UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS – UNICAMP
INSTITUTO DE ECONOMIA – IE
DOUTORADO EM DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Desenvolvimento Regional em Crise: Políticas Econômicas Liberais e Restrições à Intervenção Estatal no Brasil dos Anos 90

Aristides Monteiro Neto

Tese de Doutoramento apresentada ao Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas para obtenção do título de Doutor em Desenvolvimento Econômico, sob orientação do Prof. Wilson Cano.

Campinas, dezembro de 2005.

MADA
EX
BC/ 67947
16.123.06
D
11,00
11-04-06

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELO CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO DO INSTITUTO DE ECONOMIA

M764d

Monteiro Neto, Aristides.
Desenvolvimento regional em crise : politicas economicas liberais e restrições a intervenção estatal no Brasil dos anos 90 / Aristides Monteiro Neto. – Campinas,SP : [s.n.], 2005.

Orientador: Wilson Cano.
Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia.

1. Economia regional. 2. Intervenção estatal – Brasil. 3. Desenvolvimento Regional. I. Cano, Wilson. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Título.

Banca:

- Prof. Dr Wilson Cano – IE/Unicamp (orientador)

Examinadores externos:

- Prof. Dr. Aurílio Caiado – Fundação SEADE/SP
- Prof. Dr. Antonio Carlos Galvão – SPDR-Ministério da Integração
- Prof. Dr. Mário José de Lima – PUC/SP (suplente)

Examinadores internos:

- Prof. Dr. Fernando Macedo – IE/Unicamp
- Prof. Dr. Francisco Lopreato – IE/Unicamp
- Prof. Carlos Antonio Brandão – IE/Unicamp (suplente)

Data: 16 de dezembro de 2005.

Horário: 14:00 horas.

AGRADECIMENTOS

São várias as pessoas e instituições a que devo um obrigado ao chegar na reta final deste trabalho.

Começando pelas instituições, gostaria de registrar, em primeiro lugar, o apoio decisivo recebido do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), órgão ao qual estou vinculado, para realização de todo o processo de doutoramento. Sua política de treinamento e aperfeiçoamento do quadro técnico foi que me permitiu desenvolver e aprofundar esse programa de pesquisas sobre o desenvolvimento regional brasileiro.

No Instituto de Economia da Unicamp tive um dos períodos mais profícuos de leituras e estudos sobre o desenvolvimento do capitalismo, sobre o Estado e suas formas de intervenção e sobre a gênese e trajetória histórica da questão regional brasileira. Tive apoio, ao longo deste percurso, de vários professores intelectualmente instigantes como Sérgio Prado, Carlos Brandão e Ana Cristina Fernandes.

Com o professor Wilson Cano, com que tive dois cursos de extremado refinamento analítico sobre a questão do desenvolvimento econômico e a quem devo a orientação desta tese, registro uma dívida de enorme peso. Sua disposição em aceitar-me como orientando, suas prontas leituras dos capítulos que escrevi e, mais importante, suas observações críticas e recomendações para reavaliação de certos argumentos frágeis, inconclusivos ou até mesmo anacrônicos, os quais me deixavam atônito durante semanas. Foi, de fato, um duro processo de aprendizado e de crescimento intelectual, no qual o prof. Cano colocou-se como companheiro de viagem. Meu muito obrigado.

Várias pessoas tornaram os meandros burocráticos da universidade mais fáceis. Na secretaria da pós-graduação do Instituto de Economia, a Cida e o Alberto foram, em todos os momentos, imprescindíveis e pacientes colaboradores, fornecendo-me todo tipo de informação e ajuda que precisasse.

Alguns amigos foram de elevada importância durante este percurso intelectual e, por isso, tenho uma estima enorme por eles. O José Celso Cardoso e a Luseni Aquino, meus queridos amigos do Ipea em Brasília, morando em Campinas à época, me receberam e me deram todas as dicas sobre a cidade nos dias iniciais em que lá cheguei. Posteriormente, a Joana Mostafa e o Braúlio Cerqueira se tornaram meus 'anjos da guarda' na cidade. Tivemos conversas acaloradas sobre política e economia e tomamos muitos bons *chopps*. Enfim, a vida em Campinas tornou-se suportável e, ousaria dizer, animada por causa do convívio com vocês.

Maristela Debenest me apresentou lugares interessantes em São Paulo, diminuindo minhas reações negativas à cidade que 'constrói e destrói coisas belas'. Conversamos inúmeras vezes sobre as diferenças, inevitáveis, do olhar de um pernambucano (do interior) e de uma paulistana sobre o Brasil. Concluíamos, sempre decepcionados, que as diferenças de olhar estão perdendo sentido num momento histórico em que a ruína parece ser o destino da civilização brasileira, mas que, cada um ao seu modo, não iríamos nos entregar.

À minha mãe, sem tergiversações: obrigado por tudo.

Sandro, meu querido irmão, por sua cumplicidade nesta nossa saudável trajetória de vida em Brasília.

Antonio de Pádua, seu companheirismo tem sido inestimável.

A todos, muito obrigado!

"*Eram os outros românticos, no escuro*
Cultuavam outra idade média situada no futuro
Não no passado
Sendo incapazes de acompanhar
A baba Babel de economias
As mil teorias da economia
Recitadas na televisão..."

(Os outros românticos, Caetano Veloso em 'O Estrangeiro'.)

Palavras de um homem comum, como eu e outros milhões,
do interior profundo do Brasil.
Pertencente à ninguenzada que povoa este país
há cinco séculos,
à espera (e na construção) de dias melhores.

SUMÁRIO

Lista de Tabelas, Gráficos e Quadros.....*xi*

Resumo e Abstract.....*xv*

INTRODUÇÃO.....1

Capítulo 1: A INTERVENÇÃO ESTATAL E O DESENVOLVIMENTO NACIONAL EM TEMPOS DE FINANCEIRIZAÇÃO DA RIQUEZA.....9

1.1 – Introdução.....9
1.2 – O processo de globalização e a globalização de estruturas econômicas.....11
1.3 – A globalização produtiva e a financeirização da riqueza.....17
1.4 – A globalização e a erosão da soberania econômica dos estados nacionais subdesenvolvidos.....33
1.5 – A questão regional na era da globalização.....42
1.6 – As tendências dominantes: conclusões.....51

Capítulo 2: REFORMAS LIBERAIS E POLÍTICA ECONÔMICA: O BRASIL NA DÉCADA DE 90.....57

2.1 – Introdução.....57
2.2 – Consenso de Washington e suas implicações: um novo ideário para o crescimento dos países em desenvolvimento.....58
2.3 – A política econômica e a questão regional brasileira: efeitos mais evidentes.....74
2.4 – A questão regional: suas formas e seus determinantes históricos.....77
2.5 – A modo de conclusão.....109

Capítulo 3: REDISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS FISCAIS E CRISE DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL 115

3.1 – Introdução.....115
3.2 – A atuação do estado brasileiro na questão regional: um retrospecto.....118
3.3 – A questão federativa: avanços e retrocessos.....124
3.4 – Transferências governamentais versus fluxos comerciais nas regiões.....155

Capítulo 4: A DESFIGURAÇÃO DO GASTO PÚBLICO COMO INSTRUMENTO DO DESENVOLVIMENTO 171

4.1 – Introdução.....171
4.2 – A crise do gasto como instrumento da ação governamental.....172
4.3 – Conclusões.....247

Capítulo 5: O SETOR PRIVADO NAS REGIÕES FACE AO EXPERIMENTO LIBERAL.....249

5.1 – Introdução.....249
5.2 – A política regional nos 'eixos nacionais de integração e desenvolvimento'.....254
5.3 – Encolhendo a ação estatal: o processo de privatização nos anos 90.....258
5.4 – A estratégia predominante de localização do empresariado privado.....266
5.5 – Conclusões.....283

Capítulo 6: À GUISA DE CONCLUSÕES.....285

Referências bibliográficas.....291

LISTA DE TABELAS, GRÁFICOS E QUADROS

TABELAS

Tabela 2.1 – Brasil e regiões: Taxas anuais de crescimento do PIB total e do PIB per capita: período de 1960 a 2002.....75
Tabela 2.2 – Brasil: Indicadores de Desigualdades Regionais no PIB per capita. Anos escolhidos entre 1960 e 2002.....87
Tabela 2.3 – Brasil e Regiões: Participação Relativa no Produto Interno Bruto a preços de mercado. 1949 a 2000.....92
Tabela 2.4 – Brasil e Regiões: Ganho/Perda na Participação Relativa no Produto Interno Bruto a preços de mercado. 1949 a 2000.....93
Tabela 2.5 – Brasil e Regiões: Distribuição Regional da Indústria de Transformação, 1970 a 1998.....95
Tabela 2.6 – Brasil e Regiões: Distribuição (%) do Valor Adicionado da Indústria de Transformação, 1985 a 2000.....97
Tabela 2.7 – Brasil e Regiões: Distribuição (%) do Valor Adicionado da Agropecuária, 1985 a 2000.....105
Tabela 2.8 – Grandes Regiões: Área e Produção de Grãos por Região, 1973-1999 (em milhões de hectares e toneladas).....106
Tabela 2.9 – Contribuição das Regiões ao Crescimento da Produção de Grãos do Brasil nos períodos de 1973/99 e 1985/99.....107
Tabela 3.1 – Brasil: Fluxos Inter-regionais de Renda (F) promovidos pelo Setor Público Federal, por Região e Estado. Anos escolhidos entre 1970 e 2002.....126
Tabela 3.2 – Arrecadação Tributária Total e Receita Final, por grandes regiões – 1997 e 2002. Participação relativa (%).....132
Tabela 3.3 – Coeficiente de Rateio dos Fundos de Participação, em cada região (Lei complementar No. 62/1989).....138
Tabela 3.4 – Evolução da Receita per capita absoluta, em 2000. Estados (agregado governo e municípios). (R$/habitantes).....143
Tabela 3.5 – Evolução da Receita per capita relativa, em 2000. Estados (agregado governo e municípios). (Receita per capita nacional = 100).....144
Tabela 3.6 – Brasil. Indicadores da Situação Fiscal antes e depois das Transferências, em 2000 (R$ per capita).....145
Tabela 3.7 – Brasil e Regiões. Proporção (%) das Despesas Anuais com Juros, Encargos e Amortização da Dívida nos PIBs Estaduais. Período de 1998 a 2002.....151
Tabela 3.8 – Brasil. Efeitos dos Gastos Estaduais com Dívida Interna sobre a Situação Fiscal, em 2000.....154
Tabela 3.9 – Regiões e Unidades da Federação. Balança Comercial Inter-regional e Internacional, 1999. Proporção (%) do PIB.....159
Tabela 3.10 - Regiões e Unidades da Federação. Balança Comercial Interestadual, 1975, 1980, 1985 e 1999. Proporção (%) do PIB.....163
Tabela 3.11 – Balança de Comércio do Estado de São Paulo com o Resto do País. Por grande região em 1999. (Em R$ mil correntes).....164

Tabela 3.12 – Regiões e Unidades da Federação. Saldos Finais das Balanças Comerciais Inter-regional e Internacional de 1980 vis-à-vis Transferências de Recursos Fiscais da União aos Estados em 1980. Como proporção (%) dos PIBs Totais.....168
Tabela 3.13 – Regiões e Unidades da Federação. Saldos Finais das Balanças Comerciais Inter-regional e Internacional de 1999 vis-à-vis Transferências de Recursos Fiscais da União aos Estados em 2000. Como proporção (%) dos PIBs Totais.....169
Tabela 4.1 – Brasil. Estrutura Geral da Despesa Consolidada do Governo (Administração Pública e Empresas Estatais).....181
Tabela 4.2 – Brasil. Taxas Médias Anuais de Crescimento de Receitas e Despesas do Governo Federal, 1990 a 2002.....184
Tabela 4.3 – Brasil e Regiões. Distribuição Regional do Gasto Governamental em Consumo, em Investimento e Gasto Total. (Administrações Públicas e Empresas Estatais na União, estados e municípios). Em R$ bi de 2002.....195
Tabela 4.4 – Brasil e Ufs. Gastos Totais per capita em Consumo da Administração Pública e das Estatais, nos três níveis de governo (federal, estadual e municipal). 1970/1975/1980/1985/1991-2000. Valores em R$ de 2002.....196
Tabela 4.5 – Brasil e Ufs. Distribuição (%) Regional dos Gastos Totais em Consumo da Administração Pública e das Estatais, nos três níveis de governo (federal, estadual e municipal). 1970/1975/1980/1985/1991-2000. 197
Tabela 4.6 – Brasil e Regiões. Gasto em Consumo Consolidado do Governo como Proporção (%) dos PIBs Total e Regionais. Anos escolhidos entre 1970 e 2000.....198
Tabela 4.7 – Brasil e Regiões. Gasto em Investimento Consolidado do Governo como Proporção (%) dos PIBs Total e Regionais. Anos escolhidos entre 1970 e 2000.....203
Tabela 4.8 – Brasil e Regiões. Performance Comparada entre Razão Investimento Público/PIB (em *t*) e Taxas Médias Anuais de Crescimento do PIB (em *t+1*). Anos escolhidos entre 1991 e 2000.....204
Tabela 4.9 – Brasil e Regiões. Gastos do Governo em Investimento como Proporção dos PIBs Nacional e Regionais. Anos escolhidos entre 1970 e 2000.....208
Tabela 4.10 – Brasil. Evolução dos Desembolsos do BNDES, 1953 a 2001. (Em R$ milhões).....213
Tabela 4.11 – Crédito do Sistema BNDES. Participação dos Desembolsos Totais e em Investimento Fixo para a FBCF. 1990 a 1999.....215
Tabela 4.12 – Brasil e Regiões. Taxas Médias Anuais de Crescimento do Crédito do BNDES ao Setor Produtivo. Períodos compreendidos entre 1970 e 2001.....216
Tabela 4.13 – Brasil e Regiões. Taxas Médias Anuais de Crescimento do Crédito Governamental ao Investimento Rural.1970 a 2000.....221
Tabela 4.14 – Brasil e Regiões. Estimativas Anuais do Financiamento Federal para Habitação. 1990 a 2002. (Em R$ mil de 2002).....225
Tabela 4.15 – Brasil e Regiões. Estimativas do Financiamento Federal para Habitação como Proporção (%) dos Pibs Regionais e Nacional. 1990, 1993, 1995, 1999 e 2002.....225
Tabela 4.16 – Repasses da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) aos Fundos Constitucionais Regionais. 1989 a 2001. Em R$ de 2002.....227
Tabela 4.17 – Repasses da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) aos Fundos Constitucionais como Proporção dos PIBs Regionais.....227
Tabela 4.18 – Repasses da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) aos Fundos Fiscais Regionais de Investimento. 1970 a 2001. Em R$ de 2002.....231

Tabela 4.19 – Brasil. Principais Fontes Governamentais de Crédito ao Investimento Privado como Proporção do PIB Total. 1970 a 2001.....237
Tabela 4.20 – Brasil. Composição Relativa das Principais Fontes Governamentais de Crédito ao Investimento Privado.....238
Tabela 4.21 – Brasil e Regiões. Crédito Governamental ao Setor Privado como Proporção (%) do Produto Regional. Anos escolhidos entre 1970 e 2001.....239
Tabela 4.22 – Brasil. Gastos em Consumo, Investimento e Crédito do Governo ao Setor Privado. 1970, 1975, 1980, 1985, 1991 a 2000. Em R$ mil de 2002.....242
Tabela 4.23 – Brasil. Gastos em Consumo e em Investimento e o Crédito do Governo ao Setor Privado como Proporção (%) do PIB total. 1970, 1975, 1980, 1985, 1991 a 2000.....242
Tabela 4.24 – Grandes Regiões. Gastos em Consumo, Investimento e Crédito do Governo ao Setor Privado como Proporção dos PIBs Regionais. 1970, 1975, 1980, 1985, 1991, 1994, 1998 e 2000.....245
Tabela 4.25 – Grandes Regiões. Composição Relativa dos Gastos em Consumo, Investimento e Crédito do Governo ao Setor Privado. 1970, 1975, 1980, 1985, 1991, 1994, 1998 e 2000.....246
Tabela 5.1 – Brasil. Distribuição Espacial do Portfólio dos Investimentos por Eixo de Desenvolvimento.....257
Tabela 5.2 – Brasil. Resultados da Privatização. Receitas e Dívidas Transferidas, 1991-1999. (US$ milhões, até 30.6.99).....261
Tabela 5.3 – Intenções de Investimento, por Estados, anunciados em 1996, 1997, 1998, 1999 e 2000.....269
Tabela 6.1 – Brasil e Estados Unidos. Performance Econômica Comparada em Quatro Fases do Desenvolvimento Brasileiro. 1820-2001. Valores absolutos (em US$ de 1980).....288

GRÁFICOS

Gráfico 2.1 – Brasil: Evolução do PIB total e PIB per capita, 1990 a 2002 (1994=100).....66
Gráfico 2.2 – Brasil: Indicadores de Performance do PIB e da Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF/PIB) – 1990 a 2002.....71
Gráfico 2.3 – Brasil: Desigualdades Interestaduais no PIB versus Taxas Anuais de crescimento do PIB, 1960 a 2002.....89
Gráfico 3.1 – Brasil. Despesas com Juros, Encargos e Amortizações da Dívida dos Estados junto ao Governo Federal, 1998. Como proporção (%) do PIB.....152
Gráfico 3.2 – Brasil. Despesas com Juros, Encargos e Amortizações da Dívida dos Estados junto ao Governo Federal, 2002. Como proporção (%) do PIB.....152
Gráfico 4.1 – Brasil. Evolução dos Desembolsos do BNDES, 1953 a 2001. (Em R$ milhões de 2001).....213
Gráfico 4.2 – Brasil. Evolução do Crédito Rural para Investimento e Total, 1970 a 2000. (Em R$ mil de 2000).....219
Gráfico 4.3 – Brasil. Índice da Razão Crédito Governamental/PIB, 1970 a 2001. (1980=100).....233

QUADROS

Quadro 2.1 – Principais Determinantes da desconcentração produtiva do período 1970/85, segundo Wilson Cano.....84
Quadro 3.1 – Esquema analítico para o Sistema de Partilha de Recursos.....134
Quadro 5.1 – Fatores condicionantes da decisão de investir em função do quadro macroeconômico instituído pelo Plano Real (pesquisa Cepal/CNI).....265
Quadro 5.2 – Principais conclusões da pesquisa De Negri.....281

RESUMO

O trabalho investiga as conexões entre a crise da intervenção estatal brasileira na última década e as desigualdades regionais. Para tal, uma análise do papel do Estado brasileiro nas últimas três décadas é empreendida com ênfase: *a)* Na *ação direta* do governo na forma de gasto em consumo e em investimento das administrações públicas e das empresas estatais (nas três esferas de governo) e, *b)* na *ação indireta* por meio do seu sistema de oferta de crédito ao setor privado – BNDES, crédito rural, crédito habitacional e instrumentos de política regional (fundos constitucionais e fundos fiscais). Pretende-se, desse modo, evidenciar que o padrão de intervenção governamental para perseguir o crescimento econômico e minorar as disparidades entre regiões perdeu substância em face das políticas macroeconômicas e do esvaziamento institucional consolidado nos anos 90. As taxas de expansão dos Produtos regionais entre 1990-2002 são, regra geral, menores que as verificadas sob a etapa desenvolvimentista de intervenção estatal e, inferiores às da década de 80 (a chamada 'década perdida'). Explica-se, em parte, por meio dos mecanismos analisados porque o processo de convergência dos Pibs *per capita* regionais perdeu ímpeto desde 1985.

ABSTRACT

This dissertation analyses some connections between the crisis of state intervention and regional inequalities in contemporary Brazil. For such, a macroeconomic approach of public expenditures is developed, focusing on public investment – in both public administration and enterprises – and on some instruments of governmental credit to stimulate the private spending in investment. It shows that the role played by the government to reduce interregional disparities in *per capita* income has markedly diminished in the recent decade. One consequence that arises is that the government has lost its capacity to define growth trajectories in the regional economies: when one compares the regional economic growth rates among 1960-89 (strong state intervention), 1980-89 (the 'lost decade') and 1990-2002 (liberal inspiration) periods, the latter presents the weakest performance. Another negative consequence is related to the private sector that has, in absence of public planning, considered to locate in more developed areas of the country. These points explain why the convergence process has no longer put forward as it was until 1985.

INTRODUÇÃO

A literatura consolidada ao longo dos anos 1990 sobre o desenvolvimento regional brasileiro esteve rodeada pelo temor de que os esforços para promover a desconcentração produtiva, com êxitos expressivos e incontestes entre 1960-1985, viessem a se perder. Havia uma justificativa extremamente forte para tais preocupações: estavam-se consolidando sinais de que a diminuição no ritmo de desconcentração espacial da atividade produtiva, principalmente na produção industrial, repousava, eminentemente, na crise fiscal e financeira do setor público, a qual vem colocando impedimentos à ação coordenadora do Estado nessa questão tão crucial para a harmonia da federação brasileira.

Os diagnósticos passaram a referir-se à 'inflexão do processo de desconcentração' (Cano, 1995); à 'fragmentação da nação' (Pacheco, 1998); e a uma reconcentração espacial numa 'área poligonal' circunscrita a municípios das regiões Sudeste e Sul (Diniz, 1993 e 1995). Com conclusões diferentes acerca dos processos em curso, esses autores, entre vários outros, convergiam para o fato de que residia na *debacle* fiscal/financeira do setor público a resposta para os problemas regionais em emergência ao longo dos 90.

Durante o período áureo das políticas de desenvolvimento regional, de 1960 a 1985, a atuação decisiva do planejamento governamental logrou um processo de desconcentração espacial da atividade produtiva revertendo uma tendência histórica de concentração econômica na região Sudeste e, mais particularmente, no estado de São Paulo. No período posterior, entretanto, os sinais de exaustão e crise das finanças públicas indicavam que a intervenção estatal não poderia ser conduzida nos mesmos moldes que houvera sido na fase desenvolvimentista, isto é,

deixaria de contar com elevados investimentos governamentais em infra-estrutura econômica e social e também seria privada da instrumentalização do gasto da empresas estatais para operar mudanças radicais nas estruturas produtivas e de emprego de várias regiões do país.

Ficava, portanto, cada vez mais evidente que sem as políticas regionais principalmente, mas também as setoriais, ou as voltadas para as exportações, a trajetória de redução das disparidades inter-regionais de renda *per capita* levaria, inevitavelmente, a uma nova reconcentração produtiva. Assomava-se a esta preocupação o novo cenário criado pela política econômica promovendo uma inflexão no modelo de crescimento voltado para o mercado interno – característica da etapa desenvolvimentista de crescimento da economia brasileira de 1930 a 1989 – para outro mais aberto ao exterior tanto do ponto de vista do comércio de bens e serviços quanto no que se refere à liberalização de capitais.

Visto que o modelo de crescimento econômico adotado no país durante os anos 90, dirigido para a integração às correntes de comércio e de capitais da economia mundial, vinha sendo, inquestionavelmente, aprofundado, o que se poderia esperar acerca da possibilidade de o país superar a trajetória de crescimento medíocre dos anos 80? Seria factível pensar em retomada do crescimento sem reconcentração espacial da atividade econômica, contando apenas com a lógica privada de decisão sobre a localização empresarial?

O presente trabalho, ao evidenciar este flanco para investigação, objetiva discutir, de um lado, que a estratégia da política econômica lastreada em privatizações, reformas institucionais, liberalização comercial e financeira, vista como a solução para a crise do modelo de crescimento nacional até meados dos 80, não foi capaz de reequacionar o endividamento do setor público por meio de uma política fiscal austera, cujo objetivo era liberar recursos para o crescimento, e nem viu confirmadas as expectativas de que os capitais externos viriam avidamente se instalar no país tornando-se elementos vitais da expansão da economia doméstica, exceto por um breve período entre 1996 e 1999 por conta do processo de privatizações.

De outro lado, realiza um esforço de análise sobre a atuação governamental nas regiões buscando apreender a deterioração dos mecanismos de intervenção direta e indireta do governo. Analisa para tal a trajetória, entre 1970 e 2000, de duas formas de gasto público tomadas como essenciais para a presente discussão (o gasto em consumo e o gasto em investimento); em seguida constata a perda de relevância do sistema público de crédito ao investimento privado; e

escrutina a capacidade governamental de redistribuir recursos fiscais entre estados e regiões no país.

No capítulo 1 a discussão teórica é apresentada e visa organizar a leitura acerca do intervencionismo estatal de modo explicitar criticamente o fatalismo de certas visões do *mainstream* acadêmico de uma suposta disfuncionalidade do Estado nacional como referência para estratégias de desenvolvimento frente à globalização da economia capitalista.

Já em meados dos anos 1970, no final da prosperidade dos 'anos dourados' do capitalismo, a benignidade da atuação governamental para obter bem-estar e crescimento do emprego e renda passou a ser minada: ao invés de mais crescimento, o gasto público gerava mais inflação, afirmavam, então, economistas de filiação monetarista.

Nas décadas seguintes, o discurso da corrente principal da ciência econômica contra o Estado tornou-se ainda mais robusto visando justificar o terreno na arena internacional para um novo ciclo de acumulação baseada em ampla liberalização financeira. A ação do governo em qualquer dada economia deixou, neste contexto, de ser vista como benigna e tornou-se um entrave ao livre funcionamento dos mercados: de um lado, o setor público passou a produzir inevitáveis problemas de alocação de recursos e, até mesmo a sua atuação restrita à correção das 'falhas de mercado', aceita por alguns poucos economistas, passou a ser contestada arduamente. De outro lado, certos ramos teóricos conduziram um ataque à própria envergadura 'moral' da intervenção pública: o estado passou a ser visto como uma mera burocracia e os seus gestores como ensandecidos apropriadores do orçamento público, na versão da 'escolha pública' de Buchanan.

Em meio a essa cruzada contra o Estado, o programa para estabilização e crescimento econômico formulado pelo Consenso de Washington nos anos 1990 reuniu condições para cobrar dos países em desenvolvimento, principalmente os da América Latina, uma agenda de substancial redução do papel do Estado como maneira de restaurar as deprimidas taxas de crescimento econômico. O esforço de ajustamento da economia brasileira a estes ditames do "consenso" – os quais tomaram a forma de abertura comercial e financeira, privatizações, reformas bancária, previdenciária etc – é discutido no capítulo 2. Tornou-se claro que esta agenda de reformas não foi capaz de gerar crescimento econômico nas regiões brasileiras. As expectativas da política econômica acerca da entrada de volumes de capitais externos em intensidade suficiente para restaurar as taxas de inversões vigentes nas décadas de 60 e 70 não se confirmaram: o

investimento externo direto (IDE) foi atraído majoritariamente para a compra de ativos (empresas públicas em processo de privatização) e somente uma parte menor destinou-se a investimento novo (*greenfield*).

As novas formas de coordenação do Estado erigidas nos anos 90 (abertura comercial e financeira, privatizações etc) e as escolhas de política econômica (câmbio valorizado, juros elevados) agudizaram a crise fiscal e financeira do setor público ao invés de resolvê-la. No que respeita à questão regional, o ambiente decorrente das reformas institucionais cristalizadas tornou propício o acirramento da guerra fiscal entre unidades da federação; tornou, também, em certo sentido, obsoletos os principais instrumentos de desenvolvimento regional, e reduziu a capacidade de implementação de políticas setoriais importantes para o crescimento econômico nas regiões.

A crise do aparato de coordenação do Estado é discutida nos capítulos 3 e 4. Nesta parte do trabalho foram apresentados os elementos necessários à verificação da hipótese inicialmente formulada de que a política econômica perseguida ao longo da década de 1990, com ênfase em abertura comercial, privatizações e liberalização financeira e em restrições crescentes à intervenção governamental que vise à expansão sustentada da economia e o pleno emprego, contribuiu para a retomada – ainda que seletiva – da concentração espacial da atividade produtiva, colocando em risco todo o processo de desconcentração que vinha ocorrendo desde os anos 1970 até 1985.

No capítulo 3, em particular, é apresentado o quadro atual da partilha de recursos e discutidas algumas das possibilidades e limites deste para criar trajetórias de crescimento nos estados e regiões. Procurou-se demonstrar que o processo de descentralização de recursos posto em marcha pela Constituição de 1988 tem sido obstaculizado, de um lado, pela crescente parcela de recursos retidos pelo governo federal por meio da desvinculação de recursos da União (DRU) e, de outro, pelo crescimento dos gastos obrigatórios de estados e municípios com despesas da dívida (juros, encargos e amortizações) junto ao governo federal.

Ainda assim, os fluxos de transferências fiscais operados pelo governo federal para os estados e municípios mostraram-se bastante relevantes para as regiões de menor nível de desenvolvimento como Norte e Nordeste. A tese dos vazamentos de renda das regiões mais atrasadas para as mais dinâmicas via o comércio interestadual de bens e serviços, ao menos no último ano possível de avaliação, parece não se sustentar inteiramente em 2000. Na verdade, para

estas duas regiões citadas as entradas de recursos fiscais realizadas pelo governo federal têm sido suficientes para compensar as saídas de renda por meio do comércio interestadual: as periferias nacionais estariam sendo inteiramente financiadas pelas regiões mais prósperas. Ou, ainda, dito de outro modo, permanece relativamente inalterado o grande problema regional que se refere ao fato de que as regiões de menor desenvolvimento podem estar sendo condenadas a serem meras consumidoras (inclusive com o financiamento da totalidade deste consumo) de bens e serviços produzidos nas áreas mais desenvolvidas do país.

No capítulo 4 a preocupação foi a de avaliar os mecanismos de ativação da demanda agregada por meio do gasto público nas regiões. São três as formas consideradas de gastos nas administrações públicas (união, estados e municípios) e empresas estatais: gasto em consumo, gasto em investimento e crédito ao investimento.

Tendo a análise verificado a trajetória de gastos entre os anos de 1970 e 2000, pode-se assinalar que o aparato de coordenação da atuação do setor público no país sofreu uma piora acentuada, justamente quando o país mais necessitaria de seu fortalecimento dado o novo quadro de inserção às correntes de comércio e de finanças da economia globalizada. Todas as formas de gasto apresentaram trajetória (como proporção do PIB regional e do país) declinante depois de 1985. O gasto em investimento (inclusive estatais), em particular, tem sido a rubrica em que o declínio, ano após ano, foi a regra. Na verdade, essa modalidade de gasto tem sido por excelência a variável de ajuste da crise fiscal/financeira do setor público.

As restrições à expansão do gasto público nas suas mais diversas formas tornaram-se uma obsessão da política econômica, principalmente nos mandatos presidenciais de Fernando H. Cardoso (1995-98 e 1999-2002). No entanto sua política de câmbio e de juros elevados desfazia permanentemente os resultados obtidos pelo ajustamento fiscal, daí que a dívida pública não parou de crescer no período, criando uma zona de instabilidade macroeconômica que a estabilidade de preços não foi capaz, por si mesma, de sobrepujar. Depois da várias crises financeiras internacionais terem provocado prejuízos desconcertantes à economia nacional em função da opção de liberalização total para entradas e saídas de capitais, a política fiscal foi chamada mais uma vez em 2000 para um novo e definitivo *round* de amputação do gasto governamental. Neste ano foi criada a lei de responsabilidade fiscal (LRF) por meio da qual o governo federal impôs ao demais governos subnacionais uma rigorosa disciplina fiscal e o

cumprimento de um regime de superávits fiscais altamente limitador do gasto como ativador da demanda agregada. Disciplina férrea que o próprio Banco Central não foi cobrado a se enquadrar.

Este ambiente restritivo teve rebatimentos sobre os instrumentos tradicionais da política regional: os fundos fiscais (FINAM e FINOR) e os fundos constitucionais (FCO, FNE e FNO) perderam importância como fomentadores da atividade econômica nas regiões menos desenvolvidas. Em vários momentos da década, a oferta de recursos disponíveis não encontrou demanda no empresariado e, é claro, isto tem uma explicação plausível: por que desengavetar projetos de investimento em atividade produtiva cujos retornos são incertos e se materializam apenas em médio e longo prazos, se a possibilidade alternativa de manter riqueza em títulos públicos (que pagam alto rendimento no país) oferece maior rentabilidade, segurança e liquidez?

No capítulo 5 examino, com base em resultados de pesquisas – uma do BNDES e outra da CNI/CEPAL – realizadas entre a empresários, a possibilidade de ocorrer neste cenário liberal incentivado pelos instrumentos de política econômica alguma trajetória de desconcentração espacial da produção induzida apenas pelo mercado e sem a intervenção efetiva do setor público como fora no passado não muito distante. O que tem estado relativamente claro é que os sinais emitidos pela política macroeconômica não poderiam fomentar nenhum vetor de desconcentração regional partindo da lógica de localização do empresariado privado: os empresários não titubearam em afirmar que prefeririam se instalar nos mercados das regiões Sudeste/Sul e, ademais, teriam pouco interesse em abrir uma nova filial em outra região do país além de sua sede principal.

Para concluir esta introdução, não poderia deixar de comentar a contribuição que a reflexão feita ao longo deste trabalho de pesquisa traz. Quero destacar apenas que os elementos que caracterizaram um vetor articulado de coordenação estatal voltado para o desenvolvimento nacional – aí também se inscrevendo sua vertente regional – entre os anos 60 e 80, os quais amarravam concatenadamente a geração de fundos públicos a políticas de gastos visando a transformação e modernização das estruturas produtivas, não se encontram mais presentes no novo ciclo de reorganização da intervenção governamental dos anos 90.

As crescentes receitas tributárias não se transformam mais no gasto em atividades produtivas reais e passaram a ser canalizadas, em grande parte, para o pagamento de juros a credores nacionais e internacionais da dívida pública. A capitulação do Estado promotor do crescimento e da equidade regional, colocada como hipótese de investigação, encontrou respaldo

na trajetória de semi-estagnação predominante no país entre 1990-2002; na perda de instrumentos para a coordenação do crescimento – o processo de privatizações desenfreado e em tão curto espaço de tempo é o exemplo mais expressivo –; e na deterioração dos principais instrumentos e instituições da política regional.

Se o aumento nas disparidades inter-regionais não se confirmou de modo generalizado, foi por que o suposto novo ciclo de crescimento acelerado que a estratégia liberal deveria gestar não se concretizou. Se essa estratégia tivesse, de fato, vingado, a reconcentração produtiva no espaço teria mostrado sua força: as declarações de intenções de investimento do empresariado nacional são claras neste sentido. Entretanto, serve de alerta afirmar que a obsessão por reduzir, desmantelar e deslegitimar a intervenção estatal como firme determinação das políticas de governo não teria como oferecer contrapesos à reconcentração.

Capítulo

1

INTERVENÇÃO ESTATAL E DESENVOLVIMENTO NACIONAL EM TEMPOS DE FINANCEIRIZAÇÃO DA RIQUEZA

1.1 – Introdução

Desde o final dos anos 1970 que a economia mundial vem apresentando uma radical modificação nos seus padrões de funcionamento e organização, estas mudanças têm sido de tal sorte que referências consolidadas ao longo das três décadas imediatamente posteriores à Segunda Guerra mundial – isto é entre 1945 e 1975 – estão se desfazendo muito rapidamente. Depois de uma fase de acelerada expansão econômica que correspondeu ao que tem sido chamado correntemente de a 'fase dourada' do capitalismo – caracterizada assim por causa do prolongado período de crescimento econômico com estabilidade, elevação sem precedentes dos níveis gerais de produtividade, crescimento excepcional do comércio internacional, tudo isso associado à construção de avançados aparatos de bem-estar social nos países avançados

industrialmente e ao aumento da participação da classe trabalhadora no total da renda nacional - as economias dos países centrais entraram em trajetória de desaceleração das taxas de crescimento econômico.

A competição intercapitalista em forma renovada passou a intensificar-se acentuadamente neste contexto, resultando em progressiva desmontagem das estruturas do '*welfare*' e num desbalanceamento da relação capital/trabalho em favor do capital. Encontraram espaços favoráveis ao crescimento, a desregulamentação financeira e a globalização dos mercados de bens e serviços.

Durante a fase de expansão do imediato pós-guerra, a autoridade estatal foi um elemento vital para a criação de condições propícias ao crescimento econômico. Sua ação diretiva é que permitiu o planejamento e montagem de estruturas produtivas diversificadas de modo a perseguir o pleno emprego de recursos no interior das nações. O modelo de economia mista era amplamente reconhecido com benéfico para a consecução do desenvolvimento estável e sustentado em meio a um conjunto de interesses geopolíticos da nação hegemônica – os Estados Unidos – no sentido de favorecer a expansão das economias capitalistas européia e japonesa sob sua órbita. O sucesso destes países deveria se contrapor ao êxito das economias socialistas centralmente planejadas comandadas e/ou influenciadas pela União Soviética.

Com o objetivo de deter o avanço do bloco socialista, os EUA levaram adiante uma ordem monetário-financeira internacional conducente ao crescimento industrial. Os investimentos americanos na Europa Ocidental propostos no âmbito do Plano Marshall, bem como as injeções de recursos na combalida economia japonesa do pós-guerra, tinham este alvo muito claro.

Se o poder político do estado-nação foi crucial para a construção e consolidação desta etapa áurea de crescimento e bem-estar por aproximadamente trinta anos desde a segunda metade da década de 1940, agora na fase atual do capitalismo sua autoridade tem sido veementemente contestada. Chega-se mesmo a falar num fim para o estado-nação tal como o temos concebido até então. Novos atores, por sua vez, têm ganho novos e mais fortes poderes: a alta finança internacional e as empresas multinacionais, destacadamente. São estas corporações o elemento primordial do dinamismo econômico na fase atual do capitalismo; elas é que detêm os montantes de recursos financeiros e materiais necessários para a aplicação em atividades produtivas rentáveis na economia mundial.

O processo de redução da autoridade estatal – com o concomitante ganho de autoridade para o sistema financeiro e para as empresas multinacionais – vem minando o potencial do Estado para a determinação do sentido, do nível e da taxa de crescimento econômico e, por conseguinte, faz vir à tona várias questões preocupantes, entre as quais, a supressão de aparatos institucionais voltados para o atendimento de reivindicações democráticas de cidadania.

Torna-se, pois, essencial o entendimento das mudanças que conduzem a uma forma de capitalismo globalizado e sob finanças desreguladas para se avaliar as possibilidades deixadas em aberto bem como as restrições à ação do Estado, que precisarão ser vencidas ou contornadas, no que tange à elaboração de políticas públicas de um modo geral e também das políticas mais específicas voltadas para a equidade social e/ou regional.

Tendo em vista este quadro de referência, o objetivo mais amplo deste capítulo é explicitar como ocorreu esta transformação da configuração macroeconômica do capitalismo contemporâneo e apontar o seu significado em termos das restrições criadas à intervenção do Estado na periferia do capitalismo relacionada com a elaboração e implementação de políticas públicas em geral e das políticas nacionais direcionadas para a promoção do desenvolvimento regional eqüitativo em particular.

1.2 – O processo de globalização e a globalização de estruturas econômicas

O termo globalização tem sido utilizado à exaustão tanto por integrantes da comunidade científica mundial quanto por amplas camadas da política, da mídia e do *business* internacional e por isso mesmo sua banalização já está em curso acelerado. Por conseqüência, quando se fala em globalização há um conjunto diverso de significados imprecisos sendo aplicados à palavra. Opções políticas e ideológicas dos que dela se utilizam, de modo freqüente, têm distorcido seu significado. Em geral, a confusão ocorre porque muitos processos são, simultaneamente, referidos quando do uso da palavra. A globalização das estruturas sociais, políticas e econômicas é tratada como se fosse um fenômeno único, com a mesma direção e com a mesma intensidade, e operado pelos mesmos atores.

O flanco para que interesses particulares se expressem está aberto com esta imprecisão conceitual. Agentes importantes nos países desenvolvidos, como as corporações

multinacionais, por exemplo, em geral os ganhadores do processo de globalização econômica, usam aquele termo para afinar o discurso de que esta forma contemporânea de organização da economia é irreversível e deve, por conseguinte, ser adotada por todas as nações, incluindo-se aqui as em desenvolvimento que se sentem perdedoras em meio às novas transformações. Outros vêem a globalização como maléfica do ponto de vista cultural, pois o processo de intensificação de trocas de bens culturais e simbólicos em escala planetária estaria colocando em cheque valores culturais locais (nacionais), como a destruição de certas línguas nacionais e de certos modos de ser, por exemplo. Para outros ainda, cujas atenções estão direcionadas para a política, a redução do papel do estado-nação que a globalização parece estar operando – e, por conseguinte, o enfraquecimento dos nacionalismos – bem como sua possível extinção, tem sido tratada com muito desagrado e preocupação.

Entender o real significado da globalização econômica é parte da tarefa a ser feita neste capítulo. Entende-se que este processo envolve um conjunto amplo de categorias culturais, sociais, políticas e também econômicas, por que passam as sociedades contemporâneas. No entanto, nos deteremos nos aspectos mais estritamente econômicos que estão relacionados com a emergência de um padrão predominantemente financeiro do capitalismo, regulador da atividade econômica e da vida social em fins de século XX e início deste século XXI.

Desde já é preciso reconhecer com as lições de Marx e Engels no *Manifesto do Partido Comunista* de 1848 que o cosmopolitismo é um atributo intrínseco e natural da sociedade burguesa. Na verdade, disseram eles, a compulsão da burguesia, no seu processo de desenvolvimento, é no sentido da expansão constante dos mercados e para tal ela permanentemente constrói e estabelece conexões entre pontos geográficos distintos ao redor do globo úteis à valorização do capital[1]. Dito de modo mais claro, a produção e o consumo – em Marx e Engels - na sociedade burguesa tendem ao cosmopolitismo; dir-se-ia em linguagem atual que estas duas categorias econômicas tendem à globalização.

---

[1] A modificação mesma do estatuto do estado-nação, numa operação clara de tendência ao rebaixamento de suas atribuições de comando sobre o capital, no capitalismo contemporâneo de fim do século XX e início do XXI já poderia ser vista como prevista por Marx e Engels no mesmo *Manifesto* quando afirmaram o seguinte: *"Pressionada pela necessidade de mercados sempre mais extensos para seus produtos, a burguesia conquista a terra inteira. Tem que imiscuir-se em toda a parte, instalar-se em toda a parte, criar relações em toda a parte. (...). Pela exploração do mercado mundial, a burguesia tornou cosmopolita a produção e o consumo de todos os países. Para grande pesar dos reacionários, retirou da indústria sua base nacional. As antigas indústrias nacionais foram aniquiladas e ainda continuam a ser nos dias de hoje."* (Marx e Engels, 2002: 29).

Ora, Marx e Engels já teriam apontado para o fenômeno da globalização como uma trajetória natural da sociedade burguesa em meados do século XIX e mesmo agora 150 anos depois o seu advento ainda nos causa estranhamento e perplexidade. Mais que isso, a compreensão do fenômeno na sua expressão contemporânea, por parte das ciências sociais, ainda encontra-se em estágio incipiente e relutante, com várias abordagens competindo entre si sobre a interpretação deste novo processo. De partida, pode-se sugerir que as dificuldades para a elaboração de uma explicação totalizante reside no seu caráter multidimensional e relacional: a globalização envolve simultaneamente processos sociais, culturais, econômicos e políticos que se apóiam, se reforçam, se contrapõem e alteram-se uns aos outros o tempo todo.[2]

Dito isto, resta-nos tentar entender a natureza desse processo de modo que um curso favorável de atuação sobre ele venha a ser vislumbrado. Um corte metodológico, no entanto, precisa ser realizado para que a investigação tenha curso efetivo. Como nosso objeto de análise é o terreno da economia e da política econômica, apenas nos interessa evidenciar aqui os aspectos da globalização estritamente econômica que interferem, permeiam e/ou definem os limites de atuação da política econômica de desenvolvimento realizada em esfera nacional.

Uma forma, a nosso ver, adequada, em função do próprio tema da política econômica, para a compreensão do fenômeno é empreender o estudo elegendo como ponto focal o estatuto do estado-nação para a discussão do papel e da efetividade da política governamental no novo contexto. Por quê o estado-nação como centro condutor da análise? Por que a nação é, possivelmente, um dos artefatos sociais mais complexos e com maior poder de definição e regulação da vida material cotidiana criados pelo mundo moderno. É na etapa da modernidade, representando em termos sociológicos uma ruptura com os padrões civilizatórios pretéritos, que a concepção e viabilização da nação-estado toma forma concreta, ocorrendo o mesmo com a sua ideologia, o nacionalismo. O surgimento e a constituição da nação moderna propiciaram o aparecimento da idéia de cidadania, de universalização (dentro

---

[2] Ver o volume especial do Journal of World-Systems Research (vol. V. N. 2. 1999) com diversos trabalhos sobre o tema da globalização. Em especial, o artigo de Leslie Sklair intitulado *'Competing Conceptions of Globalization'* apresenta um panorama das dificuldades conceituais bem como das diversas abordagens dentro das ciências sociais para o fenômeno. São identificadas no trabalho quatro principais abordagens de pesquisa sobre a globalização: a do sistema-mundo; a da cultura global; da sociedade global; e do capitalismo global.

da nação) de direitos sociais, jurídicos etc. Categorias, estas últimas, que estão sendo seriamente abaladas na fase recente de globalização da sociedade.

Do ponto de vista da órbita econômica, o elemento que deu substância à formação da nação foi o mercado interno nacional. A construção e a delimitação de um mercado interno representaram a própria formação de um espaço econômico circunscrito, vale dizer, a economia nacional. Construir o mercado nacional significou organizar os sistemas legal, tributário, de preços e o padrão monetário que viriam a ser a base para que relações econômicas de toda ordem entre indivíduos pudessem ocorrer sem barreiras fundamentais dentro do território prefigurado.

Toda a economia política esteve e, em certa medida, ainda está largamente, fundada na concepção de que a riqueza das nações é uma experiência histórica muito particular posto que é determinada pelo elemento 'nacional', isto é, pela oposição a um elemento externo delimitado: uma burguesia concorrente interessada no conjunto dos seus recursos materiais. Com variações ideológicas diversas – de liberais como Adam Smith e Ricardo a pensadores críticos como Marx e List, entre outros posteriores – as causas da riqueza das nações têm sido buscadas na formação do mercado interno nacional, nas dotações nacionais de recursos naturais, no potencial manufatureiro nacional e na especialização da mão-de-obra nacional, etc. São todas, portanto, explicações especificamente *nacionais* para o desenvolvimento.

Resulta da evidência histórica, portanto, que a categoria da nação foi erigida a um patamar privilegiado do desenvolvimento da moderna sociedade burguesa. Dentro do estado-nação, os cidadãos nacionais estão protegidos de elementos externos e nocivos; surge daí a oposição interno/externo bem como a idéia de homogeneidade. A nação não deve ter heterogeneidades, pelo contrário, ela deve expressar uma unidade. A nação também tem autonomia e direção: ela organiza a ordem e o sentido em que as relações sociais, econômicas e políticas devem ocorrer dentro do território do país.

Dois elementos constitutivos da ideologia da nação – homogeneidade e autonomia – são cruciais para o entendimento das alterações provocadas pela globalização no estado-nação. A idéia de *autonomia* está sendo posta de lado com a ascendência inusitada de novos atores privados (o sistema financeiro e as corporações multinacionais) e públicos (instituições multilaterais, organizações não governamentais etc) e, também, o pressuposto da *homogeneidade* da nação está sendo contestado em duas direções mais visíveis: pelos de

baixo, isto é, as instâncias locais estão exigindo maior grau de autonomia, e pelos de cima, frações representativas do capital estão se movendo para fora do estado-nação em busca de ganhos em espaços internacionais.

Exploremos mais esta questão. Se vislumbrarmos o estado-nação como o detentor do monopólio da formação e definição do sentido da nação então fica clara a idéia de um atributo que confere homogeneidade para a nação. Tendo, por conseguinte, o estado-nação a primazia da definição do sentido do coletivo, ele pode – e o fez historicamente – produzir esforços no sentido da homogeneidade dentro de seu território para os diversos grupos étnicos, culturais, econômicos ou outros possíveis de existir. No entanto, eis a questão que deve ser retida aqui, uma nação quase nunca é uma categoria homogênea e dotada de unidade. Na verdade, nenhuma nação é completamente homogênea. As questões de diferenciações/desequilíbrios no desenvolvimento entre subespaços de uma mesma nação, por exemplo, não desapareceram completamente do rol das preocupações de uma nação e isso se verifica até mesmo em países já há muito desenvolvidos.

No curso da história o que se depreende é que os países hoje desenvolvidos e na vanguarda do capitalismo – os países europeus de modo geral bem como os EUA e Japão – foram pródigos em conseguir esta homogeneidade entre seus concidadãos. Nos países da periferia do capitalismo, vale dizer na África, na Ásia e América Latina, a dificuldade em realizar esta tarefa persiste ainda até os dias atuais. Em particular, o caso latino-americano de observância de uma persistente produção e reprodução da desigualdade de nível de desenvolvimento e bem-estar – excetuando-se por um breve período histórico a Argentina em fins do século XIX e início do XX – tem sido a regra, demonstrando, ao contrário, a incapacidade de países periféricos em desenvolverem esforços para darem forma concreta a um processo de construção da homogeneidade.

Qual é então o nosso problema contemporâneo? É que neste momento histórico da globalização o estado-nação perde a capacidade de produzir o monopólio de definição do sentido coletivo. Grupos sociais, políticos, econômicos etc que antes eram eminentemente nacionais agora já não se reconhecem exclusivamente como tal; seu espaço de referência vem extrapolando o espaço nacional: o cosmopolitismo é o seu lugar, como já prenunciara Marx e Engels. O estado-nação está deixando, nesta etapa da globalização, portanto, de ser importante

para abrigar – e em certo sentido passa até mesmo a restringir e obstaculizar – as realizações de certos grupos sociais.

A formação e a constituição do estado-nação se entendidas como elementos do processo histórico de construção da sociedade moderna implicaram no surgimento de uma série de diferenciações e rupturas que atualmente passam despercebidas de todos nós de tão consolidadas que estão. No entanto, elas resultaram em dolorosas transformações nas estruturas sociais prevalecentes: o desenraizamento do campo em direção à cidade industrial; a perda de centralidade da religião, da família, e da região (do local). Foi, por conseguinte, um processo longo e traumático de transformações e reelaborações de instituições sociais amplamente enraizadas até culminar na moderna sociedade nacional-urbano-industrial. O homem moderno, como um 'prometeu desacorrentado', transformou-se num ser livre – do campo, do feudo, da igreja – para viver a sua nova realidade urbano-industrial; e para ser explorado pelo capital.

Na etapa atual da globalização este processo de desenraizamento do homem moderno apenas tem continuidade histórica que não é, entretanto, linear nem suave. Pelo contrário, vem se constituindo por uma ruptura geral nas formas de desenraizamento e de desencaixe dentro das sociedades industriais. Para Harvey (1996), por exemplo, o desencaixe toma a forma da compressão 'espaço-tempo'. Romper com estas referências básicas da vida em sociedade, o espaço e o tempo, tem sido a grande obra da pós-modernidade. E isto fica claro num comentário citado pelo próprio autor (op. cit, p. 154) de um artigo do jornal de negócios Financial Times (de 08 de maio de 1987): *"A atividade bancária está se tornando com rapidez indiferente às restrições de tempo, de espaço e de moeda"* e adianta que *"um comprador inglês pode obter uma hipoteca japonesa, um americano pode ter acesso à sua conta num banco de Nova Iorque através de um caixa automático de Hong Kong, do mesmo modo que um investidor japonês pode comprar ações num banco escandinavo baseado em Londres, cujas ações são denominadas em libras esterlinas, dólares, marcos alemães e francos suíços."*

Ou seja, as atividades econômicas podem ser já realizadas em espaços territoriais os mais diversos sem que a nacionalidade de uma dada operação imponha barreiras fundamentais a sua consecução. E ademais, graças ao desenvolvimento tecnológico, a rapidez e

instantaneidade se tornaram elementos aliados para que as tomadas de decisão se efetivem plenamente.

Resulta em novidade da globalização – ou da pós-modernidade, como se refere Harvey – relativamente à constituição do período anterior da 'modernidade', o fato de que o processo recente de desenraizamento vem implodindo o conjunto de forças que o continham e o restringiam dentro da nação, como bem ilustra o exemplo acima. O caráter especial e ao mesmo tempo preocupante da globalização é justamente este de fragilização da categoria do estado-nação. Todo o desenvolvimento das modernas sociedades capitalistas desenvolvidas industrializadas esteve intimamente ligado à construção do moderno estado-nação e da sua ideologia, o nacionalismo. Como pensar agora que a livre atuação de forças econômicas operando sem restrições num espaço pluri-nacional possa concorrer para o projeto civilizador de melhoria do bem-estar, da conservação do meio de ambiente, da mitigação da miséria e promoção do emprego e que este projeto tenha também caráter universalmente inclusivo? Romper com o estado-nação sugere, à primeira vista, o abandono à crença na idéia, tão cara às modernas sociedades humanas, de progresso e desenvolvimento. Isto é, abandonar, em certa medida, o projeto 'iluminista' de civilização.

1.3– A globalização produtiva e a financeirização da riqueza

Alterações de grande envergadura estão se consolidando nas três últimas décadas nos mecanismos de funcionamento do capitalismo, provocadas pela crescente integração econômica internacional nos fluxos de comércio e investimento e pelo célere desenvolvimento tecnológico nos meios de transporte e nas comunicações. Ambos os vetores de mudança têm instigado e estreitado o conjunto dos mecanismos de integração internacional, colocando em questão, como resultado, a efetividade dos instrumentos nacionais tradicionais de política econômica. Está, na verdade, havendo uma progressiva perda da soberania econômica do estado-nação com implicações sobre o desenvolvimento das sociedades ainda não de todo dimensionadas.

A forma e a intensidade com que estas transformações atingem os países são, entretanto, muito diferenciadas em função da própria inserção particular de cada país no sistema

capitalista mundial. Para os países desenvolvidos, esta etapa de globalização produtiva e desregulamentação financeira tem implicado numa reconcentração de poder dos capitais produtivos, financeiros e tecnológicos para fazer face à acentuada concorrência intercapitalista. Para os países subdesenvolvidos ou periféricos, por sua vez, a posição de retraso em relação ao centro desenvolvido dá sinais abundantes de ampliação, materializada no aumento da dependência de capitais produtivos e do endividamento externo.

A perda de capacidade do estado-nação para manejar de modo independente os recursos de política econômica é menos visível no primeiro grupo de países, mas não menos real. A desregulamentação do sistema financeiro global tem permitido uma fuga de capitais desestabilizadora caso a política econômica não siga os fundamentos destes mercados. Há, por certo, uma mais elevada capacidade de autonomia para a intervenção por causa do poderio produtivo e financeiro investido por cada país no cenário global da riqueza capitalista. Ainda assim tem havido um forte enquadramento, por parte de ordem monetário-financeira conduzida pelos EUA, para que países europeus e mesmo o Japão contenham o ritmo de crescimento econômico a fim de não gerar instabilidades nos mecanismos de operação dos mercados financeiros.

Nos países subdesenvolvidos as restrições colocadas à política de crescimento econômico são mais visíveis porque a orientação primordial deste modelo de crescimento é a de dotar os países de vasos comunicantes diretamente aptos à recepção de capitais externos, sem os quais o crescimento torna-se insuficiente. Isto é, a 'opção' deixada para estes países é a de se tornarem economias reflexas e sem centro dinâmico interno de desenvolvimento.

Este processo de erosão da soberania econômica nacional ocorre depois de um relativamente longo período de auge da intervenção do Estado nas economias capitalistas a qual produziu uma das fases mais prósperas economicamente e mais justas socialmente na história do capitalismo. Conhecida como a era do gerenciamento da demanda agregada (*demand management*), correspondendo às três décadas que se iniciam no imediato pós-guerra (1945-1975) (Epstein e Schor, 1990).

Foi uma característica marcante do período do pós-guerra, a estreita associação entre crescimento econômico e intervenção governamental operada por meio do manejo dos elementos macroeconômicos do lado da demanda agregada. De fato, os chamados 'trinta anos gloriosos' foram, essencialmente, resultado da reconstrução das economias européias

depauperadas pela destruição das duas grandes guerras e pelos interesses americanos em deter o avanço das experiências de sucesso nos países socialistas em construir uma forma, alternativa ao capitalismo de mercado, de coordenação econômica. Ambos os fatores concorreram para tornar favorável a atuação estatal com objetivos explícitos de crescimento econômico e obtenção do pleno emprego.

As idéias econômicas prevalecentes desde o auge do período liberal de crescimento capitalista, 1870/1913, com a Inglaterra como país líder, estavam fundadas na crença exacerbada de que os mercados tendem a se equilibrar de modo natural e, portanto, a intervenção estatal na economia deveria ser a mínima possível. O Estado ao intervir na economia causaria distorções nos mecanismos equilibradores naturais e levaria a desvirtuamentos inaceitáveis.

Somente com a Crise econômica de 1929, quando as economias industrializadas e desenvolvidas da época, principiadas pelos EUA, entraram em forte desemprego de recursos produtivos – de capitais e de mão-de-obra – em níveis sem precedentes históricos até então, é que a crença de que as forças naturais da economia conduziriam ao pelo emprego foi abalada. Keynes pôs a pedra de cal naquele ideário com a sua Teoria Geral, publicada em 1936, ao propor que o pleno emprego é apenas um dos pontos de equilíbrio a que uma economia poderia chegar. Sendo que, na teoria e na prática, era factível que uma economia pudesse estar em equilíbrio com níveis substanciais de desemprego de recursos, como era o caso à época[3].

Para superar o problema generalizado do desemprego nos EUA e na Europa, Keynes apontava que a demanda agregada do Governo poderia e deveria ser utilizada para induzir a expansão do investimento privado quando as condições de mercado se encontrarem instáveis o

[3] Mesmo antes de Keynes ter publicado sua 'Teoria Geral' em 1936 e propugnado formalmente a intervenção governamental para a criação de demanda agregada (poder de compra) em situações de desemprego de recursos produtivos, em vários países europeus a intervenção estatal sob a forma de déficits públicos planejados já estava em andamento. Bleaney (1985) apresenta experiências dos EUA, Suécia, França e Alemanha para promover a reconstrução e retomada da atividade econômica nos primeiros anos da década de 1930 em resposta ao ambiente recessivo gerado pela Depressão de 1929. Celso Furtado (1987) apontou o caráter inequívoco desempenhado pela política do governo brasileiro dos anos 1930 de compra e queima dos excedentes de café dos produtores da região Sudeste em criar um elevado poder aquisitivo que permitiu ao país atravessar a crise de 1929 sem que a renda interna e o emprego caíssem. Na mesma visada, Dudley Seers (1962) apontou como alguns países da América Latina – entre eles, Brasil e México – lograram romper com o modelo agroexportador voltado para o exterior no quadro da Crise de 29 e passaram a construir bases internas para uma estratégia de acumulação fundada no mercado interno, as quais tinham o planejamento da intervenção estatal nas estruturas econômicas como elemento central.

suficiente para não incitar os empresários a expressarem seu *animal spirit*, isto é, sua busca pelo lucro.

Desde então, de maneira crescente, os países têm utilizado ativamente o déficit público para atingir, de modo planejado e consciente, níveis pré-determinados de emprego e renda. Nesse caminho histórico, a traumática experiência da II Grande Guerra criou as condições para o auge da intervenção estatal na economia. A necessidade premente de reconstrução das economias nacionais envolvidas nos conflitos bélicos exigiu ações coordenadas de governos no sentido da criação de organismos (agências de desenvolvimento, bancos etc) para realizar o reaparelhamento produtivo das economias atingidas diretamente pela guerra[4].

Segundo autores como Glyn *et alli* (1990), algumas características bastante peculiares deste período conformam um padrão de intervenção estatal na economia bem definido que teria tido um papel fundamental na explicação do elevado crescimento econômico atingido pelas economias industrializadas e no desenvolvimento de redes de proteção social voltadas para a redução das desigualdades de renda e melhoria da qualidade de vida. Citando os autores: "*A duração, constância, velocidade e espraiamento do crescimento no pós-guerra revelam-se tão excepcionais na história do capitalismo sugerindo que uma explicação para sua ocorrência deve ser buscada muito mais num regime econômico singular que num conjunto de circunstâncias econômicas particularmente favoráveis.*" (Op. Cit. p. 40)[5].

O argumento é que o crescimento econômico excepcional do período não pode ser visto apenas como um resultado favorável do curso natural de acumulação capitalista, mas como fruto de um conjunto articulado de regras, instituições e procedimentos, comandado pela atuação decisiva e enérgica de governos dos países desenvolvidos para atingir objetivos determinados e planejados de desenvolvimento sócio-econômico. Daí, a especificidade do período e sua denominação de 'Idade de Ouro' do capitalismo.

Nesta perspectiva, o crescimento econômico observado teria respondido aos estímulos de um padrão bastante específico de características relacionado com:

---

[4] No imediato pós II Guerra, o Plano Marshall de ajuda americana a países da Europa teve um papel importante na retomada do crescimento econômico dos países devastados pelos conflitos bélicos. O programa americano transferiu cerca de US$ 13 bilhões (correntes da época) entre 1948 e 1951 para a Europa Ocidental, recursos que contribuíram para aliviar a escassez de divisas e possibilitar os países a realizarem importações de matérias-primas e bens de capital para a reativação de seus parques produtivos (De Long e Eichengreen 1991).

[5] Tradução livre.

1 - a *estrutura macroeconômica* vigente no período que se refere às relações entre salários e produtividade, entre lucros e capital empregado e entre investimento e consumo, permitindo que o nível de acumulação se expandisse em ritmo acelerado, com um perfil de distribuição de renda entre capital e trabalho benéfico e criador de uma classe média naqueles países não vista até então. De fato, observou-se ao longo do período um crescimento inaudito do consumo que resultou em padrões de vida amplos e massificados e significou, portanto, mercados firmemente crescentes para a realização segura de investimentos novos;

2 - o *sistema de produção*, que de modo característico resultou em técnicas de produção e de organização do trabalho homogêneas nos sistemas produtivos industriais dos países desenvolvidos e que, simultaneamente, estavam voltadas para a massificação da produção (adoção do 'taylorismo') ;

3 - as *regras de coordenação* que, segundo os autores, produzem a necessária compatibilização entre o comportamento individual e microeconômico e o padrão macroeconômico (as políticas fiscais, as creditícias etc); e

4 - a *ordem internacional* prevalecente que, por sua vez, se refere à configuração particular do comércio e dos fluxos de capital internacionais, ambos bastante regulados e controlados.

Para nosso propósito particular, deve ser mencionado que é a estrutura macroeconômica juntamente com o sistema de produção que definem em larga medida a 'macroeconomia da renda e emprego' do período.

De um lado, o fordismo consolida-se como estilo de produção industrial. As inovações tecnológicas geradas como esforço de guerra tiveram um papel extraordinário na expansão industrial do período seguinte à II Guerra. O fordismo caracterizou-se como um sistema muito dinâmico que propiciou uma expansão inusitada de cadeias industriais e de um sem-número de novos negócios, ambos favoráveis ao crescimento do emprego, da renda, do produto e da base fiscal dos governos nacionais. Vários produtos foram inventados e/ou desenvolvidos nesta época: o automóvel, o rádio, o trator, a geladeira foram alguns dos bens que passaram a ser fortemente massificados. Inicialmente, a generalização do consumo ocorreu na economia americana, uma vez que esta permaneceu a salvo dos embates mais diretos da guerra, e, posteriormente, ao fim dos conflitos espraiou-se para os países europeus e para o Japão.

O elevado dinamismo econômico veio acompanhado de um conjunto de transformações relevantes nas estruturas produtiva e ocupacional em vários países industrializados. Tanto o produto total quanto o produto *per capita* se expandiam rapidamente impulsionados pelo também acelerado incremento no estoque de capital. A taxa de crescimento do produto *per capita* de 13 países desenvolvidos foi de 3,8% ao ano no período de 1950-73; sendo que na fase anterior de 1913-50, a mesma taxa foi de apenas 1,2% ao ano; e recuando mais no tempo, entre 1870-1913, de 1,4% ao ano. Respectivamente nestas mesmas fases históricas, o estoque de capital fixo cresceu a taxas de 5,5%, 1,7%, e 1,4% ao ano (Glyn *et alli*, 1990).

As modificações na estrutura ocupacional também não se fizeram demorar. As economias desenvolvidas tornaram-se, em termos de ocupação da força de trabalho, menos agrícolas e mais industriais e terciárias. Os mesmos autores sublinham: *"Neste período a principal mudança no emprego foi em direção aos serviços, com a parcela do emprego industrial atingindo um pico e, daí, caindo entre 1960 e 1981."* (Op. cit. p. 43) Na França a mão-de-obra agropecuária detinha 21,4% do Pib total em 1960 e passou a 8,3% em 1981; no Japão a tendência foi a mesma: 30,2% da força de trabalho total estava na agropecuária, em 1981 esta fração reduziu-se para 10,0%; e nos EUA, o percentual era de 8,0% em 1960 e caiu para apenas 4,1% em 1981.

De outro lado, o Estado teve papel fundamental no atingimento das altas taxas de acumulação no período. Entre 1952 e 1961, apenas a demanda gerada pelo governo na forma de gasto governamental em bens, serviços e transferências permaneceu em nível próximo a 27% do PIB na Europa e 16% no Japão,o que, sem sombra de dúvida, permitiu um horizonte de longo prazo adequado e estável para o investimento empresarial. Alternativamente, quanto ao investimento privado, outra fonte importante de demanda agregada, o seu percentual no Pib aumentou de 10% para 13% na Europa e de 13% para 24% no Japão, no mesmo período. Tais níveis de gastos públicos e privados somente começariam a infletir na década de 1970.

Assim, atuava o Estado como um agente definidor do conjunto de regras necessárias para que os caminhos a serem percorridos pela acumulação capitalista estivessem pavimentados. Sua atuação pró-ativa no desenvolvimento nacional pode ser inferida pela sua capacidade crescente de operar recursos coletivos. De modo exemplar, Glyn *et alli* (1990: 61) apontam que *"...o gasto público esteve em aproximadamente 28 por cento do PNB nas economias da OCDE em meados de 1950, passando para 34 por cento em finais dos anos*

1960 e para 41 por cento em meados de 1970." Mas não somente este aspecto "quantitativo" que deve ser tomado em conta, neste período em muitos países desenvolvidos foram criados aparatos de proteção social que incluíam ajuda para os desempregados, programas de manutenção de renda mínima para famílias, e expansão da cobertura de pensões e benefícios a aposentados, entre outros.

A implicação mais direta destas últimas formas de ação governamental é que o Estado pôde incentivar o crescimento da demanda de consumo da sociedade. A expansão firme do consumo não apenas foi importante por seu impacto sobre os padrões de vida em massa mas também – e principalmente – porque foi capaz de assegurar para os capitalistas a existência de um mercado firmemente crescente e um ambiente estável para a realização de inversões produtivas.

A ordem internacional que envolvia este auspicioso padrão de crescimento nas economias desenvolvidas estava sendo ditada pelos EUA. Esta nação surgiu no pós-guerra como a nação dominante econômica e politicamente. A nova ordem fundava-se no dólar americano como a moeda lastro do sistema (inicialmente conversível em ouro) e foi construída no âmbito das negociações realizadas em Bretton Woods (BW), com objetivo de evitar os erros do período entre-guerras que geravam muita instabilidade. Assim este novo sistema monetário internacional deveria fundar sua existência em mecanismos geradores de estabilidade. Daí, a vigência de taxas de câmbio estáveis, de políticas nacionais de pleno emprego e de cooperação produtiva e financeira entre países. Este sistema monetário teve papel crucial para garantir a existência das características positivas e benéficas ao crescimento e bem-estar já apontadas sobre a 'macroeconomia do emprego e renda'.

Três características do sistema monetário-financeiro de Bretton Woods formaram o núcleo-base para a estabilidade macroeconômica do período. Tais características, na verdade, tinham um sentido oposto às que vigiam no sistema anterior, o do padrão ouro-divisas. São elas, o câmbio ajustável; controles para os fluxos de capitais e uma instituição regulatória para o gerenciamento dos problemas de balanços de pagamentos. Eichengreen (2000: 131) apontou de modo claro estas novas regras estabilizadores do sistema: *"O câmbio fixo tornou-se ajustável, sujeito a condições específicas (a saber, a existência do que era conhecido como "desequilíbrio fundamental"). Aceitavam-se controles para limitar os fluxos de capital internacionais. E uma nova instituição, o Fundo Monetário Internacional, foi criada para*

monitorar as políticas econômicas nacionais e oferecer financiamento para equilibrar os balanços de pagamentos de países em situações de risco."

Atuaram como reforço à estabilidade do sistema uma intensa cooperação entre os governos nacionais que passaram a monitorar, de modo efetivo, as condições para que os fundamentos acima comentados operassem com a regularidade esperada. *"Diferentemente do que ocorreu no final do século XIX, quando a ajuda externa era limitada a circunstâncias nas quais a estabilidade do sistema era ameaçada, a cooperação entre governos e bancos centrais era contínua."* (Eichengreen, p.182).

De todo modo este sistema – este é o aspecto que deve ser salientado – mais que qualquer outro, gerou um quadro de moldura institucional onde a estabilidade macroeconômica foi a tônica prevalecente sendo, na verdade, ferreamente perseguida e construída pela institucionalidade vigente e menos resultante de ações do livre mercado. A estabilidade do sistema monetário de BW, arduamente buscada pelos governos nacionais, demonstrou, de fato, ter ocorrido num padrão mais consistente e duradouro que qualquer outro sistema monetário-financeiro internacional anterior (e também no posterior) a ele. Bordo e Eichengreen (1993) comprovaram, por meio de extensa verificação empírica, a estabilidade do sistema. Ao analisar a performance de BW relativamente a outros regimes monetários internacionais concluíram que ele exibiu a melhor performance geral que qualquer outro regime. Ou seja, ele foi capaz de garantir maior estabilidade, e por um período de tempo mais duradouro, para a operação de um conjunto de variáveis macroeconômicas relevantes[6].

O fim do sistema de Bretton Woods em 1971, com a recusa dos EUA em manter a convertibilidade em ouro ao dólar, criou espaço para a intensificação da contestação ao dólar como moeda principal do sistema internacional, fenômeno que já havia ocorrido desde a década de 1960 por determinação do presidente francês De Gaulle. Amplas transformações nos mercados mundiais findaram por forçar a que o dólar chegasse a esta situação de fragilidade: a expansão dos interesses de empresas multinacionais americanas, na Europa e em

[6] As comparações, feitas pelos autores, foram realizadas com base em dados anuais para: o regime de Bretton Woods (1946-1970); o regime de taxas flutuantes de câmbio do período 1974-89; os dois regimes anteriores a BW: o período entre-guerras (1919-39) e o período do padrão-ouro (1881-1913). Foram nove as variáveis investigadas para sete países desenvolvidos (EUA, Reino Unido, Alemanha, França, Japão, Canadá e Itália): taxa de inflação; crescimento real per capita; crescimento nominal per capita; taxas nominais de juros de curto e longo prazos; taxas reais de juros de curto e longo prazos; e taxa de variação das taxas de câmbio nominal e real.

outras regiões, concorreu para que o sistema financeiro se tornasse mais flexível para realizar operações correntes entre mercados nacionais distintos relacionadas às suas atividades produtivas.[7]

Este novo movimento de fluxos de capitais implicou em pressão muito forte sobre o mercado de moedas conversíveis. A resultante destas pressões foi o surgimento do mercado de eurodólares. Empresas americanas passaram a aplicar seus lucros nas filiais de bancos americanos na praça de Londres de maneira a escapar dos controles à saída de capitais da rígida, à época, legislação financeira/bancária americana.

As novas alterações no ambiente de movimentação dos capitais financeiros repercutiram sobre a forma de atuação das empresas capitalistas. O comportamento microeconômico da empresa oligopolista passou, paulatinamente ao longo dos anos 80, a atuar com uma nova lógica. Na sua busca de maximizar lucros, os ganhos financeiros desempenharam papel estratégico: além do seu negócio propriamente relacionado ao 'chão da fábrica', há, agora de modo expandido, a esfera financeira (na forma de títulos privados e públicos da mais variadas espécies) em que o capital industrial busca a acumulação de riqueza.

A questão cambial neste contexto é de extrema relevância. As empresas oligopólicas globais, por atuarem em muitos países, terminam por operar - em cada instante de tempo de seus negócios - com várias moedas nacionais, situação tal que passou a exigir um gerenciamento ostensivo do valor dos ativos mantidos nos diversos padrões monetários nacionais. Daí a importância de manter riqueza financeira sob constante propósito de valorização inclusive especulando ativamente com variações cambiais. A instabilidade – e os diferenciais daí advindos - no valor das moedas dos países pode transformar-se em fonte expressiva de ganhos, bem como de perdas, especulativos.

Um quadro de instabilidade estava, paulatinamente, sendo montado com a expansão de mercados especulativos de câmbio e com crescimento (quantitativo e qualitativo) do sistema de crédito financeiro, inicialmente na praça de Londres, depois em várias outras praças

---

[7] Para Petrella (1996, p. 68), a declaração de não convertibilidade do dólar em ouro feita pelo governo Nixon em agosto de 1971 representou o evento inaugural de uma nova era. Os caminhos para uma economia global estavam sendo pavimentados em larga medida por aquele ato que viria a impulsionar os fluxos de capitais em escala global e dar forma a um padrão de riqueza que se moveu, nas palavras deste autor, de uma riqueza das nações (*wealth of nations*) para a era da riqueza do mundo (*wealth of the world*), isto é, aquele ato poderia ser visto como o evento inaugural da era da globalização financeira.

européias. Estas novas atividades econômicas, conformando um padrão de criação exacerbada de riqueza financeira, passariam a dar a tônica ao desenvolvimento das economias capitalistas nas décadas posteriores numa moldura que pode ser entendida como uma "macroeconomia da riqueza financeira".

O expressivo crescimento dos ativos financeiros no conjunto da riqueza global tornou-se um padrão predominante. Coutinho e Belluzzo (1996) citando dados do BIS captaram esta tendência: de um valor de mercado de US$ 5 trilhões para o estoque da riqueza financeira no início dos anos 1980, chegou-se a US$ 35 trilhões em 1995. E mais, segundo os autores: *"Neste mesmo ano, o volume de transações transfronteiras com estes papéis alcançou 140% do PIB do G-7, contra 35% em 1985."* (Op. cit. p 130).

Uma grande diferença com relação ao período anterior, da 'idade de ouro' do capitalismo, é que as poupanças, nesta etapa atual da riqueza financeira, não são mais transformadas em créditos bancários para o financiamento de atividades produtivas, pelo contrário, se transformam em valores a serem manipulados pelos mercados de ativos. Ou seja, as poupanças privadas não se transformam, inequivocamente, em acréscimo de demanda agregada. Seu caminho é mais tortuoso, sendo elas canalizadas mais rotineiramente para a alimentação de bolhas de ativos.

Uma expressão central desta nova forma de riqueza é a sua instabilidade intrínseca, ela mesma necessária para que ganhos especulativos possam ser gerados. Este quadro de incerteza constitutiva advém, seguindo Coutinho e Belluzzo (1996), de três características fundamentais destes mercados: a) profundidade, que se refere à existência de mercados secundários que intensificam o grau de negociabilidade dos vários papéis transacionados; b) liquidez e mobilidade, que se referem à *"...facilidade para entrada e saída das posições assumidas"* (Op cit. p. 131); e c) volatilidade, porque as expectativas acerca dos preços transacionados alteram-se constantemente.

Tais características imprimem ao ciclo econômico um movimento muito peculiar ora na alta, ora na baixa. Quando na alta, ocorre uma rápida e excessiva valorização das ações das empresas e também uma valorização do patrimônio financeiro das famílias. Daí sucede-se uma expansão do endividamento que expande o investimento produtivo e a demanda de consumo. No entanto, porque as expectativas acerca dos negócios estão em alta, os agentes são estimulados a ampliar ainda mais suas posições no mercado financeiro, reforçando a onda

especulativa e criando uma 'bolha' no mercado de ativos financeiros. Porém, mesmo na alta do ciclo, o investimento realizado tende a ser predominantemente de natureza volátil, diferindo muito do padrão de investimento do período fordista. Os agentes estão mais atraídos a investir suas poupanças em ativos financeiros geradores de ganhos rápidos que no investimento produtivo real (*greenfield*). *"Essa característica* [...] *explica o desempenho medíocre do investimento produtivo, com exceção dos setores que lideram a inovação tecnológica, particularmente na telemática, cuja dinâmica é tipicamente schumpeteriana.*" (Op. cit. p.133).

No momento de baixa do ciclo, provocado por mudanças nas expectativas quando agentes começam a se desfazer de suas posições e sacar o investimento realizado, o que se vê é a drástica contração, por parte das empresas, nos gastos em investimento juntamente com corte de pessoal para redução da folha de salários. As famílias, de seu lado, passam a diminuir o seu nível de consumo corrente ao verem seus portfólios financeiros rapidamente desvalorizados. A situação mais corrente quando se instala a fase de baixa, isto é, a crise, é que tanto para as empresas quanto para as famílias a *"...pronunciada e súbita reversão do ciclo de "inflação de ativos' tende a acarretar o aparecimento de desequilíbrios patrimoniais."*. Belluzzo (1998: 178-9).

Tanto na fase altista quanto na baixa do ciclo econômico, o que predomina é a dinâmica dos mercados de ativos financeiros sobre os de ativos reais. Dessa forma, as decisões de gastos reais em investimento e consumo para crescimento da economia passam a depender das flutuações e expectativas geradas no mercado financeiro. Nesse diapasão, variáveis de demanda agregada essenciais para o crescimento econômico, tornam-se instáveis e reticentes ao controle da política econômica. Recorrendo novamente a Coutinho e Belluzzo (1998), onde eles afirmam: *"A peculiaridade das economias contemporâneas – onde a finança direta e securitizada é predominante – parece ser a alta sensibilidade das decisões de gasto a flutuações nos preços dos ativos."* (p.141).

Sem dúvida, uma síntese esclarecedora das transformações que estão ocorrendo na etapa atual do capitalismo e esboçadas nos parágrafos anteriores está em Braga (1998). Este autor refere-se ao fato de que *"...a financeirização é o padrão sistêmico de riqueza que se originou nos anos 60, a partir dos Estados Unidos, e se difundiu mundialmente, nas últimas décadas, provocando grandes instabilidades..."* (p. 195). A hipótese do autor é que este momento de

financeirização não é apenas mais uma expansão das finanças tal como outras que ocorreram ao longo da história, pelo contrário, a especificidade atual: *"...ela não decorre apenas da práxis de segmentos ou setores - o capital bancário, os rentistas tradicionais – mas, ao contrário, tem marcado as estratégias de todos os agentes privados relevantes, condicionado a operação das finanças e dispêndios públicos, modificado a dinâmica macroeconômica."* (p. 196).[8]

O momento atual da economia financeirizada apresenta já claras e inequívocas manifestações das características que lhe são constitutivas e, portanto, são exemplares para o seu entendimento enquanto padrão sistêmico: a) a relação, em valor, entre ativos financeiros e ativos reais tem aumentado em favor dos primeiros; b) as operações cambiais totais cresceram mais que proporcionalmente às operações do comércio internacional; c) as taxas de crescimento da riqueza financeira têm sido superiores às do Pib e do estoque de capital; e d) crescimento expressivo dos lucros financeiros com parcela dos lucros totais das corporações industriais[9].

As implicações deste padrão sistêmico para o desenvolvimento dos países subdesenvolvidos são muito negativas. Um aspecto fundamental a ser considerado é o de quais são os atores econômicos relevantes neste novo padrão de acumulação financeiro. Já tínhamos apontado antes a preponderância da empresa oligopolista pois é ela que tem as condições em termos de massas acumuladas de capitais, lucros, tecnologia, redes de fornecedores, etc disponíveis para a acumulação financeira através da valorização/desvalorização de ativos.

---

[8] São vários os autores que concordam com este diagnóstico de que estamos diante de um padrão eminentemente financeiro de geração de riqueza. David Harvey, em seu livro 'Condição Pós-Moderna' publicado originalmente em 1989 já anunciava esta mudança. Vale a pena citá-lo: *"O que parece realmente especial no período iniciado em 1972 é o florescimento e transformação extraordinários dos mercados financeiros (...). Tem havido fases da história capitalista – de 1890 a 1929, por exemplo – em que o "capital financeiro" (como quer que seja definido) parece ocupar uma posição de fundamental importância no capitalismo – apenas para perder essa posição nas crises especulativas que sobrevêm. Na atual fase, contudo, o que importa não é tanto a concentração de poder em instituições financeiras quanto a explosão de novos instrumentos e mercados financeiros, associada à ascensão de sistemas altamente sofisticados de coordenação financeira em escala global. Esse sistema financeiro foi o que permitiu boa parte da flexibilidade geográfica e temporal da acumulação capitalista."* (Harvey. 1996, p. 181).

[9] Dados recentes, apresentados por Gonçalves (2002), sobre o ciclo de crescimento econômico da década de 1990 nos EUA confirmam o quadro: *"A relação entre riqueza financeira e renda cresceu significativamente a partir de 1995. Nos EUA, 57% da riqueza privada (pessoas físicas) consistem em ativos financeiros e 43% da população adulta têm investimentos no mercado de ações. As ações representaram 28% da riqueza financeira dos domicílios em 1997*. (...). *Estima-se, ainda, que o aumento do preço das ações nos EUA foi responsável por 20-25% do aumento do consumo neste país a partir de 1995."* (Op cit, p. 42).

Estas empresas, entretanto, pertencem, majoritariamente, aos países mais desenvolvidos (EUA, Japão e Europa), daí que as estratégias de crescimento são feitas, de um lado, de modo a ampliar a acumulação mundial localizada nacionalmente em vários países e, de outro, garantir que os frutos (lucros e juros) retornem para os países de origem, centros das decisões sobre a acumulação.

Do ponto de vista da realização de investimentos produtivos em países subdesenvolvidos, os condicionantes gerais das decisões de investir estão amplamente atrelados ao ambiente macroeconômico garantidor de estabilidade para as políticas monetárias nos países hospedeiros. Sabendo-se que nestes países uma característica constitutiva é a instabilidade macroeconômica, a entrada de capitais produtivos fica permanentemente ameaçada.

A 'aversão à iliquidez' que os detentores de riqueza têm demonstrado, conforme assinalou Belluzzo (1998), tornou-se um obstáculo quase intransponível ao crescimento econômico, pois os investimentos em atividade produtiva real ao imobilizar o capital financeiro implicam em perda de rentabilidade para este último. Vale lembrar que a possibilidade de um projeto produtivo vir a ser financiado tem demonstrado uma relação inversa com o tempo de maturação do investimento: quanto maior o tempo de maturação do projeto novo, menor a possibilidade de ser financiado.

A efetividade de políticas de desenvolvimento, neste cenário, tem sido irremediavelmente comprometida; um conjunto amplo de novas restrições para os países em desenvolvimento está sendo erigido nesta nova ordem mundial. A impossibilidade de convergência no crescimento econômico entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos sob as regras de funcionamento das finanças globalizadas é cada vez mais concreta. Este cenário pessimista está cada vez mais sendo visto como uma realidade por vários analistas. Segundo Braga (Op cit, p.218)*"...ao contrário do que formula a sabedoria convencional sobre a globalização, as decisões destes global players trazem mais fatores de desequilíbrio para a divisão internacional do trabalho do que a internacionalização capitalista anterior, em que foram possíveis industrializações, na periferia do sistema com a participação de multinacionais."*

Cabe perguntar-se porque razões um padrão de crescimento capitalista dinâmico e estável veio a transformar-se noutro muito mais instável e errático, e sem crescimento

autosustentado? Belluzzo (1995, 1998) afirma que o acirramento da concorrência capitalista – em novas bases desde os anos 1970 – teria conduzido a esta configuração do sistema capitalista. Com parques industriais tecnologicamente ultra-modernos, o Japão e Alemanha passaram a deter fatias crescentes do comércio e do produto mundial revigorando desse modo o papel de suas moedas nacionais dentro do sistema monetário-financeiro internacional. Criaram, portanto, condições para a contestação ao poder do dólar como a moeda internacional por excelência[10].

Os EUA sentiram-se ameaçados em seu poderio industrial e financeiro justamente pelos países com os quais a economia americana sustentava déficits comerciais avantajados. Em 1979, uma reação drástica à vulnerabilidade externa de sua economia veio à baila com a política de aumento da taxa de juros elaborada pelo Federal Reserve (Fed). Foi imposto, via a política de juros altos, um doloroso ajuste interno à economia americana com repercussões sobre todo o restante da economia mundial. De um só golpe, o Fed criou as condições para, de um lado, a retomada da hegemonia do dólar como moeda central do sistema monetário-financeiro e, de outro, deter o processo de perda do poderio tecnológico do parque industrial americano. Os capitais que passaram a afluir para os EUA na busca de taxas de juros mais altas permitiram a recomposição acelerada de ganhos de produtividade advindos dos dispêndios em novas tecnologias.

Simultaneamente, tem início neste final da década de 1970, um conjunto de transformações estruturais que resultaram no arrefecimento do crescimento das economias centrais e no bloqueio ao desenvolvimento das economias periféricas. No plano da financeirização da riqueza viu-se, durante a década de 80, uma onda de desregulamentações financeiras combinada com a adoção de novas tecnologias de microeletrônica a qual intensificou o fluxo de capitais – portfólio, IDE etc – nos países centrais (EUA, Japão e Europa Ocidental) e nos países da Ásia-Pacífico.

---

[10] Sem dúvida, o quadro internacional prevalecente foi de crescente concorrência intercapitalista, a partir da década de 1970, entre capitais americanos, europeus e também asiáticos. O que teria tensionado demasiadamente a economia americana para recompor sua posição hegemônica. Quadro adverso que permanece até os dias atuais. O próprio Belluzzo (1998. p. 172) asseverou que: *"A intensificação da concorrência foi produzida, em primeiro lugar, pelo fim da reconstrução européia que deixou como legado sistemas industriais revitalizados e competitivos, sobretudo, na Alemanha mas também na França e na Itália; em seguida, pelo avanço internacional do capital japonês; e depois, pelo aparecimento dos chamados tigres asiáticos."*

No plano da esfera produtiva, as novas tecnologias de microeletrônica e comunicações em ascensão consolidaram um novo paradigma produtivo e modificaram a atuação das corporações multinacionais a qual se tornou mais refinada em face de uma estratégia empresarial renovada com alcance global dos mercados corporativos. No entanto, mesmo em face desta nova fronteira tecnológica para expansão dos investimentos, os fluxos de capitais apresentaram um caráter mais especulativo que produtivo. Carneiro (2002) sustenta que tanto para os investimentos diretos (IDE) quanto os em portfólio o caráter especulativo, volátil e curto-prazista da estratégia dos investidores predominou sobre as estratégias de investimento em *greenfield*. Sobre o IDE este autor comentou o seguinte: *"Nas diversas caracterizações do IDE, percebe-se que, a partir dos anos 80, ele assumiu basicamente a forma de fusões e aquisições e alianças estratégicas em detrimento do greenfield investment*."(p. 239) O mesmo valendo para os capitais de portfólio: *"...é notório o crescimento mais rápido dos fundos mútuos, em especial dos hedge funds, que possuem uma maior propensão ao risco. Os fundos de pensão, por sua vez, são induzidos crescentemente a um comportamento especulativo na medida em que a remuneração de seus gestores passa a ser determinada por critérios de performance."* (p. 238-9)

Na periferia do sistema transcorriam, no entanto, anos demasiado difíceis. Durante esta década de 1980, a América Latina foi excluída do mercado internacional de crédito por conta da crise generalizada das dívidas externas dos vários países – México, Brasil e Argentina à frente. Dívidas que, na verdade, explodiram com o aumento das taxas de juros americanas as quais resultaram em uma drenagem gigantesca de recursos da região em direção às economias centrais. Neste decênio o crescimento econômico foi persistentemente bloqueado, de um lado, porque capitais adicionais necessários para a expansão do investimento deixaram de afluir na região, isto é, as entradas cessaram e, de outro, por que as saídas de capitais para pagamentos das obrigações com as dívidas externas aumentaram em demasia.

No decênio de 1990, a periferia é incorporada à globalização financeira[11]. É esta novidade que caracteriza uma segunda etapa do processo de globalização. Os países

[11] A CEPAL tem mostrado em seus estudos este momento de reentrada na década de 1990 da América Latina e Caribe nos mercados de capitais internacionais e aponta, ademais, a maior volatilidade destes fluxos relativamente a fases pretéritas. No período que vai de 1975-81 a média em bilhões de dólares (de 1990) dos fluxos de capitais foi de US$ 45,6 com desvio-padrão de 8,1. Ao longo da década de 80, exatamente entre 1982-90, a média foi de US$ -15,4 com desvio-padrão de 9,6, portanto, foi um fase de saídas de capitais como

emergentes são reentronizados ao mercado de capitais depois de uma década em que este se circunscreveu às economias centrais predominantemente, e, em menor escala, às economias do sudeste asiático.

Os dados elaborados pelo Fundo Monetário Internacional (apud Carneiro 2002) mostram uma trajetória ascendente de fluxos de capitais privados líquidos para os países emergentes entre 1990 (US$ 45,8 bi) e 1996 (US$ 224,2 bi) e uma queda acentuada entre este último ano e o ano de 2000 (US$ 32 bi). A queda pronunciada nos fluxos líquidos é atribuída à enorme sensibilidade destas formas de capitais à crise das economias asiáticas, o que precipitou uma saída vertiginosa (*flight to quality*) em busca de refúgios mais seguros: em 1999 e 2000 saíram das economias emergentes cerca de US$ 172 bilhões em cada ano.

De qualquer modo, deve-se ter em conta que os fluxos de IDE atingiram patamares elevados ao longo da década: de US$ 32 bi em 1990 para US$ 120,4 bi em 1995 e US$ 146 bi em 2000. No entanto, sua destinação fundamental foi na direção dos processos de compras e fusões – particularmente na América Latina, as privatizações de amplos segmentos produtivos estatais foram o chamariz para a entrada de capitais – daí que não houve a expansão da formação de capital na intensidade requerida par ativar o crescimento sustentado das economias, como sugerido pelos *policy makers* da globalização: os economistas do FMI, Banco Mundial e seus congêneres nas administrações nacionais.

Este processo de compra de ativos patrimoniais configurou-se, na verdade, em elemento da estratégia das grandes corporações multinacionais com sede nos países desenvolvidos para avançar posições nos mercados da periferia e reforçar seu poderio financeiro e produtivo em escala global. Uma divisão espacial de trabalho consolida-se muito claramente em escala global com o comando financeiro e os núcleos de pesquisa e desenvolvimento tecnológico situados nos países-sede das corporações – em geral, na tríade EUA, Japão e Europa – e um espalhamento de plantas em vários países da periferia escolhidos de modo a minimizar custos (trabalhistas, de infra-estrutura e de obtenção de matérias-primas etc) e/ou, ainda,

---

havíamos comentado. Mais recentemente, entre 1991-98, as entradas de capitais são retomadas atingindo a média de US$ 44,9 com desvio-padrão de 16,7, sendo este último substancialmente superior aos verificados nas fases anteriores confirmando a natureza instável deste ciclo de globalização financeira (Stallings e Peres, 2002).

simplesmente, realizar lucros excepcionais no mercado financeiro por meio de processos de compra/venda e fusões de ativos.[12]

1.4 – A globalização e a erosão da soberania econômica dos estados nacionais subdesenvolvidos

A posição de dependência da oferta de capitais – financeiros, tecnológicos e produtivos – com relação aos países cêntricos do capitalismo caracteriza o subdesenvolvimento econômico. Contrariamente às predições do pensamento econômico convencional de que a globalização tende a beneficiar os países menos desenvolvidos pela expansão acelerada do comércio internacional e dos fluxos de capitais, a globalização ora em curso caminha no sentido do curso histórico 'natural' do capitalismo, isto é, de exacerbar as diferenças entre 'centro' e 'periferia'.

Elementos novos estão na pauta das discussões sobre as transformações do capitalismo, sendo que a redução do poder estatal sobre as estrutura econômicas tem se revelado preocupante. Celso Furtado (1998) em suas reflexões sobre este novo capitalismo global constata este evento político e aponta com muita ênfase as conseqüências nefastas que as limitações impostas à atuação do estados nacionais tendem a exacerbar: *"...a imbricação dos mercados e o subseqüente debilitamento dos atuais sistemas estatais de poder que enquadram as atividades econômicas estão gerando importantes mudanças estruturais que se traduzem por crescente concentração da renda e por formas de exclusão social que se manifestam em todos os países."* (Op. Cit. p. 26).

O que está claro, portanto, é que este novo padrão de acumulação sob comando da riqueza financeira enfraquece e provoca erosões no poder dos Estados no sentido clássico de um poder eminentemente nacional. As saídas que as economias mais poderosas têm percorrido

[12] O economista João Furtado (1999: 113) apontou com clareza esta etapa da divisão espacial do trabalho, comandada pela esfera financeira, da corporação multinacional: *"O caráter centralizado do comando financeiro da grande empresa e os elos da sua estrutura patrimonial, de um lado, e o amplo leque de suas atividades, das funções e dos locais de implantação, de outro, fazem de cada uma das filiais uma unidade de coleta de excedente e um instrumento da concorrência mundializada. É por isso que as atividades estratégicas da empresa e o seu controle financeiro permanecem centralizados, localizados."* (grifos do autor).

têm sido de criação de blocos econômicos supra-nacionais que se, por um lado, criam espaços de fortalecimento frente à concorrência, significam, de outro, certa perda de soberania nacional.

Na verdade, este processo de modificação da autonomia do Estado nacional já começou na própria crise e desaceleração do crescimento econômico nos anos 70 e foi estimulado pelo recrudescimento da concorrência capitalista.

Os economistas conservadores liberais interpretaram a crise como resultado do excesso de regulação e de intervenção econômica nos mecanismos equilibradores do mercado. A crítica recaiu, principalmente, sobre o excessivo aparato de proteção social (*welfare state*) que as economias industrializadas já não podiam mais suportar como antes; a excessiva intervenção sindical impedia que os capitalistas fizessem os ajustes (demissões) necessários à realização de lucros; e a regulamentação bancária teria, principalmente nos EUA, levado a descasamentos entre tomadores e emprestadores de crédito.

Dito de outra forma, o diagnóstico conservador via o excesso de intervencionismo estatal como o fator responsável pela crise prevalecente. A teoria das expectativas racionais, a arma dos economistas da escola de Chicago, trazia evidencias de que o ativismo fiscal estaria criando uma série de impedimentos ao bom funcionamento da economia. As políticas monetárias, sugeriam eles, é que poderiam reconduzir a economia ao pleno emprego. Cabendo ao estado apenas implementar políticas monetárias estáveis de modo a tornar críveis as expectativas de juros e lucros das empresas e dos agentes econômicos em geral.[13]

É visível, pelo que descrevemos sobre o crescimento das economias nas décadas de 1980 e 90, a mudança nas variáveis que comandaram o desenvolvimento relativamente às décadas keynesianas. O papel econômico do Estado em manter um alto nível de emprego via a elevação do seu gasto deixou de ser uma norma para a conduta da política econômica. O

[13] Embasando a sua teoria com o conceito de uma 'taxa natural de desemprego' que é, por sua vez, inspirado diretamente na curva de Phillips (cuja proposição deve-se a uma constatação empírica de uma relação inversa entre desemprego e nível de preços), tal escola, encabeçada pelo seu maior expoente, Milton Friedman, passou a advogar que qualquer tentativa da política econômica em reduzir a taxa de desemprego (isto é em buscar o pleno emprego) conduzirá inequivocamente ao aumento na taxa de inflação. O que terminará por reduzir o ímpeto ao investimento por parte dos empresários e o crescimento econômico será frustrado. Em resumo, a política econômica ativa - principalmente a fiscal - para debelar o desemprego se revelará, em última instância, inefetiva. Este foi, de fato, um dos mais duros golpes que o pensamento advogador da intervenção governamental já recebeu. Para uma visão sintética das idéias que alicerçam o monetarismo friedmaniano ver, entre outros, Blaug (1999) e Buchholz (2000).

modelo de capitalismo cooperativo prevalecente na '*golden age'* perdia seu sentido à medida que se consolidava o novo contexto internacional de ampla financeirização da riqueza.

Cabe explicitar aqui que o significado político da era keynesiana do capitalismo revelou-se importantíssimo em termos históricos. Permitiu que ideais de progresso, desenvolvimento e igualdade se consolidassem como conquistas irreversíveis da civilização humana. Em particular, o papel econômico do Estado visando manter altos níveis de emprego por meio de um alto nível de gastos governamentais tornou-se uma norma universalmente aceita para a condução da política econômica em nações com amplo e diversificado espectro político. Confirmou esta visão, a expansão do gasto governamental como proporção do Pib nos países da OCDE por mais de duas décadas visando a obtenção do pleno emprego. Não é por outra razão que o economista indiano de formação keynesiana Bhaduri (2000:13) afirmou sobre esta época *"Talvez tenha sido também a idade de ouro para o estado-nação na sua condução da política econômica."*

Com a globalização das estruturas produtivas e financeiras do capitalismo, a política de inspiração keynesiana torna-se impossível de ser implementada. A influência, de um lado, das novas normas mais liberais do comércio internacional e, de outro, das finanças desreguladas, minam a capacidade e a efetividade do manejo dos componentes de demanda agregada – consumo privado, investimento privado e gasto público – no plano interno da nação.

Um aspecto preocupante na globalização é que os estados-nação estão cada vez mais direcionados a atender às demandas e requerimentos de um processo que é guiado, não pela autoridade política nacional, mas pelas corporações multinacionais e pelos interesses privados do mercado de capitais internacional. Nos países desenvolvidos, o Estado é requerido pelos capitais privados para criar as condições necessárias ao aumento de seu poder de concorrência global.[14] Na periferia, os Estados estão fadados a apenas promover as condições necessárias à atração de capitais.

[14] Não é à toa que Belluzzo (1998, p. 192) chega a afirmar: *"Para escândalo dos liberais, a grande empresa que se lança à incerteza da concorrência global, necessita cada vez mais do apoio do estados nacionais dos países de origem.* (...)*. Elas dependem do apoio e da influência política de seus estados nacionais para penetrar em terceiros mercados (acordos de garantia de investimentos, patentes etc.), não podem prescindir do financiamento público para suas exportações nos setores mais dinâmicos e seriam deslocadas pela concorrência sem o benefício dos sistemas nacionais de ciência e tecnologia."*.

Uma trajetória parece estar se definindo, grosso modo, quanto à rearticulação hierárquica dos países no sistema capitalista atual: o fortalecimento das três zonas geoeconômicas comandadas por potências capitalistas – o bloco da América do Norte (NAFTA), que inclui México e Canadá e pretende expandir-se para todo o resto do continente americano (Américas Central e do Sul) sob comando da economia americana; a União Européia sob comando da Alemanha e França; e a área de influência do Japão no Sudeste Asiático. Visto desse modo, anuncia-se uma completa dependência dos países subdesenvolvidos em relação a cada uma das partes desta tríade do centro dinâmico do capitalismo e as possibilidades de desenvolvimento com autonomia nacional, tal como a história do capitalismo pariu, no passado, as economias desenvolvidas, ficam vetadas a novos países postulantes.

A tendência a uma reorientação progressiva das ações do estado-nação no capitalismo globalizado não tem, contudo, como temos visto até então uma direção positiva no sentido de oferecer condições para a retomada do desenvolvimento no mundo capitalista. Tem-se assistido, em verdade, nas últimas duas ou três décadas a um espetáculo renovado do movimento dos 'moinhos satânicos'. Na fase atual, a expectativa da entrada em ação da contraparte protetora da unidade social referida no 'duplo movimento', tal como asseverou Polanyi, não tem se concretizado; o movimento do capital em sua corporificação financeira moderna tem sistematicamente enfraquecido as forças agregadoras criadas para manter a unidade e saúde do corpo social[15]. O desemprego quer nos países desenvolvidos, quer nos em desenvolvimento, tem sido uma constante fonte de preocupação para os governos nacionais; as

[15] Para Polanyi (2000), a construção de uma sociedade fundada essencialmente na auto-regulação dos mercados tende ao esfacelamento do seu próprio processo civilizatório. Isto não teria ocorrido por que a sociedade foi capaz de criar um contrapeso – erigido pelo controle social das chamadas mercadorias 'fictícias' (terra, trabalho e dinheiro) – à economia de mercado. Daí a idéia de um 'duplo movimento'. Com as palavras do autor*: "A história social do século XIX foi, assim, o resultado de um duplo movimento; a ampliação da organização do mercado em relação às mercadorias genuínas foi acompanhada pela sua restrição em relação às mercadorias fictícias. Enquanto, de um lado, os mercados se difundiam sobre a face do globo e a quantidade de bens envolvidos assumiu proporções inacreditáveis, de outro uma rede de medidas e políticas se integravam em poderosas instituições destinadas a cercear a ação do mercado relativa ao trabalho, à terra e ao dinheiro. Enquanto a organização dos mercados mundiais de mercadorias, dos mercados mundiais de capitais e dos mercados mundiais de moedas, sob a égide do padrão-ouro, deu um momentum* (grifo no original*) sem paralelo ao mecanismo de mercados, surgiu um movimento bem estruturado para resistir aos efeitos perniciosos de uma economia controlada pelo mercado. A sociedade se protegeu contra os perigos inerentes a um sistema de mercado auto-regulável, e este foi o único aspecto abrangente na história desse período."* (Op cit. p.98).

taxas de crescimento econômico têm sido muito baixas vis-à-vis períodos anteriores do capitalismo; e a desigualdade de renda tem aumentado em escala aflitiva seja no plano Norte-Sul da economia mundial, seja no interior das próprias nações desenvolvidas e subdesenvolvidas.

Nos países subdesenvolvidos a crise de intervenção estatal é sintoma deste novo quadro desfavorável à arbitragem da relação capital/trabalho relativamente ao que ocorreu na era fordista do desenvolvimento. Sob uma forma renovada de concorrência intercapitalista, agora em nível global na sua relação com o espaço e instantânea na sua relação com o tempo, as corporações financeiras tendem a forçar os estados-nação da periferia a oferecerem generosas contrapartidas para que investimentos sejam deslocados para seus territórios. Harvey (1996, p. 160) aponta claramente esta perda de poder ao assinalar que o Estado *"(...) É chamado a regular as atividades do capital corporativo no interesse da nação e é forçado, ao mesmo tempo, também no interesse nacional, a criar um 'bom clima de negócios", para atrair o capital financeiro transnacional e global e conter (por meios distintos dos controles de câmbio) a fuga de capital para pastagens mais verdes e mais lucrativas."* No entanto, a despeito das ofertas de facilidades – tais como, provisão de infra-estrutura e desregulamentações de toda ordem – feitas pelos Estados nacionais, os capitais financeiros não têm como regra a fidelidade para com o território nacional. Com informações abundantes e velozes sobre as possibilidades de ganhos financeiros e/ou produtivos em escala global, tais capitais tendem a sair de um dado país tão rapidamente como entraram, caso os retornos sobre o investimento não sejam os mais altos possíveis dentre um leque de países alternativos.

Os mecanismos, sob os quais a reorientação do estado-nação na periferia do capitalismo vem operando e tem ganho forma concreta, estão relacionados primordialmente a dois movimentos em tendência de consolidação na economia da globalização, já apresentados na seção anterior. São eles: a expansão dos fluxos de capitais financeiros internacionais e a consolidação de corporações multinacionais como agentes determinantes do investimento produtivo. Adicionemos alguns outros elementos para uma correta compreensão:

a) Expansão dos fluxos de capitais financeiros internacionais

A diminuição da autoridade do estado-nação pode ser identificada em, pelo menos, três movimentos sobre a demanda agregada doméstica como resultante desta nova ordem de fluxos financeiros privados. O primeiro relaciona-se ao fato de que as políticas fiscal e monetária elaboradas para expandir a demanda tendem, neste novo contexto de globalização, a gerar incontáveis vazamentos para o exterior na forma de importações resultante das pressões dos países desenvolvidos para que a periferia promova ampla liberalização comercial e financeira. Os esforços reiterados do governo americano em pressionar para que os países liberalizem seus mercados financeiros e produtivos explicam esta 'opção' de política econômica na periferia em moldes neoliberais. O Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial têm atuado com muita intensidade para garantir que os interesses americanos tenham êxito. Na América Latina, as reformas empreendidas contribuíram para que significativas saídas de capitais de seus países ora na forma de déficits comerciais, ora no pagamento de renda ao capital. Na Ásia, mesmo com uma inserção mais favorável no comércio internacional propiciadora de saudáveis superávits comerciais, a liberalização financeira resultou em saídas repentinas e drásticas de capitais, terminando em crises financeiras.

Em segundo lugar, num regime de acentuada abertura do comércio internacional, mesmo que a liberalização das importações nos países em desenvolvimento seja sustentada, pelo menos por um breve período, por entradas de capitais internacionais, déficits comerciais, que por ventura ocorram, implicam em redução da demanda agregada e do produto e em pressões para a manutenção de uma taxa de câmbio artificialmente valorizada. A política de governo se vê, portanto, restringida, por mais um motivo, pelas regras dos capitais financeiros.

Finalmente, a base fiscal dos governos nacionais tende a ser enfraquecida. Na verdade, os governos perdem a autonomia para ampliar as receitas de impostos internamente pois quanto mais integrados os mercados financeiros internacionais se tornam, maiores os perigos enfrentados pela política econômica nacional para que os níveis de impostos mais altos de um país relativamente a outros resultem em fugas de capital. O mesmo raciocínio pode ser colocado para entender a perda de liberdade para reduzir as taxas de juros: os capitais abandonariam o país caso suas taxas reais de juros permanecessem em níveis menores que as de países em situações econômicas semelhantes.

Em suma, os governos nacionais nos países em desenvolvimento estão cada vez mais propensos a satisfazer (e ajustar-se aos) os humores e crenças difundidos sobre o funcionamento dos mercados financeiros globalizados. Um enquadramento desse tipo permite entender por que governos nacionais os mais diversos estão convergindo às mesmas políticas econômicas que passam necessariamente por liberalização do comércio, do investimento e das finanças.

b) o crescimento e consolidação das corporações multinacionais (CMNs)

Não somente as finanças têm se expandido em ritmo acelerado, o comércio internacional também vem se mostrando um elemento muito dinâmico na nova ordem global. Segundo a UNCTAD, a sua taxa de crescimento foi cerca de duas vezes maior que a do Pib mundial desde a Segunda Guerra. No entanto, a peculiaridade da expansão das transações comerciais é que as empresas multinacionais assumiram um papel central, ora por que aproximadamente 40% do volume de comércio de produtos industriais são realizados sob a forma intra-firma, isto é, entre as empresas subsidiárias destas corporações, ora por que esta expansão comercial está ligada à própria internacionalização da produção empreendida por tais companhias.

Lado a lado com esta presença majoritária no comércio internacional, as evidências apontam, entretanto, para uma pouco expressiva importância relativa das multinacionais em indicadores de investimento produtivo internacional. A participação do investimento direto externo (IDE) na formação de capital fixo, ou mesmo o estoque acumulado de capital do IDE sobre o PIB não tem sido muito relevante. Ainda segundo relatórios da UNCTAD a proporção do IDE na formação de capital fixo, para o conjunto das economias nacionais, apenas dobrou, na média de dois períodos de quatro anos, de 4,4% em 1981-85 para 8,7% em 1991-95. Como uma fração do PIB, o estoque acumulado de IDE aumentou no mesmo período de 11% para 20%. E a distribuição espacial destes indicadores também não tem diferido: no sudeste da Ásia a razão investimento direto externo (IDE)/formação de capital fixo foi de apenas 10,7% no período 1991-95; na América Latina foi de 10% e na Europa de 13,6%.

Um contra-senso aparente se coloca aos nossos olhos: as CMNs, ao mesmo tempo que são tão desejadas e disputadas pelos países, representam uma fração ainda pouco expressiva do investimento internacional. A disputa que os governos nacionais têm se proposto a aceitar para hospedar investimentos das CMNs não pode ser entendida, pois, pelos números acima apresentados. Uma análise mais qualitativa do modo de operação destas corporações precisa ser levada em conta. Na verdade, as CMNs desenvolvem atividades que não são imediatamente percebidas a partir dos números do IDE. As atividades primordiais das CMNs exercem um estímulo poderoso sobre um ampla gama de produtos e atividades terciárias, incluindo o próprio envolvimento nos ramos de finanças internacionais. São as atividades, por exemplo, de licenciamento, de *outsourcing* e associação em *joint-ventures* que são cada vez mais freqüentes e não contabilizadas diretamente no IDE. Estas atividades criam canais e redes de atualização tecnológica imprescindíveis para o crescimento continuado dos países em desenvolvimento.

É por este motivo que os governos nacionais estão preocupados em criar e manter um favorável 'clima de negócios' para a atração de empreendimentos das multinacionais. É o espírito de manada, característico das decisões de localização destas corporações, que tem, de certo modo, ditado a ação do governo na atração de investimentos. A recusa de uma multinacional em se estabelecer num país - seja por questões de debilidade na infra-estrutura de transportes e comunicações, de regulamentações trabalhistas excessivas ou qualquer outra – pode provocar uma reação em cadeia, muito temida pelos governos nacionais, dificultando a vinda de outras empresas.

A limitação à autonomia da política nacional toma corpo aqui quando se tem em mente que as fontes de crescimento e financiamento destas corporações estão, em larga medida, radicadas fora do país. Mesmo para um empresa genuinamente nacional as condições de operação também estão crescentemente localizadas fora do mercado nacional. É mais fácil para uma empresa nacional de um país em desenvolvimento obter empréstimos ou financiamentos no exterior por meio, por exemplo, da formação de *joint ventures* com CMNs, pois ela estará mais apta a conseguir uma melhor posição do *rating* de crédito internacional.

> Portanto, está também no mais pronto acesso a fontes internacionais de financiamento que as CMNs detêm, uma das explicações para que os governos nacionais dos países da periferia tenham se empenhado na atração destas últimas, mesmo ao custo de alguma redução na sua capacidade de intervenção econômica.
>
> Para o estado-nação, em resumo, o custo de não estar em conformidade com as regras e a institucionalidade requeridas pelas CMNs tende a ser exageradamente alto; soma-se a isso o fato de que as interrelações entre, de um lado, o comércio e o investimento e, de outro, o sistema de crédito internacional tendem a magnificar tais custos. O resultado mais freqüente tem sido o da perda e/ou redução de sua autonomia para a implementação de políticas econômicas que não aquelas do interesse dos principais agentes da globalização.

Sumariando, as limitações colocadas para os países da periferia pela globalização são de grande monta. O problema fundamental do subdesenvolvimento, no entanto, não encontra espaço para ser superado: a dependência financeira não é resolvida. As exaustivas reflexões de Cano (2000) sobre os efeitos da globalização em países da América Latina já denunciam vários dos problemas não resolvidos e aqueles que se aprofundaram em face das políticas adotadas. A perda de soberania da política econômica em águas neoliberais é o ponto fustigante. Ele afirma: *"Debilitado o Estado nacional, suas finanças, sistema de planejamento e comando das políticas econômica e industrial, a periferia voltou a ser um verdadeiro "paraíso" para a ação das ETs* [empresas transnacionais]. *As políticas industriais dos países foram em grande parte substituídas pelas decisões privadas das ETs: onde, quanto, em que e como investir.* (...). *Nos principais projetos de investimentos industriais fazem verdadeiro leilão entre países e regiões, buscando obter a maior vantagem possível, notadamente no campo fiscal e financeiro."* (Cano 2000, p. 39-40) No cerne da questão está, em verdade, a perda de capacidade para ativar o mercado interno como centro dinâmico das economias nacionais por meio do fomento e apoio a um sistema empresarial com fôlego para o jogo da concorrência em escala global. A tarefa que parece restar, no sentido da superação da condição do subdesenvolvimento, é que os países não devem se afastar de continuar trilhando o caminho da consolidação de seu mercado interno. O desafio contemporâneo será realizá-la em concomitância aos interesses globais das CMNs.

1.5 A questão regional na era da globalização

Os problemas de desníveis regionais de desenvolvimento no interior das nações não têm ficado incólumes à globalização. Esta, talvez, seja uma das questões contemporâneas mais caras à unidade do estado-nação e as perspectivas vislumbradas até o momento presente são um tanto quanto sombrias. O quadro de dificuldades está configurado, de um lado, pela acentuado ganho de poder dos agentes econômicos que têm como base de operações e como estratégias de desenvolvimento operarem além de um único estado-nação – as corporações multinacionais e o capital financeiro – e, de outro lado, o próprio estado-nação que vem perdendo autonomia para a realização de políticas no plano econômico e também tem se tornado cada vez mais frágil e oco para dar sentido e direção à idéia de uma coletividade nacional.

A fragilidade do Estado contemporâneo em produzir o sentido da nação reflete-se numa incapacidade para regular conflitos de interesses bem como para arbitrar projetos de desenvolvimento espacialmente eqüitativos. Não é à toa que temas como fragmentação da nação, emergência do estado-região, localismos e guerra de lugares estejam no palco da discussão regional. Estes temas remetem diretamente à fragilidade do estado-nação e à predileção do capital por subespaços específicos (regiões, localidades) dotados dos novos requerimentos exigidos pelas estratégias globais de competição empresarial.

O fortalecimento das corporações multinacionais, como os atores relevantes da produção na globalização, tem redirecionado a política das nações no sentido de estabelecer as condições favoráveis para que os investimentos das multinacionais sejam atraídos para espaços seus nacionais; daí que uma guerra de lugares para abrigar tais investimentos tem tido lugar privilegiado na agenda da política econômica contemporânea.

Em suma, é desses novos temas que trataremos com mais vagar nesta seção. Tentaremos explicitar a lógica de localização das corporações multinacionais e a reconfiguração espacial que está em curso num mundo que tende a privilegiar as chamadas ‘cidades globais’ como ápice de um circuito de produção em rede. As tentativas de fazer prosperar em diversos setores da nação características de homogeneização do desenvolvimento – em oposição à fragmentação e à desigualdade – no espaço nacional ficam, portanto, comprometidas irremediavelmente sob esta lógica.

Afirmamos no início deste capítulo que a globalização tende a enfraquecer dois atributos básicos do estado-nação, a autonomia e a homogeneidade. Posteriormente, deixamos evidente como a autonomia do estado-nação em condições de subdesenvolvimento para a implementação de política econômica tende a ser solapada pelo comportamento mais livre e fugidio dos fluxos de capitais internacionais e pela ação das corporações transnacionais em nível global. Passamos agora a apresentar elementos de como o estado-nação está perdendo capacidade de produzir homogeneidade dentro da nação.

Em particular, nos interessa abordar os modos sob os quais a financeirização da riqueza e a nova lógica de funcionamento das multinacionais tensionam questões regionais dentro dos estado-nação com tendências para aumentar heterogeneidades indesejáveis. Do ponto de vista sócio-econômico, o problema reveste-se sob a expressão de disparidades nos níveis de desenvolvimento entre regiões e subespaços da nação; mas visto o problema de um ponto de vista político, a questão que se coloca é dos separatismos e/ou da fragmentação das formas federais enquanto arranjos político-institucionais garantidores da unidade do estado-nação.

Iniciando a discussão pelo tema dos desníveis espaciais de desenvolvimento, devemos evidenciar que depois de um período de calmaria – correspondendo a fase de convergência das rendas per capita entre países desenvolvidos da OCDE – as disparidades regionais estão recrudescendo nos países desenvolvidos e se ampliam, de modo preocupante, nos países em desenvolvimento. Quanto ao primeiro grupo de países, estudos têm apontando que na ‘Europa dos 15’ embora as disparidades de PIB per capita tenham se reduzido entre os estados membros no decênio 1983-93, o mesmo não pode ser dito para os países individualmente. No interior dos seguintes países - Bélgica, Alemanha, Grécia, Espanha, França, Itália, Portugal e Reino Unido – as desigualdades inter-regionais se ampliaram durante o mesmo período (Rodríguez, 1999).

Na Ásia o fenômeno tem se repetido com freqüência e as desigualdades regionais estão fortemente presentes na China, Indonésia e Índia, para citar apenas alguns, países densamente habitados e com elevados níveis de pobreza. Na América Latina o processo ocorre juntamente com o recrudescimento dos níveis de pobreza da população. Particularmente, no Brasil, na Argentina, no México, mas também em vários outros países, o problema tem se agravado depois dos ganhos obtidos entre a década de 1960 e 1980 (Banco Mundial, 2003).

A agenda sobre as questões de desenvolvimento no espaço está substancialmente modificada com várias (e conservadoras) novidades teórico-conceituais como discutiu Brandão (2003) de modo exaustivo. Mas, pode-se apontar a predominância mais clara e efetiva de uma linha majoritária na discussão: a proposição de uma nova escala espacial de desenvolvimento reconhecida sob a denominação de 'glocal', que une a escala global – incorporando assim a discussão da globalização – e a escala local. Como veremos melhor a seguir, esta temática pode ser tomada como envoltória de várias proposições de caráter explicativo mais específico sob a designação de desenvolvimento local, guerra de lugares, arranjos inovativos, clusters, etc.

Em que se sustenta este conjunto de abordagens? Em frase curta, a resposta é: nos interesses da globalização. A proposição de uma escala que conjuga o espaço global diretamente ao local sem quaisquer instâncias intermediárias é a expressão mais evidente desta transformação do sistema capitalista que estamos tentando enunciar ao longo deste capítulo, qual a seja a da redução e minimização da importância da escala nacional de poder. É do interesse das forças de vanguarda da globalização financeira e produtiva que os Estados nacionais tenham sua capacidade regulatória sobre os mecanismos de funcionamento dos capitais globais severamente limitada.

Sem o Estado nacional atuando como freio aos movimentos dos capitais, sem a sua intervenção em políticas de câmbio, de juros, de salários e sem controles sobre componentes da demanda efetiva, a instância da macroeconomia nacional fica obstada, assim como tende a desaparecer a escala nacional de intervenção. De modo a ajustar-se aos desígnios da escala global, isto é, dos capitais globalizados e suas instituições, a escala local (ou regional) tem sido promovida a alto *status* na literatura recente.

Brandão (2003, p. 10) colocou a questão em perspectiva crítica: *"Uma grande parte desta produção intelectual exagera na capacidade endógena de uma região engendrar um processo virtuoso de desenvolvimento sócio-econômico, replicar as características exitosas de outros casos e, dessa forma, acaba por subestimar os enormes limites colocados à regulação local."* Para o autor, o problema fundamental é que a literatura dá uma ênfase, no seu ver, infundada aos aspectos microeconômicos como portadores de todos os elementos favoráveis ao desenvolvimento local: *"A banalização de definições como "capital social", Redes, "economia solidária e popular"; o abuso na detecção de toda sorte de empreendorismos*

(sic)*, 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-privadas", baseadas no poder de "governança" das cooperativas, agências, consórcios, comitês, etc, criou uma cortina de fumaça nas abordagens do tema."* (op. Cit, p.9).

A nova literatura está, como se percebe acima, embebida de endogenismos teóricos próprios do *'supply-side economics*' associado ao localismo espacial supostamente aglutinador das características necessárias ao desenvolvimento sócio-econômico. São constantemente referidas as abordagens microeconômicas de distritos industriais, clusters, incubadoras etc, como aquelas bases sobre as quais as estratégias do desenvolvimento devem se assentar.

Vejamos a seguir que as abordagens do 'estado-região' e da 'cidade mundial' são partes deste quebra-cabeças montado nesta nova etapa do desenvolvimento capitalista para sugerir, em nível teórico, a disfuncionalidade do estado-nação e da escala nacional de poder.

Conforme pretende a primeira abordagem acima, o comportamento natural das corporações é o de escolher as regiões específicas, dentro de uma nação, mais aptas e capazes, em termos de mercado consumidor, de oferta de mão-de-obra qualificada, de oferta de infra-estrutura física de transportes e de comunicações, as quais correspondem aos propósitos de geração de lucros da empresa oligopólica multinacional.

Um expoente desta visão é Kenichi Ohmae – *chairman* da McKinsey & Company do Japão – com o seu livro *"The Borderless World"*, de 1990 e os trabalhos posteriores sobre o tema[16]. Este autor tem uma visão simplista e negativa sobre o estado-nação, o qual estaria se tornando 'disfuncional' e 'não natural' em face da economia globalizada contemporânea, pois as ligações econômicas de um país com o mercado global são realizadas, preferencialmente, por uma região particular dentro da nação e não por esta última inteira. O sucesso da recepção destas idéias reside justo no fato de o autor ser um consultor empresarial pensando e escrevendo para 'fazer a cabeça' de outros homens de negócios.

---

[16] Em 1993, este autor publicou na prestigiosa revista americana *'Foreign Affairs'* o artigo *'The Rise of Region State'*, onde apresenta uma versão concisa de suas idéias. Outro livro seu, publicado no Brasil em 1996, é *O Fim do estado-nação: a ascensão das economias regionais*; todos tratam do mesmo tema: o declínio da nação e ascensão da região como espaço relevante para o capitalismo contemporâneo.

Ohmae tende a ver o estado-região com um espaço geoeconômico natural, no sentido de que este se desenvolve somente pelo resultado espontâneo de forças de mercado. O estado-região define-se, segundo o autor, como um espaço econômico com amplas conexões com a economia global, mais até que com a nação em que ele está inserido. Ele afirma: *"Os estados-região são zonas econômicas naturais. Eles podem ou não se incluírem nos limites geográficos de uma nação particular – se isto ocorre é um mero acidente da história."* (Ohmae 1993, p. 78-79) Vem daí o fato de que o estado-região seja considerado o espaço preferencial para a localização das corporações multinacionais: os executivos das multinacionais veriam a expansão geográfica de seus negócios pela lente das regiões e não das nações como uma totalidade.

As regiões assim definidas têm apenas uma preocupação na economia global: dar boas vindas ao investimento externo. Não é por outra razão que podem surgir atritos com o estado-nação, pois este, segundo Ohmae, tem sempre um foco político doméstico que às vezes se opõe aos ganhos e oportunidades que uma região vislumbra no comércio internacional.

Pelo que se pode perceber este autor tem uma concepção distorcida do que seja uma nação. Para ele somente o sucesso econômico de uma região é que conta, não demonstrando considerações sobre as condicionantes políticas da solidariedade entre regiões de um mesmo país. Além do mais, sua visão é otimista quanto ao espraiamento dos benefícios da prosperidade de uma região sobre as demais de uma mesma nação. Ou seja, ele tem implícita uma idéia de convergência do crescimento entre regiões de um mesmo país. Processo a um só tempo benéfico e natural que será impulsionado pela região mais próspera em direção às demais: *"Os estados-região não precisam ser inimigos dos governos centrais. Trabalhando habilmente, os estados-região podem gerar a oportunidade para a eventual prosperidade para todas as áreas dentro de uma nação (...)."* (op. Cit. p. 84). A sua análise pode ser vista como uma versão reciclada da teoria neoclássica para a convergência entre nações.

Essa idéia de uma região próspera e dotada de atributos fundamentais requeridos às trocas econômicas globais também está no cerne do veio de estudos sobre as 'cidades globais'. Considerando as mudanças estruturais que ocorreram no capitalismo desde a década de 1980 e que se consolidaram com maior força na década seguinte, autores como Friedmann (1986), Sassen (1996, 1998), entre outros mais, vêm propondo que, na economia do mercado global, certas cidades estão desempenhando novos papéis econômicos muito particulares. Assumindo

a proeminência dos setores financeiros na geração de riqueza capitalista moderna, cidades como Nova Iorque, Londres e Tóquio vestiram-se do título de cidades globais por que são os espaços geoeconômicos privilegiados para a localização de setores econômicos relacionados aos serviços modernos, em particular, os serviços financeiros de primeira ordem. De modo mais preciso, conforme esclarecem Fainstein & Campbell (1996, p.8): *"O termo 'cidade global' refere-se àquelas cidades nas quais o controle do sistema financeiro mundial está assentado, onde a produção cultural influencia o conjunto do mundo, e onde o setor de serviços empresariais vende seus produtos para o globo."* A cidade global insere-se numa leitura sobre o conjunto de transformações da economia global em que a atividade econômica encontra-se espacialmente dispersa no território mas está, ao mesmo tempo, integrada globalmente. (Sassen, 1996) Daí que estas cidades passaram a desempenhar um papel proeminente, pois nelas os capitais realizam a gestão e organização da produção localizada em vários pontos da economia global. Esta última autora lista quatro características distintivas para o reconhecimento de uma cidade como global. *"Primeiro, como pontos de comando altamente concentrados na organização da economia mundial; segundo, como localização chave para o setor de finanças e para empresas de serviços especializados, que têm substituído a manufatura como os setores econômicos líderes; terceiro, como lugares de produção, incluindo a produção de inovações, nestas indústrias líderes; e quarto, como mercados para os produtos e inovações produzidos."* (op. cit, p.62).

O que se depreende desta visão é a proposição de uma leitura para a divisão internacional do trabalho em que um grupo restrito de cidades assume o comando, por meio da administração e gestão de vastos recursos financeiros, organizacionais, de marketing etc, da direção e sentido da acumulação capitalista nas várias partes do mundo. É nelas que são tomadas as decisões sobre o investimento produtivo em nível global pois os centros decisórios das mais importantes corporações multinacionais tendem a radicar-se nestas metrópoles.

As implicações para a implementação de políticas públicas são claras nestas duas visões teóricas acerca dos fenômenos contemporâneos. Ambas convergem para salientar a falta de funcionalidade do estado-nação como esfera da política econômica. Regiões ou sub-espaços específicos dentro de uma nação é que se tornaram os espaços relevantes para o capitalismo global, quer seja o 'estado-região' ou a 'cidade global'. A escala nacional de poder,

paulatinamente, está sendo reduzida, obstada e freada pelas transformações gestadas pela globalização das estruturas econômicas.

Vistas estas novas roupagens para a questão espacial contemporânea, será proveitoso realizar um esforço para obter um quadro analítico mais preciso de como as determinações do processo de acumulação capitalista constroem escalas espaciais na sua trajetória de busca de valorização do capital. Somente assim será possível vislumbrar o papel que cabe aos países da periferia em desenvolvimento na nova ordem em configuração e se antepor teoricamente a estas versões excessivamente 'lugareiras' – como usada por Brandão (2003) – da problemática do espaço no capitalismo atual.

É útil para esta discussão, pois, introduzir as reflexões sobre a lógica de localização de investimentos nesta fase de predominância das finanças sobre o ganho produtivo tal como abordada por Swyngedouw (1992, 1999). O autor assinala que em meio a um espantoso desenvolvimento das tecnologias de transportes e comunicações e em face da consolidação de um padrão de produção flexível (em oposição à rigidez do fordismo), o capital vem comprimindo, a passos acelerados, a relação espaço-tempo. Ou seja, as decisões de investimento em plantas produtivas (*greenfield*) novas estão sendo consideradas cada vez mais arriscadas em face de um leque ampliado de opções de investimento em ativos financeiros (títulos do tesouro, títulos cambiais, derivativos etc) que geram rendimentos de curto e médio prazos.

A financeirização da riqueza capitalista está reconfigurando no espaço o processo de acumulação ou, dito de outro modo, está requalificando o papel do espaço como peça importante para garantir a acumulação de capital. Ao longo do regime monetário-financeiro de Bretton Woods, conforme Swyngedouw (1992, p.46) salienta, uma solução espacial (*spatial fix*) para a localização do investimento empresarial consolidou-se na forma de *"...deslocamento espacial dos investimentos industriais e da internacionalização da produção"* que se dirigiram dos EUA e da Europa para os países em desenvolvimento. Para resolver os problemas de sobreacumulação nos principais países desenvolvidos, EUA à frente, o investimento em plantas industriais fordistas em países da América Latina e Ásia tornou-se uma resposta adequada. O quadro regulatório do sistema internacional era estável garantindo que os lucros da produção e venda de *commodities* fossem mais atraentes que os lucros do mercado financeiro.

Esta solução espacial engendrada para manter o processo de acumulação em compasso de normalidade, permitiu o rápido crescimento de várias economias em desenvolvimento. Segundo este mesmo autor, a ordem monetária internacional de Bretton Woods *"...não apenas promoveu a produção e troca de commodities como também promoveu a penetração de espaços desigualmente desenvolvidos que fazem parte da economia capitalista mundial sobre os quais uma expansão do comércio dependia parcialmente."* (op. cit, p. 45) Ou seja, o deslocamento no espaço dos investimentos industriais e a internacionalização da produção foram, por excelência, a solução espacial adequada, durante o regime *fordista* do pós-guerra, para os problemas de sobreacumulação da economia hegemônica, os EUA.

Nesse ambiente propício, os investimentos diretos externos, uma modalidade até então pouco relevante, em termos quantitativos, no cenário internacional, tenderam a se expandir aceleradamente no pós-guerra. A estabilidade do dólar, como moeda principal do sistema, permitiu a redução dos riscos de produção no exterior (*off-shore*) e criou incentivos para estratégias de localização de empresas baseadas em considerações de custo e das habilidades da mão-de-obra dos países hospedeiros.

No sistema monetário-financeiro recente (pós década de 1970), sob finanças desreguladas, a solução espacial foi radicalmente alterada para a chamada 'solução rápida' (*quick fix*) que se caracteriza pelos movimentos rápidos e bruscos do capital financeiro no espaço, de modo a ser capaz de apoderar-se de excedentes à medida que se move de um lugar para outro em busca de rentabilidade. Em face de um sistema internacional que não garante mais a estabilidade, a produção de *commodities* tornou-se uma atividade que envolve muita incerteza e risco ao imobilizar o capital por um longo período de tempo. A especulação com ativos financeiros de curto prazo passou a ser então vista como muito mais lucrativa e de retorno mais rápido, sem exigir que o capital seja imobilizado por períodos muito longos.

Do ponto de vista da organização produtiva, a corporação multinacional trabalhando com arranjos de produção flexíveis, tende a operar de maneira a minimizar os riscos envolvidos com os custos de imobilização do processo de produção no espaço. Daí a estratégia, crescentemente empregada, de externalizar funções não-chaves da produção (*outsourcing*, terceirizações etc) de maneira a não sofrer demasiado com custos das eventuais interrupções na demanda de mercado por seus produtos.

As ameaças de desvalorizações do capital produtivo neste novo cenário são, face às próprias regras de funcionamento dos mercados financeiros, também muito mais freqüentes e para superá-las as fronteiras espaciais tendem a mudar continuamente. Uma fuga para frente se instala neste processo pois as saídas encontradas para manter os negócios em andamento, para vencer os concorrentes e para obter lucros ficam concentradas em, por um lado, avançar no desenvolvimento tecnológico de modo a conseguir lucros excepcionais advindos do monopólio da invenção e/ou, por outro lado, encontrar mais e mais espaços (soluções espaciais) que caracterizem expansão de mercados consumidores, apropriação de fontes de matérias-primas etc, onde os ganhos excepcionais também venham a ser realizados.

O processo de valorização/desvalorização de capitais - por meio ora de inovações ora de busca de novos espaços – próprio da dinâmica capitalista de desenvolvimento se dá, entretanto, sob formas mais refinadas que as comentadas logo acima. Comprimidos pela concorrência acirrada, os capitais nos países centrais são instados continuamente a recorrerem ao desenvolvimento tecnológico e à adoção de inovações para continuarem sustentando suas próprias valorizações. Contraditoriamente, mas coerente com a dialética do capitalismo, a inovação tecnológica realizada significa valorização para uns e desvalorização para outros capitais; o que repõe continuamente, deste modo, um novo patamar para a concorrência. Em meio a este movimento concorrencial, o espaço surge como um elemento de escape para que os efeitos das desvalorizações sejam abrandados. Esta é a essência da proposição de Harvey para a solução ou reparo espacial (*spatial fix*).

Galvão (2003) captou muito adequadamente este conceito na sua discussão sobre o papel da inovação e do espaço no desenvolvimento capitalista. Referindo-se a este último, ele afirmou: *"A perspectiva de desvalorização acelerada dos capitais* [que o desenvolvimento tecnológico gera] *seria obstada pela busca de condições excepcionais de valorização em áreas inexploradas do sistema, tendo sido esse, em essência, o processo que impeliu os capitais cêntricos a buscarem perspectivas renovadas na periferia como resposta aos controles e impedimentos vigentes na ordem capitalista do denominado fordismo."* (Op. cit. p.33).

O espaço, portanto, segundo esta perspectiva, deve ser encarado como um dos elementos utilizados pelo capital para assegurar e dar vazão a sua própria valorização. Ele permite também que trajetórias de desvalorização sejam abortadas e/ou minimizadas. Em

tempos de financeirização generalizada da riqueza, aliada à instantaneidade das operações financeiras que a revolução microeletrônica permitiu, os capitais financeiros tendem a entrar e sair de espaços em busca de ganhos rápidos sem muito embaraço. O capital financeiro tornou-se, em verdade, num instrumento afiado para a coleta de lucros em escala global.

No circuito financeiro expandido nos anos 1990 – década da entrada da periferia na globalização financeira – a coleta de lucros esteve materializada por meio de uma pletora de novos produtos – derivativos, opções de compra, contratos futuros, *swaps*, títulos cambiais etc –, bem como também os velhos produtos, negociados em novas praças geográficas recentemente incorporadas com avidez na América Latina (São Paulo e Buenos Aires), na Ásia (Hong Kong, Cingapura, Kuala Lumpur, Xangai) e no Oriente Médio (Dubai) conformam a materialização desta forma de acumulação capitalista. A partir destas praças, as economias nacionais da periferia realizam seu destino de geradoras de riqueza a ser canalizada para os espaços centrais do capitalismo, o que implica que aquelas primeiras devem acionar o conjunto de seus territórios, isto é, suas economias regionais, para se inserirem adequadamente na divisão espacial de trabalho em curso.

1.6 As tendências dominantes: conclusões

Encaminhando-nos para o final do capítulo, uma síntese das principais idéias pode ser tentada nesta última seção. O ponto principal da discussão foi o dos limites e possibilidades da intervenção estatal numa economia globalizada, e, em particular, os limites da intervenção visando uma configuração espacial igualitária para o sistema econômico de um território nacional.

Deparamo-nos com um quadro de novas e extremadas dificuldades para que a intervenção governamental seja possível. De um lado por que os atores proeminentes da era da globalização – capitais financeiros e empresas transnacionais – não têm como horizonte de suas ações apenas a economia de uma nação, mas seus objetivos e interesses, na verdade, sobrepassam, de forma crescente, as fronteiras nacionais. Embora durante o regime de BW a transnacionalização da economia mundial já fosse observada, as trocas econômicas (produtivas e financeiras) operavam no interior de um marco regulatório estável garantido pelo

Estado nacional. No período recente, entretanto, esta configuração encontra-se profundamente alterada com a existência de uma padrão acelerado e em consolidação de (des)regulação da institucionalidade do estado-nação no sentido de que este último deve procurar ajustar-se às ações de alcance geográfico global, em tempo real para as trocas financeiras e em tempo acelerado para as transações de *commodities* em geral, dos novos agentes da acumulação do capital global.

Estamos diante de um regime monetário-financeiro internacional que tem sido muito hostil ao desenvolvimento sustentado das nações em geral e proibitivo do crescimento dos países da periferia, em particular. O enfraquecimento do poder regulatório do Estado sobre os destinos da nação tem sido um desfecho inevitável quando a arquitetura internacional apregoa regras liberais como bases do desenvolvimento capitalista num sistema interestatal já muito desigual. Mais do que o mero enfraquecimento da autoridade estatal, tem havido um deslocamento das ações do Estado em favor dos interesses da globalização econômica.[17]

Seguindo uma ampla discussão sobre o tema, pode-se, em verdade, afirmar que esta última evidência é o ponto crucial da discussão. A capacidade para intervenção estatal não foi reduzida em incontáveis instâncias de regulação sendo que tem sido possível, em alguns casos, aumentar a atuação benéfica e positiva do estado mesmo na globalização. Para além do 'eclipse do estado' conforme Evans (1997) ou do 'estado defeituoso' (*defective state*) de Strange (1995), atributos que resultam da ascensão dos novos atores acima referidos, estes autores concordam que o estado-nação continua a ser uma instância com posição privilegiada para arbitrar conflitos e soluções no capitalismo contemporâneo, podendo perseguir, por conseguinte, estratégias de desenvolvimento para as nações. As estratégias, no entanto, devem ser capazes de diagnosticar os enquadramentos específicos da condição histórica de cada país no contexto internacional.

Considerando que o comércio mundial vem operando dentro de redes de produção organizadas em escala mais global e menos nacional e que, portanto, as mercadorias são produzidas pela crescente integração de processos de produção desenvolvidos numa

[17] Um exemplo notável é a ampliação da carga tributária nos principais países desenvolvidos da OCDE que ocorre a despeito da retórica liberal contra o crescimento do estado. Em compasso favorável à financeirização da riqueza, a carga tributária tem parte de sua expansão decorrente dos aumentos nos gastos com juros sobre a dívida pública nos anos 90. (Atkinson & van der Noord, 2001) Isto é, a política monetária é que vem arbitrando o crescimento da carga fiscal em favor de uma expansão da parcela do capital na renda nacional.

multiplicidade de territórios nacionais, as decisões sobre a inclusão/exclusão de um território qualquer nas redes globais de produção são realizadas por atores privados. Visto o problema deste prisma, os Estados podem fazer pouco acerca deste fato – exceto é claro, tentar tornar seus espaços nacionais atrativos – pois eles não podem ditar a estrutura das redes globais.

Ainda assim, a análise crítica desta versão resignada de globalização deve considerar que os atores econômicos privados apresentam razoável dependência de um ambiente político favorável ao empreendimento capitalista que só pode ser assegurado por um estado-nação capacitado. Daí, assinala Evans (1997, p. 66), *"...faz sentido para eles* [os capitais privados] *identificarem-se com os sucessos e aspirações políticos daquele estado."* Logo, não há por que imaginar que o estado-nação não terá um papel importante de atuação em tempos de globalização e de financeirização da riqueza.

A experiência exitosa dos países asiáticos em promoverem o crescimento econômico sustentado desde os anos 1970 vem demonstrando que a soberania para perseguir o desenvolvimento pode ser adequadamente construída, mesmo em conjunturas adversas do capitalismo, contrapondo-se, pois, a um discurso liberal que tem imobilizado as iniciativas de ativismo governamental na esfera econômica das nações. A experiência de vários países asiáticos aponta nesta direção: *"...estados do leste da Ásia – da Coréia no norte a Cingapura no Sul, com a República Popular da China no meio – têm usado várias estratégias nas quais o estado atuou com um papel central para efetuar mudanças dramáticas na posição da Ásia na divisão internacional de trabalho."* (op. cit. p. 69) Daí a observação de que a globalização não reduz o papel do Estado de forma inconteste[18].

Esta constatação leva, no entanto, a uma outra questão que é a de entender por que razão tem sido freqüentemente difundido que a atuação do estado não é compatível com a globalização. Esta argumentação deve ser entendida como uma sustentação ideológica da presente ordem global. A nova ordem econômica do capitalismo liberal tem se caracterizado no plano ideológico por três proposições básicas. A primeira é o que o ganho econômico pode ser perseguido independentemente da soberania nacional. A segunda: a ideologia prevalecente,

[18] Recorrendo a dois trabalhos de Dani Rodrik – *"The Paradoxes of the Successful State"* (European Economic Association meetings, Istambul, 1996) e *"Why Do More Open Economies Have Bigger Governments"* (NBER Working Paper N 5537, 1996) – Evans obtém suportes empíricos, para suas conjecturas, que mostram uma associação positiva entre a expansão do comércio de bens e serviços e a intervenção estatal para um conjunto amplo de países desenvolvidos e em desenvolvimento.

eminentemente anglo-americana, tem se desvencilhado de qualquer prurido com relação à instabilidade política potencial. E por fim, a ordem econômica liberal em curso deve ser aplicada tantos para os países ricos quantos para os pobres, o que difere da fase anterior dos 'anos dourados' quando o regime normativo teria sido concebido apenas para o ocidente industrializado (Evans, 1997).

Estas considerações sobre a ideologia fundante e mantenedora das novas regras nos conduz a observar que tem se tornado visível o aumento nas assimetrias da autoridade estatal. De um lado, as nações do centro do capitalismo, a tríade formada por EUA, Japão e União Européia, comandando a reorganização das regras do capitalismo para atender aos interesses dos seus próprios capitais globalizados, estão operando uma reestruturação – pela confecção de blocos econômicos/políticos regionais – em seus aparatos estatais no sentido do fortalecimento de suas esferas de influência na economia mundial. De outro lado, as economias da periferia que estão sendo encapsuladas pelas redes institucionais financeiras e produtivas das economias desenvolvidas e, na maioria dos casos, sofrendo perdas irreparáveis na capacidade de promover o desenvolvimento via o fortalecimento de seu próprio mercado interno.

O reconhecimento de tais assimetrias coloca-se como um entrave – a ser superado – para a perseguição de projetos nacionais de desenvolvimento. De um lado, constituindo-se num obstáculo, o quadro da intervenção estatal tornou-se problemático e conflituoso, com a autoridade sobre a sociedade e sobre a economia apresentando-se mais difusa entre escalas internacionais (instituições inter-estatais e organizações privadas de alcance global) e regionais/locais de poder. De outro lado, as assimetrias estão evidenciando formas renovadas de divergência nos níveis de desenvolvimento das nações – contrariamente ao que prega a teoria econômica convencional – e de crescentes desigualdades de renda e riqueza em países desenvolvidos e nos em desenvolvimento. É, portanto, sob este quadro de moldura – espremida pela configuração das assimetrias de autoridade vigente e as oportunidades econômicas que se abrem na economia global – que a intervenção estatal deve operar criando seus próprios espaços de manobra, incluindo aqui as soluções espaciais (*spatial fix*).

No plano das desigualdades regionais internas a um país, as dificuldades para a superação do problema terão que enfrentar o diagnóstico de que as estratégicas pensadas para promover o desenvolvimento eqüitativo espacialmente devem ser consentâneas com as

oportunidades e apostas do país na inserção na globalização. Como, entretanto, não se deve esperar uma 'solução espacial interna à nação' a qual minimize os desníveis de desenvolvimento apenas pelo funcionamento dos agentes privados transnacionais, cada nação precisa criar seus próprios mecanismos de indução do investimento produtivo para as suas áreas menos favorecidas.

No capítulo a seguir, a especificidade do ajustamento da economia brasileira à globalização, que veio a termo ao longo desta última década de 1990, será discutida. Aproveitando-se dos apontamentos ora delineados neste capítulo, a análise procurará evidenciar que o tipo específico de caminho percorrido no país, guiado por pressupostos econômicos fortemente liberais, determinou a condução das políticas econômicas para uma perda da autonomia da intervenção estatal em face do aprofundamento da crise fiscal e do endividamento externo dela resultantes e, por conseguinte, para uma enfraquecimento da capacidade do estado brasileiro em produzir homogeneidade espacial do desenvolvimento.

Capítulo

2

REFORMAS LIBERAIS E POLÍTICA ECONÔMICA: O BRASIL NA DÉCADA DE 1990

2.1 – Introdução

*N*este capítulo são apresentadas as linhas gerais dos mecanismos de ajustamento pelos quais a economia se viu submetida para adequar-se – com perda de autonomia sobre as decisões cruciais de coordenação sobre os rumos do desenvolvimento nacional – às transformações do capitalismo globalizado. Uma avaliação da *performance* observada na trajetória e na intensidade do crescimento do Produto e do investimento, ao longo da década em referência, determinada pelas regras de cunho liberal implementadas (liberalização comercial e financeira, privatizações, etc), é discutida.

Ficará claro na exposição que, no Brasil dos anos 90, a política governamental perseguida resultou no enfraquecimento e imposição de restrições à intervenção estatal sobre dois atributos centrais das políticas desenvolvidas pelas nações contemporâneas. Por um lado, promoveu-se a capitulação do Estado nacional brasileiro em garantir a soberania sobre as

decisões referentes à geração auto-sustentada de renda e emprego, isto é, a capacidade estatal relacionada à coordenação e à implementação de trajetórias autônomas de desenvolvimento foi sensivelmente destruída. Noutro lado, tendo enfraquecido sua capacidade de intervenção sob os destinos do desenvolvimento da nação, a recente experiência brasileira tem se caracterizado também pela dificuldade crescente em criar e/ou restabelecer meios, instrumentos e recursos para gerar a homogeneidade espacial do desenvolvimento. Como se verá adiante, o resultado mais evidente deste processo foi a sustação da trajetória de desconcentração regional da atividade produtiva.

A adoção de um modelo de 'inserção passiva' na globalização, o qual submete as decisões voltadas para o crescimento – políticas de investimentos, políticas setoriais, políticas de desenvolvimento científico e tecnológico, políticas sociais e políticas de desenvolvimento regional entre outras – às estratégias unilaterais de rentabilidade do capital financeiro internacional e das corporações transnacionais, como um fato inexorável imposto pelo recente formato de globalização do capitalismo, tem sido a principal razão para a compreensão do quadro de letargia em que se encontra a economia nacional ao final do milênio.

2.2 – Consenso de Washington e suas implicações: um novo ideário para o crescimento dos países em desenvolvimento

A economia brasileira experimentou, de modo excepcional, um longo período de expansão de sua atividade econômica entre 1930 e 1980 com uma taxa média de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) de 5,7 por cento anualmente (Maddison, 2001). Esta foi uma das mais altas taxas vistas entre vários países capitalistas no mesmo período[1]. No entanto, na década de 1980 esta performance de crescimento começou a infletir, com a economia entrando

[1] Para efeito de comparação, durante estas cinco décadas compreendidas entre 1929-80, os EUA tiveram um crescimento anual de 3,2% no Pib total e 1,9% anuais de crescimento do produto *per capita*. Em vista da performance brasileira vis-à-vis à dos EUA se pode muito bem aquilatar a intensidade da expansão e das modificações por que passou a economia (e a sociedade) brasileira nesta longa quadra do século. Não obstante, depois da década de 1980 o crescimento arrefeceu drasticamente. Entre 1980-1998, as taxas médias anuais de crescimento dos Pibs total e *per capita* no Brasil reduziram-se para 2,1% e 0,27% anuais, respectivamente. Nos Estados Unidos, a trajetória, por seu turno, continuou em seu ritmo sustentado de longo prazo com os incrementos anuais do Pib total e *per capita* situando-se em 3,1% e 2,1%, respectivamente (Maddison, 2001).

num grave quadro de estagnação. Esta trajetória de crise, ao mesmo tempo em que apresentou brutal componente recessivo, caracterizou-se, em adição, por alta volatilidade das taxas de crescimento conjugada com um processo inflacionário desenfreado.

O caráter mais substancial das transformações ao revés que se instalaram no país em início dos anos 1980 foi, entretanto, a emergência de dois processos relacionados com mecanismos estruturais profundos da sociedade brasileira. No plano econômico a referida década representou um momento de inflexão no grau e na forma da intervenção do estado na economia contribuindo para uma tendência de diminuição de seu raio de atuação e, como contraparte na esfera da política, a consolidação da institucionalidade democrática mostrou-se a tônica predominante: exerceu um efeito contrário aos movimentos em ação na economia, requerendo, na verdade, mais Estado na oferta de bem-estar e de garantias de liberdades políticas.

Não sem menos que alguns analistas têm concluído que a etapa da história econômico-social contemporânea brasileira baseada em intensa intervenção do Estado na política econômica, gestando no país o modelo de crescimento fundado na 'substituição de importações', teria se esgotado. Ao longo desta etapa da vida econômica brasileira, o que se viu foi o Estado desempenhando um papel muito relevante e até mesmo central, comandando a ampliação do gasto público, implementando políticas comerciais e industriais protecionistas, bem como ativa intervenção nos preços macroeconômicos fundamentais.

Economistas pertencentes a matizes de pensamento próximas ao *mainstream* e adeptos dos dogmas favoráveis ao 'estado mínimo' sempre viram, na verdade, a muito contragosto o crescimento excepcional que se verificou no período concomitante à ampliação da intervenção do Estado na economia. Abreu e Verner (1997: 9), por exemplo, teceram as seguintes considerações sobre o comportamento da economia brasileira entre 1900/94 em estudo para a OCDE: *"O estado desempenhou um papel central na economia brasileira durante este período que viu um alto gasto público, considerável instabilidade macroeconômica, proteção comercial muito extensa e fortes desigualdades na distribuição de renda. Apesar de tudo, o Brasil teve alto e quase ininterrupto crescimento até o início dos anos 80, a despeito das suas políticas econômicas relativamente ineficientes.*" (grifo meu). Nesta visão econômica convencional, uma insatisfação se instala nos estudos sobre o período, pois, ela tem que reconhecer o fato de que a economia do país cresceu, não obstante todas as políticas

intervencionistas utilizadas pelos governos para alterar os principais preços macroeconômicos os quais, segundo os economistas liberais insistem, seriam, alternativamente, gerados pelo mercado.

Chegando à década de 1980, a economia começou a patinar e apresentou taxas médias anuais de crescimento muito mais baixas e instáveis. A expansão do Pib *per capita* em alguns anos foi até mesmo negativa caracterizando uma realidade inédita para a experiência brasileira no século XX. As contas do governo pioraram aceleradamente nesta década com déficits fiscais sucessivos. O setor privado, sem poder contar com a atuação mais forte do governo também teve seu crescimento bastante limitado. O processo inflacionário galopante, a crise do endividamento externo e a crise fiscal do Estado tornaram-se as restrições mais freqüentes no conjunto dos problemas econômicos nacionais, prolongando-se até início da década de 1990.

Do ponto de vista político-institucional, transformações de grande expressão tiveram lugar com o processo de redemocratização em curso naquela década. De modo emblemático, em 1982 os partidos oposicionistas ganharam as eleições na maioria dos governos estaduais; em 1984 e 1985 o país foi mobilizado em prol da campanha por eleições diretas para presidente da república que, no entanto, somente viriam a ocorrer mais tarde, em 1989; e em 1988 foi promulgada a nova constituição republicana que passou a consagrar em seu aparato jurídico a ampliação dos direitos sociais, entre outros, para segmentos mais desfavorecidos da sociedade brasileira.

Um novo tempo para o arcabouço da política nacional estava sendo redefinido e, em contraponto, a economia em crise desde o início da década, tornara-se incapaz de produzir em ritmo adequado os recursos materiais necessários ao atendimento das novas demandas. Urgia, dentro da sociedade, a retomada do crescimento econômico em taxas aproximadas àquelas verificadas durante o exitoso período iniciado na década de 1930.

Em meio a estas demandas Fernando Collor de Mello foi eleito presidente da república na primeira eleição direta depois do fim da ditadura militar brasileira e assumiu o comando da nação em 1990. Seu projeto político visava modernizar o país via abertura para a maior competição externa, promover uma redução no tamanho do Estado brasileiro e combater a

corrupção por uma campanha de moralização do setor público pela caça e expulsão dos 'marajás' da república[2].

As propostas implementadas pelo então novo governo, para revitalizar a economia brasileira, seguiram os parâmetros de política econômica gestados em torno a um alinhamento comum entre as recomendações do Tesouro americano, de instituições multilaterais como o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento e o FMI, e por abalizados centros norte-americanos de pensamento econômico (os chamados *think tanks*) sob a designação de o 'Consenso de Washington'[3].

As políticas sugeridas para América Latina num pacote de dez recomendações de política de reformas econômicas visavam à criação de um ambiente macroeconômico onde imperasse a estabilização de preços de modo a conduzir os países em desenvolvimento a um caminho de crescimento sustentado, o que exigiria para atingir seu objetivo a adequação ao seguinte quadro de moldura: *"Uma descrição sumária do conteúdo desta agenda de Washington é a prudência macroeconômica, a orientação para o exterior e a liberalização doméstica."* (Williamson, 1990: p. 1). O 'consenso' tem, por conseguinte, um viés pró-mercado muito evidente e uma visão propositiva da adoção de um profundo ajuste estrutural nas economias altamente endividadas da América Latina[4].

Face às regras adotadas pelo FMI para o reequacionamento das dívidas externas dos países da América Latina e às imposições de condicionalidades para realizar as mudanças nas

---

[2] 'Marajás' foi a expressão cunhada pelo candidato Fernando Collor durante a sua campanha presidencial para caracterizar aqueles funcionários públicos que se locupletavam de benefícios (salários aumentados por meio de artifícios burocráticos; intermediações políticas para conseguir os melhores cargos; aposentadorias faustosas e precoces etc) do estado brasileiro.

[3] A expressão 'consenso de Washington' foi cunhada pelo economista John Williamson do *Institute of International Economics* durante seminário realizado em 1989 na capital americana para discutir as condições para retomada do crescimento das economias latino-americanas em face de um cenário favorável que se desenhava com o reequacionamento pelo mercado financeiro americano (os principais credores) dos termos das dívidas externas dos países da região. Os trabalhos apresentados e discutidos foram publicados no ano seguinte ao seminário no livro intitulado "*Latin American Adjustment: How much has happened?"*

[4] Williamson (1990) sumaria e discute os 10 instrumentos de política econômica que, segundo ele próprio, representam uma agenda de razoável grau de consenso, isto é, uma 'convergência universal' entre os economistas em Washington. São eles: 1) disciplina fiscal; 2) estabelecimento de prioridades no gasto público; 3) reforma fiscal; 4) taxas de juros baixas (mas positivas) e determinadas pelo mercado; 5) taxa de câmbio competitiva e também determinada pelo mercado; 6) política comercial *'outward-oriented'*; 7) ambiente favorável ao investimento direto externo; 8) incentivo à privatização de empresas estatais em função da crença na superior eficiência do setor privado; 9) desregulamentação dos entraves regulatórios à livre mobilidade de fatores (principalmente ao capital); e 10) garantia ampla aos direitos de propriedade.

economias nacionais, as medidas de política adotadas pelo governo Collor não tinham nada de inovadoras. Pelo contrário, eram, na verdade, pura expressão do conteúdo definido no referido 'consenso'; salvo exceção, é claro, pelo confisco de ativos financeiros realizado nos primeiros dias de seu mandato que, não sendo um medida admitida no figurino das receitas do 'consenso', terminou por produzir um alto grau de desconfiança entre os agentes econômicos sobre as ações do novo governo (principalmente, entre o mercado financeiro) que lhe viria a minar apoios futuros.

Dois anos depois de ter assumido o governo, o presidente da república Fernando Collor renunciou ao cargo em meio a sucessivas medidas políticas equivocadas e a denúncias de corrupção. O vice-presidente Itamar Franco, o qual deu continuidade ao mandato presidencial, assegurou as condições políticas necessárias à implementação de um novo plano de estabilização econômica, que viria a ser o Plano Real. Em novembro de 1994, o candidato oficial à presidência da república, o então ministro da fazenda de Itamar Franco, o ex-senador pelo estado de São Paulo, Fernando Henrique Cardoso, vence as eleições, catapultado pelo sucesso do plano Real em estabilizar a economia.

A política econômica deste novo governo olhava em essência para três estrangulamentos históricos da economia do país os quais deveriam ser sistematicamente resolvidos: a) a estagnação econômica como resultante de um modelo de crescimento julgado – pelos membros da nova equipe econômica – ultrapassado, com baixo dinamismo e forte dose de intervencionismo estatal; b) altas taxas de inflação, que desorganizavam o horizonte de planejamento dos agentes produtivos; e c) a deterioração do quadro fiscal do Estado brasileiro.

A montagem de um novo ciclo de crescimento que pudesse reativar a economia brasileira depois do amargo período da 'década perdida' nos anos 80 foi a proposição do novo governo eleito em 1994. Para tal, a percepção de um cenário externo favorável ao ingresso no país de capitais baratos, provenientes do mercado internacional de crédito em fase de abundância, foi certeira. Algumas condicionalidades, entretanto, deveriam ser consideradas para que a entrada dos capitais se realizasse: a redução do papel do Estado seria uma delas, tal como sugerido no figurino preconizado pelo Consenso de Washington. Privatizações de

empresas públicas deveriam ser realizadas; maior liberalização comercial e do sistema financeiro também deveria ser firmemente implementada[5].

Tudo isso foi realizado a contento. Tanto os mecanismos de aprofundamento da liberalização financeira, quanto àqueles relacionados com a abertura comercial e produtiva foram postos em ação. A aliança partidária reunida em torno de três grandes partidos (PSDB-PFL-PMDB) garantiu ao presidente Cardoso ampla maioria no congresso nacional para realizar as mudanças constitucionais necessárias para pôr em marcha o novo estilo liberal de administração da economia.

O modelo proposto pela equipe FHC, de 'integração competitiva' aos mercados mundiais, deveria estar sustentado por uma âncora cambial que asseguraria o poder real da taxa de câmbio. Num ambiente internacional de grande liquidez de crédito, os 'mercados' financeiros aceitaram como muito boa a idéia de um país como Brasil poder entrar num novo ciclo de endividamento. Este mecanismo de ancoragem cambial era suposto ser capaz de conduzir à redução do processo inflacionário garantindo a estabilidade dos preços internos.

No que toca ao problema da crise fiscal do Estado, um conjunto de reformas do setor público deveria ser levado a efeito, centrado em privatizações e reduções nas necessidades de financiamento do setor público. Com maior estabilidade econômica e com um processo de ajustamento duro no setor público, o caminho para o estímulo aos investimentos privados, internos e externos, estaria pavimentado.

O cerne da política econômica estava, portanto, no tripé "valorização do câmbio/acentuada abertura externa (comercial e financeira)/elevada taxa de juros" o qual, por sua vez, definiu um comportamento relativamente rígido sobre o endividamento externo ao exigir seu crescimento contínuo. Isto era necessário para financiar uma pauta diversificada de importações – bens de capital, mas, principalmente, de bens de consumo – requerida pelo

---

[5] O caminho de abertura, de liberalização e de reformas a ser trilhado pelo novo governo foi definido com base em fortes argumentos ideológicos devidamente encampados pela equipe econômica. Não haveria motivos para que em ambiente de fortalecimento da democracia, como era o caso brasileiro com a eleição para presidente de um ex-professor da Universidade de São Paulo exilado do país durante a ditadura militar, não fossem adotados os trâmites do 'consenso'. O próprio Williamson em artigo posterior (Democracy and the 'Washington Consensus', World Development, 1993) afirmou: *"Não vejo vantagem alguma para uma democracia em ter partidos majoritários esposando o nonsense econômico"* (tradução livre). O seu raciocínio sugeria que as escolhas políticas em um regime democrático devem se subordinar à boa prática da política econômica do *mainstream*. Não deveria haver dúvidas acerca disto, mas na América Latina os governos populistas pareciam teimar em não entender isto, daí por que suas economias não apresentarem crescimento.

crescimento da economia. No entanto, um problema recorrente se colocava: a manutenção – e até mesmo a expansão – da taxa de juros doméstica em patamar elevado de modo a atrair capitais necessários ao financiamento do desequilíbrio externo da economia, o qual, por sua vez, reverberava também sobre a dívida interna acelerando seu crescimento.

No plano interno do país, a conjuntura econômica mostrava-se bastante favorável, com a execução do Plano Real se dando a contento. No entanto, já ao longo de 1995 – o primeiro ano do mandato do novo presidente – o cenário internacional passou a apresentar-se mais turbulento com várias crises financeiras/cambiais se sucedendo em vários países. As novas regras de funcionamento do mercado financeiro globalizado, fundadas em intensa especulação de ativos reais e financeiros que, por sua vez, era facilitada pelos avanços tecnológicos com acesso em tempo real das informações das praças financeiras no mundo todo, tornaram as condições mais difíceis para a manutenção do Plano Real. A percepção por parte do mercado financeiro de que o país passara a depender de doses crescentes de moeda forte (dólares americanos) para fechar sua balança exterior – e manter a estabilidade macroeconômica – operou no sentido de rebaixar a credibilidade econômica do país, de aumentar os custos associados à captação de moedas estrangeiras e pavimentou o caminho para a eventual retirada das posições dos credores externos do país.

Algo prenunciava que dias piores viriam. O governo FHC, no entanto, continuou determinado em construir todos os pontos de sua agenda reformista, sem considerar qualquer meia-volta em função dos sinais de alerta emitidos pela economia internacional – julgados momentâneos e passageiros –, e lutou pela manutenção da política de estabilização sustentada por câmbio valorizado e juros internos elevados em termos reais. Ao mesmo tempo em que arquitetava os apoios políticos para a renovação de seu mandato em 1998 vendendo a idéia de continuidade da estabilidade do crescimento.

Nos primeiros dias do segundo mandato de FHC outro revés se impôs aos desígnios da política econômica: a desvalorização do Real tornou-se inadiável logo em janeiro de 1999[6].

[6] No México a crise de fuga de capitais ocorreu logo em 1995. Não seria, entretanto, caso isolado. Mesmo as robustas economias emergentes da Ásia sofreram com a acelerada abertura dos regimes financeiros/bancários – persistentemente 'sugerida' como benéfica pelo FMI e pelo Tesouro americano. Em fins de 1997 e em 1998 os fundamentos macroeconômicos não foram suficientes para conter a fuga de capitais especulativos em Hong Kong que teve queda no PIB de –7,8% em 1998. A Malásia, neste mesmo ano, teve queda de –8,7% no seu Pib; em Cingapura o Pib cresceu apenas 0,1% em 1998, isto é, estagnou. Na Coréia do Sul, o Pib caiu –6,7%

Daí em diante a economia passou a enfrentar crises periódicas para financiar o balanço de pagamentos. O crescimento da economia foi substancialmente afetado e as taxas de expansão do Pib nos anos do segundo mandato do governo não foram muito diferentes daquelas observadas durante o seu primeiro mandato (ver Gráfico 2.1)[7]. Contudo, visto num todo, no governo FHC prevaleceram taxas médias anuais de crescimento econômico inferiores às da fase Collor/Itamar Franco (1990/94). No seu conjunto, entre 1995 e 2002, o governo FHC (I e II) cresceu à taxa de 2,0% ao ano, enquanto entre 1990 e 1994, em meio aos desatinos da política econômica implementada no governo Collor, a taxa média anual verificada foi de 2,6%.

Em meio a este quadro de baixo crescimento geral para o conjunto do período 1990/2002, caracterizado, grosso modo, por uma guinada em direção à abertura comercial e financeira para o exterior e de adoção firme de reformas liberais, o Produto *per capita* expandiu-se em ritmo muito baixo em termos históricos. A taxa de crescimento média anual do Pib *per capita* durante o período 1990-2002 foi de apenas 1,3%. Sendo que entre 1990 e 1994, ela atingiu 1,1% e passou a cair entre 1995 e 2002, quando chegou aos míseros 0,6% anuais em média.[8]

Uma contradição do "modelo" FHC de crescimento é que apesar da tão perseguida redução do papel do Estado na economia por meio de um programa agressivo de vendas de empresas estatais e de acentuada redução do papel do governo na formação bruta de capital, a dívida pública interna foi elevada a níveis muito altos. Ou seja, a execução de uma política fiscal contracionista não foi capaz de deter o crescimento da dívida interna, o qual foi alimentado pelas determinações da política monetária de juros reais elevados.

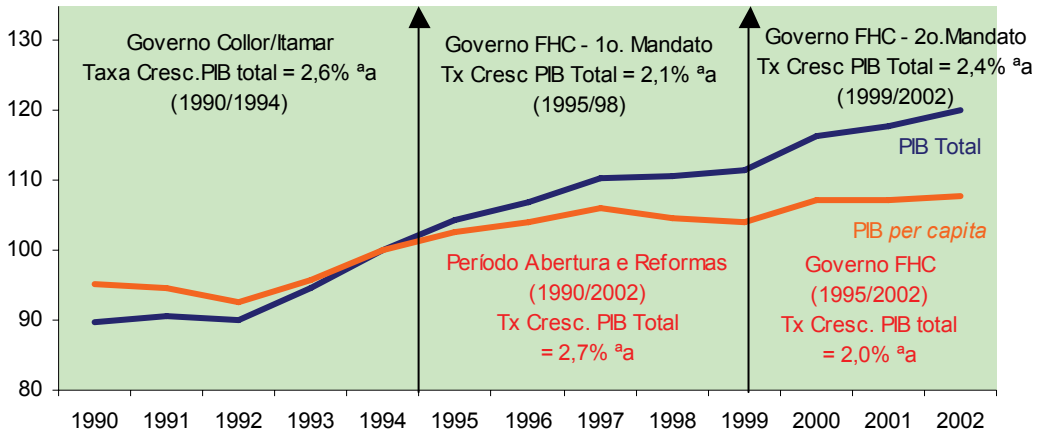
---

também em 1998 e na Tailândia a queda foi de –8,9%. Mas o caso mais grave foi o da Indonésia com queda de –14,1% na atividade econômica em 1998. (Maddison, 2001).

[7] As taxas de crescimento do Pib apresentadas no gráfico 2.1 foram calculadas por meio de ajustamento de uma função exponencial. Este método permite que todas as informações anuais da série de Pib´s sejam incorporadas no resultado final contrariamente ao que ocorre com a forma tradicional que obtém a taxa de crescimento média (aritmética ou geométrica) entre, apenas, dois pontos de uma série.

[8] O valor da taxa de crescimento para o total do período (1990-2002) excedeu os valores de cada dos subperíodos calculados. Isto se explica por que o ajustamento de uma função exponencial – que é o método usado para obter as taxas de crescimento – tende a fornecer resultados mais robustos para séries de dados maiores que para séries com menos informação. A direção em que o crescimento ocorreu, no entanto, fica preservada: o Pib por habitante foi de cerca de o dobro (1,1% ao ano) no governo F. Collor vis-à-vis os dois governos do presidente F.H.Cardoso (0,6% ao ano).

Gráfico 2.1
Brasil
Evolução do PIB Total e PIB per capita, 1990 a 2002
(Índice 1994=100)



Fonte: Dados brutos: IBGE.

Conquanto os fluxos de investimento direto externo e de recursos advindos das privatizações tenham contribuído para que a economia tivesse algum fôlego no governo FHC, não foram capazes nem mesmo de manter as taxas de crescimento na velocidade efetivamente observada entre 1990/94. Está claro o porquê de a taxa média anual de crescimento do Pib na chamada era de abertura e reformas (1990/2002) – de 2,7% ao ano – ter se mostrado ainda superior à taxa média obtida durante o período de acelerado esforço de internacionalismo do governo FHC, com taxa de 2,0% ao ano. Nem a propalada redução da dívida pública que os recursos das privatizações geraria, se confirmou. Na verdade, a política de valorização cambial, ao exigir taxas de juros muito altas por um longo período[9], teve o efeito de aumentar o endividamento do governo[10].

[9] A taxa de juros real (Selic bruta) começou a década em patamar negativo de –4,9% em 1990, subiu para 3,6% em 1991, para 34,1% em 1992. Voltou para um nível um pouco mais baixo em 1993 (7,1%), em 1994 atingiu 24,4% – com média de 17,3% no período 1991/94; em 1995 seu nível foi de 33,1%, em 1996 foi de 16,6%, em 1997 esteve em 16,4% e em 1998 subiu para 26,5%. Entre os anos 1995/98 a média chegou a 23,1%. (Fonte: Banco Central).

[10] Em valores nominais, a Dívida Pública Federal (interna e externa) era de R$ 53,8 bilhões em dezembro de 1995, isto é, ao final do primeiro ano do governo FHC. Atingiu a elevada cifra de R$ 320,3 bilhões em Dez/1998 no final do seu primeiro mandato. Em Dez/2000 estava no patamar de R$ 569,8 bilhões; evoluiu

- **A interminável agenda de reformas**

Traço marcante do debate político-econômico dominante na década de 1990 foi o tema da necessidade de o país realizar reformas institucionais de modo a aparelhar-se para o novo quadro objetivo da economia mundial. Os apoios financeiros e os empréstimos de recursos por parte das instituições multilaterais – principalmente o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e o Banco Inter-Americano para o Desenvolvimento (BID) – seguiram, como praxe, um ritual de exigências com altas condicionalidades para execução, nos países receptores, de um pacote de reformas estruturais necessárias à atração do capital forâneo.

Tais reformas, em geral, se centraram, inicialmente, em promover modificações substanciais nos regimes de comércio e investimento estrangeiro; no regime da política industrial e também no setor financeiro. São, de fato, alterações nas economias nacionais para que estas se tornem adequadas aos novos interesses da financeirização da riqueza capitalista na sua fase atual da globalização, tal como apontado no capítulo anterior.

Os principais pontos da agenda de reformas levados a efeitos no Brasil incluíram uma radical abertura dos mercados financeiro e comercial, e uma ousada lista de privatizações. Segundo análise empreendida por Carneiro (2002), *"Desde 1991, houve substancial modificação no chamado marco regulatório, cujo intuito básico foi o de adaptar a legislação brasileira à nova realidade dos mercados centrais marcados pelo predomínio de operações securitizadas e flexibilizar as entradas e saídas de capitais."* (Op. Cit, p.268). Não foi à toa que os fluxos de capitais totais se expandiram aceleradamente ao longo da década e dentre eles o fluxo do investimento direto externo (IDE) apresentou a seguinte performance: US$ 1,1 bilhão em 1992; US$ 1,7 bilhão em 1994; US$ 9,1 bilhões em 1996; US$ 28,8 bilhões em 1998; e US$ 30,6 bilhões em 2000.

No que se refere à abertura comercial, a sua velocidade foi também bastante expressiva com a tarifa alfandegária sendo reduzida em cerca de 1/3 entre 1990 e 1994. A proteção efetiva da indústria que era de 47,9%, em média, no ano de 1990 foi reduzida para apenas uma

---

para R$ 675,3 bilhões em dez/2001 e em agosto de 2002 seu montante já chegara a R$ 786,4 bilhões. (Secretaria do Tesouro Nacional/STN, Ministério da Fazenda – Gerência de Informações e Estatísticas da Dívida Pública/CODIV. (www.fazenda.gov.br)).

média de 15,4% em 1994 (Carneiro, 2002:314). Os esforços de implantar uma agenda reformista liberalizante, no entanto, não renderam os frutos esperados em termos de crescimento econômico, pois as taxas permaneceram em patamares baixos, embora positivos, ao longo da década.

Do ponto de vista da estrutura industrial que se redefiniu a partir dos estímulos para maior internacionalização da economia brasileira, Carneiro conclui por uma especialização regressiva da estrutura produtiva nacional. *"Em resumo, há claras indicações de uma especialização regressiva* – escreveu aquele autor com base em farta investigação empírica - *na economia brasileira com a ampliação do peso dos setores intensivos em recursos naturais e trabalho e redução da importância – com exceções – dos intensivos em tecnologia e capital."* (Op. Cit. p. 320). A verdade é que, na indústria intensiva em bens de capital, houve durante a última década uma diminuição da produção em vários dos seus setores de bens intermediários correspondendo a uma menor articulação intersetorial na economia brasileira.

Quanto ao processo de privatização posto em marcha, este resultou num sucesso de vendas. Aproximadamente 119 empresas estatais foram vendidas entre 1990 e 1999. O governo brasileiro, em suas instâncias federal e estadual, arrecadou a relevante cifra de US$ 70,3 bilhões em receitas e ainda transferiu para o setor privado mais US$ 16,6 bilhões de dívidas públicas (Pinheiro, 1999).

A intensidade com que as privatizações ocorreram não pôde passar despercebida, tornando o caso brasileiro num recorde mundial de transferência de patrimônio público para o capital privado num período tão curto. Pinheiro (1999: 178) sinalizou para tal desempenho. Notou este autor que: *"Esses valores fazem da privatização brasileira uma das maiores em todo o mundo – por exemplo, até, 1997, as receitas totais com a privatização em todos os países da OCDE somavam US$ 153,5 bilhões. (...). A maior parte do que permaneceu no setor estatal deve ser privatizada em 1999-2000. Há apenas 10 anos, nem mesmo o mais otimista dos liberais poderia prever um resultado tão favorável.*"

No entanto a prescrição de reformas tem sido inacabável. Depois de vários e profundos ajustes realizados, o crescimento econômico sustentado não se verificou. O 'consenso' ainda assim vem advogando mais reformas para que os países sejam agraciados com capitais externos. As mudanças nos aparatos regulatórios até agora realizadas têm servido, de fato, para a atração de capitais de curto prazo e voláteis em busca de rápida valorização nos

mercados de países emergentes. Em vários países da América Latina – e o Brasil tem sido um excelente exemplo – as entradas de capitais externos somente foram mais expressivas quando os processos de privatização de ativos públicos estavam em curso; logo depois que as privatizações escassearam, as inversões de capital forâneo sofreram um arrefecimento.[11]

Dois problemas tornam-se evidentes com relação à suposta benignidade das fontes externas de capitais. Um primeiro é o relacionado ao seu caráter de fonte segura para o crédito no longo prazo que não vem se confirmando como atestam as entradas concentradas num breve período de tempo, entre 1992 e 1998, na América Latina, estimuladas pela possibilidade circunstancial de compras patrimoniais (privatizações).

O outro problema está relacionado com a própria volatilidade intrínseca ao comportamento destes mercados financeiros globalizados que terminam por criar um ambiente macroeconômico muito hostil às decisões de investimento. Stallings e Peres (2002), em trabalho desenvolvido para a CEPAL, observaram que para o conjunto da América Latina a volatilidade observada nos fluxos de capitais contribuiu, definitivamente, para a ocorrência de profunda instabilidade no crescimento econômico: *"Uma das características fundamentais dos fluxos de capital para a América Latina era sua instabilidade, e ciclos de picos e quedas pronunciadas se tornaram mais freqüentes na década de 1990. As crises também passaram a ser mais freqüentes, e um alto nível de instabilidade levou à incerteza, o que desencorajou o investimento, fundamental para que as reformas possam dar frutos e redundar em um crescimento mais elevado no futuro"* (Op. Cit. p.37). Os autores pecam, no entanto, em não entender que as reformas não teriam o poder de contrapesar tal instabilidade dos fluxos de capitais, como sugerido ao final da citação acima, pois a volatilidade, sendo uma característica 'genética' do mercado de capitais, desorganiza, permanentemente, o horizonte de planejamento para o investimento produtivo nos países em desenvolvimento.

Fica, portanto, bastante enfraquecido o argumento dos adeptos das reformas liberalizantes de que a abertura financeira resultaria, para os países emergentes, em fonte de

[11] Muitos dos analistas das reformas estruturais realizadas pelas economias latino-americanas têm denominado o conjunto de reformas visando à maior abertura comercial e financeira, privatizações de ativos públicos e reformulações nos regimes de tributação de reformas de 'primeira geração'. Outro conjunto de mudanças deveria, por conseguinte, complementar este primeiro – as reformas de 'segunda geração' – relacionadas com alterações na legislação trabalhista visando à redução no custo da mão-de-obra, bem como as reformas tributária e previdenciária (Stallings e Peres, 2002).

capital seguro e barato para o crescimento de longo prazo de suas economias. Altamente instáveis e voláteis, os fluxos de capitais não têm conseguido criar expectativas favoráveis para que os investimentos se confirmem de modo firme e sustentado. O argumento justificador da adoção de reformas como tendo efeitos estimulantes sobre o investimento, e daí sobre o crescimento, assumia que com facilidades institucionais para a entrada e saída de capitais, o investimento direto externo (IDE) aumentaria trazendo, por sua vez, dois benefícios: maior volume de capital e tecnologia mais moderna para o país hospedeiro. Não foi este, entretanto, o quadro que realmente ocorreu.

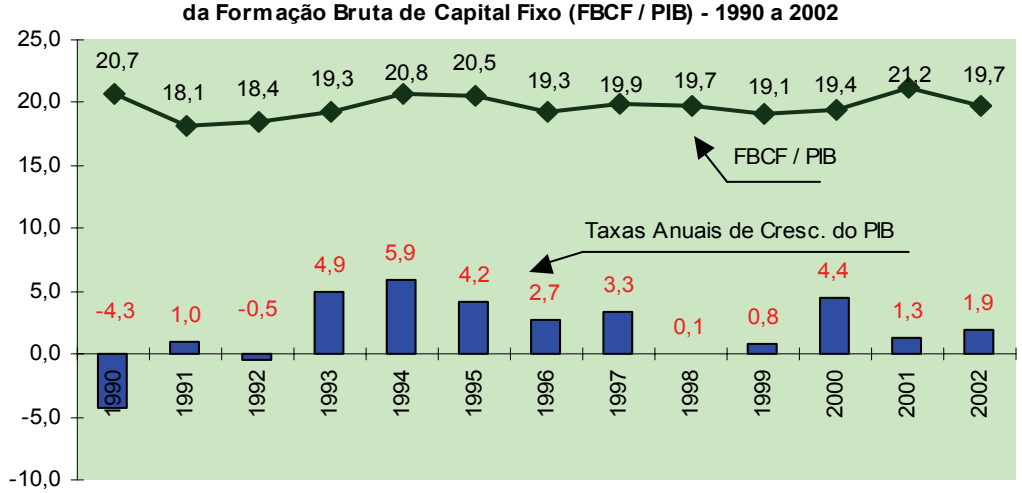
No Brasil, a trajetória do investimento total tem sido declinante desde a década de 1970 e com poucos sinais de reversão do quadro, mesmo em face das reformas dos anos 90. De fato, segundo Ipea (1997) na década de 70, o investimento total medido em valores constantes de 1980, foi de 23,3% do Pib, cujo percentual caiu para a média de 18,6% na década de 1980; e, finalmente, entre 1990 e 1995, a média foi de apenas 15,1% do Pib. Dados consolidados por Bielschowsky *et alli* (2002) sobre a formação bruta de capital fixo (FBCF), também calculados em preços de 1980, indicam que a média anual do período 1995/98 foi de 17,2% e entre 1999/2001 esteve no patamar de 16,2%. Conclui-se, pois, que a taxa de investimento no país ao longo de boa parte da década de reformas não foi nem mesmo superior àquela vista nos anos 80, a chamada 'década perdida'.[12]

Utilizando informações da FBCF como proporção do Pib em valores correntes de cada ano diretamente obtidas do IBGE, e, portanto, com resultados diferentes daqueles comentados no parágrafo anterior, pode-se adicionar elementos à avaliação da performance de toda a década de 90 até o final do governo Cardoso. O gráfico 2.2 explicita ambas as trajetórias do crescimento do Pib e o do nível observado para a participação relativa da formação de capital no produto agregado. Fica claro que há um descolamento entre o que ocorre nas decisões de investimento produtivo e os resultados em termos de acréscimos efetivos à produção nacional: um patamar relativamente estável de formação bruta de capital fixo – na média de 19,7% entre 1990/2002 e de 19,8% para os anos do governo FHC – apresentando baixa correlação com as

[12] Os impactos sobre a taxa de utilização da força de trabalho do país não poderiam deixar de ser negativos em meio a este quadro de baixos investimentos. A taxa de desemprego, medida pelo IBGE, que no início da década, em 1990, era de 4,3% atingiu a cifra de 7,6% em 1998. A taxa média de desemprego entre 1990-92 foi de 4,9%, e entre 1993-95 chegou a 5,0%, subindo para 6,2% no triênio 1996-98.

taxas de crescimento do Pib. O índice de correlação entre as duas variáveis ficou em torno de 8%.

Gráfico 2.2
Brasil
Indicadores de Performance do Produto Interno Bruto (PIB) e da Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF / PIB) - 1990 a 2002



Correlação estatística entre as 2 variáveis = 8,2%

Fonte: Dados brutos: IBGE

Duas questões devem ser colocadas para discussão suscitadas pelas observações acima. Uma é por que a FBCF não se expandiu mais aceleradamente em face das novas condições favoráveis à recepção de capitais que se consolidaram na economia brasileira em meados da década? Outra pergunta é por que as taxas de crescimento do Pib apresentaram comportamento tão instável, com muitos altos e baixos, se a trajetória do investimento manteve-se com a regularidade observada?

Carneiro (2002) responde a estas questões afirmando que, ao contrário do que a política econômica pró-reformas esperava, os fluxos de capitais que entraram no país destinaram-se, em grande parte, para a compra de ativos 'maduros' principalmente empresas estatais em processo de privatização e de empresas nacionais em dificuldades face às duras condições da competição internacional, e não para a criação de plantas novas (*greenfield*) representativas de investimento adicional à capacidade produtiva nacional.

Ademais os investimentos externos foram preferencialmente alocados no setor de serviços – no sistema financeiro, telecomunicações e energia elétrica – setores em que é maior a proporção de capital circulante e menor a de capital em equipamentos. Estas razões citadas explicam porque a FBCF não ter sido alterada em seu nível.

Resta, por fim, ainda apontar que a causa da instabilidade do crescimento decorre basicamente do ambiente de acentuada volatilidade dos capitais que terminou por contaminar as taxas de crescimento ao criar um campo de permanente incerteza para a tomada de decisões sobre o investimento (Tavares e Belluzzo, 2002; Carneiro, 2002; Stallings e Peres, 2002)[13].

O enfraquecimento fiscal do estado brasileiro, por seu lado, não tem permitido que o setor público contrabalance a queda do investimento total. O investimento público, incluindo o das empresas estatais, o qual esteve no nível médio de 9,0% do Pib, a preços correntes, na década de 1970, foi reduzido para 6,5% na década de 80 e para apenas 4,8% entre 1990 e 1995. Decorreu daí uma substancial diminuição da contribuição relativa do investimento público ao investimento total. Ou seja, a esfera pública teve seu papel indutor do desenvolvimento – via a geração de investimento e de capacidade produtiva nova – enfraquecido em ritmo bastante acelerado desde os anos 80. A seguinte avaliação, feita ainda durante o primeiro governo FHC, exprime bem este quadro de penúria da atuação governamental: *"A contribuição do setor público para o investimento agregado, (...), caiu substancialmente: a partir de uma participação média de 36,3% no período 1970-75, observa-se um aumento para 50% no período que corresponde ao II PND (1976-79), e um declínio, a partir daí, como reflexo direto da crise fiscal, para 30,8%, em média, no período 1980-86, e para 25,5%, entre 1987 e 1995. Em 1995, o investimento público teria representado apenas 19,4% do investimento total."* (Ipea, 1997:p. 49).

Não apenas o Estado vem apresentando uma crise na sua estrutura de financiamento do desenvolvimento, mas é mais importante ter em mente que foi pavimentado o caminho para que se instalasse uma crise de coordenação com o desmonte e desaparelhamento do aparato institucional voltado para elaboração e implementação de estratégias de desenvolvimento

---

[13] Não é por outra razão que Tavares e Belluzzo (2002: 162) chegam a afirmar que *"...em um ambiente de liberalização financeira as flutuações de juros e de câmbio, que acompanham o movimento de capitais, determinam uma trajetória macroeconômica de stop and go, em que o crescimento é periodicamente interrompido."*

nacional. Reiteraram Tavares e Belluzzo (2002: 171) em reflexão sobre a experiência de políticas liberais dos anos 90 que*: "Do ponto de vista do desenvolvimento, o resultado dessa empreitada liberal foi, para dizer pouco, desapontador. A perda do controle nacional sobre as empresas e os bancos desarticulou os mecanismos de governança e de coordenação estratégica da economia brasileira. O setor produtivo estatal – num país periférico e de industrialização tardia – funcionava como um provedor de externalidades positivas para o setor privado."*

Movendo a economia brasileira para uma estratégia de integração plena ao mercado internacional, os ideólogos reformistas dos anos 90 não levaram em devida consideração o grau de maturidade e a diversificação atingidos pela estrutura produtiva nacional já no início dos anos 80. Para as economias com as características da brasileira, aderir incondicionalmente aos fluxos globais de comércio e capitais, sem a adoção de estratégias definidas de obtenção de participação no mercado, tem resultado na supressão de alguns ramos industriais ao longo das cadeias produtivas exclusivamente por decisões de eficiência e de logística das matrizes das empresas transnacionais (ETNs).

A experiência brasileira tem demonstrado que nos setores de infra-estrutura essenciais ao bom andamento da economia, como energia, transportes e telecomunicações, a drástica retirada do Estado de seu papel de coordenador de blocos de investimento resultou em graves perdas de eficiência sistêmica. Apenas no setor telecomunicações os investimentos diretos externos foram mais expressivos, justamente por que coincidiam com o interesse de oligopólios globais em expandir seus domínios sobre um mercado promissor como é o mercado interno brasileiro, em atividades de ponta do paradigma microeletrônico.

Deixadas as decisões de investimento sob decisão do interesse exclusivo do mercado, os recursos destinaram-se majoritariamente para os lucrativos setores de serviços nos quais as empresas de energia elétrica e de telecomunicações privatizadas tiveram um efeito atrator muito grande. A indústria de transformação, por sua vez, em nome da estratégia de integração competitiva brasileira no mercado global aprofundou seu decréscimo relativo na economia nacional com investimentos relativamente deprimidos. A FBCF, medida em preços constantes de 1980, na indústria de transformação que esteve no patamar de 6,8% do Pib entre 1971-80, sofreu queda entre 1981/89, passando para o nível de 4,2%; na década de 90 a situação só piorou, as cifras foram as seguintes: de 2,6% entre 1990/94, que se repetiu no biênio 1995/96.

Em 1997/98 esteve no patamar de 3,1%; em 1999 recuou para 2,9% e no ano de 2000 atingiu 3,2% (Bielschowsky *et alli*, 2002).

2.3 – A política econômica e a questão regional brasileira: efeitos mais evidentes

A perda de capacidade do Estado para intervir na economia em favor do reequacionamento do modelo de crescimento tem evidenciado sinais de que a remodelação da intervenção estatal em direção a um 'estado mínimo' em moldes liberais vem produzindo resultados contraproducentes sobre o dinamismo do mercado interno (e de suas contrapartes regionais) com reverberações nas desigualdades regionais. Depois de uma longa trajetória de criação de instituições, políticas e instrumentos voltados para acelerar o desenvolvimento das regiões mais atrasadas, a ação estatal está tornando-se, por meio de opções de política econômica, incapaz de intervir como poderoso indutor de trajetórias virtuosas de crescimento nas economias regionais ao longo desta última década como fora no passado. As taxas de crescimento dos Pibs regionais apresentadas na tabela 2.1 mostram quão menos dinâmico vem se apresentando este modelo mais liberal de funcionamento da economia nacional. Os doze anos (1990-2002) de experimentos liberalizantes produziram taxas de expansão das economias regionais inferiores àquelas observadas na fase de declínio (1980-89) do período desenvolvimentista da intervenção estatal na questão regional brasileira. E mais, à medida que o modelo se aprofunda as taxas seguem em direção ao declínio: nos anos iniciais da década de 90 quando o modelo ainda não se consolidara, entre 1990 e 94, as taxas foram em média superiores às que lhe sucederam.

Tabela 2.1
Brasil e Regiões
Taxas Anuais de Crescimento* do PIB Total e do PIB *per capita*
Período de 1960 a 2002: Antes e Depois das Reformas Liberais
Em (%)

Regiões	Era Desenvolvimentista**			Reformas Liberais***		
	Reformas *com* Cresc. 1960-89	Fase I Auge 1960-79	Fase II Declínio 1980-89	Reformas *sem* Cresc. 1990-2002	Governo Collor/Itamar 1990-94	Governo FHC (I e II) 1995-2002
Taxas de Crescimento do Produto Total						
Norte	9,31	8,42	8,80	2,50	4,40	2,97
Nordeste	5,73	5,60	3,50	2,92	2,20	2,44
Sudeste	6,05	7,75	2,40	2,48	1,90	1,48
Sul	6,29	7,53	3,40	2,48	3,90	1,79
Centro-Oeste	8,33	11,24	5,40	5,25	5,60	5,24
Brasil	6,23	7,57	3,10	2,70	2,70	2,00
Taxas de Crescimento do Produto *per capita*						
Norte	4,60	4,10	3,48	0,02	1,59	0,58
Nordeste	3,47	3,23	1,49	1,76	1,07	1,27
Sudeste	3,46	4,90	0,41	1,04	0,42	0,07
Sul	4,20	4,89	1,85	1,21	2,55	0,53
Centro-Oeste	4,00	6,06	2,41	3,11	3,27	3,15
Brasil	3,64	4,72	1,00	1,29	1,12	0,62

Fonte: Dados Brutos: IBGE.

Notas: * Taxas de crescimento obtidas por ajustamento de uma função exponencial.

** O modelo desenvolvimentista de transformação da economia e da sociedade brasileira teve seu início na década de 1930 e, grosso modo, perdurou até fins dos anos 1980. Para as reflexões empreendidas neste trabalho, aceita-se uma quebra no rigor concentual asociado àquele termo e utiliza-se correntemente o período que vai de 1960 a 1989 -- a fase de 'ouro' da intervenção estatal na questão regional -- como representativa do desenvolvimentismo no seu aspecto espacial.

*** Considera-se o 'modelo liberal' como a experiência - em certo sentido, ainda em curso - iniciada pelo governo Fernando Collor de Melo de ampliação da abertura comercial e financeira da economia brasileira. Com políticas macroeconômicas voltadas para maior integração da economia nacional aos fluxos de comércio e de capitais do exterior, os governos pós-1990 promoveram uma guinada radical na rota definida pelo 'desenvolvimentismo' como estratégia de crescimento nacional.

Tem havido pouca discordância entre os analistas da questão regional brasileira acerca do fato de que, até meados dos anos 80, um processo de desconcentração produtiva e de convergência das rendas *per capita* regionais ainda estava em curso, como resultado dos efeitos favoráveis das políticas de desenvolvimento implementadas nas décadas de 1960, 70 e início dos 80. Contudo, depois que os impactos perversos da crise da dívida externa se tornaram mais evidentes, ao criar fortes restrições sobre a política econômica, findando por

reduzir a capacidade interventora do Estado sobre o crescimento econômico regional equilibrado, os sinais de redução das disparidades se tornaram, paulatinamente, mais fracos.

Tanto o processo de desconcentração produtiva quanto a convergência das rendas *per capita* regionais foram sustados e, mais que isso, assistiu-se ao enfraquecimento dos laços que uniam e integravam as diversas regiões do país em torno do mercado nacional.

O debate ficou, entretanto, entremeado de inconclusões, pois, concomitantemente a estas preocupações acerca do enfraquecimento das políticas de desenvolvimento regional e dos seus instrumentos, a confecção das estatísticas de contas nacionais (e regionais) sofreu acentuada involução em fins dos 80 e início dos 90. Neste quadro de deterioração institucional, a avaliação seja do sentido seja da direção exata dos possíveis movimentos de concentração/desconcentração entre os estados e entre as regiões brasileiras foi dificultada.

Não obstante, em meados da década de 90, em meio à confusão gerada pela ausência de estatísticas confiáveis e à profusão de tentativas de avaliação do fenômeno em curso, alguns autores sugeriram, com base nas informações disponíveis, que desconcentração (no plano geral) com certa concentração (em áreas mais específicas) era, naquele momento, a trajetória mais provável para as disparidades regionais no país[14]. Ou seja, a desconcentração ainda estava em curso – principalmente pela contribuição dada pela expansão da fronteira agrícola no Centro-Oeste e Norte do país, regiões as quais apresentaram um acentuado crescimento no ritmo de produção de grãos para exportação e no seu processamento industrial – porém já dava sinais expressivos de exaustão por conta da crise de investimentos a qual atingia simultaneamente o centro da economia e as periferias nacionais e apresentava, ao mesmo tempo, reconcentração seletiva de alguns setores produtivos na região Sudeste.

Tendência que, ainda assim, deixava já a todos os analistas preocupados e em estado de alerta, pois, em face das enormes disparidades históricas nos ritmos de desenvolvimento, a sustação do processo – que estava em seus primórdios – de convergência não se constituía em boa notícia. Tornou-se comum a advertência em todas as análises do período que o movimento de mudança de um padrão de crescimento centrado na consolidação do mercado interno como ocorrido até 1980, para outro modelo definido pela integração total da economia brasileira aos circuitos da globalização produtiva/financeira e marcado, em sua forma de operar, pelo jogo

das livres forças do mercado como alocadoras de recursos, acabaria por resultar em mais desigualdade espacial.

O acervo de estudos, estatísticas e diagnósticos à disposição no presente momento em que este trabalho está em elaboração já permite afirmar com certa segurança pela sustação do processo de desconcentração produtiva em nível espacial, o qual é mais visível, entretanto, na indústria que nos demais setores. Cabe, no entanto, esmiuçar aqui o sentido histórico que o motiva discutindo o seguinte: de que modo se caracterizou este processo de concentração e desconcentração espacial da atividade produtiva historicamente? E quais as suas formas constitutivas? Estas são questões necessárias de serem revistas, pois servem para dar suporte ao entendimento da problemática regional brasileira no contexto de efervescentes mudanças do capitalismo na última década do século XX. Passemos, de forma breve, a este resgate.

2.4 - A questão regional: suas formas e seus determinantes históricos

A literatura sobre as desigualdades regionais no Brasil, de modo geral, aponta que sua evolução pode ser vista sob duas perspectivas. Numa primeira, que cobre os fenômenos espaciais até meados dos anos 1980 e é representada, principalmente, pelos trabalhos de Wilson Cano e Leonardo Guimarães Neto, está intimamente associada à formação do mercado interno e à integração econômica das regiões por ela promovida. E para o período posterior a meados dos 80, há interpretações que propugnam ora pela fragmentação do mercado interno (Pacheco, 1998) e ora pela reconcentração produtiva (Campolina Diniz, 1993) e que, na verdade, tendem a explicitar que os fenômenos da questão regional brasileira no momento mais recente ficaram muito mais complexos em face da maturidade produtiva já alcançada pela economia nacional.

---

[14] Ver, neste particular, Pacheco (1997, 1998) sobre o movimento da concentração/desconcentração do Pib total e industrial entre 1985 e 1994.

- **A integração produtiva e seus rebatimentos sobre a concentração/desconcentração**

A dinâmica da integração produtiva tem sido vista como associada aos movimentos de mudança estrutural por que passou a economia brasileira, o que conferiu uma trajetória particular de concentração e desconcentração espacial da atividade produtiva (Cano, 1998a, 1998b). Uma taxonomia do processo de formação dos desequilíbrios regionais proposta por Cano e Guimarães Neto (1987) abrangendo três grandes períodos históricos será útil para nosso propósito. Os autores apontam para uma primeira fase, que vem desde o início da colonização econômica do território nacional até a década de 1930, fase que se caracteriza pela autonomia relativa dos complexos econômicos regionais – os chamados 'arquipélagos regionais' – nos quais a estrutura produtiva estava majoritariamente voltada para o comércio internacional de bens primários. Com suas economias voltando-se para o exterior, poucas e débeis relações econômicas eram realizadas entre as próprias regiões. Somente com a expansão da economia cafeeira a partir de 1830, no Vale do Ribeira, que atividades de açúcar e de algodão do Nordeste brasileiro, por exemplo, terão parte de sua produção destinada também ao mercado interno (Rio de Janeiro e São Paulo) em maior intensidade[15]. A partir de meados do século XIX, paulatinamente, com a acelerada expansão cafeeira e o surto de industrialização que esta economia propiciará no estado de São Paulo, passa-se a verificar a gênese das desigualdades regionais, pois esta região mais dinâmica passou a demandar mais e mais produtos primários da demais regiões brasileiras como suprimento de sua crescente atividade industrial, tendendo a determinar, desde então, as suas trajetórias de crescimento.

A segunda fase, a qual, grosso modo, compreende o período de 1930 a 1962, é a de integração comercial, isto é, de formação de um verdadeiro mercado interno nacional de bens e serviços comandada pela economia industrial em ascensão do estado de São Paulo. Um processo de definição da divisão inter-regional do trabalho passou a operar no território

[15] Acerca dos estímulos que a expansão cafeeira imprimiu sobre produtos da região Nordeste Cano (1998: 51) afirmou: *"Com a expansão cafeeira do Sul (SP, RJ, MG e ES), o açúcar reencontraria mercados para sua estancada produção, embora a preços deprimidos; o algodão só voltaria a ser produto importante com o advento da indústria têxtil do Sul do país (RJ, principalmente, e SP), a partir da década de 1880."*

nacional determinado pelos efeitos de estímulo/desestímulo que a economia mais dinâmica passaria a imprimir sobre as demais regiões.

Por fim, uma terceira fase, correspondendo ao período de integração produtiva, que se iniciou em 1962 estendendo-se até fins dos anos 80. Sua característica mais importante é que não somente as regiões passaram a aumentar a intensidade de suas relações econômicas no seu aspecto mercantil, mas os próprios capitais produtivos se deslocaram das regiões mais industrializadas para as demais regiões brasileiras, dando feição a um movimento novo para a integração do mercado nacional.

Expliquemos este longo processo de formação do mercado nacional um pouco mais detalhadamente[16]. Na primeira fase, durante o longo período que vai da ocupação colonial no século XVI até meados do século XIX foi a inserção de cada região brasileira nos mercados internacionais que determinou o seu dinamismo (ou sua involução) econômico. No decorrer do século XIX, a economia cafeeira, já se expandindo do Rio de Janeiro para São Paulo, apresentou um enorme '*boom*' em face do crescimento da demanda internacional pelo café e gestou condições bastante favoráveis para a ampliação do mercado interno naqueles estados, enquanto que as demais regiões do país, pelo contrário, mostravam-se deprimidas por não contarem com produtos com potencial de demanda crescente no mercado internacional. Desde esta época a região Sudeste (ou Centro-Sul) vinha liderando o crescimento econômico no país. Os capitais gerados na economia cafeeira puderam ser reinvestidos imediatamente na implantação da indústria de bens de consumo para atender às necessidades de um mercado interno na região que se assalariava e urbanizava aceleradamente.

Na segunda fase das desigualdades – de 1930 a 1962 – a tônica do crescimento regional foi a mudança da variável dinâmica da economia, a qual deixava paulatinamente de ser as exportações de uma *commodity* para o exterior para se transformar na atividade industrial voltada para o mercado interno. A expansão industrial paulista começou a redefinir o papel econômico das demais regionais do país. Seu maior poder competitivo e de escala de capitais operou no sentido de tornar-se, de um lado, em importante mercado para a produção de

[16] Análises completas e fundamentais para o entendimento da formação do mercado nacional estão em Furtado (1987) e Cano (1998a, 1998b). Guimarães Neto (1989) trouxe uma inovadora e exaustiva investigação do papel da região Nordeste no conjunto das transformações estruturais da economia brasileira em direção ao seu processo de industrialização.

matérias-primas das demais regiões, as quais se encontravam em dificuldades – principalmente estados do Nordeste – para escoar sua produção para o mercado internacional em crise na década de 1930 por conta da Grande Depressão, e, de outro lado, em fornecedor de certos produtos industrializados para as demais regiões provocando, segundo Cano (1998b), uma gama de conseqüências imediatas que variavam desde efeitos de estímulo, passando por inibição ou bloqueio e até efeitos de destruição[17].

Desde a década de 1930 e até meados dos anos 60 que as relações que se estabeleceram entre as regiões no país caracterizaram-se por um padrão de articulação comercial cuja dinâmica foi dada pelo ímpeto industrial paulista, resultando daí que as demais regiões passaram a ajustar suas estruturas produtivas de modo a se tornarem complementares àquela economia de maior dinamismo. Em outras palavras as regiões menos dinâmicas passaram a se constituir em periferia nacional (Cano, 1998b).

As barreiras, que se sobrepunham ao livre trânsito de pessoas, mercadorias e serviços, entre as economias regionais foram paulatinamente derrubadas a partir da década de 1930 pela reformulação da legislação vigente a qual abrangia um sem-número de impostos interestaduais e intermunicipais e também pelas melhorias na infra-estrutura de transportes ferroviário e rodoviário que passaram a contribuir para o encurtamento de distâncias entre os mercados regionais. O auge desta fase é caracterizado pelo conjunto de investimentos realizado pelo Plano de Metas, durante o governo JK (1956/60), que expandiu acentuadamente a malha viária ligando as diversas regiões do país (as rodovias Brasília-Belém, Belo Horizonte-Brasília, Cuiabá-Porto Velho e São Paulo-Brasília são desta época)[18]; montou, em associação com capitais externos, a indústria automobilística; e deslocou a capital administrativa do Rio de Janeiro para o centro do território do país com a construção de Brasília.

---

[17] Referindo-se aos efeitos que integração do mercado nacional viria trazer à tona, Cano (1998b: 181) asseverou que, inicialmente, resultados positivos se fizeram notar: *"Essa integração proporcionou forte incremento do comércio inter-regional para todas as regiões brasileiras, aumentando-lhes o grau inter-regional (até então incipiente) de complementaridade. Isso afetou positivamente a renda e o emprego em SP – 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 da 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 exportações para o mercado interno."*

[18] Ver Cano (1998b, p. 180).

O mais significativo dinamismo da economia de São Paulo redefiniu, portanto, a expansão das economias no restante da periferia e negou as expectativas estagnacionistas tidas como certas por alguns estudiosos[19]. A expansão acelerada da economia paulista imprimiu efeitos bastante positivos sobre a maioria das regiões brasileiras, ao mesmo tempo em que seguia concentrando o setor industrial em seu território[20].

A partir de 1962, na terceira fase das desigualdades, a integração do país promovida pelo sistema rodoviário recém implantado viria a ter desdobramentos importantes sobre as economias regionais. A região mais dinâmica e, principalmente, o estado de São Paulo, pôde mais facilmente entrar nas economias menos desenvolvidas num duplo sentido: a) competindo nos mercados regionais com aqueles produtos nos quais ela detinha maiores vantagens competitivas, e b) implantando diretamente (com os mecanismos de incentivos fiscais e financeiros servindo como facilitadores desse processo) na periferia empreendimentos industriais, na forma de filiais, de maneira a produzir *in loco* para aqueles mercados periféricos.

De fato, o aspecto fundamental a ser destacado é que a relação entre as regiões passou para outro patamar de importância. Com o desenvolvimento da indústria pesada (de bens de capital) no país, sob patrocínio do chamado "tripé" formado por capitais privados internacionais, capitais estatais e capitais privados nacionais, as regiões menos industrializadas passaram a ser vistas como espaços econômicos atrativos para que reinversões de capitais industriais pudessem ser levadas adiante fora dos centros manufatureiros já consolidados (Rio de Janeiro e São Paulo). A implantação de plantas produtivas subsidiárias nas regiões periféricas, promovendo, por sua vez, o próprio crescimento industrial nestas regiões, veio a caracterizar um novo padrão de articulação entre regiões: a chamada integração produtiva. As decisões cruciais relacionadas com a acumulação industrial no país passaram a ser dadas em definitivo, então, pela economia de São Paulo.

---

[19] Segundo Cano (1998b, p. 290): *"Entre 1919 e 1970, enquanto a indústria de transformação de SP crescia à taxa média anual de 8,4%, o NO fazia-o a 6%; o NE, a 5%, MG, a 7,6%; o RS, a 6,1%; o CO, a 8,8% e o ES, a 7,2%."*

[20] Novamente, conforme Cano (op. cit. p. 290): *"As maiores taxas do crescimento industrial paulista ampliaram a concentração industrial de SP; de 32% em 1919 saltava para 41% em 1939, e 49% em 1949. Em 1955/56, antes da implantação da indústria pesada, já detinha 52%, passando para 56% em 1959 e 58% em 1970, quando já se anunciava certa inflexão na concentração espacial industrial."*

Nesta última etapa, deve-se destacar, o relacionamento das regiões periféricas com o centro dinâmico sofre uma alteração qualitativa de relevo com rebatimentos sobre as próprias estruturas produtivas regionais; não mais baseando o intercâmbio inter-regional em compra/venda de mercadorias, mas atingindo um novo tipo de trocas em que capitais produtivos (e não apenas comerciais) vão à periferia à busca de espaços de realização. Não são capitais de qualquer tipo, são, principalmente, plantas industriais para elaboração e processamento de recursos naturais.

A articulação inter-regional ficou, pois, mais complexa, uma vez que o centro dinâmico da economia nacional – a economia paulista – detendo parte mais substancial da indústria nacional e concentrando de maneira inequívoca os mais importantes ramos – em 1970, segundo análise de Cano (1998b, p 104), concentrava, num total de 15 ramos, mais de 50% da produção nacional e mais de 40% em três outros ramos – dentro da indústria passou a exercer consideráveis efeitos de estímulo sobre as regiões periféricas ao mesmo tempo em que delimitava o espaço possível para o crescimento da acumulação regional. Wilson Cano esclareceu esta passagem: *"...a economia paulista, sendo o núcleo da acumulação do país, ao crescer imprimia também determinações (regionalmente diferenciadas, é claro) de crescimento aos seus complementos econômicos espaciais (as demais regiões). Assim, embora a dinâmica de acumulação fosse concentradora, em seus resultados concretos, articulava, entretanto, também o crescimento regional."* (Cano, 1998b: 313).

Essa nova divisão inter-regional do trabalho contou decisivamente com aportes governamentais na forma de implantação de plantas produtivas de processamento de recursos naturais (o complexo petroquímico no Nordeste e o mínero-siderúrgico na região Norte, entre outros) e mesmo de incentivos fiscais e financeiros para que capitais privados se instalassem nas regiões periféricas. Nesse sentido, desde os anos 60 com políticas de incentivo às exportações e de desenvolvimento regional e, posteriormente na década de 70, com as políticas de investimento, levadas a efeito sob a égide do II PND, que a atuação governamental imprimiu impactos fundamentais na expansão das estruturas produtivas da periferia promovendo a partir dos anos 70 uma efetiva desconcentração espacial depois de uma longa trajetória histórica de criação de disparidades.

Cabe refletir, em consoante com a preocupação guia deste trabalho, que o elevado crescimento verificado pela economia do país entre 1930 e 1980 como resultado da

consolidação de seu mercado interno permitiu – sem desconhecer, por certo, as mazelas e iniqüidades que o acompanharam – avanços estruturais na sociedade que de rural tornou-se fortemente urbana e industrial. Com o apoio decisivo de estratégias governamentais para incentivar e disciplinar o crescimento econômico, foi possível que a idéia de produção de homogeneidade para os cidadãos nacionais viesse à tona. Os esforços para diminuir a concentração produtiva, os quais se fizeram mais constantes a partir da década de 1960, resultaram num processo de integração vigoroso e dinâmico que acionou organicamente tanto as regiões de fronteira como as demais áreas de baixo dinamismo econômico no esforço nacional de acumulação acelerada.

Inserida num amplo contexto internacional favorável às políticas de desenvolvimento, a intervenção estatal no Brasil foi pródiga na utilização de um modelo de gestão da política econômica que dava ênfase em políticas ativas e discricionárias para realizar a administração da demanda agregada e em políticas de rendas visando ações redistributivas seja em nível regional, setorial ou pessoal. Daí que sua atuação passou a se caracterizar fortemente não apenas como regulamentador da atividade econômica e transferidor de rendas mas como produtor direto de bens e serviços ocupando espaços não utilizados pelo capital privado e/ou nos quais o sistema empresarial privado não teria envergadura, dada a dimensão do volume de capitais e da tecnologia envolvida, para tal.

Em suma, a intervenção econômica estatal em seu período áureo no Brasil foi bastante eficaz na instrumentalização do dispêndio em investimento, bem como na produção direta estatal para induzir o crescimento por meio da ativação da demanda agregada, criando assim poderosos estímulos sobre o investimento privado.

Entende-se, neste contexto de forte ativismo fiscal, a reversão do quadro histórico de concentração produtiva no espaço nacional. Os principais elementos de política governamental, utilizados para levar a contento a desconcentração regional da atividade produtiva, dando início a um ciclo novo de desenvolvimento para as áreas alvo de dinamização no país foram descritos com acuidade por Cano (1998b) e proporcionam uma visão abrangente das medidas e da extensão espacial de seu alcance. O Quadro 2.1 reúne as considerações mais relevantes feitas por aquele autor.

Quadro 2.1
Principais Determinantes da Desconcentração Produtiva do Período 1970/85, segundo Wilson Cano (1998b: 314/6):

- *"O próprio processo de integração do mercado nacional, comandado pela economia paulista, tanto em sua fase mercantil (1930/60) quanto principalmente a partir de sua fase de acumulação desconcentrada (pós-1960), teve, predominantemente, efeitos de estímulo sobre as bases produtivas periféricas, impondo-lhes transformações estruturais que geraram efeitos cumulativos de longo prazo, desconcentrando segmentos produtivos.(...).*
- *a expansão da "fronteira" agrícola, com "paulistas, mineiros, baianos e sulistas" colonizando o Paraná, Goiás e Mato Grosso entre 1930 e 1970, as áreas rurais estimuladas pelo Plano de Metas (com as rodovias para o Norte e o Centro-Oeste e a criação de Brasília) a partir de fins da década de 50 e, a partir da década de 70, a colonização da Amazônia e o aumento das imigrações para Mato Grosso e Mato Grosso do Sul dinamizaram a agricultura daquelas regiões, (...).*
- *as políticas de desenvolvimento regional que, a partir de 1960, criaram incentivos (fiscais, financeiros, cambiais, etc) ao capital, primeiro para o Nordeste (SUDENE) depois para a Amazônia (SUDAM e SUFRAMA) e para o Espírito Santo. (...).*
- *as políticas de incentivo às exportações, formuladas a partir da segunda metade da década de 60, que, juntamente com as novas bases do crédito rural, promoveram grande modernização (embora socialmente conservadora) principalmente no agro e na agroindústria. (...).*
- *incentivos e alguns investimentos (os bem-sucedidos) no âmbito do II PND, cujos objetivos eram "completar" a estrutura industrial brasileira, substituir importações de insumos básicos e bens de capital e contornar os problemas cambiais decorrentes da crise do petróleo (projetos de carvão, não-ferrosos, álcool de cana, energia elétrica e petróleo).(...).*
- *a intensificação do processo de urbanização nas regiões NO, NE e CO (exclusive DF), que passam da taxa média de urbanização de 42% em 1970, para respectivamente 58%, 61% e 73% em 1991. Essa acelerada urbanização, como se sabe, exige e estimula a criação e a diversificação de serviços e também de indústrias leves, de âmbito local.*
- *A crise da década de 80, que parece ter afetado mais a economia de São Paulo, aumentando a desconcentração muito mais pelas quedas mais altas da produção paulista do que por "maiores altas" na produção periférica, constituindo, talvez, uma desconcentração mais de caráter "estatístico"."* (Grifos meus).

Dos elementos citados como os principais vetores da desconcentração produtiva no espaço, fica evidente que, ao lado de fatores relacionados com a própria diversificação produtiva e com o desenvolvimento urbano – ambos fruto do longo ciclo de transformações estruturais da economia e sociedade brasileiras entre 1930 e 1980 –, está a presença constante e coordenadora do Estado na condução de estratégias para o aproveitamento de recursos e oportunidades nos vários subespaços do país. Contando com instrumentos fiscais muito

potentes na época, a política governamental foi capaz de induzir o investimento privado interno e externo em setores considerados estratégicos para a superação de estrangulamentos setoriais e de infra-estrutura no país. O conjunto de empresas estatais teve, particularmente, um papel destacado para a consecução desta tarefa por que pôde realizar gastos de investimento em atividades consideradas não-lucrativas pelo capital privado mas de relevante interesse para a nação.

Dando forma mais acabada ao debate sobre as causas da desconcentração, Caiado (2002) reuniu evidências e fez sistematização rica e cuidadosa das teses de importantes autores sobre tema dos seus elementos promotores. Em sua avaliação tem sido ponto quase pacífico em estudiosos como o próprio Cano (1998b), Guimarães Neto (1989), Negri (1994), Diniz (1995) e Pacheco (1996) que o elemento central da desconcentração produtiva foi a intervenção governamental no processo, muito embora eles possam divergir sobre outros aspectos julgados relevantes.[21]

Desse modo, por meio de ativa intervenção estatal, uma firme trajetória de desconcentração espacial da atividade econômica foi posta em marcha no país, com resultados mais explícitos entre a década de 1970 e meados da seguinte, após um longo período de excessiva concentração produtiva e de acentuada iniqüidade nas oportunidades regionais para alcançar o desenvolvimento.

Apontado o elemento indutor por excelência do processo de desconcentração produtiva, qual seja o caráter fortemente ativo da intervenção estatal – ora como regulamentador da atividade econômica, ora como redistribuidor de rendas, ora como produtor direto de bens e serviços – passemos agora à explicitação das distintas formas como o processo de desconcentração tem sido percebido. O caráter espacial assumido pela desconcentração tem revelado importantes sinais acerca dos seus limites e de suas possibilidades reais de seguir adiante.

[21] Ver, em Caiado (2002), a seção "O Debate sobre Desconcentração" no primeiro capítulo de sua tese de doutoramento com proveitosa resenha sobre o tema.

- **A experiência de desconcentração espacial da atividade produtiva**

Como temos visto, a trajetória histórica das desigualdades espaciais no Brasil tem se caracterizado por um longo período de acirramento das disparidades de níveis de desenvolvimento o qual somente passou a operar uma trajetória de redução a partir da década de 1970, muito embora este processo venha se dado em ritmo muito lento. Conquanto todo esforço da sociedade no sentido de obter maior grau de igualdade espacial nas oportunidades do desenvolvimento nestas últimas cinco décadas, os resultados alcançados estão longe de satisfatórios. Quer a razão entre a região mais e a menos desenvolvida seja comparada, ou, alternativamente, se compare a razão entre a unidade da federação mais e a menos desenvolvida os resultados apresentados não mostram melhoras de vulto entre o ano de 1960 e o de 2002. A tabela 2.2 a seguir traz evidências do problema referido por meio de indicadores de disparidades entre valores extremos (inferior e superior) de Pib per capita.

Do ponto de vista da distância entre os Pib´s per capita do Piauí e de São Paulo ocorreu uma trajetória de ganhos em quase todo o período de 42 anos, com exceção do ano de 1970. Mas, por outro lado, para o conjunto da região Nordeste em perspectiva comparada com Brasil, ou com a região Sudeste, ou ainda com o estado de São Paulo, os avanços foram bastante tímidos. No, entanto, parece ficar claro que a década de 1970 representou uma inflexão na queda do referido indicador: depois deste ano de 1970, a razão entre as duas medidas vem melhorando – embora em passos lentos – a favor da região/unidade da federação de menor Pib per capita sem, contudo, que o Pib per capita da região Nordeste tenha superado a marca de 50% do equivalente para o país como o todo, nem o Pib per capita do Piauí ultrapassou o equivalente a 20% do mesmo no estado de São Paulo.

Tabela 2.2
BRASIL
Indicadores de Desigualdades Regionais no PIB *per capita*
Anos Escolhidos entre 1960 e 2002

Indicador	1960	1970	1980	1990	2000	2002
Razão Pib per capita Piauí / São Paulo[1]	12,2%	9,8%	11,8%	14,8%	18,7%	18,6%
Razão Pib per capita Nordeste / São Paulo	24,6%	18,8%	22,9%	25,8%	30,2%	32,5%
Razão Pib per capita Nordeste / Sudeste	32,1%	25,3%	28,5%	32,3%	34,4%	36,6%
Razão Pib per capita Nordeste / Brasil	46,4%	38,8%	41,5%	44,5%	46,6%	48,4%

Fonte: Dados brutos: FGV e IBGE.
Nota: 1) O estado do Piauí tinha o menor Pib per capita do país em 1960 (R$ 684,92 em valores de 2002), e, contrariamente, São Paulo aparecia com o maior valor (R$ 5.630,55 em valores de 2002). Ao final do período, no ano de 2002, o Maranhão tinha o menor Pib per capita (R$ 1.949,33 em valores de 2002) e o Distrito Federal apresentava o maior (R$ 16.361,21 em valores de 2002).

Se o quadro das disparidades entre pontos extremos da distribuição estadual do Pib *per capita* é tão grave, o que pode ser aquilatado quando a análise centra-se no conjunto das unidades da federação, isto é, em todos os pontos da distribuição? Para desenvolver este ângulo de análise são colocados aqui dois tipos de considerações. Um refere-se a uma perspectiva abrangente das desigualdades estaduais no Pib por habitante, lado a lado com informações sobre a trajetória de crescimento do Pib brasileiro para o período que se inicia em 1960 prolongando-se até 2002. Outro tipo mais desagregado, com dados por estado, pretende esmiuçar melhor o quadro sinalizado pela análise empreendida.

No gráfico 2.3 as disparidades interestaduais – aqui medidas pelo índice de desigualdades de Theil[22] – são contrastadas à evolução do Pib total do país ao longo do

[22] A mensuração das desigualdades é feita via a utilização do índice de Theil, que é uma medida de entropia e pode ser usado para representar a desigualdade na renda *per capita* entre os estados. Esse índice é descrito como:

$$L = \sum p_i \, . \, ln \, (p_i/y_i)$$

onde *pi* e *yi* são, respectivamente, as participações do estado i no total da população (Pi/Pn) e no total da renda (Yi/Yn) nacional, e ln é o logaritmo natural. Essa medida de desigualdade não assume valores negativos e uma distribuição igualitária ocorre quando L = 0, isto é, quando a participação da população de cada estado i e sua respectiva participação na renda total do país são iguais. De fato, o limite inferior desse índice é zero e seu limite superior não é 1, mas quando o índice atinge a unidade, a desigualdade é considerada alta. Uma vantagem da utilização desse índice é que ele é independente de variações de tamanho entre estados (ou regiões) e a entropia capta todos os momentos da distribuição, enquanto que as demais medidas usadas tais como, entre outros, os coeficientes de variação, são baseadas apenas na média e na dispersão. Para mais

período 1960/2002. Desse modo, pode-se avaliar que as disparidades foram mais altas nos anos 60 e 70 correspondendo a também acelerada expansão da estrutura produtiva nacional. Ocorre que, pelo menos, desde de 1970 uma trajetória de queda considerável nas disparidades manifestou-se com prolongamento até meados dos anos 80[23].

Esta última fase, na verdade, correspondeu a um momento áureo da convergência da renda no país, motivado pela substancial e decisiva intervenção governamental para a desconcentração das atividades produtivas entre as regiões brasileiras. Vários são os autores que apontam para o diagnóstico de que o movimento do capital produtivo estatal, bem como o capital privado estimulado pelo Estado, em direção às regiões menos desenvolvidas em busca ora de recursos naturais ora de mão-de-obra barata foi crucial para a desconcentração produtiva havida (Cano, 1998b; Guimarães Neto, 1989; PIMES, 1985).

A partir de meados dos anos 80, coincidindo com a crise da dívida externa e com a forte desaceleração econômica por que passou o país, o ritmo de redução das desigualdades revelou-se muito mais fraco que no passado. Uma importante causa desta última performance corresponde à própria crise da intervenção estatal no país a qual conteve drasticamente a capacidade do governo em destinar fundos públicos para o desenvolvimento regional eqüitativo.

Na década de 90, a julgar por esta análise agregada, as reformas estruturais postas em ação para redirecionar a economia brasileira para um novo padrão de crescimento se não aumentaram as disparidades entre as economias estaduais tampouco as reduziram de maneira significativa. Na verdade, o que ocorreu de concreto nesta última década, foi a constatação de que os estímulos ao crescimento econômico introduzidos pela política econômica baseada em reformas liberalizantes e privatizações se concretizaram apenas de modo fraco e instável, uma vez que as taxas de crescimento do Pib na década foram comprovadamente baixas e, além disso, no que tange à dimensão espacial do desenvolvimento, o processo de convergência das

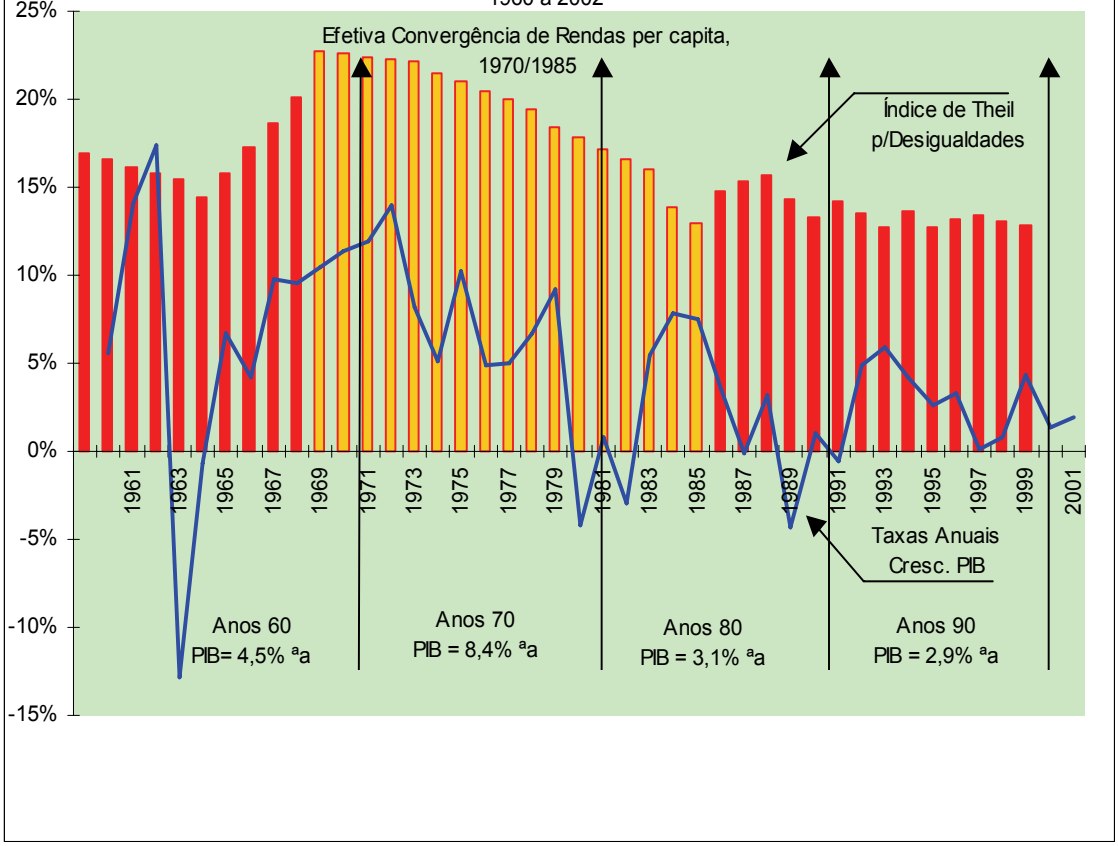
---

detalhes sobre as propriedades e qualidades específicas deste índice (e suas aplicações) ver Bourguignon (1979), Theil (1989) e Ram (1992).

[23] De maneira a tornar possível uma representação gráfica dos índices de desigualdade juntamente com os índices de crescimento do produto interno bruto, foi multiplicado um valor-escalar de n = 2000 à série de índices de Theil; procedimento que visa alterar o seu *nível,* mas não a sua evolução, nem a proporção entre eles. Os seus valores originais estão disponíveis para o leitor na tabela A-2.1 no Anexo a este capítulo.

rendas entre estados no Brasil foi sustado quando ainda as disparidades se encontravam em níveis bastante altos.

Gráfico 2.3
Brasil
Desigualdades Interestaduais no Pib *Versus* Taxas Anuais de Crescimento do Pib,
1960 a 2002



Ao longo desta década, de fato, consolidou-se uma nova era para o desenvolvimento regional do país à medida que, no plano nacional – isto é, da sua macroeconomia – políticas liberais foram paulatinamente implementadas: o processo de desconcentração foi paralisado como se vê pelo comportamento dos índices no gráfico acima.

Obtido um quadro geral para a trajetória das disparidades interestaduais de Pib per capita torna-se necessário agora esclarecer de maneira mais desagregada o movimento pelo qual se desenvolve o processo de desconcentração/reconcentração produtiva no espaço nacional. A visão da distribuição regional/estadual do Pib total do país acrescenta novas

considerações a este quadro delineado acima. As tabelas 2.3 e 2.4 apresentam as informações relevantes para anos compreendidos entre 1949 e 2000.

Até 1970, a participação relativa do estado de São Paulo no Pib nacional aumentou atingindo seu máximo de 39,4% do total. Quando os efeitos mais concretos das políticas de desenvolvimento regional, em ação desde o início da década de 1960, se fizeram sentir o processo de reversão da concentração produtiva pôs-se em marcha. A literatura, já amplamente comentada, apontou como elementos determinantes da desconcentração os seguintes: *a)* custos crescentes associados às deseconomias de aglomeração (custos de transportes, de mão-de-obra, ambientais, entre os mais freqüentes) que se tornaram muito expressivos na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), o principal centro industrial do país, levando a alterações nos padrões de localização da atividade industrial; *b)* a intervenção estatal no sentido de alterar as escolhas locacionais no território nacional, para tal utilizando seus instrumentos de gastos em investimentos diretos (infra-estrutura e empresas estatais (produção estatal)), incentivos fiscais ao capital privado; e *c)* políticas governamentais estimuladores da exploração mais intensa e efetiva das fronteiras agrícola e mineral.

Estes vetores contribuíram para que atividade produtiva se deslocasse mais rapidamente para as regiões Norte, Centro-Oeste (recursos naturais) e Nordeste, resultando na desconcentração havida entre 1970 e 1985. Na região Norte, em particular, a sua participação relativa no Pib nacional aumentou de 2,2% em 1970 para 3,8% do total em 1985 decorrente dos estímulos dados à atividade industrial na Zona Franca de Manaus (ZFM), à produção minero-siderúrgica no estado do Pará e aos projetos agropecuários em vários estados da região.

Na região Centro-Oeste do país, a implantação e consolidação de Brasília como nova capital político-administrativa do país teve papel preponderante na expansão econômica. A infra-estrutura de transportes (rodovias, aeroportos etc), de telecomunicações e a própria taxa acelerada de urbanização, permitiram a ampliação da exploração de novas atividades manufatureiras de bens de consumo leve, de serviços urbanos e, juntamente, com os esforços governamentais em melhorias do solo e de variedades de grãos realizadas pela Embrapa, permitiram a incorporação de amplas extensões de terras ao potencial produtivo regional, contribuindo largamente para que a região viesse a se transformar em grande produtora de grãos em termos nacionais. O seu dinamismo tem sido de magnitude tal que sua participação

relativa no Pib nacional dobrou de 2,4% em 1959 para 5,5% em 1980 e já agora no ano de 2000 ela atingiu o patamar de 7,0% do total nacional. Na verdade, conforme mostra a Tabela 2.4, entre 1949 e 2000 a região ganhou 5,1% pontos percentuais em sua posição relativa no cenário nacional.

Tabela 2.3
Brasil e Regiões
Participação Relativa no Produto Interno Bruto a preços de mercado
1949 a 2000

Regiões e UF´s	1949	1959	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000
NORTE	**1,8%**	**2,0%**	**2,2%**	**2,1%**	**3,1%**	**3,8%**	**4,9%**	**4,6%**	**4,6%**
Rondonia	--	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%
Acre	--	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%
Amazonas	0,8%	0,6%	0,7%	0,7%	1,0%	1,5%	1,8%	1,7%	1,7%
Roraima	--	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Pará	1,0%	1,1%	1,1%	1,1%	1,4%	1,5%	2,1%	1,9%	1,7%
Amapá	--	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%
Tocantins	--	--	--	--	0,2%	0,0%	0,2%	0,2%	0,2%
NORDESTE	**14,4%**	**14,4%**	**11,7%**	**11,3%**	**12,0%**	**14,1%**	**12,9%**	**12,8%**	**13,1%**
Maranhão	0,7%	1,1%	0,8%	0,8%	0,8%	0,7%	0,8%	0,8%	0,8%
Piauí	0,5%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,5%	0,5%
Ceará	1,9%	1,8%	1,4%	1,3%	1,5%	1,7%	1,6%	1,9%	1,9%
R.G. do Norte	0,9%	0,8%	0,5%	0,6%	0,6%	0,8%	0,7%	0,7%	0,8%
Paraíba	1,4%	1,2%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,8%	0,8%	0,8%
Pernambuco	3,8%	3,5%	2,9%	2,7%	2,5%	2,6%	2,7%	2,7%	2,6%
Alagoas	0,9%	0,8%	0,7%	0,6%	0,7%	0,9%	0,7%	0,6%	0,6%
Sergipe	0,6%	0,5%	0,4%	0,4%	0,4%	0,9%	0,6%	0,5%	0,5%
Bahia	3,8%	4,2%	3,8%	3,8%	4,3%	5,4%	4,5%	4,1%	4,4%
SUDESTE	**65,9%**	**63,0%**	**65,5%**	**64,2%**	**62,4%**	**60,2%**	**58,8%**	**58,7%**	**57,8%**
Minas Gerais	10,8%	9,9%	8,3%	8,6%	9,3%	9,6%	9,3%	9,7%	9,6%
Esp.Santo	1,4%	1,1%	1,2%	1,1%	1,5%	1,7%	1,7%	2,0%	2,0%
R.de Janeiro	19,3%	17,3%	16,7%	15,4%	14,2%	12,7%	10,9%	11,5%	12,5%
São Paulo	34,4%	34,8%	39,4%	39,2%	37,5%	36,1%	37,0%	35,5%	33,7%
SUL	**16,2%**	**18,2%**	**16,7%**	**18,1%**	**17,0%**	**17,1%**	**18,2%**	**17,9%**	**17,6%**
Paraná	4,3%	6,4%	5,4%	6,7%	5,8%	5,9%	6,3%	5,9%	6,0%
S.Catarina	2,6%	2,9%	2,7%	2,8%	3,2%	3,3%	3,7%	3,6%	3,9%
R.G.do Sul	9,3%	8,9%	8,6%	8,6%	8,0%	7,9%	8,1%	8,3%	7,7%
CENTRO-OESTE	**1,8%**	**2,4%**	**3,9%**	**4,3%**	**5,5%**	**4,8%**	**5,2%**	**6,0%**	**7,0%**
M.G.do Sul	--	--	--	--	1,1%	0,9%	1,0%	1,1%	1,1%
M.Grosso	0,8%	0,9%	1,1%	1,3%	0,6%	0,7%	0,8%	1,0%	1,2%
Goiás	1,0%	1,5%	1,5%	1,6%	1,7%	1,8%	1,8%	1,8%	2,0%
D.Federal	--	--	1,3%	1,4%	2,0%	1,4%	1,6%	2,0%	2,7%
BRASIL	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**

Fonte: Dados brutos: FGV (1949 e 1959); e IBGE (1970, 1975, 1980, 1985, 1990, 1995 e 2000).

Tabela 2.4
Brasil e Regiões
Incrementos na Participação Relativa no Produto Interno Bruto a preços de mercado
Vários períodos entre 1949 e 2000

Regiões e UF's	Ganho / Perda de Posição Relativa					
	1949 a 1959	1959 a 1970	1970 a 1985	1985 a 2000	1990 a 2000	1949 a 2000
NORTE	**0,2%**	**0,2%**	**1,7%**	**0,8%**	**-0,3%**	**2,8%**
Rondonia	--	0,0%	0,4%	0,0%	0,0%	0,4% (1)
Acre	--	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0% (2)
Amazonas	-0,2%	0,1%	0,8%	0,2%	-0,1%	0,9%
Roraima	--	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1% (3)
Pará	0,1%	0,0%	0,4%	0,2%	-0,3%	0,7%
Amapá	--	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	0,1% (4)
Tocantins	--	--	--	0,2%	0,1%	0,1% (5)
NORDESTE	**0,0%**	**-2,7%**	**2,4%**	**-1,0%**	**0,2%**	**-1,3%**
Maranhão	0,4%	-0,2%	-0,1%	0,1%	0,0%	0,1%
Piauí	0,0%	-0,1%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%
Ceará	0,0%	-0,4%	0,3%	0,2%	0,3%	0,0%
R.G. do Norte	-0,1%	-0,3%	0,2%	0,1%	0,1%	0,0%
Paraíba	-0,2%	-0,5%	0,0%	0,1%	0,0%	-0,6%
Pernambuco	-0,3%	-0,6%	-0,3%	0,0%	0,0%	-1,2%
Alagoas	-0,1%	-0,1%	0,2%	-0,2%	-0,1%	-0,3%
Sergipe	0,0%	-0,1%	0,5%	-0,4%	0,0%	0,0%
Bahia	0,4%	-0,4%	1,5%	-1,0%	-0,1%	0,6%
SUDESTE	**-2,9%**	**2,5%**	**-5,4%**	**-2,4%**	**-1,0%**	**-8,1%**
Minas Gerais	-0,9%	-1,6%	1,3%	0,0%	0,3%	-1,1%
Esp.Santo	-0,3%	0,1%	0,5%	0,2%	0,3%	0,5%
R.de Janeiro	-2,0%	-0,6%	-4,0%	-0,2%	1,7%	-6,8%
São Paulo	0,4%	4,6%	-3,3%	-2,5%	-3,3%	-0,7%
SUL	**2,0%**	**-1,5%**	**0,4%**	**0,5%**	**-0,6%**	**1,4%**
Paraná	2,1%	-1,0%	0,5%	0,1%	-0,4%	1,7%
S.Catarina	0,3%	-0,2%	0,6%	0,5%	0,1%	1,3%
R.G.do Sul	-0,4%	-0,3%	-0,7%	-0,1%	-0,4%	-1,5%
CENTRO-OESTE	**0,6%**	**1,4%**	**0,9%**	**2,1%**	**1,8%**	**5,1%**
M.G.do Sul	--	--	--	0,1%	--	0,0% (6)
M.Grosso	0,1%	0,2%	-0,4%	0,5%	0,4%	0,4%
Goiás	0,6%	0,0%	0,3%	0,2%	0,2%	1,0%
D.Federal	--	--	0,1%	1,3%	1,1%	1,4% (7)

Fonte: Dados brutos: FGV (1949 e 1959); e IBGE (1970, 1975, 1980, 1985, 1990, 1995 e 2000). Cálculos obtidos com base nos dados da Tabela 2.

Notas: (1) Valor relativo ao período 1959 a 2000;
(2) Idem anterior
(3) Idem
(4) Idem
(5) Valor relativo ao período 1980 a 2000;
(6) Idem anterior
(7) Valor relativo ao período 1970 a 2000.

No Nordeste brasileiro, embora os ganhos na posição relativa do Pib nacional não tenham sido expressivos, transformações na estrutura produtiva regional permitiram a reversão da trajetória de declínio relativo que se estendia desde, pelo menos, fins do século XIX. Entre as décadas de 1950 e 60, com a instalação de uma refinaria de petróleo na Bahia, um novo ramo industrial alterava a estrutura industrial regional. Nos anos subsequentes, os investimentos para concretização do pólo petroquímico de Camaçari (BA) consolidaram a indústria de bens intermediários (insumos) na região.

Associada a estes empreendimentos na química e petroquímica, a chamada 'nova indústria' instalada a partir dos anos 60 por meio de incentivos fiscais e creditícios ao investimento privado, permitiu a modernização do parque industrial existente nos demais estados da região e provocou alterações de peso na sua estrutura setorial com a instalação de, entre outros, ramos produtores de metal-mecânica em Pernambuco e siderurgia no Maranhão[24]. Portanto, esta nova indústria, juntamente com os largos investimentos estatais no âmbito do II PND, veio a alterar a trajetória de declínio da economia nordestina, elevando sua participação no Pib nacional de 11,7% em 1970 para 14,1% do total em 1985.

Sem sombra de dúvida, as transformações fundamentais que propiciaram a experiência brasileira de desconcentração espacial da atividade produtiva, estiveram lastreadas, em larga medida, nas mudanças locacionais verificadas na atividade industrial.

A Tabela 2.5 reúne elementos sobre a distribuição regional da indústria de transformação. Pode-se ver que o estado de São Paulo detém neste segmento da indústria parcela do total nacional que é superior à mesma no Pib total (ver tabela 2.3), radicando nesta especificidade o nó górdio da concentração produtiva no Brasil. Deu-se a partir de 1970, entretanto, uma redução nesta participação relativa da economia estadual paulista, a qual caiu de 58,2% naquele ano para 51,9% do total nacional em 1985: uma apreciável redução de 6,3%, portanto.

---

[24] Guimarães Neto (1989: p. 179) demonstrou a força destas mudanças: no conjunto da indústria de transformação do Nordeste, os ramos produtores de bens não-duráveis representavam 83% daquele total em 1950, os de bens intermediários perfaziam 16%, e os de duráveis e de capital chegam a apenas 1% do total. Em 1980, as participações relativas de cada um dos três segmentos industriais analisados haviam mudado, respectivamente, para 41%, 49% e 9%.

Tabela 2.5
Brasil e Regiões
Distribuição Regional da Indústria de Transformação
(%)

	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1998
Nordeste	5,7	6,6	8,1	8,6	8,3	8,1	8,3
Nordeste (menos BA e PE)	2,0	2,3	2,6	2,8	2,7	2,8	2,8
Bahia	1,5	2,1	3,5	3,8	4,0	3,7	4,2
Pernambuco	2,2	2,2	2,0	2,0	1,7	1,6	1,3
Minas Gerais	6,5	6,3	7,7	8,2	8,7	8,8	9,1
Rio de Janeiro	15,5	13,5	10,6	9,5	9,8	8,6	8,1
São Paulo	58,2	55,9	53,4	51,9	49,2	49,8	49,5
RMSP	43,5	38,8	33,6	29,4	28,6	25,8	24,4
Restante do Estado	14,7	17,1	19,8	22,5	20,6	23,9	25,1
Sul	12,0	14,8	15,9	16,7	17,3	18,1	19,4
Paraná	3,1	4,0	4,4	4,9	5,7	5,5	6,1
Santa Catarina	2,6	3,3	4,1	3,9	4,2	4,4	4,6
Rio G. do Sul	6,3	7,5	7,3	7,9	7,7	8,2	8,2
Restante do País (NO + CO + Espírito Santo)	2,1	2,9	4,4	5,1	6,7	6,6	5,7

Fonte: Dados brutos: IBGE. Elaboração a partir de dados trabalhados por Caiado (2002) nas Tabelas 5 (p. 26) e Tabela 27 (p. 110).

Não se pode perder de vista as alterações que passaram a ocorrer no interior da própria economia paulista neste período. As perdas relativas do estado no Pib nacional da indústria de transformação ocorreram com uma também diminuição da participação relativa da RMSP no total do estado e, correndo noutra direção, viu-se acontecer um aumento relativo da produção do 'restante do Estado' no total nacional de 14,7% em 1970 para 22,5% em 1985. Esta última região está, pois, consolidando-se firmemente como o segundo espaço nacional em importância industrial, superando até mesmo os estados do Rio de Janeiro e de Minas Gerais.

O processo de desconcentração industrial entre 1970 e 1985 teve, segundo os dados acima referidos, como epicentro a redução na posição relativa da RMSP no Produto da indústria de transformação nacional, favorecendo assim, mais nitidamente a ampliação industrial na região do 'restante do Estado de SP'; a região Nordeste (exceto PE), Minas Gerais teve um ganho adicional de 1,7% entre 1970-85; os estados da região Sul obtiveram ganhos significativos; e o 'restante do país', correspondendo ao Norte+Centro-Oeste+Espírito Santo, também obteve ganhos.

Quando são considerados os dados de valor adicionado bruto (VA) na indústria de transformação, calculados pelo IBGE/Contas Regionais até o ano de 2000, a região Sudeste apresenta reduções constantes, entre 1985 e 2000, de sua participação no total nacional (tabela 2.6). Por outro lado, todas as demais grandes regiões brasileiras obtiveram ganhos de patamar relativo, excetuando a região Nordeste entre 1985-90 e 1990-1995 que apresentou perda na sua posição relativa no VA do setor.

Pode-se perceber que a magnitude da perda relativa do estado de SP no VA da indústria de transformação é muito superior à perda do mesmo estado na produção física industrial apresentada na tabela anterior. Esta questão somente se compreende pelos problemas de deterioração da base de informações censitárias, os quais culminaram em mudanças metodológicas na elaboração das estatísticas nacionais. Uma vez que o IBGE/ Contas Regionais utiliza a estrutura industrial de 1985 como base para série posterior e, portanto, *"...incorre em erros não triviais, que são maiores quanto mais se afasta do ano base, 1985. Outra questão, (...), é que, por adotar o mesmo índice de preços para todos os estados, não incorpora as diferenças regionais e contribui para subdimensionar a participação paulista.*" (Caiado, 2002:113), então, fica explicada a razão da queda relativa de SP no VA industrial do país entre 1985-2000, de -9,5%, estar sobredimensionada.

Destarte, a análise da desconcentração espacial da indústria, conforme analisou Caiado (2002), é melhor empreendida com dados da Pesquisa Industrial Anual (PIA) do IBGE para o período recente aplicados aos dados gerados no censo industrial de 1985. Além do mais, a concentração/desconcentração do período recente é captada com mais acurácia quando um recorte metodológico visando aos vários gêneros da indústria se realiza.

Tabela 2.6
Brasil e Regiões
Distribuição (%) do Valor Adicionado Bruto da Indústria de Transformação
1985 a 2000
Em valores percentuais

Regiões/Estados	1985	1990	1995	2000	1985a1990	1990a1995	1995a2000	1990a2000	1985a2000
	(a)	(b)	(c)	(d)	(b - a)	(c - b)	(d - c)	(d - b)	(d - a)
NORTE	**2,9**	**3,9**	**4,4**	**4,4**	**1,0**	**0,5**	**0,0**	**0,5**	**1,5**
Rondônia	0,2	0,1	0,1	0,2	-0,1	0,0	0,1	0,1	-0,1
Acre	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Amazonas	1,9	2,8	3,0	3,0	0,9	0,2	0,0	0,2	1,1
Roraima	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Pará	0,6	0,9	1,2	1,0	0,3	0,3	-0,1	0,1	0,4
Amapá	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Tocantins	--	0,0	0,1	0,1	--	0,0	0,0	0,1	--
NORDESTE	**9,7**	**8,9**	**8,8**	**9,9**	**-0,8**	**-0,1**	**1,2**	**1,1**	**0,3**
Maranhão	0,3	0,3	0,4	0,5	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2
Piauí	0,2	0,2	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ceará	1,1	1,2	1,2	1,3	0,1	0,0	0,1	0,1	0,2
Rio G. do Norte	0,4	0,4	0,3	0,3	0,0	-0,1	0,0	-0,1	-0,1
Paraíba	0,4	0,4	0,5	0,6	0,1	0,0	0,2	0,2	0,2
Pernambuco	1,9	2,1	2,1	1,8	0,2	0,0	-0,3	-0,4	-0,1
Alagoas	0,5	0,3	0,4	0,5	-0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
Sergipe	1,0	0,4	0,4	0,4	-0,6	-0,1	0,0	0,0	-0,6
Bahia	4,0	3,4	3,3	4,4	-0,6	-0,1	1,1	1,0	0,4
SUDESTE	**69,1**	**65,4**	**63,7**	**61,5**	**-3,7**	**-1,8**	**-2,2**	**-3,9**	**-7,6**
Minas Gerais	8,3	8,1	8,7	9,2	-0,2	0,6	0,5	1,1	0,9
Espírito Santo	1,3	1,4	1,5	1,7	0,1	0,1	0,2	0,3	0,4
Rio de Janeiro	8,0	7,7	7,8	8,6	-0,3	0,1	0,8	0,9	0,6
São Paulo	51,6	48,3	45,7	42,1	-3,3	-2,5	-3,7	-6,2	-9,5
SUL	**17,0**	**20,3**	**21,1**	**21,7**	**3,3**	**0,7**	**0,6**	**1,4**	**4,7**
Paraná	5,0	6,4	5,5	5,7	1,4	-0,8	0,1	-0,7	0,7
Santa Catarina	3,9	4,4	5,3	5,8	0,5	0,9	0,5	1,4	1,9
Rio G. do Sul	8,1	9,5	10,2	10,2	1,5	0,7	0,0	0,7	2,1
CENTRO-OESTE	**1,4**	**1,5**	**2,1**	**2,5**	**0,1**	**0,6**	**0,4**	**1,0**	**1,1**
Mato Gr. do Sul	0,2	0,2	0,5	0,5	0,0	0,3	0,1	0,3	0,3
Mato Grosso	0,2	0,3	0,4	0,5	0,1	0,2	0,0	0,2	0,3
Goiás	0,8	0,8	1,0	1,2	0,0	0,2	0,2	0,4	0,4
Distrito Federal	0,2	0,2	0,2	0,4	0,0	0,0	0,1	0,1	0,2
BRASIL	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**

Fonte: IBGE, DP/DCN, Contas Regionais do Brasil 1985-2000, microdados.

O comportamento evidenciado sugere que os resultados sobre desconcentração produtiva devem ser lidos com bastante cuidado. A destinação de plantas produtivas da região Sudeste – e dentro desta região, particularmente de São Paulo – em direção às periferias nacionais continua a manter o padrão dominante verificado durante a fase de integração produtiva, na qual o papel desempenhado pelas economias periféricas tem sido o de receber as plantas industriais complementares tecnologicamente às de São Paulo.

Cano (2002) e Caiado (2002) já vêm apontando para uma trajetória de desconcentração produtiva a qual ocorre combinada com uma reconcentração de alguns subsetores industriais, entre os mais dinâmicos da estrutura industrial brasileira, no estado de São Paulo. A própria análise de Caiado (2002: 157) apontou textualmente que *"São Paulo ampliou a concentração em oito divisões da indústria de transformação: gráfica; química; equipamento de informática; material eletrônico e aparelhos e equipamentos de comunicações; alimentos e bebidas; minerais não metálicos; outros equipamentos de transportes e madeira. Em outras quatro, a despeito da queda de participação, o Estado concentra mais de 60% da produção nacional: fabricação de veículos automotores (71,6%); máquinas, aparelhos e materiais elétricos (68,2%); máquinas e equipamentos (63,9%); e artigos e borracha e plástico (62,1%). As maiores reduções de participação ocorreram na indústria do fumo, de couro e calçados, metalurgia básica e móveis e indústrias diversas."*

A conclusão deste autor acerca desse processo em curso nos anos 90 – seus dados estendem-se até 1998 – aponta para uma nova concentração de ramos industriais de maior importância na dinâmica setorial nacional dentro do estado de São Paulo. São os ramos industriais geradores de maior valor agregado por unidade de produto que se mantêm firmemente instalados neste estado da federação. *"Em síntese*, - afirma aquele pesquisador - *São Paulo concentra parcela significativa da produção dos grupos tecnologicamente mais complexos em quase todas as divisões da IT* [indústria de transformação]. *Pode-se concluir que a produção industrial de São Paulo passou a ser ainda mais seletiva, com concentração ou manutenção de elevada participação em divisões tecnologicamente mais complexas."* (Op. Cit. p. 158). Esta última análise contrapõe-se, por sua vez, ao quadro evidenciado pelos dados da tabela 2.6 em função do problema, já apontado, da metodologia de confecção da estatística adotada nas Contas Regionais.

Se na maioria dos recortes aqui analisados sobre a desconcentração produtiva, esta tem ocorrido graças às perdas de posição relativa do estado de São Paulo em prol das periferias nacionais, isto não deve levar inadvertidamente a pensar-se que a desconcentração espacial da produção no seu conjunto seja um processo irreversível. Em primeiro lugar, este processo ainda ocorre é verdade, mas foi severamente desacelerado durante a última década de 90, com as estatísticas disponíveis apresentando, na verdade, uma desconcentração por 'ilusão estatística', conforme apontou Cano (1998), a qual se refere ao fato de que a crise a que a

economia nacional vem sendo submetida, ao atingir (em sentido negativo) mais fortemente a sua economia mais diversificada e moderna, a do estado de São Paulo, que a economia das áreas periféricas, tende a operar no sentido de aparentar que uma trajetória de real desconcentração esteja em curso.

Por fim, uma faceta nova da desconcentração em curso entre 1985-1998 é que o total da indústria (extrativa mineral + transformação) de SP que correspondia a 47,8% do total nacional em 1985 aumentou para 49,4% em 1998 (Caiado, 2002). Considerando que dentro do referido estado a sua RMSP teve a posição relativa diminuída de 26,8% para 25,0% no mesmo período, o acréscimo havido deveu-se fundamentalmente à expansão da indústria na região do Interior (total do estado menos RMSP) de 21,0% para 24,4% do total nacional. Segue, portanto, consolidando-se o Interior de São Paulo como a segunda área industrial do país.[25]

Na verdade, somente quando foram examinadas mais detidamente as estruturas produtivas – seja a agropecuária, sejam os subsetores da indústria (Caiado, 2002) – é que os sinais de nova reconcentração vieram à tona mais claramente. De um lado, o processo de reestruturação produtiva, induzido pelas políticas de abertura comercial e financeira e também pelo conjunto de reformas realizadas no país durante a década de 1990, tem estimulado a retenção dos setores produtivos mais dinâmicos e geradores de maior valor agregado nas regiões mais desenvolvidas do país e, dentro destas, no estado de São Paulo. De outro lado, a diminuição do papel do Estado como produtor direto na figura de suas empresas estatais, bem como as limitações recentes impostas à instrumentalização da política fiscal em prol do crescimento econômico, vem resultando em menor ativação dos parques produtivos da regiões menos desenvolvidas e em conseqüente redução do crescimento da periferia nacional.

A estrutura produtiva brasileira, depois da fase de crescimento acelerado e consolidação de suas bases durante as décadas de 50 a 80, tornou-se muito mais complexa e heterogênea espacialmente repercutindo sobremaneira na percepção dos fenômenos da questão regional ocorridos na última década. Não é por outra razão, que Caiado (2002) para caracterizar mais acuradamente o problema da concentração/desconcentração foi levado a investigar com dados mais desagregados, de modo, a obter mais proximidade com relação aos movimentos no espaço dos gêneros de indústria. Sua tese inscreve-se, na verdade, num

[25] Ver Caiado (2002: p. 144).

conjunto de estudos que saindo da mera observação das participações relativas dos estados/regiões no Pib nacional, obrigaram-se a reelaborar o referencial de análise. São duas as outras principais interpretações acerca da questão regional recente: a de Campolina Diniz (1993 e 1995) e a de Pacheco (1998).

De acordo com a primeira abordagem a desconcentração produtiva estaria assumindo no país uma nova forma que implica numa 'desconcentração concentrada'. Utilizando o conceito de Aglomerações Industriais Relevantes – microrregiões homogêneas com mais de 10.000 empregos industriais em 1980 – o autor mostrou que o processo de desconcentração não vem ocorrendo uniformemente no país como um todo, e que está havendo uma tendência para uma reconcentração produtiva numa, por ele chamada, *área poligonal* definida pelos municípios de Belo Horizonte–Uberlândia–Londrina/Maringá–Porto Alegre–Florianópolis–São José dos Campos–Belo Horizonte, que está contida nas duas regiões mais ricas do país: Sul e Sudeste.

A hipótese central do trabalho de Diniz (1995) é a de que os estados de Minas Gerais, São Paulo (excluída a sua área metropolitana), Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul têm, conjuntamente, aumentado – ao invés de diminuir – sua participação na produção industrial nacional de 32% para 51% entre 1970 e 1990; em sendo assim, as perspectivas para o desenvolvimento das regiões periféricas (Norte e Nordeste) seriam pessimistas. O trabalho concluiu que: *"... a continuidade do processo de desconcentração macro-espacial da indústria vem sendo obstaculizada e uma nova configuração regional da indústria no Brasil vem sendo esboçada. Concilia a existência de reversão da polarização da área metropolitana de São Paulo com uma relativa aglomeração no polígono mencionado."* (Op. Cit. p. 13).

Conquanto admitindo, mais recentemente, que certas áreas do Nordeste também têm apresentado favorável expansão industrial (RM de Salvador e RM de Fortaleza) na década de 1990 e bem como a mesorregião de Goiânia-Anápolis, para Diniz (2000) é na grande área poligonal que os setores mais importantes da indústria brasileira estão se consolidando. O chamado núcleo duro da indústria, formado pela indústria mecânica, material elétrico, eletrônico, material de transportes e química, tem se concentrado no referido macro-espaço. Isto está a ocorrer por conta da maior dotação de infra-estrutura urbana, de transportes, telecomunicações, serviços educacionais etc desta grande área geo-econômica do país, a qual

tende a emitir poderosos estímulos sobre a decisão de localização de empreendimentos produtivos.

A segunda interpretação, por sua vez, afirma que o contexto atual das políticas de abertura comercial e de liberalização financeira tende a tornar mais problemática a continuação do processo de desconcentração sem, no entanto, colocar-lhe obstáculos intransponíveis. No período recente, pós-85, o que parece prevalecer, segundo Pacheco (1998), é que as regiões periféricas, como um todo, tendem a crescer abaixo das taxas verificados no núcleo da economia – a economia paulista – entrando numa nova trajetória de divergência, portanto. Ademais, o que é mais importante, somente alguns pontos da periferia, as chamadas 'ilhas de dinamismo', continuam a apresentar significativas taxas de crescimento econômico. O elemento crucial do seu argumento é que os efeitos de solidarização entre o núcleo e as periferias, via relações de integração inter e intra-setoriais, montados ao longo da trajetória de consolidação do mercado nacional, tornam-se, no contexto de inserção passiva da economia brasileira ao mercado globalizado, mais fracos e a dinâmica de crescimento das 'ilhas de crescimento' dá-se exatamente pelo mercado internacional sem efeitos substantivos sobre o fortalecimento do conjunto do mercado brasileiro.

- **A desconcentração espacial da atividade agropecuária**

Que mudanças qualitativas estão operando na agropecuária e na indústria brasileira e como estas transformações estão definindo os vetores da desconcentração produtiva? Essas são algumas das perguntas que tentaremos esclarecer um pouco mais nesta seção de modo a aprofundar a leitura do quadro das desigualdades, o qual já apontou para um refreamento acentuado da trajetória tão alentada de redução das iniqüidades espaciais de desenvolvimento experimentada no Brasil pós 1970.

As informações relevantes sobre os processos em curso neste setor produtivo dão conta do aspecto de que a desconcentração produtiva medida pelo valor adicionado bruto do setor agropecuário em vários anos entre 1985 e 2000 tem sido muito lenta e se dirige, de forma majoritária, da região Sudeste para as regiões Centro-Oeste, Sul e Norte.

Na tabela 2.7 os dados confirmam que os maiores avanços na posição relativa estão no Centro-Oeste do país. Seus ganhos passam a ser mais intensos a partir de 1985: foram ganhos 5,5 pontos percentuais no total nacional entre 1985 e 2000. Todos os estados desta região têm avançado posições no valor adicionado (VA) nacional, mas, em particular, o Mato Grosso destacou-se com o expressivo salto de 1,21% em 1985 para 4,29% do total nacional em 2000.

Na região Sul, houve, a perda de posição relativa no cenário nacional entre 1985 e 1995, com a queda chegando a cerca de três pontos percentuais no período. Desde 1995, entretanto, operou-se uma mudança na direção do VA regional a qual restabeleceu, já em 2000, a posição relativa alcançada em 1985. Esta performance aconteceu, em parte, por conta do avanço de 6,4% do total nacional em 1995 para 10,9 % em 2000, ocorrido no estado do Paraná, o qual reverteu uma fase de declínio relativo que já vinha desde fins da década de 80. De outra parte, contribuiu para o saldo positivo regional a expansão firme e consistente do estado de Santa Catarina no VA nacional.

Na região Nordeste, por seu turno, tem havido perdas de posição relativa em quase todos os subperíodos analisados no pós1985. As quedas relativas se verificaram, entre 1990 e 2000, nos estados do MA (-0,1%), CE (-1,1%), RN (-0,4%), PB (-0,1%), PE (-0,2%), AL (-1,0%) e SE (-0,2%). Somente a Bahia expressou uma recuperação de 0,6 pontos percentuais no total nacional entre 1990-2000 depois de ter experimentado uma queda de (-2,9%) no qüinqüênio de 1985-90 e o estado do Piauí manteve sua posição relativa entre 1990 e 2000 inalterada.

No geral, estes dados possibilitam afirmar pela gravidade da situação atual da atividade agropecuária no Nordeste brasileiro, caracterizando-se ainda pela maior expressividade da agricultura de subsistência com baixa produtividade e também pelos efeitos negativos da prolongada crise das monoculturas (cana-de-açúcar e cacau) de maior valor agregado, o que tem deprimido o conjunto do setor.

O estado de São Paulo permanece tendo a mais importante agropecuária nacional situando-se no patamar de 18 a 21% do VA do setor entre 1985 e 2000. Em Minas Gerais o que vem ocorrendo é uma diminuição progressiva de sua posição relativa no conjunto nacional. Nos demais estados da região Sudeste, a agropecuária tem apresentado pouca relevância na estrutura produtiva, com destaque, o estado do Rio de Janeiro que tem cerca de

90% de sua população localizada na sua grande região urbana, a RM do Rio, que é especializada em serviços modernos e na indústria.

Embora cerca de 63% do VA da agropecuária nacional em 2000 estejam concentrados nas regiões Sudeste e Sul, algumas modificações importantes se consolidaram na última década. De fato, as áreas de maior dinamismo do setor agropecuário no período recente estão nas regiões Centro-Oeste e Sul. As atividades que estão animando a produção setorial são, de um lado, as relacionadas à agroindústria de grãos e de carne, e de outro, aquelas voltadas para os grãos de exportação.

Na produção de grãos, em particular, uma nova geografia da produção vem configurando um espraiamento interregional muito favorável à desconcentração espacial prevalecente na década de 70. A produção nacional vem se consolidando firmemente na região Centro-Oeste, depois de ter se expandido no Sul do país, e caminha para áreas da região Norte, como Rondônia, e para cerrados na Bahia e no Maranhão. A primeira região teve um espetacular salto de 10,8% do total nacional em 1970 para 24,1% em 1997, mais que duplicando, portanto, sua posição relativa. Os ganhos mais expressivos estão no Mato Grosso do Sul que não produzia nada em 1970 e chegou a 5,5% da produção nacional em 1997 e o estado do Mato Grosso que passou de 2,9% para 9,9% entre 1970 e 1997. Goiás seguiu expandindo sua produção embora com ímpeto mais modesto: de 7,9% em 1970 atingiu 8,4% do total em 1997. O estados da região Sul aumentaram sua participação relativa na produção nacional de grãos de expressivos 45,6% do total em 1970 para 48,3% em 1997. O PR saltou de 17,7% em 1970 para 22% em 1997; SC de 5,5% para 6,7%; e RS de 22,4% para 19,6%, nos respectivos anos.

Na produção nacional de grãos perderam posição relativa no contexto nacional as regiões Nordeste (de 12,3% em 1970 para 9,0% em 1997) – internamente à esta região os estados do Piauí e Bahia avançaram posição relativa se colocando contra a tendência prevalecente: PI (0,8% em 1970 e 1,1% em 1997) e BA (2,1% em 1970 e 2,9% em 1997) – e Sudeste (de 30,6% em 1970 para 15,8% em 1997) (Diniz, 1999).

Sem sombra de dúvida, a soja tem sido o produto agrícola de maior impacto sobre o crescimento da produção total de grãos no Brasil. Em 1985 a soja correspondia a 27,9% da produção total de grãos no país e atingiu 37,7% em 1998. Com importância decisiva no conjunto da produção de grãos de vários estados brasileiros: na Bahia, os percentuais em 1985

e 1998 foram, respectivamente, de 8,0% e 43,7%; no Maranhão, de 0,8% e 23,1%; também em Minas Gerais (15,0% em 1985 e 19,8% em 1998) e em São Paulo (15,6% em 1985 e 21,2% em 1998) a soja cresce de importância; no Centro-Oeste, a expansão foi excepcional de 47,0% para 58,2% entre os dois anos referidos, e na região Sul a mudança no patamar relativo foi mais modesta saindo de 31,5% em 1985 para 35,6% em 1998 (Caiado, 2002)[26].

A trajetória da desconcentração da produção neste setor da economia nacional tem sido motivada pela expansão da agricultura mais capitalizada para o Centro-Oeste e Norte do país. Este movimento faz-se, contudo, sob a forma da itinerância a qual significou a expansão da agricultura de maior valor agregado, inicialmente, na região Sudeste, motivada pelo dinamismo da economia paulista, passando para a região Sul na década de 1930 e que começou a atingir o Centro-Oeste a partir de 1950. A busca por novas terras virgens aptas ao processo de acumulação, por sua vez, empurra a agricultura de subsistência e a pecuária remanescentes para o interior do país[27].

Embora a agricultura itinerante seja uma característica já secular do campo no país, foi em meados dos anos 60, com a criação do crédito rural, que uma aceleração da modernização (mecanização e uso intenso de produtos químicos e fertilizantes) da agricultura teve um impulso maior e renovou em novas bases a itinerância: *"*(...) *tanto a agricultura (em busca de terra barata) como o trabalhador (em busca de sobrevivência) continuaram a ser itinerantes: é partir daí que cresce ou se inicia (no caso do Norte) a apropriação de terras (vazias ou já ocupadas) no Centro-Oeste, na Amazônia, e em certas áreas anteriormente ocupadas de Minas Gerais e do Nordeste*." (Cano, 2000:98).

---

[26] Os grãos considerados aqui são: algodão herbáceo, amendoim, arroz, aveia, centeio, cevada, feijão, mamona, milho, soja, sorgo e trigo.

[27] O conceito de agricultura itinerante foi desenvolvido por Furtado na sua discussão sobre agricultura de exportação e agricultura de subsistência, onde o autor mostra que a expansão da oferta agrícola se dá no país exclusivamente via a expansão da fronteira, o que significa que ela se dá por aumento da área e não da produtividade que, por sua vez, viria pela introdução do progresso técnico. O resultado é que os rendimentos físicos da agricultura permanecem baixos e esta atividade mantém-se *itinerante*. Ver discussão em Cano (2000 e 2002).

Tabela 2.7
Brasil e Regiões
Distribuição (%) do Valor Adicionado Bruto da Agropecuária por Regiões e Estados
1985 a 2000
Em valores percentuais

Regiões/Estados					Perdas/Ganhos Relativos				
	1985	1990	1995	2000	1985a1990	1990a1995	1995a2000	1990a2000	1985a2000
	(a)	(b)	(c)	(d)	(b - a)	(c - b)	(d - c)	(d - b)	(d - a)
NORTE	**5,83**	**11,49**	**8,55**	**7,71**	**5,7**	**-2,9**	**-0,8**	**-3,8**	**1,9**
Rondônia	0,74	0,73	0,77	1,11	0,0	0,0	0,3	0,4	0,4
Acre	0,27	0,10	0,12	0,10	-0,2	0,0	0,0	0,0	-0,2
Amazonas	1,13	1,54	0,48	0,51	0,4	-1,1	0,0	-1,0	-0,6
Roraima	0,07	0,04	0,04	0,06	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Pará	3,51	8,62	6,51	5,41	5,1	-2,1	-1,1	-3,2	1,9
Amapá	0,09	0,09	0,17	0,11	0,0	0,1	-0,1	0,0	0,0
Tocantins	--	0,36	0,46	0,41	--	0,1	-0,1	0,1	--
NORDESTE	**20,37**	**18,85**	**19,19**	**16,46**	**-1,5**	**0,3**	**-2,7**	**-2,4**	**-3,9**
Maranhão	1,80	1,99	1,98	1,89	0,2	0,0	-0,1	-0,1	0,1
Piauí	0,61	0,66	0,88	0,67	0,1	0,2	-0,2	0,0	0,1
Ceará	2,44	2,60	2,20	1,52	0,2	-0,4	-0,7	-1,1	-0,9
Rio G. do Norte	0,63	0,64	0,64	0,29	0,0	0,0	-0,4	-0,4	-0,3
Paraíba	1,28	1,52	1,90	1,42	0,2	0,4	-0,5	-0,1	0,1
Pernambuco	3,00	3,19	3,29	3,00	0,2	0,1	-0,3	-0,2	0,0
Alagoas	1,49	1,91	0,98	0,88	0,4	-0,9	-0,1	-1,0	-0,6
Sergipe	0,65	0,74	0,72	0,54	0,1	0,0	-0,2	-0,2	-0,1
Bahia	8,46	5,60	6,60	6,22	-2,9	1,0	-0,4	0,6	-2,2
SUDESTE	**37,14**	**35,46**	**36,00**	**32,45**	**-1,7**	**0,5**	**-3,6**	**-3,0**	**-4,7**
Minas Gerais	14,71	12,48	11,32	10,91	-2,2	-1,2	-0,4	-1,6	-3,8
Espírito Santo	3,03	1,24	1,85	2,12	-1,8	0,6	0,3	0,9	-0,9
Rio de Janeiro	1,41	1,49	1,37	1,22	0,1	-0,1	-0,2	-0,3	-0,2
São Paulo	18,00	20,25	21,45	18,19	2,3	1,2	-3,3	-2,1	0,2
SUL	**29,15**	**26,66**	**26,64**	**30,42**	**-2,5**	**0,0**	**3,8**	**3,8**	**1,3**
Paraná	12,66	8,97	6,40	10,91	-3,7	-2,6	4,5	1,9	-1,8
Santa Catarina	5,23	5,96	6,30	7,06	0,7	0,3	0,8	1,1	1,8
Rio G. do Sul	11,25	11,72	13,93	12,45	0,5	2,2	-1,5	0,7	1,2
CENTRO-OESTE	**7,52**	**7,54**	**9,62**	**12,99**	**0,0**	**2,1**	**3,4**	**5,5**	**5,5**
Mato Gr. do Sul	3,09	3,27	3,71	4,07	0,2	0,4	0,4	0,8	1,0
Mato Grosso	1,21	1,16	1,90	4,29	-0,1	0,7	2,4	3,1	3,1
Goiás	3,11	2,93	3,84	4,44	-0,2	0,9	0,6	1,5	1,3
Distrito Federal	0,10	0,18	0,16	0,19	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1
BRASIL	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**

Fonte: IBGE, DP/DCN, Contas Regionais do Brasil 1985-2000, microdados.

O caminho desta agricultura tecnificada em busca de terras virgens tem confirmado plenamente o caráter de itinerância da agricultura brasileira para o período atual. A evolução, em termos de área e produção, da agricultura capitalizada em busca de áreas de fronteira nas regiões Centro-Oeste e Norte pode ser aquilatada com os seguintes dados reunidos dos principais grãos da pauta agrícola brasileira – são considerados para o exercício que se segue

somente os grãos: algodão herbáceo, arroz, feijão, milho, soja e trigo – na Tabela 2.8 a seguir[28].

Tabela 2.8
Área e Produção de Grãos* por Região, 1973-1999
Em milhões de hectares e toneladas

	Norte		Nordeste		Sudeste		Sul		Centro-Oeste	
Anos	Área	Produção	Área	Produção	Área	Produção	Área	Produção	Área	Produção
1973	0,2	0,2	5,6	3,8	6,3	8,2	11,3	16,7	2,6	3,5
1974	0,3	0,3	5,5	3,3	6,3	8,7	13,9	21,4	2,9	3,8
1975	0,3	0,4	5,9	3,8	6,4	8,0	14,8	23,1	3,3	4,2
1976	0,3	0,4	5,2	2,8	6,6	9,1	16,5	27,2	4,2	5,2
1977	0,4	0,4	6,2	4,1	6,5	8,8	16,6	27,4	4,4	5,8
1978	0,4	0,4	6,1	3,9	6,4	7,5	16,1	20,4	4,4	4,2
1979	0,4	0,5	5,9	3,5	5,9	8,6	17,6	21,9	4,5	6,1
1980	0,5	0,7	5,8	3,0	6,4	9,9	17,6	30,5	5,2	7,5
1981	0,6	0,7	5,8	2,0	6,7	10,1	16,1	30,9	5,2	6,7
1982	0,6	0,8	7,5	4,0	6,9	11,0	16,6	26,8	5,5	8,1
1983	0,4	0,5	4,1	1,3	6,2	10,5	15,3	26,0	5,3	8,2
1984	0,7	0,9	6,7	4,4	6,5	9,7	15,7	28,5	5,9	8,8
1985	0,7	0,8	6,9	3,9	6,6	11,5	16,5	31,8	6,2	10,8
1986	0,8	1,0	8,2	5,5	6,8	11,9	16,0	24,3	6,9	11,6
1987	0,8	0,9	6,7	2,4	6,8	12,4	16,8	34,3	7,6	13,9
1988	1,0	1,2	8,5	6,0	6,7	12,8	16,7	30,8	7,8	14,7
1989	1,0	1,3	8,1	5,1	6,6	13,0	16,6	34,6	8,2	17,4
1990	0,8	0,9	5,9	2,5	6,2	9,4	15,8	31,5	6,9	11,4
1991	0,9	1,1	7,4	5,4	6,2	12,8	15,1	23,3	6,1	13,3
1992	0,9	1,1	7,0	3,5	6,2	12,5	15,3	35,6	6,7	14,6
1993	1,1	1,4	4,5	3,3	5,8	12,3	15,0	36,5	6,8	15,1
1994	1,2	1,6	8,2	7,1	5,9	11,9	14,7	36,0	7,7	18,3
1995	1,2	1,7	7,9	6,6	5,6	12,5	14,6	39,5	7,8	18,8
1996	1,3	1,8	7,8	6,7	5,1	11,2	14,5	34,7	7,0	18,2
1997	1,3	1,8	7,8	6,6	5,0	12,4	14,4	36,2	7,2	19,3
1998	1,4	2,0	4,4	3,8	4,7	11,3	14,3	36,7	7,9	20,5
1999	1,5	2,3	5,8	6,2	4,9	11,9	14,1	37,1	8,5	24,0

Fonte: IBGE. Produção Agrícola Municipal (período 1973-1996) e Levantamento Sistemático da Produção Agrícola (1997-1999).
Nota: * Foram considerados grãos os seguintes: algodão herbáceo, arroz, feijão, milho, soja e trigo.

É emblemática esta jornada histórica de crescimento com itinerância. Em tempos recentes, o processo de ocupação das novas terras, principalmente na região Norte – mais exclusivamente como avanço acelerado sobre as bordas da floresta amazônica – para a produção de grãos continua esta tradição. A relação 'produção de grãos' região Norte/Brasil

[28] Os dados apresentados na Tabela 2.8 foram obtidos em Helfand e Rezende (2003: 154).

para o período 1973/1999 cresce menos acentuadamente que a relação 'área colhida' região Norte/Brasil no mesmo período; o significado é que a lavoura de grãos na região é altamente 'consumidora' de terras virgens tendo, portanto, implicações dramáticas para a cobertura florestal da Amazônia[29].

O caminho percorrido pela agricultura brasileira nas últimas quatro décadas desde 1970 e, particularmente, a rota dos grãos em direção às fronteiras agrícolas do Centro-Oeste e região Norte, torna-se melhor percebido como uma trajetória consolidada de busca de terras para ocupação, com as informações apresentadas na tabela 2.9 que buscam avaliar o conjunto da contribuição de cada região para a produção total de grãos do país ao longo de dois períodos: em 1973-99 e em 1985-99.

Tabela 2.9
Brasil e Regiões
Contribuição das Regiões ao Crescimento da Produção de Grãos* do País nos períodos de 1973/99 e 1985/99

Região	Participação (%) na Produção de Grãos em 1973 (A)	Taxa Anual de Crescimento** da Produção de Grãos no Período 1973/99 (B)	Contribuição Normalizada [(A) * (B)] / 100
Norte	0,6%	8,0%	1,8%
Nordeste	11,7%	2,5%	10,7%
Sudeste	25,3%	1,7%	15,7%
Sul	51,5%	2,3%	43,2%
Centro-Oeste	10,8%	7,3%	28,7%
	Participação (%) na Produção de Grãos em 1985 (A)	Taxa Anual de Crescimento** da Produção de Grãos no Período 1985/99 (B)	Contribuição Normalizada [(A) * (B)] / 100
Norte	1,4%	7,0%	4,3%
Nordeste	6,6%	3,2%	9,5%
Sudeste	19,6%	-0,1%	-0,9%
Sul	54,1%	2,0%	48,4%
Centro-Oeste	18,4%	4,7%	38,7%

Fonte: IBGE. Produção Agrícola Municipal (período 1973-1996) e Levantamento Sistemático da Produção Agrícola (1997-1999).
Nota: * Foram considerados grãos os seguintes: algodão herbáceo, arroz, feijão, milho, soja e trigo.
** As taxas de crescimento são calculadas por ajustamento de uma função exponencial.

[29] Em estudo sobre impactos do crescimento econômico no desflorestamento na Amazônia pude constatar a baixa produtividade de agricultura de grãos no conjunto da região Norte do país e afirmei que*: "(...) quando comparada com a produtividade média por hectare do Brasil com um todo e das demais regiões, a Região Norte somente apresenta valores superiores aos do Nordeste brasileiro. Em 1985, a produção por hectare, respectivamente, nas regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste e Brasil foi de 1.207, 567, 1.732 e 1.595. Uma década depois em 1997, a situação não melhorou: 1.405 kilos/hectare, 855, 2.686 e 2.142, respectivamente para as mesmas regiões. Até mesmo tem piorado, pois, em 1985 a relação norte/Brasil em produção por hectare era de 75,8% do total nacional, que passou em 1997 para 65,5%.*" (Monteiro Neto, 2001: 41)

O primeiro período corresponde, grosso modo, à etapa nacional de desconcentração produtiva espacial e o segundo período (que é um subperíodo, na verdade, do primeiro) investigado tem relação com o arrefecimento do processo de desconcentração produtiva. Com este recorte temporal pode-se obter evidencias do fato de a crise da economia nacional estar ou não alterando a trajetória de desconcentração na moderna agricultura brasileira. A contribuição normalizada mostra a intensidade com que uma região dada contribuiu para o crescimento da produção total do país durante um determinado período de tempo.

Na tabela os dados trazem evidencias de que são as regiões Centro-Oeste e Norte que têm dado contribuições crescentes à expansão da produção nacional de grãos quer quando se considera o período de 1973/99, quer quando apenas o subperíodo 1985/99 é trazido à baila. Estas duas regiões atingiram taxas de crescimento da produção de grãos muito superiores às das demais regiões, o que impulsionou os ganhos obtidos em participação relativa no total nacional. A região Nordeste, por sua vez, vem demonstrando pouco ímpeto para expandir sua agropecuária em direção aos grãos que têm tido taxas de expansão modestas de 2,5% ao ano entre 1973/99 e 3,2% entre 1985/99. Embora como já assinalado em parágrafos anteriores, os estados do Piauí e da Bahia, por terem expandido sua participação percentual no total nacional, cresceram a taxas muito superiores à da região como um todo.

Nas regiões Sul e Sudeste, os grãos já mostram exaustão em sua trajetória de expansão, indicando que estas lavouras absorveram o potencial de crescimento e estão em fase de rendimentos marginais decrescentes. No Sudeste o crescimento tem sido até mesmo negativo, embora fracamente negativo. E na região Sul, o crescimento se consolidou em patamar de 2,0% a.a, em média. O que termina por reduzir sua posição relativa no conjunto nacional na medida em que outras regiões estão crescendo mais rapidamente.

Os dados também parecem indicar que mesmo na região Centro-Oeste o ritmo de expansão destas lavouras está atingindo certos limites naturais, pois, sua taxa de crescimento na última fase, a partir de 1985, foi menor (de 4,7% ao ano) que a observada para o período inteiro de 1973/99 (de 7,3% ao ano). As regiões Norte e Nordeste, pelo contrário, obtiveram maior crescimento em grãos depois de 1985.

2.5 - A modo de conclusão

Procurou-se demonstrar neste capítulo que um novo quadro de moldura adotado para a política macroeconômica visando à retomada do desenvolvimento na década de 1990 – calcado numa visão liberal propugnadora de abertura comercial e financeira, privatização de empresas públicas e desregulamentações e reformas – teve efeitos desconcertantes sobre a economia nacional.

De um lado, as reformas realizadas em amplos setores foram incapazes de dinamizar o investimento privado. Nem mesmo o investimento direto externo (IDE) realizado, o qual teve um crescimento muito expressivo entre 1994 e 1998 relativamente ao seu padrão anterior, reverberou positivamente sobre o nível e sobre a taxa de formação bruta de capital. Destinando-se à compra de empresas privatizadas e de empresas privadas nacionais, o IDE representou, na verdade, avanço de posições do capital internacional dentro do mercado brasileiro e acréscimos de ativos no *portfolio* dos oligopólios internacionais.

O preço da estabilização econômica, no entanto, foi arcado pelo setor público que viu sua dívida aumentar vertiginosamente em decorrência do populismo cambial e das altas taxas de juros adotadas para estimular a entrada de capitais. O resultado foi a deterioração da já precária situação fiscal do estado, com conseqüências drásticas sobre a sua capacidade de intervenção e coordenação do crescimento econômico.

Definido um quadro macroeconômico sombrio para nortear as decisões de investimento e de gasto, públicas e privadas, os impactos sobre a questão espacial não poderiam resultar neutros. O processo de desconcentração da atividade produtiva que estava em marcha desde 1970 foi detido. Tendo seu auge entre 1970-85, a desconcentração produtiva, e principalmente a industrial, arrefeceu no pós-85 com a crise de intervenção do estado brasileiro. O revés nesta trajetória de desconcentração tem sido pernicioso, pois veio a efeito ainda quando as desigualdades regionais se encontravam elevadas.

Com a consolidação de uma estratégia liberal para o desenvolvimento econômico – em oposição frontal ao *desenvolvimentismo* dos anos 1930/80 – que apregoa a primazia do mercado na coordenação das decisões de crescimento, a atuação governamental em prol da definição estratégica para o desenvolvimento nacional foi severamente reduzida e limitada. Adotando um modelo de integração competitiva ao mercado global, as decisões de expansão

do investimento, as quais as empresas localizadas em território nacional devem acatar, passam a ser definidas em função da estratégia corporativa da empresa multinacional em nível global.

Os indícios já concretos de que esta estratégia tem sido perniciosa para o desenvolvimento nacional evidenciam o enfraquecimento da estrutura produtiva instalada dado pela trajetória de expansão dos setores produtores de bens de consumo duráveis e não-duráveis e pela diminuição da participação de setores de bens de capital e de setores baseados em conhecimento. Ou seja, o país tem se integrado de forma passiva na divisão internacional do trabalho ao se especializar em bens intensivos em mão-de-obra e recursos naturais, que tendem a sofrer com perdas de intercâmbio ao longo do tempo, e não está conseguindo levar adiante sua estrutura industrial em direção à produção de bens de alto valor agregado, o segmento mais rentável do comércio internacional.

Os impactos desta estratégia passiva de crescimento também se fazem notar na redefinição espacial da produção em curso. No estado de São Paulo estão se concentrando os ramos mais intensivos em capital e tecnologia e para as regiões periféricas estão sendo destinados os ramos mais intensivos em recursos naturais e em mão-de-obra barata. Com o fato agravante de que as decisões de localização do investimento, em ambiente de ausência da ação coordenadora estatal, estão se materializando, em regime de acirrada guerra fiscal entre unidades da federação, com graves perdas de arrecadação de receitas para o erário público.

Neste início do século XXI, o quadro observável para as disparidades regionais tomou uma nova configuração que em muito difere daquela vista entre 1960-85. Em primeiro lugar, a despeito de sua continuidade, como demonstraram as estatísticas disponíveis, a desconcentração produtiva recente perdeu intensidade, tornando-se mais fraca e mais sujeita a altos e baixos. A razão desse comportamento está na semi-estagnação da economia brasileira, na qual o efeito estatístico – correspondendo, conforme asseverou Cano (1998b), a uma desconcentração por deslocalização de fábricas, isto é, por transferência da unidade produtiva de uma unidade da federação para outra, sem que o conjunto do país eleve suas taxas de crescimento – predomina, sugerindo que a desconcentração em curso ocorre sem que trajetórias substantivas de desenvolvimento se efetivem no país. Está-se, assim, diante de um fenômeno de desconcentração espacial fraca e errática em meio à ausência de crescimento.

Em segundo lugar, alterações qualitativas profundas na estrutura produtiva brasileira estão redefinindo ‘por dentro’ a divisão regional do trabalho, e apontando para a existência de

vetores potenciais de reconcentração caso a economia nacional entre em trajetória de crescimento: apesar da queda na importância relativa do estado de São Paulo no Valor agregado bruto da indústria de transformação do país (de 45,7% em 1995 para 42,1% em 2000, e para 40,56% em 2002), vários ramos importantes da indústria de transformação estão se reconcentrando neste estado (entre eles, gráfica, química, equipamento de informática, material eletrônico e aparelhos de comunicações, alimentos e bebidas, minerais não metálicos).

E, por fim, o setor primário no estado de São Paulo está aumentando sua participação no setor do país como um todo. Ramos como os de produção e processamento de laranja e cana-de-açúcar, com elevada mecanização, são geradores de alto valor agregado e têm contribuído para a expansão da renda agropecuária paulista, mais fortemente depois de 1999 quando mudanças na política cambial impulsionaram as exportações por estes produtos. Logo, a despeito da expansão física da fronteira agrícola de grãos no Centro-Oeste e na região Norte, a agropecuária mais tecnificada do interior paulista está reconcentrando o PIB agropecuário neste estado.

ANEXO

Tabela A-2.1: Brasil. Índices de Theil para Desigualdades Regionais. Período de 1947 a 2002.

Tabela A-2.1
Brasil: Índices de Theil para Desigualdades Regionais
Período de 1947 a 2002

Período	Interestaduais	Inter-regionais
1947	0,1902	0,1319
1948	0,2013	0,1406
1949	0,2221	0,1554
1950	0,2170	0,1516
1951	0,2195	0,1565
1952	0,2337	0,1673
1953	0,2294	0,1716
1954	0,2300	0,1664
1955	0,2290	0,1677
1956	0,2085	0,1477
1957	0,1982	0,1415
1958	0,2168	0,1478
1959	0,1785	0,1242
1960	0,1697	0,1166
1961	0,1656	0,1134
1962	0,1616	0,1103
1963	0,1578	0,1073
1964	0,1543	0,1043
1965	0,1442	0,1015
1966	0,1582	0,1117
1967	0,1726	0,1224
1968	0,1869	0,1332
1969	0,2011	0,1441
1970	0,2278	0,1548
1971	0,2260	0,1546
1972	0,2244	0,1545
1973	0,2230	0,1545
1974	0,2217	0,1547
1975	0,2153	0,1550
1976	0,2102	0,1498
1977	0,2050	0,1444
1978	0,1996	0,1387
1979	0,1942	0,1328
1980	0,1845	0,1307
1981	0,1779	0,1248
1982	0,1716	0,1191
1983	0,1656	0,1136
1984	0,1598	0,1083
1985	0,1392	0,0952
1986	0,1298	0,0884
1987	0,1482	0,1052
1988	0,1535	0,1101
1989	0,1573	0,1162
1990	0,1426	0,1060
1991	0,1334	0,0979
1992	0,1420	0,1068
1993	0,1350	0,1005
1994	0,1275	0,0992
1995	0,1366	0,1048
1996	0,1275	0,0983
1997	0,1321	0,1012
1998	0,1341	0,0994
1999	0,1307	0,0996
2000	0,1288	0,0971
2001	0,1266	0,0942
2002	0,1185	0,0859

Dados brutos: Para Pibs: FGV e IBGE; e p/população, IBGE.

Capítulo

3

REDISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS FISCAIS E CRISE DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

3.1 – Introdução

Constatada a perda de fôlego na desconcentração espacial da produção e a sua transmutação em reconcentração seletiva no pós-1994, a tarefa que se impõe é a de escrutinar uma hipótese geral adotada para averiguação, qual seja: a de que a política econômica perseguida ao longo da década de 1990 – com ênfase em abertura comercial, privatizações, liberalização financeira e em restrições crescentes à intervenção governamental na expansão sustentada da economia e na busca do pleno emprego – teve papel crucial na redefinição dos processos espaciais em curso e colocou, portanto, em cheque todo o vetor de desconcentração que vinha ocorrendo desde os anos 70.

A investigação será conduzida em duas linhas de orientação. Neste capítulo e no imediatamente seguinte, a orientação se centra nos mecanismos de atuação governamental. Busca comprovar que as reformas liberalizantes conduziram as políticas macroeconômicas a atuar no sentido deliberado de enfraquecer e reduzir a ação do Estado na resolução dos graves

problemas que impedem o país de trilhar as rotas do desenvolvimento, entre eles afigurando-se como uma questão de enorme interesse político e econômico, a dos desníveis regionais de crescimento e bem-estar.

Neste capítulo, em particular, a ênfase recai sobre o quadro da partilha de recursos fiscais e sobre a descaracterização dos elementos voltados para a descentralização vertical e horizontal propugnados na Constituição de 1998, realizada pelas sucessivas gestões econômicas ao longo dos anos 90. Em seguida, ainda neste capítulo, ao comparar os fluxos inter-regionais de recursos fiscais manejados pelo governo federal com os fluxos de recursos mobilizados via o comércio inter-regional, demonstro que, ao menos para os estados das regiões Nordeste e Norte, não se coloca mais, em 2000, o problema de transferência de rendas destas regiões para as de maior desenvolvimento. Na verdade, os fluxos governamentais positivos de renda observados nas regiões menos desenvolvidas são, inteiramente, capazes de financiar as suas operações comerciais com as demais regiões do país.

No capítulo 4, o gasto governamental é escrutinado, demonstrando-se daí que os instrumentos de estímulo da demanda agregada nas regiões foram sensivelmente destruídos ao longo dos anos 90. As restrições criadas pela política econômica visando realizar um ajuste fiscal e financeiro do Estado brasileiro tiveram efeitos perversos sobre o gasto governamental em investimento, os quais se encontram em 2000 no patamar mais baixo dos últimos trinta anos. Os mecanismos indiretos de financiamento da produção – o crédito governamental ao setor privado – num contexto de restrições institucionais, não foram capazes de se contrapor à queda no investimento público direto e, além disso, perderam efetividade: recursos dos Fundos Constitucionais (FCO, FNO e FNE), por exemplo, em vários momentos da década ficaram sem utilização porque não havia demanda empresarial por eles.

O conjunto da discussão elaborada nos capítulos 3 e 4 visa apresentar a desfiguração de um padrão de intervenção estatal, vigente entre as décadas de 1960 e 1980, fundado nos seguintes pilares: a) institucionalidade fiscal voltada para o financiamento do desenvolvimento econômico, b) regulamentação dos espaços da produção privada, b) administração de política de rendas, c) produção direta de bens econômicos, e d) a elaboração de políticas setoriais de estímulo à atividade produtiva. Sob estes vetores de intervenção estatal, a desconcentração espacial da produção se materializou no país destacadamente entre 1970-85. No entanto, posteriormente, o consenso nacional sobre a efetividade e benignidade da atuação

governamental desfez-se, vindo o Estado a ser redefinido em sua capacidade de ação. Passando a caracterizar-se na última década, predominantemente, por:

1) Institucionalidade fiscal engessada e sem meios para financiar o desenvolvimento;
2) diminuição dos espaços de regulamentação sobre a atividade empresarial privada;
3) redução da capacidade de efetivar políticas de rendas; e
4) eximir-se da produção direta de bens e serviços econômicos;
5) minimização do seu papel na elaboração de políticas setoriais; e
6) restrições sobre o dispêndio governamental e vetos à intervenção estatal na administração da economia.

Em termos espaciais, a perda de raio de ação do Estado sobre instrumentos de política econômica tem sido muito evidente: implicou em estancamento da desconcentração produtiva.

Na outra linha (no capítulo 5), procura-se trazer à luz elementos os quais venham a confirmar que as políticas macroeconômicas atuaram num sentido claro: o de privilegiar a lógica de funcionamento do capital financeiro como princípio organizador da atividade econômica do país e fortalecer capitais privados internacionais e os grupos privados brasileiros inseridos ou com capacidade de inserção imediata nos circuitos de globalização, sem fazer concessões às especificidades regionais prevalecentes nas várias estruturas setoriais da economia brasileira.

As duas situações convergem para idéia de que, em assim redefinindo a direção da intervenção governamental na economia, limpou-se o terreno para que os capitais privados com interesses estreitos na globalização da economia brasileira reorganizassem a divisão inter-regional do trabalho em seu proveito, promovendo se não uma reconcentração espacial da atividade produtiva de significativa amplitude – como visto no capítulo anterior – uma reconcentração seletiva na indústria e na agropecuária, a qual ocorre, diferentemente da experiência passada, combinada com a semi-estagnação no conjunto das regiões e estados da federação.

3.2 – A Atuação do Estado Brasileiro na Questão Regional: um retrospecto

A intervenção governamental visando à desconcentração produtiva no espaço nacional tomou forma mais nítida a partir da constatação, em fins dos anos 1950, de que os esforços para consolidar o processo de industrialização e integração do mercado nacional levados a efeito pelo governo Juscelino Kubitschek estavam tornando o parque industrial excessivamente concentrado na região Sudeste do país e, particularmente, no estado de São Paulo.

Com efeito, o processo histórico de industrialização (e de concentração espacial da produção) contou com decisivo suporte do Estado brasileiro no sentido de promover a consolidação industrial do Sudeste em função do maior desenvolvimento, já desde finais do século anterior, do potencial produtivo do estado de São Paulo. Os blocos de investimento que deram forma definitiva ao período da industrialização pesada – durante o governo JK (1955 a 1961) no qual se destacou sobremaneira a expansão da indústria automobilística na região metropolitana de São Paulo – tiveram como efeito mais conspícuo a concentração espacial dos principais ramos do setor industrial e também da infra-estrutura econômica.

Se os esforços industrializantes do presidente JK vieram a tornar mais acentuada a concentração regional da atividade produtiva, eles, no entanto, não podem ser vistos como seus causadores. Na verdade, como apontou Cano (1998), o censo industrial de 1939 já havia apontado o estado de São Paulo como o detentor da maior parcela da atividade industrial do país.

Nesse contexto de mudanças aceleradas na estrutura produtiva brasileira da década de 50, é que também foram gestados, ainda durante o governo de JK, políticas, instrumentos e instituições para conter a trajetória de crescentes desníveis sócio-econômicos entre as regiões brasileiras. A grande seca que se abateu sobre os estados nordestinos em 1958 foi o elemento decisivo para que o governo viesse a considerar o desenvolvimento das regiões mais atrasadas da federação como um problema nacional de suma importância. Designado pelo presidente JK para realizar um diagnóstico e apontar soluções para os problemas ocasionados pela recorrência de secas, Celso Furtado, à frente do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), teve papel crucial na fundamentação das bases para a política de desenvolvimento regional que se consolidaria posteriormente nas décadas de 1960 e 70.

Tornaram-se perigosamente inaceitáveis os desníveis regionais de desenvolvimento que tinham se estabelecido até aquele momento para o conjunto da federação brasileira, reclamou Furtado à época. Urgia, pois, efetivar esforços para que as regiões à margem do processo de modernização produtiva passassem por um processo de revitalização econômica. Em início da década de 60 foi criada a Superintendência para Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e anos depois, em 1966, foi a vez da Superintendência para Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), instituições que se constituíram nos esforços mais evidentes da intervenção compensatória do Estado brasileiro para remediar as disparidades que a acelerada modernização da economia da região Centro-Sul impunha.

A tônica das políticas regionais realizadas no país durante a década de 1960, em larga medida, era a de estabelecer contrapesos aos efeitos espacialmente concentradores das políticas macroeconômicas e setoriais mais gerais. Foi somente na década de 1970, quando os governos militares implementaram o I e o II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), com elevados montantes de investimento nas regiões periféricas de modo a integrar – e espraiar ao mesmo tempo – as cadeias industriais brasileiras, as inversões realizadas em plantas industriais transformadoras de recursos naturais (minerais, petróleo, química etc) e os incentivos fiscais e financeiros à transferência de indústrias produtoras de não-duráveis, que as políticas tiveram claro objetivo de contribuir para a consolidação do potencial industrial instalado no país[1].

De fato, as bases para que um radical bloco de investimentos nas regiões periféricas alterasse o perfil concentrado da distribuição espacial da atividade produtiva, foram solidificadas durante a gestão do II Plano nacional de desenvolvimento. Lessa (1998) em sua clássica análise da estratégia de desenvolvimento do II PND apontou: *"Em nenhuma época foram tantas as medidas orientadas à minimização destes desequilíbrios* [regionais]. *No pronunciamento da Primeira Reunião Ministerial o tema apareceu com duas referências."* (p. 129).

Alimentava a motivação de buscar a desconcentração produtiva no território nacional, segundo Lessa (Op. cit) uma visão governamental a qual aliava à percepção dos problemas

[1] Ver Bercovici (2003) para uma extensa resenha da criação de órgãos e instituições – bem como sobre o contexto e os objetivos a que se destinavam – voltadas para a atuação governamental ao longo do século XX no país.

decorrentes da urbanização desordenada, dos altos custos e deseconomias de escala presentes nos principais centros urbanos, fortes preocupações geopolíticas quanto à excessiva concentração do parque industrial nacional nos três mais importantes estados do Sudeste brasileiro (SP, RJ e MG): *"A Estratégia de último salto para a Nação-Potência pretendia ordenar no espaço o novo perfil industrial a ser construído. Duas preocupações maiores parecem haver balizado a diretiva: de um lado, a preocupação com uma multiplicação de pólos industriais germinativos e "equilíbrio" do triângulo SP/Rio/BH; e de outro, a idéia geopolítica de diminuir o peso político de São Paulo, tornando a Federação mais equilibrada no futuro jogo do poder."* (Op. Cit. p. 134).

A viabilização do objetivo de desconcentração produtiva no bojo do II PND foi possível pela ampliação da instrumentalização do aparato empresarial do governo – as empresas estatais. Já desde os anos 50 que as empresas estatais passaram a ser responsáveis por níveis crescentes da formação de capital, atuando, portanto, como importantes fatores impulsionadores do crescimento econômico. Na década de 70, conforme análise de Prado (1996), foi a constituição das 'holdings' setoriais com atuação nacional que deu solidez definitiva a *"...sistemas de planejamento setorial e transferência inter-regional de recursos que viabilizaram, nas regiões mais atrasadas, níveis de inversão que os governos locais dificilmente lograriam.*" (p. 11)

Lado a lado com os crescentes investimentos governamentais (administração pública), durante a década de 70 e até meados dos 80, em infra-estrutura econômica e com a ampliação do crédito público para o estímulo ao capital privado, as empresas estatais magnificaram sobremaneira a intervenção estatal em prol do desenvolvimento regional. De um lado, seus investimentos em muitas regiões significaram um salto qualitativo na estrutura produtiva local porque implicavam a implantação de setores produtivos radicalmente novos – como foram os casos dos pólos petroquímicos da Bahia e do Rio Grande do Sul e os investimentos em siderurgia na região Norte, entre outros – com estímulos à frente e para trás (*backward* e *forward linkages*); e de outro, ampliavam de modo bastante significativo as receitas tributárias estaduais que podiam ser canalizadas em níveis mais altos para a ampliação da infra-estrutura econômica.

A década de 80 significou, entretanto, o início de um retrocesso para a expansão das empresas estatais. O ajustamento macroeconômico do país, coordenado pelo FMI, reverteu a

trajetória de expansão dos investimentos das estatais – e também das administrações públicas do governo – e inaugurou o período que viria, posteriormente, a se chamar de a 'década perdida' por conta do reduzido crescimento econômico, forte instabilidade macroeconômica, e perda de controle sobre o processo inflacionário.

No que se refere à questão regional brasileira, alguns dos importantes investimentos ainda em andamento e que somente se concluiriam ao longo da década de 1980, continuaram a ser tocados, apesar do freio imposto ao conjunto dos gastos do governo. A estratégia de desenvolvimento desconcentrado espacialmente, no entanto, não poderia mais ir adiante nos mesmos moldes delineados pelo II PND e, de fato, não foi à frente por que seus principais instrumentos e recursos passaram a sofrer arduamente as restrições fiscais impostas pelo processo de ajustamento macroeconômico.

Até meados da referida década pôde-se constatar a efetividade da desconcentração produtiva no Brasil com ganhos substanciais de participação das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste na produção industrial total, mas já ao seu final e nos anos 90, as preocupações com o recrudescimento das desigualdades voltaram novamente ao cenário nacional das discussões políticas e acadêmicas. As políticas de ampla abertura comercial e financeira para o exterior, de fortes restrições à intervenção estatal na economia passaram a moldar perspectivas negativas quanto à continuidade da desconcentração espacial da atividade produtiva.

O estancamento do processo de desconcentração produtiva e a reconcentração seletiva apontados por estudiosos, processos os quais vinham tomando nítida forma, fez recobrar a agenda nacional das preocupações sobre os desequilíbrios regionais de desenvolvimento. Acerca desta nova pauta, retomaremos dois importantes ângulos da questão, tomados como apropriados para a sua compreensão, os quais serão explorados mais intensamente:

De um lado, a *capitulação da atuação governamental* – processo que se consolidou ao longo da execução de políticas econômicas liberalizantes, evidenciando a construção de restrições à política fiscal de gastos produtivos (investimento e custeio) com orientação regional; a paulatina destruição do papel coordenador das agências de desenvolvimento regional (Sudam e Sudene); a reorientação das políticas setoriais para fins que deixaram de incluir a promoção da equidade regional como um atributo a ser alcançado; e o esgarçamento das relações entre os entes federativos – que se tornaram mais competitivas e desagregativas – em função do ônus cobrado aos estados e municípios para se adequarem forçosamente aos

desajustes provocados pela política de juros elevados – que deteriorou o quadro de dívidas públicas das unidades federativas – praticada pela opção de estabilização macroeconômica vigente.

No outro lado, a *reestruturação produtiva no setor privado* (discutida no capítulo 4) – para se adequar aos impactos da abertura comercial e da exacerbação do padrão de financeirização da riqueza capitalista, a qual vem forçando uma reorganização microeconômica baseada em ganhos de produtividade, em gastos crescentes em melhorias tecnológicas e redução acentuada na absorção do contingente de mão-de-obra; mas que tende, por outro lado, a desprezar as relações intersetoriais de compra e venda de insumos e produtos finais cuja tessitura é crucial para a manutenção da unidade do mercado nacional; e, importante ressaltar, em maior conservadorismo na tomada de decisão sobre o investimento dado o ambiente de forte instabilidade macroeconômica.

Depois de intensos esforços para promover a redução nos desníveis de desenvolvimento entre as várias regiões brasileiras, os quais renderam resultados muito profícuos na década de 1970 e se prolongaram até meados dos anos 80 – fase que caracterizou o processo de convergência das rendas interregionais, como foi devidamente apontado no capítulo anterior – o modelo de crescimento econômico adotado nas regiões periféricas na última década tem se notabilizado, particularmente, por uma inferior capacidade para gerar transformações vis-à-vis ao potencial existente.

O Estado brasileiro imerso em problemas de natureza macroeconômica foi requerido à exaustão para solucionar impasses quanto à reestruturação da dívida externa do país nos anos 80, o que resultou num pesado fardo de transferência de recursos ao exterior para servir os compromissos firmados no mercado internacional de crédito a taxas de juros pós-fixadas. Nesse contexto novo de restrições fiscais, o gasto público em investimento logrou ser sacrificado comprometendo severamente o cronograma de dispêndios previstos para alavancar ramos produtivos estruturantes nas regiões atrasadas do país.

A ação e o compromisso da sociedade brasileira para minorar os desequilíbrios regionais de oportunidade de desenvolvimento foram, paulatinamente, minados e todo o aparato institucional tem se esgarçado. O montante de 3% do total de recursos de impostos (IPI e IR) arrecadados pela União, para o desenvolvimento das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste na forma dos fundos constitucionais (FCO, FNO e FNE) vem perdendo eficácia

quanto ao seu papel indutor de transformações produtivas uma vez que suas aplicações não obedecem mais a uma política regional de desenvolvimento. Estes fundos, somados aos recursos já existentes e geridos pelas agências regionais de desenvolvimento (SUDAM e SUDENE), são, de fato, um importante instrumento de oferta de crédito para a ampliação da capacidade produtiva das economias regionais de menor desenvolvimento.

Um conjunto de regras legalmente definidas para fortalecer o sistema federativo brasileiro com seus repasses automáticos de recursos para estados e municípios (FPE e FPM), os quais deveriam agir no sentido de promover e buscar igualar as condições sócio-econômicas dos cidadãos brasileiros das várias regiões, sofreu na última década importantes intervenções da gestão presidencial de Fernando Henrique Cardoso no sentido de diminuir os montantes de recursos disponíveis para os estados e municípios. Em particular, a expansão das chamadas 'contribuições' vis-à-vis os impostos no conjunto da carga tributária nacional conformaram um elemento do governo central para isentar-se de transferir recursos para os entes federativos subnacionais que de outro modo teriam, por forma de preceitos constitucionais, de ser partilhados entre todos as esferas da federação.

Delineou-se, portanto, um quadro tal para a intervenção governamental no plano do desenvolvimento regional que o debate deixou – conforme vários autores vêm alertando – de centrar-se na insuficiência de recursos para que o organismo governamental realize suas funções constitucionais de promoção da igualdade no desenvolvimento regional, uma vez que estes estariam, supostamente, disponíveis em magnitude razoável, para outro enfoque no qual a aplicação mais adequada para os recursos existentes passou a ser mais importante.

Em que medida a mudança de enfoque sobre a real capacidade governamental para atuar eficazmente sobre as disparidades regionais vem se revelando correta? Quão opostas as duas proposições do debate se encontram hoje em dia? Como se pode entender a crise atual do paradigma de elevada intervenção estatal no estímulo ao desenvolvimento espacial eqüitativo e a emergência de outro que propõe um novo papel para o Estado que se limita apenas a ser um sinalizador, propositor e regulamentador das instâncias necessárias à ativação do interesse do capital privado em espaços regionais reconhecidamente lucrativos? Este último modelo seria mais adequado ao caso recente brasileiro?

Nas próximas seções deste capítulo buscaremos elementos que venham a esclarecer os pontos colocados pelas duas proposições anteriores. Nesse sentido, uma investigação do papel

governamental redistributivo em termos espaciais é empreendida por uma avaliação do quadro recente da partilha das finanças federativas e, em seguida, do impacto e intensidade do seu dispêndio sobre as economias regionais.

3.3 – A Questão Federativa: avanços e retrocessos

3.3.1 - Fluxos Inter-regionais de Renda no Brasil

Que direção geral vem tomando a intervenção estatal federal sobre as regiões no Brasil? Esta é, de fato, uma boa e abrangente questão para iniciarmos a discussão sobre o papel do Estado na questão regional das últimas décadas.

Para responder, analisemos inicialmente a direção e intensidade dos fluxos de renda entre as várias regiões com o uso de um indicador (F) de fluxos de renda denotado como sendo o *excesso* de renda efetivamente *gasta* pelo governo federal sobre a sua renda *gerada* numa dada região (ou unidade da federação).

Utilizaremos o conjunto de Despesas (consumo e investimento) do Governo Federal – isto é, da atividade administrativa da União e também das Empresas Estatais – numa dada região *i* como uma aproximação para a renda governamental gasta nesta região, e o montante de Receitas do Governo como a renda tributária efetivamente gerada também nesta região. Os dados utilizados provêm da Regionalização das Transações do Setor Público (Administração Pública e Atividade Empresarial) elaborada pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) para os anos de 1970, 1975, 1980 e 1985; e pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), para os anos seguintes de 1991 a 2000.

Teremos então, a seguinte expressão para o indicador de transferência governamental de renda:

$$F = (D_G - R_G) / PIB$$

Onde

- D_G corresponde às Despesas totais com Pessoal, Compras de Bens e Serviços (Consumo), com Investimento, e com Assistência e Previdência do Governo Federal na região (ou unidade da federação) i;
- R_G corresponde às Receitas tributárias e de contribuições previdenciárias totais auferidas pelo Governo Federal na região (ou unidade da federação) i;

A expressão F dimensiona a importância do excesso de Despesas sobre Receitas relativamente ao PIB das unidades federativas. Quanto aos resultados, os seguintes casos podem ocorrer:

Para regiões recebedoras de renda, isto é, $F > 0$:

- Quando $0 < F < 1$, a região é recebedora líquida de renda governamental proveniente de outra(s) região(ões) e a renda recebida é uma fração inferior à renda gerada internamente;
- Quando $F > 1$, a renda recebida é, no mínimo, superior à renda gerada no interior da própria região.

Para regiões transferidoras de renda, isto é, $F < 0$:

- a região é transferidora líquida de renda governamental para outra(s) região(ões);

O indicador F, portanto, nos sinaliza para a capacidade governamental federal, num dado período qualquer, em operar seu papel redistributivo de renda num território nacional.

De modo sintético, os dados apresentados na tabela 3.1 permitem observar que, de fato, as regiões Norte e Nordeste do país têm se destacado como importantes recebedoras de recursos fiscais, operados pelo governo central, provenientes de regiões superavitárias em sua relação receita/despesas e/ou da política de endividamento do governo federal. O conjunto dos estados da região Norte recebeu, na forma de recursos do governo federal, no ano de 2000, cerca de 18% do Pib regional. Na década de 70, o governo federal transferia relativamente ao Pib regional mais recursos que nos anos presentes – cerca de 21% do Pib regional em 1970 e 1975 -, em seguida houve uma queda que, no entanto, tem sido revertida nos anos 90.

Os estados da região Nordeste recebiam na forma de recursos federais em 1970 cerca de 11% do Pib regional. Depois deste ano uma trajetória declinante se instalou chegando a apenas 8% do Pib regional em 1980 e 1985. Desde 1991 que, a ação transferidora de recursos federais

vem aumentando sua participação nos estados da região, o que fez com que se elevassem para 10% em 1991, em seguida para 16% em 1995. Em 2000, último ano da série analisada a cifra já estava em torno de 22% do Pib regional.

Tabela 3.1
Brasil
Fluxos Interregionais de Renda (F)* Promovidos pelo Setor Público Federal, por Região e Estado
Anos Escolhidos entre 1970 e 2000

Região	1970	1975	1980	1985	1991	1995	2000	Status de F
RO	0,27	0,18	0,14	0,06	0,17	0,23	0,18	Recebedor
AC	0,38	0,46	0,29	0,86	0,48	0,52	0,57	Recebedor
AM	0,17	0,19	0,02	0,01	0,04	0,03	0,01	Recebedor
RR	0,95	0,53	0,51	0,95	0,75	0,58	0,68	Recebedor
PA	0,20	0,16	0,07	0,07	0,10	0,16	0,20	Recebedor
AP	0,22	0,69	0,25	0,64	0,55	0,25	0,47	Recebedor
TO	--	--	--	--	0,38	0,44	0,49	Recebedor
Norte	**0,21**	**0,21**	**0,08**	**0,10**	**0,14**	**0,15**	**0,18**	**Recebedor**
MA	0,21	0,22	0,13	0,22	0,25	0,37	0,40	Recebedor
PI	0,35	0,34	0,29	0,30	0,31	0,39	0,43	Recebedor
CE	0,16	0,17	0,14	0,11	0,07	0,18	0,25	Recebedor
RN	0,27	0,22	0,19	0,15	0,17	0,29	0,29	Recebedor
PB	0,21	0,20	0,22	0,24	0,21	0,31	0,35	Recebedor
PE	0,13	0,06	0,06	0,07	0,06	0,14	0,18	Recebedor
AL	0,14	0,12	0,11	0,10	0,18	0,26	0,35	Recebedor
SE	0,18	0,17	0,12	0,08	0,15	0,19	0,25	Recebedor
BA	-0,01	0,00	0,00	0,01	0,05	0,04	0,12	Recebedor e Transferidor
Nordeste	**0,11**	**0,10**	**0,08**	**0,08**	**0,10**	**0,16**	**0,22**	**Recebedor**
MG	-0,01	-0,03	-0,03	-0,02	0,01	0,04	0,05	Recebedor e Transferidor
ES	0,05	0,04	-0,02	-0,01	0,00	-0,14	-0,01	Recebedor e Transferidor
GB	--	--	--	--	--	--	--	
RJ	0,09	0,03	-0,03	-0,08	-0,01	0,03	-0,01	Recebedor e Transferidor
SP	-0,17	-0,17	-0,11	-0,13	-0,12	-0,13	-0,14	Transferidor
Sudeste	**-0,08**	**-0,10**	**-0,08**	**-0,10**	**-0,07**	**-0,07**	**-0,08**	**Transferidor**
PR	-0,06	-0,03	-0,03	-0,03	-0,04	-0,03	-0,03	Transferidor
SC	0,01	0,00	-0,02	-0,02	-0,02	-0,01	0,01	Recebedor e Transferidor
RS	-0,03	-0,05	-0,02	-0,03	-0,02	0,01	0,02	Transferidor e recebedor
Sul	**-0,03**	**-0,04**	**-0,02**	**-0,03**	**-0,03**	**-0,01**	**0,00**	**Recebedor e Transferidor**
MS	--	--	--		0,03	0,05	0,11	0,09	Recebedor
MT	0,15	0,06	0,12	0,06	0,08	0,05	0,12	Recebedor
GO	0,05	0,04	0,04	0,05	0,04	0,06	0,06	Recebedor
DF	0,71	0,89	0,24	1,12	1,32	1,39	0,41	Recebedor
C.Oeste	**0,30**	**0,33**	**0,16**	**0,35**	**0,53**	**0,52**	**0,21**	**Recebedor**

Fonte: Dados brutos: Para os anos de 1970, 75, 80 e 85, FGV, Centro de Estudos Fiscais. Demais anos, IBGE. Regionalização das Transações do Setor Público (Administração Pública).

Nota: * *F = (Despesas totais - Receitas Totais) / PIB*; é um indicador do excesso de gastos (relativamente às receitas) feito pela União nos Estados e representa, portanto, uma medida de transferência de recursos fiscais às unidades federativas.
Onde Despesas totais = Consumo + Capital + Assistência e Previdência + Transferências intergovernamentais; e
Receitas totais = receitas tributárias + contribuições previdenciárias

Ainda, nesta região, as unidades federativas melhor aquinhoadas com transferências líquidas de rendas são as de menor renda per capita: Maranhão, Piauí, Rio Grande do Norte, Paraíba, Alagoas e Sergipe. Isto deve ser entendido, entretanto, com o sentido de que os montantes de rendas recebidas por estes estados são proporcionalmente muito mais relevantes,

vis-à-vis sua produção econômica total, que nos demais estados (PE, BA e CE). E, sendo assim, não se deve entender que aqueles estados recebem, em montantes absolutos, mais renda governamental que os demais.

A região Sudeste, em particular, destaca-se como a única permanentemente transferidora de rendas para as demais áreas do país – os valores do indicador F com sinal negativo indicam que suas receitas fiscais (tributárias e de contribuições previdenciárias) excedem o conjunto de suas despesas em todos os anos do período considerado. Esta característica se deve, em grande medida, ao fato de o Estado de São Paulo ser o único estado do país que, permanentemente, transfere renda para demais unidades da federação.

Mesmo MG e RJ têm alternado sua posição entre transferidor e recebedor de renda via mecanismos governamentais em vários dos anos observados. Tomada no seu conjunto, a região transferiu para demais unidades da federação – por meio do governo federal – oito por cento do seu Pib total no ano mais recente de 2000.

O conjunto da região Sul do país notabiliza-se também por ser transferidor de recursos fiscais para outras regiões, no entanto, entre os seus estados, vistos individualmente, há aqueles que são também, em alguns momentos, recebedores líquidos de renda. O estado de Santa Catarina foi recebedor de recursos em 1970 e depois passa a ser transferidor até que no ano de 2000 volta à posição recebedora líquida. O Estado do Rio Grande Sul que, em particular, foi transferidor de renda entre 1970 e 1991, passou a caracterizar-se como recebedor líquido de recursos governamentais a partir desta última data. O Paraná que tem valores negativos de F para todo o período entre 1970 e 2000 analisado, indicando ser transferidor de renda (no âmbito das operações do governo federal).

Na região Norte encontram-se os estados que mais recebem renda relativamente aos seus PIBs, em muitos casos, são montantes que resultam em cerca de metade da produção econômica local. São eles: Acre, Roraima e Amapá. Este comportamento deve-se ao fato de que vários destas unidades federativas eram territórios federais até recentemente. A mudança de seu *status* federativo implicou em maciças transferências de rendas governamentais para dotá-los de infra-estrutura institucional, política, econômica e social (assembléias legislativas estaduais, sedes de governo, universidades, polícias estaduais, etc) condizentes com o funcionamento da federação brasileira.

No Centro-Oeste, com recebimentos de renda governamental acima da média do restante do Brasil destaca-se o Distrito Federal pelo mais elevado componente de renda recebida, fato que se explica por abrigar a sede política-administrativa do país (Brasília) e os principais órgãos e instituições da sua burocracia estatal.

Considerando que o governo federal, em sua totalidade, está operando substanciais transferências de renda em favor das regiões de menor desenvolvimento, principalmente Norte e Nordeste, na forma de dispêndios em consumo e/ou investimento superiores aos montantes de recursos gerados nas respectivas regiões, mas, por outro lado, como os desníveis de renda (interregionais ou interestaduais) não têm sido reduzidos adequadamente – como foi amplamente mostrado no capítulo 2 – pode-se perquirir hipóteses sobre os porquês de os fluxos de transferências de recursos fiscais não venham logrando seu objetivo: a) uma é que os montantes de recursos transferidos, embora de proporções consideráveis quando comparados aos seus PIBs, não têm sido suficientes para demarrar nas economias regionais menos dinâmicas, processos produtivos deflagradores de maior crescimento sustentado; e a outra, b) é que os recursos fiscais transferidos pelo governo federal para as regiões menos desenvolvidas podem estar sendo, em parte, drenados de volta para as áreas mais desenvolvidas na forma de compras de bens e serviços ao setor privado radicado nestas últimas.

Nas seções a seguir, serão apresentados mais elementos para se construir uma compreensão mais ampla destas questões levantadas pela intervenção governamental no sentido da busca da redução de disparidades regionais de desenvolvimento no país. Entretanto, fica evidente que o quadro de fluxos de recursos governamentais mostrado acima não é capaz de abarcar o conjunto das relações intergovernamentais que se processa no Brasil atual. Isto ocorre porque o panorama anteriormente mostrado não é capaz de apreender a situação das finanças nos níveis subnacionais de governo (estados e municípios) e também porque não diz muito acerca dos mecanismos de partilha de recursos – vertical e horizontal – hoje vigentes no país.

Apresentar uma perspectiva mais ampla das relações entre as entidades federativas que sejam capazes de apreender o sistema fiscal desde o momento em que se processam arrecadações de tributos até o estágio final das receitas totais após a realização de transferências de recursos fiscais é que será feito a seguir.

3.3.2 – A repartição de recursos na Federação: elementos para a compreensão do quadro recente

A capacidade de intervenção do Estado brasileiro precisa, inicialmente, ser vista a partir da estruturação do seu sistema de arrecadação tributária e da correspondente divisão da receita fiscal entre os entes federativos. A forma como está consolidada, hoje, a repartição de receitas tributárias se, de um lado, opera transferências consideráveis para estados e regiões menos desenvolvidos, promovendo assim certa função redistributiva de renda no cenário nacional, de outro causa um conjunto de distorções, as quais iremos apontar ao longo desta seção.

De maneira introdutória, pode-se adiantar que a operação dos mecanismos de transferências de recursos fiscais se caracteriza atualmente pelo seguinte:

- *Quanto aos beneficiários por excelência das transferências*. Os municípios são os maiores beneficiários do sistema de partilha. Isto traz conseqüências importantes para a análise do crescimento econômico, principalmente, mas não somente, no que toca à capacidade de realização do gasto em investimento e da modificação esperada na estrutura produtiva;
- *Quanto a quais sãos os instrumentos de partilha de maior relevância no federalismo brasileiro*. São os fundos de participação (FPE e FPM) os elementos que se constituem nos principais mecanismos de redistribuição regional de recursos fiscais no país, entretanto, eles têm problemas para realizar adequadamente a redistribuição eqüitativa dentro das regiões;
- *Quanto ao objetivo do sistema de transferências de recursos fiscais*. Como se verá adiante, a busca por equalização da 'capacidade final de gasto' entre unidades da federação não tem sido o elemento norteador das transferências fiscais.

Sobre o primeiro item pinçado acima. Em 1996, a arrecadação tributária caracterizava-se em termos dos montantes destinados à União, estados e municípios pela seguinte repartição: respectivamente, 65,66%, 28,81% e 5,53% do total. Após a realização das transferências, os respectivos entes federativos passaram a contar com as parcelas da carga tributária a seguir:

56,31%, 26,94% e 16,75% (Varsano *et alli*, 1998). Os ganhos mais visíveis destinaram-se ao conjunto dos municípios, os quais expandiram sua base de impostos em mais de 10% do total. Cederam recursos neste esquema redistributivo a União, responsável pela mais expressiva fração de transferências, e os Estados.

Nem sempre o federalismo brasileiro teve este comportamento em prol da descentralização de recursos em termos verticais, isto é, entre as instâncias dos governos central e subnacionais. Desde de meados da década de 1960 – isto é após o Golpe Militar de 1964 – a maior parte dos recursos arrecadados foi recentralizada na própria União, pouco sendo transferido para os governos subnacionais. A União, os estados e os municípios apresentavam as seguintes participações relativas na arrecadação tributária no ano de 1960: 64%, 31% e 5%. Realizadas as transferências, o quadro passava a ser respectivamente: 60%, 34% e 6%.

A reforma tributária de 1967 veio a alterar este quadro e promoveu, na verdade, uma reconcentração de recursos na União. Visando à aceleração do crescimento econômico, a centralização das decisões econômicas e dos recursos necessários à montagem da estratégia de desenvolvimento no governo federal tornou-se o ponto forte do período. No esteio deste processo centralizador, o ano de 1977 representou o ápice da concentração de recursos na órbita do governo federal. Nesse ano, a União arrecadou cerca de 76% do montante total de tributos e manteve sob seu controle, mesmo após transferências, cerca de 69,1% do total. Aos estados couberam 21,1% da arrecadação e aos municípios, apenas 2,9%, cifras que se transformaram após as transferências em 22,3% para os estados e 8,6% para os municípios.

Ao longo da década de 1980 a luta da sociedade por maior redemocratização política promoveu uma inflexão no grau de concentração de recursos (e das decisões econômicas associadas a estes recursos) no âmbito do governo federal. A Constituição de 1988 consolidou as mudanças ao garantir recursos crescentes para os municípios mais que para os estados, conformando assim o quadro acima retratado para o ano de 1996.

O sistema de partilha atualmente vigente no país tornou-se bastante descentralizador de recursos, com parte substancial da capacidade realização do gasto público concentrada na esfera dos municípios. Esta característica é de suma importância, portanto, para a análise do crescimento econômico e da intervenção governamental. *"Detendo competência sobre uma parcela restrita da base tributária global, esses governos, na atual configuração do sistema,*

têm o maior ganho relativo ao final do processo: se desconsideradas as receitas de previdência social, eles passam de 5,3% na arrecadação para 26,1% na receita final. De sua receita final 80% são derivados de transferências e, dessas, 50% se originam da União" (Prado, 2003a, p.75). Neste novo arranjo de distribuição de recursos fiscais, o papel da União na promoção do desenvolvimento encontra-se mais restringido, uma vez que parte apreciável de recursos não está mais sob sua alçada direta.

Ainda segundo Prado, a União, em 2000, arrecadou 67% das receitas totais (receita arrecadada mais os aportes de Fundef/ICMS), excluindo-se aqui a previdência social. Os governos subnacionais (estados e municípios) receberam, por sua vez, da União o percentual de 23% das receitas. Sendo que 82% dessas transferências assumem o caráter redistributivo*, "...o que evidencia a concentração da União nessa função básica do sistema federativo"* (idem, p.70*)* . De outro lado, os governos subnacionais arrecadaram apenas 58,7% de sua receita final, constituindo-se o restante de transferências.

À exemplo da União, os estados também têm menor raio de ação sobre recursos fiscais. Estes últimos repassaram no ano de 2000, R$ 22,9 bilhões aos municípios, sendo que 90% desse montante correspondem à função de 'arrecadador substituto' do ICMS e do IPVA. Resulta desse quadro que a função arrecadadora de tributos no conjunto do sistema está na União e nos estados. Os municípios tornaram-se apenas agentes realizadores de gasto e sua função arrecadadora é irrisória.

Do ponto de vista da distribuição horizontal de recursos, isto é, entre regiões e estados também avanços importantes ocorreram nas últimas décadas. A instituição de esquemas redistributivos inter-regionalmente contribui para que os desequilíbrios espaciais não entrem em trajetória ascensional.

A tabela 3.2, com dados para os anos de 1997 e 2000, apresenta elementos desta ação redistributiva entre regiões. Em 1997, a região Sudeste – a mais importante doadora de recursos fiscais em função de sua mais desenvolvida base econômica – teve uma participação de 63,0% no total nacional da arrecadação tributária; após as transferências reteve apenas 52,3% do total. Em 2000, o mesmo padrão se repetiu: Sudeste com 61,5% da arrecadação total e com 51,0% para a receita final pós-transferências. Na outra ponta, as regiões Norte e Nordeste tinham, respectivamente as seguintes parcelas no total nacional da arrecadação: em 1997, 4,0% e 12,0%, e em 2000, 4,1% e 12,8%. A receita final, pós-transferências, resultou

num aumento da receita total disponível para estas duas regiões com percentuais finais situando-se em 7,0% (NO) e 19,6% (NE), em 1997, e de 6,7% (NO) e 20,2% (NE) no ano de 2000, no total da receita final.

Tabela 3.2
Arrecadação Tributária Total e Receita Final, por grandes regiões - 1997 e 2000
Participação Relativa (%)

Regiões	Arrecadação Total		Receita Final (pós-transferências)	
	1997	2000	1997	2000
Norte	4,0	4,1	7,0	6,7
Nordeste	12,0	12,8	19,6	20,2
Sudeste	63,0	61,5	52,3	51,0
Sul	14,6	15,1	14,5	14,8
Centro-Oeste	6,3	6,5	6,7	6,3

Fonte: Dados brutos: STN, Ministério da Fazenda. Apud Prado (2003 a e 2003b).

De modo marcante, são o imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS) e o imposto sobre produtos industrializados (IPI) – incidindo diretamente sobre a atividade econômica – bem como o imposto de renda (IR), responsáveis em 1996 por, respectivamente, 24,72%, 6,79% e 13,87%, isto é, somando 45,38% da carga tributária brasileira, os elementos basilares para o sistema de transferências de recursos no federalismo brasileiro (Varsano *et alli*, 1998).

Em linhas gerais, o núcleo mais representativo dos impostos que dão substrato às transferências entre os entes federativos está disposto da seguinte maneira:

- Desde 1993, os percentuais de arrecadação do IR e do IPI que se destinam, respectivamente, ao fundo de participação dos estados (FPE) e ao fundo de participação dos municípios (FPM) são de 21,5% e 22,5%;
- Adicionalmente, um percentual de 3% da arrecadação do IR e do IPI é destinado às regiões menos desenvolvidas no Norte, Nordeste e Centro-Oeste por meio dos fundos constitucionais de desenvolvimento (FNO, FNE e FCO);
- O sistema "Cota-Parte do ICMS" também funciona como mecanismo de redistribuição, a diferença aqui é que sua ação se dá no nível intra-estadual. São destinados por ele 25% da arrecadação total do ICMS de cada estado para os seus municípios de modo a operar uma compensação pelas operações tributadas nos seus territórios.

Este quadro sintético do sistema tributário brasileiro tem por objetivo apontar em linhas gerais para a situação atual enfrentada pelos governos federal e os subnacionais quanto aos mecanismos hoje existentes para efetuar políticas de desenvolvimento e, em particular, para conduzir esforços de equalização regional das rendas.

Para efeito do presente trabalho, perscrutar o sistema de partilhas no sistema tributário brasileiro no período recente é tarefa imprescindível para o entendimento dos raios de manobra que o governo federal ainda detém para conduzir uma atuação mais decisiva no equacionamento da questão regional do país. É o que faremos a seguir.

3.3.2.1 - O sistema de partilha de recursos na federação brasileira

A análise do funcionamento do sistema de transferências fiscais no Brasil conduzida a seguir é feita com base no esquema analítico proposto por Prado (2003a e 2003b). Nesta forma de investigação, parte-se da receita arrecadada em cada região/estado do país e chega-se, por meio de sucessivas transferências de recursos fiscais (legais ou voluntárias) à receita disponível de cada unidade da federação (e região). Fica-se sabendo, portanto, em cada momento em que uma transferência é realizada quais estados ou regiões do país tornam-se mais/ou menos beneficiados(as). Avalia-se, desse modo, de que maneira o sistema tributário nacional vem atuando sobre o curso das disparidades econômicas interestaduais/inter-regionais.

O esquema proposto por aquele autor tem a representação básica que se segue (quadro 3.1). Partindo da Receita Arrecadada, introduz-se inicialmente a Devolução Tributária, a qual corresponde àquela parte da arrecadação "devida" a uma dada jurisdição pelo fato de que a arrecadação foi realizada por níveis superiores de governo. Isto é, a devolução corresponde à receita que uma dada esfera de governo poderia arrecadar caso a competência do tributo lhe pertencesse. Desse modo, é devolvido a uma dada jurisdição o montante de recursos que correspondem integralmente a sua base econômica. Como se verá mais adiante, as devoluções tributárias aumentam a desigualdade fiscal interestadual e inter-regional.

Quadro 3.1

Fonte: Prado (2003a)

Chega-se, após a inclusão da devolução tributária, ao conceito de Receita Própria Líquida de cada governo. A partir deste momento do 'modelo' inicia-se a operação de Transferências Legais, que segundo o autor, *"...são aquelas cujos critérios que definem a origem dos recursos e os montantes a serem distribuídos para cada governo estão especificados em lei ou na Constituição."* (Prado, 2003a, p. 47). Uma vez realizadas estas transferências legais, cada governo encontra-se com sua Receita Disponível Permanente.

Resta, por fim, realizar, ainda segundo o esquema analítico proposto, as Transferências Discricionárias ou Voluntárias que *"...são resultado do processo orçamentário anual dos governos de nível superior – federal e estadual – sem qualquer correlação com os fluxos das transferências legais."* (Idem, idem). Ao final de todo o processo de transferências de recursos entre esferas governamentais, cada uma delas passa a deter um montante de recursos fiscais chamado de Receita Disponível Efetiva.

Note-se que as transferências discricionárias são incorporadas ao modelo somente depois das transferências legais. Isto decorre efetivamente por conta de seu papel secundário no federalismo brasileiro. Segundo o autor, elas (as transferências discricionárias) têm *"...um papel suplementar e de ajustamento emergencial e de curto prazo.".(Idem, idem)* Por outro

lado, as transferências legais são a base em que se assenta o sistema de redistribuição de recursos.

Descrito este modelo analítico, passemos à caracterização dos elementos da partilha de recursos. Os principais instrumentos, com que conta o federalismo brasileiro, para operar fluxos redistributivos com impactos inter-regionais são as transferências redistributivas. Segundo Prado, estas transferências ainda podem ser classificadas em:

- ✓ Transferências que operam redistribuições internas. Ou seja, realocam recursos fiscais apenas nos limites de cada estado. São: o sistema Cota-Parte e o Fundef estadual interno; e
- ✓ Transferências que operam redistribuições interestaduais e regionais: São: os fundos de participação (FPE e FPM), o SUS e o Fundef.

Estes mecanismos de redistribuição de recursos são relevantes para nosso objetivo porque eles definem limites gerais para a capacidade de gasto dos governos (estaduais e municipais) nos estados e regiões. Vejamos a operação desse sistema de redistribuição de recursos a partir de uma breve consideração de cada um dos seus quatro elementos componentes:

- *O Sistema Cota-Parte*. Refere-se ao montante de 20% da arrecadação do ICMS que são devolvidos aos municípios em compensação por operações tributadas no seu território. A partir de 1980, determinou-se que 25% da Cota-Parte (6,25% da arrecadação estadual) seriam objeto de livre disposição por lei estadual. Os demais 75% da Cota-Parte (portanto, 18,75% da arrecadação estadual) permaneceriam regidos pelo critério original, isto é, seriam distribuídos entre municípios de um estado de acordo com a capacidade de geração de imposto em cada município para o total estadual. Estes fluxos caracterizam-se por serem transferências redistributivas internas às jurisdições estaduais e não têm capacidade de reduzir disparidades entre estados ou regiões.
- *O Sistema Único de Saúde (SUS) e o Fundo Nacional de Valorização do Ensino Básico (FUNDEF)* são fundos com atuação setorial bem delimitada na saúde e na educação, respectivamente, e, portanto, seu alcance está circunscrito a estes dois setores apenas.

O SUS é um sistema de transferência de recursos do governo federal para que os governos estaduais e municipais financiem seus gastos em saúde. Desde 2000 (Emenda Constitucional N° 29 de 2000), ele tem recebido complementações de recursos em função de uma vinculação constitucional de um percentual da receita dos três níveis de governo aos gastos com saúde. Prado (2003a) afirma que este sistema tem um papel redistributivo dentro do sistema de partilhas, no entanto, ele não é muito claro dada a inexistência de regras formais para definição das dotações a serem recebidas pelos municípios ou pelos estados.

O Fundef, por sua vez, tem na redistribuição horizontal intra-estadual de recursos a base de sua operação. Esta ocorre por meio de dois tipos de fluxos. O *primeiro*, intra-estadual, pretende igualar os recursos per capita/aluno nos vários municípios de um mesmo estado. Neste primeiro caso, há um caráter redistributivo apenas nos limites das fronteiras estaduais. O *segundo* fluxo redistributivo – do governo federal para os estaduais – destina-se a operar um nivelamento nos valores per capita/aluno entre estados da federação, ao aumentar a dotação para aqueles governos estaduais nos quais se observa que o número de matrículas está abaixo da média nacional[2].

- *Os Fundos de Participação (FPE e FPM)*. São os mais importantes instrumentos de realocação inter-regional de recursos do país perfazendo, em conjunto, 60% dos recursos redistributivos. Seu *funding* provém integralmente da receita do IR e do IPI. Do total de recursos arrecadado por estes impostos, a proporção de 44% da arrecadação destes dois tributos é canalizada para o FPE e FPM desde a Constituição de 1988. A repartição dos recursos entre os dois fundos, desde 1993, ocorre da seguinte maneira: ao FPM são destinados 22,5% e ao FPE 21,5% daquele total.

  Em 1960 a fração de apenas 10% do total do IR e do IPI se destinava ao FPE e FPM, percebe-se daí o avanço redistributivo que estes impostos operaram no

[2] Embora importantes, os montantes de recursos redistribuídos (transferências líquidas a municípios) por estes dois sistemas não são elevados: o primeiro tipo de fluxo do Fundef operou R$ 672 milhões em 2000 e o segundo tipo chegou a R$ 500 milhões. (Prado, 2003a).

federalismo brasileiro contemporâneo quando, desde a Constituição de 1988, veio a atingir a parcela de 44% do total destes impostos.

O rateio dos recursos dos fundos de participação é realizado seguindo critérios de população (FPM) e de extensão territorial e de renda per capita (FPE). No caso do FPE, a lei no. 5.172/1966 exigiu que 95% fossem distribuídos segundos coeficientes derivados do tamanho da população e do inverso da renda per capita. Em 1975, ocorreu uma alteração que beneficiou as regiões Norte e Nordeste: foi instituída a Reserva Especial para o Norte/Nordeste, destinando 20% dos recursos do fundo, em caráter exclusivo, para estas duas regiões. Tanto esta parcela de 20%, quanto os restantes 80% são distribuídos pelos critérios anteriormente estabelecidos.

No caso do FPM, quando foi criado em 1965 (Emenda Constitucional no. 18 de 1965) os recursos eram transferidos para os municípios (exceto as capitais dos estados) pelo critério do inverso do tamanho da população. Depois de algumas alterações prevalecem as determinações do Decreto-Lei no. 1.881 de1981, o qual dividiu os recursos do fundo da seguinte maneira: 86,5% para os municípios do interior; 10% para as capitais; e 3,5% para "Reserva do FPM". Esta 'reserva' se propõe a elevar a dotação de recursos para os municípios do interior com população superior a 156.216 habitantes.

O objetivo dessas alterações foi diminuir a concentração de recursos nos pequenos municípios e, por este meio, repassar um pouco mais de recursos para os de maior porte, principalmente, as capitais dos estados.

Posteriormente, em fins dos anos 80, a Lei Complementar n° 62 de 1989 alterou novamente os critérios de rateio do FPM. Foram definidos, desta vez, coeficientes fixos para a dotação do FPM a ser recebida por cada estado e do mesmo modo procedeu-se a determinação de uma parcela constante para cada município-capital de estado no conjunto de 10% para ele reservados.

A distribuição regional dos recursos do FPE e FPM, a qual gera importantes aportes de recursos fiscais para as regiões Norte e Nordeste, pode ser vista na tabela 3.3 abaixo.

Tabela 3.3
Coeficiente de rateio dos fundos de participação, em cada Região
(Lei Complementar No. 62/1989)

Região	FPE	FPM
Norte	25,4	8,5
Nordeste	52,5	35,3
Sudeste	8,5	31,8
Sul	6,2	17,5
Centro-Oeste	7,2	7,5

Fonte: Prado (2003a).

Dentre os instrumentos de transferências fiscais apresentados, o FPE, o FPM e o sistema Cota-Parte representam transferências para governos estaduais e municipais livres, sem qualquer vinculação ou condicionalidade legal. Por isso mesmo, constituem-se nos principais instrumentos no atual contexto federativo capazes de expandir os orçamentos dos governos subnacionais. Os fundos de participação aportaram recursos no montante de R$ 25 bilhões em 2000, o sistema Cota-Parte no mesmo ano significou transferências de R$ 5,7 bilhões. A soma dos dois (R$ 30,7 bilhões) corresponde a cerca de 2,79% do Pib brasileiro em 2000 (R$ 1.101.257,00 em valores correntes).

Uma questão importante acerca dos fluxos redistributivos representados pelos fundos de participação é que eles não visam à equalização da capacidade total de gasto entre as unidades da federação. São recursos acrescentados às demais transferências que magnificam as distorções existentes nos montantes por habitante recebidos pelas diversas jurisdições. Nesse contexto, as disparidades fiscais podem até piorar e revelam, desse modo, o quanto o sistema de partilha precisa ser aperfeiçoado.

- *A distribuição de recursos fiscais entre estados e regiões, em 2000*

Seguindo, ainda, a análise de Prado (2003), duas questões podem ser colocadas para se apresentar novos aspectos da fiscalidade do país no período recente.

A. O que ocorre na distribuição horizontal quando são consideradas apenas as transferências redistributivas exceto os fundos de participação?

A participação relativa das regiões e dos estados em relação à arrecadação própria de cada unidade Federativa é acrescida de modo significativo. Os dados da tabela 3.4 mostram que a receita *per capita* na região Norte cresce de R$ 292,7 (coluna A) para R$ 458,6 (coluna D) em 2000. Na região Nordeste, o ganho é de quase o dobro: de R$ 247,6 (coluna A) para R$ 405,5 (coluna D) no mesmo ano.

Dentre os recursos em relevo, os do Fundef-compensação federal, cerca de R$ 500 milhões, e os do SUS afetam a redistribuição interestadual. Do ponto de vista macroregional, o efeito não é expressivo. A região Nordeste, entretanto, aumenta sua participação percentual tanto no total como na receita *per capita* relativa. Em particular, o SUS é mais concentrado regionalmente e este comportamento deve-se, como alega Prado (2003a, p. 80), *"...à distribuição das diversas redes de provedores e, principalmente, os diferenciais de custo entre regiões*".

Sob o ponto de vista da receita *per capita* relativa (tabela 3.5), a região Norte passa de 53,9% da média nacional de arrecadação própria para 60,1% da média nacional da receita disponível. Também a região Nordeste tem ganhos com as transferências, as quais alteram a posição da região de 45,5% da arrecadação própria nacional, para 53,1% da receita disponível média nacional.

A região Sul do país torna-se recebedora de recursos quando são desconsiderados os fundos de participação, porém quando estes são introduzidos no esquema da fiscalidade a região passa a ser doadora. As regiões Centro-Oeste e Sudeste do país, por sua vez, são doadoras de recursos fiscais para as demais.

B. O que ocorre na distribuição horizontal quando os fundos de participação e as transferências voluntárias são realizados?

Neste momento da ação transferidora do sistema de partilha, as regiões Sul e Sudeste reduzem em 16% e 4% sua receita *per capita* relativa, recursos que são redistribuídos basicamente entre as regiões Norte (25%) e Nordeste (16%). Essa redistribuição, se, de um lado, tem algum impacto sobre a redução das desigualdades entre regiões, de outro lado, seus efeitos alteram levemente a disparidade final existente entre elas. Explicando melhor: a região Norte recebe relativamente mais recursos que a região Nordeste, e no interior da primeira região, a desigualdade entre estados também se mantém.

Partindo, a região Norte, de uma receita arrecadada *per capita* correspondente a 54% da média nacional, consideradas as transferências, atinge 88,3% daquela média, com crescimento de 33,9%. Enquanto isso, a região Nordeste parte de um nível de arrecadação mais baixo, 45,5% da média nacional, recebe 26,2% de acréscimo, alcançando 71,7% da média nacional.

Os efeitos redistributivos são inegáveis entre os estados da federação: três estados da região Norte contam ao final do processo com receitas per capita maiores do que a do estado de São Paulo. No Nordeste, o Maranhão e Piauí, por exemplo, têm as suas receitas multiplicadas por, aproximadamente, três vezes; Paraíba, Alagoas e Sergipe têm as suas receitas dobradas ao final do processo de transferências. No seu conjunto, os estados desta região recebem substanciais transferências de renda, o que tem contribuído para que a distribuição final entre os estados se torne mais homogênea, embora, os valores por habitante ainda sejam um dos mais baixos do país.

De modo conclusivo, o sistema de partilhas fiscais tem operado, de fato, volumes de transferências importantes para promover a redução nas disparidades regionais. A região Nordeste, em particular, que apresentava uma participação média de 6,9% na relação Arrecadação *per capita*/Pib *per capita* (ver tabela 3.6), depois das transferências passou a contar com 18,8% da receita total *per capita*/Pib *per capita*. Em que pese a importância destas transferências, para os estados do Nordeste de menor nível de Pib *per capita*, o que se nota é que eles contam ainda, em termos absolutos, com recursos tributários por habitante abaixo da média nacional. Esta observação válida para o Nordeste não se aplica aos estados da região Norte, onde, como já ressaltamos antes, quatro deles (AC, RR, AP e TO) igualam, e até mesmo superam, a média da região Sudeste (tabela 3.5).

A situação atual das finanças governamentais no que tange à destinação de recursos para o objetivo de operar maior desconcentração regional se encontra – a despeito da situação mais favorável mostrada nas linhas anteriores – ainda limitada quanto aos resultados finais alcançados. Dois condicionantes importantes contribuem para a redução dos graus de liberdade quanto ao uso dos recursos fiscais.

O primeiro refere-se às vinculações dos recursos fiscais a gastos constitucionalmente preestabelecidos, isto é, a maior parte dos recursos gerados está atrelada a gastos rígidos na União, estados e municípios, pouco podendo ser destinado a políticas regionais ou políticas de desenvolvimento em geral.

O segundo, como a maior parte dos recursos é destinada aos municípios, a maior margem para a realização de gastos, os quais poderiam ser canalizados para gerar crescimento econômico, está circunscrita a esta instância federativa. Isto impõe restrições para a montagem de estratégias de desenvolvimento econômico sob comando do governo federal, uma vez que os recursos existentes tornam-se pulverizados num conjunto de, aproximadamente, 5.500 municípios brasileiros.

Se o sistema de partilhas fiscais, como visto, tende a fortalecer as unidades federativas de menor potencial econômico e produtivo, entretanto, em seu conjunto o sistema federativo brasileiro vem passando por grave crise de coordenação. O federalismo cooperativo pensado e formalizado na Constituição de 1988, o qual visava maior desconcentração e descentralização de recursos, vem sendo solapado pela maneira como sucessivas agendas macroeconômicas têm administrado a crise fiscal e financeira do Estado. Particularmente após 1994, uma onda de recentralização de recursos no governo federal vem ocorrendo no país e gerando uma conflituosa disputa entre os entes da federação.

Primeiro foi criado o Fundo Social de Emergência (FSE) em 1994 – o qual desvinculou 20% de todas as receitas federais para seu controle e uso exclusivo. Resulta daí que os repasses da União, por meio dos fundos de participação, para Estados e Municípios, são diminuídos no mesmo montante. Posteriormente, a Lei Kandir (Lei Complementar N. 87 de 13.09.1996) reduziu a receita tributária dos estados ao isentar as exportações de tributação do ICMS.

Ademais, a política econômica do governo federal ao eleger uma trajetória de elevados patamares de taxas de juros para manter a estabilidade de preços, impactou negativamente

sobre o endividamento dos estados e municípios, os quais foram forçados a um penoso processo de negociação, o qual incluiu a privatização de bancos estaduais e de empresas estatais como cláusula para a repactuação de suas dívidas públicas (Lopreato, 2002; Mora, 2002).

Estes elementos têm descaracterizado a estrutura cooperativa para a federação que a Constituição de 1988 pretendeu consolidar e, ao mesmo tempo, gerou um federalismo competitivo sem regras cuja expressão mais visível é a guerra fiscal entre governos subnacionais por investimentos privados.

Tabela 3.4
Evolução da Receita per capita absoluta, em 2000
Estados (agregado governo e municípios)
(R$ / Habitantes)

UF	População	Arrecadação própria (A)	Receita própria líquida (B)	Receita disponível apropriação econômica (C)	Receita disponível s/fundos de participação (D)	Receita disponível c/fundos de participação (E)	Receita final (F)	Ganhos/ perdas (%) =(F-A)/(A)
Brasil	**169.799.170**	**544,4**	**586,6**	**659,8**	**763,1**	**910,1**	**937,6**	**72,2**
AC	557.526	301,3	310,9	349,7	458,0	1.332,5	1.423,9	372,5
AM	2.812.557	492,5	518,6	590,3	670,2	851,5	881,6	79,0
PA	6.192.307	196,5	232,4	261,1	361,7	556,9	585,1	197,8
RO	1.379.787	360,0	371,1	430,9	516,1	847,7	891,4	147,6
RR	324.397	337,5	345,6	402,2	461,1	1.580,6	1.781,6	427,8
AP	477.032	264,6	292,6	335,5	423,6	1.391,1	1.434,2	442,1
TO	1.157.098	237,3	246,4	285,7	407,9	1.032,5	1.118,0	371,1
NORTE	**12.900.704**	**292,7**	**319,4**	**362,9**	**458,6**	**785,0**	**828,0**	**182,9**
MA	5.651.475	118,8	134,6	153,2	272,9	520,0	548,9	362,2
PI	2.843.278	152,7	160,2	181,3	304,8	601,1	631,8	313,8
CE	7.430.661	256,2	271,5	301,1	414,7	622,6	660,7	157,9
RN	2.776.782	284,4	295,0	334,5	437,8	735,2	795,2	179,6
PB	3.443.825	212,8	221,7	251,6	354,5	642,8	696,9	227,4
PE	7.918.344	295,6	310,2	340,6	444,6	634,2	672,9	127,6
AL	2.822.621	198,3	211,4	236,4	347,1	634,3	689,9	247,8
SE	1.784.475	286,3	297,7	338,4	452,0	839,1	886,5	209,6
BA	13.070.250	296,8	318,3	361,8	468,8	645,1	674,1	127,1
NORDESTE	**47.741.711**	**247,6**	**263,1**	**295,6**	**405,5**	**634,0**	**672,0**	**171,4**
MG	17.891.494	473,2	519,3	590,2	678,1	801,6	822,3	73,8
ES	3.097.232	673,9	743,4	831,9	915,8	1.049,2	1.078,1	60,0
RJ	14.391.282	695,8	738,2	821,3	908,8	948,6	961,6	38,2
SP	37.032.403	979,1	1.045,2	1.175,5	1.266,4	1.315,5	1.333,3	36,2
SUDESTE	**72.412.411**	**784,8**	**841,3**	**945,8**	**1.035,0**	**1.104,2**	**1.122,3**	**43,0**
PR	9.563.458	512,5	571,5	645,0	741,2	869,1	890,0	73,6
SC	5.356.360	566,2	628,6	715,4	794,8	917,1	949,7	67,7
RS	10.187.798	591,3	664,2	755,2	851,7	965,0	981,0	65,9
SUL	**25.107.616**	**556,0**	**621,3**	**704,8**	**797,5**	**918,3**	**939,7**	**69,0**
DF	2.051.146	642,0	671,9	682,7	702,3	743,3	841,6	31,1
GO	5.003.228	444,1	467,1	535,9	620,6	785,0	808,2	82,0
MT	2.504.353	558,2	598,2	684,2	781,9	993,1	1.032,9	85,0
MS	2.078.001	535,1	572,2	650,4	736,6	907,4	1.040,5	94,5
C.OESTE	**11.636.728**	**519,8**	**550,2**	**614,2**	**690,3**	**844,3**	**862,0**	**65,8**

Fonte: Prado (2003, p. 83-4).

Tabela 3.5
Evolução da Receita per capita Relativa, em 2000
Estados (agregado governo e municípios)
(Receita per capita nacional = 100)

UF	Arrecadação própria (A)	Receita própria líquida (B)	Receita disponível apropriação econômica (C)	Receita disponível s/fundos de participação (D)	Receita disponível c/fundos de participação (E)	Receita final (F)	Ganhos/ perdas (%) =(F-A)/(A)	
Brasil	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**		
AC	55,4	53,0	53,0	60,1	146,4	151,9	96,5	
AM	90,5	88,4	89,5	87,8	93,6	94,0	3,6	
PA	36,1	39,6	39,4	47,4	61,2	62,4	26,3	
RO	66,1	63,3	65,3	67,6	93,1	95,1	28,9	
RR	62,0	58,9	61,0	60,4	173,7	190,0	128,0	
AP	48,6	49,9	50,8	55,5	152,9	153,0	104,4	
TO	43,6	42,0	43,3	53,5	113,4	119,2	75,6	
NORTE	**53,8**	**54,4**	**55,0**	**60,1**	**86,3**	**88,3**	**34,5**	**#**
MA	21,8	23,0	23,2	35,8	57,1	58,5	36,7	
PI	28,1	27,3	27,5	39,9	66,1	67,4	39,3	
CE	47,1	46,3	45,6	54,3	68,4	70,5	23,4	
RN	52,2	50,3	50,7	57,4	80,8	84,8	32,6	
PB	39,1	37,8	38,1	46,5	70,6	74,3	35,2	
PE	54,3	52,9	51,6	58,3	69,7	71,8	17,5	
AL	36,4	36,0	35,8	45,5	69,7	73,6	37,1	
SE	52,6	50,7	51,3	59,2	92,2	94,6	42,0	
BA	54,5	54,3	54,8	61,4	70,9	71,9	17,4	
NORDESTE	**45,5**	**44,9**	**44,8**	**53,1**	**69,7**	**71,7**	**26,2**	**#**
MG	86,9	88,5	89,4	88,9	88,1	87,7	1,1	
ES	123,8	126,7	126,1	120,0	115,3	115,0	(8,5)	
RJ	127,8	125,8	124,5	119,1	104,2	102,6	(23,6)	
SP	179,9	178,2	178,2	166,0	144,5	142,2	(35,3)	
SUDESTE	**144,2**	**143,4**	**143,3**	**135,6**	**121,3**	**119,7**	**(22,8)**	**#**
PR	94,2	97,4	97,8	97,1	95,5	94,9	1,3	
SC	104,0	107,2	108,4	104,1	100,8	101,3	(3,2)	
RS	108,6	113,2	114,5	111,6	106,0	104,6	(2,6)	
SUL	**102,1**	**105,9**	**106,8**	**104,5**	**100,9**	**100,2**	**(1,2)**	**#**
DF	117,9	114,5	103,5	92,0	81,7	89,8	(36,3)	
GO	81,6	79,6	81,2	81,3	86,3	86,2	4,7	
MT	102,5	102,0	103,7	102,5	109,1	110,2	6,6	
MS	98,3	97,5	98,6	96,4	99,7	111,0	1,4	
C.OESTE	**95,5**	**93,8**	**93,1**	**90,5**	**92,8**	**91,9**	**(2,7)**	**#**

Fonte: Prado (2003, p. 83-4).

Tabela 3.6
Brasil
Indicadores da Situação Fiscal Antes e Depois das Transferências, em 2000
(R$ per capita)

UF	Arrecadação própria per capita *(A)*	Receita final per capita *(B)*	PIB per capita *(C)*	*(A/C)*	*(B/C)*
Brasil	**544,4**	**937,6**	**7.661,0**	**7,1%**	**12,2%**
AC	301,3	1.423,9	3.595,6	8,4%	39,6%
AM	492,5	881,6	7.892,6	6,2%	11,2%
PA	196,5	585,1	3.599,4	5,5%	16,3%
RO	360,0	891,4	4.811,5	7,5%	18,5%
RR	337,5	1.781,6	4.046,4	8,3%	44,0%
AP	264,6	1.434,2	4.849,1	5,5%	29,6%
TO	237,3	1.118,0	2.496,4	9,5%	44,8%
NORTE	**292,7**	**828,0**	**4.624,7**	**6,3%**	**17,9%**
MA	118,8	548,9	1.925,3	6,2%	28,5%
PI	152,7	631,8	2.215,5	6,9%	28,5%
CE	256,2	660,7	3.307,3	7,7%	20,0%
RN	284,4	795,2	3.956,4	7,2%	20,1%
PB	212,8	696,9	3.173,8	6,7%	22,0%
PE	295,6	672,9	4.346,9	6,8%	15,5%
AL	198,3	689,9	2.940,9	6,7%	23,5%
SE	286,3	886,5	3.918,0	7,3%	22,6%
BA	296,8	674,1	4.356,1	6,8%	15,5%
NORDESTE	**247,6**	**672,0**	**3.567,6**	**6,9%**	**18,8%**
MG	473,2	822,3	7.013,3	6,7%	11,7%
ES	673,9	1.078,1	8.203,6	8,2%	13,1%
RJ	695,8	961,6	11.329,1	6,1%	8,5%
SP	979,1	1.333,3	11.830,4	8,3%	11,3%
SUDESTE	**784,8**	**1.122,3**	**10.385,5**	**7,6%**	**10,8%**
PR	512,5	890,0	8.146,0	6,3%	10,9%
SC	566,2	949,7	9.353,2	6,1%	10,2%
RS	591,3	981,0	9.872,7	6,0%	9,9%
SUL	**556,0**	**939,7**	**9.104,0**	**6,1%**	**10,3%**
DF	642,0	841,6	17.050,4	3,8%	4,9%
GO	444,1	808,2	5.108,0	8,7%	15,8%
MT	558,2	1.032,9	6.322,6	8,8%	16,3%
MS	535,1	1.040,5	6.742,9	7,9%	15,4%
C.OESTE	**519,8**	**862,0**	**7.763,2**	**6,7%**	**11,1%**

Fonte: Realizada com base nos dados da tabela 3.4.

3.3.3 - O endividamento dos estados e municípios: crise federativa e recentralização de recursos

As alterações produzidas pela Constituição de 1988 na repartição de impostos visando a sua descentralização tiveram impactos profundos sobre a arrecadação do governo federal. Este perdeu o seu poder sobre as principais bases tributárias do país, relacionadas com combustíveis, energia elétrica e comunicações. A parcela de arrecadação do IR destinada aos governos subnacionais passou de 33% para 47% do total e a do IPI, por sua vez, foi alterada para 57% do seu total.

A reação da União não demorou a ocorrer. Sua atitude foi a de aumentar a cobrança de contribuições – que não precisam ser divididas com os governos subnacionais – para obter compensações pela forte descentralização tributária havida. Em 1989, as contribuições sociais sobre o faturamento e o lucro (Cofins, PIS e contribuição social sobre o lucro (CSLL)) correspondiam a apenas 25% do montante de arrecadação do IPI e IR. Depois de várias contribuições sociais criadas pelos governos ao longo da década, em 2002 aquelas contribuições e mais a contribuição provisória sobre movimentação financeira (CPMF) e a CIDE superaram a arrecadação do IPI e IR em 9% (Afonso e Varsano, 2004).

Foi o governo Fernando Henrique que operou de maneira mais ávida o incremento das contribuições no total da carga tributária e, simultaneamente, passou a direcionar tais recursos para outros fins que não os da seguridade social pela criação da desvinculação de recursos da União (DRU). Em 1994 criou o Fundo Social de Emergência; em 1996, aquele foi renomeado para Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e, finalmente em 2000 para DRU.

O ponto importante que sobressai dessas informações é que a União trabalhou em sentido contrário à descentralização tributária definida pela Constituição, promovendo via contribuições sociais, um aumento exacerbado da carga tributária do país em seu benefício exclusivo[3].

---

[3] Para além do efeito negativo sobre as relações federativas em decorrência da recentralização de recursos promovida pela União, há também o fato de que os recursos obtidos com as contribuições sociais não têm se destinado ao objetivo central para que foram criados. *"A DRU é a máquina que transforma arrecadação de contribuições vinculadas à seguridade social ou a outras finalidades em recursos livres, que podem ser utilizados para despesas gerais sem que seja preciso entregar um centavo aos estados e municípios. A DRU frauda o conceito de seguridade social, tão caro aos constituintes de 1988, e a partilha de recursos, como*

Noutra vertente, conjugavam-se, na década de 90, novos problemas aos já citados acima para dificultar a situação das finanças dos estados e municípios. A estabilização da economia, fruto da implementação exitosa do Plano Real em 1994, trouxe à tona um cenário de fortes restrições às finanças governamentais subnacionais. A contenção do processo inflacionário resultou, de um lado, em redução de receitas tributárias por parte de estados e municípios, uma vez que estes perderam a possibilidade de realizar ganhos em aplicações no mercado financeiro de modo a ampliar o caixa dos governos estaduais enquanto se adiava a liquidação de despesas. De outro lado, a política federal de manutenção de taxas de juros elevadas para favorecer a entrada de capitais externos, como uma das âncoras do Plano Real, expandiu muito rapidamente a dívida interna, principalmente, a mobiliária dos estados e municípios junto ao mercado[4].

As dificuldades para os estados financiarem seus déficits se faziam cada vez mais presentes, tornando inescapável a necessidade de uma intervenção da União. Num primeiro momento, ainda em 1994, títulos estaduais lançados no mercado passaram a ser trocados, pelo Banco Central (BC), por títulos federais numa estratégia de evitar a insolvência de alguns estados confrontados com crescente resistência por parte de compradores privados para seus títulos públicos. Já em 1995, em função da atuação do BC, a federalização de títulos estaduais envolveu montantes próximos a R$ 37 bilhões e em 1996 atingiu R$ 43 bilhões (Mora. 2002). Entretanto, a despeito dessa forma de intervenção federal, o endividamento permaneceu em trajetória explosiva: para várias das unidades da federação a relação estoque da dívida/receita disponível atingiu valores muito elevados, em geral duas vezes acima da receita, criando um campo de tensão permanente no âmbito das relações federativas.

Em 1997 o governo federal criou o Programa de Apoio à Reestruturação Fiscal e Financeira, suportado pela Lei 9.496 de 1997, o qual visava conter a escalada ascensionista do endividamento estadual. A União assumiria parte relevante do estoque de dívida dos estados desde que estes aceitassem cumprir um conjunto de regras necessárias para deter a expansão do déficit público.

---

expressa no corpo da Constituição, além de abusar da consciência social da população." (Afonso e Varsano, 2004: p. 314).

[4] Segundo Mora (2002:8): *"Com uma taxa de crescimento média de 21% a.a* [referindo-se ao período 1991-1996], *a dívida mobiliária dos estados assumiu uma velocidade superior à contratual e, em 1996, representava 57% da dívida interna* [em 1991 a relação estava em 39%].".

O processo de renegociação da dívida dos estados com o Governo Federal instituiu, no quadro dos acordos do país com o FMI para a contenção do déficit público, alguns parâmetros para a obtenção do ajuste fiscal e patrimonial: a) o comprometimento de tetos máximos da receita líquida real (RLR) dos estados e municípios, para pagamento do serviço da dívida junto ao GF; b) estabelecimento de um teto para as despesas com funcionalismo público; c) a obtenção de resultados primários (receitas menos despesas não financeiras) positivos; d) a privatização de empresas estatais serviria como mecanismo de redução do estoque da dívida. Na verdade, cada estado deveria repassar ao GF um montante equivalente a 20% do total refinanciado, seja na forma de bens ou de direitos, para a amortização da dívida; e, e) a partir de então, os estados e municípios deveriam efetuar pagamentos mensais em 360 prestações com base no IGP-DI mais juro de 6% ao ano referentes ao reescalonamento do restante da dívida.

Para garantir que os pagamentos das parcelas fossem cumpridos, a União criou um mecanismo – o qual, na prática, fere a autonomia dos governos estaduais e significou um retrocesso na descentralização federativa em curso – em que a arrecadação tributária e/ou a receita de transferências constitucionais dos governos estaduais poderiam ser legalmente retidas pela União.

Após a desvalorização cambial de 1999, a elevação do nível de preços internos e o peso que tem um índice como o IGP-DI, composto por uma base muito ampla de cobertura de preços, contaminaram tanto o estoque como o serviço da dívida dos estados. A despeito do elevado esforço para continuar honrando compromissos junto ao governo federal – sob pena de terem recursos, como é o caso da parcela mensal de FPE, arrestados judicialmente – a redução do estoque da dívida não se colocou como uma possibilidade concreta no horizonte de planejamento da maioria das unidades federativas.

O ônus que o serviço da dívida vem impondo às finanças públicas tem variado com grande amplitude entre os estados. Como proporção do PIB, as despesas com a dívida (juros, encargos e amortizações) são mais altas, em média, no Nordeste que nas demais regiões, entre 1998 e 2002. Estados de baixo nível de renda *per capita* como Maranhão, Piauí, Paraíba e Alagoas têm comprometido mais de 2% do PIB estadual com os pagamentos de juros sobre a dívida (ver tabela 3.7 e gráficos 3.1 e 3.2). Em particular, a piora na gestão do endividamento

é visível no Piauí, Maranhão e Alagoas, os quais têm despendido mais de 3% de seus PIBs em 2002.

Na região Norte o problema, na média, é menos grave que a situação na região Nordeste, entretanto, Acre, Rondônia e Tocantins também têm gasto mais de 2% de seus PIBs com pagamentos de serviço da dívida junto ao governo federal. Porém, sendo essas três unidades da federação dependentes em alta conta de transferências federais dadas as suas estreitas bases econômicas, o peso das despesas com a dívida tende a provocar uma redução na receita tributária final muito expressiva, limitando, por conseqüência, a capacidade de gasto dos governos estaduais.

Embora relevante, o problema fundamental não reside, entretanto, apenas na parcela de receitas comprometidas com o pagamento de dívida. Há uma questão relacionada com o fato de que seu estoque teve uma elevada expansão não esperada logo após a desvalorização cambial de 1999. O aumento da inflação gerado pelos acontecimentos instabilizadores dos 'fundamentos macroeconômicos' que sucederam à crise cambial teve um efeito nocivo sobre o principal índice de correção dos encargos da dívida, o índice geral de preços (IGP). Daí que para as unidades da federação que tiveram seus pagamentos mensais relativos a encargos da dívida junto ao governo federal extrapolando a média de 13% da receita corrente líquida – estipulada em contrato –, o diferencial não pago transformou-se em acréscimo ao principal para pagamento em período posterior. Dito de outro modo, a política econômica gerou efeitos não previstos e indesejados sobre a arquitetura montada para equacionar o endividamento dos estados e municípios, ao prolongar um fardo elevado sobre os governos subnacionais por um período de tempo muito à frente do previsto inicialmente para a liquidação da dívida.

A outra questão é que os governos subnacionais ao precisarem se desfazer de ativos produtivos – obrigados que estavam pelas regras do acordo com o governo federal – perderam parte substancial da capacidade de coordenação de instrumentos para o crescimento econômico. Na verdade, já no ato de assinatura do acordo de renegociação com a União, cada estado se compromete a repassar a ela 20% do total refinanciado como abatimento do estoque da dívida, o que tem sido feito por meio da venda de ativos públicos – empresas de saneamento, energia elétrica e/ou telefonia pública – ao setor privado. Em estados como São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, detentores de elevados estoques de dívida – em 2000 detinham, em conjunto, 65,8% do total das dívidas estaduais (Mora, 2002) –

a venda de ativos produtivos (empresas de energia elétrica, de saneamento, de telefonia fixa, etc) tornou-se mais premente dado o elevado volume de recursos necessário para abater os 20% do estoque da dívida.

Regra geral, nesse quadro de crescentes restrições, o investimento público dos governos estaduais tem sido a variável de ajuste garantidora da permanência da razão dívida/PIB em patamares controláveis em face dos desequilíbrios mais gerais impostos pela política macroeconômica. No caso do estado de São Paulo, por exemplo, a queda do investimento público estadual foi bastante expressiva, partindo de 1,2% do PIB em 1995, chegou a 0,7% em 1999 (logo depois do acordo de renegociação da dívida com o governo federal) e atingiu a fração de 0,5% do seu PIB em 2003 (Cavalcanti, Novais e Bonini, 2005).

Tabela 3.7
Proporção (%) das Despesas Anuais com Juros, Encargos e Amortizações da Dívida nos PIBs Estaduais
Período de 1998 a 2002

	1998	1999	2000	2001	2002
Norte	**1,15%**	**1,51%**	**1,23%**	**1,23%**	**1,09%**
Acre	2,25%	2,75%	1,57%	3,07%	3,39%
Amazonas	0,87%	1,76%	0,84%	1,00%	0,85%
Pará	1,17%	1,01%	1,07%	0,86%	0,72%
Rondônia	1,00%	1,58%	2,33%	2,31%	2,07%
Amapá	0,67%	0,91%	0,79%	0,58%	0,37%
Roraima	2,29%	2,88%	2,24%	1,50%	1,20%
Tocantins	2,56%	2,51%	2,60%	2,41%	2,40%
Nordeste	**2,22%**	**2,17%**	**1,76%**	**1,87%**	**2,10%**
Maranhão	1,99%	2,73%	4,23%	2,73%	3,09%
Piauí	2,27%	2,37%	3,03%	3,67%	4,21%
Ceará	1,40%	4,17%	2,07%	2,34%	2,74%
Rio Grande do Norte	1,18%	1,70%	1,12%	1,20%	1,34%
Paraíba	1,95%	1,92%	1,93%	1,95%	2,35%
Pernambuco	2,60%	1,13%	1,32%	1,49%	1,58%
Alagoas	1,91%	2,12%	1,51%	2,11%	4,30%
Sergipe	2,40%	1,53%	1,49%	1,39%	1,48%
Bahia	2,67%	1,99%	1,45%	1,69%	1,65%
Sudeste	**1,98%**	**1,68%**	**1,00%**	**1,09%**	**1,05%**
Minas Gerais	3,22%	1,38%	1,63%	1,46%	1,20%
Espiríto Santo	0,73%	1,16%	0,93%	0,89%	0,91%
Rio de Janeiro	2,37%	2,45%	0,83%	1,06%	1,18%
São Paulo	1,58%	1,54%	0,89%	1,01%	0,97%
Sul	**1,60%**	**0,90%**	**2,11%**	**1,03%**	**1,23%**
Paraná	0,84%	0,81%	3,54%	1,14%	1,27%
Santa Catarina	0,86%	0,82%	2,11%	0,85%	1,28%
Rio Grande do Sul	2,55%	1,01%	1,00%	1,03%	1,17%
Centro-Oeste	**1,61%**	**1,13%**	**1,15%**	**1,15%**	**1,28%**
Mato Grosso	2,81%	1,94%	1,99%	2,05%	2,02%
Mato Grosso do Sul	1,54%	1,23%	1,18%	1,22%	1,95%
Goiás	2,29%	1,28%	1,27%	1,35%	1,35%
Distrito Federal	0,68%	0,52%	0,68%	0,58%	0,55%
Total	**1,88%**	**1,56%**	**1,32%**	**1,19%**	**1,24%**

Fonte: Dados de Balanço. STN/MF.

Gráfico - 3.1
Brasil
Despesas com Juros, Encargos e Amortizações da Dívida dos Estados junto ao Governo Federal, 1998
Como Proporção (%) do PIB

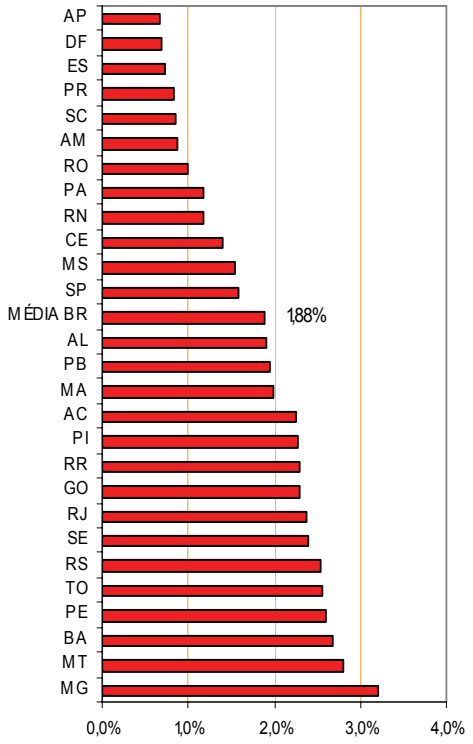
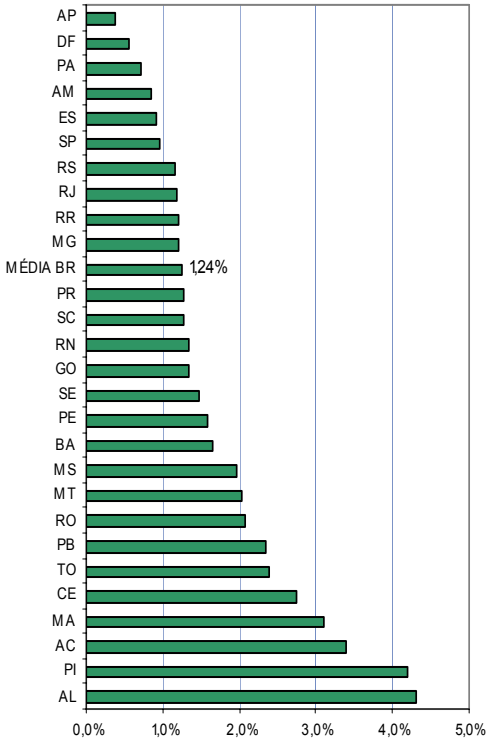


Gráfico - 3.2
Brasil
Despesas com Juros, Encargos e Amortizações da Dívida dos Estados junto ao Governo Federal, 2002
Como proporção (%) do PIB



O esforço dos estados para honrar os pagamentos de dívida junto à União, por certo, tem implicações negativas sobre o conjunto dos seus recursos fiscais disponíveis em cada ano. Na verdade, estas transferências de recursos dos estados para União diminuem a magnitude das operações fiscais realizadas no sentido inverso, isto é, da União para Estados (e municípios) e tornam a ação transferidora de renda do GF às regiões menor do que aquela de fato verificada até o momento.

De modo a evidenciar o efeito negativo das despesas com a dívida pública sobre o conjunto das receitas dos governos estaduais faremos o seguinte exercício: deduzimos, dos valores transferidos pela União a estados e municípios (ver fluxos inter-regionais de renda (F) na tabela 3.1), aqueles montantes pagos à União referentes ao acordo da dívida. Em seguida, é indicado, também, em que medida os pagamentos de dívida diminuem a receita final *per capita* (ver tabela 3.6). A seguir são explicitadas as evidências relevantes para o ano de 2000.

No primeiro grupo de informações (tabela 3.8) foi contraposta a situação final do excesso de gastos federais sobre receitas federais nos estados (e regiões) como proporção dos respectivos PIBs totais (já mostrada na tabela 3.1 neste capítulo) com a nova posição final após as deduções dos pagamentos de dívida. Em todos os estados a situação final do indicador (F) mostra a redução do impacto das transferências fiscais operadas pelo governo federal. Esta transferência negativa tem um componente estrutural importante de ser lembrado. Uma vez que os termos impostos pelo governo federal, para que a renegociação das dívidas estaduais tivesse efeito, não têm sido capazes de reduzir adequadamente o próprio montante da dívida, essas transferências negativas, dos estados para a união, deverão ocorrer ainda por um longo período de tempo, isto é, alem do período de 360 meses inicialmente acordado entre as partes. Constituindo-se em um fardo que age contra as possibilidades de retomada do desenvolvimento das economias estaduais brasileiras.

No segundo grupo de informações da tabela é evidenciado o peso da dívida sobre a receita final (ver o conceito de receita final operacionalizado por Prado (2003) na seção 3.2.2) das unidades federativas: a relação calculada para os encargos da dívida/receita final *per capita* situa-se, na média, de 5,8% para os estados da região Norte; 7,9% para os estados do Nordeste; 7,8% no Sudeste; 17,3% na região Sul e na região Centro-Oeste atingiu a média de 8,8% por conta do elevado peso da dívida no Mato Grosso e no Distrito Federal.

Tabela 3.8
Brasil
Efeito dos Gastos Estaduais com Dívida Interna sobre a Situação Fiscal, em 2000

Estados e Regiões	Fluxos Interregionais de Recursos Federais (F)*				Indicadores da Situação Fiscal		
	Situação em 2000 (% do PIB)	*Status* de F em 2000	Situação após Despesas c/Dívida (% do PIB)	*Status* de F Atual**	Receita Final*** per capita (R$ correntes)	Pagamento de Dívida per capita (R$ correntes)	Despesas com Dívida/Receita per capita (%)
RO	18,4%	Recebedor	16,0%	Recebe menos	891,4	95,1	10,7%
AC	57,3%	Recebedor	55,8%	Recebe menos	1.423,9	48,0	3,4%
AM	1,0%	Recebedor	0,1%	Recebe menos	881,6	56,6	6,4%
RR	67,9%	Recebedor	65,7%	Recebe menos	1.781,6	77,0	4,3%
PA	20,5%	Recebedor	19,4%	Recebe menos	585,1	32,8	5,6%
AP	47,0%	Recebedor	46,3%	Recebe menos	1.434,2	32,6	2,3%
TO	48,5%	Recebedor	45,9%	Recebe menos	1.118,0	55,1	4,9%
Norte	**17,7%**	**Recebedor**	**16,4%**	**Recebe menos**	**828,0**	**48,4**	**5,8%**
MA	40,4%	Recebedor	36,1%	Recebe menos	548,9	69,0	12,6%
PI	42,6%	Recebedor	39,6%	Recebe menos	631,8	56,8	9,0%
CE	25,5%	Recebedor	23,4%	Recebe menos	660,7	58,0	8,8%
RN	29,3%	Recebedor	28,2%	Recebe menos	795,2	37,4	4,7%
PB	34,8%	Recebedor	32,8%	Recebe menos	696,9	51,7	7,4%
PE	18,1%	Recebedor	16,8%	Recebe menos	672,9	48,7	7,2%
AL	35,3%	Recebedor	33,8%	Recebe menos	689,9	37,5	5,4%
SE	24,6%	Recebedor	23,1%	Recebe menos	886,5	49,5	5,6%
BA	11,6%	Recebedor	10,2%	Recebe menos	674,1	53,5	7,9%
Nordeste	**22,2%**	**Recebedor**	**20,5%**	**Recebe menos**	**672,0**	**53,3**	**7,9%**
MG	4,5%	Recebedor	2,9%	Recebe menos	822,3	96,6	11,8%
ES	-1,2%	Transferidor	-2,2%	Transfere mais	1.078,1	64,8	6,0%
RJ	-1,0%	Transferidor	-1,9%	Transfere mais	961,6	79,1	8,2%
SP	-14,3%	Transferidor	-15,2%	Transfere mais	1.333,3	89,0	6,7%
Sudeste	**-7,8%**	**Transferidor**	**-8,8%**	**Transfere mais**	**1.122,3**	**87,9**	**7,8%**
PR	-2,9%	Transferidor	-6,4%	Transfere mais	890,0	244,2	27,4%
SC	0,8%	Recebedor	-1,3%	Transferidor	949,7	167,2	17,6%
RS	2,5%	Recebedor	1,5%	Recebe menos	981,0	83,7	8,5%
Sul	**0,3%**	**Recebedor**	**-1,8%**	**Transferidor**	**939,7**	**162,7**	**17,3%**
MS	9,3%	Recebedor	8,1%	Recebe menos	1.040,5	67,4	6,5%
MT	11,7%	Recebedor	9,8%	Recebe menos	1.032,9	106,8	10,3%
GO	6,3%	Recebedor	5,1%	Recebe menos	808,2	54,8	6,8%
DF	40,7%	Recebedor	40,0%	Recebe menos	841,6	97,7	11,6%
C.Oeste	**21,0%**	**Recebedor**	**19,9%**	**Recebe menos**	**862,0**	**75,8**	**8,8%**

Fonte: Para Indicador (F) de Fluxos Interregionais ver Tabela 3.1. Para Indicador de Receita Final per capita ver Tabela 3.6.
Para cálculo de estimativas do comprometimento dos Estados com dívida pública ver Tabela

Nota: * *F = (Despesas totais - Receitas Totais) / PIB*; é um indicador do excesso de gastos (relativamente às receitas) feitos pela União nos Estados e representa, portanto, uma medida de transferência de recursos fiscais às unidade federativas.
Onde Despesas totais da União = Consumo + Capital + Assistência e Previdência + Transferências intergovernamentais; e Receitas totais da União = receitas tributárias + contribuições previdenciárias

** Fluxos Interregionais (F) operados pelo Governo Federal nos estados (e municípios) deduzidos dos pagamentos da dívida interna (juros, encargos e amortizações) contraída junto ao GF pelos estados.

*** Conforme Prado (2003)

3.4 - Transferências governamentais versus fluxos comerciais nas regiões

Havíamos proposto no início deste capítulo (seção 3.3.1) duas hipóteses acerca dos fatores condicionantes da trajetória atual das disparidades regionais. A *primeira* questiona se os montantes de transferências fiscais realizados pela esfera governamental são suficientes para acelerar o crescimento nas regiões menos dinâmicas. E a *segunda* alertou para o fato de que parte das transferências fiscais realizadas pode estar sendo canalizada para as áreas mais desenvolvidas por meio do comércio inter-regional, isto é, as operações comerciais entre regiões podem estar reduzindo o poder ativador da demanda regional que as transferências fiscais ensejam.

As informações apresentadas até o momento permitem afirmar que o governo federal vem, sistematicamente, aumentando suas operações de transferências fiscais nos estados e nas regiões de menor renda per capita. Em particular, os avanços construídos no âmbito da Constituição de 1988 permitiram expandir com vigor, ao longo da década de 90, os fluxos fiscais líquidos em direção às regiões Norte e Nordeste. Dito isto, não se pode afirmar de antemão que uma trajetória auto-sustentada de crescimento está em curso nestas regiões, uma vez que seria preciso avaliar quais as formas que os recursos transferidos assumem quando lá chegam: se se transformam em gastos em *consumo* ou em *investimento*.

Em ambos os casos mencionados, para os quais o gasto total pode se destinar, ocorrem benefícios para estrutura produtiva regional pois causam impactos positivos sobre a demanda agregada. No entanto, se se pensa em termos da promoção auto-sustentada do crescimento econômico, o gasto em investimento deveria ser a escolha com grande ênfase. Como o investimento governamental no conjunto das regiões brasileiras – e Norte e Nordeste não fugiram à regra – tem despencado, em termos absolutos e relativos ao PIB, ao longo da década de 90, pode-se então afirmar que parte mais relevante das transferências governamentais age sobre a demanda de consumo local levando benefícios para amplas camadas da população de baixa renda, porém provocando retardos para que outra trajetória geradora de expansão da renda no médio e longo prazos venha a se realizar. Mais adiante, ao final deste capítulo, quando será feita uma avaliação detalhada do gasto governamental nas regiões esta questão ficará resolvida.

Quanto à segunda hipótese formulada, o exame da direção e da magnitude dos vazamentos inter-regionais de renda, no período mais recente da década de 90, via o comércio de bens e serviços, permitirá a obtenção de algumas conclusões elucidativas. Utilizando dados do balanço do comércio inter-regional e internacional dos estados da federação é possível contrastar a direção dos recursos fiscais manejados pelo governo federal vis-à-vis à direção tomadas pelos fluxos de comércio estabelecidos pelas atividades privadas.

Historicamente, o elemento característico das relações comerciais entre regiões do país residia no fato de que as periferias ao serem superavitárias com o exterior e deficitárias com a economia do Sudeste, particularmente com a economia paulista, transferiam renda para o centro dinâmico da economia nacional. Ademais, sendo a região Sudeste deficitária em seu comércio internacional, as divisas necessárias para realizar suas importações do exterior eram adquiridas pelo mecanismo de transferência de renda das periferias ao centro dinâmico. Isto é, o "centro" ao posicionar-se em mercados regionais, com seus produtos industrializados de mais baixo custo e de melhor qualidade, impunha a transferência de renda das regiões pobres para si via o comércio, ao mesmo tempo em que determinava os limites e possibilidades para o desenvolvimento industrial nas periferias nacionais. Este teria sido, em linhas gerais, o quadro definidor da questão regional durante a primeira metade do século XX[5].

---

[5] O GTDN (1978), estudo conduzido por Celso Furtado, colocou as relações comerciais do Nordeste com o Centro-Sul do país, no período 1948-56, nos seguintes termos: *"Duas conclusões de significação já se impõem, a esta altura da análise. A primeira é que o Nordeste, fornecendo divisas ao Centro-Sul, tem contribuído para o desenvolvimento desta última região com o fator nela mais escasso, capacidade de importação.* [...]. *A segunda conclusão é que o Nordeste constitui um mercado de maiores proporções para o Centro-Sul, que a inversa; em outras palavras, o Centro-Sul vende no Nordeste quantidade substancialmente maior de mercadorias do que compra.*"(Op. Cit., p.26). Posteriormente, Cano (1998), cuja primeira edição do trabalho é de 1975, ao elaborar sua investigação sobre o processo de integração do mercado nacional, com dados do comércio exterior e inter-regional para os anos de 1928, 1939, 1950, 1955, 1961 e 1968, corroborou o mais intenso dinamismo da economia de São Paulo na forma de superávit nas relações comerciais com as demais regiões brasileiras: a relação encontrada entre as exportações de São Paulo para o resto do Brasil e a desta última para SP era de 1,02 em 1955, chegando a 2,23 em 1968. Por sua vez, Galvão (1985, p.341) em análise do comércio interestadual das regiões brasileiras entre as décadas de 1940 e 1960 – em particular a investigação repousou sobre as balanças comerciais de 1943, 1947, 1961 e 1969 – ressaltou aquele ponto levantado por Furtado: *"Digno de nota é o fato de que todas as regiões brasileiras, à exceção do Sudeste, exportam para o exterior do país muito mais do que importam* [ressalvada a situação especial do Centro-Oeste, que além de ter relações comerciais externas reduzidas, sofre de subavaliação de informação dado que o sistema de coleta refere-se ao local de embarque e desembarque de mercadorias]*, evidenciando, portanto, que para a região Sudeste – a mais dependente de importações do exterior do país – é canalizada uma grande parte das divisas geradas pelas demais regiões brasileiras, o que implica em dizer que o país como um todo contribui, de maneira marcante, para suprir a insuficiente capacidade de importar do Sudeste, financiando grande parcela do excesso de dispêndio realizado por esta região no exterior, em relação às suas receitas com exportações."*

Com a integração do mercado nacional e com as transferências de capitais produtivos do centro para as periferias, estimuladas pelos incentivos ficais, financeiros e creditícios criados ao longo dos anos 60 e 70, as relações interregionais se modificaram substancialmente. Como apontou Pacheco (1998), já na década de 70 a economia paulista tornou-se superavitária no seu comércio exterior, não dependendo, portanto, de que as periferias continuassem a gerar superávits comerciais com o exterior, para obter as divisas necessárias à manutenção do nível superior de importações que seu parque produtivo mais dinâmico impunha. Além de deter cerca de 35% das exportações brasileiras no início da década de 70, chegar a 37% no início dos anos 80 e se manter ainda em torno de 35% do total em 1991, a economia paulista também foi responsável pela parcela de 55% das exportações de manufaturados do país neste último ano (Pacheco, 1998).

Este quadro não mudou substancialmente desde então. A performance das exportações paulistas não sofreu queda substantiva até o final da década, porém tem tido números decrescentes mais recentemente. Em 1999, SP manteve no seu patamar de 37,5% das exportações brasileiras, em 2000 era de 35,9% sua participação relativa; em 2002 esteve em 33,3% do total e em 2004 chegou a 32,1% do total nacional.. O elemento diferenciador em fins dos anos 90 é que tanto a economia de SP quanto a da região Sudeste (exceto Minas Gerais) tornou-se deficitária no seu comércio internacional: em 1999, SP com -3,1% do seu PIB e Sudeste exceto MG com –1,7% do respectivo PIB regional. Mas não somente, esta última região era deficitária, as regiões Norte (-1,8% do PIB) e Nordeste (-0,3%) também o foram neste mesmo ano (ver tabela 3.9). Os déficits de SP no comércio internacional continuaram em 2000 (US$ - 5,8 bi) e em 2001 (US$ -4,1 bi) e foram revertidos em 2002, 2003 e 2004 em saldos positivos (MDIC/Aliceweb).

Na verdade, os efeitos da abertura comercial e da apreciação cambial que já vinham desde 1994, quando da instituição do Plano Real e da âncora cambial para estabilizar preços internos, tornaram a balança comercial internacional brasileira deficitária durante a maior parte da década. A nova relação de preços internos/externos dada pela política cambial incentivava a expansão das importações de modo muito generalizado entre as regiões brasileiras, não sendo este, portanto, um fenômeno exclusivo de SP. Muito embora por ser a maior economia estadual brasileira, e a mais industrializada, respondeu por 47,6% das importações nacionais em 1999.

Em que pese a consolidação da abertura comercial para o exterior na última década, o comércio interestadual permanece muito mais relevante que o comércio externo para as regiões brasileiras. Os dados em relevo na tabela 3.10 apontam para evidências de que, em confronto com os anos de 1975, 1980 e 1985, as estimativas de comércio interno mais recentes sofreram um incremento no que tange à sua posição relativamente aos PIBs estaduais. Em todas as grandes regiões brasileiras e, também nos estados economicamente mais relevantes, o volume do comércio interestadual (entradas e saídas) aumentou de importância relativamente ao PIB em 1999.

Tabela 3.9
Regiões e Unidades da Federação
Balança Comercial Inter-regional e Internacional, 1999
Proporção (%) do PIB

UF e Regiões	Comércio Inter-regional			Comércio Internacional			Saldo Geral	*Status*
	Saídas	Entradas	Saldo *(1)*	Saídas	Entradas	Saldo *(2)*	*(3 = 1 +2)*	do Saldo
NORTE	**46,6%**	**45,0%**	**1,6%**	**11,4%**	**13,2%**	**-1,8%**	**-0,2%**	**Déficit**
AC	9,3%	40,5%	-31,2%	0,2%	0,1%	0,1%	-31,2%	Déficit
AP	4,2%	36,6%	-32,4%	5,2%	2,6%	2,7%	-29,7%	Déficit
AM	99,1%	42,1%	57,1%	5,1%	34,0%	-28,9%	28,2%	Superávit
PA	14,9%	42,2%	-27,3%	23,6%	1,9%	21,7%	-5,6%	Déficit
RO	24,3%	47,8%	-23,5%	2,0%	0,2%	1,8%	-21,7%	Déficit
RR	12,4%	65,6%	-53,2%	0,4%	0,3%	0,0%	-53,1%	Déficit
TO	35,5%	83,9%	-48,5%	0,7%	2,0%	-1,3%	-49,7%	Déficit
NORDESTE	**32,2%**	**51,2%**	**-19,1%**	**4,8%**	**5,1%**	**-0,3%**	**-19,3%**	**Déficit**
AL	25,8%	51,6%	-25,8%	6,4%	1,7%	4,7%	-21,1%	Déficit
BA	37,3%	41,2%	-3,8%	6,9%	6,4%	0,5%	-3,4%	Déficit
CE	32,5%	54,1%	-21,7%	3,5%	5,4%	-1,9%	-23,6%	Déficit
MA	19,2%	56,5%	-37,3%	15,4%	8,5%	6,9%	-30,4%	Déficit
PB	34,5%	61,9%	-27,3%	1,5%	3,0%	-1,5%	-28,9%	Déficit
PE	31,3%	55,6%	-24,3%	1,9%	5,2%	-3,3%	-27,7%	Déficit
PI	17,3%	59,3%	-42,1%	1,9%	0,5%	1,4%	-40,6%	Déficit
RN	26,9%	56,2%	-29,3%	2,8%	2,0%	0,8%	-28,6%	Déficit
SE	39,5%	60,3%	-20,8%	0,7%	3,3%	-2,5%	-23,3%	Déficit
SUDESTE	**47,9%**	**41,0%**	**6,9%**	**9,1%**	**10,8%**	**-1,7%**	**5,2%**	**Superávit**
ES	71,9%	71,7%	0,2%	24,0%	25,7%	-1,7%	-1,5%	Déficit
MG	52,0%	54,2%	-2,2%	12,5%	5,8%	6,8%	4,5%	Superávit
RJ	35,5%	44,0%	-8,5%	2,6%	7,1%	-4,4%	-12,9%	Déficit
SP	49,6%	34,6%	15,0%	9,5%	12,6%	-3,1%	11,8%	Superávit
SUL	**55,3%**	**55,4%**	**-0,2%**	**12,2%**	**8,4%**	**3,9%**	**3,7%**	**Superávit**
PR	68,2%	60,8%	7,4%	11,7%	11,0%	0,7%	8,1%	Superávit
RS	38,9%	41,3%	-2,3%	12,2%	8,0%	4,2%	1,9%	Superávit
SC	67,3%	76,1%	-8,8%	13,2%	4,5%	8,7%	-0,1%	Déficit
C.OESTE	**41,9%**	**66,1%**	**-24,2%**	**3,8%**	**3,5%**	**0,3%**	**-23,9%**	**Déficit**
DF	10,5%	46,1%	-35,7%	0,1%	5,5%	-5,4%	-41,1%	Déficit
GO	62,2%	87,2%	-24,9%	3,3%	3,3%	0,1%	-24,9%	Déficit
MT	62,1%	75,6%	-13,5%	11,7%	2,4%	9,2%	-4,3%	Déficit
MS	51,1%	62,3%	-11,2%	3,7%	1,0%	2,7%	-8,5%	Déficit

Fonte: Vasconcelos (2001b).

De outro lado, também se pode afirmar que as trocas comerciais internas continuam sendo mais proeminentes que as do comércio exterior no total das relações comerciais das regiões brasileiras. Nas regiões Norte, Sul e Sudeste o comércio exterior é mais representativo na composição dos PIB regionais sem, no entanto, ultrapassar o patamar de 15% em 1999. Nas regiões Nordeste e Centro-Oeste, as relações de vendas ou compras externas em 1999 não foram superiores a 5% dos seus respectivos PIBs.

Há situações mais diferenciadas quando as economias estaduais são examinadas. Na região Norte, por exemplo, o estado do Pará realizou um montante de exportações para o exterior equivalente a 23% do seu PIB, fração que é superior às suas vendas internas para outras regiões do país. Esse é o único caso para um estado da federação com esse tipo de ocorrência em 1999. No estado do Amazonas, as importações internacionais é que se afiguram com peso relativo importante no PIB regional (34% do PIB), no entanto, isto se explica pelas facilidades legais para realizar importações características do regime institucional da Zona Franca de Manaus. Entretanto, suas compras no exterior, ainda que num nível elevado, se encontram inferiores às compras realizadas no mercado interno.

No Nordeste, apenas o Maranhão aparece com uma expressiva base exportadora na sua composição produtiva local. Em 1999 suas exportações internacionais representavam 15,4% do PIB estadual, sendo os recursos minerais, principalmente alumínio, os principais produtos exportados. Suas vendas para o mercado interno, porém, foram superiores às destinadas ao externo. Economias estaduais mais relevantes na região, como Bahia, Pernambuco e Ceará, também apresentaram relações comerciais com o mercado interno mais preponderantes para a formação de seus PIBs que aquelas desenvolvidas com o mercado externo.

A maior importância do comércio interno vis-à-vis ao comércio exterior das regiões brasileiras sugere que as relações intersetoriais do parque produtivo nacional, mesmo em face do choque de abertura comercial para o exterior na última década, continuam a apresentar papel decisivo para a dinâmica do mercado interno brasileiro. No entanto, as modificações prevalecentes na estrutura produtiva nacional e cristalizadas na última década, tomaram a forma no plano macroeconômico de uma semi-estagnação e no plano micro de uma 'especialização regressiva' como denominou Carneiro (2002), e reduziram a participação dos setores de alto valor agregado no parque industrial nacional, resultando, por fim, em trocas inter-regionais com baixo dinamismo estrutural[6].

[6] Essa tese sustenta que, em face da inserção passiva da economia nacional na globalização, houve diminuição da participação dos setores produtores de bens de capital e de tecnologia na indústria total em favor, por outro lado, da expansão dos setores intensivos em mão-de-obra e em recursos naturais. Não é por outro motivo que a importação de bens de capital e de produtos intensivos em tecnologia foi tão elevada durante a década passada.

Resta, por fim, explorar um pouco mais detalhadamente a direção das relações comerciais entre as regiões brasileiras. Em particular, nos deteremos na análise do comércio da economia paulista (o 'centro') com as demais regiões (as 'periferias').

O debate acadêmico recente salientou que o comércio interestadual havia perdido importância relativa para a economia paulista em vista do incremento, iniciado na década de 1970 com prolongamento até pelo menos 1985, nos seus saldos comerciais com o exterior: *"...há que se salientar que o saldo comercial de São Paulo com as demais regiões do país perde importância para a economia paulista, sendo substituído, até 1985, pela demanda externa."* (Pacheco, 1998:200). Estas modificações foram provocadas pelos esforços de obtenção de superávits comerciais ao longo dos anos 80 para fazer face à crise do endividamento externo. *"Fica claro que o sentido do ajuste exportador da década de 80 e no início dos anos 90 modificou completamente o sinal da balança comercial de São Paulo, que era deficitário até meados dos anos 70 e tornou-se superavitário nos anos 80, com equilíbrio entre importações e exportações nos anos iniciais da década de 90.*" (Pacheco, 1998: 197).

O quadro para o final da década de 1990 já sugere uma outra leitura dos fatos. Nessa etapa atual, a economia paulista passou a apresentar saldos negativos em seu comércio internacional em vários anos no final década. Na verdade, por exemplo, em 1998 seu déficit foi de 3,5% do PIB estadual e em 1999 o déficit ficou em 3,1% do seu PIB. Ora, a trajetória de déficits comerciais com o exterior manteve-se até 2001 – situação que somente seria alterada a partir de 2002 quando houve uma mudança com a obtenção de sucessivos superávits até 2004 – logo, as relações comerciais da economia paulista com as demais regiões do país se constituíram em componente importante para o crescimento da demanda agregada desse estado. Seu saldo comercial com o restante do país chegou a atingir 15% do seu PIB em 1999, permitindo, assim, que o estado realizasse com folgas suas compras no exterior.

Analisando-se as vendas e compras de SP para as demais regiões do país, fica claro com que regiões esta economia obtém superávits/déficits. Em *primeiro lugar*, a economia paulista é superavitária com todas as regiões brasileiras exceto a região Norte (ver tabela 3.11). O seu déficit com essa região se dá, majoritariamente, pelo elevado volume de compras de mercadorias com a Zona Franca de Manaus. Ainda assim, o saldo negativo com o Norte refere-se a apenas 0,5% do seu PIB. Em *segundo lugar*, o volume de comércio (Vi + Ci) paulista é maior com a própria região Sudeste (exceto SP) e com a região Sul que com as

periferias nacionais. Sendo o nível de renda *per capita* mais elevado nessas duas regiões um elemento crucial para o destino da produção paulista[7]. E em *terceiro lugar*, as informações sobre a balança inter-regional de SP, em 1999, mostram que, mesmo considerando-se o maior volume de intercâmbio (Vi + Ci) com a região Sul comparativamente às regiões Nordeste e Centro-Oeste, os saldos líquidos obtidos com estas duas últimas são, cada um deles, superiores àqueles obtidos com os estados da região Sul.

Portanto, as relações da economia paulista com periferias nacionais (NO, NE e CO) são relativamente menos intensas que aquelas que se processam entre os estados do Sudeste (exceto SP) e do Sul; no entanto, tais periferias tornaram-se em 1999 significativas fontes de obtenção de superávits comerciais para São Paulo: no total de 15% do PIB paulista, que é a fração correspondente do saldo comercial com as regiões brasileiras, as periferias geraram próximo à metade, isto é, 6,9% do PIB estadual, do superávit no intercâmbio interno total.

Colocado o panorama geral das relações comerciais prevalecentes no mercado interno brasileiro e, em particular, da direção do comércio entre centro e periferias regionais, a questão do financiamento do comércio inter-regional brasileiro e do papel do setor público nele vem merecer algumas considerações.

Havíamos demonstrado a importância crescente dos fluxos de recursos fiscais manejados pelo GF, ainda assim se faz necessário cotejar tais dados com os montantes de recursos transacionados nas operações comerciais entre estados e regiões. De modo a permitir uma análise comparativa entre esses fluxos e as relações comerciais (internas e externas), pinçaremos os dados necessários para dois anos em que ambas as informações encontram-se disponíveis: para 1980 e 1999[8].

---

[7] Na verdade, Galvão havia constatado a superior intensidade das trocas comerciais entre os estados das regiões Sudeste e Sul vis-à-vis as demais regiões brasileiras já na década de 1960. Referindo-se aos dados da balança de comércio de 1969, esse autor afirmou: *"É digno de nota,* [...]*, o fato de quase metade de todo o comércio interestadual brasileiro ter sido realizado entre os estados da região Sudeste (Cr$ 34,2 bilhões contra 16,1 bilhões) e de o comércio intra-regional do Sudeste ter sido praticamente equivalente a todo o comércio inter-regional brasileiro (Cr$ 14,6 bilhões para o inter-regional e 11,1 bilhões para o comércio interestadual no Sudeste), acrescentando-se ainda que somente São Paulo e a ex-Guanabara representaram 76% desse total. Tais cifras refletem, portanto, a grande concentração de renda nacional em reduzida parcela do espaço nacional e também o fato de que as regiões mais desenvolvidas tendem a comerciar muito mais consigo mesmas do que outras regiões do país*." (Grifos do autor) (Galvão, 1985:p. 327-334).

[8] Para o ano de 1980 são confrontadas as transferências líquidas realizados pelo governo federal (F) com os saldos líquidos de comércio total dos estados e regiões do mesmo ano. Para o ano de 2000 há estimativas de transferências fiscais (F), mas a balança de comércio inter-regional disponível é a realizada por Vasconcelos

Tabela 3.10
Regiões e Unidades da Federação
Balança Comercial Interestadual, 1975, 1980, 1985 e 1999
Proporção (%) do PIB

UF e Regiões	1975		1980		1985		1999	
	Entradas	Saídas	Entradas	Saídas	Entradas	Saídas	Entradas	Saídas
Sudeste	**17,8%**	**23,4%**	**32,6%**	**40,2%**	**24,9%**	**30,6%**	**41,0%**	**47,9%**
SP	13,2%	23,2%	26,3%	42,6%	24,1%	30,7%	34,6%	49,6%
MG	25,2%	23,8%	44,7%	35,0%	27,4%	31,8%	54,2%	52,0%
RJ	24,8%	24,1%	40,5%	37,0%	21,8%	29,2%	44,0%	35,5%
ES	34,1%	19,8%	45,4%	40,2%	48,4%	32,3%	71,7%	71,9%
Sul	**25,0%**	**18,3%**	**48,7%**	**40,8%**	**45,2%**	**47,3%**	**55,4%**	**55,3%**
PR	28,1%	14,0%	56,2%	44,6%	43,8%	48,3%	60,8%	68,2%
SC	28,1%	26,4%	52,1%	44,3%	68,3%	71,5%	76,1%	76,1%
RS	21,5%	18,8%	41,8%	36,5%	36,4%	36,1%	41,3%	38,9%
Nordeste	**27,2%**	**15,3%**	**44,0%**	**28,7%**	**43,3%**	**29,9%**	**51,2%**	**32,2%**
MA	21,4%	3,1%	38,2%	12,3%	51,8%	19,3%	56,5%	19,2%
PE	34,6%	25,7%	54,9%	37,3%	59,9%	48,8%	55,6%	31,3%
BA	24,8%	14,5%	35,8%	34,2%	34,4%	32,6%	41,2%	37,3%
Restante NE	25,6%	11,6%	47,1%	21,2%	42,7%	20,4%	56,4%	30,5%
Norte	**20,1%**	**9,4%**	**40,9%**	**33,5%**	**43,7%**	**33,3%**	**45,0%**	**46,6%**
PA	25,1%	6,8%	35,6%	14,3%	36,4%	15,5%	42,2%	14,9%
AM	18,9%	16,2%	47,9%	68,2%	49,8%	68,8%	42,1%	99,1%
Restante NO	5,5%	0,9%	42,0%	17,0%	50,2%	15,2%	53,3%	20,5%
C.Oeste	**29,5%**	**8,0%**	**46,3%**	**21,6%**	**54,8%**	**27,0%**	**66,1%**	**41,9%**
Brasil	**20,7%**	**20,7%**	**37,7%**	**37,7%**	**33,3%**	**33,3%**	**47,0%**	**47,0%**

Fonte: Dados de 1975 a 1985: Pacheco (1998: 179). Dados de 1999: Vasconcelos (2001b).

(2001b) para 1999; adicionaremos a esta o comércio internacional dos estados para obter a balança do comércio total em 1999.

Tabela 3.11
Balança de Comércio do Estado de São Paulo com o Resto do País
Por Grande Região em 1999
(Em R$ Mil correntes)

	Vendas Internas (Vi)	Compras Internas (Ci)	Saldo (Vi -Ci)	Vi/PIB de SP	Ci/PIB de SP	Saldo/PIB de SP
Sudeste (exceto SP)	64.961	48.361	16.600	19,1%	14,2%	4,9%
Sul	46.723	35.615	11.108	13,7%	10,5%	3,3%
Nordeste	25.410	13.298	12.112	7,5%	3,9%	3,6%
Norte	9.651	11.357	-1.706	2,8%	3,3%	-0,5%
C. Oeste	22.003	9.178	12.825	6,5%	2,7%	3,8%
Total SP	168.747	117.808	50.939	49,6%	34,6%	15,0%
Participação (%) de Cada Região no Total						
Sudeste (exceto SP)	38,5%	41,1%	32,6%	--	--	--
Sul	27,7%	30,2%	21,8%	--	--	--
Nordeste	15,1%	11,3%	23,8%	--	--	--
Norte	5,7%	9,6%	-3,3%	--	--	--
C. Oeste	13,0%	7,8%	25,2%	--	--	--
Sul + Sudeste	66,2%	71,3%	54,4%	--	--	--
NO + NE + CO	33,8%	28,7%	45,6%	--	--	--

Fonte: Vasconcelos (2001b).

As tabelas 3.12 e 3.13 apresentam este quadro comparativo dos anos de 1980 e de 1999 entre os saldos líquidos (X-M) das vendas e compras interestaduais e internacionais dos estados brasileiros e os saldos líquidos de recursos fiscais operados pelo governo federal nas regiões (o fluxo F de rendas inter-regionais do setor público federal). Os saldos da balança comercial total dos estados (e regiões) correspondentes ao ano de 1980 foram obtidos em Pacheco (1998:198). Para 1999, os dados utilizados são os de comércio produzidos por Vasconcelos (2001b) para o IPEA.

Um ponto de relevância para a análise é a constatação de que as regiões de menor renda per capita do país continuam a ser deficitárias em seus balanços comerciais inter-regionais e, portanto, dependem de recursos que lhes são externos para poderem efetuar suas compras de bens e serviços. Em 1980, com exceção da região Sudeste, todas as demais regiões, quando vistas em conjunto, apresentaram déficits no comércio total. Porém, os déficits eram mais

elevados relativamente ao PIB no Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Nestas três regiões as saídas de recursos (pelo mecanismo de trocas comerciais) tinham magnitude superior às entradas observadas nos fluxos de recursos do setor público. Ao final, estas regiões apresentaram saldos líquidos negativos na relação entre fluxos privados e os públicos, isto é, as transferências de renda *para fora*, comandadas pelo setor privado, tinham peso maior que as transferências de renda *para dentro* feitas pelo setor público. Havia, portanto, vazamentos consideráveis de renda das regiões mais pobres para a mais desenvolvida, o Sudeste. O estado de SP tinha neste cenário uma posição privilegiada, seu saldo comercial total gerava um montante de recursos (13,9% do seu PIB) superior aos recursos transferidos, pelo GF, do estado para outras regiões do país (-11,0% do PIB estadual), tornando-a amplamente superavitária na relação fluxos líquidos de renda privados/públicos.

Quase vinte anos depois, em 1999, as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste continuam importadoras de bens e serviços, isto é, transferidoras líquidas de renda pelo setor privado, mas uma modificação importante ocorreu no interior desse bloco de regiões. O saldo negativo do comércio para a região Norte foi substancialmente reduzido para apenas –0,2% do seu PIB por conta, essencialmente, do papel exportador para o resto do país de mercadorias da Zona Franca de Manaus.

A região Sul, por seu lado, em 1980 tinha saldo negativo em seu comércio total, tornou-se superavitária em 1999 e a região Sudeste continuou com saldos positivos no comércio total.

Feita a descrição da situação atual do comércio das regiões, vejamos agora como os fluxos de recursos públicos contribuem para ‘financiar’ as operações realizadas no âmbito privado dos agentes econômicos.

Em 1980, a despeito da importância das transferências governamentais no PIB das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, os montantes não eram capazes de financiar a totalidade das operações comerciais destas regiões. As saídas de recursos feitas pelos setores privado e público via o comércio, nesse ano, foram maiores que as entradas de recursos públicos.

Em 2000, entretanto, o quadro mudou para o Norte e Nordeste. As transferências públicas tornaram-se superiores às saídas, ou seja, nesse ano mais recente o conjunto de recursos operacionalizados pelo governo federal nestas regiões foi mais que suficiente para garantir a realização da totalidade dos gastos no seu comércio inter-regional e internacional.

A região Centro-Oeste, por seu turno, mesmo tendo incrementado o montante de recursos associados ao setor público relativamente ao PIB regional ainda apresentou saídas de renda, por meio de seu comércio, superiores às entradas operadas pelas transferências fiscais. Nesse caso, admitindo-se que o balanço comercial regional deveria necessariamente fechar em equilíbrio, o financiamento das importações líquidas regionais precisou contar com aportes decisivos de recursos privados – seja na forma de investimentos ou de gastos para o consumo – em adição aos elevados montantes públicos já disponíveis.

Do lado das regiões superavitárias em suas balanças comerciais, Sul e Sudeste, destaca-se o papel de equilíbrio do governo, na sua ação redistributiva, para a totalidade da região Sul, isto é, os montantes que o governo retira dela são iguais aos montantes devolvidos. Daí que o saldo positivo do comércio na região é o elemento que faz a diferença quanto ao saldo final entre os fluxos privado versus público.

Para a região Sudeste, em 2000 o governo, por meio das transferências fiscais, realizou uma retirada de recursos muito superior à entrada gerada pelo seu comércio total. O resultado final significou uma saída líquida de recursos da região para as demais regiões do país. As saídas públicas de recursos excederam em 2,8% do PIB regional as entradas canalizadas pelo comércio de bens e serviços.

Resumindo esta discussão, foi visto, em que pesem as alterações havidas entre 1980 e 2000 no contexto das relações econômicas entre estados e regiões do país – e, talvez, a passagem do estado do Amazonas de importador de bens e serviços em 1980 para exportador em 1999 seja a mais relevante – as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, a tradicional periferia brasileira, continuam caracterizadas como grandes importadoras de bens e serviços de demais regiões (e do exterior).

Do ponto de vista da integração do mercado interno, estas regiões continuam a evidenciar o fortalecimento dos laços produtivos com relação ao núcleo da economia brasileira. No entanto, e este é o ponto fundamental da presente discussão, o arranjo de transferências de recursos fiscais institucionalizado pelo setor público, a despeito de ter uma importância crucial nos anos mais recentes para promover um certo equilíbrio na dotação de recursos fiscais entre as regiões, não tem sido capaz de conter os enormes vazamentos de renda que se processam em direção ao núcleo mais desenvolvido da economia brasileira por

meio do saldo negativo no comércio inter-regional de bens e serviços, mas também para o exterior na forma de déficits comerciais[9].

Do ponto de vista do crescimento econômico regional, havia déficit comercial na periferia, em 1980, não inteiramente compensado pelas entradas líquidas de transferências governamentais. Isso significava que parte do déficit prevalecente estava sendo financiada ora pelo setor próprio privado, provavelmente, na forma de capitais para investimento e/ou de financiamento bancário ao consumo; ora pelo setor público na forma de financiamento de crédito do sistema bancário oficial – como o BNDES, o BNB e BASA, etc – para importação de bens de capital em São Paulo e no exterior. Não foi por outra razão que no início dos anos 80 – mas também antes durante a década de 70 – as periferias apresentavam elevadas taxas de crescimento econômico e caracterizavam-se como espaços atrativos para os planos de investimento do empresariado nacional radicado no Sudeste e Sul.

No ano 2000, entretanto, com o volume de entradas de transferências públicas às regiões menos desenvolvidas sendo superior ao de saídas realizadas pelo comércio e, portanto, inexistindo déficit não inteiramente financiado, então não há mais (ou há poucas) entradas privadas na forma de investimento nas periferias nacionais. As mais baixas taxas de crescimento do PIB verificadas ao final da década de 1990 para o conjunto da economia brasileira dão suporte para o fato de que as periferias estão, no período recente, a depender quase que exclusivamente de recursos públicos para atender suas demandas de expansão da renda. Em sendo estes recursos voltados, em sua expressiva maioria, para o gasto em consumo e, portanto, sem a capacidade de transformar qualitativamente suas estruturas produtivas, o comprometimento do esforço de redução dos desníveis inter-regionais pela expansão auto-sustentada da renda se coloca tendencialmente como inequívoco.

---

[9] Os vazamentos de renda por meio do comércio inter-regional têm sido mais relevantes, dados os seus montantes absolutos para as periferias nacionais, que aqueles que se dão no comércio exterior. A relação comércio internacional versus inter-regional, isto é, o valor das Exportações/Vendas internas em 1999 foi a seguinte: região Nordeste, 15,0%; Norte, 24,4%; e Centro-Oeste, 9,1%. De outro lado, a razão Importações/Compras internas foi de, respectivamente, para as mesmas regiões: 9,9%; 29,3% e 5,3%. (Vasconcelos, 2001b).

Tabela 3.12
Regiões e Unidades da Federação
Saldos Finais das Balanças Comerciais Inter-regional e Internacional de 1980
vis-à-vis Transferências de Recursos Fiscais da União aos Estados em 1980
Como Proporção (%) dos PIBs Totais

Estados e Regiões	Fluxos Líquidos de Renda das Operações de Comércio*, em 1980 (Setor Privado) *(A)*	Direção dos Fluxos Privados	Fluxos Líquidos de Renda (F)** em 1980 (Setor Público) *(B)*	Direção dos Fluxos Públicos	Saldo Geral dos Fluxos Privado e Público *(C = A + B))*	Direção das Entradas / Saídas de Renda Líquida do Setor Privado e do Setor Público
Sudeste	**3,7%**	**Entradas**	**-8,0%**	**Saídas**	**-4,3%**	**Saídas Públicas > Entradas Privadas**
SP	13,9%	Entradas	-11,0%	Saídas	2,9%	Entradas Privadas > Saídas Públicas
MG	-4,0%	Saídas	-3,0%	Saídas	-7,0%	Dupla Saída
RJ	-19,7%	Saídas	-3,0%	Saídas	-22,7%	Dupla Saída
ES	2,4%	Entradas	-2,0%	Saídas	0,4%	Equilíbrio
Sul	**-3,8%**	**Saídas**	**-2,0%**	**Saídas**	**-5,8%**	**Dupla Saída**
PR	1,3%	Entradas	-3,0%	Saídas	-1,7%	Saídas Públicas > Entradas Privadas
SC	-13,9%	Saídas	-2,0%	Saídas	-15,9%	Dupla Saída
RS	-3,3%	Saídas	-2,0%	Saídas	-5,3%	Dupla Saída
Nordeste	**-11,7%**	**Saídas**	**8,0%**	**Entradas**	**-3,7%**	**Saídas Privadas > Entradas Públicas**
MA	-26,7%	Saídas	13,0%	Entradas	-13,7%	Saídas Privadas > Entradas Públicas
PE	-14,6%	Saídas	6,0%	Entradas	-8,6%	Saídas Privadas > Entradas Públicas
BA	1,5%	Entradas	0,0%	Entradas	1,5%	Entradas Privadas > Saídas Públicas
Restante NE	-20,5%	Saídas	16,5%	Entradas	-4,0%	Saídas Privadas > Entradas Públicas
Norte	**-10,0%**	**Saídas**	**8,0%**	**Entradas**	**-2,0%**	**Saídas Privadas > Entradas Públicas**
PA	-12,8%	Saídas	7,0%	Entradas	-5,8%	Saídas Privadas > Entradas Públicas
AM	-1,5%	Saídas	2,0%	Entradas	0,5%	Entradas Privadas > Saídas Públicas
Restante NO	-19,9%	Saídas	22,1%	Entradas	2,2%	Entradas Públicas > Saídas Privadas
C.Oeste	**-24,7%**	**Saídas**	**16,0%**	**Entradas**	**-8,7%**	**Saídas Privadas > Entradas Públicas**

Fonte: Para dados de balança comercial: Vasconcelos (2001b). Para recursos do setor público: IBGE (2002).

Notas: * Saldos dos Balanços de Comércio Inter-regional e internacional.

** Fluxos de Recursos fiscais operados pelo Governo Federal (ver conceito na seção 3.2 deste capítulo).

Tabela 3.13
Regiões e Unidades da Federação
Saldos Finais das Balanças Comerciais Inter-regional e Internacional de 1999
vis-à-vis Transferências de Recursos Fiscais da União aos Estados em 2000
Como Proporção (%) dos PIBs Totais

Estados e Regiões	Fluxos Líquidos de Renda das Operações de Comércio*, em 1999 (Setor Privado) *(A)*	Direção dos Fluxos Privados	Fluxos Líquidos de Renda (F)** em 2000 (Setor Público) *(B)*	Direção dos Fluxos Públicos	Saldo Geral dos Fluxos Privado e Público *(C = A + B))*	Direção das Entradas / Saídas de Renda Líquida do Setor Privado e do Setor Público
Sudeste	**5,2%**	**Entradas**	**-8,8%**	**Saídas**	**-3,6%**	**Saídas Públicas > Entradas Privadas**
SP	11,8%	Entradas	-15,2%	Saídas	-3,4%	Saídas Públicas > Entradas Privadas
MG	4,5%	Entradas	2,9%	Entradas	7,4%	Dupla Entrada
RJ	-12,9%	Saídas	-1,9%	Saídas	-14,8%	Dupla Saída
ES	-1,5%	Saídas	-2,2%	Saídas	-3,7%	Dupla Saída
Sul	**3,7%**	**Entradas**	**-1,8%**	**Saídas**	**1,9%**	**Entrada Privada > Saídas Públicas**
PR	8,1%	Saídas	-6,4%	Saídas	1,7%	Entradas Privadas > Saídas Públicas
SC	-0,1%	Saídas	-1,3%	Entradas	-1,4%	Dupla Saída
RS	1,9%	Entradas	1,5%	Entradas	3,4%	Dupla Entrada
Nordeste	**-19,3%**	**Saídas**	**20,5%**	**Entradas**	**1,2%**	**Entradas públicas > Saídas Privadas**
MA	-30,4%	Saídas	36,1%	Entradas	5,7%	Entradas públicas > Saídas Privadas
PE	-27,7%	Saídas	16,8%	Entradas	-10,9%	Saídas Privadas > Entradas Públicas
BA	-3,4%	Entradas	10,2%	Entradas	6,8%	Entradas públicas > Saídas Privadas
Restante NE	-26,0%	Saídas	28,4%	Entradas	2,4%	Entradas públicas > Saídas Privadas
Norte	**-0,2%**	**Saídas**	**16,0%**	**Entradas**	**15,8%**	**Entradas públicas > Saídas Privadas**
PA	-5,6%	Saídas	19,4%	Entradas	13,8%	Entradas públicas > Saídas Privadas
AM	28,2%	Entradas	0,1%	Entradas	28,3%	Dupla Entrada
Restante NO	-32,8%	Saídas	35,9%	Entradas	3,1%	Entradas públicas > Saídas Privadas
C.Oeste	**-23,9%**	**Saídas**	**19,9%**	**Entradas**	**-4,0%**	**Saídas Privadas > Entradas Públicas**

Fonte: Para dados de balança comercial: Vasconcelos (2001b). Para recursos do setor público: IBGE (2002).

Notas: * Saldos dos Balanços de Comércio Inter-regional e internacional.

** Fluxos de Recursos fiscais operados pelo Governo Federal (ver conceito na seção 3.2 deste capítulo).

Capítulo

4

A DESFIGURAÇÃO DO GASTO PÚBLICO COMO INSTRUMENTO DO DESENVOLVIMENTO

4.1 – Introdução

Em que pesem os avanços na ação governamental para tornar mais equânimes os recursos fiscais na federação brasileira na última década, estes têm sido insatisfatórios em face dos vários obstáculos criados pelas decisões emanadas pela política econômica do governo federal. Tem ficado gritante a diferença entre os padrões de intervenção estatal das décadas de 1960-80 e o da fase 1990-2002.

No primeiro caso, a virtuosidade do padrão de intervenção estatal, por gerar elevado crescimento econômico tanto nas regiões desenvolvidas quanto nas periferias nacionais, foi capaz de reduzir tensões federativas num país tão socialmente desigual como o Brasil.

No período recente, as tentativas de resolução da crise fiscal/financeira do Estado, ao invés de reduzir ou mesmo conter o potencial explosivo de reivindicações, o aprofundou. A política econômica aprisionou os estados da federação em baixo crescimento, ao mesmo tempo em que retirava deles a sua própria capacidade de criar alternativas fiscais para a expansão da demanda agregada estadual. Os acordos realizados entre a União e os

governos subnacionais para a renegociação da dívida, os quais envolveram privatizações aceleradas de ativos públicos – quer de empresas de telecomunicações, de saneamento e de transportes, quer os bancos estaduais –, geraram um elevado comprometimento de receitas fiscais com o pagamento de dívidas contraídas. Em suma, as amarras criadas pelo Governo Federal para deter a descentralização fiscal em curso retiraram dos governos subnacionais capacidade de execução do gasto público como elemento de ativação do crescimento econômico.

Neste capítulo ficará claro que tanto no que se refere às alternativas de gasto quanto à sua intensidade, o padrão de gasto público foi severamente desfigurado pelas decisões emanadas da política econômica prevalecente no período 1990-2002.

4.2 – A Crise do Gasto como Instrumento da Ação Governamental

4.2.1 – Um esquema analítico para o gasto público

O esforço analítico desenvolvido a seguir se concentra, em especial, nas formas e instrumentos sobre os quais a intervenção estatal tem lançado mão no período recente para promover o desenvolvimento econômico e, por conseguinte, mira também a própria crise da intervenção estatal no país. De modo genérico, a atuação pública pode ser conduzida, efetivamente, pela utilização ora de gastos governamentais *diretamente* na estrutura produtiva ora *indiretamente* pelo sistema de crédito ao investimento privado. Em ambas as situações, o estímulo governamental busca ampliar a fronteira de produção da economia e o bem-estar ao imprimir uma pressão adicional sobre elementos formadores da demanda agregada da economia nacional.

Do ponto de vista de uma nação subdesenvolvida na periferia do capitalismo, como é a brasileira, a intervenção estatal não apenas reveste-se do efeito estimulador do crescimento do setor privado em perspectiva anticíclica. Teve, na verdade, historicamente, um forte e duradouro (até meados da década de 1980, pelo menos) caráter coordenador e indutor do próprio crescimento das atividades empresariais privadas. O Estado brasileiro, em vista das deficiências infra-estruturais e dotação de capitais inerentes ao estágio retrasado do capitalismo brasileiro, tomou para si a tarefa de construir as bases materiais fundantes para que a atividade empresarial moderna pudesse florescer.

Não é por outra razão, pois, que uma farta literatura econômica interpreta o papel do Estado no Brasil como – seja no aprofundamento do processo de industrialização a partir dos anos 50, seja na própria intervenção sobre as desigualdades espaciais nos anos 60 e 70 – artífice não somente das oportunidades econômicas a serem desfrutadas pelo capital privado, mas como tendo criado ele próprio frações relevantes do capital privado nacional[1].

Esta forma de atuação não se deu, por certo, sem conflitos de interesse entre gestores da burocracia governamental e setores do empresariado privado nacional, os quais se sentiram ameaçados de perderem espaço para produção estatal e passaram a retaliar o governo já em meados da década de 70. O ponto relevante a ser assinalado aqui é, entretanto, que em condições de desenvolvimento tardio no capitalismo, o capital privado não reúne as condições necessárias e suficientes em termos dos volumes de capital e de tecnologia, para alavancar por si só a dinâmica econômica de um país como o Brasil (Cardoso de Mello, 1991). Daí, o Estado se constituir no elemento que poderia conduzir a economia nacional em direção ao nível de acumulação de capital que se verifica em países já mais adiantados.

Os elementos mais relevantes que o Estado tem utilizado para o fim de promover alterações substanciais na estrutura produtiva nacional têm sido, de um lado, a instrumentalização do gasto público na criação de infra-estrutura de educação, saúde, habitação bem como em transportes, comunicações, etc de modo a permitir que os empreendimentos privados se motivem a investir e, de outro lado, a criação de empresas estatais para atuar em determinados setores nos quais o setor privado não reúne as condições para assumir. O Brasil, seguindo um padrão internacional de economia mista no pós-guerra, logrou desenvolver uma rede importante de empresas estatais com operações em ramos de produção de insumos básicos (como petroquímica, siderurgia, e química) importantes para a estratégia de consolidação do potencial de industrialização nacional (Prado,1994).

O impacto regional do gasto das estatais – caminhando em paralelo aos estímulos fornecidos pelas políticas de desenvolvimento regional em sentido amplo – foi bastante considerável em termos de ativação das economias regionais permitindo que a gestão da

[1] Ver as observações de Lessa (1998) sobre o papel da Petrobrás na criação coordenada de fornecedores locais de máquinas e equipamentos, e de serviços especializados não existentes no país até que a estatal tivesse surgido.

demanda agregada viesse a resultar na desconcentração produtiva vista, especialmente, entre 1970 e 1985.

Mais recentemente, nas gestões presidenciais de Fernando Collor e de Fernando Henrique Cardoso, as empresas estatais passaram a sofrer pressões de impacto para serem privatizadas num caminho que estava sendo experimentado – em condições e intensidade diferenciadas – por vários países do mundo capitalista desenvolvido. O processo de privatizações levado a termo durante a última década, de fato, operou a transferência de ativos públicos para o setor privado contra o recebimento de cerca de US$ 100 bilhões, e como se verá a seguir, reduziu drasticamente a capacidade de coordenação da dinâmica econômica que o setor empresarial do governo detinha.

Feitas estas breves considerações acerca da atuação governamental, passemos a seguir a organizar um quadro analítico para avaliarmos mais objetivamente a trajetória temporal e o impacto dos dispêndios públicos sobre as economias regionais no país. Este procedimento se torna necessário por que ele permitirá separar dentro do conjunto de gastos efetuados pela órbita governamental aqueles que se referem ao objetivo explícito de políticas regionais. Ou seja, tentaremos extrair os principais instrumentos de política voltada para a redução de disparidades de renda entre estados e regiões.

No conjunto dos dispêndios há aqueles não voltados diretamente para o aspecto redistributivo em termos regionais que, quando realizados, imprimem determinações importantes sobre as estrutura produtivas regionais porque são capazes de manter, reduzir ou aumentar a demanda agregada, são os *gastos em consumo* da totalidade das administrações públicas (federais, estaduais e municipais) e das empresas estatais. Mas, há também aqueles que são voltados explicitamente para a alteração da estrutura produtiva vigente: são os *gastos em investimento*. Dentre estes, há ainda, aqueles manuseados pela política regional com o fim explícito de alterar o quadro das desigualdades regionais. O objetivo da análise empreendida no restante do capítulo será apresentar e detalhar o panorama geral em que se encontram os limites e possibilidades da política regional ao longo desta última década.

Tomando as variáveis macroeconômicas clássicas para os agregados de contas nacionais e regionais, podemos estilizar uma interpretação das relações observáveis entre variáveis relevantes para análise. Com especial interesse para este estudo, a mensuração do total do gasto público (das administrações públicas e das empresas estatais) dos três níveis de governo permitirá apreender a sua evolução temporal em termos de volume realizado e

da sua importância na formação dos Pibs regionais permitindo que conclusões venham a ser obtidas acerca da atuação governamental sobre o conjunto das economias regionais brasileiras.

Veja-se a identidade agregada keynesiana da renda, como descrita a seguir,

$$Y = G + I + C$$

onde Y é o total da renda (ou produto) nacional;

G é o conjunto dos gastos do governo (em custeio e em investimento);

I representa o gasto em investimento realizado pelo setor privado, e

C é o consumo autônomo privado.

Para a experiência histórica da intervenção estatal no Brasil, deve-se entender esta identidade de um modo específico: o gasto G do governo tem sido o elemento catalisador do crescimento da renda por que operou sempre à frente da demanda agregada total, alterando, de fato, seu nível para patamares sempre superiores.

O propósito aqui é utilizar um esquema geral teórico o qual possibilite uma acurada compreensão das relações entre as variáveis relevantes da intervenção estatal no país ao longo da última década. Em particular, nossa atenção se voltará para as variáveis G e I com intuito de interpretar a sua evolução ao longo da década de 1990, como resultado de estímulos produzidos por um arcabouço liberal de desenvolvimento tal como levado a efeito pelas administrações Collor/Itamar (1990-94) e FHC (1995-2002).

A idéia é, portanto, avaliar o crescimento dos gastos de G e I, ou seja,

$$\Delta Y = \Delta G + \Delta I$$

ou

$$\Delta Y = \Delta (G_C + G_I + G_{EE}) + \Delta (I_P + I_{PG}) \qquad (1)$$

Onde:

- G_C sãos os gastos em consumo ou custeio da administração pública consolidada (união, estados e municípios);
- G_I sãos os gastos em investimento da administração pública consolidada (união, estados e municípios); e
- G_{EE} sãos os gastos (custeio e investimento) das empresas estatais do governo.

E o investimento privado total na economia é representado por $I_P + I_{PG}$, sendo que

- I_P sãos os gastos em investimento eminentemente privados, e
- I_{PG} sãos os gastos em investimento privado financiados pelo sistema de crédito do setor público (BNDES, Banco do Brasil, Caixa Econômica, Banco do Nordeste).

A equação (1) serve como um referencial para a análise, de um lado, da atuação direta do Governo sobre a economia, isto é conduzido pelo seu componente $\Delta(G_C + G_I + G_{EE})$, e de outro lado, por meio do componente $\Delta(I_P + I_{PG})$ para a análise da atuação indireta do Governo ao provocar estímulos, via financiamento do crédito, ao setor empresarial privado.

O Estado ao determinar níveis de expansão para G e ao influenciar I fez também ampla interferência sobre o aspecto locacional do desenvolvimento. Este seu papel foi mais claro durante o período 1960-85, fase em que sua intervenção buscou acionar recursos produtivos (recursos naturais, mão-de-obra e capital) nas regiões mais deprimidas em termos econômicos e propiciou o surgimento de um firme processo de desconcentração espacial da atividade produtiva no país. Lado a lado com os investimentos para a resolução de gargalos infra-estruturais no país, a criação de empresas estatais teve um papel também crucial para a desconcentração espacial.

Desde o último qüinqüênio da década de 1980, perdurando com mais intensidade até o presente momento, assiste-se, como alertamos em capítulo anterior, a uma inflexão do processo de desconcentração industrial, a qual tem sido associada à ausência da intervenção estatal para a correção do problema e mais que isto, a intervenção estatal colocada em curso ao longo do período 1990-2002 – como será mostrado por esta investigação ora em andamento – vem contribuindo, se não para o agravamento, para a manutenção das disparidades regionais de desenvolvimento nos elevados níveis em que se encontram atualmente.

Nossas suspeitas baseiam-se, de modo preliminar, no seguinte: a) de um lado, o gasto governamental, G, relativamente aos Pib´s nacional e regionais foi severamente contido: o montante de gasto em investimento, G_I, caiu acentuadamente, sendo que este dispêndio é aquele que realmente altera a fronteira de produção de uma economia, portanto, sua depressão teve efeitos perversos sobre o restante dos setores econômicos; o gasto em consumo, G_C, foi severamente limitado e a parcela de despesas realizadas

diretamente pelas empresas estatais, $G_{EE,}$ foi amputado pelas privatizações realizadas. Todas estas formas de gasto público findaram por contribuir para que o Estado perdesse capacidade de coordenação sobre a trajetória do crescimento nacional.

b) de outro lado, o investimento privado foi deprimido: por um ambiente macroeconômico mais volátil e com muito mais incertezas para o cálculo capitalista; pela desaceleração operada no gasto em custeio governamental que arrefeceu o ímpeto de consumo do mercado interno; e pela queda nos gastos em investimentos, tradicionalmente realizados pelo governo, que o setor privado não encontrou condições para assumir o lugar. Isto é, a experiência dos anos 90 no país tem mostrado que o processo de *crowding in* – correspondendo, conforme ensinado nos manuais de macroeconomia, a uma expansão da economia promovida pelo gasto privado que, ao deixar de ser inibido pela pressão pública por recursos privados no mercado de títulos, passaria a liderar o sistema econômico para o crescimento – não se realizou.

A preocupação em verificar os resultados de retirada do Estado na economia bem como seus impactos sobre as economias regionais exige que se coloquem algumas questões de modo bem delimitado para investigação.

Primeiro, se a intervenção estatal foi o principal determinante – seja pelos efeitos diretos produzidos sobre a alocação espacial da atividade produtiva, seja pelos indiretos – da desconcentração, então é correto pensar que a sua retirada com diminuição de gastos (custeio, investimento e crédito), provocada, de um lado, pela própria crise econômica e, de outro lado, bem mais importante, pela orientação das políticas econômicas com vieses liberais, de fato, contribuíram para a reconcentração espacial? A resposta a esta questão deve pois analisar: qual a direção espacial dos gastos durante a crise, isto é, no pós-85? Quais os seus montantes (R$) e qual a sua importância para as economias regionais (R$ Gastos Públicos/Pib Regional) antes e depois de 1985?

Segundo, deve-se perguntar porque a estrutura produtiva mais desconcentrada criada pelo Estado e consolidada durante o II PND não decola por si própria? Isto é, por que logo depois que o Estado começa a abandoná-la a partir desta década de 1990 e paulatinamente a entrega ao setor privado, ela não conseguiu firmar sua capacidade de investimento e levar adiante a desconcentração? Para responder a estas perguntas será preciso compreender as mudanças no paradigma tecno-produtivo, bem como as mudanças que ocorreram no ambiente geral da globalização competitiva.

Neste capítulo, o esforço será centrado na elucidação da primeira questão a qual se refere, efetivamente, ao caráter específico da mudança da intervenção governamental de um padrão desenvolvimentista para um padrão liberal. E, principalmente, as implicações espaciais decorrentes desta mudança serão investigadas.

4.2.1.1 - Nota metodológica sobre as variáveis de gasto governamental utilizadas

Os dados utilizados para as variáveis de gasto governamental são oriundos de duas fontes básicas, as quais disponibilizam as receitas e despesas das três esferas de governo (federal, estadual e municipal) na sua atividade de administração pública e na atividade empresarial (empresas estatais) para os estados e regiões do país.

Para os anos de 1970, 1975, 1980 e 1985 são informações produzidas pelo Centro de Estudos Fiscais do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e obtidas no trabalho "Visão Histórica da Distribuição Regional da Receita e Despesa do Setor Público no Brasil", elaborado por Maria Lélia O F. Rodriguez para a Diretoria de Políticas Regionais e Urbanas do IPEA em 1995.

Os dados de receitas e despesas do setor público a partir de 1991 anualmente até 2000 passaram a ser produzidos pelo IBGE e são publicados no documento "Regionalização das Transações do Setor Público" para a atividade administração pública e para a atividade empresarial também nas três esferas de governo.

Esta base de informações, a despeito de constituir um precioso acervo de estatísticas regionais e estaduais sobre a contabilidade governamental, tem tido pouco uso por parte de pesquisadores no país. Neste sentido, sua utilização aqui neste trabalho busca reconhecer sua importância e trazer algumas contribuições novas para a análise do desenvolvimento regional brasileiro[2].

A tabela 4.1 apresenta a estrutura de despesas, para os anos escolhidos de 1991, 1995 e 2000, tal como organizada pelo IBGE em seu sistema de contas regionais. Ela serve para situar o subconjunto de despesas, as quais, para este trabalho, têm especial relevância por seu impacto sobre a formação da renda regional no total das despesas governamentais. Na primeira parte da tabela estão as despesas consolidadas da Administração Pública

[2] Esses dados sobre a regionalização das transações do setor público, não obstante, têm sido explorados pelos próprios pesquisadores da área regional do IPEA. Ver Maia Gomes e Vergolino (1995 e 1997), Galvão *et alli* (1997), Zackseski e Rodriguez (1999) e Monteiro Neto e Maia Gomes (2000).

(União, estados, municípios) que são compostas por sete (7) rubricas de gastos, dentre elas apenas os itens "(1) - Consumo", "(2) - Despesas de capital fixo" e o sub-item "4.1.2 - Assistência e previdência" das "(4) - Despesas com transferências' são considerados relevantes para avaliação de seu impacto sobre a estrutura produtiva regional. Esse subconjunto de despesas corresponde a 45,2% do total das despesas regionalizadas das administrações públicas em 1991; a 55,0% em 1995 e 44,8% em 2000.

A rubrica de gastos para pagamento de "Dívida Pública" tem expandido sua participação no conjunto dos dispêndios das administrações públicas brasileiras na década em curso. Na verdade, a desmontagem do arranjo de financiamento do desenvolvimento prevalecente até início dos 80 não encontrou novas bases que lhe substituíssem. O dispêndio geral do estado brasileiro com os encargos crescentes de sua dívida reflete o dilema de como financiar o crescimento da atividade produtiva e da oferta de bens públicos. Parte considerável do seu esforço fiscal termina sendo canalizado para os detentores de ativos financeiros e contraindo a capacidade de gasto do setor público.

Embora seja uma rubrica relevante para a compreensão das finanças governamentais, o fato de representar a propriedade de ativos financeiros sem contrapartida direta do lado real da atividade conduzida pelas instâncias governamentais, os gastos com dívida pública não serão incorporados diretamente nas análises a seguir.

Quanto aos dispêndios das empresas estatais (Atividade Empresarial do Governo), na parte inferior da tabela 4.1, estão listados três componentes de gastos – as despesas operacionais, as não operacionais e as despesas de capital – conforme havíamos assinalado, os gastos passíveis de regionalização e com real influência sobre os Pibs regionais são aqueles referentes exclusivamente às despesas operacionais das empresas estatais (gastos correntes com pessoal (salários e ordenados, e encargos sociais) e com a compra de bens e serviços) e aos dispêndios com adição de capital ao empreendimento produtivo (FBCF, variações de estoques e, em menor escala, inversões financeiras).

Portanto, o conjunto dos gastos aqui considerados refere-se, exclusivamente, a gastos com impactos diretos sobre a atividade econômica real – exclusive os gastos com assistência e previdência e os gastos com serviço da dívida pública.

Sobre os gastos com assistência e previdência deve ser apontada a dificuldade para seu uso em termos macroeconômicos, pois representam, em parte, devolução às famílias de rendas do trabalho geradas ao longo de um período produtivo anterior e que são pagas (devolvidas) quando elas se retiram do mercado de trabalho para gozar aposentadorias. Em

outra parte, recursos de assistência social financiados pelo Tesouro nacional têm se destinado à cobertura de seguro social (previdência rural) a idosos independente da sua capacidade contributiva.

De todo modo, há um componente redistributivo, em termos espaciais, importante operado pela instância governamental referente ao sistema de previdência e, em especial, à previdência rural que não será captado pela investigação conduzida nas seções adiante. Efetivamente essa última tem atuado, destacadamente a partir da Constituição de 1988, como um elemento de pressão adicional sobre as estruturas econômicas regionais melhorando seu perfil de renda monetária – principalmente nas regiões Norte e Nordeste – na medida em que transfere renda (de outras regiões e de outros grupos sociais) para pessoas no setor rural que não contribuíram diretamente para o sistema ao longo de suas existências como trabalhadores[3].

[3] Pesquisa realizada no âmbito do IPEA, sob coordenação de Delgado e Cardoso Jr. (2000 e 2001), mostrou a importância, entre demais aspectos, dos dispêndios da previdência rural para o fortalecimento de atividades produtivas no meio rural brasileiro. *Em primeiro lugar*, por conta da expansão do número e do valor dos benefícios rurais (aposentadorias, pensões, rendas mensais vitalícias e amparos previdenciários) ao longo da década: em 1991 eram cerca de 4 milhões de benefícios pagos com o valor unitário de US$ 44,1 (dólar de dezembro do ano corrente); em 1994 atingiram, respectivamente, para 6,3 milhões de benefícios ao valor de U$$ 82,8; e, finalmente, em 1998 chegaram a 6,9 milhões com valor unitário de US$ 108,5 (dólar de dezembro do ano corrente). Isto explica, claramente, parte do aumento dos gastos da rubrica governamental em relevo. Também Dain (2001: 131) tem compartilhado do caráter distributivo benéfico da previdência rural no país: *"(...), nos estados mais pobres da federação, a implementação do novo piso para benefícios rurais elevou a renda per capita de alguns estados e tornou a participação dos inativos na renda superior à dos ativos."*.

Tabela
Brasil
Estrutura Geral da Despesa Consolidada[1] do Governo - Administração Pública e Empresas Estatais
Em R$ Mil correntes

Despesa	1991			1995			2000		
	Valor das Despesas por Rubrica em R$ Mil	Distribuição (%) das Rubricas na Despesa Total	(%) das Despesas com Impacto Regional Direto	Valor das Despesas por Rubrica em R$ Mil	Distribuição (%) das Rubricas na Despesa Total	(%) das Despesas com Impacto Regional Direto	Valor das Despesas por Rubrica em R$ Mil	Distribuição (%) das Rubricas na Despesa Total	(%) das Despesas com Impacto Regional Direto
Administração Pública									
Total das Despesas	**92.620.412.129**	**100,0%**	**45,2%**	**364.075.664**	**100,0%**	**55,0%**	**801.212.487**	**100,0%**	**44,8%**
(1) Consumo	22.561.190.395	24,4%	24,4%	102.281.727	28,1%	28,1%	181.583.313	22,7%	22,7%
(2) Despesa de capital fixo	4.543.549.099	4,9%	4,9%	15.839.775	4,4%	4,4%	23.186.651	2,9%	2,9%
(3) Dívida Pública	41.290.450.078	44,6%		139.792.915	38,4%		406.862.091	50,8%	
(4) Despesas com transferências	16.163.746.920	17,5%		89.182.309	24,5%		170.238.814	21,2%	
4.1 Transferências correntes	15.559.521.358	16,8%		87.396.342	24,0%		165.436.260	20,6%	
4.1.1 - Intergovernamentais	-	0,0%		-	0,0%		-	0,0%	
4.1.2 - Assistência e Previdência	14.749.670.598	15,9%	15,9%	82.176.459	22,6%	22,6%	154.071.843	19,2%	19,2%
4.1.3 - Diversas	809.850.760	0,9%		5.219.883	1,4%		11.364.417	1,4%	
4.2 - Transferências de capital	604.225.562	0,7%		1.785.967	0,5%		4.802.554	0,6%	
(5) Imposto sobre Atividade (PASEP)	284.656.775	0,3%		1.056.506	0,3%		1.220.386	0,2%	
(6) Subsídios	2.836.938.444	3,1%		3.569.806	1,0%		3.333.237	0,4%	
(7) Inversões Financeiras	4.939.880.418	5,3%		12.352.626	3,4%		14.787.995	1,8%	
Atividade Empresarial do Governo									
Total das Despesas (1 +2 +3)	**173 033 920 067**	**100,0%**	**22,5%**	**200 465 603**	**100,0%**	**42,3%**	**247 516 142**	**100,0%**	**41,0%**
(1) Despesas Operacionais	153 160 276 734	88,5%	17,0%	172 004 091	85,8%	33,9%	205 158 441	82,9%	34,5%
1.1 - Pessoal	13 597 840 413	7,9%	7,9%	34 303 068	17,1%	17,1%	26 532 103	10,7%	10,7%
1.1.1 - Salários e ordenados	9 467 439 755	5,5%		23 826 805	11,9%		19 479 554	7,9%	
1.1.2 - Encargos Sociais	4 130 400 658	2,4%		10 476 263	5,2%		7 052 549	2,8%	
1.2 - Consumo de bens e serviços	15 868 227 046	9,2%	9,2%	33 555 283	16,7%	16,7%	58 875 514	23,8%	23,8%
1.3 - Intermediação Financeira	115 567 484 589	66,8%		81 965 700	40,9%		76 562 694	30,9%	
1.4 - Impostos sobre a produção	3 474 347 115	2,0%		12 279 628	6,1%		23 297 163	9,4%	
1.5 - Outras despesas operacionais	4 652 377 571	2,7%		9 900 412	4,9%		19 890 967	8,0%	
(2) Despesas Não-operacionais	10 434 239 234	6,0%		11 596 725	5,8%		26 377 269	10,7%	
2.1 - Transferências financeiras	50 235 378	0,0%		39 674	0,0%		111 493	0,0%	
2.2 - Financeiras	8 190 767 561	4,7%		7 431 761	3,7%		12 615 919	5,1%	
2.3 - Outras despesas patrimoniais	385 361 751	0,2%		1 089 062	0,5%		5 667 185	2,3%	
2.4 - Prejuízo s/vendas de ativos de capital	62 783 974	0,0%		552 051	0,3%		3 224 102	1,3%	
2.5 - Outras despeas não-operacionais	1 745 090 570	1,0%		2 484 177	1,2%		4 758 570	1,9%	
(3) Despesas de Capital	9 439 404 099	5,5%	5,5%	16 864 787	8,4%	8,4%	15 980 432	6,5%	6,5%
3.1 - FBCF	7 401 269 592	4,3%		14 176 258	7,1%		12 382 491	5,0%	
3.2 - Variação de estoques	877 608 033	0,5%		24 124	0,0%		1 671 607	0,7%	
3.3 - Inversões financeiras	1 160 526 474	0,7%		2 664 405	1,3%		1 926 334	0,8%	

Fonte: Regionalização das Transações do Setor Público (Atividade Empresarial do Governo e Atividade de Administração Pública). IBGE. 2003.
Nota: (1) Governos Federal, Estaduais e Municipais.

4.2.2– Visão geral do dispêndio governamental na década de 1990

Considere-se, inicialmente, a seguinte situação de equilíbrio para o quadro da fiscalidade de um país:[4]

$$T = (G + TR)$$

Ou seja, a identidade básica fiscal, num esquema keynesiano, prediz que o montante total de receitas arrecadadas (T), isto é, a carga tributária, se iguala ao montante de gastos em bens e serviços (G) e ao volume de transferências (TR) que o governo realiza para as administrações subnacionais (estados e municípios).

Sabe-se que o gasto governamental (G) na compra de bens e no pagamento de salários, aluguéis etc exerce uma pressão sobre a demanda agregada e pode estimular a expansão, portanto, da produção anual do país. Por outro lado, as transferências (TR) realizadas, teoricamente, não representam uma expansão imediata do PIB, mas o farão somente se o poder de compra por elas gerado for efetivamente concretizado por meio de gastos em outros bens e serviços. No caso brasileiro, entretanto, as transferências inter-governamentais tendem a ser gastas em sua totalidade em função do quadro de penúria de recursos fiscais na maioria dos estados e municípios.

Qual é a situação presente do quadro fiscal brasileiro a partir da qual pode-se pensar o impacto dos dispêndios governamentais na determinação do PIB do país?

O arranjo fiscal brasileiro desde meados da década de 1990 passou por um conjunto de transformações as quais resultaram na mudança de um quadro superavitário do início daquela década para uma posição deficitária na virada do milênio. Isto é,

passou de $T - (G+TR) > 0 \Rightarrow$ superávit

para $T - (G+TR) < 0 \Rightarrow$ déficit

[4] Esta seção sobre o arranjo fiscal está abertamente inspirada na análise de Macedo e Silva (2004) sobre a situação recente do quadro fiscal brasileiro.

O elemento essencial para a mudança do arranjo fiscal pode ser creditado às transferências ao setor privado devidas à conta de juros (J) sobre a dívida pública. Daí que

$$T - (G+TR + J) < 0 \quad \Rightarrow \text{ déficit}$$

Onde

- J corresponde às transferências governamentais realizadas para fazer face aos juros sobre a dívida pública; e
- TR corresponde ao dispêndio do governo com outras transferências (exclusive juros e amortização da dívida pública).

Ora um arranjo fiscal deficitário implicaria um excesso de gastos governamentais sobre receitas cujo objetivo deveria ser a ampliação da participação do governo na produção econômica total do país. No entanto, não é o que vem ocorrendo. Em verdade, é o contrário que se verifica. O regime fiscal se torna deficitário apenas quando se inclui a conta de juros; quando esta é, no entanto, excluída o governo gera excedentes fiscais, isto é, apresenta superávit primário significando, desse modo, que sua pressão para efetivar a demanda sobre bens e serviços para a sociedade está diminuindo.

Se se considera, como colocado por Macedo e Silva (2004), os gastos com juros como uma categoria especial de transferência governamental ao setor privado que não necessariamente resulta em demanda efetiva sobre a produção corrente anual do país, pode-se afirmar que a ação governamental tende, por este motivo, a ter seu impacto sobre a determinação da trajetória nacional de crescimento econômico substancialmente reduzido.

Os dados apresentados na tabela 4.2 comprovam a queda de gastos correntes (pessoal e investimento) relativamente aos gastos com juros e às transferências ao longo da década de 1990. Implicando, esta perda relativa, num menor potencial do gasto governamental federal para exercer uma determinação sobre o PIB. As rubricas que passaram a predominar no conjunto de formas de gasto – relacionadas ao conjunto de transferências (TR + J) – se, de um lado, significam uma transferência de poder compra, por outro, somente terão impacto sobre a produção real se o poder de compra se realizar efetivamente.

Note-se que para o período de 1990/94, governo Fernando Collor/Itamar Franco, e para o conjunto dos anos 1995/2002 (os dois mandatos presidenciais de FHC) a taxa em

que se expandem as receitas fiscais é superior à mesma para as despesas. Em particular, os gastos com juros sobre a dívida pública é a rubrica cujo aumento foi mais expressivo. Já nos anos 80, seu crescimento médio anual foi de 37,6 % enquanto que os gastos correntes se expandiram relativamente bem menos: 5,2% ao ano. Na década seguinte a trajetória de expansão dos gastos com juros manteve-se ainda muito firme. Foi de 17,6% ao ano entre 1990/99; no início da década nas gestões Collor/Itamar (1990/94) atingiu a taxa de 21,4% ao ano e durante os dois governos FHC cresceu a taxa, mais modesta mas ainda assim elevada de 9,5% ao ano. Os gastos correntes do governo seguiam, por sua vez, na contramão: crescimento médio anual de 4,8% na década de 1990; decrescimento à taxa de (-0,1%) ao ano entre 1990/94 e certa estabilidade durante os anos 1995/2002 que apresentaram taxas de 0,5% ao ano para o crescimento dos gastos da rubrica em relevância.

Tabela 4.2
Brasil
Taxas Médias Anuais de Crescimento de Receitas e Despesas do Governo Federal, 1990 a 2002
(%)

	Década de 90 (1990/99)	Governo Collor/Itamar (1990/94)	Governo FHC		
			1995/2002	1o. Mandato (1995/98)	2o. Mandato (1999/2002)
Receitas de Impostos (A)	5,4	2,8	1,7	4,2	4,9
Receitas de Contribuições (B)	9,5	3,2	6,8	9,5	5,9
Receitas Totais (A+B)	***7,7***	***3,0***	***4,8***	***7,2***	***4,0***
Gastos com Pessoal (C)	5,7	-0,8	0,1	0,6	0,8
Gastos com Investimentos (D)	0,0	3,8	3,2	12,6	3,2
Gastos Correntes (C+D)	*4,8*	*-0,1*	*0,5*	*2,0*	*1,2*
Gastos com Juros (E)	17,6	21,4	9,5	12,4	-2,6
Transferências a Estados e Municípios (F)	10,5	13,1	6,5	16,3	7,0
Benefícios Previdenciários (G)	1,6	-13,5	5,3	4,2	2,1
Gastos Totais (C+D+E+F+G)	***6,3***	***-0,1***	***4,5***	***7,5***	***1,9***

Fonte: Dados brutos: STN/Ministério da Fazenda.

Está claro que a compressão dos dispêndios governamentais em custeio e investimento – mais firmemente sobre esta última categoria de gastos – cujo impacto sobre a determinação da renda nacional é direta, se realizou a favor de uma maior elevação dos gastos com juros e transferências a estados e municípios, rubricas que apresentam impacto incerto, principalmente para os primeiros, sobre a efetiva criação de renda. Durante a administração Collor/Itamar Franco (1990/94), a média anual de gastos com juros foi de R$ 28,8 bilhões (em valores de 2004). No primeiro mandato de FHC esta média anual

elevou-se de patamar, chagando a R$ 48,0 bilhões e no segundo mandato subiu mais ainda para R$ 72,4 bilhões em média (STN/MF).

Em paralelo, os gastos correntes (custeio e investimento exceto transferências a estados e municípios, gastos previdenciários e juros) que estavam no patamar de R$ 80,2 bilhões (média anual entre 1990 e 1994) na administração Collor/Itamar, passaram para, a média do período 1995/98, R$ 108,6 bilhões na primeira gestão FHC e para R$ 109,4 (média do período 1999/2002) na segunda gestão FHC. Ao se cotejar as variações ocorridas no crescimento do gasto de juros vis-à-vis o gasto corrente fica clara a natureza rentista (e improdutiva) do ajustamento a que vem passando o Estado brasileiro.

De um lado, as transferências governamentais a título de pagamentos de juros para o setor privado (empresas e famílias) podem ter três destinações possíveis, entre várias, as quais reduzem mais claramente a eficácia do gasto: uma parte do montante total tende a se dirigir ao exterior por meio do sistema financeiro em busca de aplicações alternativas em outros mercados; outra fração retorna ao governo como refinanciamento da dívida pública, aumentando ainda mais o seu estoque; e por fim, uma terceira parte da renda vem a ser utilizada por seus detentores – o estrato mais rico da população – na forma de consumo suntuoso materializado por importações de bens e serviços.

No caso das transferências a estados e municípios, de outro lado, os recursos podem ser gastos na compra de bens e serviços novos e assim sendo causam impacto positivo sobre o Pib nacional, porém parte pode ser canalizada para o pagamento de obrigações do estados e municípios com dívida junto ao governo federal – e no caso brasileiro o processo de reestruturação do endividamento dos governos subnacionais ao longo da década de 1990 tem levado a um insuportável comprometimento de suas receitas fiscais. Com parte do esforço fiscal sendo destinada ao atendimento de obrigações contratuais assumidas, os governos subnacionais vêm perdendo raio de manobra para realizar gastos cujos resultados poderiam, alternativamente, imprimir demanda adicional sobre seus aparatos produtivos. Não é por outro motivo que um dos elementos encontrados para estimular o investimento produtivo nos estados tem sido a guerra fiscal, representada pela acirrada disputada entre governos estaduais (e municipais) para atrair empreendimentos privados por meio de crescentes renúncias fiscais (Lopreato, 2002).

O entendimento da grave crise das contas públicas brasileiras, tal como sugerido pelas informações apontadas na tabela acima, pode ser vislumbrado nos termos colocados

por Biasoto Jr (2004), o qual identifica a desmontagem da capacidade de intervenção do estado na economia brasileira como sendo construída em duas fases:

1) à primeira fase corresponde a: *"O longo período de vinte anos que nos separa do início das negociações com o FMI durante a crise da dívida dos anos 80 foi responsável pela substituição da concepção do papel jogado pelo Estado na economia brasileira. Segundo essa concepção, era crucial que o alcance da intervenção estatal devesse ser minimizado. A partir de 1982, uma sucessão de medidas de política, inspiradas pela abordagem de ajuste do FMI, passou a enfatizar a necessidade absoluta de reduzir o déficit público, privatizar empresas estatais, abandonar as políticas de direcionamento de crédito, reduzir incentivos fiscais e cortar subsídios."* (p. 75);
2) a segunda fase, mais recente: *"..foi vivida nos anos noventa e teve como principal evento o processo de privatização que transferiu do setor produtivo estatal ao setor privado o comando sobre setores com amplo potencial irradiador sobre a dinâmica econômica."* (idem).

Neste enquadramento geral em que se debate o Estado brasileiro, pode-se ressaltar que a discussão sobre a intervenção estatal no país, desde início dos 1990, tem sido marcada por duas proposições nucleares com vieses liberais: a) a intervenção governamental na economia é excessiva e b) se caracteriza pela ineficiência alocativa. A primeira afirmação tem um propósito bem claro: a intervenção do Estado deve ser reduzida a limites estreitos devendo cuidar, majoritariamente, de serviços sociais básicos (educação e saúde) e de prover justiça e segurança aos cidadãos. A segunda, por sua vez, pretende assegurar que toda intervenção governamental gera 'falhas de estado' pois reduz o grau geral de eficiência alocativa que as regras de mercado tendem, alternativamente, a gerar num sistema econômico.

Com este breve quadro acerca das motivações para reduzir o grau de intervenção governamental, as políticas econômicas da última década perfazendo três mandatos presidenciais – o de Fernando Collor/Itamar Franco (1990-94) e os de Fernando Henrique Cardoso (1995-98 e 1999-2002) – deram uma guinada, relativamente ao padrão histórico consolidado desde a década de 1930, na condução geral que o Estado deveria imprimir ao sistema econômico.

O objetivo perseguido foi o de promover a retomada do crescimento econômico fazendo do setor privado o seu agente principal. Num ambiente de excesso de capitais de baixo custo no mercado financeiro internacional, caberia ao governo reduzir sua pressão sobre recursos privados, comprimindo seus gastos de modo a zerar seu déficit fiscal, e permitir via reformas institucionais, que o sistema empresarial privado tomasse os recursos necessários para ele próprio liderar o desenvolvimento.

Durante o governo Collor, nos anos iniciais da década de 90, a política econômica esteve centrada nos objetivos de estabilização do crônico processo inflacionário e na modernização da estrutura produtiva do país. O seqüestro generalizado de ativos financeiros do público em geral realizado no início do seu mandato teve efeitos sobre a diminuição da base monetária e também sobre o endividamento do setor público, o qual também veio a se reduzir. Entre 1990 e 1994, houve, na verdade, uma redução dos déficits públicos que se transformaram em significativos superávits.

Os esforços para levar adiante um programa de venda de empresas estatais – o Programa Nacional de Desestatização – se não foi coroado de êxitos, nos que se refere aos montantes arrecadados, deu início no país a uma trajetória de restrições à intervenção estatal como produtor direto de bens e serviços, distanciando-se, portanto, do caminho de mais elevada atuação governamental na economia que vinha desde a década de 1950.

No final do primeiro mandato de FHC as crises externas (asiática em 1997 e russa em 1998) ao impactarem negativamente sobre a economia brasileira, serviram de estopim para a adoção de restrições fiscais mais rígidas e amplas. Após a crise asiática o governo lançou um conjunto de medidas – o chamado "*Pacote 51*" anunciado em 10/Nov/97 – destinado a gerar um superávit fiscal ainda naquele ano para fazer frente à vulnerabilidade da conta de capital do país. O orçamento geral da União sofreria um corte, para 1998, de R$ 5,3 bilhões distribuídos da seguinte maneira: R$ 1,5 bilhão nos gastos de pessoal, R$ 1,7 bilhão nas despesas de custeio, R$ 500 milhões em investimentos e R$ 580 milhões em contratos de prestação de serviços. As medidas buscavam atingir, simultaneamente, uma redução geral nas despesas e um aumento da receita governamental total e sua abrangência era para a União, estados, municípios e empresas estatais.

Do lado da despesa, os principais esforços, entre os quais se destacam os quatro adiante, estavam montados no seguinte: 1) redução em 15% dos gastos em atividades em 1998, com exceção das áreas sociais de saúde, educação, assistência social e reforma agrária; 2) redução dos gastos com pessoal em 1998, inclusive com a suspensão de

reajustes salariais; 3) demissão não-incentivada e seletiva de cerca de 33 mil servidores não-estáveis da administração pública federal; e 4) extinção de 70 mil cargos efetivos civis vagos no Poder Executivo federal. Do lado do aumento da receitas visava-se, entre outras medidas, obter: 5) aumento da taxa de embarque (US$ 90) e transferência ao Tesouro Nacional do aumento da arrecadação; 6) redução linear de todos os incentivos setoriais e regionais (Finor, Finam, Funres) em 50% e revisão com redução dos incentivos à informática (CNPq e PDTI/PDTA); 7) Aumento na cobrança do IRPF com a instituição de um limite global de 20% para deduções e benefícios do imposto devido e de um adicional sobre o imposto devido de 10%, vigorando para 1998 e 1999; revisão geral da tabela do IPI, com elevação imediata das alíquotas incidentes sobre automóveis e bebidas.[5]

A contribuição das estatais para este esforço do governo se daria principalmente, mas não exclusivamente, pela reprogramação dos seus investimentos, os quais deveriam gerar uma economia de cerca de R$ 2,1 bilhões em 1998, e pela redução de pelo menos 5% nos seus gastos de custeio e pessoal e com a proibição de novas contratações.

Os estados e municípios por sua vez teriam sua relação com União bastante endurecida já que as medidas propostas objetivavam: proibir a concessão de financiamento por parte de instituição financeira federal para estado que não tivesse contrato com a União e que necessitasse de programa de ajuste fiscal; não financiar, a partir de então, a reestruturação de bancos estaduais que não fosse para privatização, liquidação ou transformação em agência de fomento; redefinir os limites de concessão de crédito ao setor público pelo sistema bancário, adiantamento de receita orçamentária (ARO) e dívida fundada.

O pacote de medidas tinha, portanto, uma grande envergadura quanto à extensão de seus objetivos. No entanto, como muitas das (impopulares) medidas precisariam passar pelo Congresso Nacional não houve suficiente consenso acerca de sua aprovação. Esta experiência serviria, posteriormente, ao governo para a montagem de plano mais acabado de reforma fiscal, o qual se definiria ao longo dos anos seguintes do mandato presidencial.

Já no segundo semestre de 1998, com a eclosão da crise russa, o governo faz nova investida de contenção fiscal. Contingenciou, por decreto, cerca de R$ 4,0 bilhões do orçamento de custeio e investimento do ano corrente. Este episódio, no entanto, teve o efeito de mudar de maneira radical o comportamento do governo com relação à política

[5] Ver lista completa das medidas na revista *Conjuntura Econômica,* v.51, p. 17/18. Dezembro de 1997. FGV.

fiscal a qual passa, a partir de então, a seguir de modo passivo os ditames dos desequilíbrios externos do país, isto é, a obtenção de superávits primários passaria a ser obstinadamente perseguida para conter o gasto público pressionado para cima pelas políticas monetária e cambial[6].

A obsessão pela manutenção da estabilidade macroeconômica por meio de endividamento externo e os efeitos resultantes desta escolha sobre as contas públicas foram devastadores sobre o crescimento da dívida pública e pela instabilização das expectativas dos agentes privados (nacionais e internacionais) quanto ao desejo de investir no país.

Não obstante este quadro, a avaliação acerca do rumo tomado, feita pelo próprio governo FHC ao final de seu mandato, ainda se mantinha a mesma. Na Mensagem ao Congresso Nacional do presidente Fernando Henrique em 2002 constata-se a manutenção deste diagnóstico de encilhamento fiscal como a única alternativa possível na época:

> *"[...] A deterioração dos resultados fiscais decorreu de uma piora significativa do resultado primário do setor público consolidado (de um superávit médio de 2,94% entre 1991 e 1994, para um déficit médio de 0,13% do PIB, entre 1995 e 1998) e do aumento das despesas com juros reais, que cresceu de 3,32% para 4,83%, em igual período. A dinâmica da dívida pública sofreu ainda os efeitos da incorporação de passivos antes não reconhecidos, os chamados "esqueletos". Essa dinâmica tornou-se insustentável no contexto das crises externas do biênio 1997-1998, que provocaram elevação dos juros domésticos e queda do PIB.*
>
> *Para assegurar a solvência do Estado brasileiro, tornou-se necessário estabelecer, com anterioridade e de modo explícito, o compromisso da política fiscal com uma trajetória de superávits primários, fixados por períodos móveis de três anos, de magnitude suficiente para manter o endividamento público em nível sustentável ao longo do tempo. A confirmação desse compromisso, materializada no cumprimento consecutivo das metas estabelecidas, afastou a percepção de risco de insolvência, permitiu a redução das taxas de juros e tem funcionado como sustentáculo da estabilização do endividamento público como proporção do PIB."*
>
> (Mensagem ao Congresso Nacional. 2002: 279).

A aprovação pelo Congresso Nacional da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar n° 101 – em maio de 2000, representou o ponto alto do processo de ajustamento fiscal: a partir de agora todos os entes da federação passariam a cumprir

---

[6] Com a palavra de um importante técnico do ministério da fazenda de FHC: *"[...].Pela primeira vez, os objetivos da política fiscal foram definidos em função de uma meta clara e transparente de obtenção de resultados primários. [...] Esta mudança de orientação da política fiscal foi formalizada através da medida provisória n. 1.716, de 8/9/98, que definiu a meta de superávit primário para 1998 e o prazo até 15/11/98 para a formulação de um Programa de Estabilidade Fiscal que assegurasse a recondução da dívida pública a uma trajetória de equilíbrio, a partir da geração de superávits primários crescentes ao longo do período 1999/2001. Em outros termos, além de definir metas legais para o resultado primário, o governo comprometia-se ainda com a trajetória da dívida."* (Guardia, 2004: 117).

rigorosa disciplina fiscal. De um lado, o governo federal pôde garantir o controle das contas públicas dos demais entes da federação, pois a LRF criou enormes restrições fiscais nos estados e municípios, os quais passaram a ter de cumprir também o regime de metas e, por conseguinte, de geração de superávits fiscais[7]. De outro lado, vetou a possibilidade de os entes federados refinanciarem dívidas entre si e com o Banco Central. No entanto, o próprio governo federal ficou livre para continuar ampliando seu endividamento como resultado de políticas de taxas de juros elevadas operadas pelo Banco Central.

Ao fim da década de 90, caracterizada por expressiva repressão fiscal, acentuada ainda mais durante os dois mandatos de FHC, ainda reclama-se que o setor público continue um gastador voraz de recursos da sociedade. O que, de fato, verificou-se com o gasto público, em meio a uma elevada ampliação da carga tributária e baixas taxas de crescimento econômico, foi uma expansão muito pronunciada da parcela de gastos destinada a pagamento da conta de juros – que se explica pela própria condução da política de sobrevalorização cambial associada a juros elevados durante parte do período –, um crescimento menos expressivo dos gastos em consumo (salários e compra de bens e serviços) e um efetivo colapso no gasto governamental em investimento[8].

Com políticas macroeconômicas desencadeadoras de desequilíbrios financeiros crescentes, as contas de despesa governamentais, apesar de todos os esforços em contrário, não puderam ser reduzidas. Desde meados dos anos 90 que uma inversão de causalidade no gasto público se consolidou: não mais os gastos fiscais eram os responsáveis pelos sucessivos déficits nas contas públicas, mas sim a política monetária de juros elevados gerava uma crescente necessidade de repressão fiscal para fazer frente aos gastos com juros. *"(...), trata-se da confissão de que os juros pagos pela dívida pública podem ir ao patamar que for necessário para sustentar os fluxos de recursos financeiros. A política fiscal coloca-se a serviço da política macroeconômica, como em tantos outros momentos das últimas décadas"*. (Biasoto, 1999, apud Dain (2001:117)).[9]

---

[7] A lei de responsabilidade fiscal (LRF) tem amplo raio de aplicação sobre o conjunto da administração pública do país: estende-se aos governos federal, estados e municípios, incluindo-se também os três poderes e o Ministério Público.

[8] Para mais detalhes, ver análise recente sobre a política fiscal em Biasoto (2004).

[9] Um contraponto liberal à mensagem do parágrafo acima – cuja comunhão com a idéia de desequilíbrio macroeconômico durante o governo FHC é explícita – foi desenvolvido pelo, bastante conhecido no Brasil, economista Rudiger Dornbusch do Massachussetts Institute of Technology-MIT. Este autor afirmou na revista da Fundação Getúlio Vargas *Conjuntura Econômica* de Novembro de 1998: *"O presidente Fernando Henrique Cardoso é tão popular no FMI e no Tesouro norte-americano quanto em seu próprio país. O que não significa que seu governo seja competente ou que tenha realizado grandes*

4.2.3 – O Gasto Governamental nas Regiões

Corroborando as primeiras impressões acerca do caráter redistributivo dos recursos fiscais total no país captados na tabela 3.1 (capítulo anterior) de fluxos de renda, a distribuição regional do gasto governamental (ver tabela 4.3), também traz evidências apontando para o mesmo caminho. Desde 1980, pelo menos, que a parcela destinada aos estados da região Sudeste declinou com firmeza ano após ano até 1999. Na década de 1970, a sua participação no total nacional chegou mesmo a aumentar de 47,4% em 1970 para 55,3% em 1975 e atingiu um máximo em 1980 com 57,6% do total nacional da rubrica.

Os ganhos se disseminaram para as demais regiões brasileiras. Com exceção das regiões Sul e Sudeste, todas as demais apresentaram no ano de 2000 parcelas relativas no total nacional superiores às do ano inicial da série (1970). A região Centro-Oeste teve sua parcela duplicada de 5,4% em 1970 para 10,0% em 2000. A performance da região Norte também foi muito parecida, quase dobrando sua participação relativa entre o ano inicial e o final do período. Por fim, a região Nordeste logrou um substancial aumento na sua parte dos gastos em consumo da totalidade da esfera governamental do país passando de 9,8% para 12,0% do total do gasto em consumo (exclusive assistência e previdência).

Em suma, a constatação do esforço redistributivo do governo brasileiro para atuar compensatoriamente, por meio de seus gastos totais, sobre a questão regional tem sido evidente. As vinculações de recursos a determinados tipos de gastos – principalmente, os gastos para áreas sociais – fortalecidas no âmbito da Constituição de 1988, sem dúvida têm papel relevante para que a redistribuição mais eqüitativa de recursos públicos no território nacional venha sendo obtida. Não devendo esquecer, entre outros, que a destinação obrigatória de percentuais definidos para os Fundos Constitucionais do Centro-Oeste, Norte e Nordeste aplicarem em atividade produtiva, isto é, para financiar o investimento tem tido também parcela na explicação do êxito, relativamente ao passado recente, na distribuição mais equânime de recursos públicos.

---

coisas no primeiro mandato. A maior vitória foi a emenda constitucional pela qual foi aprovada a reeleição, mas as medidas para sanar o devastador problema fiscal que o país enfrenta foram adiados por causa disso. O governo foi bom em duas áreas: tomar empréstimos e vender os ativos do Estado, o que serviu para cobrir momentaneamente o déficit fiscal e ganhar a eleição. Mas até agora, não demonstrou interesse na estabilização financeira duradoura, na melhoria do padrão de vida e (menos ainda) em mudanças permanentes na distribuição de renda. Em apenas quatro anos, o setor público acumulou uma dívida enorme, o que provocou uma situação de megataxas de juros reais e a ameaça de colapso. (...)" (p.20) (Grifos meus).

Retomando o esquema analítico keynesiano do início da seção 4.2, os aspectos regionais do gasto público serão investigados mais detalhadamente a seguir agrupados em três recortes: na Parte I consideram-se os gastos em Consumo (C_G); na Parte II, os gastos em Investimento (I_G), e na Parte III, o Crédito governamental ao investimento privado (I_{PG}).

PARTE I: o dispêndio em consumo do governo (C_G)

4.2.3.1 – gasto governamental em consumo

Basicamente, o gasto nesta rubrica refere-se às despesas com pessoal e com compras de bens e serviços. São, portanto, gastos relacionados com a manutenção de serviços essenciais à população (educação, saúde, justiça), dos gastos das empresas estatais com seu custeio e também à sustentação da burocracia governamental no sentido amplo nas três esferas de governo (federal, estadual e municipal).

Este tipo de gasto é suposto seguir uma proporção direta com o nível de desenvolvimento já atingido por uma determinada coletividade. Daí que as regiões/estados com maior nível de renda demandarem, relativamente à sua renda absoluta, uma maior participação de gasto público[10]. Para operar o papel redistributivo espacialmente, entretanto, espera-se que o Estado seja capaz de se contrapor, em alguma medida, a esta tendência.

Com políticas fortemente restritivas à ampliação do gasto público, viu-se durante os anos 90 um forte esforço de contenção dos reajustes salariais nas três esferas de governo e nas estatais. A reforma administrativa da União posta em ação pelo ministro da Administração de FHC, Bresser-Pereira, por exemplo, visava alterar a estrutura burocrática do Estado para adotar uma visão gerencial na administração dos organismos públicos. Para

[10] Esta regularidade empírica conhecida como a lei de Wagner propõe que: *"À medida que cresce o nível de renda em países industrializados, o Setor Público cresce sempre a taxas mais elevadas, de tal forma que a participação relativa do Governo na economia acompanha o próprio ritmo de crescimento econômico do País"*. (Rezende, 1974:34). A sustentação desta proposição vem da constatação de: a) expansão mais acelerada dos gastos com atividades administrativas e das despesas de segurança; b) expansão também acelerada dos gastos com serviços sociais (educação, saúde, etc) em função da mudança de patamar no nível de renda em decorrência da industrialização e urbanização; e c) necessidade dos governos, em países desenvolvidos, em realizarem de modo mais recorrente intervenções no processo produtivo para que os monopólios naturais não se proliferem demasiadamente.

tal, políticas de diferenciações salariais com base no caráter essencial das atribuições de um corpo qualificado de elite de funcionários públicos, formado por gestores do núcleo estratégico do Estado, passariam a ser a regra na política de cargos e salários do governo, com o restante do funcionalismo público tendo suas remunerações comprimidas ao longo do tempo. Não se restringindo a estas mudanças, o governo conteve o crescimento dos salários e incentivou a aposentadoria do funcionalismo público.

Nos estados e municípios, o que se viu foi também severas dificuldades para dar reajustes salariais ao funcionalismo público. Presos aos acordos de renegociação de dívidas com a União e tendo que enfrentar o peso do aumento dos juros praticados pela política econômica sobre suas dívidas, os estados e municípios também se viram forçados a recuar passos para manter o poder de compra dos salários públicos.

As informações trabalhadas na tabela 4.3 sobre a distribuição regional do gasto em consumo evidenciam a manutenção da parcela de gastos destinada às regiões Sudeste e Sul, mais concretamente pós-1980, em nível inferior às suas participações no PIB nacional (cotejar com os dados de Pib na tabela 2.3, capítulo 2). O contrário ocorre com as regiões menos desenvolvidas, Nordeste, Norte e Centro-Oeste, para as quais o gasto em custeio tem mostrado uma trajetória de crescimento da posição relativa no cenário nacional.

Apesar destes avanços já alcançados pela ação redistributiva do governo, quando são calculados os gastos por habitante no país o quadro de disparidades volta a mostrar seus abismos regionais do país. É para o conjunto da região Nordeste que o gasto em consumo *per capita* se mostra o menor entre todas as regiões brasileiras em todos os anos do período investigado. Houve, de fato, um esforço de crescimento em termos reais do valor por habitante deste tipo de gasto que, partindo de R$ 351,00 em 1970 atingiu R$ 1.155,00 em 1993. A partir deste último ano (e até 2000) houve, no entanto, uma queda no valor do gasto *per capita*, o qual esteve sempre em nível inferior ao pico atingido em 1993 (tabela 4.4).

Este processo de contenção do gasto em consumo a partir de 1993 não foi exclusivo do Nordeste, também nas demais regiões verificou-se o mesmo comportamento – (a região Norte atingiu um pico máximo em 1992 (R$ 1.691,00) e não superou nos anos seguintes; a região Sudeste teve gastos máximos em 1993 (R$ 3.067,00) não recuperados no restante da década e, ademais, em 2000 seu gasto por habitante (R$ 2.173,00) foi substancialmente inferior àquele máximo; a região Sul teve o mesmo comportamento que o Sudeste: máximo em 1993 de R$ 2.241,00 com trajetória de declínio no restante da década; também

na região Centro-Oeste o gasto por habitante foi maior no início da década de 1990 com quedas no decorrer do referido decênio) – confirmando que os esforços de contenção fiscal que viesse a viabilizar o processo de estabilização macroeconômica engatilhado pelo Plano Real em 1994 conseguiu efetivamente conter de modo abrupto e firme a expansão do gasto em consumo do governo em todas as grandes regiões brasileiras.

Tabela 4.3
Brasil e Regiões
Distribuição Regional do Gasto Governamental em Consumo, em Investimento e Gasto Total
(Administrações Públicas e Empresas Estatais na União, Estados e Municípios)
Em R$ bi de 2002

	Gastos em Consumo *(A)*					Gastos em Investimento *(B)*					Gastos Totais *(C = A + B)*				
	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	C.Oeste	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	C.Oeste	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	C.Oeste
1970	2,6	12,9	62,7	14,2	7,6	3,6	12,8	61,0	16,6	6,0	2,2	9,8	47,4	11,5	5,4
1975	2,4	12,4	66,7	11,4	7,2	3,5	13,5	63,0	11,2	8,8	2,3	10,7	55,3	9,6	6,4
1980	3,0	11,0	67,1	9,8	9,2	4,1	12,8	62,7	14,1	6,3	2,9	10,0	57,6	9,6	7,4
1985	3,9	15,2	60,1	12,4	8,4	11,5	17,0	48,3	13,3	9,9	4,5	12,8	47,4	10,4	7,2
1991	4,5	12,2	52,8	13,1	17,4	6,2	13,8	55,2	11,3	13,5	4,0	10,3	44,1	10,6	13,8
1992	5,4	13,8	52,8	14,6	13,3	5,7	15,4	54,3	13,3	11,3	4,5	11,6	43,5	11,8	10,6
1993	4,3	13,5	53,4	13,7	15,2	5,9	14,8	48,9	16,7	13,7	3,6	11,0	42,3	11,4	12,0
1994	5,0	15,3	52,3	14,7	12,7	6,6	15,9	47,0	12,9	17,5	4,1	11,9	39,8	11,2	10,4
1995	5,5	15,2	50,9	13,9	14,5	5,7	15,0	52,7	15,5	11,1	4,0	11,1	37,6	10,4	10,3
1996	5,4	15,9	50,6	14,2	14,0	7,3	15,9	46,5	15,3	14,9	4,2	11,6	36,4	10,5	10,3
1997	5,2	15,5	49,2	14,1	16,0	5,8	17,8	48,3	14,0	14,2	3,8	11,6	35,9	10,3	11,5
1998	5,3	17,1	47,3	14,6	15,6	7,5	21,1	42,4	19,8	9,2	3,8	12,1	31,6	10,5	9,9
1999	5,4	17,4	46,7	14,4	16,0	7,2	20,4	45,7	15,8	11,0	3,8	12,2	31,9	10,0	10,6
2000	5,2	16,9	49,9	14,0	14,0	8,8	18,3	44,0	12,2	16,6	3,9	12,0	34,5	9,7	10,0

Fonte: Dados de 1970, 75, 80 e 85, obtidos em Rodriguez (1995); Dados de 1991, 95 e 2000, obtidos na publicação Regionalização das Transações do Setor Público (Atividade de Administração Pública e Atividade Empresarial do Governo), IBGE (2003a e 2003b).

Nota: * Gastos em Consumo da União, Estados e Municípios e Empresas Estatais. Os gastos em consumo são definidos para este trabalho como: a) na administração pública, as 'despesas de custeio'; e b) na Atividade empresarial do governo, como 'despesas operacionais de pessoal' e 'consumo de bens e serviços'.

Tabela 4.4

Gastos Totais PER CAPITA em Consumo da Adm Pública e das Estatais, nos Três Níveis de Governo (Federal, Estadual e Municipal)

1970/1975/1980/1985/1991-2000

Valores em R$ de 2002

Estado	1970	1975	1980	1985	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
RO	800	760	693	1.547	1.460	1.496	1.728	1.806	1.781	1.684	1.636	1.545	1.549	1.577
AC	663	687	1.121	1.348	1.793	2.345	2.449	2.497	2.030	1.949	1.859	1.936	1.871	2.091
AM	590	1.332	1.560	1.692	1.489	1.651	1.833	1.626	1.658	1.626	1.791	1.439	1.682	1.454
RR	1.394	1.651	1.508	2.512	2.736	2.570	2.242	2.172	2.175	2.089	2.031	2.389	2.539	2.761
PA	472	725	1.770	870	1.274	1.811	1.167	1.189	1.171	1.131	1.011	883	911	917
AP	612	928	765	1.400	2.182	2.042	2.152	3.049	3.097	2.249	1.842	1.757	2.170	2.435
TO	--	--	--	--	643	740	989	1.124	1.055	1.011	913	990	938	999
Norte	**540**	**898**	**1.562**	**1.208**	**1.364**	**1.691**	**1.465**	**1.484**	**1.457**	**1.383**	**1.329**	**1.198**	**1.277**	**1.265**
MA	192	268	434	328	543	644	851	759	697	706	701	730	796	835
PI	224	363	582	522	649	778	924	906	940	868	803	927	967	959
CE	306	487	958	703	793	1.174	1.141	1.134	1.080	1.114	1.144	1.055	1.075	1.058
RN	397	571	1.281	814	1.181	1.019	1.262	1.199	1.249	1.111	1.221	1.244	1.182	1.228
PB	301	398	634	589	812	845	1.009	993	983	948	921	1.020	990	1.097
PE	561	768	1.095	1.211	1.001	1.119	1.258	1.224	1.079	1.144	1.227	1.198	1.228	1.358
AL	317	480	611	753	770	973	1.008	975	890	1.186	997	964	991	1.050
SE	410	1.651	1.548	976	1.089	1.390	1.426	1.593	1.433	1.379	1.251	1.180	1.216	1.292
BA	333	1.033	1.252	1.278	1.043	1.226	1.293	1.340	1.084	1.089	1.055	1.023	1.242	1.136
Nordeste	**351**	**688**	**970**	**904**	**893**	**1.056**	**1.155**	**1.149**	**1.032**	**1.051**	**1.044**	**1.032**	**1.107**	**1.118**
MG	617	1.215	1.690	1.680	1.934	1.962	2.060	1.724	1.657	1.489	1.456	1.522	1.598	1.562
ES	648	1.152	2.870	1.974	2.303	2.046	1.835	1.887	1.753	1.521	1.482	1.267	1.311	1.266
RJ	2.319	4.922	10.820	4.183	3.163	2.900	3.555	3.368	3.069	2.873	2.739	2.850	2.414	3.587
SP	1.060	2.327	2.240	2.082	2.785	3.061	3.470	2.845	2.368	2.400	2.425	1.739	2.010	1.995
Sudeste	**1.200**	**2.553**	**3.996**	**2.419**	**2.629**	**2.711**	**3.067**	**2.631**	**2.306**	**2.231**	**2.207**	**1.887**	**1.959**	**2.173**
PR	497	853	1.123	1.431	1.759	2.025	2.127	2.029	1.675	1.720	1.764	1.779	1.733	1.702
SC	542	869	1.347	950	1.717	2.045	2.143	1.958	1.735	1.566	1.566	1.404	1.543	1.654
RS	873	1.503	2.148	1.561	2.022	2.287	2.397	2.284	1.955	1.982	2.002	1.727	1.842	1.876
Sul	**657**	**1.120**	**1.585**	**1.389**	**1.859**	**2.137**	**2.241**	**2.118**	**1.802**	**1.795**	**1.819**	**1.678**	**1.737**	**1.763**
MS	--	--	873	660	1.202	1.445	1.684	1.679	1.630	1.512	1.470	1.256	1.416	1.529
MT	529	738	1.189	843	1.271	1.403	1.725	1.530	1.942	1.789	1.730	1.419	1.500	1.424
GO	372	576	903	1.015	1.354	1.654	1.799	1.652	1.362	1.249	1.357	1.275	1.543	1.574
DF	7.184	11.369	18.930	9.090	27.252	18.479	24.486	16.005	16.761	15.641	18.979	16.218	16.862	14.364
C.Oeste	**1.143**	**2.031**	**3.750**	**2.177**	**5.699**	**4.447**	**5.668**	**4.111**	**4.206**	**3.916**	**4.533**	**3.918**	**4.200**	**3.785**
Brasil	**819**	**1.653**	**2.589**	**1.734**	**2.122**	**2.191**	**2.453**	**2.147**	**1.933**	**1.882**	**1.912**	**1.701**	**1.787**	**1.857**

Fonte: Dados brutos: Dados de 1970, 75, 80 e 85 obtidos em Rodriguez (1995); Dados de 1991 a 2000 obtidos na 'Regionalização das Transações do Setor Público", IBGE (2000a e 2003b).

Tabela 4.5
Distribuição (%) Regional dos Gastos Totais em Consumo da Adm Pública e das Estatais, nos Três Níveis de Governo (Federal, Estadual e Municipal)
1970/1975/1980/1985; 1991 a 2000

Estado	1970	1975	1980	1985	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
RO	0,1%	0,1%	0,1%	0,5%	0,6%	0,5%	0,6%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%
AC	0,2%	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%	0,3%	0,3%	0,4%	0,3%	0,3%	0,3%	0,4%	0,3%	0,4%
AM	0,7%	0,9%	0,7%	1,3%	1,0%	1,1%	1,1%	1,2%	1,3%	1,4%	1,5%	1,4%	1,5%	1,3%
RR	0,1%	0,1%	0,0%	0,2%	0,2%	0,2%	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%	0,3%	0,3%
PA	1,3%	1,1%	2,0%	1,6%	2,1%	2,8%	1,7%	1,9%	2,1%	2,1%	1,9%	1,9%	1,9%	1,8%
AP	0,1%	0,1%	0,0%	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%	0,4%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,4%
TO	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%	0,2%	0,3%	0,3%	0,4%	0,4%	0,3%	0,4%	0,4%	0,4%
NO	**2,6%**	**2,4%**	**3,0%**	**3,9%**	**4,5%**	**5,4%**	**4,3%**	**5,0%**	**5,5%**	**5,4%**	**5,2%**	**5,3%**	**5,4%**	**5,2%**
MA	0,8%	0,5%	0,6%	0,6%	0,9%	1,0%	1,2%	1,2%	1,2%	1,3%	1,2%	1,4%	1,5%	1,5%
PI	0,5%	0,4%	0,4%	0,5%	0,5%	0,6%	0,7%	0,7%	0,8%	0,8%	0,7%	0,9%	0,9%	0,9%
CE	1,7%	1,3%	1,6%	1,8%	1,6%	2,3%	2,0%	2,3%	2,4%	2,6%	2,6%	2,7%	2,6%	2,5%
RN	0,8%	0,6%	0,8%	0,8%	0,9%	0,8%	0,8%	0,9%	1,1%	1,0%	1,0%	1,2%	1,1%	1,1%
PB	0,9%	0,6%	0,6%	0,8%	0,8%	0,8%	0,9%	1,0%	1,1%	1,0%	1,0%	1,2%	1,1%	1,2%
PE	3,8%	2,5%	2,2%	3,5%	2,3%	2,5%	2,5%	2,7%	2,6%	2,9%	3,0%	3,3%	3,2%	3,4%
AL	0,7%	0,5%	0,4%	0,7%	0,6%	0,8%	0,7%	0,8%	0,8%	1,1%	0,9%	0,9%	0,9%	0,9%
SE	0,5%	1,0%	0,6%	0,6%	0,5%	0,7%	0,6%	0,8%	0,8%	0,8%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%
BA	3,3%	5,0%	3,8%	5,9%	4,0%	4,5%	4,2%	4,9%	4,4%	4,5%	4,3%	4,7%	5,4%	4,7%
NE	**12,9%**	**12,4%**	**11,0%**	**15,2%**	**12,2%**	**13,8%**	**13,5%**	**15,3%**	**15,2%**	**15,9%**	**15,5%**	**17,1%**	**17,4%**	**16,9%**
MG	9,3%	8,7%	7,3%	10,6%	9,7%	9,6%	8,9%	8,5%	9,1%	8,4%	8,1%	9,5%	9,4%	8,9%
ES	1,4%	1,2%	1,9%	2,0%	1,9%	1,7%	1,3%	1,6%	1,6%	1,5%	1,4%	1,4%	1,3%	1,2%
RJ	27,3%	28,6%	39,7%	21,9%	12,9%	11,5%	12,5%	13,5%	13,6%	13,1%	12,2%	14,3%	11,5%	16,4%
SP	24,7%	28,2%	18,2%	25,5%	28,3%	30,2%	30,6%	28,7%	26,6%	27,7%	27,6%	22,2%	24,5%	23,4%
SE	**62,7%**	**66,7%**	**67,1%**	**60,1%**	**52,8%**	**52,8%**	**53,4%**	**52,3%**	**50,9%**	**50,6%**	**49,2%**	**47,3%**	**46,7%**	**49,9%**
PR	4,5%	3,6%	2,8%	5,0%	4,7%	5,3%	5,0%	5,4%	4,9%	5,2%	5,2%	5,9%	5,5%	5,2%
SC	2,1%	1,6%	1,6%	1,7%	2,5%	2,9%	2,7%	2,8%	2,8%	2,6%	2,6%	2,6%	2,7%	2,8%
RS	7,6%	6,2%	5,4%	5,7%	5,9%	6,4%	6,0%	6,5%	6,2%	6,4%	6,3%	6,1%	6,2%	6,1%
SU	**14,2%**	**11,4%**	**9,8%**	**12,4%**	**13,1%**	**14,6%**	**13,7%**	**14,7%**	**13,9%**	**14,2%**	**14,1%**	**14,6%**	**14,4%**	**14,0%**
MS	0,0%	0,0%	0,4%	0,5%	0,7%	0,8%	0,8%	1,0%	1,0%	1,0%	0,9%	0,9%	1,0%	1,0%
MT	1,1%	0,8%	0,4%	0,6%	0,8%	0,9%	1,0%	1,0%	1,4%	1,4%	1,3%	1,2%	1,2%	1,1%
GO	1,4%	1,1%	1,1%	1,9%	1,8%	2,1%	2,1%	2,2%	2,0%	1,9%	2,1%	2,2%	2,5%	2,5%
DF	5,1%	5,2%	7,2%	5,5%	14,1%	9,5%	11,3%	8,5%	10,0%	9,7%	11,7%	11,3%	11,3%	9,3%
CO	**7,6%**	**7,2%**	**9,2%**	**8,4%**	**17,4%**	**13,3%**	**15,2%**	**12,7%**	**14,5%**	**14,0%**	**16,0%**	**15,6%**	**16,0%**	**14,0%**
TOTAL	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**

Fonte: Dados brutos: Dados de 1970, 75, 80 e 85 obtidos em Rodriguez (1995); Dados de 1991 a 2000 obtidos na 'Regionalização das Transações do Setor Público", IBGE (2000a e 2003b).

4.2.3.2- O gasto em consumo nas regiões

A importância destes gastos governamentais proporcionalmente aos PIBs das regiões tem sido muito expressiva nestas últimas três décadas, constituindo deste modo uma variável importante de manutenção da demanda agregada e, portanto, do nível de atividade.

Tabela 4.6
Brasil e Regiões
Gasto em Consumo Consolidado* do Governo como Proporção dos Pibs Total e Regionais
Anos escolhidos entre 1970 e 2000
(%)

	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	C.Oeste	C.Oeste**	Brasil
1970	24,0	22,5	19,4	17,3	39,9	19,8	20,3
1975	32,3	31,4	29,8	18,1	48,0	19,5	28,7
1980	36,1	32,5	38,1	20,4	74,1	29,6	35,9
1985	25,3	26,8	24,9	18,2	43,7	21,4	25,0
1991	29,7	28,5	28,2	24,1	89,5	27,3	31,4
1995	31,1	31,3	22,8	20,5	63,9	30,0	26,3
2000	27,4	31,3	20,9	19,4	48,8	26,4	24,2

Fonte: Dados de 1970, 75, 80 e 85, obtidos em Rodriguez (1995); Dados de 1991, 95 e 2000, obtidos na publicação Regionalização das Transações do Setor Público (Atividade de Administração Pública e Atividade Empresarial do Governo), IBGE (2003a e 2003b).

Nota: * Gastos em Consumo da União, Estados e Municípios e Empresas Estatais. Os gastos em consumo são definidos para este trabalho como: a) na administraçãpo pública, as 'despesas de custeio'; e b) na Atividade empresarial do governo, como 'despesas operacionais de pessoal' e 'consumo de bens e serviços'.

** Centro-Oeste exceto o Distrito Federal.

Na região Norte do país, os gastos, em média, estiveram em níveis mais expressivos entre 1975 e 1980, período de alto crescimento econômico na região, que, sem dúvida, teve o Estado como elemento de aceleração da demanda agregada via expansão da fronteira agropecuária e de minerais quando vultosos investimentos em infra-estrutura realizados pelo governo federal transformaram a estrutura produtiva regional. Depois de uma queda relativa após 1980, os gastos em consumo voltaram a se recuperar na década de 90 ao atingir 31,1% do PIB regional em 1995, (ver tabela 4.6 a seguir), e apresentou um recuo para 27,4% do Pib regional em 2000.

Na região Nordeste é onde estes gastos são mais importantes para a formação do PIB regional, com seus patamares aumentando na década de 90 vis-à-vis ao final da década de 80. Em 1970, o gasto em consumo na região correspondia a 22,5% do seu PIB; em 1980 passou para 32,5% e, atingiu 31,3% em 1995; e em 2000 continuou em 31,3%. O aumento

na importância dos gastos governamentais para a demanda de consumo regional vem acompanhando o acelerado processo de industrialização e urbanização dos estados do Nordeste impulsionado pela ação governamental, desde a década de 60, na indução do investimento no âmbito das políticas regionais de desenvolvimento.

Mesmo com os sinais de desaceleração do governo federal na manutenção de patamares correntes de gasto em consumo no período mais recente, algumas de suas ações de política social têm operado no sentido contrário, e estão dando contribuições importantes para a formação da renda regional. Este tem sido o caso dos rendimentos auferidos na forma de benefícios previdenciários, por exemplo, os quais, dada a sua regularidade temporal, passaram a se constituir em parte importante da renda familiar devotada à manutenção da atividade produtiva domiciliar no Nordeste, mas também em outras regiões do país. *"Particularmente significativo é o fato de 44,7% dos domicílios responsáveis por estabelecimento rural no Sul e 51,5% no Nordeste utilizarem a renda do benefício previdenciário na manutenção e no custeio das suas atividades produtivas."* (Delgado e Cardoso Jr, 2001: 430/1). Com sua maior dependência no que se refere aos recursos governamentais efetivamente canalizados para a região, o Nordeste sofre mais das quedas no gasto do governo, especialmente quando, na segunda metade da década de 90, o governo FHC impôs severas restrições fiscais em função do quadro de instabilidade e crises externas.

A região Sudeste tem um comportamento diferente do das demais regiões quanto ao papel do gasto em consumo do governo na determinação de sua atividade econômica. Este tipo de gasto foi mais importante nas décadas de 70 e 80 que na última década. Em 1975, o percentual de gastos correspondia a 29,8% do PIB regional; expandiu-se para 38,1% em 1980 e desde então tem caído para níveis mais baixos: 24,9% em 1985, 28,2% em 1991; 22,8 em 1995 e 20,9% em 2000. Sua menor dependência relativa dos gastos em custeio do governo explica-se pelo seu superior nível de desenvolvimento econômico o qual conta com o papel mais ativo do setor privado na determinação do conjunto da atividade econômica, uma vez que detém a sede dos principais grupos econômicos privados (produtivos e financeiros) do país.

Na região Sul, o gasto total em consumo tem se mantido em patamares bem mais contidos que nas demais regiões. No entanto, é perceptível seu aumento de importância no decorrer do período 1970/2000: ficou na média de 17,5% do PIB regional na década de 70

e 19% na década seguinte. Começa os anos 90 com 24,1% de gastos relativamente ao seu Pib regional, a qual, no entanto, cai para 19,4% em 2000.

Para a região Centro-Oeste registrou-se o esperado crescimento nos anos iniciais do período analisado por conta da própria consolidação de Brasília (DF) como centro político-administrativo do país, o que veio a exigir uma mudança do seu nível de gastos governamentais em custeio. De 39,9% do PIB regional em 1970, saltou para 74,1% em 1980. Houve nova mudança de patamar nos anos iniciais da década de 90, quando esta rubrica totalizou 89,5% do PIB regional em 1991, o qual mostrou, entretanto, ser um ano excepcional. Nos demais anos da década, o gasto total em consumo apresentou trajetória de declínio.

No entanto, a melhor análise para o gasto governamental no Centro-Oeste requer a retirada do Distrito Federal do cômputo do gasto. Parte expressiva dos dispêndios contabilizados com sendo feitos no Distrito Federal, na verdade, não o são. Correspondem a despesas realizadas em outras unidades da federação e que encontram dificuldades de regionalização na etapa de contabilização da atividade pública. Na tabela, pode-se analisar com melhor exatidão os gastos governamentais na região sem a inclusão do Distrito Federal. A importância desse gasto na formação do Produto regional cai sensivelmente. Em 1970 o seu peso no Pib foi de 19,8%, passando para 29,6% em 1980. No ano 2000, este patamar foi de apenas 26,4% do seu Produto interno bruto.

Está clara, pelo quadro geral apresentado, a contenção da variável consumo das esferas governamentais como elemento de impulso à demanda agregada nas regiões. Processo que vem desde meados da década de 1980 e que tomou forma mais consolidada ao longo dos anos 90. Em suma, este primeiro grupo de gastos analisado já evidencia o refreamento da intervenção governamental posto em prática sobre a dinâmica das economias regionais nas últimas administrações presidenciais.

PARTE II: o dispêndio em investimento do governo (I_G)

4.2.3.3 – O gasto em investimento

As despesas consolidadas do governo com investimento foram as que mais sofreram nestas últimas duas décadas – 80 e 90 – de crise das finanças governamentais no país, contrastando com o quadro mais favorável ao investimento prevalecente na década de 70. De modo bem particular, as empresas estatais passaram a ser alvo principal da política de contenção de gastos, o que resultou em progressivo esgarçamento de sua posição dentro da esfera governamental. *"Até meados dos anos 70, a postura governamental em relação às empresas estatais foi a de sustentar condições de financiamento adequadas para viabilizar níveis elevados e crescentes de investimento. Isso ocorreu seja pelo aporte sistemático de recursos fiscais (procedimentos típicos até meados dos anos 60), seja pela gestão favorável das tarifas (período 1967-75). No período 1975-81, ainda que por razões relacionados à política de ajustamento fiscal e de balanço de pagamentos, o Governo permitiu e mesmo induziu a farta utilização do endividamento externo."* (Prado, 1996: 13).

Foi nos anos iniciais da década de 80, quando eclodiu a crise da dívida (1982), que a política econômica tendeu a diminuir o conjunto dos gastos públicos via repressão sobre a capacidade de financiamento das empresas estatais, as quais foram instrumentalizadas para a geração de superávits fiscais e para a contenção do processo inflacionário – via limitação de seus preços de modo a não impactar demasiadamente nos preços dos produtos finais elaborados pelo empresariado privado – necessários à consecução das metas com o FMI. Daí que a rentabilidade do sistema produtivo estatal passou a piorar com várias das estatais recorrendo a recursos do Tesouro para continuar operando.

Portanto, é nessa nova configuração de adversidades marcada pela contenção drástica do investimento público – cujo montante atingiu 10,0% do Pib nacional em 1970 e encontrou-se no ano de 2000 em 3,2% do respectivo Pib (tabela 4.7) – que uma avaliação do contexto espacial deve ser compreendida. Ou seja, onde quer que tenha vingado uma desconcentração regional deste tipo de dispêndio, ela se deu na esteira de uma trajetória de forte diminuição de sua importância no conjunto dos gastos governamentais.

Contrariamente à relação positiva entre a política econômica e a política de investimentos dos anos 70 e mesmo no início dos 80, na década de 90 esta relação passa a ser inversa: os objetivos perseguidos pela política macroeconômica passam a requerer a acentuada redução do gasto governamental consolidado em investimento. As empresas estatais, como ativos passíveis de compra pelo setor privado, tornam-se alvo para a consecução das metas de estabilização econômica.

Voltando-se à tabela 4.3, nota-se que o total do gasto público nacional em investimento esteve espacialmente mais concentrado nas regiões Sudeste e Sul, principalmente na primeira, entre 1970 e 1980. Em meados da década de 80 tornou-se mais claro um aprofundamento dos investimentos nas regiões Norte e Nordeste e também no Centro-Oeste, o qual permaneceu como tônica nos anos 90. Em geral, a parcela dos recursos alocados para investimento pelos três níveis de administração pública e empresas estatais superou a participação relativa destas regiões menos desenvolvidas no Pib nacional. Fato que comprova o efeito espacialmente redistribuidor da ação governamental, ao menos neste item do dispêndio público, muito embora como os montantes absolutos têm apresentado trajetória declinante seus efeitos sobre as economias se tornam pouco aparentes.

- **O investimento público como elemento de impulso à demanda agregada: aspectos regionais**

Um dos elementos mais importantes para a ativação da formação de capital na economia brasileira da última metade do século XX foi, sem dúvida, o investimento público. Tanto do ponto de vista quantitativo, isto é, dos volumes empregados para dinamizar a atividade produtiva quanto do ponto de vista qualitativo: o gasto público em investimento sempre esteve à frente da demanda agregada provocando, desse modo, sinalizações inequívocas para a construção de uma trajetória de crescimento geral e para a estruturação de setores produtivos nos quais o investimento privado teve pouco interesse ou não possuía os montantes de capital requeridos em determinadas plantas industriais.

A intervenção estatal teve papel crucial, na etapa "desenvolvimentista' de crescimento, para a implantação e consolidação de setores na economia brasileira que, de outro modo, não poderiam se instalar somente pela ação do capital privado. A sua participação no investimento total foi muito relevante na década de 1970 e ainda nos anos 1980, mas deteriorou-se a olhos vistos desde 1990. *"A contribuição do setor público para o investimento agregado, (...) caiu substancialmente: a partir de uma participação média de 36,3% no período 1970-75, observa-se um aumento para 50% no período que corresponde ao II PND (1976-79), e um declínio, a partir daí, como reflexo direto da crise fiscal, para 30,8%, em média, no período 1980-86, e para 25,5%, entre 1987 e 1995. Em*

1995, o investimento público teria representado apenas 19,4% do investimento total." (Ipea, 1997: 49).

Do ponto de vista espacial, a queda do investimento público se fez notar em todas as grandes regiões com efeitos deletérios sobre as taxas de crescimento do Produto total e per capita e, evidentemente, contribuiu, como parte da explicação, para que a desconcentração industrial no país infletisse. A tabela 4.7 apresenta as participações do investimento total do governo (administração pública e empresas estatais) nos Produtos regionais. A trajetória de queda é quase que uma constante nas regiões no período observado. Regra geral, para quase a totalidade das regiões, o investimento como proporção do PIB no ano de 2000 é o menor da série desde 1970.

Tabela 4.7
Brasil e Regiões
Gasto em Investimento Consolidado* do Governo como Proporção dos Pibs Total e Regionais
Anos escolhidos entre 1970 e 2000
(%)

	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	C.Oeste	C.Oeste**	Brasil
1970	17,0	11,0	9,4	10,0	15,6	7,7	10,0
1975	19,7	14,1	11,7	7,3	24,4	7,3	11,9
1980	18,0	13,5	12,7	10,6	18,2	9,8	12,8
1985	20,3	8,2	5,4	5,3	14,0	9,4	6,7
1991	8,5	7,4	6,8	4,8	15,9	5,1	7,2
1995	5,7	5,4	4,2	4,0	8,6	3,5	4,7
2000	6,2	4,5	2,5	2,2	7,7	2,2	3,2

Fonte: Dados de 1970, 75, 80 e 85, obtidos em Rodriguez (1995); Dados de 1991, 95 e 2000, obtidos na publicação Regionalização das Transações do Setor Público (Atividade de Administração Pública e Atividade Empresarial do Governo), IBGE (2003a e 2003b).

Nota: * Gastos em Investimento da União, Estados e Municípios e Empresas Estatais. Os gastos em investimento são definidos para este trabalho como: a) na administraçãpo pública, as 'despesas de capital fixo', e b) na Atividade empresarial do governo, como 'despesas de capital'.

** Centro-Oeste exceto o Distrito Federal.

Para se avaliar, introdutoriamente, o impacto da redução do investimento público sobre as taxas de crescimento, na década de 1990, pode-se empreender uma comparação dos comportamentos sucessivos – e para cada região – da média da relação investimento público/Pib regional com as respectivas taxas de crescimento dos Pibs[11]. Três recortes temporais são avaliados: 1991/2000, 1991/1995 e 1996/2000. Quando a variável I_G/Pib é

[11] Esse exercício apenas pôde ser feito para os anos posteriores a 1991, uma vez que o IBGE disponibilizou uma série anual de dados de investimento público (administração pública e empresas estatais) desde aquele ano e até 2000. Para as décadas de 1970 e 1980, apenas os dados pontuais de 1970, 1975, 1980 e 1985 existem.

calculada para a média de um período t (digamos 1991/1995), a taxa média de crescimento do Pib será calculada em t+1 (isto é, 1992/1996). Desse modo, é considerado um efeito de defasagem temporal entre o momento em que o investimento público foi realizado e aquele em que o Produto regional reagiu ao investimento realizado. Na tabela 4.8 estão os números relevantes para apreciação.

Tabela 4.8
Brasil e Regiões
Performance Comparada entre Razão Investimento Público/PIB* (em t) e
Taxas Médias Anuais de Crescimento** do PIB (em t+1)***
Anos escolhidos entre 1991 e 2000

	1991/2000		1991/1995		1996/2000	
	I_G / $PIB_{(t)}$	TXCresc $PIB_{(t+1)}$	I_G / $PIB_{(t)}$	TXCresc $PIB_{(t+1)}$	I_G / $PIB_{(t)}$	TXCresc $PIB_{(t+1)}$
Norte	2,72	2,31	3,32	4,75	2,11	3,59
Nordeste	2,93	3,12	3,82	4,91	2,05	1,90
Sudeste	1,69	2,74	2,20	4,45	1,18	1,25
Sul	1,31	2,28	1,67	3,92	0,95	2,02
C.Oeste	11,36	5,47	14,35	6,36	8,36	4,92
Brasil	**5,23**	**2,85**	**6,36**	**4,53**	**4,09**	**1,82**
Grau de Correlação entre as variáveis		**0,94**		**0,92**		**0,78**

Fonte: Dados brutos: IBGE

Notas: * Média aritmética do período em relevo, onde Investimento Público corresponde à formação bruta de capital das Administrações Públicas e das Empresas Estatais.

** Taxas médias anuais de crescimento do PIB obtidas por ajustamento de uma função exponencial.

*** Considera-se aqui que o efeito do Investimento Público no ano *t* repercutirá nas taxas de crescimento do PIB em *t+1*, de modo que aos períodos 1991/2000, 1991/1995 e 1996/2000 para I_G / PIB, correspondem, respectivamente, os períodos 1992/2001, 1992/1996 e 1997/2001 para as taxas de crescimento calculadas para o PIB das regiões e do Brasil.

Verifica-se, inicialmente, que a razão média Investimento Público/Pib cai entre o período 1991/1995 e 1996/2000, para todas as regiões e para o país como um todo. Em segundo lugar, as taxas de crescimento do Pib para as respectivas regiões e para o país também lhe seguem na trajetória de redução.

Em termos teóricos, as implicações destas conexões entre as variáveis podem ser melhor exploradas. Sendo o investimento público(I_G) um componente do Produto total de uma economia, então, necessariamente quando ocorre uma redução da parcela de I_G no investimento total, também o PIB deverá reduzir-se, mantida a parcela do investimento privado constante, pelo mesmo montante. A queda nas taxas de crescimento do PIB num e noutro período deveriam, então, mostrar certa cumplicidade com a redução observada no investimento governamental (pois se supõe que a elasticidade I_G:Pib se manteria).

A proposição de que a redução da razão I_G/PIB deveria ser acompanhada por um declínio na taxa de crescimento do PIB correspondente à nova razão I_G/PIB. Isto é, deveríamos esperar, entre os períodos de 1991/1995 e 1996/2000, que os coeficientes de correlação num e noutro período deveriam manter-se, em nível absoluto, muito próximos.

Entretanto, como o coeficiente de correlação diminuiu no período após 1995 relativamente ao período anterior (de 0,92 para 0,78) pode-se concluir que a queda do investimento público implicou numa redução do PIB – porque de fato as taxas de crescimento diminuíram – mais que proporcional ao efeito sobre o Produto no período remanescente[12]. Para exemplificar: no caso do Brasil como um todo, a média do investimento público no período 1996/2000 (de 4,09% do PIB) equivale a 64% da mesma no período 1991/1995 (de 6,36% do PIB). Por outro lado, a taxa média de crescimento atingida nos anos 1997/2001 (de 1,82% ao ano) corresponde a apenas 40% da mesma taxa atingida pela economia brasileira entre 1992/1996 (de 4,53% ao ano).

Sumariando este ponto, há elementos indicativos de que as reduções no gasto em investimento governamental, entre os períodos de 1991/1995 e 1996/2000, tiveram efeitos propagadores sobre a queda no nível geral de atividade mais que proporcionais ao que se poderia esperar. Este comportamento nos alerta para o potencial expansivo que os investimentos públicos são capazes de exercer sobre a atual trajetória de crescimento da economia brasileira caso a política macroeconômica optasse por realizá-los ao invés de suprimi-los.

Por fim, pode-se objetar que esta relação acima discutida contém um viés pró-intervenção estatal, uma vez que ao não se fazer considerações sobre a parcela do investimento privado no total da formação bruta de capital, não se ficaria sabendo os mecanismos causais entre o investimento privado e o investimento total. Entretanto, o fato de que a redução da parcela do investimento público no total da FBCF não foi acompanhada pelo aumento, em ritmo superior, do investimento privado, aponta para a existência de conexões qualitativamente muito importantes entre o gasto governamental em investimento e o crescimento econômico, as quais não têm sido devidamente tomadas

[12] É claro que o PIB poderia ser expandido sem que necessariamente houvesse um incremento do investimento público (ou privado) desde que se constatasse a existência de capacidade ociosa. No caso brasileiro, pode-se argumentar que as crises externas de 1997 (asiática), 1998 (russa), a desvalorização cambial de 1999 e a crise energética (o 'apagão' de 2001) geraram, de fato, certa capacidade ociosa no sistema produtivo. A qual parece ter sido agravada pela queda no gasto público ao longo da segunda metade da década. A mais baixa taxa de crescimento do PIB no período 1997/2001, relativamente à taxa observada na primeira metade dos anos 90, tende a sinalizar para este efeito.

em consideração pela política econômica. Uma mais evidente é que, no Brasil dos anos recentes, a mera diminuição do gasto de investimento do governo não conduziu necessariamente ao efeito '*crowding in'*, isto é, ao aumento do investimento privado tal como previsto nos manuais correntes de macroeconomia.

Secundariamente, os efeitos da redução do investimento público sobre as taxas de crescimento podem ser captados pela diminuição das inversões das empresas estatais – em parte, pelo processo de privatização conduzido ao longo da década – nas economias regionais. A montagem de um amplo sistema de empresas estatais no país desde a década de 1960 trouxe benefícios consideráveis à economia nacional por que contribuiu para: a) a criação de aparatos produtivos novos em regiões de baixo nível de desenvolvimento, modificando as estruturas setoriais prevalecentes; b) a criação e expansão de economias externas nas regiões alvo da produção estatal; e c) intensificação das inter-relações entre as várias regiões – mas, principalmente, com o núcleo dinâmico representado pela economia da região Sudeste – via a compra e venda de insumos, de máquinas e equipamentos e bens finais. A transferência de ativos públicos para o setor privado traz, como não poderia ser diferente, modificações nas interconexões setoriais e regionais: em muitos casos, as vinculações, em ambiente de globalização e de mais intensas relações com o exterior, se perdem completamente. A tabela 4.9 contém dados relevantes para aprofundar o assunto.

Quanto aos montantes de inversões de empresas estatais, foi muito comum entre 1970 e início dos 90 que as estatais realizassem mais gastos em investimento que as administrações públicas (união, estados e municípios). Ao longo da última década, a regra geral foi de perda relativa de sua importância vis-à-vis as administrações públicas. O sistema empresarial estatal deixou, portanto, de imprimir efeitos dinâmicos nas economias nacional e regionais. Isto, em parte como já afirmamos, se deve à transferência de ativos empresariais estatais para o setor privado a qual, no caso dos estados foi realizada centrando-se nos bancos e companhias energéticas estaduais, como cláusula obrigatória para a renegociação junto ao governo federal das dívidas estaduais; e, de outra parte, é resultante das pressões da política econômica para que as estatais remanescentes passassem a dar maior contribuição à geração de superávits fiscais.

A preponderância de uma política nacional que visava à consolidação da estabilidade macroeconômica exigiu seu preço sobre as economias regionais/estaduais: os governos estaduais passaram a ter um raio de ação muito mais reduzido para atuar sobre as trajetórias de crescimento de suas economias.

A montagem de um ciclo de investimentos na economia brasileira, que perdurou, grosso modo, entre 1950 e 1985, correspondendo à instalação de setores produtivos importantes no conjunto da estrutura industrial do país com suporte decisivo do governo ora em termos dos gastos diretos realizados em infra-estrutura econômica e social e na construção de um aparato produtivo estatal, ora em termos das indicações geradas para o investimento privado, tiveram efeitos determinantes sobre a ampliação do mercado nacional na medida em que reorganizaram a espacialidade do uso de recursos produtivos (mão-de-obra e recurso naturais) no território nacional. O resultado mais evidente foi a expansão acelerada de regiões periféricas decadentes (Nordeste) bem como das áreas de fronteira (Norte e Centro-Oeste) contribuindo para a desconcentração espacial da atividade produtiva.

Tabela 4.9
Brasil e Regiões
Gastos do Governo em Investimento como Proporção dos PIBs Nacional e Regionais
Anos Escolhidos entre 1970 e 2000

	1970	1975	1980	1985	1991	1994	1998	2000
Região Norte								
Administração Pública *(1)*	12,3%	13,2%	4,2%	3,6%	5,0%	4,4%	5,6%	4,6%
Empresas Estatais *(2)*	4,6%	6,5%	13,8%	16,8%	4,5%	3,1%	1,8%	1,6%
Total	17,0%	19,7%	18,0%	20,3%	9,5%	7,5%	7,4%	6,2%
(2) / (1)	0,4	0,5	3,3	4,7	0,9	0,7	0,3	0,3
Região Nordeste								
Administração Pública *(1)*	7,2%	4,4%	3,2%	4,0%	2,8%	3,4%	4,8%	3,2%
Empresas Estatais *(2)*	3,8%	9,7%	10,3%	4,1%	4,6%	3,8%	2,3%	1,3%
Total	11,0%	14,1%	13,5%	8,2%	7,4%	7,2%	7,1%	4,5%
(2) / (1)	0,5	2,2	3,2	1,0	1,6	1,1	0,5	0,4
Região Sudeste								
Administração Pública *(1)*	4,5%	4,2%	2,0%	1,9%	2,1%	2,6%	1,7%	1,4%
Empresas Estatais *(2)*	4,8%	7,5%	10,7%	3,5%	4,7%	2,2%	1,5%	1,0%
Total	9,4%	11,6%	12,7%	5,4%	6,8%	4,8%	3,2%	2,5%
(2) / (1)	1,1	1,8	5,4	1,8	2,3	0,8	0,9	0,7
Região Sul								
Administração Pública *(1)*	5,0%	3,0%	1,9%	1,7%	1,6%	2,1%	3,3%	1,3%
Empresas Estatais *(2)*	5,0%	4,3%	8,7%	3,6%	3,1%	1,9%	1,7%	1,0%
Total	10,0%	7,3%	10,6%	5,3%	4,8%	4,0%	5,0%	2,2%
(2) / (1)	1,0	1,4	4,6	2,1	1,9	0,9	0,5	0,7
Região Centro-Oeste								
Administração Pública *(1)*	10,9%	17,7%	7,0%	10,6%	10,3%	12,5%	5,5%	6,2%
Empresas Estatais *(2)*	4,7%	6,7%	11,2%	3,4%	5,6%	4,2%	0,4%	1,5%
Total	15,6%	24,4%	18,2%	14,0%	15,9%	16,7%	5,9%	7,7%
(2) / (1)	0,4	0,4	1,6	0,3	0,5	0,3	0,1	0,2
Brasil								
Administração Pública *(1)*	5,3%	4,8%	2,4%	2,6%	2,8%	3,3%	2,8%	2,1%
Empresas Estatais *(2)*	4,7%	7,1%	10,4%	4,1%	4,5%	2,5%	1,6%	1,1%
Total	10,1%	11,9%	12,9%	6,8%	7,3%	5,8%	4,4%	3,2%
(2) / (1)	0,9	1,5	4,3	1,6	1,6	0,8	0,6	0,5

Fonte: FGV para dados de 1970 a 1985. IBGE (Regionalização das Transações do Setor Público) para dados pós 1991.

Prado (1996:11), em estudo sobre os aspectos federativos do investimento das estatais no Brasil, deixa claro o papel protagônico do, por ele chamado, sistema produtivo estatal (SPE) no acelerado desenvolvimento regional das décadas de 70 e 80. *"As empresas estatais assumiram crescente parcela da formação de capital no país entre as décadas de 50 e 80. A combinação das grandes 'holdings' setoriais de âmbito nacional, completada no início dos anos 70, permitiu a consolidação de sistemas de planejamento setorial e transferência inter-regional de recursos que viabilizaram, nas regiões mais atrasadas, níveis de inversão que os governos locais dificilmente lograriam."*. Os grupos estatais (extração e refino do petróleo, ferroviário, siderúrgico, telecomunicações, portuário) eram, majoritariamente, federais sendo o setor de energia elétrica uma exceção à regra, que

contava com ampla descentralização em empresas estaduais, no entanto, subordinadas à Eletrobrás do governo federal.

Já nos anos 80, em meio ao ajustamento fiscal com vistas aos acordos com o FMI, sérias restrições começam a ser impostas ao gasto nas estatais: *"a criação da Secretaria de Orçamento e Controle da Empresas Estatais – SEST, em 1979; os controle seletivos envolvidos na rolagem da dívida através dos "relendings"; o estabelecimento de fortes controles sobre o endividamento interno e externo das empresas; e, finalmente, a criação do Orçamento de Investimentos das Estatais pela Constituição de 1988."* (Idem, p.14). O SPE começa então o seu processo de fragilização institucional e financeira que resultaria na adoção de medidas privatizantes ainda durante o governo Sarney, as quais se intensificariam posteriormente nos mandato presidenciais de Fernando Collor e de FHC.

Duas grandes forças operaram durante toda a década de 90 para rebaixar a capacidade de investimento do Estado brasileiro, as quais têm muito a ver com a concepção de intervenção limitada do Estado na economia e, portanto, oposta à visão pretérita que se consolidou no país nas cinco décadas anteriores. De um lado, a consolidação do processo de privatizações – vista como a alternativa mais adequada para a redução do déficit fiscal e obtenção da estabilidade econômica – a qual começou timidamente no governo Collor e teve avanço definitivo nos dois mandatos de FHC; ao mudar a propriedade de frações relevantes de ativos produtivos, transferiu para o setor privado parte do investimento potencial das instâncias governamentais, principalmente as do governo federal. De outro lado, o processo de renegociações de dívidas dos estados e municípios junto ao governo federal, impondo metas rígidas por um longo período para obtenção de superávits fiscais, também veio a exigir daqueles entes federativos que contivessem drasticamente sua capacidade de gasto em investimento.

Vista a trajetória de queda do investimento governamental sob a ótica da institucionalidade gestora do gasto – administração pública e empresa estatal – e no seu aspecto regional, constata-se a queda mais acentuada no investimento do aparelho estatal em todas as regiões brasileiras, explicada pela repressão aos gastos empresariais do governo e pela própria diminuição do aparelho estatal em face das privatizações realizadas. Com exceção da região Norte do país cuja fração do investimento no Pib regional somente apresentou tendência de queda a partir de 1991, todas as demais já mostram arrefecimento da rubrica investimento desde meados dos anos 80. Ao longo dos anos 90, esta trajetória de queda no investimento estatal se consolidou em todas as macrorregiões brasileiras. Nos

anos em que o investimento total pôde permanecer estável – embora em nível baixo – isto se deveu claramente ao caráter compensatório do investimento realizado pelas administrações públicas.

PARTE III: o crédito governamental para o investimento (I_{GP})

4.2.3.4 - O Setor Público e a Oferta de Crédito ao Investimento Privado

Nas seções anteriores demonstramos o nível e a trajetória de variáveis governamentais de demanda agregada, tal como concebido pelo esquema analítico lá sugerido, relacionadas com o gasto em consumo (G_C) e o investimento (G_I) de modo a permitir uma avaliação do impacto espacial da ação governamental representada por estes gastos sobre as estruturas produtivas regionais, mais precisamente avaliar a dimensão gastos/Pib em cada região e no país. Falta, entretanto, dimensionar a capacidade governamental em prover o setor privado de crédito ao investimento produtivo, a que chamamos de (I_{GP}) ou crédito governamental para o setor privado.

Não será, entretanto, analisado todo o sistema de crédito brasileiro, mas apenas aquelas fontes governamentais que têm uma tradição histórica de serem instrumentalizadas, de um lado, para a política de desenvolvimento em seus aspectos setoriais, as quais, no entanto, têm rebatimentos importantes nas regiões. São elas tradicionalmente representadas pelos créditos dados à política industrial pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); os créditos da política agrícola para o investimento rural; os créditos para o sistema habitacional em sua maior parte geridos pela Caixa Econômica Federal (CEF). E, de outro lado, as fontes de recursos que são instrumentos da política regional: os créditos relacionados com a operacionalização dos Fundos Constitucionais das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste operados, respectivamente, pelo Banco da Amazônia (BASA), Banco do Nordeste (BNB) e Banco do Brasil; e os recursos dos Fundos Fiscais de Investimento manejados pelas antigas superintendências regionais de desenvolvimento (Sudam e Sudene).

Estas cinco fontes de crédito representam os principais instrumentos de crédito governamental cujos rebatimentos sobre o desenvolvimento regional são notórios. Em face

disso, cabe então avaliar como se comportaram na década de 1990 frente aos sinais emitidos pelas políticas macroeconômicas adotadas. Inicialmente, os recursos para investimento do sistema bancário – BNDES, crédito rural e crédito habitacional – são analisados. Em seguida, apresenta-se os instrumentos clássicos de política regional: os fundos constitucionais e os fundos fiscais (FINAM, FINOR e FUNRES). Os primeiros, apesar de representarem fonte importante para a ativação do investimento regional não são operados com o objetivo explícito de promoverem a redução das disparidades regionais. Os segundos são, por seu turno, os mecanismos que visam, precipuamente, reduzir as desigualdades de níveis de renda entre as regiões.

- **Créditos do Sistema Bancário sem Caráter Explícito de Política Regional**

a) Créditos do Sistema BNDES

São considerados os desembolsos de recursos do Sistema BNDES, por grande região brasileira, para o período de 1970 a 2001. Os recursos emprestados pelo BNDES não se limitam apenas ao crédito ao investimento (criação e ampliação de capacidade produtiva; aquisição e substituição de equipamentos, e modernização tecnológica), mas também provêm as empresas de recursos para capital de giro, financiamento à exportação, e através do mecanismo do BNDESPAR, compras/vendas de participações acionárias, operam o fortalecimento patrimonial e financeiro da empresa.

Uma série histórica dos desembolsos do BNDES é apresentada a seguir (tabela 4.10 e gráfico 4.1) de modo a ilustrar a trajetória de crescimento da oferta de fundos ao sistema empresarial brasileiro. O Banco tem se constituído na principal agência de oferta de fundos públicos para o aparelhamento industrial no país desde 1953 até o presente. Os créditos ao investimento se expandiram, em termos reais, firmemente desde o início de funcionamento do Banco até 1980. A partir deste último ano sua evolução passou a se comportar de modo muito instável e perdeu sustentação em meio a um ambiente de esgarçamento das finanças do Estado e do descontrole inflacionário que foram marca da macroeconomia brasileira desde então. Houve clara tendência de redução de sua capacidade de ofertante de recursos creditícios ao setor produtivo desde então e até, pelo menos, 1993.

Em 1994 observa-se uma retomada da função emprestadora do Banco que de um nível de R$ 10 bilhões em 1994 atingiu R$ 27,8 bi em 1998 e R$ 26,2 bilhões em 2001. Este novo ímpeto de crescimento, concomitante à implementação do Plano Real de estabilização macroeconômica, teve um papel muito diferenciado do que vinha ocorrendo até a década de 80. É que ao invés de orientar-se eminentemente para a ampliação da capacidade produtiva, a estratégia do Banco, na última década, pautou-se por uma agenda composta por um *mix* diferente quanto aos setores eleitos para os créditos da instituição – o setor industrial passou a ter menor atenção e mais recursos foram alocados para a agropecuária voltada para exportação, infra-estrutura e serviços (principalmente *shopping centers* e turismo)[13] – e também para o financiamento da transferência de ativos produtivos estatais ao setor empresarial privado.

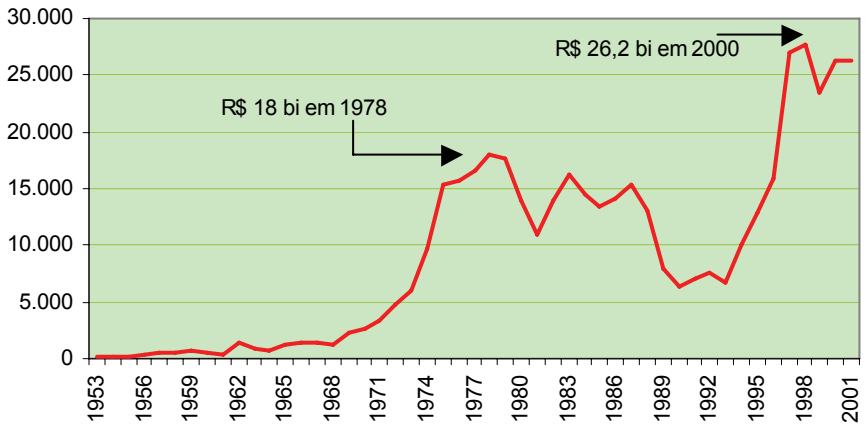
[13] Para uma resenha das fases de expansão dos recursos do BNDES bem como da atuação do banco como braço da política econômica ver Ana Cláudia Além (1998), "*O Desempenho do BNDES no Período Recente e as Metas da Política Econômica*" . Revista do BNDES, V.5. N9, p. 51-76.

Tabela 4.10
Brasil
Evolução dos Desembolsos do BNDES, 1953 a 2001
(Em R$ milhões*)

Ano	Valores	Ano	Valores	Ano	Valores
Década de 50 **		Década de 70		Década de 90	
1950	--	1970	2.626	1990	6.281
1951	--	1971	3.439	1991	6.990
1952	--	1972	4.839	1992	7.524
1953	113	1973	6.022	1993	6.734
1954	155	1974	9.783	1994	10.093
1955	229	1975	15.288	1995	12.847
1956	397	1976	15.782	1996	15.833
1957	612	1977	16.665	1997	27.030
1958	617	1978	18.022	1998	27.792
1959	644	1979	17.713	1999	23.416
Acumulado	*2.766*	*Acumulado*	*110.179*	*Acumulado*	*144.541*
Década de 60		Década de 80		2000/2001	
1960	606	1980	13.874	2000	26.283
1961	395	1981	10.895	2001	26.251
1962	1.326	1982	13.983	*Acumulado*	*52.533*
1963	871	1983	16.258		
1964	693	1984	14.430		
1965	1.242	1985	13.437		
1966	1.392	1986	14.170		
1967	1.424	1987	15.390		
1968	1.225	1988	12.983		
1969	2.251	1989	7.934		
Acumulado	*11.425*	*Acumulado*	*133.355*		

Fonte: Relatório Anual do BNDES, 2001.
Notas: * Valores calculados a partir do valor em IGP-DI, segundo a cotação de dezembro de 2001.
** O BNDE, atual BNDES, foi criado em 1952. Não houve desembolsos neste primeiro ano.

Gráfico 4.1 Brasil
Evolução dos Desembolsos do BNDES, 1953 a 2001
(Em R$ milhões de 2001)



Fonte: Relatório Anual do BNDES (2001)

A orientação do Banco, portanto, passou a privilegiar formas de atuação que resultaram num baixo crescimento da formação de capital e, consequentemente, em também baixas taxas de crescimento econômico[14]. Plattek (2001) deu uma contribuição importante para esclarecer este ponto ao evidenciar, do conjunto dos desembolsos realizados pelo BNDES entre 1990 e 1999, apenas aqueles que se destinaram diretamente para a expansão do investimento fixo. Este autor chamou estes recursos de "desembolsos em investimento fixo" para a FBCF. A contribuição para expansão real da fronteira de produção esteve bem aquém daquela possível contribuição que a totalidade dos desembolsos insinua ter.

A tabela 4.11 consolida dados que avançam na compreensão desta discussão. A relação desembolsos totais/FBCF teve um percurso de crescimento bastante forte entre 1990 (4,07%) e 1999 (14,33%). No entanto, o mesmo não se verificou para os desembolsos direcionados para o investimento fixo, respectivamente nos mesmo anos, de 3,25% em 1990 para 5,93% em 1999. Na verdade, a razão desembolsos em investimento fixo/desembolsos totais (na terceira coluna da tabela) torna explícito que a expansão dos desembolsos totais foi canalizada para caminhos outros que não o do crescimento do investimento fixo, entre os quais esteve o processo de privatizações de ativos públicos largamente financiado pelo BNDES.

O descolamento dos recursos creditícios ofertados pelo Banco em relação ao sistema produtivo real veio a termo com força a partir de 1994 em concomitância com o programa

[14] A nova orientação seguida a partir do governo FHC, que utilizou o BNDES como forte braço do Estado para internacionalizar a economia brasileira, pode ser captada no Relatório Anual de 2000 (pg. 8), na mensagem do presidente da instituição, o Sr. Francisco Gros: *"O Plano Estratégico* [referindo-se ao Plano Estratégico 2000-2005 formulado para guiar o seu mandato à frente do Banco] *redefiniu os princípios de atuação do BNDES, estabelecendo que o Banco trabalhará em sete dimensões prioritárias: modernização dos setores produtivos; infra-estrutura; apoio às exportações; desenvolvimento social; micro, pequenas e médias empresas; redução dos desequilíbrios regionais; e privatização.* (...)." Embora referindo-se ao período pós-2000, a estrutura geral da política de atuação do Banco desde o governo Fernando Collor e com mais intensidade na era FHC voltou-se para a idéia de modernização produtiva apta a realizar a internacionalização da economia brasileira. Daí a ênfase em investimentos nos setores de serviços e infra-estrutura de energia e telecomunicações por meio de uma acelerada troca de ativos patrimoniais do governo para o setor privado, notadamente, o capital privado internacional. No período 1991 a 2000, ainda segundo o referido Relatório, as privatizações produziram resultados acumulados de cerca de US$ 100 bilhões, *"...valor esse que coloca o programa de privatização brasileiro entre os maiores já realizados no mundo."* (Idem, pg.44), com a transferência de empresas ao setor privado nos mais variados setores (siderurgia, petroquímica, fertilizantes, mineração, telecomunicações, transporte ferroviário, bancos, rodovias e portos, distribuição e geração de energia elétrica) e nem mesmo todo este esforço foi capaz de deslocar o nível de FBCF e do investimento em geral para patamares superiores ao da década anterior (a 'década perdida' dos 80).

de estabilização (Plano Real) cuja âncora foi a internacionalização passiva do país na economia mundial.

A desejada expansão da oferta de crédito que viesse a reverter o quadro de penúria e instabilidade no financiamento à produção instalado no país desde início da década de 80, ao ser canalizada, para, em grande parte, para as reestruturações patrimoniais que o processo de privatizações exigia, vetou outra trajetória para o fortalecimento do sistema produtivo nacional: a do crescimento sustentado do emprego e do produto real.

Tabela 4.11
Crédito do Sistema BNDES
Participação dos Desembolsos Totais, e em Investimento Fixo para a FBCF
1990 a 1999

	Razão Desembolsos Totais/ FBCF (A)	Razão Desembolsos Inv. Fixo/ FBCF (B)	Razão Desembolsos Inv Fixo/ Desembolsos Totais
1990	4,07%	3,25%	80,4%
1991	5,09%	4,20%	82,4%
1992	5,53%	4,42%	80,0%
1993	4,74%	4,04%	85,3%
1994	6,68%	4,58%	68,6%
1995	7,77%	4,22%	54,3%
1996	9,41%	4,30%	45,6%
1997	15,11%	5,20%	34,4%
1998	15,51%	6,26%	40,4%
1999	14,33%	5,93%	41,4%

Fonte: Para desembolsos totais do Sistema BNDES: Relatório Anual de Atividades, BNDES. (vários números). Para dados de desembolsos exclusivos em Investimento Fixo para a FBCF apud Plattek (2001).

Para avaliar a contribuição do BNDES à expansão das economias regionais foram calculadas taxas de crescimento dos volumes de crédito ao setor privado para vários períodos compreendidos entre os anos de 1970 e 2001 (ver tabela 4.12). Nota-se inicialmente que a oferta de crédito por parte desta instituição teve elevado crescimento nas décadas de 1970 e 1990 em todas as grandes regiões brasileiras. Nos anos 80, ao contrário, a performance negativa predominou para todas as regiões (com exceção da região Norte), e para o país como um todo, como já tínhamos apontado antes no gráfico.

Um recorte temporal que ressalta o papel do BNDES ao longo do período de maior convergência das rendas *per capita* estaduais no Brasil – entre os anos 1970 e 1985 – foi apresentado, e traz indícios de que esta instituição deu contribuições positivas para que as inversões empresariais se realizassem e também para certa desconcentração regional. A

expansão da fronteira agropecuária e de minerais em direção às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, como prevista no II PND, requereu investimentos elevados para implantação da infra-estrutura econômica favorecendo marcadamente essas regiões. Daí as taxas anuais de crescimento do crédito nas regiões periféricas – Norte (31,3%), Nordeste (14,1%) e Centro-Oeste (15,5%) – foram superiores às mesmas taxas observadas para o Sudeste (7,3%) e Sul (9,2%).

Tabela 4.12
Brasil e Regiões
Taxas Médias[1] Anuais de Crescimento do Crédito do BNDES ao Setor Produtivo
Períodos compreendidos entre 1970 e 2001

	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	C. Oeste	Brasil
1970/2001	8,7	2,3	2,9	4,6	9,6	3,5
Década de 1970	24,7	27,7	19,4	28,1	19,3	23,0
Década de 1980	5,7	-5,1	-2,2	0,7	-3,1	-2,3
Década de 1990	16,3	12,0	25,4	17,2	22,0	20,5
Convergência Regional [2] (1970/85)	31,3	14,1	7,3	9,2	15,5	9,9
Divergência Regional [3] (1985/2001)	2,3	1,4	7,3	6,3	12,0	6,4
Collor/Itamar (1990/94)	-0,7	-6,1	4,9	16,8	46,8	9,5
1o. Mandato FHC (1995/98)	35,1	17,2	28,9	14,5	37,6	33,0
2o. Mandato FHC (1999/2002)[4]	22,4	27,2	3,2	0,6	6,9	5,9
1995/2001	19,6	7,4	13,9	6,2	12,9	11,4

Fonte: Dados brutos: Relatório Anual do BNDES (vários números).

Nota: 1) Taxas calculadas por ajustamento (análise de regressão) de uma função exponencial do tipo $y = a\ x^e$.
2) Período em que os sinais de convergência de rendas per capita estaduais no Brasil foram mais evidentes.
3) Período em que os sinais de divergência de rendas per capita estaduais no Brasil são evidentes.
4) As taxas foram calculadas para o período 1999/2001.

Esta contribuição benéfica à desconcentração na oferta de crédito arrefece no período seguinte de 1985/2001 e a oferta de crédito do BNDEs tende a privilegiar as regiões de maior desenvolvimento econômico, adicionando elementos para a efetivação da divergência das rendas *per capita* regionais. As taxas de crescimento são muito menos intensas que a do período anterior para o país e para todas as regiões. As regiões periféricas, regra geral, passaram a ter taxas mais tímidas de expansão do crédito que as taxas das regiões mais desenvolvidas: as regiões Norte e Nordeste apresentaram taxas, respectivamente, de 2,3% e 1,4% e as regiões Sudeste e Sul apresentaram performance superior: de 7,3% e 6,3% respectivamente. A exceção ficou por conta da região Centro-Oeste cuja taxa foi de 12,0% ao ano, portanto, mais elevada que a das regiões mais dinâmicas.

No período recente, pós-1990, o que se nota é recuperação do Banco como instrumento de oferta de crédito, principalmente, no primeiro governo FHC (1995/1998). Neste quatriênio, os efeitos regionais são mais positivos para as regiões Norte e Centro-

Oeste que para o Nordeste. No entanto, a região Sudeste teve expansão expressiva sinalizando que o núcleo dinâmico da economia brasileira continuou à frente na tomada de crédito ao investimento.

No segundo mandato do Governo FHC, a oferta de crédito arrefeceu em seu conjunto – e isto tem muito a ver com a finalização do ciclo de privatizações levado a termo pelo governo; no entanto, em termos regionais, as áreas menos desenvolvidas, Norte e Nordeste e mesmo o Centro-Oeste, apresentaram crescimento superior às regiões Sudeste e Sul. Neste breve período, a ação desta instituição de crédito foi, portanto, a favor da desconcentração em termos regionais.

De modo conclusivo, pode-se afirmar que o papel do BNDES na oferta de recursos para o sistema empresarial brasileiro, ao menos na questão espacial, não tem sido tão efetivo quanto se esperaria dado o grau de desigualdade da atividade produtiva vigente. Somente na década de 1970 que o Banco contribui mais claramente para a convergência das rendas entre regiões. Nas décadas de 80 e 90, seu papel, operou no sentido contrário, tendendo a reforçar divergências.

b) Crédito rural ao investimento

As operações de crédito para o setor rural estão discriminadas quanto à sua destinação como crédito para *Custeio, Comercialização, e Investimento*. Para este trabalho somente será considerado o crédito rural para investimento. A razão para este recorte é que se quer evitar a duplicação dos registros de crédito fornecido pelas várias fontes consideradas. Por exemplo, sabe-se que o BNDES no conjunto de suas operações também destina recursos para o setor agropecuário, o que estaria captado nas estatísticas de crédito rural. Como, entretanto, não é possível fazer a retirada nas estatísticas de crédito rural dos valores operados pelo BNDES ou outras fontes que serão tratadas mais adiante, optou-se por minimizar o problema ao considerar apenas os valores relacionados com a rubrica investimento rural.

No sistema de financiamento do crédito rural, os bancos oficiais federais são os principais instrumentos da política de crédito quanto ao número de contratos realizados e quanto ao valor financiado respondendo, em geral, por cerca de 60 a 70% do total na década de 90. Em 1990 eles realizaram 65,0% do total financiado, em 1994 foram 69,3% e

em 1999 foram 61,8% do total. Os bancos públicos estaduais, por sua vez, têm diminuído sua parcela no financiamento, muito em função das privatizações do sistema bancário estadual o que terminou por reduzir a sua importância no conjunto do sistema bancário nacional. Estes bancos estaduais operaram 9,1% do total financiado em 1990, reduziram sua participação para 5,2% em 1994 e apresentaram outra queda em 1999 com apenas 2,3% do total.

O sistema bancário privado e as cooperativas são responsáveis pelo restante do crédito rural brasileiro. Os bancos privados com, respectivamente, 21,1% em 1990, 22,9% em 1994 e 30,9% em 1999. As cooperativas com 3,8% em 1990, 2,5% em 1994 e 3,8% em 1999.

Os financiamentos são concedidos ora a produtores ora a cooperativas. As atividades às quais os financiamentos se referem são as agrícolas e pecuárias. Para o presente trabalho não serão feitas considerações acerca do tipo de produtor e/ou da atividade predominante em que ele está envolvido. A atenção principal desta investigação é verificar a trajetória temporal bem como o impacto que o investimento rural tem no Pib nacional e das macrorregiões.

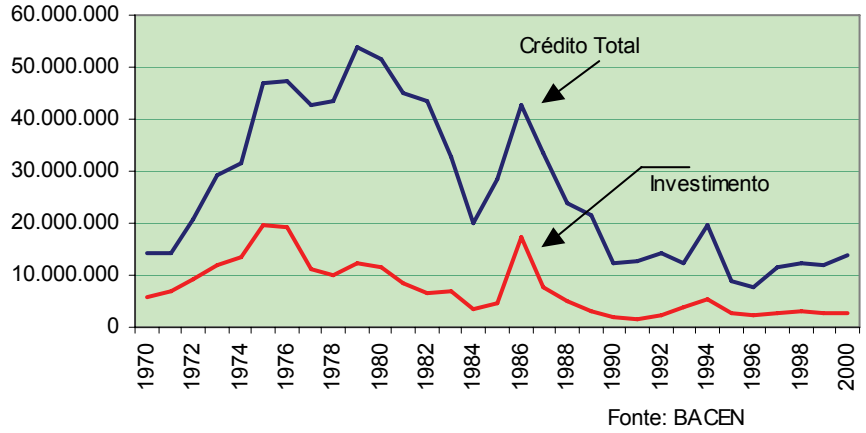
O gráfico 4.2 a seguir apresenta a trajetória do crédito rural total e de sua parcela destinada ao investimento entre 1970 e 2000. O crédito rural total no Brasil tem passado por grave crise de oferta. Desde início da década de 1980 que sua trajetória é de queda depois de ter apresentado um pico de oferta em 1979 com R$ 54 bilhões de reais. A instabilidade do crédito tem sido a regra geral para o conjunto do período.

Na década de 1990, podem ser notados dois movimentos. O primeiro ocorreu no início do governo Collor que com a sua política inicial de um choque de restrição do crédito na economia reduziu os recursos do Tesouro para o setor rural e impediu que outros fundos tradicionalmente voltados para o setor canalizassem seus recursos. A contração abrupta no crédito rural levou a problemas de oferta na agricultura brasileira no ano seguinte sinalizando que as metas de inflação planejadas não seriam alcançadas. O governo ainda em fins de 1991 tenta outras saídas para aumentar o crédito rural, dentre elas está o novo papel designado ao BNDES que passaria também a financiar o setor agrícola e a agroindústria.

O segundo movimento ocorre a partir de 1994 com a implementação do Plano Real. Segundo Rezende (2003), como este Plano teria sido implementado pouco a pouco e seus passos foram anunciados previamente, os produtores no setor agropecuário teriam decidido

aumentar seus investimentos em 1994 por conta do aumento de renda real que a estabilização provocaria na economia brasileira. O que explica a expansão do crédito rural neste ano que, no entanto, não se sustentou no ano seguinte. A partir de 1996, por conta de aportes de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) para o crédito rural, a oferta total de fundos passou a apresentar tendência levemente ascendente.

Gráfico 4.2 Brasil
Evolução do Crédito Rural para Investimento e Total, 1970 a 2000
(Em R$ mil de 2000)



Fonte: BACEN

No entanto, nem mesmo os efeitos da estabilidade macroeconômica parecem ter afetado positivamente o crédito rural total de modo a restaurar os níveis de recursos ofertados durante a década de 80. Os valores médios alocados para o crédito rural entre 1990 e 2000, cerca de R$ 13 bilhões, são os mais baixos de toda a série observada, isto é, desde 1970.

Com o crédito para a modalidade investimento, a performance é muito similar, sendo que esta rubrica atinge seu máximo nos anos de 1975/76 quando os montantes atingiram cerca de R$ 19 bilhões em cada ano, portanto, seu pico é anterior ao do crédito total que foi em 1979. Na última década de 90 os investimentos escassearam e limitaram-se aos montantes médios de R$ 3 bilhões anuais.

Quanto aos aspectos espaciais do impacto do crédito rural, a tabela 4.13 evidencia as taxas anuais de crescimento, para vários períodos entre 1970 e 2000, dos montantes canalizados para o investimento nas macroregiões brasileiras. No conjunto do período 1970-2000 predominaram taxas negativas de expansão desta modalidade de crédito rural para o Brasil (-5,9% ao ano) e para suas regiões, expressando, desse modo, a trajetória

configurada pelo gráfico acima. Há, entretanto, nuances importantes sobre o crédito nas regiões. As regiões Norte e Centro-Oeste, apesar de apresentarem também valores negativos, foram menos atingidas pela redução geral operada no investimento rural: a região Norte com -0,5% anuais e o Centro-Oeste com –2,8% também anuais. A região Nordeste com taxas anuais de –5,0% no período manteve-se em patamar um pouco abaixo da queda verificada para o país como um todo. As regiões Sudeste e Sul é que sofreram mais, pois suas taxas de redução são as mais expressivas. Este quadro generalizado de depressão no crédito rural para o investimento, ainda assim, tem implicações para a concentração/desconcentração regional, uma vez que, as regiões de menor nível de desenvolvimento – Norte, Nordeste e Centro-Oeste – aparentam ter sofrido relativamente menos que as duas economias regionais mais robustas, o Sudeste e o Sul. Este movimento pode ter, é claro, algum rebatimento positivo para a convergência do Pib da atividade agropecuária no país.

Desagregada a análise pelo recorte em décadas, os resultados adicionam outros elementos importantes para a trajetória geral do crédito nas regiões. Houve expansão generalizada do crédito na década de 70; chegando aos anos 80 o quadro transforma-se em crise também generalizada, e há certa retomada nos anos 90.

Na década de 70, as economias regionais periféricas tiveram expansão superior no crédito em investimento rural à verificadas nas regiões Sudeste e Sul do país. Neste sentido, o crédito aqui operou a favor de certa convergência regional.

Na década seguinte, de 1980, os raios de manobra para a convergência regional se perdem: as regiões Norte e Nordeste, com respectivamente, -13,5% e -12,9% ao ano, sofreram maior impacto negativo que todas as demais economias regionais. O Sudeste teve taxa negativa de crescimento de –9,4% ao ano, e na região Sul a taxa foi de –6,3% ao ano. Somente a região Centro-Oeste apresentou um aumento positivo na obtenção de crédito rural, sua taxa de expansão foi de 5,0% anuais, indo, portanto, em contrário à trajetória de penúria de crédito que atingia o restante do país.

Ao começar a década de 90, o crédito rural se restabeleceu de sua tendência recessiva e a sua taxa de expansão, em termos reais, foi de 3,5% anuais para o país como um todo. O caráter potencializador da convergência volta, a princípio, a operar num quadro de estabilidade macroeconômica. Desta vez, as regiões Norte e Nordeste saem na frente com taxas muito superiores às verificadas nas demais regiões: Norte (17,2%), Nordeste (8,9%), Sudeste (-0,2%), Sul (1,8%) e Centro-Oeste (-1,1%).

Visto o crédito rural sob a perspectiva das fases em que a convergência regional da atividade produtiva ocorreu no país, entre 1970 e 1985, os dados tornam-se, em certo sentido, contraditórios com o movimento mais geral da economia brasileira. É que as taxas de crescimento do crédito rural nesta fase são negativas para o país como um todo e foram positivas apenas para as regiões Norte (4,0%) e Nordeste (1,0%). Desta feita, pode-se afirmar que, se o crédito rural deu alguma contribuição para o movimento geral de desconcentração regional da atividade, isto ocorreu muito mais por conseqüência da queda mais expressiva havida nas regiões de maior desenvolvimento.

Tabela 4.13
Brasil e Regiões
Taxas Médias[1] Anuais de Crescimento do Crédito Governamental ao Investimento Rural
1970 a 2000

	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	C. Oeste	Brasil
1970/2000	-0,5	-5,0	-8,9	-7,6	-2,8	-5,9
Década de 1970	25,9	13,0	3,1	5,9	13,6	7,5
Década de 1980	-13,5	-12,9	-9,4	-6,3	5,0	-6,8
Década de 1990	17,2	8,9	-0,2	1,8	-1,1	3,5
Convergência Regional [2] (1970/85)	4,0	1,0	-7,3	-5,2	-3,5	-4,2
Divergência Regional [3] (1985/2000)	5,5	-6,0	-9,4	-8,3	-6,5	-6,4
1o. Mandato FHC (1995/98)	-24,0	14,3	3,8	16,3	8,2	6,5
1995/2000	10,6	-12,5	2,3	14,4	2,1	2,3

Fonte: Dados brutos: Anuário Estatístico do Crédito Rural. Banco Central do Brasil (vários números).

Nota: 1) Taxas calculadas por ajustamento (análise de regressão) de uma função exponencial do tipo $y = a\ x^e$.

2) Período em que os sinais de convergência de rendas per capita estaduais no Brasil foram mais evidentes.

3) Período em que os sinais de divergência de rendas per capita estaduais no Brasil são evidentes.

No período seguinte, caracterizado pela 'divergência regional' entre 1985-2000, predominou o clima de estagnação na fonte dos recursos. Com exceção das taxas positivas de 5,5% anuais para a região Norte, nas demais macroregiões houve redução na obtenção do crédito rural. De novo, as regiões de menor ritmo de desenvolvimento foram mais preservadas da crise que as economias mais fortes, Sudeste e Sul.

De modo geral, pode-se tentar concluir que, com exceção da década de 1980 quando as regiões periféricas apresentaram taxas negativas superiores às regiões Sudeste e Sul, em todos os outros momentos desde 1970, o crédito rural aponta como elemento favorável à desconcentração regional na tomada de recursos para investimento. Este ponto precisa, no entanto, ser qualificado. Na década de 70, a expansão do crédito foi bem generalizada entre as regiões e a suposta convergência se dá paralelamente a uma economia nacional em crescimento; mas o mesmo não se verifica na década de 90. Nesta última, as taxas

positivas para as regiões Norte e Nordeste se deparam com taxas negativas nas regiões Sudeste e Centro-Oeste e com uma taxa positiva, mas, ainda assim, baixa na região Sul.

Há, ainda, limites a serem considerados para o que sugerem estes dados aludidos acima. É que as magnitudes (e os sinais) das taxas de crescimento dos montantes de recursos não podem ser automaticamente transpostas para a análise da desconcentração setorial da agropecuária no espaço nacional. Para que tal pudesse ser realizada, seria preciso qualificar para que atividades – de maior ou menor valor agregado – o crédito está sendo canalizado. Uma maior quantidade de recursos de crédito canalizada para atividade de baixo valor agregado em economias regionais de menor desenvolvimento pode ter um impacto muitíssimo reduzido sobre a desconcentração produtiva se, por outro lado, os montantes de crédito alocado na região mais desenvolvida gerar um valor agregado muito superior. Não é objeto deste trabalho aprofundar este aspecto, o qual, no entanto, deve ser ressaltado, merece atenções em pesquisas posteriores.

c) Crédito Habitacional

O financiamento do crédito para o setor habitacional no Brasil tem como fontes principais o Tesouro Nacional, os recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), que representam uma poupança compulsória da coletividade, e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) que deveria utilizar os recursos das cadernetas de poupança do público em geral (poupança voluntária). Quando foi instituído o Sistema Financeiro da Habitação – SFH na década de 1960, cabia ao Tesouro financiar a habitação para populações de baixa renda; o FGTS, por sua vez, deveria financiar a população de renda média; e o SBPE cobriria os estratos mais altos de renda da população.

Os dados aqui reunidos para investigação foram obtidos no trabalho de Roberto Zamboni (2004)[15]. A base de estatísticas sobre o crédito habitacional é muito precária no país, segundo o autor, o qual enfrentou dificuldades para arregimentar dados para a década de 1990 (até 2002) e não teve êxito em obter dados para períodos anteriores. Em função dos vários obstáculos para a definição de uma série de tempo, aquele autor somente pode

[15] Zamboni (2004). "O Financiamento Habitacional pelo Setor Público Federal: 1990/2002". Dirur/Ipea. Brasília, DF. (Mimeo).

apresentar seus dados de forma agregada por alguns períodos de tempo correspondentes a fases de gestão da política habitacional (1990/1992; 1993/1994; 1995/1998 e 1999/2002).

Com base nas informações disponíveis, foram calculadas médias anuais em cada período em que os dados estavam agregados de modo a obter-se uma série anual para os recursos do financiamento habitacional. As tabelas 4.14 e 4.15 a seguir trazem as informações relevantes para a presente investigação.

O volume total de crédito para habitação estagnou completamente entre 1990 e 2002. Em termos médios não ocorreram incrementos significativos na oferta de recursos e, na verdade, no final da década (pós-1999) a oferta sofreu um recuo. Está claro que, ao longo do programa de estabilização macroeconômica por que passou o país depois de 1994, a demanda por recursos deve ter aumentado, pois inicialmente, entre 1994 e 1997, houve ganhos de renda real para a maior parte da população, mas no entanto, o setor público, via a oferta de crédito, mostrou-se incapaz de atender aos requerimentos da demanda por crédito habitacional[16].

Do ponto de vista da importância do crédito habitacional sobre a demanda agregada nas regiões brasileiras, pode-se afirmar que, com exceção do quadro positivo na região Sudeste, em todas as demais, o volume de crédito ofertado sofreu uma pronunciada diminuição relativamente à sua participação no Pib regional. As reduções havidas significaram uma queda de mais de metade (regiões Norte, Nordeste e Centro) do seu percentual no Pib entre 1990 e 2002 e de cerca da metade na região Sul (de 0,61% em 1990 para 0,33% em 2002). Na região Sudeste, houve clara manutenção do patamar de oferta de crédito durante a década, cuja importância relativa no Pib regional sofreu uma queda pouco importante comparativamente às experiências nas outras regiões brasileiras: foi de 0,55% em 1990, passando para 0,47% em 1995 e para 0,45% em 2002.

Esta performance mais exitosa na região Sudeste não deixou de ter implicações sobre a distribuição do conjunto de recursos entre as cinco regiões brasileiras. *"A análise da distribuição espacial do gasto público com recurso do FGTS e do Tesouro, desagregada por gestão, revela que a maior parcela dos recursos foi destinada à região sudeste, que teve sua participação aumentada de 41% para 62% entre a primeira gestão*

[16] Zamboni (2004: 11) também apontou para este decréscimo de importância relativamente ao Pib nacional. Usando os dados agregados por períodos relevantes, este autor afirmou*: "Assim, comparado ao PIB ou à Formação Bruta de Capital Fixo – FBCF, o valor dos financiamentos contratados mais as respectivas contrapartidas, viu sua proporção diminuir no mesmo período* [referindo-se, respectivamente aos anos de 1990/92 e 1998/2002] *de 0,75% para 0,48% com relação ao PIB e de 3,32% para 2,17% com relação à FBCF."*

estudada – 1990/1994 – e a última – 1999/2002 – [...] Á exceção do sudeste, todas as demais regiões tiveram sua participação reduzida. Na região norte a redução foi de 6% para 3%, na região nordeste de 24% para 16%, na sul de 16% para 14% e na centro-oeste de 7% para 6%.[...]." (Zamboni, 2004: 18).

Fato muito representativo do impacto que os financiamentos habitacionais durante a última década tiveram sobre a expansão da atividade produtiva foi a constatação de que a maior parte do crédito destinou-se à comercialização de moradias e não à construção de unidades novas. No conjunto dos recursos do FGTS, durante os anos de 1995 e 2002, cujo montante foi de R$ 22,8 bilhões, aproximadamente R$ 12,6 bilhões, isto é, 56%, foram alocados para a aquisição de moradias prontas, isto é, para a comercialização. Apenas R$ 7,3 bilhões ao longo daquele mesmo período foram destinados para a produção de imóveis novos.

Duas conseqüências negativas resultam deste quadro: uma está diretamente relacionada com o fato de a deprimida oferta de crédito habitacional ao privilegiar recursos para a comercialização de moradias em detrimento da construção de unidade novas, teve impacto pequeno sobre a formação de capital do país, agravando o quadro geral de baixo crescimento econômico que já estava instalado em função da estabilidade macroeconômica. A segunda, é que o enfrentamento da questão colocada pelo elevado déficit habitacional no país não ocorreu (Zamboni, 2004).

Tabela 4.14
Brasil e Regiões
Estimativas Anuais do Financiamento Federal para Habitação *
1990 a 2002
Em R$ mil de 2002

Médias do Período	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	C.Oeste	Brasil
1990 a 1992	391.210	1.616.041	3.242.151	1.116.383	503.507	6.869.292
1993 e 1994	211.847	873.404	1.754.242	605.808	271.313	3.716.614
1995 a 1998	210.386	1.076.273	3.247.234	1.047.474	476.343	6.057.710
1999 a 2002	147.792	922.975	3.418.995	778.940	339.218	5.607.920

Fonte: Caixa Econômica Federal/Ministério das Cidades/Banco Central. Apud Zamboni (2004).
Nota: * Médias anuais calculadas com base nos agregados dos períodos 1990/92; 1993/94; 1995/98; e 1999/2002, fornecidos por Zamboni (2004).

Tabela 4.15
Brasil e Regiões
Estimativas do Financiamento Federal para Habitação * como Proporção dos Pibs Regionais e Nacional
1990, 1993, 1995, 1999 e 2002
(%)

	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	C.Oeste	Total
1990	0,79%	1,25%	0,55%	0,61%	0,97%	0,68%
1993	0,38%	0,64%	0,29%	0,31%	0,44%	0,35%
1995	0,39%	0,72%	0,47%	0,50%	0,68%	0,52%
1999	0,27%	0,56%	0,47%	0,35%	0,42%	0,45%
2002	0,24%	0,53%	0,45%	0,33%	0,36%	0,42%

Fonte: Caixa Econômica Federal/Ministério das Cidades/Banco Central. Apud Zamboni (2004).
Nota: * Com base nos dados apresentados na tabela 4.14.

- **Instrumentos Clássicos da Política Regional**

d) Fundos Constitucionais (FNO, FCO e FNE)

Criados em 1988 pela nova Constituição, esses fundos são formados por uma fração de 3% do montante do imposto sobre produtos industrializados (IPI) e do imposto de renda (IR - pessoa física e jurídica) arrecadados em cada ano. Desse total 60% destinam-se aos estados da região Nordeste (e parte de Minas Gerais), e o restante é dividido igualmente entre as regiões Norte e Centro-Oeste. No que toca à região Nordeste, o uso dos recursos não é livre espacialmente: metade dos direcionados para a região deve ser alocada no seu semi-árido.

A administração dos fundos é feita pelas superintendências de desenvolvimento regional (atualmente, agências de desenvolvimento: Agência de Desenvolvimento do Nordeste-ADENE e a Agência de Desenvolvimento da Amazônia-ADA) e por instituições financeiras governamentais nas regiões: no Nordeste, o Banco do Nordeste (BNB), na Amazônia o Banco da Amazônia (BASA), e na região Centro-Oeste, o Banco do Brasil. Quanto à destinação final dos recursos dos três Fundos, eles devem ser utilizados apenas no financiamento do setor produtivo. Esta restrição tem efeitos muito limitantes para o desenvolvimento regional, pois, principalmente nas regiões Norte e Nordeste, é a insuficiência de infra-estrutura sócio-econômica um problema grave que, no entanto, não pode ser resolvido com esta fonte de recursos.

Os números relevantes dos repasses do tesouro nacional para os fundos constitucionais para o período de 1989 a 2001 estão indicados nas tabelas 4.16 e 4.17. Embora com valores, em termos reais, crescentes, pois a base de sustentação dos fundos – os impostos federais IPI e IR – teve performance positiva ao longo da última década, fica claro que sua evolução se dá a taxas muito reduzidas.

Como proporção dos Pibs regionais os repasses acima aludidos não ultrapassaram a marca de 1% do Pib regional. No caso do Nordeste se chegou mais perto em 2001 com 0,9%. Na média, como proporção do Pib, os repasses estão na faixa dos 0,7 a 0,8 % em todas as regiões. Embora constituindo oferta segura de créditos para as regiões, pois estão vinculados constitucionalmente à arrecadação nacional daqueles impostos, seu crescimento esteve aquém do possível, dada a preponderância que as contribuições sociais arrecadadas pelo governo federal (que não precisam ser divididas com estados e municípios) passaram a ter na carga tributária face ao conjunto dos impostos[17].

[17] Conforme apontou Varsano (2002), ao final da década de 80, as contribuições cumulativas correspondiam a cerca de 6% da carga tributária do país; fração que passou para 19% da mesma em 2001.

Tabela 4.16
Repasses da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) aos
Fundos Constitucionais Regionais
Em R$ de 2002

	FCO	FNO	FNE	Total
1989	165.478	165.478	496.433	827.389
1990	377.737	377.737	1.133.211	1.888.685
1991	308.794	308.794	926.383	1.543.971
1992	307.437	307.437	922.312	1.537.187
1993	342.217	342.217	1.026.651	1.711.084
1994	335.378	335.378	1.006.137	1.676.893
1995	389.327	389.327	1.167.985	1.946.639
1996	375.115	375.115	1.125.346	1.875.576
1997	388.902	388.902	1.166.703	1.944.506
1998	413.125	413.125	1.239.376	2.065.627
1999	432.896	432.896	1.298.688	2.164.481
2000	461.387	461.387	1.384.160	2.306.933
2001	528.394	528.394	1.585.183	2.641.971

Fonte: Dados brutos: Secretaria do Tesouro Nacional, STN.
Dados reelaborados pela Secretaria de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional. "Sistema de Informações Geranciais" em Jul/2003. Obtidos no site: www.integracao.gov.br.

Tabela 4.17
Repasses da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) aos
Fundos Constitucionais como Proporção dos Pibs Regionais
(%)

	FCO	FNO	FNE	Total *
1989	0,33%	0,32%	0,38%	0,36%
1990	0,73%	0,76%	0,88%	0,82%
1991	0,50%	0,65%	0,68%	0,63%
1992	0,54%	0,71%	0,71%	0,67%
1993	0,56%	0,62%	0,76%	0,68%
1994	0,49%	0,59%	0,70%	0,62%
1995	0,56%	0,72%	0,78%	0,71%
1996	0,51%	0,67%	0,71%	0,65%
1997	0,50%	0,71%	0,72%	0,66%
1998	0,49%	0,74%	0,77%	0,68%
1999	0,54%	0,78%	0,79%	0,72%
2000	0,51%	0,77%	0,81%	0,72%
2001	0,56%	0,84%	0,91%	0,80%

Fonte: Dados brutos: Secretaria do Tesouro Nacional, STN.
Dados reelaborados pela Secretaria de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional. "Sistema de Informações Geranciais" em Jul/2003. Obtidos no site: www.integracao.gov.br.
Nota : * Somatório dos três Fundos constitucionais sobre somatório dos Pibs regionais

e) Fundos Fiscais (FINOR, FINAM e FUNRES)

Com objetivo de promover o desenvolvimento econômico nas regiões Norte e Nordeste, o governo federal criou ainda no início da década de 1960 o "Sistema 34/18" de incentivos fiscais que operaria, desde então, uma significativa transferência interregional de poupança ao tornar rentáveis possibilidades de inversões produtivas do empresariado nas regiões menos desenvolvidas. Posteriormente, em 1969 também o estado do Espírito Santo passou a ser beneficiado pelo sistema de incentivos fiscais sob administração do Grupo Executivo para Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo (GERES). Somente em meados da década de 1970, no âmbito de uma reformulação institucional no sistema de incentivos fiscais, foram criados os Fundos de Investimento do Nordeste, da Amazônia e do Espírito Santo (Finor, Finam e Funres)[18].

Por meio destes instrumentos de apoio à inversões produtivas nas referidas regiões o governo brasileiro promoveu, de modo mais marcante, nos estados do Nordeste uma exitosa recuperação e renovação do parque industrial, processos sobre os quais a literatura especializada denominou de 'nova indústria' estimulada pelos mecanismos de incentivos fiscais, cambiais e financeiros e caracterizada pela consolidação de novos ramos industriais especializados em bens de consumo não-duráveis e intermediários (Guimarães, 1989).

Os fundos de investimento foram cruciais para a alavancagem da taxa de inversão das regiões Norte e Nordeste de modo que estas pudessem atingir taxas de crescimento econômico inéditas nas suas histórias recentes, em alguns períodos das décadas de 70 e 80 até mesmo superiores ao que ocorria no restante do país; o que veio a permitir que a desconcentração da atividade econômica vingasse entre 1970 e 1985.

Em função da expansão dos mecanismos de incentivos fiscais para outras atividades que não as do Finor/Finam, entretanto, a importância destes diminuiu consideravelmente. Bezerra (1990) demonstrou que, já a partir do início dos anos 1970, a participação relativa deste dois fundos no total dos incentivos fiscais do imposto de renda pessoa jurídica (IRPJ) começou a declinar: esteve em 76,1% em 1970, quando em 1963 teria sido de 100%. Em 1975, os dois fundos eram responsáveis por 35,8% do total dos incentivos do país e em

[18] Criados pelo Decreto-Lei no. 1.376 de 12/12/1974, que criou também os fundos setoriais (FISET-Pesca, FISET-Turismo e FISET-Reflorestamento). Para uma análise sintética do papel dos incentivos fiscais desde o início de implementação até final dos anos 80 ver Agostinho F. Bezerra (1990), o qual incorpora os julgamentos das avaliações técnicas realizadas por especialistas na década de 70 – Goodman e Albuquerque (1974) e Mahar (1978) – e também as feitas pela Comissão de Avaliação de Incentivos Fiscais (COMIF) em 1986.

1980 a participação relativa caiu ainda mais, para apenas 28,9% do total. Esta trajetória declinante foi concomitante com a expansão dos recursos destinados aos fundos setoriais (pesca, turismo e reflorestamento) e ao Programa de Integração Nacional-PIN e Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste-PROTERRA.

Na verdade, duas razões preponderantes concorreram para declínio dos fundos fiscais (Finam e Finor) no conjunto das isenções fiscais dadas pelo Estado brasileiro. A primeira foi a ênfase dada pelas políticas regionais de desenvolvimento, em início dos anos 70, à modernização da agropecuária a qual passou a competir com os recursos para a industrialização[19]. A segunda refere-se ao caráter mais competitivo que a Zona Franca de Manaus, criada em 1967, passou a exercer no conjunto de incentivos fiscais.

Para o período recente de 1995 a 98, análise feita por Mendes (2000) corrobora a perda de importância relativa destes instrumentos no conjunto das renúncias fiscais operacionalizadas pelo estado brasileiro. As seguintes participações relativas do Finor/Finam no total dos incentivos fiscais foram calculadas pelo autor: 13,3% em 1995; 23,3% em 1996, 34,0% em 1997 e 26,0% em 1998. As evidências são, efetivamente, de pouco fôlego destes mecanismos como elementos de estímulo, em que pese um breve crescimento entre 1995 e 1997, à atividade produtiva.

A longa jornada de crise e descontrole das contas públicas ocasionada, entre outros fatores, pelo ajustamento imposto pela crise do endividamento externo, na década de 80 e, posteriormente, na década de 90 pelas tentativas de retomada da estabilidade com um processo radical de abertura comercial e financeira do país para o exterior, levou a um enfraquecimento da ação do Estado no desenvolvimento regional. De um lado, o amplo leque de instrumentos e recursos montado entre as décadas de 60 e 70 passou a ser fragilizado pela crise macroeconômica; de outro, a internacionalização passiva da estrutura produtiva brasileira na década de 90 tornou, em muitos sentidos, obsoletos os instrumentos e as instituições voltados para o desenvolvimento regional (ver tabela 4.18).

O governo FHC considerou extintos, por meio da Medida Provisória No. 2.146-1 de 04/05/2001, o FINAM e o FINOR, dando assim um basta a instrumentos que durante cerca de quatro décadas deram importantes contribuições para a transformação das economias do

---

[19] "*Para financiar o PIN, o Governo Federal vinculou 30% dos recursos dos fundos do "Sistema 34/18", de incentivos à industrialização no Nordeste e na Amazônia. Como resultado final, o PIN agravou os problemas da Amazônia e não solucionou os do Nordeste.*" (Bercovici, 2003: p.121).

Nordeste e da Amazônia. Sem reconhecer que uma causa crucial para o enfraquecimento destes instrumentos no período recente emanava da própria política macroeconômica de juros reais elevados inviabilizando a tomada de crédito, imputou-se os problemas de menor efetividade e eficácia da aplicação dos incentivos e a má gestão das instituições regionais (Sudam e Sudene) como os elementos explicativos da perda de relevância dessas instituições e de seus meios clássicos de operação.

Tabela 4.18
Repasses da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) aos
Fundos Fiscais Regionais de Investimento
1970 a 2001
Em R$ de 2002

	FINAM	FINOR	FUNRES	Total
1970	769.647	1.659.712	n.d.	2.429.359
1971	608.702	1.649.170	n.d.	2.257.871
1972	478.130	1.284.891	n.d.	1.763.021
1973	410.874	905.730	n.d.	1.316.604
1974	421.406	1.208.998	n.d.	1.630.405
1975	688.151	1.846.600	n.d.	2.534.751
1976	408.728	1.180.770	n.d.	1.589.498
1977	393.463	1.152.284	n.d.	1.545.747
1978	364.819	938.107	n.d.	1.302.927
1979	359.826	817.786	n.d.	1.177.611
1980	410.659	955.844	n.d.	1.366.504
1981	448.393	1.126.117	n.d.	1.574.510
1982	532.919	1.278.665	n.d.	1.811.584
1983	420.723	1.041.510	n.d.	1.462.233
1984	334.686	966.030	n.d.	1.300.715
1985	321.988	1.077.023	n.d.	1.399.011
1986	1.372.466	2.472.965	n.d.	3.845.430
1987	688.084	1.170.668	n.d.	1.858.752
1988	918.011	847.273	n.d.	1.765.284
1989	n.d.	n.d.	n.d.	0
1990	n.d.	n.d.	n.d.	0
1991	n.d.	n.d.	n.d.	0
1992	n.d.	n.d.	n.d.	0
1993	n.d.	n.d.	n.d.	0
1994	n.d.	n.d.	n.d.	0
1995	599.491	607.156	21.493	1.228.139
1996	241.023	618.636	23.061	882.720
1997	365.664	665.260	32.410	1.063.333
1998	469.200	556.533	18.076	1.043.809
1999	515.498	422.724	23.825	962.047
2000	650.585	507.476	19.723	1.177.783
2001*	117.819	131.679	4.488	253.985

Fonte: Dados brutos: STN/SUDAM/BASA para Amazônia Legal; STN/SUDENE/BNB para região Nordeste; e STN/GERES/BANDES para o estado do Espírito Santo. Dados obtidos no site eletrônico do Ministério da Integração Nacional (www.integracao.gov.br/fundos/fundos_fiscais/).
Dados de 1970 a 1975: a) SUDAM: desembolsos de fundos de crédito fiscal por Dennis Mahar (1978: 118).
b) Para Nordeste, as liberações de recursos fiscais de 1970 a 75 por Albuquerque & Cavalcanti (1976: p. 126)
Dados de 1976 a 1988: Finor e Finam durante o período de 1976 a 1988 por Agostinho F. Bezerra (1990).
Dados de 1995 a 2001: Sistema Gerancial de Informações- Nov/2003, Ministério da Integração Nacional.
Nota: * Dados de janeiro a maio.

- **Síntese da Oferta de Crédito do Governo ao Setor Privado**

Reunidas as principais fontes de crédito do governo ao setor privado, já se tem elementos mais substantivos para o dimensionamento da atuação pública como provedor de recursos para a expansão da atividade produtiva no país.

Antes, entretanto, faz-se necessário colocar alguns esclarecimento teóricos acerca da importância do crédito bancário para as economias menos desenvolvidas. Em geral, caracterizando-se por ter um nível de renda baixo e uma rede bancária também menos desenvolvida, a oferta de crédito tende a ser menor que a mesma nas regiões mais desenvolvidas; daí que a preferência pela liquidez em economias periféricas é maior que em economias centrais, pois nas primeiras observa-se maior retenção de papel-moeda pelo público e menor volume de depósitos como proporção da renda.

Decorre deste quadro que atributos importantes para o sistema bancário oferecer crédito numa região, como segurança e a confiança, são maiores nas regiões desenvolvidas. O incentivo para investir em ativos menos líquidos e mais rentáveis é, portanto, maior na região central que nas periferias regionais de um país. O crédito tende, neste contexto, a se concentrar, adicionando elementos ao reforço da causação circular acumulativa (no sentido proposto por Myrdal), nas regiões já mais desenvolvidas: o maior nível de renda e as melhores possibilidades de inversões tendem a atrair mais crédito bancário para as áreas desenvolvidas, que por sua vez, alimenta ainda mais a expansão da renda. Ficando as periferias regionais em situação de desvantagem e, desse modo, sob imperiosa necessidade de intervenção pública para redirecionar a oferta de crédito que venha a alterar o seu alto grau de preferência pela liquidez e que, simultaneamente, reduza a insegurança e a incerteza relacionadas com o retorno do investimento produtivo[20].

Está claro que a década de 70 foi aquela em que o Estado brasileiro reuniu as condições mais propícias para fomentar estímulo no setor privado nacional. Particularmente, entre os anos de 1974/76 é que a proporção "crédito para investimento/ Pib" foi mais alta, atingindo, respectivamente, 4,4%, 6,32% e 5,6% do Pib em 1974, 1975 e 1976. O gráfico 4.3 e as tabelas 4.19 e 4.20 reúnem os dados relevantes para o período 1970/2001.

---

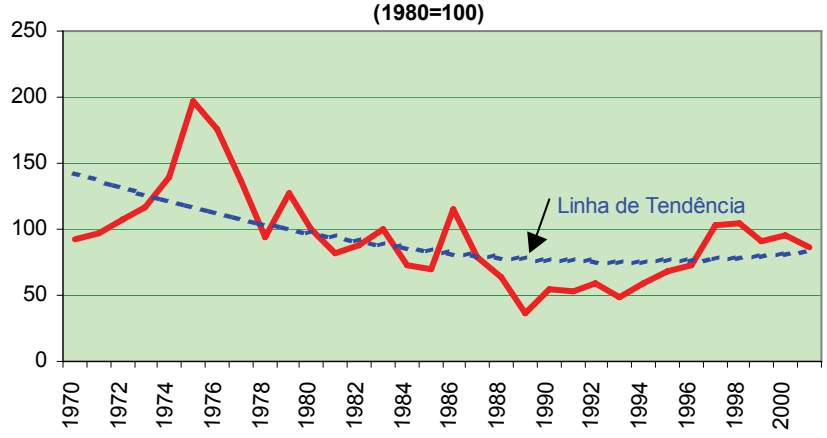
[20] Uma discussão mais extensa, numa perspectiva pós-keynesiana, sobre os aspectos regionais do sistema de crédito em economias capitalistas pode ser encontrada em Amado (1997 e 1998). Para discussões recentes que aliam elementos teóricos com a questão regional brasileira ver Jayme Jr. e Crocco (2005), Cavalcante, Crocco e Jayme Jr. (2004) e Crocco (2003).

A partir de 1980, a trajetória dos recursos mostrou efetiva queda relativamente ao Pib total – com exceção do ano de 1986 (ano do plano Cruzado) quando o crédito para investimento atingiu 3,68% do PIB e representou um salto isolado na tendência declinante.

Considerando-se que para a rubrica do crédito habitacional não foi possível obter as estimativas de crédito governamental entre 1970 e 1989, pode-se, entretanto, imputar que o volume total de recursos ofertados deve ter sido ainda maior entre os anos 70 e 80. De fato, os recursos do Sistema Financeiro de Habitação foram substancialmente mais elevados entre 1970 e 1985 que no período posterior[21].

Entre 1989 e 1994, os recursos estiveram em seu patamar histórico mais baixo, somente se recuperando a partir de 1995. Mesmo admitindo-se a ausência de estimativas para os fundos fiscais Finor e Finam nos anos 1989/94, cuja trajetória de perda de importância como fonte de recursos, no entanto, era clara. O que não alteraria substancialmente o resultado geral dos fundos públicos para crédito à atividade produtiva.

Gráfico 4.3
Brasil
Índice da Razão Crédito Governamental / PIB, 1970 a 2001
(1980=100)



Fonte: ver Tabela 3.32

A recuperação da capacidade governamental em ofertar crédito melhora pós-1995, no entanto, seus níveis ficaram mais próximos do que se via no início dos anos 80 (já um

[21] Zamboni (2004: 22) contrastando os recursos médios anuais para financiamento do período 1999/2002 com valores atingidos na década anterior observou que no período recente o patamar encontra-se, em cerca de metade àquele observado no início dos anos 80: *"Mesmo observando-se uma tendência crescente no valor anual dos financiamentos, a média do último período de R$ 3,5 bilhões anuais ainda representa pouco menos de 50% das contratações anuais em habitação entre 1980 e 1982, período em que o FGTS obteve o melhor desempenho historicamente em termos de valor financiado e unidades contratadas."*

período em que a crise se instala no país) que os patamares ocorridos na década de 70. O gráfico anterior permite uma visualização das tendências observadas.

Tomando-se como referência para comparação o valor do crédito em 1980 (=100), está evidente que esta forma de atuação governamental foi mais forte em meados da década de 70 e desde então sofreu certa involução até atingir seus valores mínimos entre final dos 80 e início dos 90 (ver linha de tendência no gráfico). A recuperação pós-Plano Real permitiu que, entretanto, somente em alguns poucos anos a razão crédito governamental/Pib se igualasse ou ultrapassasse aquela observada em 1980: foi o que aconteceu apenas em 1997 e 1998.

Em face da adoção de uma moldura macroeconômica de forte restrição fiscal como pressuposto para que a estabilização tomasse curso efetivo, desde de 1993 que a contenção do crédito tornou-se um objetivo a ser perseguido. Com a Resolução 2.008 de 28/07/1993 do Banco Central um forte contingenciamento do crédito veio a termo. Esta resolução buscava o seguinte, conforme o artigo 1°: *"Manter limitadas aos saldos existentes em 31.12.89...as operações de empréstimos e financiamentos, títulos descontados...realizadas pelas instituições financeiras...com: Administração Direta, Empresas Públicas...Autarquias e Fundações...Ou Demais Órgãos ou Entidades da União, Estados, DF e Municípios"*. Uma flexibilização das restrições ao crédito estabelecidas pela resolução 2.008 seria feita somente anos mais tarde, em 14 e 26 de dezembro de 1997, com, respectivamente, as Resoluções 2.444 e 2.461 também do Banco Central. A primeira visava restabelecer um nível superior para empréstimos ao tomar como referência os saldos apurados em 30/09/1997. A segunda resolução, por sua vez, relaxou as restrições impostas pelas resoluções anteriores apenas para o BNDES e permitiu que as operações aprovadas pelo comitê de crédito deste Banco até 14 de novembro de 1997 não estariam mais limitadas.

São estas limitações ao crédito que vigoraram durante o governo FHC que explicam parte importante da fraca performance das fontes públicas de crédito ao investimento privado ao longo da década. Os elementos de retardo das taxas de crescimento da economia estavam sendo pouco a pouco consolidados pela autoridade monetária e em maio de 2000, com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, os impedimentos à obtenção de recursos para investimento tomaram forma ainda mais grave.

No que toca à composição relativa das várias fontes de crédito (tabela 4.20), observa-se nitidamente a importância que o Sistema BNDES logrou assumir nestas últimas

três décadas. Saindo de 25% do total calculado do crédito oficial em 1970, tem atingido 70% do total em 2000. Perderam fôlego ao longo do percurso da análise, os recursos do crédito rural destinados exclusivamente ao investimento (sem contar, portanto, os recursos do custeio e da comercialização) que respondiam por metade do crédito governamental aqui analisado no início dos setenta, mas em nítida involução nas décadas subsequentes (em 2000, apenas 6,9% do total). O mesmo se verificou para os recursos dos fundos regionais de investimento que assomaram patamares relativos bem elevados nos anos iniciais dos setenta (21,9% em 1970, 17,4% em 1971 e 11,0% em 1972) declinando acentuadamente nas décadas posteriores até atingir 2,9% do total dos recursos de crédito para investimento em 2000.

As informações obtidas permitem especular por um processo de substituição interna de fontes de crédito governamentais no decorrer da longa crise econômica das últimas duas décadas no país. O Sistema BNDES assumindo a liderança da oferta de fundos públicos ao setor empresarial; o crédito rural e o habitacional em crise aberta não puderam recompor sua capacidade de empréstimo; e, por último, a perda de importância do sistema de incentivos fiscais para o desenvolvimento regional que tem sido contrabalançada, entretanto, em parte pelos aportes de recursos dos fundos constitucionais.

Desse modo, os instrumentos com caráter eminentemente regional, como os fundos fiscais (Finor, Finam e Funres) e os fundos constitucionais (FNE, FINAM e FCO), de forma agregada representam patamares relativos inferiores a 10% do total das fontes analisadas. O caráter de excepcionalidade que emergia destes instrumentos para atacar especificidades do atraso relativo das regiões Norte e Nordeste tem se tornado cada vez mais insignificante no bojo da crise da política regional brasileira. Por outro lado, são os instrumentos cujo caráter de institucionalidade ‘supra-regional’, como o BNDES, os recursos da política agrícola e da habitacional, que passaram a assumir papel relevante como fonte de estímulo à atividade empresarial. A preocupação com a dimensão espacial do desenvolvimento tem ficado então mais enfraquecida neste contexto de maior transcendência dos instrumentos com enfoques mais setoriais e menos regionais. Não é por outro motivo que tanto o crédito rural quanto o crédito habitacional apresentaram tendência a se concentrar nas regiões de maior desenvolvimento, corroborando as predições teóricas de que é nas regiões de nível mais alto de renda, em que os riscos e a incerteza sobre o retorno do investimento são menores, que o crédito tende a ser retido.

A importância do conjunto das fontes de recursos creditícios nas economias regionais pode ser dimensionada a partir dos dados observados na tabela 4.21. Nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, as periferias nacionais, o crédito foi mais importante na década de 70 e até meados dos 80; caindo acentuadamente nos anos 90. Em particular, o ponto crítico da oferta de crédito está entre 1989 e 1993 quando ocorrem os montantes mais baixos da série investigada. Depois do Plano Real, houve uma retomada que, entretanto, não teve continuidade, ficando restrita, grosso modo, aos anos de 1994 a 1997 para o Brasil e para as regiões. Após 1998, a tendência mais observada é de declínio nas regiões.

Em suma, conquanto foi constatada uma relutante retomada do crédito ao investimento, no conjunto das fontes investigadas, durante a segunda metade dos anos 90, esta não foi suficiente para restaurar patamares médios (como proporção do Pib) atingidos na década de 70, quando a economia nacional crescia aceleradamente, nem os da década de 80, a 'década perdida'. Do ponto de vista dos instrumentos utilizados de maneira explícita pela política regional, a desfiguração de sua importância para a ativação do investimento privado tem sido flagrante. Torna-se assim evidente que a restauração de níveis mais elevados de investimento nas áreas da periferia nacional somente ocorrerá quando a economia nacional retomar uma trajetória de crescimento persistente e com taxas superiores às vigentes desde início dos 90.

Tabela 4.19
Brasil
Principais Fontes Governamentais de Crédito ao Investimento Privado como Proporção do Pib Total
1970 a 2001

	Sistema de Crédito Bancário				Recursos da Política Regional			TOTAL GERAL
	BNDES [1]	Crédito Rural [2]	Crédito Habitacional [3]	Total	Fundos Constitucionais [4]	Fundos Fiscais [5]	Total	
	(A)	*(B)*	*(C)*	*(D = A+B+C)*	*(E)*	*(F)*	*(G=E+F)*	*(H=D+G)*
1970	0,74%	1,56%	---	2,30%	---	0,65%	0,65%	2,95%
1971	0,87%	1,69%	---	2,56%	---	0,54%	0,54%	3,10%
1972	1,10%	1,96%	---	3,05%	---	0,38%	0,38%	3,43%
1973	1,20%	2,27%	---	3,46%	---	0,25%	0,25%	3,71%
1974	1,80%	2,36%	---	4,15%	---	0,28%	0,28%	4,44%
1975	2,67%	3,24%	---	5,90%	---	0,42%	0,42%	6,32%
1976	2,50%	2,87%	---	5,37%	---	0,24%	0,24%	5,60%
1977	2,51%	1,61%	---	4,13%	---	0,22%	0,22%	4,35%
1978	1,44%	1,38%	---	2,82%	---	0,18%	0,18%	3,00%
1979	2,38%	1,56%	---	3,94%	---	0,15%	0,15%	4,09%
1980	1,71%	1,33%	---	3,04%	---	0,16%	0,16%	3,20%
1981	1,40%	1,01%	---	2,41%	---	0,19%	0,19%	2,60%
1982	1,79%	0,80%	---	2,58%	---	0,22%	0,22%	2,80%
1983	2,14%	0,87%	---	3,01%	---	0,18%	0,18%	3,19%
1984	1,80%	0,39%	---	2,19%	---	0,15%	0,15%	2,35%
1985	1,55%	0,51%	---	2,07%	---	0,15%	0,15%	2,22%
1986	1,53%	1,76%	---	3,28%	---	0,39%	0,39%	3,68%
1987	1,60%	0,75%	---	2,35%	---	0,18%	0,18%	2,53%
1988	1,34%	0,51%	---	1,85%	---	0,17%	0,17%	2,02%
1989	0,80%	0,29%	---	1,09%	0,08%	n.d.	0,08%	1,16%
1990	0,66%	0,19%	0,68%	1,54%	0,19%	n.d.	0,19%	1,73%
1991	0,73%	0,15%	0,68%	1,56%	0,15%	n.d.	0,15%	1,71%
1992	0,79%	0,24%	0,68%	1,71%	0,15%	n.d.	0,15%	1,87%
1993	0,67%	0,36%	0,35%	1,38%	0,16%	n.d.	0,16%	1,55%
1994	0,95%	0,47%	0,33%	1,75%	0,15%	n.d.	0,15%	1,90%
1995	1,16%	0,22%	0,52%	1,90%	0,17%	0,11%	0,27%	2,17%
1996	1,40%	0,19%	0,51%	2,10%	0,16%	0,07%	0,23%	2,33%
1997	2,31%	0,23%	0,49%	3,03%	0,16%	0,09%	0,24%	3,27%
1998	2,37%	0,24%	0,49%	3,10%	0,17%	0,08%	0,25%	3,35%
1999	1,98%	0,21%	0,45%	2,64%	0,17%	0,08%	0,25%	2,89%
2000	2,13%	0,21%	0,43%	2,78%	0,18%	0,09%	0,27%	3,04%
2001	2,10%	n.d.	0,42%	2,53%	0,20%	0,02%	0,22%	2,75%

Fonte: Relatório Anual do BNDES (vários números); Anuário Estatístico do Crédito Rural- BACEN (vários números); Secretaria do Tesouro Nacional-STN para dados de Fundos Constitucionais; STN/SUDAM/BASA para os recursos do FINAM; STN/SUDENE/BNB para os recursos do FINOR; e STN/GERES/BANDES para os recursos do FUNRES.

Notas: 1) Valores referentes a Desembolsos do Sistema BNDES (operações Diretas e Indiretas) e Subsidiárias (FINAME e BNDESPAR).
2) Financiamentos de crédito rural apenas para investimento. Sem considerar, portanto, o crédito a custeio e à comercialização.
3) Os valores totais (FGTS, Tesouro e SBPE) dos quatro subperíodos entre 1990/2002 foram distribuídos igualmente ano a ano da série a partir de 1990.
4) Instituídos no âmbito da nova Constituição de 1988, os fundos constitucionais entraram em funcionamento em 1989.
5) Fundos Fiscais de Investimento: FINAM para Amazônia Legal; FINOR para estado do Nordeste e semi-árido de Minas gerais; e FUNRES para o estado do Espírito Santo.

Tabela 4.20
Brasil
Composição Relativa das Principais Fontes Governamentais de Crédito ao Investimento Privado
(%)

	Sistema de Crédito Bancário				Recursos da Política Regional			TOTAL GERAL
	BNDES [1]	Crédito Rural [2]	Crédito Habitacional [3]	Total	Fundos Constitucionais [4]	Fundos Fiscais [5]	Total	
	(A)	*(B)*	*(C)*	*(D = A+B+C)*	*(E)*	*(F)*	*(G=E+F)*	*(H=D+G)*
1970	25,11%	52,94%	---	78,05%	---	21,95%	21,95%	100%
1971	28,13%	54,42%	---	82,55%	---	17,45%	17,45%	100%
1972	31,94%	57,06%	---	89,00%	---	11,00%	11,00%	100%
1973	32,21%	61,13%	---	93,34%	---	6,66%	6,66%	100%
1974	40,49%	53,13%	---	93,62%	---	6,38%	6,38%	100%
1975	42,21%	51,17%	---	93,39%	---	6,61%	6,61%	100%
1976	44,58%	51,18%	---	95,76%	---	4,24%	4,24%	100%
1977	57,84%	37,09%	---	94,93%	---	5,07%	5,07%	100%
1978	48,08%	46,01%	---	94,09%	---	5,91%	5,91%	100%
1979	58,31%	38,03%	---	96,34%	---	3,66%	3,66%	100%
1980	53,47%	41,56%	---	95,02%	---	4,98%	4,98%	100%
1981	53,93%	38,71%	---	92,64%	---	7,36%	7,36%	100%
1982	63,73%	28,47%	---	92,20%	---	7,80%	7,80%	100%
1983	67,07%	27,23%	---	94,30%	---	5,70%	5,70%	100%
1984	76,69%	16,78%	---	93,47%	---	6,53%	6,53%	100%
1985	70,03%	23,08%	---	93,11%	---	6,89%	6,89%	100%
1986	41,50%	47,85%	---	89,36%	---	10,64%	10,64%	100%
1987	63,25%	29,53%	---	92,78%	---	7,22%	7,22%	100%
1988	66,34%	25,07%	---	91,42%	---	8,58%	8,58%	100%
1989	68,70%	24,53%	---	93,23%	6,77%	n.d.	6,77%	100%
1990	38,35%	11,13%	39,63%	89,10%	10,90%	n.d.	10,90%	100%
1991	42,64%	8,86%	39,60%	91,10%	8,90%	n.d.	8,90%	100%
1992	42,31%	13,01%	36,51%	91,83%	8,17%	n.d.	8,17%	100%
1993	43,57%	23,24%	22,73%	89,54%	10,46%	n.d.	10,46%	100%
1994	50,11%	24,58%	17,44%	92,13%	7,87%	n.d.	7,87%	100%
1995	53,60%	10,01%	23,88%	87,48%	7,67%	4,84%	12,52%	100%
1996	60,07%	8,32%	21,72%	90,11%	6,72%	3,16%	9,89%	100%
1997	70,59%	7,04%	14,95%	92,58%	4,80%	2,62%	7,42%	100%
1998	70,87%	7,04%	14,60%	92,51%	4,98%	2,52%	7,49%	100%
1999	68,62%	7,19%	15,53%	91,34%	5,99%	2,66%	8,66%	100%
2000	70,11%	6,97%	14,14%	91,22%	5,82%	2,97%	8,78%	100%
2001	76,56%	n.d.	15,46%	92,02%	7,28%	0,70%	7,98%	100%

Fonte: Relatório Anual do BNDES (vários números); Anuário Estatístico do Crédito Rural- BACEN (vários números); Secretaria do Tesouro Nacional-STN para dados de Fundos Constitucionais; STN/SUDAM/BASA para os recursos do FINAM; STN/SUDENE/BNB para os recursos do FINOR; e STN/GERES/BANDES para os recursos do FUNRES.

Notas: 1) Valores referentes a Desembolsos do Sistema BNDES (operações Diretas e Indiretas) e Subsidiárias (FINAME e BNDESPAR).
2) Financiamentos de crédito rural apenas para investimento. Sem considerar, portanto, o crédito a custeio e à comercialização.
3) Os valores totais (FGTS, Tesouro e SBPE) dos quatro subperíodos entre 1990/2002 foram distribuídos igualmente ano a ano da série a partir de 1990.
4) Instituídos no âmbito da nova Constituição de 1988, os fundos constitucionais entraram em funcionamento em 1989.
5) Fundos Fiscais de Investimento: FINAM para Amazônia Legal; FINOR para estado do Nordeste e semi-árido de Minas gerais; e FUNRES para o estado do Espírito Santo.

Tabela 4.21
Brasil e Regiões
Crédito Governamental ao Setor Privado* como Proporção (%) do Produto Regional
Anos Escolhidos entre 1970 e 2001

	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	C. Oeste	Brasil
1970	10,6%	6,4%	1,8%	3,7%	3,9%	2,9%
1971	8,1%	6,9%	1,9%	4,2%	4,2%	3,1%
1972	7,7%	6,5%	2,2%	4,4%	7,6%	3,4%
1973	7,0%	6,6%	2,6%	4,7%	7,9%	3,7%
1974	5,8%	7,6%	3,3%	5,7%	7,4%	4,4%
1975	9,5%	11,8%	4,6%	7,7%	10,1%	6,3%
1976	8,2%	11,0%	3,8%	6,7%	11,9%	5,6%
1977	5,4%	10,2%	2,9%	5,4%	5,3%	4,3%
1978	5,5%	4,7%	1,7%	5,7%	4,2%	3,0%
1979	5,2%	8,3%	2,9%	4,9%	5,9%	4,1%
1980	5,3%	7,4%	2,1%	3,3%	5,7%	3,2%
1981	4,5%	5,9%	1,7%	2,9%	4,4%	2,6%
1982	11,5%	6,1%	1,7%	2,1%	4,5%	2,8%
1983	9,3%	7,3%	1,8%	3,7%	3,8%	3,2%
1984	5,5%	5,0%	1,7%	1,9%	2,8%	2,3%
1985	3,3%	4,0%	1,7%	2,3%	2,4%	2,2%
1986	5,4%	5,9%	2,3%	4,5%	8,5%	3,7%
1987	3,7%	4,3%	1,6%	3,2%	5,1%	2,5%
1988	4,2%	2,9%	1,5%	2,2%	3,6%	2,0%
1989	2,2%	2,2%	0,7%	1,1%	3,2%	1,2%
1990	2,1%	3,6%	1,2%	1,6%	3,3%	1,7%
1991	2,6%	3,6%	1,1%	1,7%	2,3%	1,7%
1992	2,1%	3,0%	1,2%	2,1%	5,4%	1,9%
1993	1,4%	2,7%	0,9%	2,1%	4,0%	1,5%
1994	2,8%	2,4%	1,1%	2,5%	5,9%	1,9%
1995	3,7%	3,7%	1,5%	2,3%	3,6%	2,2%
1996	2,6%	3,9%	1,8%	2,5%	2,9%	2,3%
1997	3,0%	4,6%	2,8%	3,4%	5,1%	3,3%
1998	4,0%	4,3%	3,1%	2,9%	4,4%	3,3%
1999	3,8%	3,5%	2,6%	3,0%	3,6%	2,9%
2000	4,9%	3,8%	2,6%	2,9%	4,3%	3,0%
2001	2,8%	3,6%	2,6%	2,6%	2,9%	2,7%

Fonte: Relatório Anual do BNDES (vários números); Anuário Estatístico do Crédito Rural- BACEN (vários números); Secretaria do Tesouro Nacional-STN para dados de Fundos Constitucionais; STN/SUDAM/BASA para os recursos do FINAM; STN/SUDENE/BNB para os recursos do FINOR; e STN/GERES/BANDES para os recursos do FUNRES.

Nota: * As fontes de crédito governamental para o estímulo ao investimento privado consideradas aqui são as seguintes:

1) Valores referentes a Desembolsos do Sistema BNDES (operações Diretas e Indiretas) e Subsidiárias (FINAME E BNDESPAR);
2) Fundos Constitucionais (FNO, FNE e FCO). Instituídos no âmbito da Constituição de 1988, entraram em funcionamento em 1989;
3) Financiamentos de crédito rural apenas para investimento. Sem considerar, portanto, o crédito a custeio e à à comercialização;
4) Crédito Habitacional. Os valores totais (FGTS, Tesouro e SBPE) dos quatro subperíodos entre 1990/2002 foram distribuídos, igualmente, ano a ano da série a partir de 1990.
5) Fundos Fiscais de Investimento: FINAM para Amazônia Legal; FINOR para estado do Nordeste e semi-árido de Minas Gerais; e FUNRES para o estado do Espírito Santo.

4.2.3.5 – Perspectiva Consolidada da Atuação Governamental via Gasto: Consumo (C_G), Investimento (I_G) e Crédito ao Investimento (I_{GP})

A montagem de um esquema analítico de determinação da renda agregada a partir de seus componentes relacionados exclusivamente ao Governo visou não somente a uma quantificação dos agregados do setor público, mas, mais importante, uma compreensão por meio de rastreamento, tanto quanto possível, dos principais rebatimentos da política econômica sobre a institucionalidade pública direcionada ao aspecto espacial do desenvolvimento brasileiro. Na verdade, o esforço investigativo buscou dar conta dos principais elementos da articulação entre as esferas pública e privada no desenvolvimento recente da economia brasileira, com destaque para a sua dimensão regional.

A investigação apresentou evidências que apontam amplamente o esgotamento da atuação governamental como agente indutor do desenvolvimento seja em sua dimensão nacional, seja nas várias dimensões regionais. Este comportamento é, particularmente, gritante na falência da capacidade de investimento público que situado em patamar em torno de 10% do Pib nacional durante 1970 e 1980, atingiu tão somente, 7,2% do Pib em 1991, chegando a 3,2% em 2000 (ver tabelas 4.22 e 4.23). Em particular, a desmontagem progressiva do sistema produtivo estatal, para além da própria amputação do gasto em investimento, tem implicações graves sobre a perda de coordenação pública sobre a trajetória de desenvolvimento do país por que impossibilita o setor público de usar o investimento do sistema produtivo estatal para criar e/ou consolidar setores estratégicos para o maior poder de fôlego do país no mercado internacional.

Quanto às fontes de crédito público para o investimento, o cenário observado também não se mostrou promissor. A pequena recuperação havida a partir da segunda metade da década de 90 mostrou-se instável – houve expansão lenta em 1995-96, que se tornou mais significativa em 1997-98 e volta a apresentar queda em 1999-2000. Como já mostrado em seções anteriores, a expansão do crédito na década de 1990 explica-se pelo crescimento dos fundos do BNDES para empréstimo, tendo as demais fontes analisadas tendendo para a redução, principalmente, o crédito agrícola e os fundos fiscais de investimento.

É no componente do gasto em consumo do governo que sua atuação sobre a atividade produtiva tem se feito mais presente. No início da década de 70 o consumo do governo correspondia a 73,3% do montante total gasto nas três variáveis de demanda

agregada. Em 1980 o percentual passou para 77,3%, em 1991, para 85,8% e em 2000 chegou a 88,0%. Esta mudança na composição interna do gasto público explica-se pelo enfraquecimento da atuação do governo sobre o investimento – tanto no seu gasto direto (administrações públicas e estatais) quanto no financiamento do crédito.

A crise dos anos 80 e agenda de política econômica mais liberal e com viés anti-intervenção estatal nos anos 90 produziram forte contenção sobre a atuação governamental. Como proporção do Pib nacional, o país chegou ao final do milênio com o total do gasto público (C_G+I_G+I_{GP}) em patamar inferior ao alcançado nas décadas anteriores.

Os elementos mais característicos da relação público-privado no Brasil dos 90 dizem respeito, portanto, a transformações econômicas altamente inibidoras de um papel ativo do estado na ativação da demanda agregada. De um lado, políticas fiscais orquestradas por meio de vendas de ativos estatais, compressão dos salários do funcionalismo público e das compras governamentais geraram desaceleração da demanda e desmotivaram o setor privado a realizar novas inversões. De outro lado, a política monetária apertada com taxas de taxas de juros reais muito altas durante os dois mandatos de FHC criavam outra pressão negativa para que as expectativas empresariais não se concretizassem.

Tabela 4.22
Brasil
Gastos em Consumo, Investimento e Crédito do Governo ao Setor Privado
Em R$ mil de 2002

	Consumo Total (C_G)	Investimento Total (I_G)	Crédito ao Investimento (I_{GP})	Total ($C_G + I_G + I_{GP}$)
1970	76.272.213	37.811.660	11.066.593	125.150.466
1975	173.731.396	71.836.447	38.324.949	283.892.792
1980	308.203.804	110.397.543	27.460.437	446.061.784
1985	228.290.976	61.895.963	20.305.749	310.492.688
1991	323.586.802	74.012.838	17.347.927	414.947.567
1992	333.558.395	74.048.492	18.817.048	426.423.935
1993	379.004.346	71.257.822	16.354.457	466.616.625
1994	336.536.772	65.010.296	21.313.385	422.860.453
1995	307.372.801	54.226.566	25.366.967	386.966.334
1996	303.452.604	57.611.619	27.892.517	388.956.741
1997	312.528.770	59.441.801	40.521.032	412.491.604
1998	281.762.443	54.739.301	41.498.176	377.999.920
1999	300.098.228	40.191.955	36.112.450	376.402.633
2000	315.994.656	42.100.428	39.669.982	397.765.066

Fonte: Dados brutos: FGV e IBGE para consumo e investimento. BNDES, Banco Central Secretaria do Tesouro Nacional, Ministério da Integração Nacional, SUDAM, SUDENE, para fontes de crédito ao investimento.

Tabela 4.23
Brasil
Gastos em Consumo e em Investimento e o Crédito do Governo ao Setor Privado como Proporção (%) do Pib Total

	Consumo Total (C_G)	Investimento Total (I_G)	Crédito ao Investimento (I_{GP})	Total ($C_G + I_G + I_{GP}$)
1970	20,3%	10,1%	2,9%	33,4%
1975	28,7%	11,9%	6,3%	46,8%
1980	35,9%	12,9%	3,2%	52,0%
1985	25,0%	6,8%	2,2%	33,9%
1991	31,9%	7,3%	1,7%	40,9%
1992	33,1%	7,3%	1,9%	42,3%
1993	35,8%	6,7%	1,5%	44,1%
1994	30,0%	5,8%	1,9%	37,8%
1995	26,3%	4,6%	2,2%	33,1%
1996	25,3%	4,8%	2,3%	32,5%
1997	25,3%	4,8%	3,3%	33,3%
1998	22,7%	4,4%	3,3%	30,5%
1999	24,0%	3,2%	2,9%	30,1%
2000	24,2%	3,2%	3,0%	30,5%

Fonte: Dados brutos: FGV e IBGE para consumo e investimento. BNDES, Banco Central Secretaria do Tesouro Nacional, Ministério da Integração Nacional, SUDAM, SUDENE, para fontes de crédito ao investimento.

- **O Governo nas regiões: crise da intervenção, baixo crescimento e manutenção das desigualdades**

Nas cinco grandes regiões brasileiras a capacidade governamental de influenciar a demanda agregada foi arrefecida pós-1985 até o presente momento. Ao final do milênio (em 2000) a alocação de recursos, relativamente ao conjunto do PIB do país, feita pelo setor público no desenvolvimento regional refluiu drasticamente justamente quando a desconcentração produtiva dava sinais de robustez e efetividade. A expressão regional da crise de intervenção do Estado para definir os rumos do desenvolvimento nacional pode ser captada, em sua forma consolidada, pelas evidências da capacidade de dispêndio governamental nas tabelas 4.24 e 4.25.

Desagregando-se, entretanto, as formas de intervenção de acordo com os elementos da demanda agregada – consumo, investimento e o crédito ao investimento – está patente que a crise de intervenção tem sido mais forte e mais relevante na capacidade de realização do gasto em investimento e na oferta do crédito ao investimento. Estas duas fontes tiveram consideravelmente reduzido o seu poder de causar alterações no sistema produtivo empresarial. De um lado por que a redução nas compras governamentais para investimento afeta diretamente a taxa de utilização da capacidade no setor privado, e de outro lado, a falência na capacidade de prover as economias regionais de crédito para o financiamento produtivo impôs limites à expansão capacidade da pré-existente.

Como ficou esclarecido nas seções anteriores, conquanto os recursos do Sistema BNDES para financiamento do setor empresarial no país tenham se expandido na última década, mais especificamente, depois de 1994, o mesmo não ocorreu – nem na mesma intensidade – com as demais fontes de crédito analisadas. Com preocupação, foi notada a trajetória de descenso dos recursos disponíveis para o setor privado originados das isenções fiscais administradas pelos fundos fiscais do Finor e Finam, implicando que no momento atual da economia brasileira estes mecanismos de desenvolvimento regional apresentam baixo potencial indutor da transferência de plantas produtivas (por meio da relocalização e/ou localização de uma planta adicional) das regiões mais desenvolvidas para as menos, tal como se caracterizou de modo muito favorável nas décadas de 60, 70 e início dos 80.

A crise do investimento público tornou o gasto governamental em consumo (salários, compras de bens e serviços e gastos de assistência previdenciária) relativamente mais importante no conjunto dos instrumentos operados pelo governo. Se nos anos de 1970

e 1980 este tipo de gastos compunha entre, respectivamente, 60% e 69,0% dos gastos totais governamentais; ao longo da última década o seu patamar elevou-se para a 77,9% em 1991 e 79,4% em 2000, do total das fontes públicas de gasto aqui analisadas. O crescimento relativo do gasto em consumo governamental, no entanto, ocorreu em meio à sua derrocada em termos absolutos, pois as políticas de governo nas últimas três gestões presidenciais – Fernando Collor/Itamar Franco e Fernando H. Cardoso – se devotaram arduamente à tarefa de comprimir salários reais do funcionalismo público, a reduzir o nível de gastos das administrações públicas e a transferir para o setor privado o sistema empresarial estatal.

O aparato institucional voltado para o desenvolvimento regional desde a década de 1960 foi severamente abalado na última década, em consonância com a perda de efetividade dos seus instrumentos (veja-se o caso do Finor e Finam). No governo Collor, em 1990, foram extintas a Superintendência do Desenvolvimento da Região Centro-Oeste (Sudeco) e a Superintendência do Desenvolvimento da Região Sul (Sudesul). Passados onze anos, a Superintendência do Desenvolvimento da Região Nordeste (Sudene) e a Superintendência do Desenvolvimento da Região Norte (Sudam) foram extintas em 2001, pelo governo FHC por meio de medida provisória MP n° 2.145 de 02/05/2001.

A dificuldade em recompor fontes governamentais de crédito para o investimento em meio a um processo de intensa abertura comercial e financeira resultou na exacerbação da competição entre unidades da federação para atraírem para seus territórios fontes externas de recursos como o investimento estrangeiro direto. O saldo geral tem sido, como muitos autores vêm atestando (Prado e Cavalcanti, 2000; Lopreato, 2002), uma predatória guerra fiscal em que os estados renunciam parte das receitas futuras de impostos, realizam gastos (no presente) de infra-estrutura necessários às exigências feitas pelas empresas internacionais para se instalarem e tornam-se permanentemente reféns da possibilidade de a empresa instalada mudar de planos e mover-se em direção a outras partes do território nacional onde os incentivos (fiscais, financeiros, creditícios etc) lhe parecerem mais favoráveis.

Tabela 4.24
Grandes Regiões
Gastos em Consumo, Investimento e Crédito do Governo ao Setor Privado como Proporção dos Pibs Regionais
(%)

	Consumo Total (C_G)	Investimento Total (I_G)	Crédito ao Investimento (I_{GP})	Total ($C_G + I_G + I_{GP}$)
		Norte		
1970	24,0%	17,0%	10,6%	51,5%
1975	32,3%	19,7%	9,5%	61,5%
1980	36,1%	18,0%	5,3%	59,4%
1985	25,3%	20,3%	3,3%	48,9%
1991	29,7%	9,5%	2,6%	41,9%
1994	29,4%	7,5%	2,9%	39,8%
1998	26,8%	7,4%	4,0%	38,2%
2000	27,4%	6,2%	4,9%	38,5%
		Nordeste		
1970	22,5%	11,0%	6,4%	39,9%
1975	31,4%	14,1%	11,8%	57,3%
1980	32,5%	13,5%	7,4%	53,3%
1985	26,8%	8,2%	4,0%	39,0%
1991	28,5%	7,4%	3,6%	39,5%
1994	35,7%	7,2%	2,4%	45,3%
1998	29,8%	7,1%	4,3%	41,3%
2000	31,3%	4,5%	3,8%	39,6%
		Sudeste		
1970	19,4%	9,4%	1,8%	30,6%
1975	29,8%	11,6%	4,6%	46,0%
1980	38,1%	12,7%	2,1%	52,9%
1985	24,9%	5,4%	1,7%	32,1%
1991	28,2%	6,8%	1,1%	36,2%
1994	27,4%	4,8%	1,1%	33,3%
1998	18,5%	3,2%	3,1%	24,8%
2000	20,9%	2,5%	2,6%	26,0%
		Sul		
1970	17,3%	10,0%	3,7%	31,0%
1975	18,1%	7,3%	7,7%	33,2%
1980	20,4%	10,6%	3,3%	34,3%
1985	18,2%	5,3%	2,3%	25,7%
1991	24,1%	4,8%	1,7%	30,5%
1994	23,7%	4,0%	2,5%	30,2%
1998	19,0%	5,0%	2,9%	27,0%
2000	19,4%	2,2%	2,9%	24,5%
		C. Oeste		
1970	39,9%	15,6%	3,9%	59,4%
1975	48,0%	24,4%	10,1%	82,5%
1980	74,1%	18,2%	5,7%	98,0%
1985	43,7%	14,0%	2,4%	60,1%
1991	89,5%	17,5%	2,3%	109,3%
1994	62,5%	16,7%	5,9%	85,1%
1998	52,0%	5,9%	4,4%	62,3%
2000	48,8%	7,7%	4,3%	60,8%
		C. Oeste*		
1970	19,8%	11,4%	5,8%	37,0%
1975	19,5%	10,9%	15,1%	45,5%
1980	29,6%	18,4%	10,7%	58,8%
1985	21,4%	13,2%	3,4%	38,0%
1991	27,3%	9,0%	3,8%	40,0%
1994	30,0%	12,8%	8,7%	51,6%
1998	24,0%	7,2%	7,3%	38,5%
2000	26,4%	3,6%	7,0%	37,0%

Fonte: Dados brutos: FGV e IBGE para consumo e investimento. BNDES, Banco Central
Secretaria do Tesouro Nacional, Ministério da Integração Nacional, SUDAM, SUDENE,
para fontes de crédito ao investimento.

Nota: * Dados para a região Centro-Oeste exceto Distrito Federal.

Tabela 4.25
Grandes Regiões
Composição Relativa dos Gastos em Consumo, Investimento e Crédito do Governo ao Setor Privado
(%)

	Consumo Total (C_G)	Investimento Total (I_G)	Crédito ao Investimento (I_{GP})	Total ($C_G + I_G + I_{GP}$)
		Norte		
1970	46,54%	32,89%	20,57%	100%
1975	52,52%	32,00%	15,48%	100%
1980	60,79%	30,24%	8,96%	100%
1985	51,67%	41,56%	6,77%	100%
1991	70,97%	22,73%	6,30%	100%
1994	73,85%	18,89%	7,26%	100%
1998	70,04%	19,37%	10,59%	100%
2000	71,09%	16,09%	12,82%	100%
		Nordeste		
1970	56,30%	27,56%	16,14%	100%
1975	54,78%	24,64%	20,58%	100%
1980	60,85%	25,33%	13,82%	100%
1985	68,81%	20,90%	10,29%	100%
1991	72,20%	18,79%	9,01%	100%
1994	78,74%	15,86%	5,40%	100%
1998	72,31%	17,30%	10,39%	100%
2000	79,07%	11,41%	9,53%	100%
		Sudeste		
1970	63,44%	30,58%	5,98%	100%
1975	64,70%	25,29%	10,01%	100%
1980	71,96%	24,08%	3,96%	100%
1985	77,82%	16,94%	5,24%	100%
1991	78,08%	18,74%	3,18%	100%
1994	82,43%	14,32%	3,24%	100%
1998	74,55%	12,98%	12,47%	100%
2000	80,44%	9,46%	10,09%	100%
		Sul		
1970	55,79%	32,34%	11,87%	100%
1975	54,50%	22,15%	23,34%	100%
1980	59,57%	30,81%	9,62%	100%
1985	70,53%	20,40%	9,08%	100%
1991	78,84%	15,57%	5,59%	100%
1994	78,51%	13,26%	8,23%	100%
1998	70,65%	18,53%	10,83%	100%
2000	79,08%	9,17%	11,75%	100%
		C. Oeste		
1970	67,16%	26,32%	6,52%	100%
1975	58,20%	29,55%	12,24%	100%
1980	75,58%	18,58%	5,84%	100%
1985	72,63%	23,30%	4,07%	100%
1991	81,90%	15,96%	2,14%	100%
1994	73,40%	19,61%	6,99%	100%
1998	83,43%	9,55%	7,02%	100%
2000	80,20%	12,69%	7,11%	100%
		C. Oeste*		
1970	53,52%	30,93%	15,55%	100%
1975	42,87%	24,00%	33,13%	100%
1980	50,41%	31,33%	18,26%	100%
1985	56,36%	34,66%	8,98%	100%
1991	68,17%	22,40%	9,42%	100%
1994	58,18%	24,90%	16,92%	100%
1998	62,20%	18,82%	18,98%	100%
2000	71,29%	9,69%	19,02%	100%

Fonte: Dados brutos: FGV e IBGE para consumo e investimento. BNDES, Banco Central
Secretaria do Tesouro Nacional, Ministério da Integração Nacional, SUDAM, SUDENE,
para fontes de crédito ao investimento.

Nota: * Dados para a região Centro-Oeste exceto Distrito Federal.

4.3 - Conclusões

A capacidade de intervenção do aparato estatal no Brasil encolheu na última década de 90 como resultado de medidas de política macroeconômica obstinadamente favoráveis à implantação de um modelo de crescimento lastreado numa inserção passiva da economia brasileira na economia mundial. Este modelo visou fundamentalmente consolidar os pilares de uma macroeconomia da riqueza financeira em detrimento de uma macroeconomia do emprego e renda.

Os instrumentos de ação governamental, para atingir tal objetivo, foram modificados em profundidade e deram uma guinada para trás no Estado devotado ao crescimento e à atenuação de desigualdades, predominante até meados dos anos 80. Em que pese a descentralização de recursos prevista na Constituição de 1988, está em curso uma tentativa de recentralização de recursos no governo federal, a qual, em meio à semi-estagnação econômica prevalecente, criou espaço para um perigoso esgarçamento da relações entre os entes federativos.

No plano do desenvolvimento regional, os argumentos aqui investigados pretenderam evidenciar algumas importantes correias de transmissão que partem das opções da política macroeconômica e chegam até às economias regionais brasileiras: os gastos governamentais em consumo, em investimento e o crédito público ao investimento privado.

Os resultados apontaram para uma compressão, na década de 90 como um todo, das duas formas de gastos diretos do governo (consumo e investimento) relativamente aos Pibs das regiões brasileiras. Mas não somente a atuação direta foi reduzida, a parcela de recursos governamentais devotada ao financiamento do investimento – que se consubstancia numa ação pública indireta ao imprimir estímulos sobre a atividade empresarial privada – apresentou um fraco desempenho para seus padrões históricos.

Sem sombra de dúvida, as restrições aos gastos públicos, o encolhimento do crédito público e as privatizações de ativos estatais muito além de representarem um enfraquecimento da demanda governamental sobre a demanda total da economia desincentivando, portanto, expectativas empresariais positivas acerca da evolução dos negócios, provocaram um acentuado enfraquecimento e descrédito das instituições provedoras de bens públicos.

As políticas e os instrumentos governamentais criados entre as décadas de 60 e 80 para atacar os desequilíbrios regionais brasileiros tiveram êxito em provocar certa desconcentração produtiva no espaço a qual resultou em sinais de convergência das rendas per capita estaduais entre 1970 e 85. Com as restrições à intervenção estatal consolidadas nesta última década para a realização, por parte do governo, de gasto e de crédito, tornaram-se mais difíceis as tarefas de estimular o próprio desenvolvimento da economia nacional pela consolidação e ampliação contínua da totalidade do seu mercado interno bem como a de operar compensatoriamente visando à diminuição das desigualdades regionais.

Os recursos fiscais destinados às periferias nacionais têm sido canalizados por meio do comércio inter-regional e internacional para as regiões mais desenvolvidas. Nesse sentido, não se confirma mais o problema clássico de saídas privadas de renda maiores que as entradas públicas. O inverso é que predomina ao final da década, porém como a renda governamental está atrelada majoritariamente a gastos em consumo e muito pouco se destina a investimento, as regiões da periferia têm experimentado um fraco desempenho nas suas taxas de formação de capital.

Para suprir a carência de recursos para investimento, capitais privados têm sido atraídos pelos governos subnacionais por meio de acirrada guerra fiscal, na qual instrumentos como oferta de isenções fiscais e/ou creditícias, financiamento governamental de parte de investimento privado objeto de disputa e gastos públicos em infra-estrutura realizados exclusivamente para a atração do empreendimento são mecanismos que reduzem a capacidade fiscal de longo prazo do governo cedente.

Capítulo

5

O SETOR PRIVADO NAS REGIÕES FACE AO EXPERIMENTO LIBERAL

5.1 – Introdução

A experiência de intervenção do Estado sobre a espacialidade da produção econômica no Brasil, com início mais firme na década de 60, logrou êxitos incontestáveis entre 1970 e 1985. Os esforços governamentais concentraram-se, em grande parte, na identificação e exploração de fontes de recursos naturais e minerais; na ampliação da base de infra-estrutura física nas regiões da periferia nacional; no direcionamento de recursos creditícios e isenções fiscais e financeiras para atividades industriais e agropecuárias complementares ao aparato industrial da região 'central', bem como para a política de incentivo às exportações da agroindústria. Visavam assim, estas medidas, operar uma utilização mais ampla do território nacional desconcentrando a atividade econômica para as áreas de fronteira das regiões Norte e Centro-Oeste e para a industrialização de bens intermediários no Nordeste.

Na década de 90, a redefinição do papel do Estado em direção a um Estado-mínimo, em moldes liberais, conjugada com a permanência de sua crise fiscal e financeira conduziu a ação governamental para uma atuação restrita quanto à reordenação do território. A estabilização macroeconômica, como objetivo principal da política econômica, por si só, neste novo quadro institucional, tem sido vista como o ingrediente principal e suficiente para apontar os caminhos a serem percorridos pelo empreendimento privado.

A trajetória assumida para o desenvolvimento econômico nos espaços regionais a partir das determinações que, em face às condições objetivas das novas regras para a acumulação capitalista, o setor privado buscou imprimir, tem tensionado as disparidades econômicas e provocado rupturas no pacto federativo, sem que, entretanto, se coloque como sustentado o crescimento econômico. A perda de elementos substantivos de coordenação governamental sobre as bases e sobre o ritmo de acumulação num contexto em que o capital externo produtivo e financeiro passa a ter uma posição superior na hierarquia de prioridades da política econômica tem resultado no próprio debilitamento dos instrumentos de gestão monetária e fiscal. Para manter um cenário atrativo aos capitais externos, as taxas de juros precisam se manter em patamares permanentemente elevados, o que por sua vez, coloca restrições intransponíveis sobre o gasto fiscal no sentido de sua máxima compressão e também sobre expansão da dívida pública em taxas superiores à capacidade atual de pagamento do país. Os investidores externos e internos, credores dos títulos públicos, visualizam a possibilidade quase iminente de *default* da dívida e tendem, por conseqüência, a cobrar do governo um aumento maior dos juros em função das condições de risco.

As taxas de juros elevadas, em termos reais, atraem capitais voláteis e de curto prazo, mas inibem as inversões de longa maturação em atividades produtivas reais colocando em cheque os esforços gerados pela estabilização de preços sobre o horizonte de planejamento privado. As condições necessárias para o crescimento econômico em bases sustentadas não encontram fundamentos reais para se instalarem: o investidor torna-se relutante e conservador quanto às motivações para concretizar seus planos de gasto.

Do ponto de vista dos impactos espaciais desta orientação dominante para a intervenção estatal num nível geral e para a política econômica em particular que lhe está associada, a lógica da acumulação privada tem se mostrado, quanto ao investimento nos anos que se seguiram ao Plano Real, instável e seletiva. No primeiro caso, o da instabilidade, ela se

expressa pela elevada inconstância com que os investimentos planejados para os diversos espaços econômicos nacionais aparecem e no segundo caso, o da seletividade, pelo seu caráter pouco orgânico setorial e regionalmente e, em geral, oportunista.

Se a política de desenvolvimento regional desde a década de 60 e até meados de 1980 foi capaz de refrear o processo de causação circular acumulativa, nos termos propostos por Myrdal, o qual reforçava o campo aglomerativo da economia paulista vis-à-vis os demais espaços econômicos nacionais, o que se pode concluir acerca do enquadramento que a macroeconomia vigente desde 1990 resultou em termos da continuidade (ou não) da centralidade que caracteriza a economia paulista e em que medida o mercado interno encontra possibilidades para crescer endogenamente como o fôra – mesmo contando com os aporte de capitais externos – em grande parte do período desenvolvimentista?

Pacheco (1998) já solidificou um percurso analítico para esta questão o qual retomo aqui. Nele duas proposições básicas podem ser salientadas: a primeira é a que conjuga a existência de desconcentração produtiva nos anos 90 – pelo menos até 1994, último ano objeto de sua investigação – com a continuidade da força polarizadora da economia da RMSP, isto é, segundo este autor, não há elementos teóricos suficientes para admitir-se sobre uma reversão da polarização. A segunda é que a desconcentração em curso *"...se manifesta mais sob a forma de uma flagrante fragmentação da economia nacional, do que no crescimento solidário das regiões...*" (op. cit. p.226).

Estas duas proposições organizam o debate no sentido de que, em que pesem a duração da crise econômica por que passa o país e a falência do Estado nacional em coordenar e desenvolver esforços de acumulação visando à autosustentabilidade do crescimento da economia nacional (e dos seus espaços regionais) como fizera entre a década de 1960 e 1980, elas se mantêm como instrumentos analíticos imprescindíveis para montar-se um quadro explicativo da desconcentração produtiva no espaço nacional que continuou ocorrendo até 1994 quando Pacheco fazia sua análise e permaneceu acontecendo depois de 1994, mas que já sinaliza uma possível reconcentração no período subseqüente (e até o ano 2000), como pudemos verificar no capítulo 2.

Ora, de um lado, evidenciamos que a política econômica com inspiração liberal levada adiante desde o governo Collor e fortalecida no de FHC, ao enfraquecer os nexos articuladores do desenvolvimento via o gasto governamental nas regiões num sentido amplo – gastos em

consumo e em investimento retraídos que diminuíram o potencial de expansão da demanda agregada nas regiões – e enfraqueceram os instrumentos de política regional explícita, isto é, os recursos de crédito para investimento e os mecanismos de incentivos fiscais, contribuindo assim para a permanência da trajetória, denunciada por Pacheco como uma via em curso até 1994, de fragmentação da economia nacional no restante da década.

Falta, portanto, apresentar alguns dos principais elementos que condicionaram, lado a lado com as determinações da política econômica, o processo de acumulação nacional bem como suas especificidades regionais. Recobremos antes, como, aliás, alerta Pacheco, que a desconcentração tem tomado curso por conta da própria natureza da inserção externa do país, a qual se dá *"...através de produtos manufaturados padronizados (commodities) na sua maioria ligados ao processamento de recursos naturais, que determinou o perfil dos poucos investimentos desses últimos quinze anos, parte dos quais reponde à maturação das metas do II PND. Mesmo com um investimento agregado baixo, este tipo de aumento de capacidade produtiva acabaria por resultar em continuidade da desconcentração.*" (p.227).

Assim a característica mais fortemente assumida pelas novas possibilidades de acumulação, na década de 90, esteve determinada, de um lado, pelo perfil regional dos investimentos criados no II PND (portanto, ainda sob a égide do desenvolvimentismo) e, de outro, pelas oportunidades que se abrem no mercado internacional para que espaços econômicos selecionados dentro do país venham a usufruir. Neste contexto, a estruturação do mercado interno nacional a qual se dava, nas décadas anteriores, por meio de vetores de dinamismo entre regiões definidos por articulações setoriais orgânicas – as quais, por sua vez, soldavam efeitos de retardo e transbordamento entre as regiões sob dominância da economia paulista – passa a ter papel menos importante em face dos impulsos da demanda externa em ambiente de globalização. A economia comandada pelo campo aglomerativo da RMSP continua a ser o centro mais importante da economia nacional e a exercer determinações sobre os movimentos de expansão/contração das economias regionais, no entanto, seu poder de determinação está ele mesmo contido pela inserção externa do país e pela política econômica em curso.

A hipótese a ser desenvolvida para o período pós-1994 é que as forças aglomerativas da economia de São Paulo continuam sendo o elemento predominante deste novo ciclo de acumulação que se firmou após a estabilização macroeconômica, as quais devem ser

compreendidas simultaneamente num quadro mais amplo em que ocorrem também: o espraiamento de atividades produtivas no espaço poligonal de Diniz como uma espécie de área aglomerativa de 'segundo nível', isto é, subsidiária à primeira e a desconcentração seletiva para espaços nas regiões Nordeste (Ceará, Maranhão e Bahia), Norte (Zona Franca de Manaus) e Centro-Oeste (cidades médias que receberam investimentos agroindustriais).

Assume-se, portanto, que continua não havendo polarização reversa e a economia da RMSP, com seu espraiamento para o interior de São Paulo, continua como o campo aglomerativo primaz na economia brasileira. No entanto, a expansão da área poligonal inserida em subespaços das regiões Sul/Sudeste, devida às economias de aglomeração e de urbanização, tem se tornado um macroespaço produtivo importante para a desconcentração econômica. E ademais, os grandes centros urbanos das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, bem como subespaços no interior destas regiões com dotação de recursos minerais e ou de potencial agrícola para exportação ainda se caracterizam como atratores de investimentos.

O elemento que une todos estes espaços econômicos lhes configurando dinâmicas relativamente autônomas – e, portanto, aumentando disparidades – é a consolidação da estratégia de acumulação seletiva dos capitais externos e dos capitais privados nacionais sob ótica globalizada que buscam rentabilidade no mercado nacional quando a economia se torna estável e a renda real cresce e nos poucos nichos de exportação de recursos naturais que ora a indústria ora a agropecuária nacionais são capazes de preencher.

Neste capítulo, procedemos ao esforço de captar, com base na literatura econômica disponível, os sinais enviados pela política governamental e os resultados, em termos da localização do empreendimento produtivo, gerados pelo setor privado. No primeiro caso, ademais das considerações já realizadas nos capítulos anteriores acerca da atuação governamental sobre o espaço, a análise centra-se na política regional federal definida a partir da estratégia dos "Eixos Nacionais de Integração". No segundo caso, três fontes nucleares de literatura com resultados recentes sobre a atividade industrial são apreciadas: 1) a pesquisa sobre as intenções de investir do empresariado nacional feita pelo BNDES e Ministério da Indústria e Comércio; 2) a pesquisa sobre o investimento na indústria brasileira realizada pela Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL)/Confederação Nacional da Indústria (CNI) (CNI-CEPAL, 2001 e Bielschowsky, 2002); e 3) o estudo mais recente realizado pelo

IPEA junto com o CEDEPLAR/UFMG sobre determinantes da localização espacial das firmas industriais no ano de 2000 (De Negri e Salerno, 2005).

5.2 – A Política Regional nos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento

Com o intuito de construir uma nova maneira de planejar o desenvolvimento, consentânea com os vetores condicionantes da economia mundial, isto é, abertura comercial, liberalização financeira, privatizações, etc, o governo federal nas duas administrações de FHC propôs-se repensar o papel do Estado brasileiro no que toca à sua atuação sobre os vários espaços geoeconômicos nacionais. O objetivo do governo foi o de preparar o país para tornar a sua estrutura produtiva mais eficiente, pela remoção de gargalos infra-estruturais (transportes, comunicações etc), de modo a poder enfrentar os novos parâmetros da competição vigente no mercado internacional.

A proposição de organizar o planejamento e a atuação governamental de médio e longo prazos em torno a um conceito inovador de região, os chamados 'Eixos de desenvolvimento', foi a de romper com o modo tradicional de se olhar, no Brasil, para as regiões através das fronteiras geopolíticas, tradicionalmente as macrorregiões e os estados, já há muito consagradas e não mais adaptadas ao novo ambiente socioeconômico mundial em que se insere o Brasil ao final do século XX.

Para tal, o estudo que deu base para a formulação de uma nova política de ordenação do território *"...considera o território nacional com um espaço geoeconômico aberto, rompendo com a visão tradicional de país fragmentado segundo suas fronteiras geopolíticas formais, com macrorregiões e estados. Em lugar disso, a definição dos Eixos dá ênfase à análise dos fluxos reais de bens e serviços e à identificação das demandas dos cidadãos no ambiente em que vivem. Assim, os Eixos representam espaços territoriais delimitados, para fins de planejamento, segundo a dinâmica sócio-econômica e ambiental que os caracteriza."* (Mensagem ao Congresso Nacional. 2002: 449)[1]. Em outras palavras, as administrações FHC

[1] A proposta de ordenamento espacial com base em 'eixos de desenvolvimento' surgiu inicialmente durante a elaboração do Plano Plurianual (PPA) do período 1996/99. Foi, no entanto, na elaboração do PPA 2000/2003 que o conceito de 'eixo' tomou forma mais definida como elemento para o planejamento estratégico do governo FHC em seu segundo mandato.

delinearam, para fins de planejamento, um vetor de coordenação estatal que deveria produzir uma nova espacialidade geoeconômica para o país, a qual incluiria o objetivo de reduzir disparidades nos níveis de desenvolvimento entre as regiões brasileiras.

Com base na ampla investigação realizada por consultores para o governo brasileiro, o estudo final delimitou a existência de nove Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, a saber: Arco Norte, Madeira-Amazonas, Araguaia-Tocantins, Oeste, Transnordestino, São Francisco, Rede Sudeste, Sudoeste e Sul[2].

Os critérios para delimitação dos 'Eixos' foram definidos com base em quatro variáveis principais: a malha multimodal de transportes, a hierarquia funcional das cidades, a identificação dos centros dinâmicos e os ecossistemas. No entanto, apesar de considerar estes quatro vetores como orientadores das novas 'regiões de planejamento', a ênfase sobressaiu sobre a primeira, a qual passou a ditar a conformação espacial dos eixos de desenvolvimento.

Como o estudo dos Eixos visava, na verdade, gerar para o governo um *portfólio* de oportunidades de investimento, os quais orientariam a ação estatal, a lógica de ganhos de competitividade sistêmica – que prezava acima de tudo a diminuição de custos de produção – para o conjunto da economia nacional adotada pelo estudo passou a prevalecer na identificação dos referidos investimentos. Desse modo, e este é um ponto para o qual os críticos convergem, a estratégia do governo federal findou por reforçar a competitividade de áreas com potencial para inserir-se nas correntes mundiais de comércio. Não se configurando como um elemento de desenvolvimento para o país como um todo. Vale dizer, não tem propostas para as regiões e subespaços com tênue capacidade de se ligarem à economia global[3].

O *portfólio* construído resultou na identificação de investimentos públicos e privados no valor de R$ 317 bilhões, previstos para serem realizados ao longo de oito anos durante o período 2000-2007, correspondendo à implementação de dois planos plurianuais. Os investimentos, nele constantes, referiam-se a empreendimentos em Infra-estrutura Econômica

---

[2] O estudo foi realizado por um consórcio de empresas de consultoria internacionais e nacionais (liderado por Booz-Allen & Hamilton, Bechtel e ABN-Amro Bank). Sua contratação, por parte do governo brasileiro (com o Ministério do Planejamento e Orçamento à frente e tendo como principal braço de apoio o BNDES), e o início dos estudos ocorreu em 1997.

[3] Vale ressaltar como este conceito de "eixos de desenvolvimento" apresenta concordâncias, no plano teórico, com as proposições de 'region-state' formuladas por Ohmae e criticadas no capítulo 1.

(57,6% do total), Desenvolvimento Social (33,2%), Informação e Conhecimento (1,4%) e Meio Ambiente (7,9%).

Um exercício aritmético simples permite observar que, em média, aquele montante total de investimentos equivale à cifra de R$ 39,6 bilhões anuais distribuídos nos 8 anos, isto é, significa que os investimentos (públicos e privados) chamados estruturantes necessários para que a economia nacional voltasse a estabelecer seus níveis de eficiência e competitividade próximos aos padrões mundiais representariam, no máximo, 3,6% do Pib nacional em 2000, o primeiro ano do período de planejamento[4]. Cotejando este valor com a fração de investimentos públicos (das três esferas de governo e das estatais) como proporção do PIB nacional (ver tabela 4.7) que em 2000 foi de 3,2%, percebe-se que os investimentos estruturantes previstos no PPA a serem tocados pelo governo federal em associação com investidores privados resultariam, em princípio, numa capacidade limitada de expansão dos investimentos totais.

Em sendo o dispêndio em investimentos estruturantes – isto é, no âmbito do programa dos 'eixos de desenvolvimento' – já parte integrante dos dispêndios totais efetivamente realizados pelos governos federal e subnacionais naquele ano e estando o patamar dos investimentos na sua posição mais baixa em três décadas, as previsões realizadas estavam, na verdade, sobredimensionando a capacidade governamental de gerar investimentos produtivos.

É verdade que, conceitualmente, os investimentos vislumbrados no *portfólio* referem-se àqueles *"...capazes de estruturar o processo de desenvolvimento e integração nos espaços em que se inserem, por possuírem expressivos efeitos multiplicadores, promovendo desta forma mudanças significativas da realidade em uma escala nacional."* (Estudo dos Eixos – Relatório Final do Portfólio de Investimentos), no entanto, como pudemos observar, a capacidade multiplicadora dos investimentos pode não se confirmar, caso o investimento governamental não se realize. No caso brasileiro, a conjugação de uma estratégia lastreada na atração de investimentos externos desenvolvida pelo governo federal com as recorrentes crises internacionais (no México em 1995, na Rússia em 1998, na Ásia em 1997, no Brasil em 1997 e 1999 e, por fim, na Argentina em 2001) levou a uma também recorrente interrupção do cronograma de limitados gastos em investimento do governo federal denunciando, de um lado, a fragilidade da estratégia de desenvolvimento perseguida e, de outro, que, neste contexto, a

[4] Considerando o PIB nacional no ano de 2000 no montante de R$ 1.101,2 bilhões correntes (IBGE/Contas Nacionais).

intervenção governamental para operar uma reordenação do território fica permanentemente comprometida.

Os investimentos estruturantes pressupunham, ao menos nas intenções, um componente compensatório para as regiões de menor desenvolvimento. Na grande maioria dos 'eixos' – os quais correspondem a espaços das tradicionais macrorregiões menos desenvolvidas: Centro-Oeste, Norte e Nordeste – os investimentos para lá alocados corresponderiam a frações superiores àquelas dos respectivos 'eixos' no PIB nacional (ver tabela 5.1). No entanto, a lógica associada aos capitais em ambiente de globalização, a qual requer alta rentabilidade sobre o capital investido, findou por atrair o interesse dos investidores predominantemente para as regiões mais desenvolvidas e com inserção mais consolidada nas correntes de comércio internacional.

Ademais, o estudo realizado parece não ter levado em conta na sua avaliação a possibilidade de vazamentos de renda para fora do país na forma de importações por conta da compra de insumos e/ou máquinas e equipamentos que os gastos implicam, fator que viria a diminuir os efeitos multiplicadores dos gastos ao longo das cadeias produtivas.

Tabela 5.1
Brasil
Distribuição Espacial do Portfólio dos Investimentos
por Eixo de Desenvolvimento

	Investimento do Portfólio Em %	Participação no PIB Em %
Araguaia-Tocantins	10,8	6,6
Arco Norte	6,0	0,3
Madeira-Amazonas	11,3	3,8
Oeste	4,3	2,2
Rede Sudeste	30,6	52,3
São Francisco	8,2	6,1
Sudoeste	6,3	8,4
Sul	13,2	13,3
Transnordestino	11,4	7,0
Nacional	3,4	--
Total Geral	100	100

Fonte: Estudos dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento. (Cd-Rom).
Tabela adaptada do original: documento "Sumário Executivo do Relatório Final do Portfólio de Investimentos Públicos e/ou Privados em Infra-estrutura Econômica, Desenvolvimento Social, Informação e Conhecimento e Meio Ambiente".

O que, de fato, ocorreu, pois, em ambiente de ampla abertura comercial e de reestruturação produtiva nas cadeias oligopólicas internacionais, os vazamentos de renda têm se dirigido com muito vigor para o exterior na forma dos crescentes volumes de importações que se consolidaram no país na última década, comprometendo os laços que integravam as regiões no mercado nacional.

Os investimentos previstos para se realizarem foram pensados para este cenário e, por isso mesmo, tinham expectativas muito positivas de que os capitais privados seriam atraídos para a empreitada em curso. Expectativas que, como sabemos, não se confirmaram.

Quanto aos instrumentos para realizar esta tarefa de uma nova ordenação do território a partir dos 'eixos de integração' – em que pese os esforços de fortalecer a função planejamento do governo federal[5] – estes estavam sendo perdidos pelo acelerado processo de privatização em curso. O sistema de produção estatal brasileiro, o qual tinha forte presença nos ramos de infra-estrutura, telecomunicações e transportes e que foi um instrumento crucial na fase desenvolvimentista para atuar como uma força contrária à concentração econômica na região Sudeste do país, ao ser desmontado reduzia o raio de manobra para o Estado operar espacialmente no território.

5.3 – Encolhendo a Ação Estatal: o processo de privatização nos anos 90

O crescimento da empresas estatais no país foi mais acelerado nas décadas de 1960 e 1970 como parte da estratégia do regime militar para a construção de uma economia nacional em bases capitalistas avançadas. Porém, já em meados da década de 70, por causa do agravamento das condições de crédito no mercado internacional, a expansão do sistema

[5] No contexto de crise de alternativas para o desenvolvimento brasileiro que já se arrastava desde a década de 80, em meados dos 90 o Plano Real, ao colocar a estabilidade como um ativo importante para a definição do horizonte de planejamento das empresas, permitiu também que o setor público pudesse voltar a pensar o planejamento como ferramenta estratégica para o desenvolvimento. A proposta dos 'Eixos' pensada no governo FHC no contexto da elaboração do Plano Plurianual (PPA) veio a consubstanciar esta expectativa. *"A proposta de uma estratégia de desenvolvimento organizada em torno a "eixos nacionais de desenvolvimento e integração", independente da discussão acerca dos resultados concretos e implicações, constituiu uma novidade do planejamento governamental na década de 90. Ela propiciou o debate das perspectivas de desenvolvimento nacional no plano espacial, catalisando parte dos anseios presentes nas unidades da federação. Ao fazê-lo, realçou o caráter político das decisões governamentais, contribuindo para revalorizar o instrumental vigente de planejamento."* (Galvão e Brandão, 2001, p.2).

produtivo estatal passou a ser refreada de modo a atender aos requisitos da estabilização macroeconômica que se impunha ao governo. O controle da inflação passou a ser uma prioridade em face dos choques externos do petróleo e da alta dos juros promovida pelo governo americano.

Em 1979, em meio a este quadro de reversão das expectativas otimistas para o crescimento da economia brasileira, o governo criou a Secretaria Especial de Controle das Estatais (SEST) com o objetivo de conter e disciplinar a expansão do setor produtivo estatal. O agravamento das contas externas (crise da dívida) no início dos anos 80 e a piora do quadro inflacionário levaram à percepção por parte do governo que se tornava imprescindível encetar uma necessária redução do crescimento em favor da estabilização macroeconômica. Alguns esforços para privatizar empresas estatais foram realizados já desde o início desta década, mas não tiveram resultados muito expressivos.

Foi apenas no governo Collor, em 1990, que o processo de privatização passou a ganhar contornos mais nítidos. O governo lançou o seu Programa Nacional de Desestatização (PND) em 1990. Ao longo dos anos do Governo Collor/Itamar Franco (1990-94) foram privatizadas 33 empresas estatais que renderam aos cofres públicos cerca de US$ 8,6 bilhões em receitas totais ao mesmo tempo em que a parcela de US$ 3,3 bilhões em dívidas foi transferida ao setor privado (Pinheiro, 1999).

A partir de 1995, quando Fernando H. Cardoso assume a presidência, é que, de fato, o país viu tomar curso efetivo a sua mais rápida e contundente experiência de privatização. Concebidas para garantir a sustentação do Plano Real de estabilização, as privatizações deveriam atrair capitais externos em volume suficiente para financiar os déficits em conta corrente gerados pela abertura acelerada do comércio exterior e pela política de apreciação cambial adotada.

O resultado é que, entre 1995-98, foram privatizadas 80 empresas resultando em US$ 60,1 bilhões em receitas e na transferência de US$ 13,3 bilhões em dívidas para o setor privado (Pinheiro, 1999). O êxito alcançado neste período sem sombra de dúvida deveu-se aos esforços explícitos do governo para quebrar os monopólios estatais existentes nos setores de

infra-estrutura[6] – principalmente, telecomunicações, energia elétrica e saneamento – decisão estratégica para que os capitais internacionais ficassem estimulados a investir em compra de ativos no país. Somem-se a isto, os programas de privatização implementados pelos governos estaduais, que forçados por programas de ajustamento e de renegociações de suas dívidas junto ao governo federal, tiveram que se desfazer de seus ativos públicos para que os recursos obtidos se destinassem ao abatimento de dívidas contraídas junto ao Tesouro nacional.

O resultado geral do processo de privatização em toda a década de 90 (até junho de 1999) foi a venda de 119 empresas estatais dos mais variados setores produtivos (CVRD, Embratel, etc) que renderam ao governo o montante de US$ 70,3 bilhões em receitas e US$ 16,6 bilhões relacionados à transferência de dívidas públicas para o setor privado (ver tabela 5.2). Valores os quais, por sua vez, evaporaram completamente na medida em que foram esterilizados no abatimento da dívida pública do governo federal[7].

---

[6] Mas não apenas na infra-estrutura estatal a condição de monopólio foi suprimida. O monopólio da maior e mais importante estatal brasileira, a Petrobrás, foi extinto por emenda constitucional em 1995. Somente em data posterior foi criada a Agência Nacional de Petróleo (ANP) para regulamentar a competição no setor de petróleo e gás.

[7] Dívida que crescia em ritmo mais veloz que as receitas das privatizações em decorrência da manutenção da taxa de juros Selic em níveis permanentemente elevados durante o período. Dito de outro modo, a política monetária (de juros altos) tornava inócuos os elevados esforços realizados pela política fiscal no sentido de comprimir o gasto público e de aumentar a arrecadação via vendas de ativos públicos.

Tabela 5.2

Resultados da Privatização - Receitas e Dívidas Transferidas, 1991-1999

(US$ Milhões, até 30.6.99)

Resultados	1991		1992		1993		1994		1995		1996		1997		1998		1999		Total	
	Rec.	Div.	Rec.	Div.	Rec.	Div.	Rec.	Div.	Rec.	Div.	Rec.	Div.	Rec.	Div.	Rec.	Div.	Rec.	Div.	Rec.	Div.
Esfera Federal																				
Siderurgia	1.474	369	921	718	2.250	1.539	917	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5.562	2.626
Petroquímica	-	-	1.266	211	172	2	445	84	604	622	212	84	-	-	-	-	-	-	2.699	1.003
Emergia	-	-	-	-	-	-	-	-	400	2	2.358	586	270	-	880	1.082	-	-	3.908	1.670
Ferrovias e Portos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.477	-	266	-	355	-	-	-	2.098	-
Mineração	-	-	-	-	-	-	6		-	-	-	-	3.299	3.559	-	-	-	-	3.305	3.559
Telecomunicações	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4.734	-	21.823	2.125	413	-	26.970	2.125
Fertilizantes	-	-	202	53	205	20	11	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	418	75
Financeiro	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	240	-	-	-	-	-	240	-
Outros	140	5	12	-	-	-	192	263	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	344	268
Participações	-	-	-	-	-	-	395		-	-	33	-	190	-	421	-	-	-	1.039	-
Total Federal	**1.614**	**374**	**2.401**	**982**	**2.627**	**1.561**	**1.966**	**349**	**1.004**	**624**	**4.080**	**670**	**8.999**	**3.559**	**23.479**	**3.207**	**413**	**-**	**46.583**	**11.326**
Esfera Estadual																				
Telecomunicações	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.018	822	-	-	1.018	822
Financeiro	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	401	-	647	-	-	-	1.048	-
Gás	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	576	-	-	-	988	88	1.564	88
Energia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	587	364	9.945	1.499	5.166	2.538	216		15.914	4.401
Outros	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	25	-	307	-	336	-	-	-	668	-
Participação	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	794	-	2.388	-	330	-	-	-	3.512	-
Total Estadual	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**1.406**	**364**	**13.617**	**1.499**	**7.497**	**3.360**	**1.204**	**88**	**23.724**	**5.311**
Total Geral	**1.614**	**374**	**2.401**	**982**	**2.627**	**1.561**	**1.966**	**349**	**1.004**	**624**	**5.486**	**1.034**	**22.616**	**5.058**	**30.976**	**6.567**	**1.617**	**88**	**70.307**	**16.637**

Fonte: Dados brutos: BNDES. Tabela obtida em Pinheiro (1999:165).

Os argumentos mais importantes utilizados pela equipe econômica do governo FHC para justificar a acelerada redução da intervenção do Estado na produção econômica foram o da menor eficiência da produção estatal vis-à-vis à produção realizada pela empresa privada. Daí que a substituição da produção estatal pela correspondente no setor empresarial privado incrementaria a eficiência geral da economia e, ao mesmo tempo, seria capaz de dissolver nichos de obtenção de rendas (*rent seeking*), os quais operam por meio de favores e apadrinhamentos políticos tão disseminados no aparelho estatal brasileiro.

Ademais, dadas as restrições do setor público para realizar investimentos em suas empresas estatais em bases sustentadas no médio e longo prazos, a venda de empresas para o setor privado estaria garantindo que um novo ciclo de investimento seria, de fato, assegurado pelos capitais privados.

Com base nos dados reunidos na tabela 5.2 pode-se observar que as receitas das privatizações estiveram no patamar médio de US$ 1,9 bilhões entre 1991-95, quando se nível se elevou para US$ 5,5 bilhões em 1996; aumentou novamente para US$ 22,6 em 1997, e para US$ 30,9 bilhões em 1998. A partir deste último ano os volumes arrecadados voltaram para os patamares do início da década: US$ 1,6 bilhão em 1999. Ou seja, os montantes mais significativos de ingresso de capitais para compras de empresas estatais foram registrados apenas no triênio de 1996 a 1998.

Teriam, estas privatizações, contribuído para a aceleração da taxa de formação de capital e, conseqüentemente, para a expansão das taxas de crescimento do PIB nacional? A investigação conduzida por Bielschowsky *et alli* (2002: 25) mostrou que, pontualmente sim, uma vez que a razão FBCF/PIB que era de 14,9% (medida em valores de 1980) na média do período 1990-92 apresentou trajetória ascendente até 1997 quando então atingiu 18,1%, o ponto mais alto da década. Ano no qual as privatizações geraram o maior volume de arrecadação para o governo brasileiro. Logo após 1998, quando parece ter se aproximado do fim o conjunto de privatizações, os efeitos das vendas de estatais sobre a FBCF se tornam pouco expressivos: o nível de FBCF voltou a apresentar declínio, alcançando 15,8% do Pib em 2000 e 16,5% em 2001.

A desagregação da FBCF por setores selecionados, conforme realizada por Bielschowsky *et alli* (2002), torna evidente que a recuperação do investimento havida nos anos 90 se deu mais fortemente no setor de infra-estrutura – alvo preferencial das

privatizações –, e também na rubrica 'Outros' (que inclui basicamente comércio e serviços), e, em menor escala, na indústria de transformação. Entretanto, com exceção de 'Outros' nenhum setor selecionado atingiu na década de 90 o mesmo patamar de FBCF/Pib obtido na década de 70 (fase de crescimento acelerado da economia nacional) ou até mesmo o verificado na década de 80 (a década perdida).

Bielschowsky *et alli* (2002) lembra, contudo, que talvez não teria sido mais possível atingir nos anos 90 os mesmos patamares de investimento obtidos nas décadas anteriores de 70 e 80 e, portanto, a comparação com a experiência passada pode não ser um instrumento útil do ponto de vista analítico. Sua indagação (a hipótese de rendimentos crescentes para o investimento até os anos 80) está baseada na conjugação de três fatores poderem explicar o ocorrido nos anos 90: a existência de *"...progresso técnico nos bens de capital (caso típico de telecomunicações), maior eficiência na execução dos projetos e o fato de os anos 1970 e parte dos anos 1980 corresponderem a um período de 'sobrecarga" de investimentos, em que se concentraram no tempo parte importante da formação de capital social básico da economia, "aliviando" o futuro e permitindo a queda de investimentos daí para a frente, como proporção do PIB."* (op. cit. p. 29).

Uma crítica que pode ser levantada às proposições acima é que, conquanto os novos investimentos estejam ou não mais produtivos por causa das mais modernas tecnologias neles incorporadas, o nível de FBCF/PIB atualmente vigente no país está aquém do mesmo patamar observado em vários países em desenvolvimento da Ásia e América Latina e mesmo nos países da OCDE no mesmo período, conforme a literatura tem apontado. Logo, o ciclo de privatizações de ativos públicos ocorrido no Brasil na última década longe de ter contribuído para a expansão sustentada do crescimento do país, ainda retirou parte importante da capacidade de governança do Estado brasileiro sobre as trajetórias desejáveis para o investimento[8].

---

[8] A questão da perda de coordenação do investimento agregado, que foi uma função chave para o crescimento econômico do país na sua etapa desenvolvimentista, talvez seja o elemento crucial para se entender a crise brasileira nesta década de 90. Sobre isso Carneiro (2002, p. 40) afirmou: *"A enorme redução do peso do Estado na economia, promovida pelas privatizações durante os anos 90, suprimiu da economia brasileira um de seus principais elementos de coordenação. O investimento do setor produtivo estatal em conjunto com o gasto público tradicional operava como indutor do gasto privado, vale dizer, com investimento autônomo diante das condições correntes da demanda agregada. A privatização de vários desses segmentos mudou a natureza das suas decisões de investimento, que passaram a se pautar por critérios privados, induzidos pelo comportamento da demanda. A perda de dinamismo do crescimento daí resultante foi inevitável."* Os efeitos

Do ponto de vista da questão regional brasileira, pode-se afirmar que a perda de instrumentos efetivos que garantiam a execução do gasto público em investimento utilizando para tal o setor produtivo estatal, passou a pesar mais acentuadamente sobre as economias regionais no sentido de não oferecer mais possibilidades para a desconcentração espacial de importantes setores produtivos.

No saldo mais geral, pode-se colocar que as privatizações não apresentaram potencial suficiente para atuar de maneira anti-cíclica sobre o crescimento da economia. Na maior parte dos anos, o investimento andou a reboque das taxas de crescimento econômico sem ter, portanto, demonstrado capacidade para 'puxar' sustentadamente a expansão do Produto.

Isto ocorreu porque o ambiente macroeconômico no qual o programa de privatizações se desenvolvia foi extremamente adverso para a tomada de decisão sobre o investimento. Num contexto de transição do regime de investimento sustentado por empresas estatais (e pelos governos) para outro sustentado pelo capital privado os elementos sob os quais as decisões são tomadas estavam sujeitos a mudanças institucionais e a um quadro de regras macroeconômicas mais instável em vários momentos da década (crise do México em 1994, crise asiática em 1997, crise russa em 1998 e crise argentina em 2000-2001). Condições que tornaram menos nítido o horizonte favorável para a relação rentabilidade prevista/ taxas de juros pagas pelo capital utilizado.

Os seguintes elementos, elencados por Bielschowsky (2002) em suas pesquisas junto ao empresariado nacional, podem ser encarados como os mais representativos – estimulando ou impedindo – para o entendimento do modo como operou-se, no setor empresarial nacional, a tomada de decisão sobre o investimento privado na década passada:

---

da redução do gasto em investimento governamental (inclusive estatais) sobre as economias regionais foi objeto de avaliação no capítulo 3 deste presente trabalho. Ficaram claros ali os efeitos deletérios da diminuição daqueles gastos sobre as taxas de crescimento econômico das regiões principalmente a partir da segunda metade da década de 90.

Quadro 5.1
Fatores condicionantes da decisão de investir em função do quadro macroeconômico instituído pelo Plano Real (Pesquisa Cepal/CNI)

FAVORÁVEIS AO INVESTIMENTO	DESFAVORÁVEIS AO INVESTIMENTO
a) "o êxito no controle inflacionário; *b) o aumento nos salários reais em cerca de 30%, entre julho de 1994 e fim de 1997 – parcialmente desfeitos a partir de então;* *c) o restabelecimento do financiamento ao consumo de bens duráveis após a estabilização;* *d) o barateamento dos preços dos bens de capital até 1998."*	*a) "o baixo e instável crescimento do PIB;* *b) a forte apreciação da taxa de câmbio até 1998 relativamente aos anos 1980 (com efeito ambíguo sobre a decisão de investir, porque, por um lado, barateia o preço dos bens de capital, mas, por outro, deprime a rentabilidade nos setores de bens 'transáveis') e a instabilidade cambial posterior;* *c) o forte desequilíbrio no balanço de pagamentos e o aumento da dívida externa e do passivo externo;* *d) os efeitos perversos sobre as expectativas motivadas pelas evidências de vulnerabilidade externa brasileira para enfrentar as crises – mexicana (1994-1995), asiática (1997), russa (1998) e argentina (2000-2001) – a recessão mundial e a crise do terrorismo (2001);* *e) o volumoso déficit do setor público e o endividamento deste;* *f) as elevadas taxas de juros internas."*

Fonte: Bielschowsky (2002: 20).

No balanço entre as condições favoráveis e as desfavoráveis à indução do investimento produtivo, o empresariado radicado no país optou por pôr os pés no freio e manteve-se em estado de extrema cautela esperando sinais positivos do restante da economia, afirmou o coordenador do estudo, com base em entrevistas feitas aos empresários (730 empresas industriais em 1996 e 727 empresas industriais em 2000).

Estes argumentos apresentados até o momento permitem afirmar que, se o Plano Real (e a política econômica mais ampla que lhe deu sustentação) foi exitoso na obtenção de estabilidade de preços ao conseguir debelar o problema inflacionário, não obteve, por outro lado, o mesmo sucesso em criar um ambiente de sustentabilidade para o crescimento econômico, nem foi capaz, em conseqüência, de prover a sociedade de meios para uma intervenção eficaz e duradoura sobre as desigualdades espaciais de desenvolvimento. No que toca a este último ponto, ocorreu o contrário. Os mais importantes instrumentos de governança para uma ulterior reversão da disparidade regional – o investimento das empresas estatais – foram suprimidos pelo processo de privatizações em curso, em meio a um quadro geral de deterioração da situação fiscal do país.

5.4 – A Estratégia Predominante de Localização do Empresariado Privado

Os formuladores da política econômica pós-Plano Real concentraram esforços para garantir que a estabilização macroeconômica com câmbio valorizado aliada à abertura comercial seria capaz de, ao tornar mais baratos os bens de capital, promover a retomada dos níveis de investimento privado e estimular a modernização do parque produtivo nacional. Do ponto de vista regional, os impactos positivos sobre as economias estaduais mais frágeis deveriam ser quase automáticos: dados os baixos preços relativos dos bens de capital, assegurados pela política cambial, os investimentos deveriam se deslocar para as regiões com custos de mão-de-obra mais baixos. A *rationale* do modelo neoclássico para uma economia aberta com concorrência perfeita induziria os empresários a realizar seus gastos em investimento – promovendo, se preciso, a relocalização de plantas industriais – nas regiões onde os retornos do capital se mostrassem mais elevados.

Neste suposto modelo ideal de funcionamento de uma economia aberta a intervenção governamental com o intuito de reduzir os desníveis de desenvolvimento entre regiões de um mesmo país se torna desnecessária. O mercado, conforme os pressupostos neoclássicos, ao alocar mais eficientemente o uso dos fatores produtivos disponíveis nas várias regiões tende a deslocar recursos para os espaços que oferecem mais rentabilidade. No Brasil dos anos 90, pós-Real, face à universalização das condições para o barateamento da compra de maquinários e equipamentos importados no exterior, do empresariado nacional (de suas várias regiões) se esperaria que procurassem investir nas regiões onde o custo de mão-de-obra fosse menor de maneira a maximizar o retorno sobre o investimento realizado.

Este cenário idealizado e, ardentemente, esperado pelos formuladores de política à época, no entanto, não se confirmou como temos alertado. Aponta-se a seguir a maneira como os resultados espaciais da política macroeconômica foram acompanhados por técnicos da política de Governo. Para tal lança-se mão de alguns trabalhos realizados no âmbito do BNDES – o principal instrumento de crédito para o setor produtivo brasileiro e, durante o governo FHC, o formulador junto com o Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) do programa de privatizações – que podem ser considerados representativos do pensamento ‘médio’ que vigiu na instituição durante os dois mandatos de FHC.

De modo a perseguir uma fiel caracterização da construção, por parte de setores relevantes na elaboração da política econômica do governo FHC, de um pensamento exageradamente otimista acerca dos resultados espaciais da política liberalizante em curso, são investigados aqui quatro estudos realizados em três momentos sucessivos de tempo e que captam a evolução dos resultados bem como a visão prevalecente no governo sobre eles.

MOMENTO I - Resultados das intenções de investir em 1996 e 1997

Com base numa coleta e análise das intenções de investimento feita em empresas e instituições na imprensa brasileira, o trabalho buscou obter elementos para o acompanhamento dos rumos da economia brasileira. Os dados foram reunidos durante os anos de 1996 e 1997 e publicados no ano seguinte (ver Rodrigues, 1998)[9].

As expectativas geradas para a questão regional por causa da investigação permitiram afirmar que: "(...) *do ponto de vista setorial e regional,* [as informações] *reforçam muitas das hipóteses divulgadas recentemente, de desconcentração regional em relação ao município de São Paulo, de alteração no padrão de desenvolvimento regional e de capacidade de as empresas brasileiras se adaptarem aos padrões de competitividade internacional."* (op. Cit. p. 170).

O trabalho prenunciava, de maneira otimista, que se estava configurando um ciclo de crescimento econômico sustentado, pois, se em 1996 os anúncios de investimento destinaram-se em maior parte para as indústrias ligadas ao consumo; em 1997 as intenções já eram mais significativas nas indústrias de base (petroquímica, química e celulose e papel). Também os investimentos em infra-estrutura para os anos seguintes apontaram como mais expressivos em 1997 (US$ 46,4 bilhões) que em 1996 (US$ 27,1 bilhões). Concorreu para esta performance positiva, sem dúvida, a aceleração do programa de privatizações de empresas estaduais de energia que passaram então a expandir seus investimentos: Escelsa, Light, Cerj, Coelce, Coelba, CEEE, CPFL, Enersul, Cemat, Energia, Cosern, CEG e Riogás, entre outras.

Cabe notar que o referido trabalho está, em 1998, anunciando como sustentado um ciclo de investimento na economia brasileira em decorrência do clima de estabilidade

[9] Ver Rodrigues (1998), "Os Novos Investimentos no Brasil: Aspectos Setoriais e Regionais". Revista do BNDES. V.5, N.9, p. 169-191.

macroeconômica propiciado pelo Plano Real que, conforme sabemos da análise de Bielschowsky (2002), não se revelou 'sustentado' apenas constituindo um "miniciclo de modernizações".

Quanto aos aspectos regionais dos investimentos anunciados em 1997, o trabalho apressou-se em afirmar que novas bases para um crescimento espacialmente equilibrado estariam se desenhando após a estabilização. Vejamos: *"O efeito combinado da ampliação do mercado interno com a melhoria do salário real, a estabilidade econômica, a redução de incertezas proporcionada pelo Plano Real e a retomada dos investimentos em infra-estrutura modificou as condições que favoreciam a reconcentração circunscrita ao Estado de São Paulo e ao grande polígono em seu entorno."* (Rodrigues, 1998: 181).

A sustentação da afirmação acima estava lastreada nos dados obtidos que evidenciavam o seguinte: *"Foram observadas intenções de investir significativas nos Estados do Rio de Janeiro, Espírito Santo, Minas Gerais, Paraná, Santa Catarina, Bahia e Ceará, que poderiam provocar alterações importantes na distribuição da produção e em seus eixos de comercialização, caso fossem efetivamente realizadas."* (Idem). Entretanto, os dados mostravam, de fato, o seguinte (considerando apenas os investimentos com definição espacial assegurada, portanto, exclusive o item "Vários (simultâneos)" e o "Não definidos", (ver tabela 5.3): SP com 30,7% e 28,9% do total nacional das intenções em, respectivamente, 1996 e 1997; a soma dos três estados mais desenvolvidos – SP/RJ/MG – resultou em 57,1% e 55,0% em 1996 e 1997, respectivamente; estados da região Sul (RS, PR e SC) ficaram com 18,6% e 26,3% em 1996 e 1997; região Nordeste com 11,9% e 12,6% em 1996 e 1997; Centro-Oeste com 2,9% e 2,3% nos anos referidos acima; e região Norte com 5,7% em 1996 e 2,8% em 1997[10].

As intenções de investimento produzidas pelo quadro institucional e macroeconômico do Plano Real quando assentadas no espaço econômico brasileiro desmentem as projeções de desconcentração regional da atividade produtiva. Nos dois anos considerados pela autora mais de 50% das intenções buscava localizar-se nas três economias estaduais mais importantes do país. Também se observa uma predileção por instalação de novos investimentos nos estados da

[10] Ao incluirmos a parcela correspondente às intenções de investimento para o estado do Espírito Santo à soma SP/RJ/MG teremos, o total da região Sudeste com 60,7% em 1996 e 56,0% em 1997.

região Sul, a qual foi mais que proporcional à participação relativa dos estados no PIB nacional nos dois anos em referência.

Tabela 5.3
Intenções de Investimento, por Estados, Anunciadas em 1996, 1997, 1998, 1999 e 2000

Estados/Regiões	Anúncios de Investimentos (US$ milhões)					Distribuição Relativa (%)				
	1996	1997	1998	1999	2000	1996	1997	1998	1999	2000
São Paulo	23.681	24.534	19.154	19.418	22.448	30,7%	29,0%	27,0%	32,7%	31,8%
Rio de Janeiro	7.407	10.650	12.915	10.319	9.170	9,6%	12,6%	18,2%	17,4%	13,0%
Minas Gerais	12.935	11.451	8.583	6.088	4.915	16,8%	13,5%	12,1%	10,2%	7,0%
SP+RJ+MG	**44.023**	**46.635**	**40.652**	**35.825**	**36.533**	**57,1%**	**55,0%**	**57,2%**	**60,3%**	**51,7%**
Espírito Santo	2.770	845	1.734	1.970	1.254	3,6%	1,0%	2,4%	3,3%	1,8%
Sudeste	**46.793**	**47.480**	**42.386**	**37.795**	**37.787**	**60,7%**	**56,0%**	**59,7%**	**63,6%**	**53,5%**
Paraná	5.119	13.116	4.092	4.751	6.557	6,6%	15,5%	5,8%	8,0%	9,3%
R.G. do Sul	5.164	8.420	7.930	2.188	3.228	6,7%	9,9%	11,2%	3,7%	4,6%
Santa Catarina	4.104	768	662	869	1.893	5,3%	0,9%	0,9%	1,5%	2,7%
Sul	**14.387**	**22.304**	**12.684**	**7.808**	**11.678**	**18,7%**	**26,3%**	**17,9%**	**13,1%**	**16,5%**
Bahia	3.858	7.270	5.791	4.883	4.941	5,0%	8,6%	8,2%	8,2%	7,0%
Ceará	1.915	2.382	3.702	2.067	913	2,5%	2,8%	5,2%	3,5%	1,3%
Pernambuco	1.948	440	1.160	824	2.220	2,5%	0,5%	1,6%	1,4%	3,1%
AL, MA, PB, SE e RN	1.510	569	903	792	1.749	2,0%	0,7%	1,3%	1,3%	2,5%
Nordeste	**9.231**	**10.661**	**11.556**	**8.566**	**9.823**	**12,0%**	**12,6%**	**16,3%**	**14,4%**	**13,9%**
Amazonas	1.319	2.125	424	446	327	1,7%	2,5%	0,6%	0,8%	0,5%
PA, RO, RR, AC e TO	3.099	219	214	3.506	7.056	4,0%	0,3%	0,3%	5,9%	10,0%
Norte	**4.418**	**2.344**	**638**	**3.952**	**7.383**	**5,7%**	**2,8%**	**0,9%**	**6,6%**	**10,5%**
GO e DF	1.061	1.037	1.791	698	733	1,4%	1,2%	2,5%	1,2%	1,0%
MT e MS	1.231	915	1.961	624	3.203	1,6%	1,1%	2,8%	1,0%	4,5%
Centro-Oeste	**2.292**	**1.952**	**3.752**	**1.322**	**3.936**	**3,0%**	**2,3%**	**5,3%**	**2,2%**	**5,6%**
Total (definidos)	**77.121**	**84.741**	**71.016**	**59.443**	**70.607**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**
Sudeste/Sul	**61.180**	**69.784**	**55.070**	**45.603**	**49.465**	**79,3%**	**82,3%**	**77,5%**	**76,7%**	**70,1%**
Norte/Nordeste/C.Oeste	**15.941**	**14.957**	**15.946**	**13.840**	**21.142**	**20,7%**	**17,7%**	**22,5%**	**23,3%**	**29,9%**
Vários (simultâneos)	24.109	27.969	22.464	44.529	48.297	--	--	--	--	--
Não-definidos	8.643	9.649	13.497	12.583	8.923	--	--	--	--	--
Total Geral	**109.873**	**122.359**	**106.977**	**116.555**	**127.827**	--	--	--	--	--

Fontes: Gazeta Mercantil, O Estado de São Paulo, Folha de S. Paulo, O Globo e Jornal do Brasil.
Tabela adaptada de original elaborada por Rodrigues (2000) e Rodrigues e Melo (2001).

Para o restante das grandes regiões periféricas nacionais – NO, NE e CO – a destinação de investimentos não mostrou ter ímpeto, nos anos investigados, para alterar a posição relativa de cada uma delas no PIB nacional. Portanto, de fato, não havia sinais de que uma trajetória de desconcentração estava em curso nos anos iniciais do cenário de estabilização da economia brasileira pós Plano Real. O que desconfirma, em larga medida, as projeções mais otimistas feitas por Rodrigues (1998).

MOMENTO II – Intenções de Investir em 1998

No estudo publicado com dados adicionais de intenções de investimento o qual inclui o ano de 1998 – Rodrigues (1999)[11] – tem-se uma extensão para a série inicial de dados que pretende perseguir o caminho desenhado para as intenções de investir do empresariado no pós-plano Real e, assim, contribuir para balizar as expectativas otimistas geradas no seio do governo FHC sobre os benefícios espaciais do programa de estabilização.

Neste último trabalho já se considerou os efeitos negativos das crises asiática (1997) e russa (1998) sobre a dinâmica da economia brasileira, reduzindo sobremaneira as expectativas dos empresários acerca das possibilidades de efetivar seus gastos em investimento. No artigo anterior, as menções feitas às expectativas de investimento foram sempre muito otimistas. A mudança ocorrida parece corresponder, embora de maneira tímida, à percepção que foi se tornando mais generalizada na opinião pública em geral que a economia nacional tinha se tornando extremamente vulnerável às oscilações do mercado financeiro internacional operando em escala global quanto às transmissões em cadeia das crises especulativas. A 'ficha teria caído' finalmente para os liberais otimistas do BNDES e do governo em geral. Não foi admitido, por estes gestores da política econômica, entretanto, que a fragilidade econômica observada havia sido construída deliberadamente pela política macroeconômica em curso e por seu vetor de reformas institucionais liberalizantes.

O total de investimentos que os empresários intencionavam realizar em 1998 sofreu uma queda de 12,2% com relação ao anterior: foram US$ 107,3 bilhões em 1998 contra US$ 122,3 bilhões em 1997. Os setores que mostraram ímpeto de crescimento em 1998 foram os de telecomunicações, turismo, shopping e lazer e o de transportes. O crescimento vis-à-vis o ano anterior em cada um destes setores foi, respectivamente, de 116,8%; 43,3% e 255,5%. No caso dos investimentos em telecomunicações, o programa de privatizações do governo foi o catalisador da expansão. Após a compra de empresas de telefonia fixa e de telefonia celular do governo, por parte do capital privado, foi anunciado, segundo o estudo, o montante de US$ 10 bilhões no setor e mais US$ 8,5 bilhões para a expansão de serviços de tv a cabo e implantação e expansão de rede de fibra ótica, entre outros.

Quanto à destinação espacial das intenções de investimento no ano de 1998, apresentou-se o seguinte quadro: o estado de SP isoladamente com 27% do total; o conjunto formado por

[11] Ver Rodrigues (1999), "A Distribuição Setorial e Estadual dos Novos Investimentos no Brasil: 1996/98"; Revista do BNDES. V.6, N 11, p. 79-96.

SP/RJ/MG com 57,2%; região Sul com 17,8%; a região Nordeste com 16,3%; o Norte com 0,9%; e o Centro-Oeste com 5,3%. Estes resultados embora mostrem melhoras para as regiões Nordeste e Centro-Oeste relativamente aos anos anteriores, não podem ser tomados como confirmando uma trajetória segura de desconcentração produtiva no Brasil, pois o conjunto dos estados das regiões economicamente mais relevantes, Sudeste e Sul, foi o principal alvo de recepção das intenções do investimento produtivo.

MOMENTO III – Intenções de Investir em 1999 e 2000

Nas atualizações recentes do estudo, um panorama do conjunto do período 1996-2000 para as intenções de investimento ficou mais evidente tanto no tocante aos aspectos setoriais quanto dos espaciais em jogo[12]. A trajetória espacial vislumbrada pelas novas evidências foi dando conta da dificuldade para o estabelecimento das condições necessárias a um deslanche de um novo processo de desconcentração produtiva tal como ocorrido, de modo inédito no país, durante os anos 1970-1985.

A estabilização macroeconômica assentada pelo Plano Real, por si só, não foi capaz de operar alterações no padrão vigente de desigualdade regional. A mera criação de um quadro de estabilidade institucional, supostamente favorecedora do exercício do planejamento de médio e longo prazos por parte do empresariado, não deu conta de tal intento.

Configurou-se, na verdade, um quadro já exaustivamente prefigurado por vários analistas, no qual, sob regras de funcionamento de mercado, com abertura irrestrita para o exterior e venda de empresas públicas, a questão regional brasileira tenderia a se agravar ou quando muito não seria alterada significativamente, o que já é um aspecto negativo, este último, para um país com tão amplas e sabidas disparidades nos níveis de desenvolvimento bem como na velocidade de crescimento das economias regionais.

Os dados relevantes permitem concluir pela instauração de um cenário mais pessimista sobre o curso das disparidades regionais de desenvolvimento, muito embora, os estudos

---

[12] Ver Rodrigues (2000), "Os Investimentos no Brasil nos Anos 90: cenários setorial e regional". Revista do BNDES. V.7, N. 13, p. 107-136; e Rodrigues e Melo (2001). "Uma Análise dos Anúncios de Investimento em 2000: aspectos setoriais e regionais", obtido na pagina eletrônica do BNDES (www.bndes.gov.br/conhecimento/especial/aspset.pdf).

continuem a afirmar que estaria se estabelecendo no país, no período pós-Plano Real, uma trajetória de desconcentração espacial estimulada por um novo quadro macroeconômico da competição e da eficiência empresarial e como menor interferência estatal na decisão de alocação de recursos.

No ano de 1999, o estado de São Paulo sozinho apareceu com 32,7% das intenções de investimento; o conjunto formado por SP/RJ/MG reteve 60,2% e, portanto, aumentando a posição relativa, vis-à-vis o ano anterior, no total nacional; a soma dos estados da região Sul com 13,1%; a região Nordeste com 14,4%; a região Norte com 6,6%, e o Centro-Oeste com 2,2%, além do estado do Espírito Santos com 3,3%.

Para o ano de 2000, a participação de São Paulo caiu cerca de um ponto percentual em relação ao ano anterior ficando em 31,8%. A soma de SP+RJ+MG atingiu apenas 51,7% do total, a menor parcela entre todos os anos analisados. O aspecto relevante dos investimentos nestas regiões refere-se ao tipo de setores para os quais eles se destinam. Em São Paulo, são investimentos para o setor de serviços na capital e para indústrias baseadas em conhecimento como a Embraer, Ericsson, Motorola, IBM e Lucent. No Rio de Janeiro, o setor petroquímico (implantação do pólo gás-químico) seria alvo de grandes investimentos e também a siderurgia teria recursos adicionais para ampliação da produção (CSN). Em Minas gerais, o setor siderúrgico (Acesita, Açominas, Usiminas) contou com recursos para ampliação de plantas. Outro setor com bastantes recursos anunciados para este estado foi o de infra-estrutura de energia: construção da usina termelétrica de Marubeni; hidrelétrica a ser construída pela Cia. Paraibuna de Metais; e as inversões relacionadas ao programa de gastos da Cia de Força e Luz Cataguazes-Leopoldina.

No Paraná, os investimentos mais expressivos estão no setor automobilístico (planos de expansão da Nissan, Renault, Volkswagen e Volvo) com cerca de US$ 750 milhões em 2000.

Foram as regiões Norte e Centro-Oeste a que apareceram com os maiores ganhos, relativamente ao ano anterior, nas intenções previstas de investimento. Por conta dos ganhos mais expressivos nas regiões NO e CO, o conjunto das periferias tradicionais do país (NO+NE+CO) teve uma destinação de 29,9% em 2000 das intenções reveladas para os investimentos. Na Bahia, os investimentos se destinariam para óleos vegetais, papel e celulose e para o setor petroquímico e químico. Em Pernambuco, para obras de infra-estrutura (aeroporto de Recife), implantação de uma termelétrica, portanto investimentos novos, e para

ampliação da produção corrente em latas de alumínio e de lâmpadas da Philips, concentrando-se todos na RM de Recife. No Ceará, setores de turismo (parque aquático e hotelaria) foram destinos importantes dos investimentos bem como investimentos em infra-estrutura.

Na região Centro-Oeste, o estado do Mato Grosso viria a receber um investimento para exploração de uma mina de níquel no valor de US$ 800 milhões. Adicionalmente há investimentos para construção de uma termelétrica e para plantas esmagadoras de soja. No Mato Grosso do Sul os investimentos voltaram-se em 2000 para mineração e siderurgia e construção de uma usina termelétrica.

As observações conclusivas deste esforço de investigação despendido ao longo de quatro anos dentro do BNDES – Rodrigues (1998, 1999, 2000) e Rodrigues e Melo (2001) – que buscou mapear a distribuição espacial (e setorial) das intenções declaradas de investimento do empresariado radicado no país, mostram que o ciclo de investimento que se projetava na segunda metade da década de 1990 não ofereceria elementos concretos para a existência de que um novo processo de desconcentração espacial da atividade produtiva estivesse em curso.

Em todos os anos amparados pela análise mais de metade das intenções de investimentos se endereçaram para as três economias estaduais mais importantes do país. Em seguida, a destinação mais provável ficou por conta dos estados da região Sul. É claro que esta visão macro-regional obscurece transformações relevantes que ocorreram dentro das regiões, mas esta perspectiva abrangente permite observar que o padrão mais geral da distribuição concentrada espacialmente da produção econômica não mostra sinais expressivos de reversão, principalmente por que os setores industriais de mais alto valor agregado e os de serviços modernos tendem a alocar as frações mais expressivas de investimento nas regiões de mais alta renda.

Na verdade, as intenções de investimento mostraram seguir, grosso modo, o rastro da distribuição geográfica das economias de urbanização e da oferta de infra-estrutura econômica e social pré-existente: perseguiram a localização em municípios brasileiros que se incluem dentro da grande área poligonal sugerida por Campolina Diniz (1993) a qual se localiza nas regiões Sudeste e Sul do país.

Não se confinando, contudo, exclusivamente a este ´polígono' mais desenvolvido, investimentos relevantes intencionaram se dirigir para os estados da Bahia e Ceará no

Nordeste, estimulados por incentivos fiscais oferecidos pelos governos estaduais; e também para o estado do Amazonas (Zona Franca de Manaus), estado que se destaca por oferecer importantes isenções fiscais e de importações. O estado de Goiás, no Centro-oeste, despontou como destino de importantes intenções de investimento com destaque para o *agrobusiness*. Foram anunciados para este estado, durante o período 1996/99, investimentos nos seguintes setores: *"(...) têxtil (Vicunha, Hering e Pingo de Gente), de alimentos (Perdigão, Parmalat, Sakura, Bombril e Unilever), mecânico e eletroeletrônico (Mitsubishi, Thermodec e Haier), de fertilizantes (Copebrás) e de serviços de turismo (Pousada do Rio Quente e White Water)."* (Rodrigues, 2000, p. 129/130).

A experiência mostra que os gastos em investimento, quando efetivamente realizados, não ocorrem todos num mesmo período *T* de tempo. Os gastos são diferidos num horizonte de planejamento de períodos *T+1, T+2, ..., T+n*, até que estejam completamente maturados. Em função dessa aplicação por *n* períodos, a distribuição espacial da atividade econômica, num dado ano, não capta adequadamente o sentido dos processos em vigência. Talvez, por esta razão, as disparidades regionais no país não tenham piorado tanto, em meio a um quadro de intenções de investimento que pareceu assegurar que a reconcentração seria a tônica dominante.

Há outra razão, entretanto, que poderia explicar o porquê de as desigualdades regionais não terem se acentuado ainda mais, e que tem a ver com a incapacidade do quadro macroeconômico no Plano Real – no período pré-Plano Real, (1990/93), foi sobejamente muito instável e contraproducente ao investimento – em criar a estabilidade necessária para que os empresários desengavetassem seus planos de investimento em expansão de capacidade produtiva. As pesquisas realizadas ao longo de toda a década de 1990, junto a empresários, pela Cepal/CNI, captaram bem este fenômeno e respondem à nossa indagação*: "Em todo o período* [referindo-se aos anos de 1990 a 2002]*, apesar da recuperação dos investimentos a partir de meados da década, a tônica geral foi de uma baixa da propensão a investir.*" (Bielschowsky *et alli*. 2002: 50).

Em suma, considerando-se, de um lado, as turbulências e instabilidades inerentes aos parâmetros da atual política macroeconômica que privilegia a acumulação financeira em detrimento da produção real e, de outro lado, as taxas de crescimento da FBCF e do Pib observadas durante a década, pode-se imputar que o setor empresarial esteve, de fato, bastante

cauteloso na tomada de decisões sobre seus investimentos e por esta razão as intenções planejadas – devidamente captadas pelos estudos feitos no âmbito do BNDES – não vieram a se concretizar plenamente.

- **Razões para localização espacialmente concentrada dos investimentos industriais**

Alguns dos motivos para que as intenções de investir do empresariado privado tenham optado por permanecer majoritariamente nas áreas de maior nível de renda podem ser aventados aqui. A pesquisa "Investimento na Indústria Brasileira, 1998/2002" realizada pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) e pela Comissão Econômica para América Latina (CEPAL) traz elementos para que possamos montar uma razoável explicação para o comportamento observado nas decisões locacionais do setor privado nacional ao final da década.

No conjunto de 727 empresas pesquisadas questionou-se a que tipos de investimentos se destinariam as inversões previstas no período 1998/2002 – são eles: reposição, desobstrução de gargalos, redução de custos, expansão de planta existente, nova planta e novos produtos. Os itens mais relevantes, em termos dos percentuais de respostas dadas, estão relacionados com investimento em reposição, redução de custos e expansão de planta existente tanto no subperíodo 1998-1999 quanto no triênio posterior de 2000-2002. O investimento em nova planta – inclusive a opção de relocalização espacial – aparece com pouco ímpeto nos dois períodos, com respostas abaixo da verificada para os demais tipos de investimento (Bielschowsky *et alli*, 2002, p.279).

Ainda assim, a pesquisa apontou que o desejo de realizar a diversificação espacial dos investimentos teria aumentado, relativamente aos resultados da pesquisa realizada em 1996. Para o biênio 1998-1999, a abertura de unidades produtivas em outras localidades foi apontada por 12% das empresas como um objetivo a ser realizado. Este percentual aumentou para 22% dos projetos relacionados ao período 2000-2002.

As principais razões apontadas para a diversificação espacial dizem respeito ao mercado consumidor, à oferta de benefícios fiscais, ao custo de mão-de-obra e à proximidade de fontes de matérias-primas. Em particular, quanto aos benefícios fiscais, aqueles oferecidos pelos

governos estaduais são vistos como mais relevantes pelo empresariado, no entanto, no último período de 2000-2002 foi muito expressivo o crescimento de importância dos benefícios municipais para a tomada de decisão do investimento. Nesse sentido, parece que a guerra fiscal no país vem sendo definitivamente capturada pelo capital privado para orientar sua decisão de expansão da acumulação: em adição ao conjunto de incentivos já disponíveis, a oferta de benefícios dada pelos municípios foi definitivamente incorporada como elemento de cálculo para a inversão privada.

A configuração espacial assumida pelos projetos de investimento corrobora a desconcentração regional seletiva em torno ao 'espaço poligonal' de Diniz (1993) de modo predominante. Há intenções de operar uma diversificação espacial intra-estado que é forte nos estados de São Paulo e do Paraná e quanto à diversificação para outros estados da federação, os escolhidos são, preferencialmente, Paraná, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Bahia no primeiro subperíodo, e os estados da Bahia, Minas Gerais e Goiás na segunda fase de 2000-2002[13]. A decisão de localização espacial numa outra unidade da federação, segundo as respostas dadas, estão relacionadas à ocupação do mercado interno, e não visam à exploração do mercado externo. Ou seja, os projetos de investimento em curso não estão relacionados com a idéia de utilizar uma nova planta industrial para lançar-se no mercado internacional; o mercado doméstico continua sendo um elemento importante para os objetivos de crescimento da firma brasileira.

Este último comportamento explica por que quando perguntados sobre a existência de razões para não diversificar espacialmente as plantas, as respostas dadas foram a *"eficiência relativa existente na região atual*" e a *"exigência de expansão contígua das atividades"* (p. 284). Ora, em face das relativamente poucas assertivas acerca da desconcentração espacial, pode-se imputar que os efeitos de aglomeração representados pelas economias crescentes de escala e pela maior abundância de infra-estrutura encontradas na estrutura produtiva de São

[13] As modificações observadas na distribuição espacial do valor da transformação industrial (VTI) entre 1996 e 2003, segundo a Pesquisa Industrial Anual (PIA) do IBGE, corroboram esse quadro. Os estados que mais ganharam posição relativa foram o PR com 5,2% do total nacional em 1996 e 6,8% em 2003; Rio de Janeiro, respectivamente, 8,7% e 10,4%; MG com 9,0% e 9,7%; BA com 2,7% e 4,1%; PA com 1,0% e 1,5%, e GO com 1,1% e 1,6%. O estado de SP perdeu 8,4% participação relativa, de 49,4% em 1996 para 41,0% em 2003. Seguiram-lhe em queda os estados de AL (de 0,7% para 0,4%), PE (1,6% e 1,4%), e AM (de 3,3% para 3,2%). Todos as unidades da federação remanescentes apresentaram algum ganho relativo (ainda que mínimo) na posição dentro do VTI nacional.

Paulo, em particular e do Sudeste/Sul em geral, ainda têm agido como um poderoso influenciador das decisões de investimentos na indústria brasileira.

Considerando-se, ainda, que uma das motivações para construir nova planta em outro estado da federação está ligada à exploração do mercado local (ou regional), fica nítido que o comportamento adotado pelo setor privado é o de seguir o crescimento da renda local (isto é, da demanda) e não adiantar-se a ele. A configuração espacial do investimento em direção a áreas periféricas, por conseguinte, está subordinada ao crescimento observado na renda *per capita* média local, não podendo, dessa maneira, esperar-se que venha a romper com os padrões prevalecentes das disparidades regionais.

No conjunto, os empresários sublinharam que as condições macroeconômicas vigentes, representadas pelas altas taxas de juros e pela alta carga de impostos, aliadas à insuficiente oferta de investimento de longo prazo são determinantes inibidores da decisão de investir no país. Em particular, sobre esta última, Bielschowsky (2002, p. 303*)* numa leitura dos dados da pesquisa, ressaltou a preocupação do conjunto do empresariado acerca do problema crônico de fontes de financiamento do crédito para o investimento no país: *"O financiamento de projetos de investimento continua muito dependente da disponibilidade de recursos próprios por parte das empresas, e os financiamentos fornecidos pelos bancos privados são predominantemente de curto prazo. Desse modo, as agências governamentais de fomento passam a ter uma posição decisiva para o crescimento ou não do nível de investimento do país*." (p. 303). Esta crise da oferta de crédito encontra, portanto, respaldo na nossa análise anterior (capítulo 3) acerca da penúria do crédito governamental na última década, e ressoam os problemas regionais de desigualdades na gestão da oferta de crédito, as quais tendem a impactar negativamente as regiões de menor desenvolvimento.

Esta pesquisa acima referida, entretanto, não apresenta elementos para que se possa demonstrar que tipos de empresas buscam se localizar em que espaços do território nacional. Daí, não se poder avaliar, mesmo que indiretamente, os efeitos dinâmicos que operam no território quando empresas ou setores de maior valor agregado se implantam num dado espaço geográfico. O estudo comandado por De Negri e Salerno (2005) para o IPEA traz novos

elementos sobre esta questão, colocando em perspectiva a situação da produção industrial brasileira no espaço no ano de 2000[14].

Os autores estão interessados, principalmente, em identificar "aglomerações industriais espaciais (AIEs)" que se referem a "concentrações geográficas das indústrias possuidoras de capacidade de transbordamento espacial". O conceito de AIE é ressaltado, pelos autores, como relevante para a questão espacial da atividade industrial por que tende a captar os efeitos dinâmicos que a atividade industrial exerce sobre seu campo aglomerativo imediato; é, portanto, também uma medida da capacidade que as firmas, existentes num dado espaço, têm de atuar como elemento de crescimento regional[15]. O recorte utilizado para identificação das firmas compõe-se de: a) firmas que inovam e diferenciam produtos; b) firmas especializadas em produtos padronizados; e c) firmas que não diferenciam produtos e têm produtividade menor.

As AIEs encontradas pelo estudo correspondem a um número de 15 no país inteiro e são formadas por um subconjunto de 254 municípios que produzem 75% do valor da transformação industrial (VTI) nacional. A distribuição das AIEs por macroregiões é a seguinte: quatro no Nordeste correspondendo a 25 municípios; cinco no Sul (sessenta e seis municípios) e seis no Sudeste (centro e sessenta e três municípios); as regiões Norte e Centro-Oeste não foram caracterizadas com estes tipos de espaços industriais. Daí segue-se, conforme

---

[14] Os estudos relevantes para a questão espacial referem-se aos capítulos 9, 10 e 11 do trabalho "*Inovações, Padrões Tecnológicos e Desempenho das Firmas Industriais Brasileiras*" (João Alberto De Negri e Mario Sérgio Salerno, organizadores. IPEA, 2005), respectivamente, intitulados "A Organização Territorial da Indústria no Brasil", por Mauro B. Lemos, Sueli Moro, Edson P. Domingues e Ricardo M. Ruiz; "Espaços Preferenciais e Aglomerações Industriais" por Mauro B. Lemos, Ricardo M. Ruiz, Sueli Moro e Edson P. Domingues; e "Empresas Estrangeiras em Espaços Periféricos: o caso brasileiro", por Mauro B. Lemos, Edson P. Domingues, Ricardo M. Ruiz e Sueli Moro. Foi utilizada uma ampla gama de informações sócio-econômicas dos municípios brasileiros, que tem como centro de análise os bancos de dados da Pesquisa Industrial Anual (PIA) e da Pesquisa Industrial-Inovações Tecnológicas (PINTEC) do IBGE. Pretendeu-se, desse modo, obter uma radiografia, por meio de modelos econométricos espaciais, da estrutura econômica com relação a: infra-estrutura municipal (rede de esgoto e coleta de lixo), nível de renda e desigualdade (renda per capita e concentração da renda), característica do mercado de trabalho (escolaridade superior), oferta de trabalho e escala urbana (população), localização (distância para a capital, latitude e longitude da sede do município, pertencer ou não a uma área metropolitana) e custos de transportes (p.328).

[15] Em termos da definição para efeitos estatísticos, uma AIE *"...incorpora apenas os municípios cujo produto industrial (VTI) está estatisticamente correlacionado com a média de seus vizinhos*." E, adicionalmente possui *"...elevado VTI com alta correlação positiva com os seus vizinhos (high-high)."* (p.342). Quando outros casos ocorrem, como por exemplo, municípios que possuem elevado VTI com alta correlação negativa com seus vizinhos (high-low), são denominados de Aglomeração Industrial Localizada (AIL) ou como enclave industrial (EI).

os autores concluíram que *"existem poucas AIEs no país e sua distribuição geográfica é restrita a algumas áreas metropolitanas e pólos industriais especializados de médio porte e concentrada no Sul-Sudeste."* (p.360).

A localização das firmas que inovam e diferenciam produtos está fundamentalmente concentrada nas regiões Sul-Sudeste do país. As RMs de São Paulo e Campinas foram responsáveis em 2000 por 35% do VTI das firmas que inovam e diferenciam produtos. As RMS de Belo Horizonte, Rio e Janeiro, Curitiba e Porto Alegre, por sua vez, produziram cerca de 15% do VTI das empresas em relevo, cabendo às demais 13 RMs analisadas apenas a parcela de 3% do VTI em questão. Saindo do espaço circunscrito das RMs, os 47% remanescentes do VTI das firmas que inovam e diferenciam produtos são realizados, predominantemente, em municípios do interior de São Paulo e, adicionalmente, em municípios de porte médio das região Sul e no restante do país.

Constatou-se também que há uma elevada interdependência entre os setores mais dinâmicos e a localização industrial: as firmas que inovam e diferenciam produtos estão fortemente relacionadas com as firmas especializadas em produtos padronizados nas principais aglomerações industriais relevantes. As firmas que não diferenciam produtos e têm produtividade menor tendem a se localizar em centros industriais médios no interior do país e também em algumas AIEs das regiões Nordeste, onde o setor industrial é menos dinâmico.

No que se refere à estratégia de crescimento nacional via o investimento externo, os resultados desta pesquisa indicaram que as empresas estrangeiras preferem localizar-se nas regiões Sul-Sudeste e particularmente no estado de São Paulo. "*A aglomeração estadual de São Paulo concentra nada menos que 55,5% do produto industrial de firmas estrangeiras*" e o conjunto formado pelas nove aglomerações de estrangeiras das regiões Sul-Sudeste concentra 78,9% desse produto industrial.

Na região Sudeste (exceto o estado de São Paulo), as aglomerações industriais de empresas estrangeiras (AIEEs) apresentam a seguinte participação no produto industrial das empresas estrangeiras do país localizadas em AIEEs: Belo Horizonte (6,31%), Uberlândia (1,09%), Resende (2,82%), Rio de Janeiro (6,82%), e Vitória (0,19%) perfazendo um total de 17,24% .

Na região Sul, a AIEE de Curitiba com 5,02% do VTI industrial das AIEEs do país coloca-se em patamar superior ao de Porto Alegre com 4,66% do total. A AIEE de Joinville-

Blumenau corresponde, por sua vez a 1,82% do total nacional da categoria. O total na região é 11,5% das AIEEs nacionais.

Na região Nordeste são apenas duas as AIEEs encontradas no estudo. Salvador é mais relevante com 1,76% do VTI industrial do grupo em análise. Recife segue-lhe com 1,07% de participação no VTI das AIEEs. Em conjunto as duas respondem por 2,83% do total nacional e são menores que a produção industrial das empresas estrangeiras de Curitiba e também de Porto Alegre. Qualitativamente a presença de empresas estrangeiras no Nordeste aparece muito pouco importante na produção industrial total. Segundo os autores, em Salvador que é o centro industrial mais relevante, as empresas industriais estrangeiras representam apenas 15% do total do VTI do aglomerado industrial. No caso de Recife, não há especialização industrial predominante e *"sim a existência de um aglomerado fragmentado de empresas estrangeiras, com poucas ligações produtivas entre si*." (p. 451).

A área industrial de Manaus não foi considerada, nos termos definidos pela pesquisa, como uma AIEE e sim um Enclave Industrial Estrangeiro de alta renda per capita (EIE-RC). Seu VTI industrial gerado pelas empresas estrangeiras de R$ 4.942,23 milhões em 2000, entretanto, corresponde a 6,5% do total do VTI industrial nacional das estrangeiras e é superior até mesmo o do Rio de Janeiro (R$ 4.220,63 milhões) que é a segunda mais importante AIEE nacional.

Duas importantes razões explicaram a concentração de empresas estrangeiras no estado de São Paulo. Uma está relacionada à predominância de empresas estrangeiras simultaneamente com a existência de concentração de atividades do setor de bens de capital e duráveis. A outra está relacionada com o custo de transporte para São Paulo que se mostrou relevante estatisticamente para a localização das firmas estrangeiras no espaço nacional, confirmando a predominância das economias de aglomeração deste estado sobre a decisão de localização do investimento no país.

Um quadro sintético das conclusões do estudo, em particular, quanto aos aspectos espaciais da indústria brasileira em 2000 é posto a seguir:

Quadro 5.2 - Principais conclusões da Pesquisa (De Negri e Salerno, 2005):

- Existem poucas aglomerações industriais espaciais (AIEs) – caracterizadas pelo alto nível transbordamento (externalidades) com seus municípios vizinhos – no país e sua distribuição geográfica é restrita a algumas áreas metropolitanas e pólos industriais especializados de médio porte e concentradas no Sul-Sudeste.
- Existe, de um lado, na estrutura espacial da indústria brasileira, uma elevada associação espacial entre as firmas que inovam e diferenciam produtos e as firmas especializadas em produtos padronizados; e, de outro lado, uma quase exclusão das firmas que não diferenciam produtos e têm produtividade menor dos espaços compartilhados pelas empresas líderes da indústria nacional.
- As grandes concentrações das firmas industriais tendem a estar mais próximas da RMSP. Essa preferência mostra que a aglomeração industrial primaz vem efetivamente se mantendo como "lugar central da economia brasileira".
- O capital externo prefere localizar-se no estado de São Paulo. A aglomeração estadual de São Paulo, no ano de 2000, foi responsável por cerca de 55,5% do produto industrial realizado pelas firmas estrangeiras radicadas no país.
- O conjunto das nove aglomerações de empresas estrangeiras identificadas nas regiões Sul-Sudeste concentra 78,9% do VTI industrial das firmas estrangeiras.
- A aglomeração industrial estrangeira (AIE) de São Paulo é formada predominantemente por firmas que inovam e diferenciam produtos, enquanto todas as outras AIEs apresentam uma estrutura mais equilibrada em termos de propriedade do capital, com maior participação do capital nacional.

Algumas implicações para a questão regional brasileira desta configuração espacial da atividade industrial delineada pelos estudos acima relatados podem ser colocadas. *Em primeiro lugar*, pode-se apontar que o problema maior não está na constatação de que a RMSP continua como o principal campo aglomerativo da economia brasileira, mas no fato de que houve pouca mudança qualitativa na espacialização da indústria brasileira até o final da década no sentido da existência de um vetor de desconcentração da indústria. Regra geral, o que tem se confirmado por todos os autores é que o investimento industrial tendeu a se localizar: *a)* no interior do estado de São Paulo como resultado das deseconomias de aglomeração geradas pelo adensamento urbano da RMSP e ainda como fruto da expansão das economias de aglomeração no interior do estado de SP, e *b)* nos demais estados das regiões

Sudeste e Sul do país, preferencialmente localizados nas regiões metropolitanas, mas também em algumas cidades de tamanho médio destas regiões.

Os investimentos industriais que se destinaram para outras regiões fora da 'área poligonal' de Diniz (1993) dizem respeito a plantas industriais voltadas para os setores de bens de consumo em Fortaleza (CE) e em menor escala para Recife (PE). Na Bahia, os incentivos fiscais permitiram a localização de uma planta automotiva da Ford e continuidade de investimentos da petroquímica e em bens de consumo foram responsáveis pela posição sempre melhor considerada nas intenções de investimento privadas.

No Centro-Oeste, foi a implantação de plantas agroindustriais, no rastro da expansão da fronteira agrícola (crescimento da soja e de outros grãos), principalmente no estado de Goiás e Mato Grosso.

Em segundo lugar, a concentração espacial da indústria não foi substancialmente expandida porque, como vários autores têm demonstrado (Carneiro, 2002; Sabbatini, 2002), a reestruturação no plano geral da indústria brasileira nos anos 90 aumentou a participação no total industrial dos ramos intensivos em recursos naturais de cerca de 27% em 1989 para 35% em 1997, setores que têm uma localização espacial mais distribuída no território. Os setores intensivos em tecnologia e capital, por sua vez, perderam peso na estrutura industrial brasileira.

De fato, os estudos sobre a dinâmica setorial da indústria ao longo da década de 90, a partir do recorte da intensidade de fator, mostram uma clara perda de densidade das cadeias produtivas, isto é, houve uma diminuição das relações intersetoriais da economia brasileira: *"O que se pode concluir dos dados agregados é que a abertura provocou uma perda de elos das cadeias produtivas nos setores industriais dinâmicos fundados no uso mais intenso de tecnologia e capital. Nos demais segmentos, intensivos em trabalho e recursos naturais, a especialização foi menos significativa, embora não desprezível no primeiro."* (Carneiro, 2002: p.319). As implicações para a organicidade da estrutura produtiva posta em construção ao longo da etapa desenvolvimentista, unindo o mercado nacional e, do ponto de vista espacial, operando interligações importantes desde o núcleo dinâmico até as economias periféricas, foi substancialmente desarticulada em face da abertura comercial. O crescimento da economia central, nesta nova etapa, tende a imprimir estímulos muito menos relevantes sobre as demais economias regionais. A expansão do mercado interno passa a contar crescentemente com

dinamismo da demanda mundial por produtos, isto é, com uma demanda que lhe é externa, e somente algumas 'ilhas' de prosperidade são, em cada momento, escolhidas por suas especializações para apresentar dinamismo relativo e circunscrito (Pacheco, 1998).

5.5 – Conclusões

A hipótese colocada para discussão neste capítulo foi a de que a reestruturação produtiva do sistema empresarial brasileiro sob condições de um ambiente liberal e sem coordenação estatal assumiria uma trajetória de reconcentração no espaço. Os elementos investigados apontam favoravelmente para a sua confirmação:

- O vetor de coordenação estatal proposto para o reordenamento territorial do desenvolvimento lastreado em 'eixos de desenvolvimento' não poderia resultar, como de fato tem sido comprovado, em uma eficaz desconcentração espacial da atividade produtiva. De um lado, voltada para o reforço de especializações regionais com maior capacidade para atrelar-se aos fluxos mundiais de comércio via exportações e organizado pela malha de infra-estrutura existente (e que deveria ser objeto de melhorias e expansões), esta estratégia não buscou contemplar as áreas do território nacional que ficariam de fora das correntes de comércio globais. De outro lado, como a estratégia pressupunha uma associação estreita entre investimentos públicos no âmbito do governo federal e investimento privados internos e externos, ela não teve como ir adiante em face dos parâmetros definidos pela política macroeconômica em curso, a qual utilizava instrumentos monetários contracionistas com juros reais elevados e câmbio valorizado restringindo demasiado a ação fiscal – principalmente o gasto em investimento – do governo federal. Sem as sinalizações das inversões governamentais, o setor privado 'preferiu' refrear a tomada de decisões sobre seus projetos de investimento.
- O processo de privatizações, por sua vez, contribuiu para magnificar o enfraquecimento do vetor de coordenação estatal. Como o capital privado revelou maior interesse pelos setores de telecomunicações e de energia elétrica – os quais,

em conjunto, resultaram em 60,9% do total de receitas do programa de privatizações no período 1991/1999 (tabela 5.2) – setores que estão fortemente relacionados com o grau de urbanização e de renda *per capita*, as inversões patrimoniais e os investimentos posteriores delas resultantes não teriam o poder de romper com o perfil vigente das economias de aglomeração no espaço econômico nacional. Em outras palavras, não poderiam resultar daí uma trajetória de desconcentração produtiva no espaço.

- Quanto ao ordenamento espacial prefigurado pelo setor privado foi visto, ademais, que as intenções de investimento, advindas do quadro de estabilização macroeconômica, captadas ao longo dos anos de 1996 e 2000, se destinariam fundamentalmente para as regiões Sul/Sudeste do país com percentuais acima de 70% do total em todos os anos observados.
- A moldura macroeconômica do pós Plano Real, em que pese a estabilidade de preços, não foi capaz de reduzir as incertezas para que as intenções de investimento se transmutassem em inversões concretas. Daí que para o empresariado o investimento realizado visaria, principalmente, a reposição, a desobstrução de gargalos e a redução de custos e, somente em menor escala, a criação de uma nova planta e de novos produtos. Por isso mesmo, as pesquisas realizadas junto a empresários, captaram um baixo nível de respostas quando perguntados sobre a possibilidade de suas intenções de investir resultarem em diversificação espacial.
- Finalmente, quanto à localização da empresa estrangeira, vista pela equipe econômica do governo como o elemento galvanizador, por excelência, do crescimento econômico neste novo contexto de globalização, também as pesquisas mais recentes mostram que sua preferência locacional é, pela ordem, a região metropolitana de São Paulo (RMSP), seguida por municípios do interior deste mesmo estado e pelas RMs das regiões Sudeste e Sul.

Capítulo

6

À GUISA DE CONCLUSÕES

*A*o longo dos vários capítulos presentes neste trabalho, várias conclusões foram apresentadas. Seria desnecessário e repetitivo, portanto, retomá-las aqui. Um fecho geral para as discussões realizadas faz-se ainda oportuno, de modo, a situar adequadamente o esforço metodológico inicial de construir as hipóteses de trabalho até o momento em que resultados analíticos se firmam.

No nosso caso, o objeto é a dimensão espacial do desenvolvimento brasileiro na década de 90, seus dilemas e a sua trajetória em curso, vistos sob o prisma da intervenção estatal. O seu tempo histórico, o qual parametriza as suas condições objetivas, está claramente definido por uma inflexão do desenvolvimento do capitalismo, que se consubstancia numa mudança do paradigma propício ao arranjo virtuoso de expansão do emprego e da renda prevalecente, grosso modo, desde a Grande Depressão de 1929 até meados dos anos 1970 para outro, que desde então vem sendo definido pela assunção da financeirização globalizada da riqueza.

Nestes novos tempos de prevalência de uma macroeconomia da riqueza financeira sobre todas as outras formas de riqueza real, o Estado-nação também tem sido ressignificado em

direção a uma intervenção mínima quanto ao seu papel de assegurar o bem-estar para as classes trabalhadoras e a uma intervenção máxima para garantir que os detentores da riqueza financeira mantenham e expandam o valor real de seus ativos.

As dificuldades para que estratégias de desenvolvimento possam ser elaboradas e implementadas se tornaram mais profundas para os países subdesenvolvidos em geral. Políticas nacionais de desenvolvimento para a indústria, para consolidação do conhecimento científico e tecnológico e para desenvolvimento regional, entre outras, têm sido cada vez mais obstaculizadas pela acirrada concorrência global entre capitais. A ascendência vertiginosa dos interesses das corporações multinacionais e do sistema financeiro tem colocado dificuldades reais para que as nações na periferia do capitalismo adotem soluções endógenas à ampliação de seus mercados internos em bases sustentadas.

No caso brasileiro, as políticas passivas de abertura comercial, produtiva e financeira, predominantes ao longo da década passada, foram a contraparte nacional para ajustar-se a nova configuração do capitalismo. A agenda governamental visou, sobretudo, garantir que as condições para o capital internacional – ora no que diz respeitos aos fluxos puramente financeiros ou aos investimentos externos diretos das corporações multinacionais – tivessem uma recepção 'acalorada' e se constituíssem nos principais portadores do dinamismo econômico. A intervenção governamental tornou-se, neste contexto, um epifenômeno da necessidade de atrair capitais externos, todos os esforços tenderam a ser realizados neste sentido. Desregular mercados, privatizar ativos estatais e manter preços macroeconômicos (câmbio e juros) em níveis sempre garantidores da lucratividade exigida pelos capitais voláteis são aspectos desta intervenção passiva do Estado. As resultantes não poderiam ser outras que não a semi-estagnação que assolou o país e a perda de autonomia para construir trajetórias ativas de crescimento.

Um balanço dos resultados das medidas de política econômica adotadas no país nesta última década somente encontra sua real dimensão quando colocada em perspectiva comparada com a experiência internacional. Quando cotejada a performance histórica da economia brasileira vis-à-vis, por exemplo, a da economia norte-americana, torna-se claro que o caminho trilhado pela economia nacional a partir da década de 1980 desvirtuou a trajetória brasileira em direção ao um *catching up* com o país líder do capitalismo contemporâneo (ver tabela 6.1 a seguir). Desde o início do século XIX, ainda no Brasil-Império entre 1820-1890 e

durante a formação da república até a eclosão da Crise de 1929 que a economia dos Estados Unidos andava a passos largos em sua industrialização, enquanto que o Brasil – uma nação cuja economia era fundamentalmente agro-exportadora e pouco urbanizada – apresentava taxas de expansão econômica muito reduzidas: o produto nacional *per capita* brasileiro ficou praticamente estagnado durante a centúria de 1820 a 1929.

A partir do início da década de 1930, quando uma trajetória de condução da política econômica viria, paulatinamente, a reforçar o papel do mercado interno como elemento de impulso endógeno do crescimento da economia nacional, teve-se início a uma caminhada longa e sustentada de desenvolvimento a qual somente arrefeceria seus elementos basilares na década de 1980. Os dados coligidos na tabela permitem avaliar que foi somente no período do desenvolvimentismo que as taxas de crescimento nacionais foram superiores às da economia dos EUA, significando que o país intentou, durante os anos de 1930-1980, aproximar-se, isto é, convergir para o nível de renda *per capita* americano. Em plena Grande Depressão (1929) o Produto nacional correspondia a 4% da Produto dos EUA, fração que se elevou excepcionalmente para 15% do total americano em 1980. O mesmo ocorrendo com o Produto *per capita* que saltou de 16% em 1929 para 28% do PIB *per capita* do EUA em 1980. Esta mesma relação Brasil/EUA, seja para o PIB total seja para o por habitante, involuíu na fase pós desenvolvimentismo

Após 1980 e estendendo-se por toda a década subseqüente, o rumo foi, em larga medida, perdido – nem abertura, nem privatizações, nem investimentos diretos externos foram capazes de impulsionar os deprimidos níveis de formação bruta de capital – e a renda *per capita* brasileira praticamente estagnou, fincando sua taxa média de expansão em 0,3% anuais nos anos 1990-2001, ao passo que os EUA continuaram seguindo sua trajetória de longo prazo de aproximadamente 2,0% ao ano de crescimento no PIB por habitante.

Tabela 6.1
Brasil e Estados Unidos
Performance Econômica Comparada em Quatro Fases do Desenvolvimento Brasileiro
1820-2001
Valores absolutos (em US$ de 1990)

Fases Históricas Escolhidas		PIB Total (em milhões)			PIB *per capita* (em US$ 1,00)		
		Brasil	EUA		Brasil	EUA	
		(A)	(B)	(A)/(B)	(C)	(D)	(C)/(D)
1820		2.912	12.548	23%	646	1.257	51%
1890		11.267	214.714	5%	794	3.392	23%
1929		37.415	843.335	4%	1.137	6.899	16%
1980		639.093	4.239.558	15%	5.199	18.575	28%
2001		990.076	7.965.795	12%	5.570	27.948	20%
Taxas Médias Anuais de Crescimento (%)							
1820-1890	Brasil Império	2,0	4,1		0,3	1,4	
1890-1929	República Oligárquica	3,1	3,6		0,9	1,8	
1929-1980	Desenvolvimentismo	5,7	3,2		3,0	2,0	
1980-2001	Ajustamento	2,1	3,0		0,3	2,0	

Fonte: Maddison (2001 e 2003).

A mudança no 'modelo' de crescimento operado a partir da década de 1990 – fundada em mais intensa integração à economia mundial (abertura comercial, produtiva e financeira) e menos intervenção governamental – e preconizada como saída para a crise dos anos 1980 – não tem sido capaz de elevar as taxas de crescimento em níveis satisfatórios. Ficando, na verdade, em patamares médios inferiores ao período prevalecente. A estabilização econômica, como temos visto, não trouxe crescimento econômico e sem conseguir imprimir dinamismo à economia como um todo, tampouco foi capaz de garantir que a desconcentração produtiva em caráter espacial em curso até 1985 pudesse ser retomada com vigor: o processo tornou-se mais instável e os meios para a intervenção governamental foram consideravelmente perdidos.

Sob o ponto de vista dos desequilíbrios espaciais da federação brasileira, os desafios para a minoração das disparidades entre estados e regiões ainda são, no início deste século XXI, de grande monta. *Primeiro*, porque a experiência de desconcentração da atividade produtiva dos últimos cinqüenta anos, se logrou ser efetiva de modo mais contundente até pelo menos 1985, perdeu fôlego em meio à crise da intervenção estatal a qual se instaurou nas duas últimas décadas. *Segundo*, porque as tentativas de ataque à crise por meio da institucionalização de um quadro 'liberal' de ajuste macroeconômico – levado mais organizadamente a partir de 1994 com a adoção do Plano Real e das reformas que lhe sucederam – não têm permitido,

satisfatoriamente, a reativação de mecanismos para o enfrentamento das desigualdades de níveis de desenvolvimento entre as regiões.

De um lado, por conta da continuidade da crise fiscal do estado brasileiro e de sua exacerbação no período recente, a capacidade governamental de realização de gasto em investimento com objetivos de minorar desigualdades regionais tem sido obstada e, de outro lado, os arranjos macroeconômicos configuradores da decisão de investimento pelo setor privado têm estimulado a localização do empreendimento privado nas regiões de maior potencial de mercado e de mais alta renda, os quais se concentram na região Sudeste e, adicionalmente, na região Sul do país.

O desenvolvimento regional equilibrado que estava sendo posto em marcha com esforços governamentais desde os anos 60 encontra-se ameaçado pela capitulação da intervenção estatal que a política econômica direcionada enfaticamente para a atratividade de capitais externos engendrou. Os mecanismos de gasto público tornaram-se subordinados à lógica financeira ditada pelas políticas monetária e cambial. O investimento público, em particular, tem sido o elemento de demanda agregada que mais sofreu os impactos da política econômica em curso, uma vez que parte considerável dos gastos públicos não pode, por preceitos constitucionais, ser comprimida. Entretanto, no conjunto, o gasto governamental não-financeiro (exclusive assistência e previdência) tem sido reduzido como proporção do Pib nacional.

Tornou-se patente a deterioração da intervenção estatal no quadro da institucionalidade voltada para o desenvolvimento regional. O investimento público (administrações públicas e empresas estatais), como caracterizador da ação *direta* do governo sobre a demanda agregada, perdeu seu papel de ativador do crescimento econômico regional sem que, por outro lado, o investimento privado viesse lhe substituir. De outro lado, os mecanismos de atuação *indireta*, como o crédito governamental para o investimento privado, não se restabeleceram suficientemente para compensar a queda no investimento público e, ademais, no conjunto das fontes de crédito analisadas, os instrumentos explícitos de política regional perderam importância relativa.

A intervenção estatal, para finalizar esta discussão, não deveria ser vista como uma panacéia para a resolução de todos os problemas da sociedade e da economia brasileiras. Na verdade, a crise estrutural por que passa o Estado brasileiro – que se remete a suas órbitas

política, fiscal, tributária, administrativa etc – sugere o contrário: que sua instrumentalização excessiva e não-coordenada tende a exacerbar conflitos entre grupos sociais e regionais pela captura de rendas.

No entanto, dever-se-ia evitar raciocínios binários do tipo: uma vez a intervenção estatal em crise propor o seu oposto, isto é, a sua minimização e o desaparelhamento institucional. Para economias que precisam crescer acelerada e sustentadamente no tempo de modo a superar os obstáculos do subdesenvolvimento, a atuação governamental assume um papel decisivo na condução de trajetórias não recessivas, bem como na execução daquelas que visam ao um maior equilíbrio espacial da atividade produtiva.

Neste momento da economia mundial, as idéias liberais têm sofrido um refluxo por conta da elevada instabilidade das operações dos mercados financeiros: as sucessivas crises do México, da Rússia, da Ásia, da Argentina e do Brasil evidenciaram quão vulneráveis as economias em desenvolvimento – mesmo as mais robustas macroeconomicamente como os festejados tigres asiáticos – se tornam frente às novas regras de funcionamento dos mercados. Abrem-se, portanto, algumas janelas de oportunidade para mudanças na orientação das políticas nacionais que visam ao crescimento com equidade. Estratégias de desenvolvimento alternativas ao paradigma de reformas e endividamento externo podem ser implementadas, a despeito do enquadramento imposto pela globalização, é o que vem mostrando as experiências de países como a China e a Índia com suas invejáveis taxas de expansão do mercado interno. Para o Brasil, continuar trilhando o receituário conservador da última década deverá significar manter-se como uma economia em permanente estado de quase estagnação e com o aprofundamento de suas fraturas econômicas e sociais.

Referências Bibliográficas:

Abreu, Marcelo e Dorte Verner (1997). *Long-Term Brazilian Economic Growth: 1930-94*. Development Centre Studies. OECD. Paris.

Afonso, J. R. e Ricardo Varsano (2004). *"Reforma Tributária: sonhos e frustrações*". In: Reformas no Brasil: balanço e agenda. (Fábio Giambiagi, José Guilherme Reis e André Urani, organizadores). Ed. Nova Fronteira: Rio de Janeiro.

Além, Ana Cláudia (1998), *"O Desempenho do BNDES no Período Recente e as Metas da Política Econômica"*. Revista do BNDES, V.5. N.9, p. 51-76.

Amado, Adriana (1997). "*A Questão Regional e o Sistema Financeiro no Brasil: uma interpretação pós-keynesiana"*. Estudos Econômicos. V. 27. pp. 417-440. São Paulo.

Amado, Adriana (1998). "*Moeda, Financiamento, Sistema Financeiro e a Trajetória de Desenvolvimento Regional Desigual: a perspectiva pós-keynesiana"*. Revista de Economia Política. V. 18. N. 1.

Atkinson, Paul e Paul van der Noord (2001). *"Managing Public Expenditure: Some Emerging Policy Issues and a Framework for Analysis"*. Working Paper N. 285. OECD. Paris. (www.oecd.org/eco/eco/)

BACEN. Anuário Estatístico do Crédito Rural. Brasília, DF. (vários números).

Banco Mundial (2003). *"Globalização, Crescimento e Pobreza"* .São Paulo: Ed. Futura.

Belluzzo, Luiz Gonzaga. (1995). *"O Declínio de Bretton Woods e a Emergência dos Mercados 'Globalizados'"*. Economia e Sociedade. N. 4. p. 11-20.

Belluzzo, Luiz Gonzaga. (1998). *"Dinheiro e as transfigurações da riqueza"*. In Poder e Dinheiro – uma economia política da globalização. (Maria da Conceição Tavares e José Luís Fiori, organizadores). Ed. Vozes. Petrópolis. 6a. edição.

Bercovici, Gilberto (2003). Desigualdades Regionais, Estado e Constituição. Ed. Max Limonad:São Paulo.

Bezerra, Agostinho F. (1990). *"Os Incentivos Fiscais Regionais: FINOR e FINAM*". Revista Econômica do Nordeste, v. 21. N.1, p. 9-66.

Bhaduri, Amit (2000). *"Nationalism and Economic Policy in the Era of Globalization*". Working Papers N. 188. World Institute for Development Economics Research-WIDER/UNU. Helsinki, Finland.

Biasoto Jr., Geraldo (2004). *"O Estado Acorrentado e Obstáculos à Retomada"*. Política Econômica em Foco, n.3. jan/abr. Instituto de Economia - Unicamp. Campinas, SP.

Bielschowsky, Ricardo et alli (2002). Investimento e Reformas no Brasil – Indústria e infra-estrutura nos anos 1990. Brasília: Ipea/Cepal. Escritório no Brasil, 2002. (Ricardo Bielschowsky, coordenador).

Blaug, Mark (1999). Economic Theory in Retrospect. Cambridge, UK: Cambridge University Press. 5a. edição.

Bleaney, Michael (1985). The Rise and Fall of Keynesian Economics. MacMillan: London, UK.

BNDES. Relatório Anual de Atividades. Rio de Janeiro, RJ. (vários números).

Bordo, Michael e Barry Eichengreen (1993). A Retrospective on the Bretton Woods System – Lessons for international monetary reform. University of Chicago Press. Chicago and London.

Bourguignon, François (1979). *"Decomposable Income Inequality Measures*". Econometrica. Vol. 47, No. 4. p. 901/920.

Braga, José C. de S.(1998). *"Financeirização Global – o padrão sistêmico de riqueza do capitalismo contemporâneo"*. In: Poder e Dinheiro – uma economia política da globalização. (Maria da Conceição Tavares e José Luís Fiori, organizadores). Ed. Vozes. Petrópolis. 6a. edição.

Brandão, Carlos Antonio (2003). *"A Dimensão Espacial do Subdesenvolvimento: uma agenda para os estudos urbanos e regionais"*. Tese de Livre docência. Instituto de Economia, Unicamp. Campinas, SP.

Buchholz, Todd (2000). Novas Idéias de Economistas Mortos. Rio de Janeiro: Record.

Caiado, Aurílio S. C. (2002). *Desconcentração Industrial Regional no Brasil (1985-1998): Pausa ou retrocesso?* Tese de Doutoramento. Instituto de Economia-Unicamp. Campinas, SP.

Cano, Wilson (1995). *"Auge e Inflexão da Desconcentração Econômica Regional no Brasil"*. XXIII Encontro Nacional de Economia. Anais da Anpec. Vol. 2. p. 628-644. Salvador, BA.

Cano, Wilson (1998a). Raízes da Concentração Industrial em São Paulo. Unicamp. Instituto de Economia. Campinas, SP. Primeira edição em 1977.

Cano, Wilson (1998b). Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil*, 1930-1995*. Unicamp. Instituto de Economia. Campinas, SP. Primeira edição em 1985.

Cano, Wilson (2000). *Celso Furtado e a questão regional no Brasil*. In: Celso Furtado e o Brasil. (Maria da Conceição Tavares, organizadora). São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo.

Cano, Wilson (2000). Soberania e Política Econômica na América Latina. São Paulo: Ed. Unesp.

Cano, Wilson (2002). *"Questão Regional e Política Econômica Nacional"*. Texto apresentado no seminário Painéis sobre o Desenvolvimento Brasileiro, organizado pelo BNDES, em 29/09/2002. Rio de Janeiro.

Cano, Wilson e Leonardo Guimarães Neto (1987). *"A Questão Regional no Brasil: Traços Gerais de sua Evolução Histórica"*. Pensamiento Iberoamericano. N.10, p. 167-184.

Cardoso de Melo, João Manoel (1991). O Capitalismo Tardio. São Paulo:Ed. Brasiliense. 8ª. edição. (Primeira edição, 1982).

Carneiro, Ricardo (2002). *"Desenvolvimento em Crise – A economia brasileira no último quarto do século XX"*. São Paulo: Ed. Unesp, IE – Unicamp.

Cavalcante, Anderson, Marco Crocco e Frederico G. Jayme Jr (2004). *"Preferência pela Liquidez, Sistema Bancário e Disponibilidade de Crédito Regional"*. Texto para Discussão N. 237. Depto. De Economia, UFMG. Belo Horizonte.

Cavalcanti, C. E, Novais, L. F, Bonini, M. R. (200?). "Análise das Finanças Públicas do Estado de São Paulo: 1980 a 2004".

CNI/CEPAL (2001). Investimentos na Indústria Brasileira: 1998-2002. Brasília, DF.

Conjuntura Econômica. (1997). *"Inflação em baixa; impostos em alta*". V. 51. N. 12. P.16-18. FGV. Rio de Janeiro.

Conjuntura Econômica. (1998). "*As opções de política econômica no segundo mandato*". (artigo por Rudiger Dornbusch) V. 52. N. 12. P.20-21. FGV. Rio de Janeiro.

Coutinho, Luciano e Belluzzo, L. G. (1996). *"Desenvolvimento e estabilização sob finanças globalizadas"*. Economia e Sociedade. N. 7. p. 129-54.

Coutinho, Luciano e Belluzzo, L. G. (1998). *" 'Financeirização' da riqueza, inflação de ativos e decisões de gasto em economias abertas"*. Economia e Sociedade. N. 11. p. 137-50.

Crocco, Marco (2003). *Financiamento do Desenvolvimento Regional no Brasil: diagnósticos e propostas*. In: Agenda Brasil: políticas econômicas para o crescimento com estabilidade de preços. (João Sicsu, José Luis Oreiro e Luiz Fernando de Paula, orgs). Ed. Manole-Fund. Konrad Adenauer: São Paulo.

Dain, Sulamis (2001). *"O Financiamento Público na Perspectiva da Política Social*". Economia e Sociedade. N. 17. P. 113-140.

De Long, J. Bradford e Eichengreen, Barry (1991). *"The Marshall Plan: History's Most Successful Structural Adjustment Program"*. NBER Discussion Paper. (www.nber.org).

De Negri, João Alberto e Mario Salerno (2005). Inovações, Padrões Tecnológicos e Desempenho das Firmas Industriais Brasileiras. Diretoria de Estudos Setoriais-DISET. IPEA. Brasília, DF.

Delgado, Guilherme e José Celso Cardoso Jr (2000). A Universalização de Direitos Sociais no Brasil: a previdência rural nos anos 90. IPEA. Brasília, DF. (Coordenadores).

Delgado, Guilherme e José Celso Cardoso Jr (2001). *"Universalização de Direitos Sociais no Brasil: A Previdência Rural nos Anos 90"*. In: Transformações da Agricultura e Políticas Públicas. (José Garcia Gasques e Júnia Cristina P.R. da Conceição, organizadores). IPEA. Brasília, DF.

Diniz, Clélio Campolina (1993). *Desenvolvimento Poligonal no Brasil: nem desconcentração, nem contínua polarização*. Nova Economia. V.3. N. 1. p. 35-64.

Diniz, Clélio Campolina (1995). *"A Dinâmica Regional Recente da Economia Brasileira e suas Perspectivas"*. Texto para Discussão N. 375. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. Brasília, DF.

Diniz, Clélio Campolina (1999). *"Impactos Territoriais da Abertura Externa, Privatizações e Reestruturação Produtiva no Brasil"*. Trabalho apresentado no V Seminário Internacional de la RII. Toluca, México. 21-24 de setembro de 1999.

Diniz, Clélio Campolina (2000). *A Nova Geografia Econômica do Brasil*. In: Brasil 500 Anos – Futuro, presente, passado. Fórum Nacional. João Paulo dos Reis Velloso, coordenador. Rio de Janeiro: José Olympio Editora.

Eichengreen, Barry (2000). A Globalização do Capital – Uma história do sistema monetário internacional. São Paulo: Editora 34.

Epstein, Gerald & Juliet B. Schor (1990). *"Macropolicy in the Rise and Fall of the Golden Age"*. In: The Golden Age of Capitalism – Reinterpreting the Postwar Experience. Edited by Marglin & Schor. (pp.126-152).

Evans, Peter (1997). *"The Eclipse of the State? Reflections On Stateness in an Era of Globalization"*. World Politics. V.50, N. 1, p.62-87.

Fainstein, Susan e Scott Campbell (1996). *"Introduction: Theories of Urban Development and their Implications for Policy and Planning"*. In: Readings in Urban Theory. Fainstein & Campbell, org. Blackwell Publishers Ltd. Oxford, UK.

Friedmann, J (1986). *"The World City Hypothesis"*. Development and Change, 17 (1): 69-84.

Furtado, Celso (1987). Formação Econômica do Brasil. São Paulo: Cia Editora Nacional. 22ª. edição.

Furtado, Celso (1998). O Capitalismo Global. São Paulo: Paz e Terra.

Furtado, João (1999). *"Mundialização, Reestruturação e Competitividade –a emergência de um novo regime econômico e as barreiras às economias periféricas"*. Novos Estudos CEBRAP. N. 53. p. 97-118.

Galvão, Antonio C. F. (2003). *"Política de Desenvolvimento Regional e Inovação: Lições para o Brasil da Experiência Européia"*. Tese de doutoramento. Instituto de Economia, Unicamp. Campinas, SP.

Galvão, Antonio C.F. e Carlos Antonio Brandão (2001). *Fundamentos, Motivações e Limitações da Proposta dos "Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento"*. Instituto de Economia/UNICAMP. Mimeo.

Galvão, Antonio Carlos F., Maria Lélia Rodriguez e Nelson F. Zackseski (1997). *"De Que Maneira se Distribuem os Recursos da União? Composição Regional e Estadual da Execução dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social – 1995*". Planejamento e Políticas Públicas. N° 16. P. 99-136. Ipea. Brasília, DF.

Galvão, Olímpio de Arroxelas (1985). *"Integração Econômica, Comércio e Desenvolvimento Regional"*. In: Desigualdades Regionais no Desenvolvimento Brasileiro. UFPE/IPEA/SUDENE. Recife, PE. V.1. Cap. 5.

Glyn, Andrew, Alan Hughes, Alain Lipietz e Ajit Singh (1990). *"The Rise and Fall of the Golden Age"*. In: The Golden Age of Capitalism – Reinterpreting the Postwar Experience. Edited by Marglin & Schor. (pp. 39-125).

Gonçalves, Reinaldo (2002). Vagão Descarrilhado – o Brasil e o futuro da economia global. Ed. Record. Rio de Janeiro.

Goodman, David e Roberto Cavalcanti de Albuquerque (1974). Incentivos à Industrialização e Desenvolvimento no Nordeste. Relatório de Pesquisa nº. 20. IPEA/INPES. Rio de Janeiro.

Guardia, Eduardo Refinetti (2004). *"As Razões do Ajuste Fiscal"*. In: Reformas no Brasil: balanço e agenda. (Fábio Giambiagi, José Guilherme Reis e André Urani, organizadores). Ed. Nova Fronteira: Rio de Janeiro.

Guimarães Neto, Leonardo (1989). Introdução à Formação Econômica do Nordeste. Fundação Joaquim Nabuco. Editora Massangana. Recife, PE.

Guimarães Neto, Leonardo (1995). *"Desigualdades Regionais e Federalismo"*. In: Desigualdades Regionais e Desenvolvimento. (Rui de B. A Affonso e Pedro L. B. Silva, organizadores). Fundap/Editora Unesp. São Paulo, SP.

Guimarães Neto, Leonardo (1996*). "Ciclos Econômicos e Desigualdades Regionais no Brasil".* Anais da Anpec, p. 480/498. Campinas. São Paulo.

Harvey, David (1996). Condição Pós-Moderna - uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. Edições Loyola. São Paulo. 6ª edição. (Edição original: 1989)

Helfand, Steven M. e Gervásio Castro de Rezende (2003). *"Padrões Regionais de Crescimento da Produção de Grãos no Brasil e o Papel da Região Centro-Oeste"*. In: Região e Espaço no Desenvolvimento Agrícola Brasileiro. (Steven M. Helfand e Gervásio C. de Rezende, organizadores). Ipea. Rio de Janeiro, RJ.

IBGE (1999). Sistema de Contas Nacionais – Brasil. Resultados Preliminares, 1998. Número 2. DP/DCN. Rio de Janeiro.

IBGE (2003). Contas Regionais do Brasil, 1985-2001. DP/DCN. Rio de Janeiro. (CD-Rom).

IBGE (2003a). Regionalização das Transações do Setor Público, 2000 (Atividade de Administração Pública). Coordenação de Contas Nacionais. Rio de Janeiro.

IBGE (2003b). Regionalização das Transações do Setor Público, 2001 (Atividade Empresarial do Governo). Coordenação de Contas Nacionais. Rio de Janeiro.

IPEA (1997). O Brasil na Virada do Milênio: Trajetória do Crescimento e Desafios do Desenvolvimento. Brasília, DF.

Jayme Jr., Frederico e Marco Crocco (2005). *Avaliação das Condições de Financiamento de Políticas Regionais*. Cedeplar/SPDR-Ministério da Integração Regional. Brasília, DF.

Kaldor, Nicholas (1970). *"The Case for Regional Policies*". Scottish Journal of Political Economy. V. XVII. N.3.

Lemos, Mauro B., Edson Paulo Domingues, Ricardo M. Ruiz e Sueli Moro (2005c). *"Empresas Estrangeiras em Espaços Periféricos: o caso brasileiro*". In: Inovações, Padrões Tecnológicos e Desempenho das Firmas Industriais Brasileiras. De Negri e Salerno, organizadores. IPEA. Brasília, DF. (Capítulo 11).

Lemos, Mauro B., Ricardo M. Ruiz, Sueli Moro e Edson Paulo Domingues (2005b). *"Espaços Preferenciais e Aglomerações Industriais*". In: Inovações, Padrões Tecnológicos e Desempenho das Firmas Industriais Brasileiras. De Negri e Salerno, organizadores. IPEA. Brasília, DF. (Capítulo 10).

Lemos, Mauro B., Sueli Moro, Edson Paulo Domingues e Ricardo M. Ruiz (2005a). *"A Organização Territorial da Indústria no Brasil*". In: Inovações, Padrões Tecnológicos e Desempenho das Firmas Industriais Brasileiras. De Negri e Salerno, organizadores. IPEA. Brasília, DF. (Capítulo 9).

Lessa, Carlos (1998). A Estratégia de Desenvolvimento,1974-1976: sonho e fracasso. Campinas: UNICAMP/IE. Primeira edição: 1988.

Lopreato, Francisco L. (2002). O Colapso das Finanças Estaduais e a Crise da Federação. Ed. Unesp-Unicamp:Campinas. SP.

Maddison, Angus (2001). The World Economy – A Millenial Perspective. Development Centre Studies. OECD. Paris. France.

Mahar, Dennis (1978). *Desenvolvimento Econômico: uma análise das políticas governamentais*. IPEA. Rio de Janeiro, RJ. (série Pesquisa).

Maia Gomes, Gustavo e José R. Vergolino (1995). *A Macroeconomia do Desenvolvimento Nordestino: 1960/1994*. Texto para Discussão N. 372. IPEA. Brasília, DF.

Maia Gomes, Gustavo e José R. Vergolino (1997). *Trinta e Cinco Anos de Crescimento Econômico na Amazônia (1960/1995*). Texto para Discussão N. 533. IPEA. Brasília, DF.

Marx, Karl e Friedrich Engels (2002). Manifesto do Partido Comunista. L&PM editores. Porto Alegre.

Mendes, Constantino C. (2000). *A Política Regional nas Renúncias Fiscais Federais: 1995/1998*. Texto para Discussão N. 697. IPEA. Brasília, DF.

Mensagem ao Congresso Nacional: Abertura da 4ª Sessão Legislativa Ordinária da 51a Legislatura/Fernando Henrique Cardoso. Presidência da República. Secretaria de Comunicação de Governo. 2002. Brasília. DF. (www.presidencia.gov.br/publi_04/palavradePR.pdf obtido em 21/09/2004).

Monteiro Neto, Aristides (2001). *Impactos do Crescimento Econômico no Desmatamento da Amazônia*. In: Causas e Dinâmica do Desmatamento na Amazônia. Ministério do Meio Ambiente. Brasília. DF.

Monteiro Neto, Aristides e Gustavo M. Gomes (2000). *Quatro Décadas de Crescimento no Centro-Oeste Brasileiro: recursos públicos em ação*. Texto para Discussão N. 712. IPEA. Brasília, DF.

Mora, Mônica (2002). *Federalismo e Dívida Estadual no Brasil*. Texto para Discussão No. 866. IPEA. Rio de Janeiro, RJ.

Negri, Barjas (1994). *Concentração e desconcentração industrial em São Paulo (1880-1990).* Tese de Doutoramento. Instituto de Economia–Unicamp. Campinas.

Ohmae, Kenichi (1993). *"The Rise of Region State".* Foreign Affairs. Spring. P.78-87.

Ohmae, Kenichi. (1990). The Borderless World. New York: Harper Collins.

Ohmae, Kenichi. (1996). O Fim do Estado-nação: a ascensão das economias regionais. Rio de Janeiro: Campus.

Pacheco, Carlos Américo (1998). Fragmentação da Nação. Campinas, SP: Unicamp, Instituto de Economia.

Petrella, Riccardo (1996). *"Globalization and Internationalization – the dynamics of the emerging world order"*. In: States Against Markets – the limits of globalization. Robert Boyer and Daniel Drache, editors. London and New York: Routledge. pp. 62-83.

PIMES (1985). Desigualdades Regionais no Desenvolvimento Brasileiro. UFPE/IPEA/SUDENE. Recife, PE.

Pinheiro, Armando Castelar (1999). *"Privatização no Brasil: Por quê? Até onde? Até quando?"*. In: A Economia Brasileira nos Anos 90. (Fabio Giambiagi e Maurício Mesquita Moreira, organizadores). BNDES. Rio de Janeiro.

Platteki, Mauro (2001). "*Contribuição dos Desembolsos do BNDES para a Formação Bruta de Capital Fixo: Uma Análise para a Década de 90"*. Revista do BNDES. V. 8. N. 15. P. 103-124.

Polanyi, Karl (2000). A Grande Transformação – as origens da nossa época. Ed. Campus. Rio de Janeiro. Edição original: 1944.

Prado, Sérgio (1994). *Intervenção Estatal, Privatização e Fiscalidade: um estudo sobre a constituição e crise do setor produtivo estatal no Brasil e os processos de privatização a nível mundial*. Tese de Doutorado. IE. UNICAMP. Campinas, SP.

Prado, Sérgio (1996). *"Aspectos Federativos do Investimento Estatal*". In: Empresas Estatais e Federação (Federalismo no Brasil). Rui de B. A Affonso e Pedro L. B. Silva, organizadores. São Paulo: FUNDAP.

Prado, Sérgio (2003a). *Distribuição Intergovernamental de Recursos na Federação Brasileira*. In: Descentralização e Federalismo Fiscal no Brasil (Fernando Rezende e Fabrício A de Oliveira, orgs.). Fundação Konrad Adenauer:Rio de Janeiro.

Prado, Sérgio (2003b). *Caracterização do Sistema Brasileiro de Partilha*. In: Partilha de Recursos na Federação Brasileira (Sérgio Prado, Waldemir Quadros e Carlos E. Cavalcanti, orgs.). Fapesp-Fundap-Ipea: São Paulo.

Ram, Rati (1992*). "Interstate Income Inequality in the United States: Measurement, Modelling and some Characteristics*". Review of Income and Wealth. V.7, n.3, p. 485-549.

Rezende, Fernando (1974). *Avaliação do Setor Público na Economia Brasileira – estrutura funcional da despesa*. Relatório de Pesquisa. IPEA/INPES. Rio de Janeiro.

Rezende, Gervásio Castro de (2003). Estado, Macroeconomia e Agricultura no Brasil. Porto Alegre: Editora da UFRGS/Ipea.

Rodrigues, Denise A e Luciane P. A Melo (2001). *"Uma Análise dos Anúncios de Investimentos em 2000: aspectos setoriais e regionais*". Obtido no endereço eletrônico (www.bndes.gov.br/conhecimento/especial/aspset.pdf).

Rodrigues, Denise Andrade (1998). *"Os Novos Investimentos no Brasil: Aspectos Setoriais e Regionais"*. Revista do BNDES. V.5, N. 9, p. 169-191.

Rodrigues, Denise Andrade (1999). *" A Distribuição Setorial e Estadual dos Novos Investimentos no Brasil: 1996/98"*. Revista do BNDES. V.6, N. 11, p. 79-96.

Rodrigues, Denise Andrade (2000). *"Os Investimentos no Brasil nos Anos 90: Cenários Setorial e Regional"*. Revista do BNDES. V.7, N. 13, p. 107-136.

Rodríguez, Manuel M. (1999). *"Disparidades Regionales: Perspectiva Histórica y Europea*". In: España, Economía: Ante el Siglo XXI. José Luis G. Delgado (diretor). Editorial Espasa Calpe S.A. Madrid.

Rodriguez, Maria Lélia Octaviano F. (1995). Visão Histórica da Distribuição Regional da Receita e Despesa do Setor Público no Brasil (1970-1975-1980-1985-1991). Diretoria de Políticas Regionais e Urbanas-IPEA. Brasília, DF. (mimeo).

Sabbatini, Rodrigo C. (2002). *"A Indústria Brasileira nos Anos 90 e Análise Setorial das Cadeias Petroquímica, Alimentos Industrializados, Construção Naval e Siderurgia*". CESIT/IE/UNICAMP. Campinas, SP. Mimeo.

Sassen, Saskia (1996). *"The Global City"*. In: Readings in Urban Theory. Fainstein & Campbell, orgs.). Blackwell Publishers Ltd. Oxford, UK.

Sassen, Saskia (1998). 'As Cidades na Economia Mundial". São Paulo: Studio Nobel.

Seers, Dudley (1962). *"Inflacion y Crecimiento: Resumen de la Experiencia en America Latina"*. Boletín Económico de América Latina. Vol. VII. N. 1. CEPAL. Naciones Unidas. Santiago de Chile.

Sklair, Leslie (1999). *"Competing Conceptions of Globalization"*. Journal of World-Systems Research. Vol. V. N. 2. pp.

Stallings, Barbara e Wilson Peres (2002). "Crescimento, Emprego e Equidade – O impacto das reformas econômicas na América Latina e Caribe". Rio de Janeiro: Ed. Campus.

Strange, Susan (1995). "*The Defective State*". Daedalus. V. 124, N. 2, p. 55-74.

Swyngedouw, E (1992). "*The Mammon quest. 'Glocalisation', interspatial competition and the monetary order: the construction of new scales*". In Dunford, M e Kafkalas, G (orgs.) Cities and regions in the new Europe: the global-local interplay and spatial development strategies. London, Belhaven, pp 39-67.

Swyngedouw, E (1999). "Produciendo Futuros: el sistema financiero como proyecto geográfico". Cadernos IPPUR. N. 1, pp. 17-47. Rio de Janeiro, RJ.

Tavares, Maria da Conceição e Luiz G. de M. Belluzzo (2002). *"Desenvolvimento no Brasil – Relembrando um velho tema"*. In: Políticas para a Retomada do Crescimento – reflexões de economistas brasileiros. (Ricardo Bielschowsky e Carlos Mussi, organizadores). Ipea/Cepal. Brasília, DF.

Theil, Henri (1989). *"The Development of International Inequality, 1960-1985"*. Journal of Econometrics, n. 42, p.145-155.

Varsano, Ricardo (2002). *Sistema Tributário para o Desenvolvimento*. In: Desenvolvimento em debate: painéis do desenvolvimento brasileiro. Castro, A. C (org.). Ed. Mauad:Rio de Janeiro. BNDES.

Williamson, John. (1990). "What Washington Means by Policy Reform". In: *Latin American Adjustment: How much has happened?* Washington: Institute of International Economics.

Williamson, John. (1993). *"Democracy and the 'Washington Consensus"*. World Development. V. 21. N. 18. p. 1329-1336.

Zackseski, Nelson e Maria Lélia Rodriguez (1999). *Uma Aproximação à Atual Política Regional no Brasil*. Texto para Discussão N. 694. IPEA. Brasília, DF.

Zamboni, Roberto (2004). *"O Financiamento Habitacional pelo Setor Público Federal: 1990/2002"*. Dirur/Ipea. Brasília, DF. Mimeo.