

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NUCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
CURSO DE DOUTORADO EM DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL DO TROPICO ÚMIDO

Sérgio Roberto Bacury de Lira

MORTE E RESSURREIÇÃO DA SUDAM
Uma análise da decadência e extinção do padrão
de planejamento regional na Amazônia

BELÉM
2005

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NUCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
CURSO DE DOUTORADO EM DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL DO TROPICO ÚMIDO

Sérgio Roberto Bacury de Lira

MORTE E RESSURREIÇÃO DA SUDAM
Uma análise da decadência e extinção do padrão
de planejamento regional na Amazônia

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de doutor no Curso de Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Núcleo de Altos Estudos da Amazônia da Universidade Federal do Pará.

Orientador: Prof. Dr. David Ferreira Carvalho

BELÉM
2005

Lira, Sérgio Roberto Bacury de

Morte e ressurreição da SUDAM: uma análise da decadência e extinção do padrão de planejamento regional na Amazônia / Sérgio R. Bacury de Lira. – 2005.

239 f : il; 29 cm

Tese (doutorado)- Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Curso de Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Belém, 2005.

Inclui referências

1. SUDAM. 2. Planejamento regional – Amazônia.
3. Amazônia. Política econômica. I. título.

338.9811

SÉRGIO ROBERTO BACURY DE LIRA

MORTE E RESSURREIÇÃO DA SUDAM

Uma análise da decadência e extinção do padrão
de planejamento regional na Amazônia

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de doutor no Curso de Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Núcleo de Altos Estudos da Amazônia da Universidade Federal do Pará.

Conceito: APROVADO

COMISSÃO JULGADORA:

Prof. Dr. David Ferreira Carvalho
Orientador

Prof. Dr. Armin Mathis
Examinador Interno

Prof^ª. Dr.^a. Tânia Bacelar de Araújo
Examinadora Externa

Prof. Dr. Thomas Hurtienne
Examinador Interno

Prof. Dr. Mário Ramos Ribeiro
Examinador Externo

Julgado: Belém, 06/04/2005

Aos meus amores,

Angela

Gabriel

Luana

AGRADECIMENTO

Enfim, chegou-se ao final da caminhada. Olhando para trás vê-se quanto esforço foi despendido para se concluir o curso e esta Tese de Doutorado. Portanto, nada mais gratificante do que dividir a felicidade deste momento com amigos, colegas, especialistas e familiares, enfim, todos aqueles que de alguma forma contribuíram para a conclusão dessa caminhada.

O meu primeiro agradecimento é reservado para a Universidade Federal do Pará – UFPA e para o Curso de Economia, de onde faço parte como professor, por ter acreditado nas minhas intenções de ampliar os meus conhecimentos e, por conta disso, ter me liberado das minhas atribuições para realizar o Curso de Doutorado.

Agradeço também ao Núcleo de Altos Estudos Amazônicos – NAEA, da UFPA, e ao seu Curso de Doutorado, por ter me possibilitado essa experiência e a absorção desses novos conhecimentos que, sem dúvida nenhuma, serão imprescindíveis para o melhor desempenho das minhas atribuições como professor e pesquisador na área do planejamento do desenvolvimento. Nesse particular, quero expressar por intermédio da Prof^a Tereza Ximenes um agradecimento especial a todos os professores do Curso, que tive como mestres em sala de aula.

Reservo também agradecimentos aos colegas do Curso, que dividiram comigo os seus conhecimentos e saberes, tornando menos difícil o caminhar de um Curso de Doutorado. A minha gratidão a Ana Cristina Almeida, Antonio Perez, Benaia Vieira, Girolamo Trecanni, Luiza Azevedo, Luiza Machado, Marianne Eliasquevici, Ronaldo Mendes, Rosimary Andrade e Voyner Canete.

Durante a realização da pesquisa, beneficiei-me do apoio prestado por alguns profissionais e especialistas, os quais aqui presto os meus agradecimentos: a Wanderley Lopes de Andrade Junior e Ana Lucia de Souza Alves, da Coordenação-Geral de Planejamento e Gestão Estratégica e da Biblioteca da ADA, respectivamente; a Waldenira Moreira, da Biblioteca do NAEA; a Augusta Esteves, da Diretoria de Estatística da SEPOF-PA; e a Reinaldo Gonçalves, da UFRJ.

O resultado desse estudo de pesquisa foi profícuo porque, em todas as suas etapas, pude contar com o apoio e o aconselhamento técnico adequado do meu Orientador, Prof. David Ferreira Carvalho. A ele, dedico os meus mais sinceros agradecimentos. Seus questionamentos, críticas e sugestões sempre foram feitos com precisão e no momento adequado, e isso contribuiu para que se concluísse a pesquisa no tempo permitido pelo Curso. Sinto-me profundamente grato pela sua ajuda.

Finalmente, quero agradecer ao apoio dispensado pela minha família. Sem a paciência e o estímulo proporcionado pela minha esposa e filhos, não teria sido possível concluir essa caminhada. A eles, dediquei o fruto dessa caminhada.

RESUMO

A SUDAM foi extinta em maio de 2001 sob o argumento oficial de que a Instituição estava infiltrada de fraudes e corrupção. Portanto, alegando pressão da opinião pública, o Estado brasileiro extinguiu sumariamente essa Instituição (assim como a SUDENE) e a política de incentivos fiscais que fomentava o desenvolvimento regional no país. Esta tese sustenta a argumentação oposta de que a corrupção não se constituiu em fator determinante para a extinção da SUDAM, mas sim que esse processo decorreu da incapacidade do Estado brasileiro de continuar mantendo o padrão de financiamento do desenvolvimento regional na Amazônia baseado na política de concessão de incentivos fiscais, em função da crise fiscal-financeira ocorrente desde os anos oitenta. Inúmeras medidas de política econômica foram tomadas pelo Estado que diminuíram os recursos financeiros movimentados pelo Fundo de Investimento da SUDAM, restringindo conseqüentemente a capacidade operacional da Instituição na manutenção dos repasses de recursos para os projetos incentivados e no financiamento de novos projetos na região. Ao se extinguir a SUDAM e a sua política de incentivos fiscais, foi automaticamente extinto o *funding* sobre o qual se constituiu o padrão de financiamento do desenvolvimento regional concebido desde meados dos anos sessenta e, assim sendo, ficou a região sem uma alternativa de financiamento viável e aceitável para o seu desenvolvimento. A criação de um novo *funding* em torno da nova Instituição, a ADA, sem a existência dos incentivos fiscais, não se mostrou vantajoso para o capital privado, inviabilizando a demanda por esses recursos. Como alternativa política o governo está se esforçando para recriar a SUDAM, mas sem a vinculação dos incentivos fiscais, o que não aconteceu até agora, retardando a ressurreição da Instituição.

PALAVRAS CHAVES: SUDAM, planejamento regional, Amazônia.

ABSTRACT

SUDAM became extinct in May 2001 with the official argument being that the Institution had been infiltrated by fraud and corruption. Therefore, allegedly faced with the pressure of public opinion, the Brazilian Government closed-down this Institution (the same as SUDENE) and its tax incentive policies that had fomented regional development in Brazil. This thesis supports the opposite argument that corruption was not the determining factor for the extinction of SUDAM, but that this came about due to the incapacity of the Brazilian Government to continue maintaining this level / standard of financing for regional development in Amazonia based on the policy of tax incentives, given the fiscal-financial crisis being faced since the eighties. Numerous economic policy measures were taken by the State that diminished / reduced the financial resources operated by SUDAM's Investment Fund, consequently restricting its operational capacity for the maintenance of payments to projects that had received incentives and the financing of new projects in the region. By shutting down SUDAM and its policy of fiscal incentives, the *funding* that had been the standard for financing regional development since it was conceived in the seventies also automatically ended. As a result the region was left without any viable and acceptable alternative for financing its development. The creation of a new form of *funding* as part of the new Institutions - ADA, without the existence of the fiscal incentives has not proven advantageous to private capital, making the demands for these resources unviable. As an alternative policy, the government is being forced to recreate SUDAM, but without any link to fiscal incentives. However this has still not taken place and the resurrection of the Institution itself has slowed down.

PALAVRAS CHAVES: SUDAM, regional planning, Amazon Region.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 –	Distribuição Regional da População Brasileira e do Produto Nacional – Brasil- 1939-1960	86
Tabela 2 –	Distribuição setorial projetada das despesas de investimento em planos de desenvolvimento regional – SUDAM – 1967-1971 – %	97
Tabela 3 –	Distribuição espacial do investimento projetado, com base nos projetos aprovados até meados de 1976 – SUDAM – %	98
Tabela 4 –	Déficit em transações correntes – Brasil – 1970-1980	100
Tabela 5 –	Investimentos previstos pelo II Plano de Desenvolvimento da Amazônia – 1975-1979	105
Tabela 6 –	Empreendimentos sidero-metalúrgicos aprovados pelo Programa Grande Carajás, até jan/88	108
Tabela 7 –	Fluxo líquido de capital para economias emergentes – 1991-2000	112
Tabela 8 –	Investimento Direto Estrangeiro no Brasil, por país de origem – 1995, 2000	117
Tabela 9 –	Investimento Direto Estrangeiro no Brasil, por setor de destino – 1995, 2000	118
Tabela 10 –	Investimento Direto Estrangeiro no Brasil, por setor de destino – 1995, 2000	129
Tabela 11 –	Participação relativa dos grupos de produtos na pauta de importações - Brasil - 1970-1985	131
Tabela 12 –	Participação relativa dos grupos de produtos na pauta de importações - Brasil - 1970-1985	132
Tabela 13 –	Dívida externa líquida - Brasil - 1978-1985	134
Tabela 14 –	Balanço de Pagamentos - Brasil - 1980-1990	136
Tabela 15 –	Empréstimos e Financiamentos de Curto e Longo Prazo concedidos ao Brasil - 1980-1990	139
Tabela 16 –	Evolução do PIB - Brasil - 1980-1986	141
Tabela 17 –	Dívida externa líquida - Brasil - 1985-1990	143
Tabela 18 –	Dívida Externa Pública - Brasil - 1983-1989	145

Tabela 19 – Endividamento do Setor Público - Brasil - 1987-1989	147
Tabela 20 – Evolução do PIB - Brasil - 1987-1990	148
Tabela 21 – Índice de Preço – Brasil – 1991-2000	162
Tabela 22 – Evolução do PIB - Brasil - 1991-2003	163
Tabela 23 – Repasses do Tesouro Nacional para os Fundos Constitucionais de Financiamento – Brasil – 1989-2000	165
Tabela 24 – Opções pelos Fundos de Investimentos e/ou dos Programas - Brasil - 1962-1985 (%)	183
Tabela 25 – Principais Incentivos Fiscais para as Regiões Norte e Nordeste - Brasil - 1962-1992	188
Tabela 26 – Arrecadação e Repasse dos Recursos do FINAM – 1991-1997	193
Tabela 27 – Recursos Transferidos para o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia – 2001-2004	201

LISTA DE ABREVIACÕES

ADA	Agência de Desenvolvimento da Amazônia
ADENE	Agência de Desenvolvimento do Nordeste
BACEN	Banco Central do Brasil
BASA	Banco da Amazônia
BCA	Banco de Crédito da Amazônia
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
COMIF	Comissão Interministerial de Avaliação dos Incentivos Fiscais
DARF	Documento de Arrecadação da Receita Federal
EMBRATUR	Empresa Brasileira de Turismo
FCO	Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste
FDA	Fundo de Desenvolvimento da Amazônia
FDN	Fundo de Desenvolvimento do Nordeste
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FINAM	Fundo de Investimentos da Amazônia
FISET	Fundo de Investimentos Setoriais
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNE	Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste
FNO	Fundo Constitucional de Financiamento do Norte
FUNRES	Fundo de Desenvolvimento do Estado do Espírito Santo
GTDN	Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste
IBDF	Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal
ICM	Imposto sobre Circulação de Mercadorias
IDE	Investimento Direto Estrangeiro
IDESP	Instituto do Desenvolvimento Econômico-Social do Pará
II	Imposto de Importação
IOF	Imposto sobre Operações Financeiras
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados

IR	Imposto de Renda
IRPJ	Imposto de Renda sobre Pessoas Jurídicas
ORTN	Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional
PDA	Plano de Desenvolvimento da Amazônia
PGC	Programa Grande Carajás
PIB	Produto Interno Bruto
PIN	Programa de Integração Nacional
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PND	Programa Nacional de Desestatização
POLAMAZÔNIA	Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia
POLONORDESTE	Programa de Áreas Integradas do Nordeste
PPA	Plano Plurianual
PRODEPAN	Programa Especial de Desenvolvimento do Pantanal
PROTERRA	Programa de Redistribuição de Terras e Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste
SPVEA	Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia
SRF	Secretaria da Receita Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SUDAM	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
SUDEPE	Superintendência do Desenvolvimento da Pesca
SUFRAMA	Superintendência da Zona Franca de Manaus
SUMOC	Superintendência da Moeda e do Crédito
ZFM	Zona Franca de Manaus

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	A INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA: REFERÊNCIAS TEÓRICO-HISTÓRICAS	25
2.1	O ESTADO DA ARTE NAS TEORIAS CONVENCIONAIS DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	26
2.2	O ESTADO DA ARTE NAS ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL EM PAÍSES DE INDUSTRIALIZAÇÃO TARDIA	36
2.2.1	As estratégias de desenvolvimento concebidas pelas teorias do subdesenvolvimento econômico	36
2.2.2	As estratégias de desenvolvimento concebidas pela escola cepalina	45
2.2.3	As estratégias de desenvolvimento adotadas pela economia brasileira	51
2.3	O ESTADO E AS PERSPECTIVAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO CONTEXTO DA GLOBALIZAÇÃO	56
3	A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO PLANEJAMENTO NACIONAL	65
3.1	INTEGRAÇÃO PRODUTIVA E HOMOGENEIDADE REGIONAL: A ESTRATÉGIA DOMINANTE ATÉ OS ANOS OITENTA	70
3.1.1	A estruturação das desigualdades regionais no Brasil	70
3.1.2	A adoção de mecanismos de intervenção regional no Brasil	81
3.1.3	A concepção e implantação da SUDAM no bojo da política de desenvolvimento regional	95
3.2	INTEGRAÇÃO COMPETITIVA E EFICIÊNCIA REGIONAL: A PRIORIDADE DOS ANOS NOVENTA	111
4	A CRISE DO PLANEJAMENTO REGIONAL NO BRASIL	123
4.1	A CRISE FISCAL E FINANCEIRA DO ESTADO BRASILEIRO	126
4.1.1	A “Imaginação Reformista” implementada na estrutura fiscal do Estado brasileiro	126
4.1.2	A manifestação da crise fiscal-financeira do Estado brasileiro	129
4.2	A PREDOMINÂNCIA DAS POLÍTICAS DE ESTABILIZAÇÃO À ESTRATÉGIA DE PLANEJAMENTO NACIONAL	150

4.3	A REORIENTAÇÃO DAS ESTRATÉGIAS DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO NACIONAL E REGIONAL.....	164
5	DECADÊNCIA E EXTINÇÃO DO PADRÃO DE PLANEJAMENTO REGIONAL NA AMAZÔNIA	171
5.1	O REBATIMENTO DA CRISE FISCAL E FINANCEIRA DO ESTADO NOS INCENTIVOS FISCAIS CONCEDIDOS PELA SUDAM	176
5.1.1	Incentivos fiscais regionais concedidos pelo Estado brasileiro através da SUDAM	176
5.1.2	O impacto da crise fiscal-financeira do Estado brasileiro nos recursos de incentivos fiscais administrados pela SUDAM	182
5.2	SUSPENSÃO E REVOGAÇÃO DOS INCENTIVOS FISCAIS CONCEDIDOS PELA SUDAM	194
5.3	CRISE DE IDENTIDADE INSTITUCIONAL E PERDA DE CAPACIDADE GERENCIAL DA SUDAM	202
5.4	OS DESVIOS NA UTILIZAÇÃO DOS INCENTIVOS FISCAIS E A CORRUPÇÃO NA SUDAM	207
5.5	OPÇÃO E OPORTUNISMO POLÍTICO NA EXTINÇÃO DA SUDAM E DA POLÍTICA DE INCENTIVOS FISCAIS REGIONAIS	217
5.6	RECRIAÇÃO DA SUDAM E O ESTABELECIMENTO DE UM NOVO PADRÃO DE PLANEJAMENTO REGIONAL	221
6	CONCLUSÕES.....	225
	REFERÊNCIAS	

1 INTRODUÇÃO

“*Sudam acaba hoje, pondo fim a uma sucessão de fraudes*”. Este era o título da matéria publicada pelo jornal paraense *O Liberal*, no dia 02/05/2001, data em que o governo federal extinguiu, em solenidade no Palácio do Planalto, a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM e também a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE e, em substituição, criou a Agência de Desenvolvimento da Amazônia – ADA e a do Nordeste – ADENE.

No dia posterior à extinção, 03 de maio, a manchete de *O Liberal* era a seguinte: “*União vai bancar incentivos da Sudam*”. Como no mesmo ato em que se ocorreu a extinção da SUDAM também foi cancelada a possibilidade de concessão dos incentivos fiscais para novos projetos, a ênfase era que “... *a partir de agora os recursos para os projetos virão exclusivamente do orçamento da União*”. De acordo com o argumento do Ministro da Integração Nacional, constante nessa mesma edição de *O Liberal*, vindo os recursos do orçamento federal, e não através de isenção fiscal, constituía-se na garantia de que não deveria mais ocorrer desvios de recursos, pois com esse novo mecanismo “... *muda substancialmente porque não há ágio, não há superfaturamento, os recursos fluem e só serão aprovados mediante um orçamento prévio*”.

No circuito nacional, a tônica das manchetes dos principais jornais era a mesma: na *Folha de São Paulo*, “*FHC afirma que ‘erros pessoais’ exigem punição*”, referindo-se ao fato de que tudo seria feito para descobrir os casos de corrupção nas duas Superintendências; no jornal *O Estado de São Paulo*, “*FHC anuncia: fim de focos de corrupção*”, ou seja, o discurso oficial era de que a SUDAM e a SUDENE estavam sendo extintas porque acumulavam histórias de fraude e desperdício de recursos financeiros.

À primeira vista, três questões se evidenciaram com relação a esse fato: a) por que essas manchetes não se constituíram em matéria de primeira página desses jornais? As principais manchetes na primeira página de *O Liberal*, assim como dos demais jornais, no *Dia D* e no *day after* da extinção da SUDAM, foram, respectivamente, a questão da corrupção no país e o conflito político estabelecido no Senado Federal em função da violação do painel eletrônico por senadores dessa Casa Legislativa. Mesmo no âmbito do Estado do Pará a notícia sobre a extinção da SUDAM sequer mereceu manchete principal; b) por que o governo federal utilizou o discurso da corrupção para extinguir a SUDAM (e a SUDENE)? A notícia que estava sendo propagada pelo governo era de que essa(s) Superintendência(s) tinha(m) se constituído numa extensa rede de corrupção, e a imprensa e o clamor nacional exigiam providências cabíveis e urgentes, criando assim um clima político propício para esse tipo de medida governamental; c) por que o próprio governo fez questão de enfatizar que a SUDAM não tinha conseguido cumprir com os objetivos que inspiraram a sua criação? Será que somente agora é que o governo reconheceu que a SUDAM não tinha mais finalidade institucional?

Os motivos alegados pelo governo federal e a forma como foi divulgada a extinção da SUDAM, ao invés de tornarem os fatos claros e convincentes por si só, deixaram uma série de dúvidas acerca dessa decisão do governo federal. É evidente que os fatos divulgados sistematicamente pela imprensa acerca da prática de corrupção que foi tomada a SUDAM evidenciam por si só a necessidade de uma atitude enérgica do governo, todavia o que não ficou claro é porque somente naquele momento específico é que o governo tomou uma atitude e a fez de forma com que levasse à extinção da Instituição, visto que as denúncias e até mesmo provas sobre corrupção na SUDAM não eram recentes, muito pelo contrário, sempre conviveram com a instituição.

Em meados da década de 1980, o próprio governo divulgou um Relatório da Comissão Interministerial de Avaliação dos Incentivos Fiscais (COMIF), no qual relatava má utilização dos recursos oriundos dos incentivos fiscais, desvio de recursos e desvio da finalidade da Instituição, dentre outros. Logo em seguida, um outro documento, publicado pela SUDAM – *Concepção Estratégica do Desenvolvimento da Amazônia*, propunha “*uma profunda mudança de atitudes com respeito à política de desenvolvimento regional, aos instrumentos dessa política e às instituições encarregadas da sua administração*”, isto é, a própria SUDAM propunha como fundamental para cumprir a sua missão uma nova política de incentivos fiscais e, para gerenciar esse novo modelo, uma reforma institucional que transformaria a Superintendência em uma Agência Multilateral de Desenvolvimento – a Agência de Desenvolvimento da Amazônia - ADA.

A concepção da extinção da SUDAM e da criação da ADA já havia se dado pela própria Instituição, quatro anos atrás, embasada em estudos técnicos – que atribuiu essa necessidade face o novo papel do Estado e a nova realidade do federalismo brasileiro, e não forçada por denúncias de corrupção. É evidente que, na realidade, o processo de decadência e extinção da SUDAM difere do processo de criação da ADA, já que a criação da ADA não decorreu precisamente de uma transição ou evolução de um processo de substituição técnica da SUDAM.

Portanto, os argumentos utilizados pelo Estado brasileiro ao efetivar essa mudança não se coadunaram com a realidade dos fatos; ao contrário, ficou nítido que o Estado foi oportunista ao se aproveitar de uma proposta técnica e transformá-la em fato político com forte impacto negativo para a própria Instituição e à região, sem contudo conceber o que tinha de mais importante naquela proposta, que era uma nova política de incentivos fiscais para a região.

Com isto abriu-se uma nova e importante discussão, visto que a manutenção ou não da política de incentivos fiscais no país vinha se constituindo em confrontos políticos no seio do próprio Estado desde o início da abertura do mercado nacional à competição externa, ou seja, desde o início dos anos 90, quando o governo Collor procurou extinguir a política de incentivos fiscais regionais.

Diante dessa questão sobressaiu-se um outro fato: a reação da oligarquia regional perante a extinção da principal Instituição de Desenvolvimento Regional da Amazônia. Depois de quase 35 anos de existência, a SUDAM foi extinta e simplesmente não houve reações políticas adversas relevantes. Os governos estaduais e os próprios empresários da região não se posicionaram frontalmente contra a iniciativa do governo federal; apenas exigiram que houvesse, em troca, um órgão federal que, nos mesmos moldes da SUDAM, compensasse as desigualdades existentes entre as regiões brasileiras e mantivesse a política de incentivos fiscais.

É, portanto, diante desse contexto que se configurou a extinção da SUDAM pelo Estado brasileiro, explicitada no discurso governamental não como resultado da decadência e falência do modelo de desenvolvimento regional, mas sim como um ato governamental que tinha como objetivo estancar a corrupção na Instituição em resposta ao clamor nacional, é que foi suscitada esta pesquisa.

Em função disso, delineou-se como objetivo geral desta pesquisa analisar os motivos que efetivamente levaram o Estado brasileiro a desestruturar o padrão de planejamento regional existente na Amazônia, ocasionando a decadência e a extinção da SUDAM e dos incentivos fiscais regionais. A SUDAM, quando da sua extinção, ainda se constituía no mais importante órgão de desenvolvimento regional na Amazônia e esta região ainda continua sendo uma região periférica e carente de *funding* para alavancar os investimentos produtivos necessários à manutenção e dinamismo da sua economia.

Como objetivos específicos, delineou-se identificar: a) as estratégias de desenvolvimento regional em países de industrialização tardia, verificando nesse caso o modelo adotado pela economia brasileira; b) de que forma ocorreu a política de desenvolvimento regional no planejamento nacional brasileiro, com o intuito de verificar a forma e as condições para o surgimento da SUDAM e dos incentivos fiscais regionais; c) de que forma a estratégia de desenvolvimento que vem sendo posta em prática pelo governo brasileiro desde o início da década de noventa – integração da economia nacional com o mercado internacional globalizado – influenciou e acelerou a desestruturação do planejamento regional na Amazônia; d) de que forma a crise fiscal-financeira do Estado brasileiro redundou na falência do modelo de planejamento e desenvolvimento regional no país, ocasionando a extinção da SUDAM e da política de incentivos fiscais regionais.

Analisar criticamente todos esses aspectos é fundamental para se entender o que foi e o que tem sido o desenvolvimento recente da economia amazônica. Inúmeros estudos (inclusive de caráter oficial) têm pesquisado o comportamento da economia amazônica durante esse período, mas em geral estão restritos a um determinado aspecto dessa problemática. Tentar entender o que levou o Estado a extinguir sumariamente a SUDAM e a modificar, na sua plenitude, o planejamento do desenvolvimento regional no país, exige uma contextualização mais ampla que incorpore não somente o estudo da dinâmica recente de desenvolvimento da economia nacional, mas principalmente da economia mundial globalizada.

É com esta preocupação e com este propósito, portanto, que se apresenta a justificativa deste trabalho de pesquisa, tentando assim dar respostas às dúvidas e questionamentos que ainda persistem perante essa medida do Estado brasileiro. É de fundamental importância que se averigüe, sob o ponto de vista do conhecimento teórico, no âmbito da teoria do desenvolvimento regional, o que levou o Estado brasileiro a extinguir uma

política de desenvolvimento direcionada para atenuar as desigualdades regionais no país. Embora o deslanchar desse processo não seja recente, somente agora é que se manifestou a sua conclusão, portanto carece de um melhor entendimento e de uma investigação mais detalhada e explicitativa, o que se espera elucidar e propiciar com isso uma contribuição para a ciência econômica.

Assim sendo, de forma sintética, este trabalho de pesquisa voltou-se para responder ao seguinte problema: o que significa a extinção da SUDAM no contexto da política de desenvolvimento regional? Delineou-se como hipótese básica que os motivos que levaram à extinção dessa Instituição e da política de incentivos fiscais estão subordinados à mudança da concepção do papel do planejamento regional no processo de desenvolvimento da economia nacional, determinados pela crise fiscal e financeira do Estado brasileiro ocorrente desde o início dos anos oitenta, do século passado.

O argumento apresentado pelo Estado para extinguir a SUDAM e os incentivos fiscais não se constituiu na essência do problema, mas sim na sua aparência vulgar, pois por trás da aparência da extinção da SUDAM encontra-se um processo que resultou na decadência e extinção do padrão do planejamento regional no país, que incluiu a Amazônia. Em outras palavras, a extinção da SUDAM foi consequência do processo de desestruturação e término de um modelo de planejamento regional no país e não o contrário, como pareceu entender o discurso oficial. A dificuldade específica com que se defrontou esta pesquisa é que os fatos pertinentes à prática da corrupção ocorrente na Instituição, amplamente divulgados e até de certa forma aceitos pela população, corroboraram para evidenciar uma causa pertinente à extinção da SUDAM como instituição e como modelo que não se enquadra do ponto de vista da essência e até mesmo teórico.

Portanto, a pesquisa pretendeu elucidar todos esses fatos, dando a cada um deles o seu verdadeiro papel na determinação do processo de decadência e extinção do planejamento regional na Amazônia (através da SUDAM e dos seus incentivos fiscais), evidenciando de forma lógica e precisa o que se constituiu em aparência e o que foi, na verdade, a essência desse processo.

Em termos específicos, entende-se que o padrão em gestação de planejamento regional privilegia a eficiência regional em detrimento da homogeneidade regional, busca a integração competitiva em vez da integração regional, e pauta-se pela não concessão de subsídio ao desenvolvimento produtivo. A gestação desse novo padrão enfraqueceu o modelo SUDAM, levando-o à sua decadência e extinção.

Assim sendo, essa investigação foi realizada através de um método de abordagem que possibilitou compreender a realidade através da sistemática de decomposição do todo, reproduzindo e reconstruindo a estrutura, a essência da coisa em si, e, portanto, compreendendo a verdade sobre os fatos analisados. Para tanto, utilizou-se como método de procedimento o histórico, o comparativo e até mesmo o estatístico, na medida em que foi necessário reconstruir parte da evolução histórica da Instituição, proceder comparação com outros métodos de intervenção governamental, e utilizar dados estatísticos relativos aos recursos concedidos e aplicados na região.

Dessa perspectiva, constituiu-se o objeto de estudo privilegiado desta pesquisa o exame das relações/vinculações estabelecidas pela SUDAM com o seu contexto institucional, com o processo de desconcentração econômica do país que incluiu a Amazônia, com as políticas nacionais de desenvolvimento regional implementadas pelo Estado brasileiro, e com o processo de acumulação de capital a nível mundial. Através do exame dessas relações é que se pôde avaliar a importância da SUDAM no contexto econômico da região e o porquê e

quando é que, na verdade, deixou de ter eficácia a sua existência, ou seja, quando é que essa instituição apresentou motivos concretos para a sua extinção.

A definição do campo privilegiado para observação e pesquisa desta proposta de trabalho exigiu, antes de qualquer coisa, que se definisse com mais precisão o que se pretendia analisar, em que período de tempo e qual a ênfase a ser dada à pesquisa. No que concerne à análise do processo de planejamento regional no país, privilegiou-se a resultante desse processo especificamente na Amazônia, mais precisamente na Amazônia Legal, que se constitui na área de abrangência da SUDAM, não incluindo os seus desdobramentos nas demais regiões onde também isto ocorreu, como foi o caso o Nordeste. Por conseguinte, o corte espacial em torno dessa análise restringiu-se à área de abrangência da SUDAM e dos incentivos fiscais administrados por essa Instituição, não abrangendo a análise sobre a SUDENE e o Nordeste.

Mais ainda no que corresponde à essa área de estudo, priorizou-se a análise nas políticas explícitas de desenvolvimento regional que tiveram impacto direto sobre o desenvolvimento da Amazônia e que se relacionaram ou se utilizaram da SUDAM como instrumento de sua operacionalização, mas sem deixar de lado a análise dos efeitos regionais das políticas macroeconômicas e também das políticas setoriais, até mesmo porque tem sido comum no país, principalmente nessas últimas décadas, a predominância dessas políticas de caráter mais geral sobre aquelas de caráter especificamente regional.

Em termos temporais, a pesquisa priorizou a análise do período que compreende do início da decadência da SUDAM até à sua extinção, ou seja, dos anos oitenta em diante, com extensão até à primeira metade do ano 2001, quando efetivamente ocorreu a extinção dessa instituição.

Por fim, no que concerne à análise dos resultados e efeitos provocados pela atuação na SUDAM na região, direcionou-se a ênfase da pesquisa para o *processo* em vez do *espaço*, isto é, não se enfocou especificamente o que ocorreu em cada unidade da Federação na Amazônia, mas sim como a atuação dessa instituição se processou na região como um todo, em função das suas estratégias, das suas políticas de ação e dos seus mecanismos de intervenção.

A pesquisa envolveu a utilização de fontes de dados e de técnicas de pesquisa variadas, adaptados às diversas circunstâncias e necessidades que se configuraram no campo de análise de pesquisa e observação. Em função dos objetivos específicos definidos, procedeu-se o levantamento da legislação sobre os incentivos fiscais regionais concedidos pela SUDAM e de outros instrumentos de intervenção regional operados no período de tempo considerado pela pesquisa, o levantamento dos recursos financeiros concedidos pelo Estado sob a forma de incentivo ou isenção fiscal e financeira para o desenvolvimento das regiões subdesenvolvidas, a análise da bibliografia existente sobre o assunto, independente de ser de fonte oficial ou oriundo de pesquisadores diversos, e também contatos com os dirigentes e técnicos dessa instituição, e a consulta a fontes documentais e bibliográficas de origem diversa.

O relato desta pesquisa, que se constitui neste trabalho, está dividido em cinco seções, incluindo esta primeira parte introdutória. Na seção 2 estabelecem-se as principais prescrições sobre o processo de intervenção do Estado na economia, incluindo desde as teorias convencionais de desenvolvimento econômico até as estratégias de desenvolvimento concebidas pela escola cepalina. Procurou-se nessa seção averiguar historicamente como e a partir de quando o Estado capitalista começou a intervir na economia de mercado, e como este fica na dependência daquele para se desenvolver. No bojo dessa questão, evidenciou-se como

o desenvolvimento regional é conduzido em países de industrialização tardia e como isso está sendo tratada agora com a eclosão da globalização econômica.

A seção 3 descreve como a política de desenvolvimento regional foi concebida no planejamento do desenvolvimento da economia brasileira, dividindo-se a análise em dois momentos: da estruturação das desigualdades regionais no Brasil até o final dos anos oitenta do século passado, explicitando os mecanismos de intervenção regional concebidos pelo Estado brasileiro e o momento exato em que a SUDAM foi concebida como instituição promotora do desenvolvimento da Amazônia e, o segundo momento, restrito aos anos noventa, em que a lógica econômica está privilegiando a integração competitiva e a eficiência regional em detrimento do modelo anterior que buscava a integração produtiva e a homogeneidade regional.

A seção 4 retrata a crise do planejamento regional no Brasil, mostrando a sua relação com a crise fiscal-financeira do Estado brasileiro estabelecida a partir do final dos anos setenta e início dos anos oitenta, e com a predominância das políticas de estabilização adotadas pelo Estado nos anos oitenta e noventa, do mesmo modo em que evidencia a reorientação das estratégias de desenvolvimento nacional e regional que se processou nos anos noventa. Nessa seção a preocupação básica foi a de buscar, no bojo da crise de capacidade financeira do Estado, a explicação para a crise do financiamento do desenvolvimento regional no país e, com base nisso, evidenciar os motivos que suscitaram a extinção das instituições de desenvolvimento regional, incluindo a SUDAM.

Na seção 5 procurou-se mostrar de que forma e por que motivos decorreram a decadência e a extinção do padrão de desenvolvimento regional na Amazônia, ou seja, quais foram os fatores que efetivamente levaram o Estado brasileiro a extinguir a SUDAM em 2001, reduzindo assim a estratégia de intervenção estatal no desenvolvimento de uma região de fronteira em que se constitui a Amazônia. Descreveu-se nessa seção todo o processo de

alteração, suspensão e revogação dos incentivos fiscais regionais, a crise de identidade da SUDAM, os desvios na utilização dos recursos do FINAM e as decisões políticas tomadas quando da extinção dessa instituição.

Nas conclusões, evidenciou-se a evolução do processo de desestruturação do planejamento regional, que resultou na extinção da SUDAM, procedendo-se a correlação desse processo com a crise da capacidade financeira do Estado brasileiro em manter o desenvolvimento regional nos moldes concebidos nos anos sessenta e com as tentativas de concepção de um novo modelo de desenvolvimento para a região, representada pela ADA.

2 A INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA: REFERÊNCIAS TEÓRICO-HISTÓRICAS

A intervenção do Estado na economia sempre se fez presente na história do capitalismo. Até mesmo na fase mercantilista e no período em que ainda estavam se engendrando as bases da economia manufatureira e industrial, em que se sedimentou a economia capitalista, a discussão sobre a intervenção do Estado no sistema econômico já era algo presente¹.

Mas essa discussão nunca foi uniforme ou linear. Smith, Marx, Engels, Weber, Lênin, Keynes e outros teóricos, que pensaram e discutiram a importância, a forma e as consequências da intervenção estatal, jamais chegaram a um consenso sobre essa questão, resultando com que alguns tenham se projetado como defensores e outros como críticos desse processo.

Entretanto, é perceptível no desenvolvimento teórico-histórico da intervenção econômica do Estado a existência de duas fases bem distintas: uma, na qual predominou a tese de negação da necessidade de uma ação estatal controladora da economia, que se baseou no liberalismo econômico fundamentado pela *Lei de Say*²; e outra na qual predominou a tese de que a ação do Estado se constitui em elemento integrante e indispensável ao adequado

¹ A relação do Estado com a economia se traduz, no capitalismo, conforme as fases e estágios desse sistema de produção, como funções econômicas desse Estado no seio das relações de produção capitalistas e de sua reprodução. Nesse aspecto, a noção de intervenção do Estado na economia, aqui utilizado, está em consonância com a definição de Poutantzas (1980), de que esse sentido de pseudo exterioridade trata-se, na verdade, de uma forma específica de presença, sob o capitalismo, do Estado nas relações de produção. Portanto, está-se aqui falando de um Estado que tem como função atuar em prol das coordenadas gerais da reprodução do capital, que são necessárias para a reprodução do conjunto do capital social.

² De acordo com essa Lei, também conhecida como a *Lei de Mercados de Say*, formulada por Jean Baptiste Say (1986), em 1803, a oferta cria a sua própria demanda, o que significava dizer que não haveria restrições para a contínua evolução da produção econômica. Logo, mantida a situação de permanente crescimento econômico, não haveria necessidade de intervenção do Estado na economia, pois esta se auto-regularia.

funcionamento do sistema capitalista, como estimulador da demanda efetiva, que se fundamentou a partir da Teoria Keynesiana³.

Assim sendo, pretende-se nesta seção analisar não somente essas duas vertentes teóricas sobre o papel do Estado na economia capitalista mas, sobretudo, aprofundar essa discussão na direção do desenvolvimento dos espaços econômicos em que o desenvolvimento capitalista vem ocorrendo tardiamente no contexto da economia global.

A intenção é mostrar a importância e a necessidade da atuação do Estado na formação e reprodução do capital nesses espaços econômicos que lograram se desenvolver tardiamente, sob que condição ocorreu esse processo e com base em que arcabouço analítico foi sustentado essa dinâmica.

Dessa forma, esta seção está estruturada em três subseções: a primeira, voltada para a análise das teorias convencionais de desenvolvimento econômico; a segunda, que trata das teorias que procuram dar conta do desenvolvimento dos países subdesenvolvidos, dividindo-se esta análise entre a concepção desenvolvida pelas teorias do subdesenvolvimento econômico, pelas teorias defendidas pela escola cepalina e as estratégias de desenvolvimento adotadas pela economia brasileira; e, a terceira, que procura contextualizar o quadro atual de intervenção do Estado na questão regional frente ao processo de globalização econômica.

2.1 O ESTADO DA ARTE NAS TEORIAS CONVENCIONAIS DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Para os economistas clássicos, assim chamados os percussores da construção científica do pensamento econômico e que firmaram os princípios da livre-concorrência, tão

³ Essa Teoria, desenvolvida por John Maynard Keynes (1985), em 1936, mostrou que o sistema capitalista era essencialmente instável e incapaz de se auto-regular, como também foi mostrado por Marx e por outros teóricos do pensamento econômico, porém para Keynes era extremamente necessário o governo intervir na economia para promover o pleno emprego e garantir o crescimento econômico.

fundamentais para o desenvolvimento do capitalismo, o melhor governo seria aquele que menos governa. A livre concorrência orientaria de forma soberana a produção, a troca e a distribuição, além de conciliar os interesses individuais em torno do bem-estar de toda a sociedade.

O princípio básico do pensamento clássico era de que o desenvolvimento econômico tinha uma tendência natural de evolução, com capacidade de se auto-regular e de atingir o pleno emprego, e que isso tinha maior probabilidade de ocorrer quando o ambiente fosse marcado pela liberdade e autonomia dos agentes econômicos. Portanto, a não-intervenção governamental nos negócios era fundamental para garantir com que a economia atingisse o seu desenvolvimento pleno. Essa era a essência do *laissez-faire*.

Não queria dizer isso que os economistas clássicos negavam a existência e a importância do Estado, ou que propunham a sua extinção ou desaparecimento. A questão é que o Estado era visto, por um lado, como perdulário, corrupto e ineficiente, e por outro lado, como tendencioso para beneficiar um segmento produtivo em detrimento do conjunto da produção social (SMITH, 1985).

Isto prejudicava a harmonia dos interesses individuais e a livre-concorrência, o que afetaria o desenvolvimento econômico. Ao Estado seria mais prudente que se voltasse para as tarefas pertinentes à regulamentação de interesses conflitantes, à melhoria das condições sociais e à proteção do território contra ataques externos.

Evidentemente que a atuação do Estado, no âmbito do sistema capitalista, nunca se restringiu exclusivamente a essas tarefas. Por mais que nos fins do século XVIII e início do século XIX o Estado tivesse uma atuação restrita e limitada no campo econômico, as suas ações – intrínsecas ou induzidas – estavam se moldando para dar suporte ao funcionamento do sistema capitalista que naquele momento estava se estruturando como sistema econômico dominante.

Portanto, muito mais do que o determinante das formulações teóricas econômicas da época, o que ocorria era que o próprio Estado ainda estava se constituindo como regime político, portanto, ainda não possuía relativa autonomia frente às classes e segmentos sociais da época (POULANTZAS, 1980). Além disso, o Estado ainda não se encontrava estruturado para captar parte da riqueza social e utilizá-la como suporte e apoio das condições gerais da produção capitalista.

O Estado ainda não tinha se constituído como produtor das relações de produção capitalista e garantia de sua perenidade, como diriam Mathias & Salama (1983), nem tampouco, como expressou Oliveira (1982), no *locus* da racionalização da irrazão do sistema capitalista.

Mas quando então isso passa a acontecer? Quando o Estado passa a ser elemento partícipe e imprescindível ao desenvolvimento do sistema capitalista? Justamente quando fracassa o princípio sustentado pela *Lei de Say*, isto é, quando irrompe a crise de superprodução de capital derivada do problema de insuficiência de demanda efetiva.

Os economistas clássicos não consideravam a hipótese de problemas na demanda, pois a sua tese era de que a demanda era determinada pela oferta, muito embora Malthus (1986) já concebesse a possibilidade de superprodução geral de mercadorias, portanto, de manifestação de períodos depressivos, por decorrência de insuficiência periódica da procura efetiva.

Karl Marx (1985), que refutou na sua quase totalidade os preceitos dos economistas clássicos, foi quem identificou e evidenciou, de forma enfática, a possibilidade dessa insuficiência na demanda efetiva. Mostrou que devido o capitalismo estar sempre inovando com tecnologias poupadoras de mão-de-obra e, ao mesmo tempo, restringindo os salários da classe trabalhadora, ocorria um desequilíbrio na distribuição da renda entre salários e lucros. Isso determinava, por sua vez, com que o setor de bens de consumo ficasse

com excesso de produção não realizada, o que resultava em uma demanda por bens de capital a menor do que no período anterior.

Essa insuficiência de demanda iria provocar um desequilíbrio estrutural entre os dois setores produtivos da economia capitalista, propiciando, conseqüentemente, uma superprodução geral de mercadorias em ambos os setores, resultando na manifestação de crises e depressões contínuas. A essa constatação, porém, Marx (1985) não contrapôs diretamente a ação do Estado para reverter esse quadro, não concebendo em função desse aspecto a necessidade de intervenção do Estado na economia.

A constatação real de insuficiência na demanda efetiva e da necessidade de intervenção do Estado só irão se tornar evidente quando da eclosão da Grande Depressão Mundial dos anos trinta, do século anterior. Devido essa crise ter projetado em escala mundial uma superprodução geral de mercadorias, ficou mais do que evidente que existia insuficiência de demanda efetiva, mesmo em situação de pleno desenvolvimento do sistema capitalista, e que, por sua vez, não era mais válida a fundamentação econômica baseada na *Lei de Say*.

Keynes (1985) foi quem teoricamente propiciou uma solução para essa questão, propondo, em plena efervescência da Grande Depressão Mundial, a necessidade de intervenção do Estado na economia para reverter as crises do capitalismo, diante da instabilidade e da insuficiência do investimento privado para assegurar o pleno emprego. A *Teoria Geral*⁴ desenvolvida por Keynes trata justamente de uma teoria da demanda efetiva voltada para a questão do desemprego, ou seja, tem como objetivo principal estabelecer o que determina o emprego.

⁴ A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda (1936). Nessa mesma época, Michal Kalecki também desenvolveu na Polônia o mesmo raciocínio de Keynes, evidenciando a inutilidade da *Lei de Say* e o papel estratégico do Estado no funcionamento do sistema capitalista e na solução das suas crises cíclicas. Neste aspecto, ver Kalecki (1983) e Jobim (1984).

Keynes mostrou que no sistema capitalista existe um problema de insuficiência da demanda efetiva, que se constitui no problema-síntese desse sistema. Contrariamente às hipóteses da teoria clássica, para Keynes a insuficiência da demanda efetiva não está no baixo consumo, mas na interrupção ou deficiência do investimento realizado. A *propensão a consumir*⁵ e o montante de novos investimentos é que determina o nível de emprego, portanto, se ocorrer uma insuficiência da demanda efetiva “o nível real de emprego reduzirá até ficar abaixo da oferta de mão-de-obra potencialmente disponível ao salário real em vigor, e o salário real de equilíbrio será superior a desutilidade marginal do nível de emprego de equilíbrio” (KEYNES, 1985, p. 33).

Havendo uma insuficiência da demanda efetiva, o nível real do emprego se reduz e o processo de produção se inibirá, situação esta típica de países desenvolvidos. A isto Keynes (1985, p.33) chamou de “paradoxo da pobreza em meio à abundância”, visto que essa situação paralisa o aumento do emprego antes deste haver alcançado o nível de pleno emprego.

Com base nessa realidade, Keynes evidenciava que não havia condições para o permanente equilíbrio econômico, ou seja, o sistema capitalista estaria sempre propenso a severas flutuações no que concerne à produção e ao emprego. Logo, o sistema econômico não poderia se desenvolver harmonicamente, mas sim se manter permanentemente instável, já que o pleno emprego é uma situação “*tão rara quanto efêmera*” (KEYNES, 1985, p. 173). E é em resposta a isso que Keynes propõe que Estado intervenha na economia como agente responsável para solucionar os problemas de carência da demanda efetiva e para propiciar níveis mais elevados de investimentos produtivos.

O Estado deveria exercer o controle monetário da economia para propiciar uma diminuição da taxa de juros, pois com isso estaria estimulando o investimento e garantindo o emprego em geral. Entretanto, a redução da taxa de juros deve ser de tal magnitude que a

⁵ A *propensão a consumir* foi concebida por Keynes como uma lei psicológica que exprime as características da comunidade em consumir, dado o seu nível de renda agregada e o volume de emprego.

coloque abaixo da eficiência marginal do capital⁶, já que este se constitui no principal determinante do investimento, com maior poder de influência que a taxa de juros. Portanto, para Keynes (1985, p. 102) deve o investimento variar até o ponto da curva de demanda de investimento em que a eficiência marginal do capital em geral for igual à taxa de juros do mercado; caso contrário, inviabilizará o investimento e, conseqüentemente, a recuperação ou a manutenção do dinamismo econômico.

Mas Keynes era cético quanto ao êxito de uma política meramente monetária para influenciar a taxa de juros. A adoção dessa política não garantia um controle total do sistema econômico, pois não neutralizava por completo as expectativas do investidor. A longo prazo, a taxa de juros depende não somente da política corrente da autoridade monetária mas também das expectativas dos agentes econômicos no que se refere à sua política futura; assim, dependendo do comportamento da taxa de juros e das expectativas dos agentes, poderia ocorrer um aumento quase sem limite da preferência pela liquidez, logo, um aumento da taxa de juros (KEYNES, 1985, p. 219).

Portanto, para Keynes, havia limitações para a autoridade monetária de controlar a taxa de juros. Porém, a sua maior preocupação não era que a elevação da taxa de juros provocasse uma situação de crise, mas sim um repentino colapso da eficiência marginal do capital (KEYNES, 1985, p. 219). Assim, a longo prazo, poderia haver uma instabilidade monetária do sistema econômico, o que levaria a economia a períodos de crises, desestimulando o pleno emprego e a manutenção do desenvolvimento.

É diante da possibilidade de manifestação real, dessa realidade, que Keynes concebeu o segundo aspecto da sua tese sobre a necessidade de intervenção estatal no sistema econômico, e o mais importante para o escopo deste trabalho. Perante o ceticismo do êxito de

⁶ De acordo com Keynes (1985, p. 101), a eficiência marginal do capital se constitui na relação entre a renda esperada de uma unidade adicional de um capital e seu custo de produção ou, colocado de outra forma, na taxa de desconto que tornaria o valor presente do fluxo de anuidades das rendas esperadas desse capital, durante toda a sua existência, exatamente igual ao seu preço de oferta.

uma política meramente monetária para alcançar o pleno emprego, Keynes (1985, p. 221) propôs que o Estado assumisse uma responsabilidade cada vez maior na organização direta dos investimentos, e não delegar à iniciativa privada o cuidado de regular o volume corrente de investimento.

De forma mais precisa, estava propondo que o Estado realizasse também investimentos na economia, estimulando a geração de mais empregos. Em uma situação de incerteza a respeito do futuro, propôs, até de forma exagerada mas consistente, que “cavar buracos no chão” à custa da poupança seria uma alternativa de política pública aceitável para aumentar o emprego e a renda nacional em bens e serviços úteis, mesmo que isto implicasse em medidas paliativas e extravagantes e ocorresse à base de déficits orçamentários (KEYNES, 1985, p. 154). Em suma, em face da incapacidade do investimento privado de garantir o pleno emprego, caberia o Estado realizar investimentos públicos com o intuito de atingir aquele objetivo.

Mas essa tese não implicava em dizer que o Estado deveria substituir a iniciativa privada na alocação dos investimentos, mas sim a complementando. A sua proposta era de que ocorresse uma socialização mais ampla dos investimentos na economia, de forma que o Estado realizasse investimentos, principalmente em áreas que permanecem sem interferência produtiva, atuando assim em conjunto com a iniciativa privada no esforço de assegurar uma situação aproximada de pleno emprego (KEYNES, 1985, p. 256).

Essa socialização dos investimentos não se constituiria em um socialismo de Estado, ou seja, na apropriação dos meios de produção pelo Estado, mas sim na agregação de recursos por parte do Estado destinada a expandir os meios de produção da sociedade como um todo. Seria, na concepção de Keynes, o único meio que dispõe o Estado para assegurar uma situação aproximada de pleno emprego na economia, diante da instabilidade e da insuficiência do investimento privado. Com isso, não estaria o Estado negando ou

substituindo o investimento privado, mas sim atuando em conjunto, cumprindo assim a finalidade que lhe compete no contexto social.

Essa fundamentação teórica desenvolvida por Keynes (1985) deu base para a estruturação de uma nova política econômica dos governos capitalistas desenvolvidos, a partir dos fins da década de 1930, tendo contribuído para a saída de Grande Depressão Mundial e para a recuperação do capitalismo no período pós-guerra dos anos quarenta em diante. A atividade econômica do Estado foi definitivamente incorporada à prática econômica do sistema capitalista, sendo adotada sem muita restrição.

Contudo, as teses desenvolvidas por Keynes na sua *Teoria Geral*, por mais significantes que sejam no campo da teoria e do pensamento econômico, não conseguem dar conta da realidade de uma economia que ainda não tenha alcançado o seu pleno desenvolvimento, e que, portanto, ainda se encontre em um estágio anterior ao dos países desenvolvidos. Na verdade, não foi concebida com esse propósito. O postulado keynesiano não consegue responder algumas questões cruciais no tocante à forma de como deve ocorrer o desenvolvimento das economias subdesenvolvidas, principalmente quando o Estado, nessas economias, mostra-se incapaz de disponibilizar estoque de capital suficiente para cooperar e se associar à iniciativa privada no processo de crescimento econômico.

Quem propiciou argumentos teóricos válidos para a construção dessa resposta, a partir das teses keynesianas, e que serviu para o desenvolvimento posterior de outras teorias de crescimento econômico não-convencionais, foram as análises desenvolvidas de forma independente por Roy Harrod e Evsey Domar, no final dos anos quarenta, sobre o crescimento econômico, que, intercaladas, formam o conhecido modelo Harrod-Domar de crescimento.

Esse modelo, que contempla uma situação de equilíbrio a longo prazo em termos keynesiano, tem por pressuposto fundamental a ocorrência de uma propensão a poupar

constante e de um crescimento da força de trabalho a uma taxa constante, igual à taxa de crescimento populacional. De acordo com esse modelo, para que haja um crescimento econômico equilibrado e com pleno emprego, é necessário que o produto e o capital produtivo cresçam exatamente na mesma proporção (RICHARDSON, 1975, p. 315).

Se a taxa de crescimento do capital for menor que a taxa de crescimento do trabalho, haverá desemprego. Se a taxa de crescimento do capital for superior, produzir-se-ão distorções na taxa de crescimento da poupança e do investimento, desequilibrando o crescimento econômico. Mas, havendo equilíbrio entre essas taxas, implicará com que haja necessidade permanente de novos investimentos, para que se possa manter a situação de pleno emprego. Essa é a essência do problema do crescimento.

Dessa forma, o modelo Harrod-Domar atribui o crescimento econômico essencialmente à taxa de acumulação de capital e à relação existente entre essa taxa e a capacidade de produção, a qual denomina de relação incremental capital/produto (CLEMENTE; HIGACHI, 2000; RICHARDSON, 1975). Em suma, o investimento exerce o papel fundamental na determinação do comportamento dinâmico da economia.

Isso significa que, por exemplo, no caso das economias subdesenvolvidas, para que haja uma expansão da renda de forma significativa, haverá de ocorrer um esforço mais do que duplicado da capacidade de poupança do sistema, para que permita uma taxa de acumulação de capital expressiva, visto que nessas economias a relação capital/produto se mostra ainda bastante elevada. Portanto, nessas economias o esforço de investimento do sistema é bem mais acentuado do que o ocorrente nas economias desenvolvidas.

Porém, no modelo Harrod-Domar de crescimento, não há nada que assegure que sempre ocorra uma compatibilidade entre a taxa de crescimento do capital e a taxa de crescimento do trabalho, ou seja, que se alcance e se mantenha um crescimento econômico

equilibrado. Quanto mais, quando ocorre um distanciamento entre essas taxas de crescimento, agravando ainda mais essa situação.

Evidentemente que, no caso das economias subdesenvolvidas, isso se torna mais preocupante pelo fato de que exigirá do Estado um esforço acima de sua capacidade de ação, visto que demandará um estoque de capital em magnitude não disponível de forma perene. De qualquer forma, embora essa formulação teórica não se constitua em uma teoria do crescimento econômico, tornou-se válida porque, além de conceber uma expectativa de crescimento a longo prazo nos moldes keynesianos, permitiu com que se visualizasse a possibilidade de inclusão da realidade das economias subdesenvolvidas no processo mais amplo de desenvolvimento do sistema capitalista, encontrando campo fácil de aplicação nos planos de desenvolvimento dos países subdesenvolvidos.

Nesse aspecto, merece uma breve referência os modelos desenvolvidos pela Teoria do Crescimento Endógeno que, também diferentemente das teorias neoclássicas convencionais, explicam o crescimento econômico de longo prazo, inclusive adaptado a situações de espaços regionais. O aspecto relevante dessa Teoria é que, nas suas formulações, as ações do Estado que incentivam os agentes a investir ou a reduzir seu retorno têm efeitos permanentes sobre a taxa de crescimento a longo prazo; logo, as políticas econômicas são fundamentais para o processo de desenvolvimento, seja nacional seja regional (ver CLEMENTE; HIGACHI, 2000)

Entretanto, a explicação mais adequada para o entendimento da realidade das economias subdesenvolvidas, principalmente daquelas que conseguiram iniciar um processo de industrialização tardiamente, ou seja, quando o capitalismo dos oligopólios já era dominante nas economias desenvolvidas, teve que ser construída sob outros parâmetros e com outros teóricos do pensamento econômico.

2.2 O ESTADO DA ARTE NAS ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL EM PAÍSES DE INDUSTRIALIZAÇÃO TARDIA

Para tanto, desenvolveu-se uma extensa literatura sobre a economia do subdesenvolvimento, baseada em duas vertentes de explicação sobre o modelo adequado de superação econômica: a teoria da estratégia de crescimento equilibrado e a teoria da estratégia de crescimento desequilibrado.

Esta subseção tem, portanto, por finalidade evidenciar essas vertentes, inclusive as estratégias de desenvolvimento concebidas pela escola cepalina e, ao final, mostrar de que forma e sob que arcabouço teórico processou-se o desenvolvimento da economia brasileira, a partir da crise econômica mundial de 1929.

2.2.1 As estratégias de desenvolvimento concebidas pelas teorias do subdesenvolvimento econômico

A teoria do crescimento equilibrado tem em Nurkse (1957) o seu principal formulador teórico, embora outros autores como, Arthur Lewis e Paul Rosenstein-Rodan, também tenham desenvolvido seus estudos com base nessa teoria. Nurkse apresentou uma solução teórica para o entendimento das economias subdesenvolvidas, partindo do pressuposto de que essas economias necessitam de um esforço acentuado para vencer o seu atraso histórico. Para tanto, propõe que haja uma expansão simultânea de indústrias que se apoiem mutuamente, gerando uma expansão simultânea da oferta e da demanda, superando assim o limitado tamanho do mercado das economias subdesenvolvidas. Entretanto, a pobreza desses países se constituía em fator limitador para o alcance dessa meta, por não possibilitar maiores níveis de acumulação de capital.

Dito de outra forma, Nurkse (1957, p. 7-8) dizia que existia uma espécie de círculo vicioso da pobreza, onde todas as iniciativas sempre redundavam em deixar o país pobre na situação de pobreza: nos países subdesenvolvidos, a poupança é insuficiente devido o baixo nível de renda real, mas esta é um reflexo da baixa produtividade, que decorre da insuficiência de capital, que, por sua vez, é resultante do baixo nível de poupança ... e assim, se completava o círculo determinando a manutenção da situação de subdesenvolvimento em que se encontravam os países considerados como tal.

Para Nurkse, a solução para quebrar esse círculo e vencer o atraso estrutural seria a industrialização. Esses países teriam que priorizar a industrialização em detrimento da produção e exportação de matérias-primas. Não estava com isso sinalizando ou propondo uma mudança na divisão internacional de trabalho estabelecida, mas sim a concebendo de forma diferenciada.

De acordo com Nurkse (1957, p. 125-127) os países subdesenvolvidos continuariam a manter o fluxo de comércio estabelecido com o mercado externo, mas teriam que expandir o mercado interno para os produtos acabados decorrentes do processo de industrialização que iria se expandir. Dependendo da magnitude de produção industrial, poderia também ocorrer exportação desses produtos, mas direcionada para aqueles países que apresentassem estrutura produtiva similar.

Nesse modelo de desenvolvimento caberia ao Estado coordenar o investimento e até mesmo disponibilizar um maior nível de poupança, associando-se assim à iniciativa privada. Da combinação das medidas governamentais e privadas em investimento e poupança, surgiriam os recursos para a formação de capital indispensável aos investimentos e, por meio dessa estratégia, cada país subdesenvolvido encontraria a sua alternativa para sair daquele círculo vicioso e vencer o seu baixo nível de desenvolvimento.

Evidentemente que Nurkse acabou por impor a sua própria teoria a um círculo vicioso, pois para a eficácia de sua tese teriam que ser resolvidos os limites impostos pela reduzida disponibilidade de capital existente nos países subdesenvolvidos. Portanto, como impor um processo de industrialização em uma economia que, por sua própria natureza, não apresenta disponibilidade de capital suficiente para ampliar o nível dos investimentos produtivos?

Independente disso, o importante na tese de Nurkse é a sua concepção de que a industrialização, ainda que voltada para o mercado interno, constitui-se em uma alternativa viável e imprescindível ao desenvolvimento de uma economia subdesenvolvida, sob a coordenação do Estado. Essas variáveis serão determinantes para se entender posteriormente como ocorreu o desenvolvimento dos países de industrialização tardia.

Para se contrapor a essa concepção teórica, surgiram os formuladores da teoria da estratégia de crescimento desequilibrado, tendo como seus principais formuladores Myrdall (1960), Hirschman (1961) e Perroux (1977). Myrdall defendeu que a saída do estágio de subdesenvolvimento teria que necessariamente passar pela intervenção do Estado, devendo este promover uma distribuição mais uniforme da renda, com vista a aumentar a produção, e, principalmente, buscar o desenvolvimento através do planejamento econômico.

De acordo com Myrdall (1960, p. 103-105) o planejamento em uma economia subdesenvolvida constituir-se-ia no pré-requisito necessário ao desenvolvimento, portanto, no estágio anterior à chegada do desenvolvimento. Seria através dele que o governo programaria as políticas públicas e a forma de intervenção na economia. Como deveria dar conta de todos os aspectos da economia, e ter como foco as necessidades de longo prazo, deveria determinar a quantidade total de investimento e a proporção do capital a ser distribuído para cada esfera da economia. Em suma, o planejamento do desenvolvimento seria o instrumento adequado

para efetivar a equação de crescimento da economia, nos moldes do modelo matemático concebido por Evsey Domar.

Para Myrdal (1960, p. 27) o Estado deveria intervir em qualquer área ou setor da economia ou beneficiar qualquer segmento produtivo da sociedade, dependendo do plano de desenvolvimento previsto para a economia. O importante é que o Estado garanta ou crie as condições necessárias para atingir o desenvolvimento da economia. Nesse particular, endossou a tese de Nurkse do círculo vicioso da pobreza, mas admitindo que, na verdade, ocorre um processo circular e acumulativo que, não controlado, promove desigualdades crescentes. Na sua opinião, a ação governamental propiciaria condições para quebrar algum ponto desse círculo que impede o desenvolvimento, propiciando condições para um processo cumulativo de desenvolvimento. Por conta disso, propôs a ocorrência de um círculo virtuoso, no qual reciprocamente deveria ocorrer menos pobreza, mais comida, melhores condições de saúde e maior capacidade de trabalho.

Porém, Myrdal (1960, p. 40-42) admitia que esse processo de causação circular também se processava como uma tendência para as desigualdades econômicas regionais no âmbito de um país subdesenvolvido. Se, por exemplo, uma indústria tiver desaparecido ou não puder mais se localizar em uma determinada comunidade, o resultado seria o desemprego, a diminuição da renda e da demanda, e outros fatores negativos, e isso colocaria essa comunidade em desvantagem estratégica em relação ao restante do território nacional; entretanto, de forma contrária, se houvesse uma ação que revertesse essa situação ou, então, uma decisão de se localizar uma indústria em uma determinada comunidade, isso impulsionaria o desenvolvimento geral da região, provocando aumento do emprego, da renda, do comércio, da tributação, etc. Face a isto, deveria o Estado promover esquemas de equalização interregional, garantindo as mesmas condições de atratividade econômicas para todas as regiões de um país.

Paralelamente a isso, defendeu que o processo de industrialização em uma economia subdesenvolvida deveria iniciar-se com base em uma reserva de mercado para a produção nacional incipiente, e que deveria existir espaço para a indústria nacional adquirir condições de igualdade em termos de competição no mercado internacional, promovendo assim um firme processo acumulativo de desenvolvimento econômico.

As teses de Myrdal introduziram, portanto, no pensamento teórico, variáveis importantes para a discussão sobre a realidade das economias subdesenvolvidas, sendo determinante a sua contribuição no que se refere à necessidade de adoção do planejamento, como fator indispensável à estruturação do desenvolvimento dessas economias.

Dessa mesma linha de raciocínio da teoria da estratégia de crescimento desequilibrado compartilhou também Hirschman (1961). Para este, o desenvolvimento dependia sobremaneira de sua provocação e de que se mobilizassem na sua direção os recursos e aptidões que se estejam ocultos, dispersos ou mal empregados. Em uma economia subdesenvolvida, isto dependeria em grande parte do Estado, que se constituiria em agente coordenador do planejamento do desenvolvimento esperado. Mas, diante da realidade dessas economias, a ação do Estado deveria ser bem mais abrangente do que a simples formulação keynesiana, devendo estar associada a pressões e processos de incentivos capazes de mobilizar os recursos requeridos pelo desenvolvimento (HIRSCHMAN, 1961, p. 20-21).

Para tanto, enfatizava que para planejar o desenvolvimento seria necessária a adoção sistemática de uma série de planos desenvolvimentistas, até mesmo porque a realidade das economias subdesenvolvidas exige um tratamento diferenciado – menos espontâneo e mais refletido, do que o ocorrido nos países desenvolvidos. Por conta disso, Hirschman não concordava com a teoria do desenvolvimento equilibrado, nem tampouco com a sua aplicabilidade na realidade das economias subdesenvolvidas, pois entendia que a estratégia de desenvolvimento baseada em investimentos seqüenciais induzidas era mais indicada para os

países subdesenvolvidos do que a estratégia de investimentos simultâneos concebida pelos teóricos do crescimento equilibrado.

Em função disso, propunha uma política desenvolvimentista deliberadamente desequilibrada para se alcançar o desenvolvimento nas economias subdesenvolvidas. O papel dessa política seria exatamente conservar as tensões, as desproporções e os desequilíbrios, e não tentar eliminá-las, pois através de uma cadeia de desequilíbrios surgiriam as capacidades completivas de produção, cujo efeito seria o investimento induzido⁷. Esse investimento, na proposta de Hirschman, auxiliaria e efetivaria a transformação das economias subdesenvolvidas, promovendo o seu desenvolvimento.

Entretanto, em vista da disponibilidade dos recursos ser escassa e da dificuldade em identificar e tomar as decisões de investimento teria de ocorrer uma política de preferência e escolha das estratégias de investimento. Hirschman (1961, p. 168-169) propôs, então, que se desse prioridade para aqueles setores onde a capacidade completiva fosse forte, ou seja, onde contemplasse o maior nível de efeitos em cadeia, tanto retrospectivos quanto prospectivos. Neste caso, em termos setoriais, a indústria apresentaria efeitos em cadeia bem fortes, enquanto que a agricultura e as atividades extrativas se caracterizam por apresentar escassez de efeitos em cadeia.

Mas mesmo no setor industrial, o grau de complementaridade é mais forte em determinados ramos produtivos do que em outros. Isto também implicaria em uma escolha de prioridade, sobretudo por parte da política governamental em fomentar o seu desenvolvimento. Para que pudesse ocorrer o maior nível de absorção de efeitos provocados pelos *inputs* intersetoriais, os países subdesenvolvidos poderiam inclusive impor uma política

⁷ Para Hirschman, o conceito de investimento induzido deve ser considerado especificamente para a realidade das economias subdesenvolvidas, não devendo ser considerado como o conceito convencional de simples acréscimo de capital em função da procura, adequado para a realidade das economias desenvolvidas. Portanto, define-o como aquele que se origina em função de uma série de repercussões similares, em torno de um determinado produto ou de um setor produtivo e, por conta disso, guarda similaridade com o conceito de capacidade completiva de produção.

seletiva de importações, para garantir a implantação e sobrevivência em seus territórios de indústrias de produção de bens de consumo finais, que passariam a ser chamadas de *indústrias isoladas de importação*, e que seriam responsáveis pela geração de efeitos em cadeia retrospectiva de proporções e profundidade praticamente infinitas (HIRSCHMAN, 1961, p. 172-173).

Em outras palavras, propunha Hirschman uma política deliberada de substituição de importações para permitir a eclosão do processo de industrialização nos países subdesenvolvidos. Esta seria uma estratégia adicional e complementar ao processo cumulativo do desenvolvimento, principalmente nas primeiras etapas do desenvolvimento do país subdesenvolvido. E, para tanto, seria indispensável que se desse um tratamento especial às exportações, pois através desta é que seria possível garantir o financiamento desse processo seletivo de importação.

Uma outra contribuição importante de Hirschman para a análise das economias subdesenvolvidas, e significativa do ponto de vista da evolução do pensamento econômico não-convencional, diz respeito à transmissão inter-regional do desenvolvimento econômico. Na sua análise, o progresso econômico não se manifesta ao mesmo tempo em todos os espaços geoeconômicos de uma economia, pois existem forças de contração que promovem a concentração espacial do desenvolvimento.

Logo, a desigualdade inter-regional do crescimento, da mesma forma como a ocorrente no âmbito internacional, ocorre inevitavelmente no processo de desenvolvimento, o que significa dizer que também no plano inter-regional o desenvolvimento é necessariamente desequilibrado (HIRSCHMAN, 1961, p. 276).

A forma adequada para dar conta dessa distorção seria direcionar a política governamental para dotar as regiões subdesenvolvidas de recursos de investimento público capazes de promover o seu desenvolvimento. Adicionalmente a isso, prover as regiões

atrasadas de certas equivalências, como taxas de câmbio especial, e de programas e instituições regionais voltados para deslanchar o desenvolvimento regional.

Nessa mesma linha de raciocínio da teoria da estratégia de crescimento desequilibrado foi construída a teoria dos pólos de crescimento, desenvolvida por François Perroux no final dos anos cinqüenta. Ao também se opor à tese do crescimento equilibrado, Perroux (1977, p. 146) afirmou que nas economias subdesenvolvidas o crescimento não se processa simultaneamente em todas as suas regiões econômicas ou abrangendo todos os espaços de uma região, mas sim em pontos ou pólos de crescimento, com intensidades variáveis, expandindo-se por diversos canais e com efeitos diferenciados por toda a economia. Com essa sua concepção, Perroux criou os fundamentos da análise econômica espacial, relacionando-a diretamente com a economia regional. De certa forma, a sua concepção converge em termos conceituais com a tese de Hirschman, muito embora Perroux tenha aprofundado os estudos pertinentes à dimensão espacial do desenvolvimento econômico.

Para Perroux, as economias subdesenvolvidas se caracterizam pela inexistência de articulação econômica inter-regional, dualismo econômico intra-regional, e dependentes do fluxo do comércio exterior como dinamizador das relações econômicas internas. A alternativa para dinamizar economicamente essas áreas retardatárias ou subdesenvolvidas seria favorecê-las com a implantação de uma indústria motriz, ou seja, de um tipo de indústria que, durante períodos determinados, apresenta taxas de crescimento do seu próprio produto superior à média do crescimento do produto industrial e do produto da economia nacional, e que tenha a propriedade de aumentar as vendas das outras indústrias a partir do aumento da venda dos seus próprios produtos. Como consequência dessa indústria-chave o crescimento se propaga e se expande, beneficiando as demais indústrias que interagem com aquela e também as regiões que o cercam, que são para ela polarizadas.

Para Perroux (1977, p. 152), os pólos de crescimento⁸ surgem exatamente em função dessas indústrias motrizes, ensejando, portanto, a estruturação dos chamados complexos industriais, que se caracterizam pela presença dessas indústrias-chave, pelo regime não-concorrencial entre as várias indústrias existentes, e pela aglomeração territorial. Esses pólos se constituem no centro econômico dinâmico de uma região, e até mesmo de um país, e o seu crescimento se rebate sobre as demais regiões de uma economia. O desenvolvimento regional, portanto, estaria assim vinculado à dinâmica desses pólos.

Todavia, como a indústria motriz por si só apresenta um limite de crescimento do seu dinamismo, Perroux propõe que o Estado estimule o desenvolvimento desse tipo de indústria, concedendo-a apoios diversos, como a subvenção, até mesmo porque através da dinamização desses pólos de crescimento é que seria possível alcançar o desenvolvimento econômico dessas regiões subdesenvolvidas no espaço nacional.

Como se verá adiante, a idéia desses pólos de crescimento com a concessão de incentivos fiscais voltados para o desenvolvimento regional foi utilizada na concepção da política de desenvolvimento regional implementada na Amazônia, em torno da SUDAM. Na verdade, as formulações da teoria das estratégias do crescimento desequilibrado, baseadas na difusão de estímulos ao desenvolvimento econômico, principalmente no espaço inter-regional, não só se adequou à realidade das economias subdesenvolvidas – principalmente da América Latina – que lograram se industrializar tardiamente, mas sobretudo à realidade da economia brasileira, que se utilizou da forte presença estatal, com uso sistemático do processo de planejamento do desenvolvimento.

⁸ Para Perroux (1977) os pólos de crescimento diferenciam-se dos pólos de desenvolvimento, visto que nos primeiros resulta o crescimento do produto e da renda per capita, mas sem que se estabeleçam transformações significativas nas estruturas regionais, enquanto que nesses últimos ocorrem modificações estruturais, beneficiando a população regional.

2.2.2 As estratégias de desenvolvimento concebidas pela escola cepalina

Mais também as teses concebidas e defendidas pelos teóricos da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL⁹, notadamente Raúl Prebisch (2000a), Aníbal Pinto (1979), Osvaldo Sunkel (1980) e Celso Furtado (2000), adequaram-se e foram aplicáveis às condições específicas da periferia latino-americana. Essas teses não se apoiaram nos pilares da economia convencional, nem tampouco conceberam o subdesenvolvimento como se fosse naturalmente uma etapa anterior do processo universal do desenvolvimento, mas sim que se tratava de uma realidade *sui generis* que precisava ser analisada e explicada por suas próprias características. Por causa disso, essas teses acabaram se constituindo no que Bielschowsky (2000, p. 16) denominou de paradigma desenvolvimentista latino-americano.

Para a CEPAL, havia um nítido desenvolvimento desigual originário entre os países desenvolvidos e os países subdesenvolvidos, pois enquanto que naqueles países as técnicas capitalistas de produção foram originalmente introduzidas historicamente, nesses últimos, conhecidos como subdesenvolvidos, existia um atraso tecnológico e de organização da produção. A difusão tecnológica era, inclusive, o que determinava a separação, no bojo de um único sistema produtivo, de países desenvolvidos, considerados como centrais, e de países subdesenvolvidos, considerados como periféricos.

Os benefícios do desenvolvimento da produtividade não se registravam de forma idêntica entre esses dois conjuntos de países. Nos países centrais, a produtividade se alastrava em curto espaço de tempo e por toda a estrutura produtiva, enquanto que nos países periféricos esse efeito se restringia àqueles setores voltados para a exportação de produtos primários e em algumas atividades econômicas relacionadas diretamente com a exportação, portanto, restrita a alguns setores da economia, coexistindo com setores atrasados, de baixa produtividade e de rentabilidade reduzida (RODRIGUEZ, 1981, p. 37).

⁹ A CEPAL se constitui em um órgão da ONU, criado em 1947, para estudar e propor alternativas que contribuam para o desenvolvimento dos países latino-americanos e do Caribe.

Isto determinava uma acentuada diferença nos benefícios do progresso técnico entre esses países, com a agravante de que não havia uma transferência desses benefícios para os países periféricos. Por sua vez, como era nítida a diferença entre o progresso técnico ocorrente nos centros industrializados e o alcançado na produção primária dos países periféricos, resultava no que Prebisch denominou, em 1949, de deterioração dos termos de intercâmbio no âmbito da divisão internacional do trabalho estabelecida entre esses países: de acordo com estudos realizados, entre 1870 até os anos de 1930, os preços dos produtos industrializados nos países centrais não baixaram na mesma proporção do aumento do progresso técnico, devido à elevação da renda dos empresários e dos fatores de produção; todavia, na periferia os preços dos produtos primários declinaram muito mais do que a redução de custos provocada pelo aumento da produtividade (PREBISCH, 2000a, p. 82).

De forma mais representativa, nos anos trinta só era possível comprar 63% do equivalente à produção industrial adquirida em 1870, ou seja, seria necessário se dispor de mais produtos primários para a mesma quantidade de produtos industrializados dos países centrais. Isto ocasionava uma situação de transferência para os países centrais de parte dos frutos do progresso técnico alcançado pelos países periféricos.

Como essa transferência estava embutida no intercâmbio mantido, no âmbito do comércio internacional, entre os produtos industrializados dos países centrais e os produtos primários dos países periféricos, e a manutenção desse quadro inerente à divisão internacional do trabalho existente só tendia a ampliar essa deterioração, o único meio de que os países periféricos, notadamente os da América Latina, disporem para captar uma parte dos frutos do seu próprio progresso técnico seria a industrialização (PREBISCH, 2000a, p.89).

A industrialização seria a única forma de superar o subdesenvolvimento e a pobreza na América Latina, concepção essa que será utilizada na sua plenitude, posteriormente, por Celso Furtado, quando da concepção estratégica do desenvolvimento do

Nordeste do Brasil, no final dos anos cinquenta. Não que isto significasse sacrificar a produção/exportação de produtos primários; ao contrário, a manutenção dos setores exportadores de produtos primários seria necessária para fazer face à necessidade de captação de divisas estrangeiras com vistas a garantir a importação de bens de capitais e de matérias-primas necessários ao processo industrial que deveria se estabelecer nos países periféricos. Mas o vetor determinante da formação da renda interna deveria ser, doravante, a industrialização.

Entretanto, mesmo considerando a fase inicial da industrialização, era perceptível que essas divisas externas não seriam suficientes para atender à necessidade de importação para o processo industrial, depois de atendidas outras importações e parcelas passivas, e isto ocasionaria um desequilíbrio externo na balança comercial dos países latino-americanos.

Como o próprio Prebisch (2000a, p. 118-119) salientava, seria necessário então que se reduzisse o coeficiente de importações, reduzindo ou eliminando os artigos não essenciais, para dar lugar às importações de bens de capital. Ou seja, a proposta era de que se procedesse, na verdade, uma modificação na composição das importações desses países para dar suporte à industrialização nascente.

Em termos mais precisos, Prebisch propunha que se deixasse de importar ou se restringisse a importação de bens não essenciais para o consumo, bens duráveis de consumo ou de capital que, por sua natureza, podem ser adiadas, e, em substituição, se privilegiasse a importação de bens de capital e matérias-primas que possibilitassem o máximo de emprego e o atendimento das necessidades correntes internas indispensáveis. E isto deveria ocorrer enquanto se mantivesse a realidade presente de necessidade de ajuste das importações à capacidade de pagamento determinada pelas exportações dos países latino-americanos.

Essa proposta de industrialização, inicialmente formulada por Prebisch, mas plenamente adotada e difundida pelos demais teóricos da escola cepalina, se tornou conhecida como de substituição de importações, que caracterizaria a forma como seria concebido o processo de industrialização dos países subdesenvolvidos latino-americanos.

Maria da Conceição Tavares (1983), em meados dos anos sessenta, foi quem melhor concebeu e trabalhou esse conceito, a partir do estudo da realidade brasileira. Mostrou que o processo de substituição de importações se configura numa resposta aos sucessivos desafios colocados pelo estrangulamento do setor externo, obrigando os países subdesenvolvidos a se tornarem quantitativamente menos dependentes do exterior e qualitativamente diferentes com relação à dependência externa.

Por conseguinte, em função dessas restrições a industrialização se iniciaria pela via mais fácil de produção de bens de consumo terminados, que exige menos tecnologia, menos intensidade de capital e menor escala de produção e, para a qual, seria possível garantir reserva de mercado para a sua produção. À medida que a dinâmica desse processo levasse a um novo ponto de estrangulamento na balança comercial, o processo de substituição de importações haveria de ser ampliado através da compressão da importação de outros produtos não essenciais, para permitir divisas que seriam necessárias à instalação e operação de novos setores produtivos, com maiores níveis de tecnologia e escala de produção, mas voltados para o atendimento do mercado interno desses países (TAVARES, 1983, p. 42-43).

Em decorrência, esse modelo de industrialização seria *parcial e fechado*, porque iria se ater ao desenvolvimento de determinados setores produtivos restritos a alguns segmentos do setor industrial, sem alterar a estrutura produtiva em que se assentavam o setor primário e as atividades tradicionais de exportação, e, ao mesmo tempo, seria restrito ao atendimento do mercado interno.

Em suma, esse processo implicaria em uma mudança estrutural no desenvolvimento desses países, cujo determinante de crescimento deixaria de ser exógeno, baseado nas exportações de produtos tradicionais, para ser substituído pelo determinante endógeno, baseado na industrialização via substituição de importações voltada para o mercado interno (TAVARES, 1983).

E que papel caberia ao Estado? Na visão cepalina, caberia não somente conduzir deliberadamente a industrialização – eixo principal da política de desenvolvimento, mas também definir critérios para a melhor alocação dos recursos, estabelecer relações econômicas no âmbito do mercado externo que visem a adoção de políticas de proteção, integração regional, financiamento externo, etc, assim como múltiplas outras funções essenciais ao desenvolvimento de uma economia (RODRIGUEZ, 1981, p. 148).

A atuação do Estado seria, por isso, de extrema necessidade para garantir a proteção do mercado interno para os empreendimentos industriais periféricos, notadamente naqueles ramos que farão parte da política industrial baseado no modelo de substituição de importações, independente da produtividade dessas indústrias ser inferior a dos países centrais. A proteção seria estratégica e deveria ser mantida enquanto perdurassem as diferenças de produtividade, constituindo-se assim em fator determinante para a manutenção desse processo industrial.

A atuação do Estado na condução desse processo de desenvolvimento deveria ocorrer, entretanto, de forma elaborada e racionalizada, e o instrumento adequado para isso seria o planejamento, ou simplesmente programação, que se constitui em uma técnica que passou a ser utilizada para promover a compatibilidade intersetorial da produção e, através dela, a viabilidade do plano e o êxito da política de desenvolvimento (RODRIGUEZ, 1981, p. 171).

Com isso, constituiu-se a teoria do (sub)desenvolvimento da CEPAL em uma nova teoria do desenvolvimento econômico, mas voltada e adequada à realidade dos países subdesenvolvidos da América Latina, principalmente daqueles que implementaram a industrialização como estratégia de desenvolvimento de suas economias, como foi o caso do Brasil.

No campo político, a teoria cepalina enfrentou inicialmente dificuldades para ser aceita como modelo de planejamento dos projetos políticos dos governos latino-americanos, apesar de se mostrar como uma alternativa de caminho tecnicamente propício à busca do desenvolvimento e se ajustar às políticas econômicas adotadas e concebidas por esses países através da industrialização; mas, aos poucos, foi sendo aceita como estratégia de condução deliberada da industrialização, muito embora não tenha sido no todo assimilada e nem tampouco adotada em todos os países latino-americanos.

Na verdade, a teoria cepalina não ficou impune às críticas contra as suas estratégias de desenvolvimento, principalmente referente à sua tese da deterioração dos termos de intercâmbio. Merecem destaque duas importantes críticas, feitas a partir do estudo do processo de industrialização da própria economia brasileira: a) a de que a teoria cepalina não se deu conta, na sua plenitude, de que o desenvolvimento latino-americano não era um desenvolvimento qualquer, mas um desenvolvimento capitalista específico, formatado numa situação periférica nacional, em função do momento histórico em que volta para desencadear o seu processo de industrialização, e que por isso possuía especificidades “internas” que lhes determinava uma estrutura dependente (MELLO, 1984); b) a de que o processo de substituição de importações estava determinando um processo de industrialização que procurava se adequar à combinação dos recursos produtivos e da tecnologia determinada pelos países desenvolvidos, e que, por conta disso, estava ocasionando um processo de

desenvolvimento com fraca geração de emprego e renda interna, e reduzido mercado interno (FURTADO, 2000).

É evidente que existiam poucas alternativas a serem seguidas pelos países latino-americanos na busca do seu desenvolvimento nos moldes capitalista. As condições histórico-estruturais desses países e os condicionantes impostos por rupturas constantes nos fluxos de comércio internacional na primeira metade do século XX, não possibilitavam muitas alternativas de desenvolvimento. Mas, independente disso, por conta das crises e interrupções no fluxo do comércio internacional entre 1914 e 1945 – período de ocorrência da 1ª e 2ª guerras mundiais e da recessão mundial dos anos trinta – os governos de alguns países latino-americanos adotaram políticas voltadas para a defesa do mercado interno e do nível de renda, baseadas em restrições e controle das exportações, elevações da taxa de câmbio e compra de excedentes ou financiamento de estoques.

Essas ações governamentais ocasionaram, conseqüentemente, a ruptura do modelo primário-exportador e o incentivo à industrialização nacional, principalmente após a eclosão da crise dos anos trinta (CASTRO, 1977; MELLO, 1984; TAVARES, 1983). Mas isso só se sucedeu naqueles países que criaram, *ex ante* e durante esse período de crises, condições para o surgimento de setores industriais. Tanto é que, para alguns desses países, a eclosão da crise de 1929 não significou o início da industrialização de suas economias, mas a sua aceleração.

2.2.3 As estratégias de desenvolvimento adotadas pela economia brasileira

No período anterior à crise de 1929 – mas incluindo o primeiro momento de ruptura do comércio internacional, que foi a 1ª guerra mundial, mais precisamente desde 1888, foi-se criando e consolidando a estrutura industrial no Brasil, isto é, o capital industrial em substituição ao capital cafeeiro, de onde aquele se originou.

Após a crise de 1929, como resposta às restrições do setor externo, a industrialização brasileira se acelerou e se diferenciou da etapa anterior, pois o processo substitutivo de importações passou a incluir não somente bens de consumo corrente, mas também alguns produtos intermediários e bens de capital. Foi a fase da chamada industrialização extensiva, mas restringida, visto que não teve ainda por base o núcleo produtor de bens de capital (MELLO, 1984, p. 110).

A atuação do Estado brasileiro foi de fundamental importância para a consolidação desse processo, pois não somente garantiu reserva de mercado para os produtos industrializados nacionais através de proteção cambial e tarifária, como também atuou no sentido de regulamentar a quase totalidade dos fatores produtivos, de ter possibilitado a transferência de recursos do setor agroexportador para o setor industrial, e de ter tornado o setor agrícola em fornecedor de matérias-primas para o segmento industrial instalado, além de ter-se constituído em investidor privilegiado em empreendimentos produtivos de infraestrutura econômica (FURTADO, 1984; MENDONÇA, 1986; TAVARES, 1983).

Isto possibilitou com que a economia brasileira passasse, a partir desse período, a ser dinamizada pelo mercado interno, pois através do processo substitutivo de importações os empreendimentos industriais puderam se dinamizar, mantendo e até mesmo, em alguns casos, aumentando a sua rentabilidade, enquanto paulatinamente ia decaindo a lucratividade dos setores ligados ao mercado externo. Conseqüentemente, decorreu uma migração dos investimentos do setor agroexportador para o setor industrial, ampliando a acumulação de capital no âmbito desse novo setor produtivo.

Mas convém não esquecer que o desenvolvimento do setor industrial, nesse período, foi restrito, em decorrência da limitação da capacidade de importação da economia brasileira. Isto obrigou o governo a estar sempre promovendo uma política econômica seletiva e diferenciada, ora baseada em instrumentos cambiais e tarifários ora atuando diretamente na

pauta dos bens importados. Só que, como em um círculo vicioso, a cada limite do estrangulamento externo ia se aprofundando o processo substitutivo de importações da economia brasileira. Na verdade, a concretização da própria essência do modelo de substituição de importações.

Essa realidade, também presente nos demais países latino-americanos que adotaram o modelo substitutivo de importações, caracterizou um processo de fragilidade do avanço das forças produtivas próprio de um modelo de desenvolvimento industrial inerente à fase de industrialização restringida.

Nessa fase, decorreu uma contradição entre a tendência à acumulação sem limites do capital e a restrição das bases técnico-econômicas para a acumulação do capital, e isto foi o que condicionou o desenvolvimento da economia brasileira entre 1933-1955, na sua primeira fase de industrialização via modelo de substituição de importações (AURELIANO, 1981; MELLO, 1984; TAVARES, 1983).

Essa problemática, na opinião de Mello (1984, p.17), é própria da industrialização latino-americana face o seu caráter periférico ou, como ele mesmo frisou, a industrialização latino-americana é problemática porque é periférica. E a economia brasileira não fugiu a essa regra, pois o seu ponto de partida foi a economia exportadora capitalista cafeeira, e o momento do seu desenvolvimento ocorreu quando o capitalismo monopolista já tinha se tornado dominante no mercado mundial. Portanto, constituiu-se periférica e dependente do desenvolvimento das forças produtivas predominantes no mercado mundial, do capital monopolista mundial.

No período seguinte, iniciado em 1956, que se caracterizou como a segunda fase do processo de substituição de importações no Brasil, a industrialização diferenciou-se, pois o Estado promoveu uma reorientação estratégica em prol do setor de bens de consumo duráveis (Departamento III) como o setor de ponta da acumulação capitalista no país e, em função

disso, propiciou também em caráter prioritário o desenvolvimento do setor de bens de produção (Departamento I), resultando com que ambos tenham crescido com muito mais rapidez do que o setor de bens de consumo para assalariados (Departamento II). Foi a fase da chamada industrialização intensiva, também conhecida como industrialização pesada, que requereu um novo padrão de acumulação de capital, novos parceiros na formação bruta de capital fixo e, principalmente, forte atuação do Estado brasileiro (MELLO, 1984; MENDONÇA, 1986).

A atuação do Estado foi de fundamental importância para a eclosão e manutenção dessa nova etapa desenvolvimentista: primeiro, porque chamou para si a responsabilidade pela concepção de projetos de envergadura nacional que possibilitaram o controle estatal de setores produtores de insumos básicos imprescindíveis à produção industrial, tais como o aço, o petróleo, o carvão e a energia; segundo, porque foi o responsável pelos elevados investimentos em infra-estrutura e nas indústrias de base que, na sua maioria, estavam sob o seu controle; terceiro, porque estimulou o investimento privado em outros segmentos da produção industrial, inclusive com a concessão de financiamentos a longo prazo; e, por último, porque retirou as barreiras para a entrada do capital estrangeiro, possibilitando com isso o estabelecimento da associação do capital estrangeiro com o capital privado nacional e o capital estatal no investimento produtivo no país, formando o que foi denominado de “a tríplice aliança” (EVANS, 1982) e, o que foi mais relevante, a internacionalização da economia brasileira sob o domínio do capital oligopolista.

Para a concretização dessa nova forma de atuação do Estado, contudo, foi imprescindível a concepção de que para o eficaz controle do processo de desenvolvimento em curso seria necessária a adoção do planejamento como instrumento governamental de orientação e organização da economia. Mas não mais iniciativas isoladas ou medidas setoriais

como as ocorrentes nos anos quarenta¹⁰, mas sim práticas efetivas de coordenação global que permitissem efetivamente o planejamento das políticas econômicas governamentais em prol do desenvolvimento do país.

A primeira experiência efetivamente posta em prática de planejamento governamental no Brasil ocorreu nessa época, que foi o Plano de Metas (1956-61). Esse Plano se deteve prioritariamente nos setores que apresentavam demanda insatisfeita e que, portanto, caracterizavam-se como pontos de estrangulamento à expansão econômica do país: energia, transportes, alimentação, indústria de base e educação (LAFER, 1975). E foi em função desse Plano que foram concebidas alternativas de maior integração do mercado interno brasileiro, a partir da integração física do *hinterland* à região mais dinâmica do país.

Sem a necessidade de detalhamento da operacionalização desse Plano, para os fins propostos neste trabalho, o importante é que a eficácia da sua formulação e de sua implementação justificou e condicionou a utilização do planejamento como instrumento propício de intervenção do Estado na economia brasileira, resultando com que a cada sucessão governamental tenha sido concebido um plano de desenvolvimento, o qual sempre procurava expressar a política econômica do governo que ascendia ao poder e o seu plano de ação para a economia como um todo. E isto independente do regime político em que se manifestava o Estado, seja no período dos governos civis seja no dos governos militares.

Assim se sucedeu com o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-65), o Plano de Ação Econômica do Governo (1964-66), o Plano Estratégico de Desenvolvimento (1968-70), o I Plano Nacional de Desenvolvimento (1970-74), o II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-79), e o III Plano Nacional de Desenvolvimento (1980-85), tendo sido este a última tentativa de planejamento de longo prazo para a economia

¹⁰ Na década de quarenta ocorreram diversas tentativas ou propostas de planificação racionalizante, sem que tenham obtido sucesso ou sequer implementadas: Missão Taub (1942), Missão Cooke (1942-43), relatório Simonsen (1944-45), Comissão Mista Brasil-EUA (1951-53) e Plano Salte (1948). Neste aspecto, ver Lafer (1975), Fernandes (1976) e Kon (1999).

nacional como um todo, tendo em vista o esgotamento como técnica e como instrumento político de orientação e intervenção governamental e, principalmente, como estratégia de desenvolvimento nacional.

O esgotamento do uso do processo de planejamento, contudo, decorreu em grande medida dos problemas que a economia brasileira teve em manter a sua estratégia de desenvolvimento baseada na industrialização substitutiva de importações, pois ficou restrita ao atendimento do mercado nacional, condicionada pelas estratégias das empresas oligopolistas transnacionais, e limitada pela reduzida disponibilidade de capital privado e público para investimento e ampliação da capacidade produtiva.

Ao lado disso, surgiram inúmeros problemas de controle da inflação e crises rotineiras da balança comercial brasileira com o agravante recrudescimento da dívida externa, em parte originadas pelo desempenho da economia interna e em parte impactadas pelas crises econômicas manifestadas no mercado mundial.

Isto levou não somente ao esgotamento do modelo substitutivo de importações no país, no decorrer dos anos setenta, quando se esperava entrar na terceira fase desse processo, como também, em decorrência da inexistência de modelo alternativo teórico e analítico de desenvolvimento, à substituição das estratégias de desenvolvimento econômico de longo prazo pelas intervenções na economia para solucionar problemas conjunturais, de curto prazo.

2.3 O ESTADO E AS PERSPECTIVAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO CONTEXTO DA GLOBALIZAÇÃO

Após a segunda guerra mundial, quando a economia européia e a japonesa iniciaram o processo de reconstrução de suas economias, a partir dos investimentos de

capitais norte-americanos, ocorreu uma internacionalização das forças produtivas, ao mesmo tempo em que também ocorreu (de forma associada) uma internacionalização do controle do capital, através de um novo tipo de empresa que passou a operar a nível internacional, sob uma direção centralizada – as empresas transnacionais.

Esta nova fase do processo de internacionalização do capital se restringiu, no período pós-guerra até meados da década de sessenta, às economias européias, e somente após a recuperação econômica da Europa e reestruturação dos seus capitais, é que se voltou para as economias subdesenvolvidas do Sudeste Asiático e da América Latina, mais precisamente para aqueles países que já tinham iniciado ou estruturado um processo interno de industrialização, mesmo que nos moldes da substituição de importações industriais, como é o caso do Brasil (COSTA, 1986).

Se, antes, a dinâmica da internacionalização do capital produtivo foi decisiva para possibilitar a reconstrução das economias européia e japonesa, não deixou de ter importância estratégica na industrialização dessas economias subdesenvolvidas, visto que propiciou a consecução da continuidade da industrialização por substituição de importações, e também na estruturação da nova divisão internacional do trabalho, que passou a inserir a participação de alguns desses países no comércio exterior de produtos industrializados.

Essa ascensão do capital produtivo na internacionalização do circuito capitalista subordinou, entretanto, de forma mais contundente, as economias subdesenvolvidas ao mercado internacional, mas não mais se limitando ao fluxo de produtos manufaturados versus produtos primários, e sim, sobretudo, o de inversões de capital estrangeiro no setor manufatureiro dos mercados internos desses países.

Com isto, a base produtiva nacional se tornou basicamente internacional, configurando-se assim em um novo sistema econômico mundial (MICHALET, 1985), em que deixou de predominar a transferência de mais-valia no circuito mundial para um novo

processo de criação descentralizada do valor. Isto propiciou, por sua vez, o desenvolvimento das forças produtivas globais, provocando transformações nos países para onde se transferiram esses capitais e, evidentemente, na sua estrutura setorial de produção, acelerando o crescimento econômico interno de forma nunca antes visto (CARVALHO, 1997b, p. 14).

Esse processo tem sido denominado de globalização do desenvolvimento das forças produtivas econômicas, não divergindo ou contrariando, todavia, o pressuposto da internacionalização, mas apenas o substituindo em uma nova forma de análise, já que ambas as concepções tão somente traduzem as dificuldades de apreensão do fenômeno da transição do capitalismo durante esse momento histórico (CARVALHO, 1998).

Na verdade, diria-se que o que ocorreu foi uma interação e superação contraditória do desenvolvimento do capital, como se fosse parte de um movimento dialético, visto que a eclosão da globalização, como um novo período de transição do capitalismo contemporâneo, iniciou-se justamente no momento em que se processava, no âmbito do mercado mundial, uma nova fase do processo de internacionalização do capital produtivo.

E esse momento se dá justamente quando ocorre a recuperação da economia européia, devido à eficácia do Plano Marshall e da concorrência exercida pelas empresas transnacionais norte-americanas. Só que este momento foi caracterizado por um acirramento dessa concorrência no espaço mundial, forçada pela ação das empresas européias que, em resposta ao capital norte-americano, projetaram seus investimentos em direção aos países subdesenvolvidos, inclusive para a América Latina.

Portanto, esse momento que decorreu a inclusão dos países periféricos no circuito seletivo da produção industrial no âmbito do mercado mundial é marcante do ponto de vista do processo de desenvolvimento do sistema capitalista, pois determinou uma assimetria entre os países avançados e periféricos (CARVALHO, 1998), ao mesmo tempo em que propiciou a

superação tecnológica de um padrão de produção até então liderado pelos capitais norte-americanos.

Isto posto, ao se caracterizar essa superação tecnológica – que deve ser vista como uma nova etapa de desenvolvimento tecnológico na produção industrial capitalista – alterou-se o equilíbrio até então mantido pela hegemonia norte-americana e inaugurou-se um novo ciclo de concorrência capitalista, só que em condições estruturais completamente diferentes do momento anterior, mesmo considerando o momento do pós-guerra¹¹.

Conseqüentemente, a internacionalização capitalista se transformou em globalização, ou então, a globalização da economia mundial se constituiu em um novo processo de internacionalização do capital produtivo e do financeiro articulado ao sistema monetário internacional. Em suma, uma nova etapa do processo de mundialização do capital em geral (CARVALHO, 1997b; 1994).

Mas a globalização não se constituiu numa simples continuidade ou prolongamento da internacionalização do capital, e sim em um novo processo em que passou a predominar uma nova forma de organização da produção e comercialização de mercadorias em escala mundial, onde a tendência é uniformizar as características dos processos produtivos das economias partícipes do mercado mundial e dos inúmeros mercados de consumo, ocasionando com que o mesmo tipo de produto seja comercializado simultaneamente nos quatro cantos do planeta, ao mesmo custo de produção, portanto, incorrendo com que o consumidor mundial seja influenciado para adquirir um produto *made in world*.

Na globalização também ocorre o predomínio do capital sobre o mercado mundial através de um sistema de rede interligada de intra e inter-firmas, que opera em diferentes estruturas de mercado, produzindo distintas linhas de produto e atuando ao mesmo tempo em diferentes órbitas de valorização do capital – comercial, industrial e financeira, não importan-

¹¹ Não se deve pensar, entretanto, que este fato por si só foi capaz de estruturar de forma autônoma esse novo momento de manifestação do capitalismo monopolista. Para tanto, foi também imprescindível a crise do padrão monetário internacional que se apoiava na política do dólar como moeda universal.

do se a valorização dos seus ativos irá ocorrer através da realização do capital produtivo ou por meio de inúmeras formas de capitalização financeira.

As grandes corporações capitalistas – em substituição às antigas empresas transnacionais ou multinacionais autônomas – congregam capitais centralizados sob novas formas de concentração, onde as decisões de investimento interagem globalmente e estão subordinadas à lógica do conjunto da organização e, portanto, tomam suas decisões por uma espécie de centro de comando financeiro mundial (BRAGA, 2000).

Por fim, na globalização, ocorre um novo paradigma tecnológico baseado em tecnologias da informação, que incorpora conhecimentos e informação em todos os processos de produção material e distribuição, e que por conta disso possibilita o desenvolvimento permanente de novos produtos e processos de caráter global, e também em um avanço gigantesco em alcance e escopo da esfera da circulação (CASTELLS, 2000), assim como uma lógica de exploração econômica que possibilita a incorporação dos espaços econômicos no contexto da economia global, classificando-os em blocos distintos conforme o seu grau de desenvolvimento e de contribuição para o processo de valorização do capital, da seguinte forma: espaços centrais, semiperiferia e países ou regiões periféricas (BECK, 1999).

Todavia, como assinala Chenais (1996, p. 33), o movimento da mundialização é excludente, isto é, com exceção daqueles países em desenvolvimento que já possuíam um certo grau de desenvolvimento industrial e por conta disso já conseguiram um lugar ao sol no âmbito do mercado mundial, os demais países em desenvolvimento estão sendo literalmente marginalizados, não suscitando e nem merecendo atenção por parte dos investimentos estrangeiros.

De qualquer forma, o mercado mundial está globalizado, e esse processo de integração econômica a nível mundial ocorre em grau sem precedentes. Isto gera movimentos

de interdependência entre as diversas economias nacionais e permite com que se afirme que mesmo a despeito da existência e autonomia das economias nacionais, a globalização ainda se sustenta e se reproduz em torno das economias nacionais. Aliás, este processo faz com que o espaço nacional se torne globalizado, constituindo-se como um sub-espaço global.

A competição desses sub-espacos pelo capital global acirra a concorrência entre os capitais centralizados, sujeitando-se os estados nacionais a aceitarem tanto o capital oriundo de aplicações financeiras quanto o capital direcionado para investimentos produtivos, muito embora o interesse maior, do ponto de vista da estratégia de desenvolvimento das economias nacionais, é captar recursos financeiros que se transformem em criação de produção social, pois esta forma internaliza benefícios fixos e potencialmente duradouros.

Todavia, o problema é que, em contraste, a lógica das corporações capitalistas transnacionais é garantir sob qualquer forma de conversibilidade a sua lucratividade, possuindo, portanto, elevada possibilidade de mobilização para investimentos, seja na esfera do comércio seja na esfera da indústria ou das finanças. Na verdade, em face da perspectiva de liquidez dos seus ativos, operam indistintamente como um capital em geral, não se fixando mais, de forma imobilizada, neste ou naquele setor, ramo, produto, mercado, ou então nesta ou naquela fronteira nacional ou regional (BRAGA, 2000; SAMPAIO, 1999).

O centro de comando financeiro opta por direcionar os investimentos pertencentes ao conjunto da corporação à perspectiva e à garantia de rentabilidade do seu capital oferecida ou propiciada por esta ou aquela economia nacional, vinculada a esta ou aquela órbita de valorização do capital no espaço nacional. Tanto faz para o capital a ser internalizado se o tipo de investimento a ser realizado se localize em quaisquer dos sub-espacos regionais internos.

O mais importante é que essa localização possua interligações estratégicas com o mercado mundial, portanto, que se constitua e assuma o caráter de sub-espacos regionais externos, ou então que, mesmo se restringindo ao mercado *interno*, constitua-se como uma

parte substancial do mercado mundial. Os investimentos dirigem-se para onde existem boas oportunidades de lucro a médio e longo prazos.

Portanto, no mundo globalizado qualquer região do mundo em desenvolvimento que propicie condições de rentabilidade mais elevada para as corporações capitalistas que operam a nível global, tende a receber investimentos dessas empresas, em magnitude e diversidade que nenhum espaço nacional está em condições de criar individualmente. Com isto, de forma contraditória e dialética, o global acaba se tornando negação do local, do regional e do nacional (FURTADO, 1999; SALLUM JÚNIOR, 1998).

Essas estratégias de desenvolvimento definidas globalmente pelas grandes corporações capitalistas subordinam não somente os estados nacionais enquanto nações como também os governos nacionais enquanto Estado na sua forma de regime político. As políticas econômicas implementadas pelas economias nacionais não podem mais se ater especificamente às estratégias de desenvolvimento nacional, mas têm que se compatibilizar com as demandas e as perspectivas de atração dos investimentos das corporações transnacionais.

Como são essas e não as nações que, em primeira instância, conduzem o processo de globalização (SAMPAIO, 1999, p. 955), o resultado é que as políticas econômicas nacionais acabam se tornando uma segmentação da política econômica global, e isto restringe a atuação e a forma de intervenção do Estado na economia nacional.

O Estado perde parte de sua capacidade de controle e comando sobre as atividades produtivas existentes na economia nacional, independente do seu caráter nacional ou transnacional, assim como sobre os fatores que afetam e influenciam o desenvolvimento e a própria manutenção dessas atividades no mercado nacional. Como forma de garantir as estratégias de desenvolvimento interno, as economias nacionais se lançam no mercado mundial competindo por um maior espaço, por uma maior fatia das disponibilidades

financeiras globais, sujeitando-se assim às regras e exigências das grandes corporações capitalistas (SALLUM JÚNIOR, 1998, p. 255).

Isto resulta com que qualquer setor, ramo ou produto que possa ser concebido como de “origem” nacional, independente da sua forma de constituição ou de produção, possa ser beneficiado por esses investimentos, não sendo mais deixado à vontade e aos interesses do Estado em conceber exclusivamente a sua própria estratégia de desenvolvimento nos moldes nacionais.

Em termos espaciais, resulta também com que quaisquer dos sub-espços regionais se configurem no espaço adequado para internalização dos investimentos de capital, desestruturando-se assim a política interna de diferenciação dos espaços regionais. Com isto, é penalizado aquele sub-espço regional que não apresenta as mesmas condições estruturais para uma melhor valorização do capital em relação ao(s) sub-espço(s) mais desenvolvido(s).

Esta realidade é mais crítica quando o espaço nacional está inserido em um processo de regionalização macroeconômica, pois os sub-espços regionais internos agora se constituem em sub-espços regionais externos, no âmbito da regionalização estabelecida. Nesta situação, a política interna de desenvolvimento está subordinada à política macroregional de desenvolvimento e, com isto, a competição pela localização dos investimentos ocorre simultaneamente nos âmbitos inter e intra-regionais, enquanto ainda sub-espço da economia global.

Em função disso, práticas de incentivos especiais ou exclusivos para o desenvolvimento dos sub-espços regionais *internos* não são mais aceitas no âmbito da regionalização em que as economias nacionais estão inseridas, pois se confrontam com as determinações impostas para os demais sub-espços regionais *externos*. Em síntese, vão de encontro à lógica que sustenta a política macroregional de desenvolvimento e, principalmente, às determinações da globalização econômica.

Isto posto, o Estado, em uma economia inserida no mercado global, agora tem sobre si a responsabilidade de conduzir e criar as condições necessárias para a reprodução do capital em escala internacional, independente desse capital ser considerado nacional ou transnacional. Não cabe mais uma estratégia de desenvolvimento pensada para a construção ou reafirmação de um capitalismo nacional, como outrora ocorreu, mas sim uma estratégia de desenvolvimento global, no âmbito do mercado mundial. O Estado, portanto, ao redefinir a sua forma de atuação e ao assumir um novo papel do contexto do capitalismo contemporâneo, se internacionaliza, tornando-se também um ator global.

3 A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO PLANEJAMENTO NACIONAL

Na economia capitalista, o planejamento tem por tarefa assegurar as condições gerais de reprodução do capital, sendo que na fase do capitalismo monopolista ele atua como instrumento do Estado para assegurar não somente as condições gerais, mas, sobretudo, para garantir as condições específicas de reprodução de cada capital em particular¹².

Esta situação ocorre em face de não mais haver no capitalismo monopolista o controle de cada segmento do capital social global – capital-dinheiro, capital-produtivo e capital-mercadoria, por parte de cada fração da burguesia, manifestada sob a forma de capital bancário, capital industrial e capital comercial; mas sim, o predomínio de uma espécie de controle de todos os segmentos do ciclo do capital por parte de cada grande conglomerado capitalista, seja este de amplitude nacional ou transnacional (OLIVEIRA, 1982).

Em função disso, a concorrência que prevalece agora entre os grandes conglomerados monopolistas é, principalmente, a de se conseguir acesso aos mecanismos e instrumentos do Estado, como forma de garantir a reprodução de cada capital em particular ou, mais precisamente, de cada conglomerado capitalista, em torno de cada ciclo ou segmento do seu capital global.

Por isso, o planejamento tornou-se de fundamental importância para a ação do Estado, na medida em que se propõe de forma técnica a garantir os meios apropriados à

¹² Não se está referindo aqui às formas específicas de manifestação do capital em geral ou de funcionamento do capital industrial global – capital-dinheiro, capital-produtivo e capital-mercadoria, mas sim às formas específicas de que cada grupo capitalista se utiliza para contemplar a reprodução de cada ciclo ou segmento do seu capital global.

reprodução do capital em geral¹³, mas sem deixar de considerar esses conflitos de interesses entre os diversos grupos capitalistas que se encontram em disputa. Tanto é que, dependendo da situação, do momento ou do tipo de pressão, o resultado do planejamento governamental pode acabar por beneficiar determinado(s) grupo(s) capitalista(s) em detrimento de outros, sem que isso necessariamente prejudique a reprodução do capital social global.

Tendo sido concebido e construído com esse propósito, o planejamento tornou-se sinônimo de solução para se descortinar o desenvolvimento econômico e, por conta disso, transformou-se na panacéia dos que procuravam um instrumento capaz de soerguer as economias que se encontravam em atraso no seu desenvolvimento.

Portanto, ao longo dos anos cinquenta até meados dos anos setenta, quando o sistema capitalista mundial se viu diante de uma nova crise econômica de proporções globais, o planejamento foi adotado e utilizado como instrumento definidor das políticas econômicas implementadas principalmente pelos países subdesenvolvidos.

Da mesma forma, isto se sucedeu com o planejamento regional, como subproduto do planejamento nacional. Surgiu em função da necessidade de planejar a conversão do espaço regional em espaço de ampliação e reprodução do capital em escala nacional, sem que isto tenha se apresentado como conflito no campo econômico e no campo das forças políticas regionais no âmbito do sistema capitalista.

Afinal, quando uma economia trilha deliberadamente o caminho do desenvolvimento, todos os seus espaços regionais passam a exigir o mesmo tratamento, as mesmas condições de crescimento que se processaram na região economicamente dominante ou mais desenvolvida, manifestando-se contra a tendência à concentração, à centralização e à aglomeração geográfica inerente à própria organização capitalista.

¹³ O capital em geral se constitui em toda forma de constituição ou manifestação da riqueza social no capitalismo ou, em outras palavras, em toda forma de manifestação ou conversão do capital social global – capital-dinheiro, capital-produtivo e capital-mercadoria. Para melhor conceituação, ver Carvalho (2000).

Todavia, em termos concretos, a realidade apresentada por parte de cada país, principalmente os considerados subdesenvolvidos, exigiu um tratamento específico, a adoção de um planejamento do desenvolvimento regional diferenciado. Nesse aspecto, convém sublinhar, a princípio, que a política de desenvolvimento regional, de forma geral, resulta não somente das políticas especificamente de caráter regional como também dos impactos regionais das políticas nacionais (BOISIER, 1989).

Este aspecto é relevante, visto que o desenvolvimento de uma região pode ser beneficiado pelos efeitos indiretos de uma política macroeconômica ou setorial, como pode ser prejudicado economicamente pela ação dessas políticas. Inclusive, podem os efeitos da política macroeconômica ou setorial anular os efeitos positivos gerados por uma determinada política econômica regional.

De uma forma geral, as disparidades regionais de desenvolvimento são fortemente afetadas pela ação estatal, quando da execução de políticas macroeconômicas homogêneas sobre espaços econômicos e sociais heterogêneos (BOISIER, 1989, p. 637). Do mesmo modo, quando o Estado intervém deliberadamente no espaço regional, através de políticas de desenvolvimento regional, esta sua ação geralmente desempenha um papel compensatório no contexto das políticas macroeconômicas e setoriais. Isto sempre originou discussão política entre os atores regionais, no contexto do espaço nacional, visto a predominância deste ou daquele interesse econômico ou espacial.

Essa realidade tem predominado em diversos países, principalmente naqueles considerados como subdesenvolvidos. No Brasil, conforme evidenciado no capítulo anterior, a primeira experiência efetiva de planejamento nacional se deu no período 1956-61, quando da implementação do Plano de Metas, no governo Juscelino Kubstcheck. É, também, por essa época, que se manifestam as primeiras ações governamentais voltadas para o estabelecimento de políticas de desenvolvimento regional no país.

Até então, o tratamento da problemática regional, mais precisamente, da desigualdade inter-regional, não fazia parte de nenhuma estratégia de desenvolvimento nacional, nem tampouco merecia um capítulo separado nas políticas governamentais, a não ser as inúmeras tentativas isoladas de combate à seca no Nordeste brasileiro desde fins do século XIX.

Mesmo após a recuperação da crise econômica de 1929, quando o processo de industrialização assumiu o comando da acumulação capitalista no país, a partir de São Paulo, e em função dessa dinâmica a economia paulista passou a promover a integração do mercado nacional, de forma crescente, não ocorreu uma firme determinação do Estado brasileiro em promover políticas voltadas para o desenvolvimento regional.

Evidentemente que devido ao caráter dessa industrialização que eclodiu nessa época e que perdurou até 1955, chamada de “industrialização restringida”, não havia uma intenção deliberada do Estado em conceber uma política que provocasse o enfraquecimento do setor primário-exportador¹⁴ existente, pois era este setor que determinava os limites da capacidade de importação dos bens de produção necessários a essa industrialização. Conseqüentemente, a forma como ocorreu a integração produtiva inter-regional, nesse período, não requereu uma política de desenvolvimento diferenciada para as demais regiões brasileiras.

Somente com a passagem para a fase de predominância da indústria de bens de produção e de bens de consumo durável no país, chamada de “industrialização pesada”, que se implantou a partir dos investimentos concebidos pelo Plano de Metas, portanto, no período 1956-61, mas perdurando até 1970, é que ficou patente que sem a concepção de uma política específica de desenvolvimento para as regiões economicamente atrasadas não seria

¹⁴ O setor primário-exportador constituiu-se no conjunto de empresas produtoras de certo produto primário de exportação (MELLO, 1984).

possível garantir o modelo de desenvolvimento concebido através da industrialização da economia nacional¹⁵.

Em função disso, o processo de integração nacional passou a ser conduzido com o apoio de instrumentos e políticas de desenvolvimento regional, que foram adotadas inicialmente para solucionar o “problema” do Nordeste, mas logo em seguida estendidas para as demais regiões da periferia nacional.

Em outras palavras, a questão da problemática regional passou a se inserir no processo de concepção do planejamento nacional, merecendo recursos financeiros específicos e a estruturação de órgãos de desenvolvimento regional voltados exclusivamente para formatar no espaço regional o processo de desenvolvimento que estava sendo concebido no plano nacional.

A decomposição desse processo histórico que se sucedeu na economia brasileira e a análise de sua dinâmica constitui, portanto, o objetivo desta seção, com a preocupação de se identificar os motivos e os determinantes específicos de cada fase de desenvolvimento da economia nacional e a sua interação com a questão regional. Isto posto, esta seção se divide em duas sub-seções, com a primeira dando conta da concepção da estratégia de desenvolvimento regional no país e a manutenção até o final dos anos oitenta – nesse caso, desdobrando-se por sua vez em três itens, concernentes a forma como se estruturaram as desigualdades regionais no país, quais foram os mecanismos de correção adotados, e como e porque ocorreu a implantação da SUDAM na Amazônia; e a segunda, evidenciando a estratégia de desenvolvimento regional que se iniciou nos anos noventa e que vem permanecendo até os dias atuais.

¹⁵ A Constituição Federal de 1946, elaborada durante o governo Vargas, ao garantir a alocação de 3% das receitas tributárias da União, dos Estados e dos Municípios para o desenvolvimento da Amazônia e do Nordeste, constituiu-se na primeira intenção do Estado brasileiro de fomentar o planejamento regional no país.

3.1 INTEGRAÇÃO PRODUTIVA E HOMOGENEIDADE REGIONAL: A ESTRATÉGIA DOMINANTE ATÉ OS ANOS OITENTA

3.1.1 A estruturação das desigualdades regionais no Brasil

O processo de ocupação econômica do território brasileiro ocorreu baseado nas alternativas de produção que cada região encontrava para se vincular ao mercado internacional. Assim se procedeu ao longo da fase do Brasil-colônia, para atender as necessidades demandadas pela metrópole portuguesa, e se manteve até quase a fase final do Brasil-império.

Como a estrutura produtiva do país durante esse período era essencialmente primária, com pouca ocorrência de industrialização, e, portanto, voltada para o mercado internacional, foi marcada essa época pela predominância do chamado setor primário-exportador – que, na concepção cepalina, era chamada de “etapa do desenvolvimento para fora”. A primazia desse setor estabelecia no contexto de cada espaço regional uma dinâmica econômica própria, em função do produto de exportação, que, associada à quase ausência de meios ágeis de comunicação terrestre inter-regional, impôs uma fraca integração nacional.

Isto determinou a existência de distintas economias regionais no Brasil, cada uma com a sua própria economia interna, portanto, não formando um mercado nacional internamente integrado, levando ao que alguns autores passaram a denominar de “arquipélago” de economias regionais (ARAÚJO, 2000; CANO, 1985; CARVALHO, 1999; DINIZ, 2001; OLIVEIRA, 1977, 1980).

Essa realidade possibilitou com que no âmbito de cada região fossem surgindo, posteriormente, e de forma complementar ao setor primário-exportador, determinados empreendimentos industriais voltados para o atendimento da demanda regional,

principalmente na área de produção de alimentos, que puderam existir, pelo menos até a eclosão da crise mundial de 1929, sem maior competição inter-regional.

Conseqüentemente, a estrutura produtiva industrial se manteve descentralizada, ao nível das regiões, não se mostrando ainda concentrada espacialmente, apesar de São Paulo já apresentar no final do século XIX uma participação relativa em torno de 1/3 da produção industrial nacional (CANO, 1985, p. 63-64).

Dessa forma, encontrando-se a economia nacional estruturada, pelo menos até a segunda metade do século XIX, por várias economias regionais, dinamizadas pelo mercado externo e relativamente isoladas uma das outras, não há ainda a existência de um processo de desigualdades regionais no Brasil (CANO, 1985; DINIZ, 2001). Não quer dizer isso que não existissem taxas diferenciais de desenvolvimento entre as várias regiões brasileiras, nem tampouco que não houvesse regiões mais ou menos dinamizadas economicamente, mas sim que, como elas se encontravam relativamente isoladas umas das outras, não-integradas em um mercado interno nacional, cada uma com dinâmica própria, sem grandes relações de complementaridade econômica e sem subordinação inter-regional, não havia ainda um processo de desenvolvimento que abrangesse as diversas regiões brasileiras de forma desigual, determinando o desenvolvimento de umas e o subdesenvolvimento de outras.

Por conseguinte, não havia em operação e nem em concepção a adoção de políticas públicas que tivessem por objetivo tratar das questões regionais. Dito de outra forma, como a questão regional ainda não se apresentava propriamente como um problema, seja no próprio âmbito regional seja nacional, não existia a “problemática regional” no desenvolvimento da economia nacional, logo, inexistia qualquer iniciativa pública de cunho nacional voltada para propiciar condições diferenciadas de desenvolvimento regional no país.

É importante ressaltar, até mesmo como caráter de confirmação dessa assertiva, que embora no final desse período já estivesse constituída no país uma economia nacional¹⁶ o centro dinâmico dessa economia era dinamizado externamente, ou seja, baseado em um modelo de “desenvolvimento para fora”; logo, predominava a variável exógena “demanda externa” em detrimento da variável “investimento” como determinante do desenvolvimento nacional (MELLO, 1984, p. 21). Como as economias regionais existentes atendiam essa “demanda externa” sem grandes problemas, perfazendo assim o modelo de desenvolvimento prevalecente, então não havia consciência da existência de “problemas” no espaço regional e nem tampouco a manifestação explícita de um processo desigual de desenvolvimento.

Somente no período 1880-1930, quando o setor industrial começou a ser fomentado por indução do setor primário-exportador, é que foram forjadas as bases das desigualdades regionais no Brasil. No decorrer desse período, principalmente nas duas primeiras décadas do século XX, somente a indústria paulista apresentava uma capacidade de produção acima da demanda regional. Isto a obrigou a procurar mercado externo à sua produção, na direção das demais regiões, o que foi facilitado pela eclosão da primeira guerra mundial, visto as restrições às importações industriais no país (CANO, 1985; DINIZ, 2001).

A guerra interrompeu o fluxo de suprimentos externos e isto ocasionou a eliminação temporária da competição estrangeira. Muitas indústrias nacionais foram instaladas no país nesse período, com um expressivo crescimento dos setores têxtil e de alimentação que, em 1920, representavam mais da metade dos estabelecimentos industriais existentes, mas sem expressivos avanços na constituição da indústria produtora de bens de produção (BAER, 1985, p. 12-13).

¹⁶ A constituição da economia nacional se deu no momento em que a apropriação do excedente e as decisões de investimento foram realizadas internamente no espaço nacional, e isto somente ocorreu quando da transformação da economia mercantil-escravista cafeeira em uma grande empresa, produzindo em larga escala e articulada com um sistema comercial-financeiro nacional (MELLO, 1984).

Isto fez com que ao se encerrar a guerra, a incipiente indústria brasileira se visse diante novamente da competição estrangeira, revertendo a situação de inúmeros empreendimentos industriais instalados no período anterior, sem, entretanto, afetar significativamente o espaço já conquistado pelo setor industrial na estrutura industrial do país.

Contudo, muito mais grave foi a sobrevalorização ocorrente nesse período no setor primário-exportador, devido à crise enfrentada pelos estados exportadores no mercado internacional. Em função da queda dos preços internacionais, as exportações de produtos primários decresceram acentuadamente, afetando distintamente as economias regionais.

A região cafeeira, polarizada por São Paulo, já vinha sentindo os efeitos da crise desde 1891, mas a intervenção do Estado brasileiro adotando políticas econômicas específicas para beneficiar o setor – retirando o excedente de produção com o objetivo de valorizar o produto (política de valorização), isto ocorrendo em 1906, 1917 e 1921, e através da sobrevalorização da taxa de câmbio (política cambial), possibilitou amenizar a crise enfrentada pelo setor cafeeiro, inclusive propiciando a sua expansão nos anos da década de vinte e sua posterior crise de superacumulação em largas proporções (AURELIANO, 1981; CANO, 1985; MELLO, 1984).

Como diria Marx (1986), o Estado interveio para contrarrestar os fatores determinantes da queda tendencial da taxa de lucro do setor cafeeiro, e isto foi determinante não somente para gerar o capital-dinheiro disponível para transformação posterior em capital industrial, que possibilitou o desenvolvimento e o predomínio do capital industrial no país após a crise de 1929, como também para tornar São Paulo o centro de decisão maior da acumulação de capital do país após esse período.

Só que o Estado não procedeu da mesma forma com as demais economias regionais. Na Amazônia, depois que a economia da borracha entrou em crise, após 1912, essa região entrou em estagnação e decadência sem qualquer suporte ou política econômica por

parte do Estado, que revertesse a crise da sua economia (SANTOS, 1980). No Nordeste ocorreu o mesmo após a crise da economia açucareira e algodoeira, aprofundando-se ainda mais quando da recuperação da agricultura paulista pós-crise de 1929.

O resultado, portanto, foi o acirramento da competição intercapitalista inter-regional, em benefício da região mais dinâmica. Conseqüentemente, na segunda metade da década de vinte, a expansão das exportações paulistas no sentido São Paulo-resto do país foi bem superior à expansão das exportações ocorrida no sentido resto do país-São Paulo, e sem que isso correspondesse ao atingimento da capacidade de produção de São Paulo (CANO, 1985, p. 160).

Quando se sucedeu a “crise mundial de 1929”, a região polarizada por São Paulo estava estruturada para exercer o predomínio do setor industrial, enquanto as demais economias regionais, principalmente a Amazônia e o Nordeste, que começavam a se cristalizar como periferia do desenvolvimento nacional, encontravam-se descapitalizadas, estagnadas, e dependentes do impulso econômico do mercado nacional.

Portanto, o que ocorreu no período 1880-1930, inclusive com o patrocínio do Estado brasileiro, nada mais foi do que se forjar as bases das desigualdades regionais no país, situação essa que se aprofundou pós-crise de 1929.

A partir de 1933, precisamente, quando a economia nacional se recuperou da crise de 1929, o eixo dinâmico da acumulação se deslocou do setor primário-exportador para o industrial. A acumulação de capital passou a ocorrer por meio de um novo padrão, assentado em um movimento em que a reprodução da força de trabalho e a reposição do capital constante passariam a ocorrer endogenamente no próprio setor industrial (MELLO, 1984, p. 110).

A industrialização se sobrepôs à produção primário-exportadora, não mais se subordinando aos lucros da economia cafeeira para garantir a predominância da variável investimento na expansão do setor. E motivos não faltaram para isso: a) a recuperação econômica pós-crise de 1929 possibilitou o aproveitamento da capacidade ociosa da indústria nacional, que vinha se manifestando desde os anos vinte; b) a restrição da capacidade de importação do país, agravada pela diminuição dos lucros do setor exportador e pela desvalorização cambial, implicou em uma maior valorização dos produtos nacionais; c) a ampliação da demanda interna *versus* a restrição da demanda externa pelos produtos nacionais, tornou o setor industrial mais rentável e com melhores oportunidades de investimento que o setor exportador.

Conseqüentemente, o centro dinâmico da economia passou a ser o mercado interno, e isto garantiu a preponderância do setor ligado ao mercado interno no processo de formação de capital, no caso o setor industrial (FURTADO, 1984, p. 197-198). Com isto, iniciou-se uma nova etapa no desenvolvimento da economia nacional, baseada em um modelo de “crescimento para dentro”, nos moldes concebidos pelo paradigma cepalino (MELLO, 1984, p. 92).

Entretanto, a industrialização ocorrente nesse período não permeou a expansão de todos os setores industriais, tendo se limitado ao setor produtor de meios de consumo não-duráveis e de alguns produtos intermediários e bens de capital com baixa densidade de capital, que se desenvolveram destinados a substituir importações. A restrição imposta pela capacidade de importações da economia nacional, delimitada pelo baixo dinamismo das exportações, restringiu a extensão dessa expansão para outros setores industriais, não propiciando assim uma reprodução ampliada do capital em toda a sua extensão.

Como assinalou Mello (1984, p. 110), as bases técnicas e financeiras da acumulação industrial foram insuficientes para implantar seqüencialmente o núcleo fundamental da indústria de bens de produção, portanto, o que se verificou no período 1933-1955 foi uma “industrialização restringida”, uma industrialização que se tornou restrita em decorrência da incipiente produção nacional de bens de produção e da dependência do setor primário-exportador em lhe determinar a capacidade de importação dos bens de produção necessários à sua expansão¹⁷.

Voltando-se a atenção para o interior do mercado nacional, a periferia nacional com o seu comércio exterior desarticulado e com as restrições impostas às importações, passou a depender da importação de produtos manufaturados de São Paulo, especificamente, enquanto este, por sua vez, para assegurar o seu nível de produção industrial, começou a intensificar a importação de matérias-primas e alimentos da periferia (CANO, 1985). Isso tornou o mercado nacional cativo para a indústria nacional. São Paulo começou a conquistar o mercado nacional e a promover a sua integração no espaço nacional, tornando-se, portanto, o centro de decisão maior da acumulação de capital no país.

Essa integração, todavia, não se restringiu a simples expansão do comércio inter-regional de mercadorias. Na verdade, como bem assinalado por Cano (1985, p. 186), para que se efetivasse a integração do mercado nacional seria necessário eliminar as barreiras que restringiam a livre movimentação econômica inter-regional e intensificar o grau de interdependência regional através da expansão da complementaridade econômica inter-regional.

¹⁷ Esta determinação imposta à industrialização nacional permitiu com que Mello (1984) a classificasse de industrialização retardatária, típica de um capitalismo tardio, visto que, além de estar delimitada pelas economias exportadoras capitalistas nacionais, foi implantada quando o capitalismo monopolista já tinha se tornado dominante na economia mundial.

Em parte, a crise de 1929 deu esse suporte para a predominância da produção industrial paulista, já que apresentava maior nível de produtividade, maiores ganhos de escala e maior poder de competição inter-regional. Mas, o restante dependeu da ação do Estado. Como o interesse nacional agora era desenvolver prioritariamente a indústria, e para tanto era necessário expandir o mercado interno, a integração do mercado nacional se tornou a opção estratégica do Estado brasileiro, permeando as suas ações de política econômica.

Em consequência disso, a partir de 1938 o Estado começou a eliminar os impostos interestaduais que incidiam sobre o comércio de mercadorias entre as unidades federativas, perdendo estas inclusive a autonomia que tinham sobre legislação pertinente ao comércio exterior, tendo-se concluído este processo em 1943. Paralelamente, também começou o Estado a investir na ampliação e melhoria da malha viária do país, priorizando, nesse primeiro momento, a rede ferroviária nacional, e a partir dos anos cinquenta, a rede rodoviária. Com isto, foram removidas as barreiras à maior integração inter-regional, expondo as regiões periféricas à livre competição e predominância da indústria paulista (CANO, 1985, p. 187-190).

Assim, diante da incipiente dinâmica da economia regional periférica, pautada em um reduzido grau de desenvolvimento capitalista, houve obstáculos à maior expansão da indústria localizada na periferia. De forma mais precisa, expondo-se à competição com produtos provenientes de indústrias paulistas, com maiores ganhos de escala de produção e de custos mais reduzidos, passou a indústria periférica a ser destruída pelo capital industrial paulista. Começou a ocorrer o que Oliveira (1977, p. 75-76) denominou de um processo dialético de “destruição *versus* concentração de capital”, no qual a circulação nacional de mercadorias provenientes do centro de gravidade da expansão do sistema capitalista, portanto, de São Paulo, propiciou, ao mesmo, a destruição da indústria regional e a concentração do capital por parte da indústria paulista. Ou seja, o excedente de produção das economias

regionais passou a ser captado ou capturado pelo capital industrial paulista, configurando assim um processo, em circulação nacional, de centralização do capital.

Esse processo de “destruição” das economias regionais se deu principalmente em relação ao Nordeste, à Amazônia e o Sul do país, que já possuíam uma estrutura produtiva voltada para o atendimento do mercado regional, seja de produtos agrícolas seja de bens de consumo não-duráveis, do tipo tradicional (alimentos, bebidas, calçados, fumo, etc), e uma forma específica de reprodução do capital. Já em relação ao Centro-Oeste, o processo se deu espacialmente sob a forma de “criação”, na medida em que a produção capitalista oriunda da região polarizada por São Paulo se expandiu para aquela região, propiciando a disseminação do capital no seu território (OLIVEIRA 1977, p. 76-77).

De uma forma ou de outra, a periferia passou a se ajustar de forma complementar à dinâmica capitalista imposta pela economia paulista, processando-se, portanto, a imposição do chamado equivalente geral da economia industrial ao conjunto do país, o qual substituiu os movimentos específicos de circulação/reprodução do capital em bases regionais pela dinâmica imposta pela forma de reprodução do capital industrial da região polarizada pela economia paulista. Processando-se, assim, a reprodução do capital em termos nacionais, sob condições e formas impostas pelo processo de industrialização que estava se impondo no espaço nacional, teve-se como resultado não somente um processo de nacionalização do capital, mas, sobretudo, o início do processo de homogeneização do espaço econômico nacional, a partir da industrialização (OLIVEIRA, 1977).

Esse processo culminou, na verdade, na redivisão do trabalho no país, ou mais precisamente, na redefinição de uma divisão social do trabalho no âmbito do mercado nacional. De um lado, a região Centro-Sul do país, capitaneada pela economia paulista, que assumiu o controle do processo de industrialização nacional; do outro lado, as demais regiões brasileiras, que se tornaram complementares àquela região, fornecendo-lhes força-de-trabalho,

matérias-primas e insumos industriais. Na medida em que isso ensejou e manteve uma relação de troca desigual e dependente inter-regional, fomentou no âmbito interno o que a teoria cepalina concebia no âmbito externo das relações de troca entre nações, ou seja, uma deterioração dos termos de troca, em prejuízo, nesse caso, para as regiões periféricas.

Nessas condições estruturou-se o processo de integração econômica nacional, que resultou na substituição de uma “economia nacional formada por várias economias regionais” por uma “economia nacional localizada em diversas partes do território nacional” (ARAÚJO, 2000; CARVALHO, 1999; OLIVEIRA, 1977, 1980).

Só que a evolução e, ao mesmo tempo, a diferenciação da reprodução do capital nessas diversas partes da economia nacional, descortinaram um processo que não era tão explícito anteriormente, as disparidades regionais de crescimento. Se antes, quando da existência dos “arquipélagos regionais”, o diferencial no ritmo de crescimento dessas economias não era algo tão comparável, agora, quando da estruturação da integração nacional, baseada em um processo de expansão da hegemonia capitalista, começou a se explicitar a existência de um agravamento nas desigualdades regionais no país.

Na verdade, o que se processou, a partir de então, não foi exatamente um processo desigual de crescimento, pautado pela estagnação econômica das regiões periféricas *versus* crescimento do Centro-Sul do país; mas sim, um movimento diferencial de acumulação entre as regiões brasileiras, no qual as taxas de crescimento econômico registradas pela região liderada pela economia paulista passaram a ser superiores às manifestadas pelas regiões periféricas do país (CANO, 1985; OLIVEIRA, 1977). O movimento imposto pela “criação *versus* destruição” das economias periféricas, que resultou na centralização do capital por parte da industrialização paulista, foi o grande responsável por esse diferencial, provocando, conseqüentemente, a percepção dessa disparidade de crescimento inter-regional, que se aprofundou a partir dos anos cinquenta.

Mesmo diante dessa realidade, não houve nenhuma iniciativa do Estado para reverter ou atenuar essa desigualdade inter-regional. Aliás, se havia a clara percepção da necessidade de integração nacional como fator indispensável à acumulação capitalista no país, não havia, ao mesmo tempo, uma percepção ou uma consciência de que as regiões periféricas, menos desenvolvidas, precisavam de uma política diferenciada para se incluírem em um outro patamar nessa integração econômica.

Em termos mais restritos, não havia ainda uma percepção da necessidade de uma intervenção regional no desenvolvimento da economia nacional. As pressões vindas dessas regiões por uma ação mais incisiva do Estado brasileiro eram cada vez maiores, mas mesmo assim não resultavam em uma política de desenvolvimento específica para essas regiões. Devido a essas pressões, conseguiram os parlamentares dessas regiões aprovar na Constituição Federal de 1946 um dispositivo para garantir a essas regiões uma espécie de um “fundo regional”, no qual estaria garantido não menos do que 3% da receita tributária da União, dos Estados e Territórios, e dos Municípios integrantes dessas regiões.

Independentes de todos os problemas que o Nordeste e a Amazônia tiveram para conseguir esses recursos financeiros (pois o que foi transferido para essas regiões foi aquém do previsto), o mais importante foi a forma de concepção e a destinação prevista desse “fundo”. De início, a sua concepção ocorreu completamente desvinculada de qualquer estratégia ou política voltada para a problemática regional. Tanto é que a sua inclusão na Constituição se deu na parte relativa às Disposições Gerais, inexistindo qualquer capítulo que tratasse do desenvolvimento regional.

Além disso, a destinação desses recursos se diferenciava entre o Nordeste e a Amazônia. Para o Nordeste (Art. 198), destinar-se-iam para a execução do plano de defesa contra os efeitos da seca, mais precisamente para obras e serviços de assistência econômica e social (construção de açudes, socorro às populações atingidas pela calamidade, empréstimos a

agricultores e industriais, etc)¹⁸, enquanto que para a Amazônia (Art. 199) destinar-se-iam para a constituição de um plano de valorização econômica regional (por um prazo mínimo de vinte anos).

Especificamente, a visão nacional sobre a questão regional era difusa e distante da realidade. Sobre o Nordeste a visão predominante era de que a seca se constituía no problema que impedia o seu desenvolvimento, portanto, dar conta desse problema seria a solução para a região. Sobre a Amazônia a percepção era completamente diferente, pois essa região ainda precisava ser valorizada, isto é, inserir-se economicamente, integrar-se produtivamente, fazer parte do processo de integração nacional.

O conceito de valorização, todavia, substituíra o discurso do desenvolvimento, impondo uma outra lógica, a qual era necessária a concepção de uma outra estrutura sócio-econômica para a Amazônia, mais moderna e adequada à realidade imposta pela acumulação capitalista vigente no país (BRITO, 2001, p. 135). Em outras palavras, concebia a necessidade de integrar a região ao mercado nacional, mas como se fosse uma necessidade da própria região e não em decorrência da necessidade de expansão do mercado nacional que buscava a integração econômica da região.

Estava assim, no começo dos anos cinquenta, o início de construção de uma forma diferenciada de intervenção estatal no espaço regional, reforçando os elos que estavam configurando a integração do mercado nacional em moldes capitalistas.

3.1.2 A adoção de mecanismos de intervenção regional no Brasil

A integração do mercado nacional constituía-se na única opção de evolução do modelo de “crescimento para dentro” da economia brasileira, posto em prática a partir do

¹⁸ Na Constituição Federal de 1934 já existia um dispositivo (Art. 177) que tornava obrigatória a destinação de 4% da receita tributária da União para a defesa contra os efeitos da seca nessa região, mas foi abolido na Constituição de 1937 (COHN, 1978, p. 59).

início do processo de “industrialização restringida”. Todavia, os limites para expansão desse modelo esbarravam na capacidade de importação do país, que dava suporte à dinamização do processo de substituição de importações, o qual imprimia conteúdo e ritmo à industrialização ocorrente.

Ocorre que, a partir de 1954, o setor primário-exportador, que condicionava em última instância a capacidade para importar do país, viu-se diante de um novo momento de crise, em decorrência da não mais elevação dos preços internacionais do café e da não expansão da exportação desse produto. Isso provocou uma tendência ao declínio da capacidade de importação do país, somente amenizada posteriormente com a adoção de políticas de financiamento externo.

Essas restrições do setor externo impactaram diretamente sobre o processo de substituição de importações, e isso ocorreu não apenas no sentido de limitar a continuidade desse modelo, mas, sobretudo, no sentido de provocar um novo surto ou uma nova etapa de desenvolvimento desse modelo. Nesse aspecto, convém se utilizar o raciocínio desenvolvido por Tavares (1983, p. 43), de que quando ocorre um estrangulamento externo e, por conta disso, restringe-se a capacidade de importação – contradição interna inerente ao próprio modelo, a resposta a esse desafio é o estabelecimento de uma nova onda de substituições, para o qual é necessário restringir algumas importações menos essenciais para que ocorra a liberação de divisas para a instalação e operação de novas unidades produtivas.

Essa é a essência do modelo de substituição de importações, e como tal não deixou de ocorrer na economia brasileira, que vinha pautando a industrialização da sua economia por meio desse modelo. Face o novo estrangulamento do setor exportador brasileiro, em meados dos anos cinquenta, não restou alternativa ao desenvolvimento industrial senão o de intensificar o seu ritmo por meio da substituição de importações.

Isto significou, na verdade, passar para um novo estágio de desenvolvimento desse modelo, obrigando a economia brasileira a diversificar a sua estrutura produtiva, impondo a substituição de novas faixas, agora voltada para a de bens de consumo duráveis e a de bens de capital. Em outras palavras, isso condicionou, verdadeiramente, a passagem da fase de “industrialização restringida” para a fase conhecida como de “industrialização pesada”¹⁹.

Duas ordens de fatores foram determinantes que isso se concretizasse: a execução de uma política econômica claramente voltada para intensificar a industrialização no país e a adoção de um amplo programa de investimentos privados e públicos ao longo dos anos cinqüenta.

No primeiro caso, o Estado brasileiro deliberadamente adotou uma política econômica voltada para promover a industrialização e transformar radicalmente a estrutura produtiva da economia brasileira. De início, reformulou completamente o sistema tarifário, com profundas mudanças no sistema cambial do país. Criou apenas duas categorias de importação: uma, de caráter geral, incluindo as importações de matérias-primas, bens de capital e alguns bens essenciais de consumo, com alíquotas extremamente reduzidas; outra, de caráter especial, abrangendo todos os bens não essenciais, com taxas normais de importação. Posteriormente, mudou o caráter do sistema cambial, transformando o câmbio em instrumento explícito de promoção da industrialização no país (BAER, 1985, p. 47).

Dentre as medidas econômicas adotadas para efetivar a mudança do caráter do sistema cambial no país, cabe destaque a Instrução 113 da SUMOC (1955), que tinha por objetivo atrair o capital estrangeiro, facilitando a importação de bens de capital, sem a necessária cobertura cambial; a Lei de Tarifas Aduaneiras (1957), que ampliou e consolidou a proteção à indústria interna em crescimento, na medida em que sobretaxou em até 150% produtos importados que concorriam com produtos nacionais; e a retomada da Lei de

¹⁹ Essa fase de industrialização compreendeu dois ciclos: o de expansão, entre 1956-1961, e o de depressão, entre 1962-1967 (MELLO, 1984).

Similares Nacionais, que permitiu a cobertura necessária à proteção aos bens produzidos no país que tinham natureza similar aos importados. Em suma, todas essas medidas garantiram mercado cativo para a industrialização estabelecida, sobretudo, no Centro-Sul do país, estabelecendo assim uma nova fase do processo substitutivo de importações, da qual participou ativamente o capital estrangeiro.

No segundo caso, processou-se uma vigorosa política de investimento, tanto público quanto privado. O Estado, que vinha desde fins dos anos quarenta realizando “investimentos de base” – implantação do complexo siderúrgico de Volta Redonda, e se associando ao capital estrangeiro, viabilizou na década de cinquenta investimentos expressivos em infra-estrutura econômica (criou, em 1953, a Petrobrás), ao mesmo tempo em que possibilitou, através da criação do BNDE (em 1952), linhas de financiamento específicas para desenvolver e dinamizar a industrialização no país. A isto se somaram os investimentos privados, nos mais variados setores da atividade interna (TAVARES, 1983, p. 61-62).

Essa ação produtiva do Estado brasileiro não ocorreu aleatoriamente, mas sim por meio da adoção de programas especiais de incentivo e de planos de desenvolvimento, que começavam a ser concebidos com vistas ao planejamento em escala nacional e que possibilitaram ao Estado ampliar sua intervenção direta na economia. Assim, a partir dos investimentos ocorridos no período 1956-1961, implementados no governo Juscelino Kubitschek, através do seu Plano de Metas, passou a ocorrer um novo padrão de acumulação na economia brasileira, em que a dinâmica do desenvolvimento descolou definitivamente dos resultados propiciados pelo setor primário-exportador, a capacidade produtiva se tornou autônoma, não mais dependendo dos impulsos da demanda preexistente para se dinamizar, e o Estado, associado de forma dependente ao capital estrangeiro, tornou-se o principal condutor do modelo desenvolvimentista, inclusive exercendo também o papel de investidor. Teve-se, então, como resultado, a passagem do processo de substituição de importações da sua fase de

“industrialização extensiva” para a fase de “industrialização intensiva”, em que predominou os chamados bens de produção “pesados” e os bens de consumo duráveis (MELLO, 1984, p. 93).

Esse novo padrão de acumulação resultou em um novo padrão de dominação do mercado nacional, pois reforçou ainda mais a concentração industrial que se verificava em São Paulo e na região do seu entorno, permitindo a esse pólo determinar todos os condicionantes da dinâmica da acumulação capitalista em escala nacional, mais precisamente, da industrialização no país. Com isso, foram bloqueadas quaisquer tentativas de uma industrialização autônoma e diferenciada em qualquer outra região, que não fosse a polarizada por São Paulo (CANO, 1985, p. 252-253).

Conseqüentemente, a periferia nacional teve que se moldar a esse novo padrão de acumulação, aumentando o seu grau de intercomplementaridade agrícola e industrial com a região mais dinâmica do país. Isso significou, por um lado, um bloqueio a qualquer tentativa autônoma de desenvolvimento regional, mas, por outro lado, um estímulo ao crescimento regional nos moldes determinados pela acumulação capitalista que se processava no mercado nacional.

Só que os efeitos dessa contradição iria evidenciar ainda mais as disparidades regionais de crescimento no país, até mesmo porque desde os anos quarenta era incontestável a noção de que sem a interferência ou adoção de políticas específicas voltadas para o desenvolvimento regional a periferia nacional estava fadada a se manter subdesenvolvida, marginalizada da dinâmica econômica decorrente da acumulação capitalista no país.

A estrutura regional não se mostrava muito diferente da do período imediatamente pós-guerra. A Amazônia ainda mantinha a sua economia estagnada, situação esta que perdurava desde o final da fase áurea da borracha; o Nordeste estava enfrentando uma crise

econômica sem precedentes em função da forte concorrência da indústria paulista sobre as suas indústrias açucareira e algodoeira.

Os dados constantes na Tabela 1 ilustram bem esse quadro regional. No final dos anos quarenta as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste possuíam 30,7% da população nacional, mas só contribuíam com 21,5% do produto nacional; o Sudeste, com 38% da população, era responsável por quase dois terços do produto nacional. Esse diferencial de crescimento inter-regional se acentuou nos anos cinquenta, tendo aumentado a participação do Sudeste no produto nacional, enquanto a periferia nacional diminuía a sua participação.

Tabela 1 - Distribuição Regional da População Brasileira e do Produto Nacional – Brasil – 1939-1960

Regiões	Distribuição da População (%)					Distribuição do Produto Nacional (%)				
	1939	1947	1950	1955	1960	1939	1947	1950	1955	1960
Norte	3,5	3,6	3,6	3,5	3,5	2,7	2,3	1,7	1,7	2,2
Nordeste	24,1	24,2	24,0	23,9	23,7	16,7	15,5	14,6	12,6	14,8
Leste (Sudeste)	38,0	37,9	36,4	35,6	34,9	63,2	63,8	65,6	65,3	62,8
Sul	31,3	31,3	32,7	33,5	34,2	15,3	16,7	16,3	17,9	17,8
Centro-Oeste	3,1	3,0	3,3	3,5	3,7	2,1	1,7	1,8	2,5	2,4
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: IBGE

Para o Nordeste essa situação era ainda mais grave devido ao fato dessa região continuar com o problema da seca²⁰ que, somado ao da questão dos conflitos agrários e ao fato de apresentar os mais baixos índices de renda per capita do país, transformava-a em uma “área-problema” para o Estado brasileiro, não no sentido de obstaculizar o desenvolvimento nacional mas sim que em decorrência dos dispêndios efetuados pelo Estado serem completamente improdutivos, a ação estatal na região acirrava ainda mais os conflitos políticos, consolidando a dependência e o subdesenvolvimento da região (COHN, 1978, p. 55-56).

²⁰ No período 1900-1960, o Nordeste sofreu seis grandes secas: em 1900, em 1915, entre 1919-20, entre 1931-32, entre 1951-52 e em 1958 (COHN, 1978, p.61).

Ocorre que a manutenção e o agravamento da seca ocasionava movimentos migratórios permanentes da região em direção ao Centro-Sul do país, principalmente para São Paulo. De acordo com Cohn (1978, p. 46-47), somente no quinquênio 1946-50 migraram para São Paulo 259.553 nordestinos, e no período seguinte, 1951-55, 762.707 migrantes nordestinos. Se adicionado o restante dirigido para outras unidades federativas da região Centro-Sul, esse quantitativo irá quase que dobrar. Portanto, o que estava ocorrendo é que à medida que o Nordeste não conseguia solucionar o problema estrutural da seca e encontrar alternativas de viabilidade econômica distinta do setor agro-exportador, que se mantinha decadente, exportava sua miséria para a região mais dinâmica do país.

Na medida em que esse problema começou a se transferir para o pólo desenvolvido, impondo a perspectiva de ocorrência de conflitos políticos entre a força-de-trabalho nordestina e a força-de-trabalho do Centro-Sul na competição pelos postos de trabalhos gerados pelo processo industrial, passou a se constituir a problemática nordestina não apenas em uma questão de interesse e amplitude regional, mas, sobretudo, de preocupação e amplitude nacional (OLIVEIRA, 1977, p. 114). Isso contribuiu para forçar o Estado brasileiro a adotar uma série de medidas, já desde o início dos anos cinquenta, que começaram a delinear uma estratégia de intervenção no desenvolvimento regional, de uma forma diferenciada da intervenção estatal nas regiões periféricas do país ocorrente até essa época.

Essas medidas se cristalizaram, inicialmente, na forma de órgãos e agências de fomento regional: em 1952 foi criado o Banco do Nordeste do Brasil (BNB); em 1953 foi criada, no Norte, a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA); em 1957 o Banco de Crédito da Borracha foi transformado em Banco de Crédito da Amazônia (BCA); e, em 1959, foi criada, no Nordeste, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), à luz das experiências das agências de

desenvolvimento *Tennessee Valey Authority*, americana, e *Cassa per il Mezzogiorno*, italiana (ALBUQUERQUE; CARVALHO, 1999; CAVALCANTI, 1978; RODRIGUES, 2003).

Esses bancos tinham como finalidade realizar a intermediação financeira que daria suporte ao processo de desenvolvimento regional, a ser viabilizado pelos órgãos regionais respectivos a cada região. Só que, embora esses órgãos tivessem por objetivo a correção dos desequilíbrios regionais, faltava-lhes ainda, por essa ocasião, instrumentos mais apropriados de intervenção regional e, principalmente, de estarem inseridos em uma estratégia nacional de desenvolvimento regional.

A concepção dessa estrutura institucional regional não estava vinculada ou subordinada a uma estratégia de desenvolvimento regional ou, melhor dizendo, ainda não estava concebida uma política de desenvolvimento regional, mesmo considerando que a implantação desses órgãos e agências de fomento regional já fosse uma iniciativa nesse sentido. Além do mais, e isso é relevante, todas essas medidas foram concebidas de forma desvinculada do processo de acumulação de capital que se viabilizava de forma ampliada na região mais dinâmica do país.

É preciso, pois, que se analise esse arcabouço jurídico-institucional sob outro aspecto. E, nesse particular, cabe separar essa análise em dois momentos, um antes e outro depois do momento da concepção e implantação da SUDENE, mas de forma intercalada, ou seja, de um lado os bancos regionais e, do outro lado, as agências de desenvolvimento regional.

A criação do BNB e do BCA evidencia a preocupação do Estado brasileiro em criar um instrumento de concessão de crédito especializado no contexto do Nordeste e da Amazônia, respectivamente, para fins de dar apoio financeiro a agricultores e industriais. Todavia, no momento de implantação dessas instituições, essa diretriz não estava atrelada ou subordinada a uma estratégia de desenvolvimento para essas regiões. Em outras palavras,

apesar da criação dessas instituições ter ocorrido durante e em decorrência da integração dessas regiões ao mercado nacional, mais precisamente, ao modelo capitalista que estava consolidando a industrialização da economia nacional, ainda não tinha se constituído uma vinculação entre o papel a ser desempenhado por essas instituições de crédito no desenvolvimento regional e o novo papel a ser exercido pela periferia no desenvolvimento nacional.

É sintomático o fato de que, contraditoriamente, o BNB tenha sido criado bem antes da SUDENE, e a SPVEA anteriormente ao BCA, sem que nenhuma dessas situações tenha expressado uma estratégia articulada de desenvolvimento regional. É óbvio que, no caso do Nordeste, é conveniente não se deixar de lado as divergências políticas e as reações da oligarquia agrária local à criação da SUDENE, que viam na possibilidade de criação desse órgão um perigo capaz de alterar a estrutura de controle político das oligarquias regionais (COHN, 1978, p. 141), mas isso apenas atrasou em alguns meses a criação desse órgão, não impactando sobre a questão do desenvolvimento regional.

A criação da SPVEA resultou da extensão do Art. 199 da Constituição Federal de 1946, que concebeu um Plano de Valorização Econômica para a região. O objetivo desse órgão regional, da mesma forma como a do Plano, era valorizar economicamente a Amazônia (Legal)²¹, pois o diagnóstico feito pelo Estado era que essa região não possuía uma atividade econômica auto-sustentada (não considerava mais a viabilidade econômica do extrativismo) e apresentava também como outro obstáculo o problema do vazio demográfico (BRITO, 2001, p. 135).

²¹ A Lei Complementar 1.806, de 06/01/53, que criou a SPVEA, determinou a área sob jurisdição do Plano de Valorização Econômica, abrangendo os estados do Pará, Amazonas, os territórios federais do Acre, Amapá, Guaporé e Rio Branco, e parte dos estados do Mato Grosso, de Goiás, e do Maranhão. Estava assim constituída a área da Amazônia Legal, que depois foi mantida quando da criação da SUDAM (BRITO, 2001, p. 133).

Por conseguinte, ocupá-la física e economicamente passaria a se constituir na estratégia de intervenção do Estado na economia regional amazônica²². Isso ocorreria, do ponto de vista técnico, através da constituição de uma Comissão de Planejamento (que se estabeleceu, por sua vez, em uma inovação política de intervenção regional, pois o Estado tinha maioria absoluta na sua composição, por meio de indicações direta e indireta), que seria a responsável pela formulação do plano de ação do órgão, e, do ponto de vista político, pela escolha estratégica dos setores econômicos que seriam beneficiados: agricultura, indústria, saúde, saneamento, educação, colonização, comunicação e energia (BRITO, 2001; CARVALHO, 1987; DIESEL, 1999).

Coube à Comissão conceber um Programa de Emergência (atuação de curto prazo), que deveria orientar a ação planejadora imediata do Estado na região, através do órgão, principalmente no tocante à definição da aplicação dos recursos previstos para o primeiro ano da instituição, enquanto se formatava o primeiro Plano Quinquenal (projeto social de longo prazo) que, juntamente com os demais restantes, norteariam as políticas de valorização nos anos seguintes.

Evidentemente que, com essas e outras medidas concebidas pela Comissão de Planejamento, transformadas em orientações normativas e avalizadas institucionalmente pela Direção do órgão, a SPVEA se estruturava como mentora do processo de planejamento do desenvolvimento regional, tornando este processo um imperativo da nova concepção de desenvolvimento da região e da forma de intervenção-relação do Estado na Amazônia.

²² Convém não esquecer que até antes do final da segunda guerra mundial, houve dois esforços do Estado brasileiro em intervir no desenvolvimento da economia amazônica: o Plano de Defesa da Borracha, em 1912, e a “Batalha da Borracha”, em 1942, que derivou da assinatura dos “Acordos de Washington”. Essas intervenções se constituíram em tentativas de planejamento regional, mas completamente desvinculadas de qualquer estratégia de desenvolvimento regional e direcionadas exclusivamente para a sobrevivência econômica do principal produto regional, a borracha (CARVALHO, 1987; LÓPEZ, 1982).

Ocorre que isso não foi suficiente para garantir a eficácia da ação planejadora da SPVEA na região, nem tampouco para consolidar o planejamento do desenvolvimento regional nesse momento histórico. Vários foram os fatores determinantes para que a SPVEA não alcançasse êxito como modelo de planejamento do desenvolvimento regional: a) a insuficiência dos recursos públicos colocados à disposição do órgão para a efetivação de suas ações; b) a interferência de outros órgãos governamentais, tirando-lhe a autonomia para definir a sua própria estrutura organizacional e a sua forma de ação, assim como para exercer o controle e o planejamento consolidado das ações do Estado na região; c) a incapacidade de conciliar as intenções técnicas com os interesses políticos predominantes na região; d) a deficiência técnica do quadro de pessoal do órgão; e) a falta de critérios técnicos para balizar as ações efetivadas pelo órgão; f) a falta de percepção de que ainda não existiam condições concretas para se implantar uma nova ordem socioeconômica na região; g) a não aprovação do primeiro Plano Quinquenal; h) a efetiva desvinculação do processo de desenvolvimento regional à dinâmica da industrialização existente no Centro-Sul do país (BRITO, 2001; DIESEL, 1999).

Esse conjunto de fatores ocasionou o fracasso da SPVEA como órgão encarregado de planejar, financiar e coordenar as ações públicas na região, muito embora isso não tenha invalidado ou suprimido a necessidade de intervenção do Estado no desenvolvimento da região e nem tampouco do planejamento para a efetivação do desenvolvimento regional. Diria-se que essas concepções até que foram reforçadas, tendo em vista a impossibilidade da região de conceber um caminho alternativo sem a participação e intervenção do Estado brasileiro.

No caso da SUDENE, a sua criação se deu por motivos completamente distintos dos da SPVEA, mas ainda não como resposta às necessidades de ampliação do capitalismo no

país, mesmo considerando que foi concebida na égide do Plano de Metas do governo de Juscelino Kubitschek (COHN, 1978, p. 127).

De início, a SUDENE surgiu como desdobramento de um estudo minucioso sobre a região e os dispêndios do governo federal na região, elaborado em 1967 pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), sob a coordenação técnica de Celso Furtado. Esse Grupo de Trabalho foi criado pelo Presidente Juscelino Kubitschek (Decreto nº 40.554/56), justamente para realizar esse diagnóstico, pois as graves tensões sociais e políticas ocorrentes na região vinham preocupando o Estado brasileiro e exigindo deste uma alternativa de solução para o problema do desenvolvimento local. Mas surgiu, também, como resultado do desdobramento de uma intenção propagada por Celso Furtado numa conferência e debates subseqüentes, e que foi utilizada politicamente pelo Estado brasileiro, sob a gerência de Kubitschek, como mais uma operação política em larga escala, que passou a ser conhecida como “Operação Nordeste” (HIRSCHMAN, 1965).

Esse documento que serviu de base para a elaboração das diretrizes da própria SUDENE - Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste, mostrava que o problema da região não era propriamente a seca, mas sim o subdesenvolvimento a que estava relegada a região e, em função disso, propunha enfaticamente uma mudança nesse quadro através da transformação da economia de subsistência em uma economia voltada para o atendimento do mercado interno e, principalmente, da expansão manufatureira na região, por meio da adoção de um modelo de industrialização que garantisse à região uma estratégia auto-sustentada de desenvolvimento.

Em outras palavras, em face da necessidade de se conceber um novo centro dinâmico de crescimento e reinvestimento para o Nordeste, esse documento propunha a criação de um parque industrial autônomo, portanto, a adoção da industrialização deliberada como processo-motor do crescimento econômico e da modernização regional; a modernização

agrícola nas áreas úmidas; a racionalização agrícola nas áreas semi-áridas; e, a articulação da ação estatal na região (SILVA, 2002, p. 97).

Embora ousada e inovadora essa concepção industrializante autônoma, incorreu a mesma em um erro estratégico, embora isso não tenha invalidado o modelo de desenvolvimento regional pensado para ser implementado pela SUDENE. De acordo com Cano (1985, p. 25-27), essa proposta tentou transpor para o espaço regional uma política substitutiva de importações que tinha sido concebida para o plano nacional, entre países; e, o mais importante, não levou em consideração que a acumulação do capital industrial que se consolidava na economia nacional, a partir de São Paulo, no decorrer dos anos cinquenta e justamente influenciado pelo Estado brasileiro, estava condicionando a implantação de indústrias de base, predominantemente comandada pelo capital estrangeiro em associação com o Estado, e a integração do mercado nacional sob o comando da economia paulista, o que impunha obrigatoriamente a subordinação da periferia nacional a um processo de complementaridade inter-regional. Em suma, não permitia mais a existência de experiências de industrialização autônoma em espaços regionais desvinculados do espaço nacional.

Como foi salientado, isso não invalidou o modelo SUDENE, enquanto mecanismo institucional de intervenção do Estado no planejamento do desenvolvimento regional. Ao contrário, a concepção inicial serviu para conciliar e facilitar a estruturação de uma nova forma de intervenção estatal na região (agora não mais restrita a obras de engenharia com vista a solucionar o problema da seca) e, principalmente, para efetivar a integração nacional em direção à região ou, melhor dizendo, a integração da região no processo de acumulação capitalista liderado pelo setor industrial localizado no Centro-Sul do país.

Isso se consolidou a partir e em função do próprio mecanismo que tinha sido concebido para a SUDENE para viabilizar os investimentos industriais na região, e que se constituiria no diferencial da nova estratégia de desenvolvimento regional (e também em relação a SPVEA) referendado pelo Estado brasileiro: a concessão de incentivos fiscais.

A concepção de utilização de incentivos fiscais em áreas específicas do território nacional, na periferia que estava sendo absorvida pelo processo de integração nacional, para fomentar a industrialização (no espaço) regional, constituiu-se no fator de atração para a realização de investimentos extra-regionais no âmbito da região, notadamente de capitais oriundos do Centro-Sul, incorrendo, assim, em uma conjugação de interesses por parte da oligarquia regional, da classe empresarial sulista e do próprio Estado brasileiro, que tinha interesse em expandir e diversificar a economia brasileira assentada no processo de industrialização substitutiva de importações. Tanto é que, no texto da lei do primeiro Plano Diretor da SUDENE, já estava incluída a possibilidade de utilização da dedução do imposto de renda para empresas que resolvessem investir no Nordeste. Evidentemente, como afirmou Oliveira (1978, p. 119), isso possibilitou a captura do Estado, no Nordeste, pelo capitalismo monopolista em expansão a partir do Centro-Sul do país.

Essa mudança de estratégia em relação à questão regional ou, melhor dizendo, a concepção dessa forma de planejamento do desenvolvimento regional, apoiada e sustentada em uma política nacional de concessão de incentivos fiscais regionais²³, só ganhou consistência quando da eclosão da crise decorrente do esgotamento do modelo substitutivo de importações pós-Plano de Metas (1962-1967), o que reforçou ainda mais a sua inclusão no paradigma da integração nacional, fomentada principalmente pelos governos militares a partir desse período (CANO, 1985, p. 252).

²³ Posteriormente, os incentivos fiscais foram estendidos à indústria aeronáutica estatal (EMBRAER), ao turismo (EMBRATUR), à pesca (SUDEPE), ao reflorestamento (IBDF) e ao mercado de capitais, mas não vinculados aos programas de desenvolvimento regional.

Com a associação da necessidade de subsidiar fortemente os investimentos privados que se transferissem para essas regiões e do discurso de que amplas faixas do território nacional, principalmente as localizadas na fronteira, precisavam se integrar física e economicamente ao restante do país, intensificou-se o processo de integração produtiva entre as regiões, sobrepondo-se à articulação comercial até então predominante, facilitando, assim, a transferência de capitais da região mais industrializada para as regiões periféricas do país, notadamente o Nordeste e a Amazônia.

3.1.3 A concepção e implantação da SUDAM no bojo da política de desenvolvimento regional

Foi no bojo dessa nova etapa do planejamento nacional do desenvolvimento regional que o Estado concebeu uma nova forma de intervenção no desenvolvimento da Amazônia. Como nos moldes que se sucedeu no Nordeste, as idéias que balizaram as novas diretrizes surgiram em sucessivos discursos presidenciais²⁴ que, ao mesmo tempo em que criticavam a fraca atuação da SPVEA no desenvolvimento da região, concebiam a nova estratégia de intervenção estatal (CARVALHO, 1987; LÓPEZ, 1982).

Para tanto, foi criado um Grupo de Estudos para a Reformulação da Política Econômica da Amazônia, constituída de cinco membros, que ficou encarregado de conceber os objetivos e mecanismos dessa nova estratégia de desenvolvimento para a região. O produto desse trabalho resultou na concepção de um conjunto de legislação que alterou totalmente a estrutura institucional da condução do planejamento regional na Amazônia.

²⁴ Um ano após o golpe militar de 1964, em um discurso pronunciado em Belém (13/06/65) o Presidente Castelo Branco fez sérias críticas à atuação da SPVEA e prometeu conceber uma nova estratégia de integração da região ao desenvolvimento da economia brasileira. Um ano depois, em 01/09/66, fez um outro discurso, no Amapá, lançando já as bases do que iria se constituir na nova forma de intervenção no desenvolvimento da região, que passou a ser conhecido como “Operação Amazônica”.

O bloco integrado de mudanças, que ficou conhecido como “Operação Amazônia” constituiu-se na substituição do BCA pelo Banco da Amazônia – BASA (Lei nº 5.122, de 28/09/1966), na substituição da SPEVEA pela Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM (Lei nº 5.173, de 27/10/1966), na ampliação dos incentivos fiscais para a região²⁵ (Lei nº 5.174, de 27/10/1966), e na criação da Zona Franca de Manaus (Dec-Lei nº 288, de 28/02/67).

A criação da SUDAM, entretanto, ocorreu nos moldes da experiência de desenvolvimento planejado que ocorria no Nordeste, através da SUDENE²⁶. O modelo e a estratégia eram as mesmas e, face o diagnóstico de que, por si só, a região não apresentava uma estrutura econômica que a possibilitasse gerar uma alternativa de desenvolvimento capitalista, foi-lhe imputada também a estratégia de adoção da industrialização como motor do desenvolvimento local, moldada no pressuposto da substituição regional de importações nos moldes cepalino. A SUDAM passaria a se constituir na estrutura institucional que ensinaria o planejamento regional ou, melhor dizendo, na estrutura institucional que conduziria o planejamento regional através da política de incentivos fiscais.

É nessa ótica que foi concebido o I Plano Quinquenal de Desenvolvimento da SUDAM. Este Plano voltava-se basicamente para a implantação do modelo econômico de substituição de importações da região amazônica *pari passu* aos imperativos geopolíticos de ocupação humana. Para a consecução desses objetivos, os investimentos públicos e privados deveriam ser alocados por setores econômicos específicos, o que possibilitaria à economia regional uma libertação econômica da agricultura extrativa e do comércio.

²⁵ Quando da revogação do art. 34 da Lei nº 3.995/61, que havia criado a política de incentivos fiscais para o Nordeste, através da Lei nº 4.216/63, foram estendidos esses benefícios fiscais para a Amazônia, sob a coordenação da SPVEA, mas com a restrição de concessão de apenas 50% da dedução do imposto de renda para empresas nacionais e com projetos industriais.

²⁶ Essa “adaptação” institucional não levou em consideração as diferenças básicas existentes entre as duas regiões, o grau e diferenciação na intercomplementaridade econômica que ambas mantinham com o pólo desenvolvido, nem tampouco as deficiências político-administrativas que já se apresentavam na SUDENE (CARVALHO, 1987).

Esse Plano, entretanto, não alcançou os objetivos propostos, em decorrência da SUDAM não possuir o controle direto dos recursos financeiros indispensáveis à implementação adequada do Plano, e também pelo fato de que a maior parte dos recursos aplicados na região tenha se dirigido à implantação de infra-estrutura básica (Tabela 2).

Em consequência disso, tentando corrigir as deficiências do I Plano Quinquenal, foi elaborado para o triênio 1968-1970 o I Plano Diretor da SUDAM. De acordo com este novo Plano, para que houvesse uma compatibilidade entre a política econômica nacional e os interesses regionais amazônicos, o Estado brasileiro deveria repassar a SUDAM todos os impostos arrecadados na própria região pelo prazo de três anos consecutivos.

Tabela 2 – Distribuição setorial projetada das despesas de investimento em planos de desenvolvimento regional – SUDAM – 1967-1971 – %

Setores e Subsetores	I Plano Quinquenal (1967-1971)	I Plano Diretor (1968-1970)
Extrativismo	0,1	0,1
Lavouras e Pecuária	16,4	24,3
Mineração	-	-
Indústria	12,6	13,4
Abastecimento	1,4	-
Serviços	4,9	6,1
Desp. Gov. e Com.	1,3	-
Transportes	40,5	25,8
Energia	4,5	12,8
Comunicações	1,9	1,0
Recursos Naturais	2,9	1,1
Habitação	3,6	6,3
Saúde e Saneamento	5,8	5,6
Educação	2,7	1,0
Colonização	1,1	0,3
Diversos	-	2,5
TOTAL	100,0	100,0

Fonte: SUDAM

Esse Plano Diretor propunha, efetivamente, uma ação maciça de investimentos públicos na região, o que possibilitaria a correção das distorções que viam se processando na condução do desenvolvimento regional na Amazônia. Entretanto, o que esse Plano provocou foi uma acentuação nas disparidades inter e intra-regionais e na centralização dos

investimentos na parte oriental da região, o que implicou não só num acentuado desequilíbrio no desenvolvimento da região, como na intensificação da política desenvolvimentista que estava sendo implementada na parte ocidental da região, por meio da Zona Franca de Manaus (Tabela 3).

Conseqüentemente, esse Plano Diretor não foi formalmente aprovado pelo governo federal, ficando a SUDAM e a estratégia de desenvolvimento regional na dependência da utilização dos incentivos fiscais por parte do setor privado, até o início dos anos setenta (CARVALHO, 1987, p. 82).

Tabela 3 – Distribuição espacial do investimento projetado, com base nos projetos aprovados até meados de 1976 – SUDAM – %

Estados e Territórios	Indústria	Pecuária	Serviços	Total
Rondônia	0,8	0,4	0,2	0,5
Acre	0,3	2,4	0,8	1,2
Amazonas	23,9	3,6	45,4	20,2
Roraima	-	-	-	-
Pará	54,1	26,5	31,5	39,5
Amapá	2,3	-	15,2	3,8
Maranhão	7,8	1,5	1,8	4,3
Mato Grosso	7,9	61,2	5,1	27,6
Goiás	2,8	4,4	0,1	2,9
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: IPEA/SUDAM/NAEA

Elaboração: MAHAR (1978, p. 125)

De qualquer forma, com a utilização dos incentivos fiscais foi dada uma outra direção para o desenvolvimento da região, não exatamente no sentido de correção dos desequilíbrios regionais, mas no sentido de aprofundar a integração da região no processo mais amplo de concentração e centralização do capital no âmbito do espaço nacional. Do mesmo modo, como essa integração subordinou um papel diferenciado e complementar à economia da região, distinto do ocorrente na região mais dinâmica do país, atuou não no sentido de corrigir as desigualdades de desenvolvimento existentes, mas sim no de reproduzir essas desigualdades, agora sob a lógica do capital.

A partir do início dos anos setenta, quando entraram em vigor os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs), que representaram uma espécie de reorientação da política nacional de desenvolvimento para o país, concretizou-se não somente a estratégia de integração nacional, e o maior exemplo disso foi a instituição do Programa de Integração Nacional – PIN em 1970 (no bojo do I PND), como basicamente se cristalizou a inclusão ou, melhor dizendo, a subordinação do planejamento regional ao planejamento do desenvolvimento nacional (ALBUQUERQUE; CAVANCANTI, 1978; BRITO, 2001). Tanto é que, a partir de então, os planos concebidos pelos órgãos de planejamento regional passaram a se constituir em subprodutos dos planos nacionais, que foram conhecidos, vide o caso da SUDAM, como Planos de Desenvolvimento da Amazônia (PDAs).

Dessa forma, ao ser adotado um estilo de planejamento espacialmente regional mas politicamente nacional, onde as diretrizes regionais dos Planos Nacionais de Desenvolvimento definiam e subordinavam a atuação dos órgãos de planejamento regional e seus respectivos Planos de Desenvolvimento, e tornando-se o mecanismo de incentivos fiscais o elemento mais importante da estratégia de desenvolvimento regional, atraindo e fomentando investimentos privados externos nessas regiões, fortaleceu-se o processo de integração da economia nacional, reforçando a homogeneização do espaço nacional a partir da lógica industrializante.

De forma mais contundente, esse processo de desenvolvimento regional contribuiu para o fortalecimento do movimento em curso de interrupção da forte concentração de investimentos produtivos na região Centro-Sul. A adoção de políticas públicas que terminaram por determinar a atração e captação de recursos extra-regionais para a expansão da indústria manufatureira e, conseqüentemente, de infra-estrutura econômica nas regiões menos desenvolvidas, principalmente na Amazônia, contribuiu para fomentar a desconcentração econômica, sobretudo, industrial, em torno da economia nacional.

Decorreu o que Hirschman (1961, p. 291) denominou de reversão da polarização econômica, ou seja, o esforço decorrente da interferência do Estado no desenvolvimento das regiões atrasadas (dos países subdesenvolvidos) propiciou, em parte, o impedimento dos efeitos de polarização resultantes de ação das forças do mercado. Neste caso específico, o que existia na região Sudeste, de cuja realidade já foi objeto de estudo de inúmeros pesquisadores nacionais (ARAÚJO, 2000; DINIZ, 1995; HADDAD, 1987; LEMOS; CUNHA, 1996).

Na segunda metade dos anos setenta, quando ocorreu a implementação do II PND, a economia brasileira se encontrava em um dilema: enquanto os setores de bens de capital e de consumo duráveis se encontravam produzindo à plena capacidade produtiva, evidenciava-se um descontrole nas contas externas em decorrência do impacto causado pela crise do petróleo no mercado internacional (Tabela 4). Ao mesmo tempo, sucedia-se no mercado internacional uma reestruturação da economia mundial, uma retração na oferta de dólares e uma elevação na taxa de juros internacional, em consequência da crise do petróleo.

Tabela 4 – Déficit em transações correntes – Brasil – 1970-1980

Discriminação	(US\$ milhões)					
	1970	1972	1974	1976	1978	1980
Transações Correntes	- 839	- 1.688	- 7.504	- 6.426	- 6.983	- 12.739
Balança Comercial (FOB)	232	- 241	- 4.690	- 2.255	- 1.024	- 2.823
Serviços e Rendas	- 1.092	- 1.452	- 2.814	- 4.172	- 6.030	- 10.059

Fonte: BACEN

Esse panorama internacional evidenciava uma situação desfavorável para a manutenção do crescimento da economia mundial nos moldes em que vinha se sucedendo, incluindo inclusive a economia brasileira. Isso obrigou com que entre 1974-1975 uma série de países tenha optado pelo reordenamento de suas políticas de crescimento, adotando medidas de desaquecimento de suas economias, ao mesmo tempo em que procedia a elevação dos preços dos derivados de petróleo. O Estado brasileiro, entretanto, adotou uma estratégia diferente: em vez de desacelerar o crescimento de sua economia (em 1973 o crescimento do

PIB tinha alcançado a cifra de 13,9%), reiterou deliberadamente a opção pela manutenção do crescimento, com base no financiamento externo, nas condições impostas pelo mercado de créditos internacional (CASTRO; SOUZA, 1985, p. 28-29).

Essa opção representava não somente uma estratégia política de prosseguir com o crescimento da economia nacional, apesar da crise no mercado mundial, mas principalmente uma estratégia econômica de manter e ampliar o modelo de substituição de importações que balizava e sustentava o processo de industrialização da economia brasileira. Evidentemente que, mantendo essa opção, haveria de ocorrer um endividamento crescente da economia brasileira, face a ampliação da captação de poupanças externas, e elevados déficits na balança comercial, pelo descompasso entre o nível das exportações e das importações realizadas.

Ocorre que essa opção era muito mais do que uma escolha política do Estado brasileiro gerenciado pelos governos militares. Constituía-se em uma nova estratégia de desenvolvimento para a economia brasileira, que tinha por objetivo construir uma moderna economia industrial, capaz de superar o subdesenvolvimento nacional. Portanto, qualquer preço se pagaria para alcançar essa meta finalística.

Diante dessa escolha e desse cenário é que foi concebido o II PND. Este se propunha, conforme assinalou Castro e Souza (1985, p. 33), a “superar, conjuntamente, a crise e o subdesenvolvimento” e, para tanto, seria necessário investir naqueles empreendimentos considerados como vitais para a nova etapa de desenvolvimento da economia brasileira. O II PND estabeleceu, por conseguinte, como aspecto prioritário da nova estratégia de desenvolvimento, a montagem de um novo padrão de industrialização, no qual o comando da dinâmica da economia passava à indústria de insumos básicos (produtos siderúrgicos, petroquímicos, cimento, fertilizantes, etc) e à de bens de capital, deslocando, conseqüentemente, para um segundo plano, a indústria de bens de consumo duráveis.

O II PND previa ambiciosas metas de crescimento da economia nacional. Mas, para a consecução dessa estratégia exigia, contudo, a sua ordenação no espaço, através da desconcentração da indústria nacional e da participação das regiões periféricas nessa produção industrial. Em decorrência disso, esse Plano reiterou a tese de aprofundamento das estratégias de integração nacional, vinculando essa questão a um objetivo de caráter nacional denominado de “aspectos de geopolítica ligados à ocupação econômica”, propondo a implantação de programas específicos de investimentos em áreas integradas da periferia nacional e a readequação das estratégias de desenvolvimento regional. Em função dos programas específicos, surgiram o Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia – POLAMAZÔNIA²⁷, o Programa de Áreas Integradas do Nordeste – POLONORDESTE, o Programa Especial de Desenvolvimento do Pantanal – PRODEPAN e o Programa Especial de Desenvolvimento da Região Econômica de Brasília.

Em função da necessidade de readequação da questão regional, foi concebida uma nova política nacional para o desenvolvimento regional. No caso específico da Amazônia, os “objetivos nacionais” na região foram inseridos no II Plano de Desenvolvimento da Amazônia – II PDA, que tinha por objetivos: a) acelerar o crescimento regional utilizando as vantagens comparativas de setores e produtos específicos da região; b) intensificar a integração nacional por meio da ampliação das trocas inter-regionais, principalmente para a região desenvolvida; c) aumentar a receita cambial líquida do país, através da geração de dívidas decorrentes de exportações, da economia de dívidas pela sua contribuição no processo de substituição de importações de insumos básicos; d) expandir o emprego produtivo e o nível de renda na região; e) garantir a segurança nacional por meio da ocupação da região (SUDAM, 1976a, p. 22-23).

²⁷ O POLAMAZÔNIA constituiu-se em um Programa destinado fundamentalmente à ocupação de espaços vazios e à utilização dos eixos viários na região, de forma articulada aos projetos de desenvolvimento setorial em 15 áreas selecionadas, abrangendo os seguintes pólos: agrominerais, madeireiros, agropecuários, agroindustriais e pólos urbanos.

A estratégia nacional prevista para o desenvolvimento da Amazônia, inserida no II PND e reafirmada no II PDA, concebia a região como uma “fronteira tropical” que, ao mesmo tempo em que se encontrava subdesenvolvida (e, por conta disso, era classificada como a terceira região econômica do país, após a existência da região desenvolvida – Centro-Sul e a região em desenvolvimento – Nordeste, basicamente) apresentava potencialidades econômicas ainda não exploradas mas com capacidade de contribuir efetivamente para a manutenção das altas taxas do PIB, via aumento das exportações de matérias-primas e insumos básicos.

Esta seria a forma em que se daria a compatibilidade do interesse nacional com o interesse regional ou, olhando por um outro ângulo, a forma de sujeição do desenvolvimento regional amazônico ao interesse nacional definido pelo Estado brasileiro. Por sua vez, seria também a forma como se daria o processo de ocupação econômica da Amazônia: espacialmente descontínuo e setorialmente seletivo, com base em um modelo de crescimento do tipo desequilibrado corrigido, nos moldes concebido teoricamente por Hirschmann (1961).

A SUDAM exerceu um papel estratégico nesse processo, concebendo e conduzindo a implantação desse Plano de desenvolvimento regional. Para tanto, readequou a sua forma de atuação operacional e, por conta de restrições de caráter financeiro e dependências orçamentárias externas, redefiniu a aplicação dos recursos públicos previstos nesse modelo de crescimento. Procurou distribuir os recursos por três tipos distintos de programas: a) os programas setoriais reunidos em grupos mais complexos, como a pecuária, agricultura, educação, saúde, e outros; b) os programas que eram de conveniência de operação pela própria SUDAM, como a pesca e a mineração; c) os programas integrados, que se constituíam em estudos multi-setoriais, como o POLAMAZÔNIA, o Projeto RADAM, e outros.

De acordo com os dados da Tabela 5, que evidenciam essa distribuição de recursos, pode-se verificar que a maior parte dos investimentos previstos no II PDA destinava-se à implantação da infra-estrutura econômica necessária à implantação dos empreendimentos produtivos priorizados pela estratégia de desenvolvimento e à dinamização e ampliação da mineração na região. E, no que concerne aos empreendimentos produtivos, os principais projetos que seriam incentivados seriam, além do POLAMAZÔNIA, a pecuária, o setor industrial, a exploração madeireira, o minério de ferro dos Carajás, a bauxita do Trombetas, a construção da hidrelétrica de Tucuruí, construção, ampliação e melhoramento das rodovias, e implantação de ferrovias.

Essa priorização estava em consonância com a diretriz maior da estratégia nacional de desenvolvimento regional: transformar a Amazônia em captadora/geradora de divisas externas para o país, com vistas a atenuar os desequilíbrios da balança comercial brasileira, aumentar a capacidade de pagamento da dívida externa do país e, paralelamente, manter o ritmo de crescimento da economia nacional. Por essa estratégia de desenvolvimento regional nasciam os “grandes projetos” de investimentos produtivos e infra-estruturais na Amazônia.

A região cumpriu com esse papel, tendo atraído para o seu território inúmeros empreendimentos industriais de grande e médio porte, que hoje formam os complexos ferrífero e aluminífero mais importantes em operação no país, além dos investimentos canalizados para a exploração de outros setores minero-metalúrgicos e de construção de infra-estrutura econômica para suporte desses empreendimentos.

Nesse particular, os seus incentivos fiscais e financeiros concedidos pela SUDAM foram imprescindíveis para a viabilização desses empreendimentos, só que não foram os únicos. Por essa época, as decisões nacionais sobre política de desenvolvimento regional estavam ocorrendo muito mais à margem dos órgãos de desenvolvimento regional, incentivado pelo próprio governo em atrair interesses de países e investidores estrangeiros

Tabela 5 – Investimentos previstos pelo II Plano de Desenvolvimento da Amazônia – 1975-1979

Programas	(Cr\$ 1.000)	
	1975-77	1975-79
PROGRAMAS INTEGRADOS	2.681.783	4.265.428
Polamazônia	2.500.000	4.000.000
Programa do Trópico Úmido	60.000	117.000
Projeto RADAM	86.103	86.103
Estudos básicos	35.680	62.325
AGRICULTURA, ABASTEC. E ORGANIZ. AGRÁRIA	3.204.027	6.819.698
Pesquisa e experimentação agropecuária	11.600	20.600
Extensão rural	6.960	12.000
Desenvolvimento de agricultura em áreas selecionadas	311.629	577.266
Incentivo à produção da borracha (PROBOR)	122.000	202.000
Desenvolvimento da pecuária em áreas selecionadas	2.295.539	5.050.000
Abastecimento regional	8.400	17.000
Produção, difusão e utilização de sementes melhoradas	23.899	43.925
Colonização em áreas prioritárias	447.440	878.578
Pesca artesanal	12.560	18.329
INDÚSTRIA E SERVIÇOS	3.023.484	6.339.900
Pesquisas industriais	5.200	9.400
Distritos e áreas industriais	4.000	4.000
Desenvolvimento industrial	2.954.684	6.260.000
Diagnóstico do setor terciário	3.000	4.000
Desenvolvimento do turismo	5.000	9.500
Pesca empresarial	51.600	53.000
RECURSOS NATURAIS	592.904	1.358.737
Pesquisas minerais	14.900	22.500
Pesquisas florestais	79.907	124.732
Programa especial de aproveitamento madeireiro	457.694	1.169.202
Levantamentos básicos	32.903	34.803
Fábrica piloto de produção de celulose	7.500	7.500
MINERAÇÃO	5.648.053	7.489.989
Exploração de minério de ferro da Serra dos Carajás	4.518.500	6.325.900
Exploração de minério da bauxita na área do rio Trombetas	927.353	960.489
Moagem de calcário na zona bragantina e nos municípios de Itaituba e Monte Alegre	2.200	3.600
Exploração de minério de caulim na área do rio Jarí	200.000	200.000
RECURSOS HUMANOS	1.443.049	2.289.400
Pesquisas	35.510	55.095
Capacitação em RH e apoio à moderniz. do sist. educacional	541.543	925.852
Apoio e programas de saúde	864.496	1.299.153
Migrações internas	1.500	2.300
ENERGIA	2.983.300	7.706.300
Ampliação da capacidade da Usina Termoelétrica de Belém e Manaus	407.000	407.000
Construção da Usina Térmica de Rio Branco	26.300	26.300
Construção da Hidrelétrica de Tucuruí, no Tocantins	1.553.000	4.185.000
Novos projetos para atendimento de núcleos da Amazônia, nos rios Trombetas, Cotingo, Jatapu e Jamari	796.000	2.720.000
Inventário dos recursos hidrelétricos das Bacias dos rios Xingu, Tapajós e Madeira	105.000	245.000
Estudos e ampliação das Usinas Hidrelétricas de Curuá-Uma e Coaracy Nunes	(48.000)	(120.000)
Mini-aproveitamento hídrico na Amazônia	(2.000)	(2.000)

Estudos altimétricos da Amazônia	(1.000)	(1.000)
TRANSPORTES	6.522.191	9.336.531
Apoio às áreas preferenciais, inclusive estudos e pesquisas	(589.500)	(1.519.500)
Hidrovias	183.800	351.000
Portos	223.300	289.900
Rodovias	1.796.800	2.703.900
Aeroportos	291.800	784.500
Ferrovias	3.060.000	3.125.000
Embarcações	369.991	555.731
Outros Projetos	7.000	7.000
TELECOMUNICAÇÕES	919.400	1.311.700
Remodelação e expansão do sistema telefônico	919.400	1.311.700
DESENVOLVIMENTO URBANO E MEIO AMBIENTE	1.279.019	1.962.971
Planejamento urbano	437.810	602.600
Organização das administrações municipais	5.460	11.250
Habituação	587.335	999.835
Saneamento geral	83.000	129.500
Saneamento básico	157.084	206.266
Desenvolvimento de comunidade	8.330	13.520
TOTAL	28.288.210	48.873.654

Fonte: SUDAM (1976b)

para a região. No projeto governamental, a implantação de empreendimentos dessa magnitude e importância era assuntos de interesse geopolítico, portanto, fugiam à alçada restrita dos órgãos regionais existentes.

Para tanto, seria necessária uma condução política própria que estivesse no controle direto do governo federal. Assim sendo, o Estado brasileiro concebeu, em fins dos anos setenta, mais um órgão com funções de planejamento regional na Amazônia, que foi o Programa Grande Carajás (PGC). Esse Programa, com estrutura institucional governamental própria, passou a conceder também isenções fiscais, principalmente do imposto de renda, de forma similar ao que era concedido pela SUDAM, duplicando, assim, esforços e recursos financeiros semelhantes, mas viabilizando conseqüentemente a implantação de inúmeros empreendimentos industriais na região (Tabela 6).

Nesse contexto regional mais amplo, não se pode deixar de considerar os resultados gerados pela Zona Franca de Manaus (ZFM) que, através da Superintendência da

Zona Franca de Manaus (SUFRAMA), concedeu também isenções fiscais e financeiras, possibilitando a implantação na parte ocidental da região de importantes setores industriais modernos, como é o caso do pólo eletroeletrônico, pólo ótico, pólo de veículos de duas rodas, etc.

Ao lado dos interesses aglutinados em torno das políticas públicas regionais direcionadas para a Amazônia, devem ser também incluídos os interesses dos grupos econômicos e de países que se associaram na montagem e implantação dos chamados “grandes projetos” de extração mineral e da indústria do alumínio implantados na região, especificamente. Esses interesses externos se associaram aos interesses do governo brasileiro manifestados no II PND, contribuindo decisivamente para a viabilização desses empreendimentos. Portanto, a análise desse processo requer necessariamente a vinculação desse conjunto de relações de interesses que extrapolam as pressões e os interesses locais ou regionais (GUIMARÃES NETO, 1995).

Ao final da implementação do II PND o país não conseguiu se tornar um dos membros do seletivo e reduzido grupo de nações desenvolvidas. Também não foi possível assegurar a articulação existente entre as indústrias de bens de capital e as empresas estatais. Após a execução desse Plano, as empresas de bens de capital ampliaram a sua capacidade produtiva, em face da perspectiva de expansão da demanda por máquinas e equipamentos. Entretanto, na medida em que as empresas estatais começaram a atrasar os seus cronogramas de implantação e/ou financiamento, ou então a demandar um nível insuficiente e instável, o setor de bens de capital entrou em crise.

Tabela 6 – Empreendimentos sidero-metalúrgicos aprovados pelo Programa Grande Carajás, até jan/88

Discriminação	Produto	Produção Prevista (ton/ano)	Investimento Previsto (US\$ mi)
<u>PARÁ</u>			
Ferro-Carajás	Minério de Ferro	35.000.000	4.542,00
Alunorte	Alumina	800.000	570,90
Albrás	Alumínio Primário	320.000	1.289,00
CCM	Silício Metálico	32.000	103,79
Better	Ferro-Gusa	50.000	3,90
Cosipar	Ferro-Gusa	350.000	30,54
Ferro-Ligas do Norte	Ferro-Manganês Alto Carbono	23.000	8,45
	Ferro-Silício Manganês	16.000	
Prometal	Ferro-Manganês Alto Carbono	25.000	36,90
	Ferro-Silício Manganês	22.400	
	Ferro-Mang. Médio/Baixo Carb.	12.000	
Simara	Ferro-Gusa	120.000	15,80
Cojan	Ferro-Manganês Alto Carbono e Ferro-Silício Manganês	150.000	8,01
<u>MARANHÃO</u>			
Alumar	Alumina	500.000	1.256,10
	Alumínio Primário	235.000	
Siderúrgica Vale do Pindaré	Ferro-Gusa	55.000	6,25
Viena Siderúrgica Maranhão	Ferro-Gusa	54.000	5,56
Gusa Nordeste S/A	Ferro-Gusa	53.000	4,36
Serveng Cilvisan	Ferro-Gusa	120.000	8,66
Sicar	Ferro-Gusa	350.000	30,54
Margusa	Ferro-Gusa	54.000	7,53
Metalman S/A	Manganês Elet. Pó	1.000	36,51
	Manganês Elet. Escama	9.000	
	Sint. Óxido Manganês Elet.	6.000	
	Permanganato Potássio	1.000	
Marlloy S/A	Ferro-Manganês Alto Carbono	30.500	20,43
	Ferro-Silício Manganês	19.000	
Cosima	Ferro-Gusa	150.000	24,10
Siderúrgica Maranhão Ltda	Ferro-Gusa	50.000	7,47
Covap	Ferro-Gusa	50.000	6,25
Fermasa	Ferro-Gusa	54.000	7,60
Itapicuru Agro-Industrial	Cimento	214.000	25,58
Construtora Brasil S/A	Ferro-Gusa	55.000	
Siderúrgica Santa Inês Ltda	Ferro-Gusa	84.000	
Irmãos Ayres S/A	Ferro-Manganês Alto Carbono	24.000	
	Ferro-Silício Manganês	16.000	
<u>GOIÁS</u>			
Cimento Araguaia	Cimento	365.000	50,37

Fonte: Programa Grande Carajás

Elaboração: IDESP (1988)

Para Castro e Souza (1985, p. 33), esse Plano já continha em si uma perspectiva de insucesso, pois enquanto um dos seus objetivos era tornar o país livre dos problemas energéticos privilegiava setores de intenso consumo energético como a metalurgia e a petroquímica. Além disso, proponha a superar conjuntamente a crise e o subdesenvolvimento do país, em meio a uma crise de reprodução do capital a nível mundial. Em suma, embora a concepção pragmática fosse politicamente adequada, não encontrava amparo para que alcançasse sucesso total do ponto de vista econômico.

Em consequência disso, foi eminente a manifestação da crise em fins de 1979 e início dos anos oitenta: no cenário externo, em decorrência de mais um choque nos preços internacionais do petróleo; no cenário interno, por causa da queda acentuada de demanda dos setores de bens de consumo duráveis e não-duráveis, e da desaceleração dos investimentos estrangeiros no setor produtivo, transferindo-se estes para o mercado especulativo ou sendo alocados na agroindústria exportadora e/ou mineração (TAVARES; ASSIS, 1985).

Com a eclosão do segundo choque dos preços do petróleo, a restrição do financiamento externo ampliou-se consideravelmente, agudizando-se a partir da declaração de moratória por parte do México, em 1982. Conseqüentemente, houve uma extinção do mercado voluntário de crédito para países em desenvolvimento, rompendo o padrão de financiamento do setor público brasileiro. De forma adicional, a retomada do crescimento da economia americana, a partir de 1984, fêz-se acompanhar de déficits crescentes na balança de transações correntes, do aumento de déficit fiscal e da dívida pública e da ampliação do financiamento externo, impondo ao mercado internacional uma valorização constante do dólar (CARNEIRO, 2002; CARVALHO, 1997c).

Diante desse quadro, o Estado brasileiro foi forçado a desacelerar o ritmo da sua economia, determinando, logo de início, uma maxidesvalorização do cruzeiro em relação ao dólar, estimulando os exportadores e punindo os importadores. Em seguida, apresentou um

programa de austeridade para os setores público e privado, principalmente para o primeiro, que se resumia a restringir as políticas monetárias e de crédito, a aumentar a taxa de juros, a ampliar a capacidade fiscal do governo, a liberar os preços, a conter os gastos públicos, a alterar a lei salarial, e a retomar os incentivos a exportação (TAVARES; ASSIS, 1985, P. 75).

Isso gerou um conflito no interior do poder do Estado, entre o setor industrial nacional e o setor bancário. Enquanto o setor de bens de capital nacional sentia-se ameaçado pelo corte dos investimentos nas estatais, que constituíam seu maior mercado consumidor, o setor bancário considerava-se ameaçado pela Banco do Brasil, visto a perspectiva deste se transformar em banco puramente comercial (MENDONÇA, 1986, p. 92).

Nessas circunstâncias, a economia brasileira permeou a década de oitenta vivendo a decomposição de um pacto de dominação e um impasse político. Mesmo diante dessa realidade, foram concebidos o III Plano Nacional de Desenvolvimento, que tentou coordenar o planejamento a nível nacional, e o III Plano de Desenvolvimento da Amazônia, que reiterava mais uma vez as teses de desenvolvimento para a região concebida pelo Estado brasileiro – ocupação e integração nacional. Como os mecanismos de intervenção continuavam os mesmos do Plano anterior, a Amazônia se preparou, através do III PDA, para enfrentar os anos oitenta, muito embora, devido à crise fiscal-financeira do Estado brasileiro (que será detalhada em item específico adiante), não tenham sido mais concebidos novos empreendimentos de médio e grande porte para implantação na região.

Por sua vez, como a tônica do planejamento foi secundarizada pelo Estado brasileiro em detrimento do controle da inflação, do desequilíbrio da balança de pagamento e da crise da dívida externa, em suma, dos problemas de ordem conjuntural, não constou o III PDA de instrumentos de política econômica capazes de viabilizar as suas metas previstas. Na verdade, constituiu-se muito mais em um plano de intenções sem fundamentação técnica do

que propriamente como um plano de desenvolvimento regional (CARVALHO, 1987, p. 151-154).

Esse momento caracterizou-se muito mais como o início do fim do planejamento do desenvolvimento regional na Amazônia do que a simples continuidade do modelo amazônico de desenvolvimento concebido pelo Estado brasileiro. Isso coincidiu, por sua vez, com a interrupção do processo de desconcentração espacial da produção no país, sem alteração significativamente do padrão nacional de concentração econômica, nem o da divisão interregional do trabalho vigente, pois as relações de dominação econômica continuaram sendo determinadas pela região mais desenvolvida do país (GUIMARÃES NETO, 1995).

Contudo, em contrapartida, esse processo permitiu com se espraiasse por todas as regiões do país a acumulação capitalista dominada pelo capital industrial monopolista, propiciando uma relativa homogeneização do espaço econômico brasileiro.

3.2 INTEGRAÇÃO COMPETITIVA E EFICIÊNCIA REGIONAL: A PRIORIDADE DOS ANOS NOVENTA

O ambiente econômico brasileiro se moldou completamente diferente nos anos da década de 1990. Diante da necessidade de enfrentar e responder com mais rapidez à movimentação de capitais no mercado internacional, à globalização dos mercados e à formação de blocos econômicos regionais, paralelamente à urgência de superar a crise por que estava passando a economia brasileira, o governo brasileiro impôs uma série de mudanças na estrutura e nas condições de reprodução econômica no país, adotando uma nova forma de ação e de intervenção nas relações econômicas internas e externas.

Ao florescer os anos noventa a economia brasileira se viu diante de um novo ambiente econômico internacional. O investimento não estava mais restrito geograficamente, mas estava fluindo com enorme velocidade para qualquer lugar do globo onde se apresentem

as melhores oportunidades de rentabilidade, importando agora a qualidade da oportunidade de investimento (OHMAE, 1996).

Antes, a maior parte dos fluxos de investimentos transnacionais era decorrente de transações entre governos ou com agências de financiamento multilateral. Com a adoção de uma nova forma de atuação do capital financeiro em escala global, resultando na chamada globalização financeira²⁸, a supremacia dos investimentos que transita entre os países é de caráter privado²⁹ (Tabela 7), movimentado *in limite* entre as grandes corporações transnacionais e as suas filiais, sem a intermediação dos governos nacionais, e sem limites de fundos e recursos a nível internacional.

Tabela 7 – Fluxo líquido de capital para economias emergentes – 1991-2000

Discriminação	(US\$ bilhões)									
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Fluxos Privados Totais	118,1	120,6	176,3	143,4	192,9	213,8	148,8	66,2	68,3	118,5
Investimento Direto	31,5	35,3	57,9	84,7	93,0	113,5	142,6	132,4	118,5	128,4
Investimento Portfólio	24,7	55,6	98,7	104,9	38,3	74,0	66,7	27,1	21,6	40,2
Outros Investimentos	62,0	29,7	19,6	-46,3	61,7	26,4	-60,5	-93,3	-71,8	-50,1
Créditos Oficiais	36,0	23,1	19,1	8,6	28,8	-17,9	24,4	43,6	9,4	-2,4
Troca de Reservas	-51,2	-58,8	-70,3	-64,0	-118,0	-108,7	-74,2	-49,9	-51,1	-76,1

Fonte: IMF World Economic Outlook

As corporações transnacionais, para manterem a sua competitividade e garantirem a sua sobrevivência na concorrência intercapitalista no mercado global, estruturaram um sistema de redes de relações cooperativas e de alianças estratégicas intra-firmas (CARVALHO, 1997b), que tem permitido, por um lado, explorar os mais variados e atraentes mercados e as concentrações de recursos mais vantajosas, aonde quer que se localizem esses mercados e recursos econômicos, sem a necessidade de realização de acordos comerciais com

²⁸ A globalização financeira se constitui num “processo de institucionalização unificado de um mercado de ativos líquidos e de obrigações em âmbito mundial” (CARVALHO, 1997b), tendo resultado da crise do dólar nos anos setenta e da política da diplomacia forte e das políticas econômicas implementadas pelos governos Reagan e Thatcher nos anos oitenta.

²⁹ Quando houve a retomada dos fluxos de capitais em direção aos países emergentes nos anos noventa, foi predominantemente ou quase exclusivamente oriundo de fluxos privados, tendo atingido o seu ápice em 1996 (US\$ 224,2 bi), antes da eclosão da crise asiática, tendo declinado a partir de então, mas sem a contrapartida de créditos oficiais (CARNEIRO, 2002).

os países anfitriões; e, por outro lado, a formação de modernas estruturas de mercados concentrados e diferenciados, sem a perda da concorrência intercapitalista e das vantagens decorrentes da competição oligopolista.

Subsídios governamentais, e interesses de estado dos países para onde se transferem os investimentos das corporações transnacionais, deixaram de ser relevantes ou determinantes para a tomada de decisões, sendo muito mais importante a participação ou magnitude daquele mercado na configuração da unidade de negócios da economia global.

A tecnologia da informação desenvolveu-se a tal ponto que torna irrelevante e até mesmo desnecessária a presença de uma estrutura de negócios de cada empresa que se instale em um país; portanto, as grandes corporações podem operar seus negócios em diferentes partes do mundo a partir da sua rede de negócios e sob o comando unificado de uma holding, que determina as melhores estratégias comerciais e produtivas, os mercados a serem operados, os níveis de rentabilidade de cada investimento, etc (OHMAE, 1996).

A informação, pautada pelo desenvolvimento tecnológico em constante evolução, tem se constituído em fator mais relevante para a configuração dos fluxos de atividade econômica, do que os clássicos determinantes de localização de matérias-primas, fontes de energia, infra-estrutura física, limites fronteiriços, e outros. Com isso, não existem mais limites físicos ou geográficos ou barreiras econômicas à participação e livre movimentação de capitais transnacionais, e as alianças intercapitalistas podem ser estabelecidas a nível real e virtual, sem a participação dos estados-nações.

A estratégia de desenvolvimento de um estado-nação, no contexto da economia global, não pode mais ficar restrita ao interesse nacional ou aos interesses da soberania nacional. Proteger e explorar os seus recursos naturais de forma restrita aos interesses estritamente nacionais significa para o mercado globalizado retardar o crescimento econômico, restringir a captação de recursos internacionais, e levar a economia à estagnação.

A lógica do momento não é ficar de fora do mercado global, mas participar ativamente do seu contexto, aproveitando as melhores oportunidades de investimento.

A necessidade de participação no mercado global associado à crescente preocupação dos estados-nações em também se protegerem dos riscos e prejuízos da globalização econômica, tem obrigado alguns países a adotarem um processo de regionalização de seus mercados, sob a forma de “blocos regionais”.

Esses blocos, que se constituem em acordos bilaterais de comércio, com tarifas internas reduzidas ou abolidas, têm levado diversos conjuntos de países a se associarem sob a forma de áreas de livre comércio, uniões aduaneiras ou mercados comuns, criando assim mecanismos e alternativas para enfrentar as novas condições de competitividade internacional. Essas iniciativas não se contrapõem nem excluem o processo de globalização; ao contrário, nada mais são do que alternativas complementares de busca de mercados mais amplos, tanto no âmbito regional quanto global³⁰.

Mas, da mesma forma que a globalização, a regionalização dos mercados impõe aos estados-nações uma renúncia voluntária a algumas das prerrogativas de soberania nacional, subjugando-os a diretrizes de políticas macroeconômicas extranacionais comuns, através das quais os interesses (macro)regionais tendem a se sobrepor aos interesses nacionais (MARTINS, 1998, p. 38).

Diante dessa realidade, e pressionado pelo quadro nacional de instabilidade, recessão econômica e inflação descontrolada, que caracterizava os anos findos da década de oitenta, o governo brasileiro iniciou os anos noventa promovendo (e mantendo ao longo dessa década) um amplo processo de liberalização e desregulamentação da economia nacional, que

³⁰ Ao mesmo tempo têm se destacado no contexto global diversas unidades geográficas, de cunho acentuadamente econômico, inseridas ou não no espaço geográfico de um estado-nação, que têm como foco o mercado global, acolhem favoravelmente o investimento estrangeiro, a propriedade estrangeira e os produtos estrangeiros, e que são motores do desenvolvimento tão poderosos, que se destacam muito mais do que importantes estados-nações existentes. É o que Ohmae (1996) denomina de “estados-regiões”, como o norte da Itália, Hong-Kong, o Vale do Silício, as cidades de Fukuoka e Kitakyushu no norte da ilha japonesa de Kyushu, e outras.

expôs a economia nacional à competição internacional; a deslegitimação do papel do estado na condução deliberada do desenvolvimento econômico nacional; e, a inserção do país em um projeto de regionalização específico, centrado na constituição do Mercosul.

A liberalização atingiu todos os aspectos das relações econômicas internacionais do país, ocasionando uma abertura econômica nas dimensões comercial, produtiva, tecnológica e financeira (GONÇALVES, 2003, p. 92). No âmbito da esfera comercial, a abertura da economia ocorreu através da suspensão das barreiras não tarifárias e da redução das alíquotas de importação. Embora esse processo tivesse iniciado em 1988, consolidou-se efetivamente de 1990 em diante, tendo as primeiras decisões de mudanças se concretizado pela Medida Provisória 158, de 15/03/90, e através do documento “Diretrizes Gerais para a Política Industrial e de Comércio Exterior”, em junho/1990, no início do governo Collor (LACERDA, 1998, p. 106).

As diretrizes contidas nesses documentos privilegiavam a questão da competitividade e o aumento da eficiência na produção e comercialização de bens e serviços, que deveriam ser alcançados através da modernização e reestruturação da indústria nacional, resultando, de antemão, na abolição de uma lista de cerca de 1.300 produtos com importação proibida por competirem com similares nacionais³¹, e em uma acentuada redução da tarifa alfandegária para todos os setores produtivos.

Como esse processo, no âmbito da estrutura comercial, associou-se à valorização cambial ocorrente no país, provocou uma substancial elevação do coeficiente de importação nacional ao longo da década de noventa (CARNEIRO, 2002, p. 313), tendo este ultrapassado o nível das exportações a partir de 1994, ocasionando uma deterioração permanente no saldo da balança comercial brasileira.

³¹ Os regimes especiais de importação foram reduzidos ao drawback, à ZFM e ao setor de tecnologia da informação (CARNEIRO, 2002, p. 313).

No âmbito da esfera produtiva, a abertura econômica se deu à base da desnacionalização de parcela expressiva das empresas brasileiras, principalmente das controladas pelo setor público, da queda da reserva de mercado na informática, da permissão para registro de patentes no setor bioquímico, da equiparação da empresa estrangeira à empresa nacional, do afrouxamento na legislação de remessa de lucros, e de outras medidas que permitiram o aumento do investimento direto estrangeiro (IDE) no país e a conseqüente expansão do domínio das corporações transnacionais.

A ausência de restrições à participação do capital estrangeiro no processo de privatizações no país foi determinante, mas não o único, para o ingresso de IDE no país e para as fusões e incorporações que se processaram na estrutura industrial brasileira nos anos noventa. Entre 1992-94 foi dada prioridade para a privatização dos setores industriais relativos à siderurgia, extração de minerais, química e petroquímica e, após esse período, para os serviços de utilidade pública – principalmente nos ramos de telecomunicações e energia elétrica, e o setor bancário – incluindo a transferência da quase totalidade do segmento de bancos públicos estaduais para o controle privado³².

Ao longo dos anos noventa o IDE acumulado no país foi de US\$ 103 bilhões, tendo a sua maior parte se transferido no período posterior a 1995, mais precisamente no período 1998-2000, justamente quando se acelera o processo de privatizações no país (Tabela 8). Por coincidência, esse mesmo período é o que também ocorre o ápice das fusões e aquisições “transfronteiras” totais no mundo, seja nos países desenvolvidos seja nos países em desenvolvimento, portanto, o que ocorre no Brasil não se constitui em um fato isolado.

³² No período 1991-2002 foram transferidas para o controle do setor privado, através do Programa Nacional de Desestatização - PND, 68 empresas públicas, gerando uma receita de US\$ 70,8 milhões (incluindo débitos transferidos).

Tabela 8 – Investimento Direto Estrangeiro no Brasil, por país de origem – 1995, 2000

País	(US\$ milhões)			
	31/12/95		21/12/00	
	Estoque	%	Estoque	%
Estados Unidos	10.852	26,0	24.500	23,8
Espanha	251	0,6	12.253	11,9
Holanda	1.546	3,7	11.055	10,7
França	2.031	4,9	6.931	6,7
Alemanha	5.828	14,0	5.110	5,0
Portugal	107	0,3	4.512	4,4
Itália	1.259	3,0	2.507	2,4
Japão	2.659	6,4	2.468	2,4
Suíça	2.815	6,8	2.252	2,2
Canadá	1.819	4,4	2.028	2,0
Suécia	567	1,4	1.578	1,5
Reino Unido	1.863	4,5	1.488	1,4
Argentina	394	0,9	758	0,7
Bélgica	558	1,3	657	0,6
Paraísos Fiscais*	4.186	10,0	13.502	13,1
Outros Países	4.962	11,9	11.415	11,1
Total	41.696	100,0	103.015	100,0

Fonte: BACEN

Elaboração: SOBEET

Desse total de IDE transferido para o país, 2% se restringiu à agricultura, pecuária e extrativa mineral, 34% ao setor industrial, e 64% dirigiu-se para o setor serviços, onde se encontram os ramos de telecomunicações, energia elétrica e gás, intermediação financeira, comércio, etc (Tabela 9). Do ponto de vista de predominância do capital estrangeiro, quase a metade do valor das privatizações realizadas pelo governo brasileiro na década de noventa e anos iniciais de 2000 foi oriunda de IDE, sendo o restante proveniente de capitais de origem nacional.

Na esteira desse processo de desnacionalização, definiu-se também a abertura econômica na esfera financeira, com mudanças expressivas no controle da propriedade do sistema financeiro, além da ampliação da conversibilidade da conta de capital do balanço de pagamentos³³.

³³ A conversibilidade da conta de capital se traduz na facilidade com que são permitidas as entradas e saídas de capitais de residentes e não residentes, portanto, a conversão da moeda estrangeira em moeda nacional, para fins de investimento ou empréstimo.

Tabela 9 – Investimento Direto Estrangeiro no Brasil, por setor de destino – 1995, 2000

País	(US\$ milhões)			
	31/12/95		21/12/00	
	Estoque	%	Estoque	%
AGRICULTURA, PECUÁRIA E EXTRATIVA MINERAL	925	2,2	2.401	2,3
INDÚSTRIA	27.907	66,9	34.726	33,7
Automotivo	4.838	11,6	6.351	6,2
Produtos químicos	5.331	12,8	6.043	5,9
Alimentos	2.828	6,8	4.619	4,5
Máquinas e equipamentos	2.354	5,6	3.324	3,2
Demais indústrias	12.556	30,1	14.389	14,0
SERVIÇOS	12.864	30,9	65.888	64,0
Telecomunicações	399	1,0	18.762	18,2
Serviços prestados a empresas	4.952	11,9	11.019	10,7
Intermediação financeira	1.638	3,9	10.671	10,4
Energia elétrica e gás	0	0,0	7.116	6,9
Comércio	2.886	6,9	10.240	9,9
Demais serviços	2.988	7,2	8.080	7,8
Total	41.696	100,0	103.015	100,0

Fonte: BACEN

Elaboração: SOBEET

No primeiro caso, buscou o governo ampliar a concorrência e introduzir inovações e reduzir a sua participação no setor, resultando com essas medidas na fusão e incorporação de inúmeros estabelecimentos bancários privados, e na privatização da quase maioria dos bancos estaduais, propiciando assim um amplo processo de desnacionalização no setor, visto que em grande maioria as aquisições se deram com base no capital estrangeiro; no segundo caso, foi fundamental a decisão do governo em: a) permitir as instituições financeiras comprarem moeda estrangeira livremente no mercado flutuante de câmbio, a partir de 1992; b) equiparar a empresa estrangeira à empresa nacional, permitindo assim acesso ao sistema de crédito público e a incentivos fiscais, a partir de 1994; c) suprimir a proibição de remessa de *royalties* por marcas e patentes, a partir de 1994; e, d) dispensar documentação para operações de repatriação de recursos e também para a constituição de disponibilidades no exterior, por parte de pessoas físicas e jurídicas, residente ou domiciliada no país, a partir de 1996 (CARNEIRO, 2002).

Na esfera tecnológica, a abertura econômica propiciou uma especialização da estrutura produtiva, cujo desenvolvimento se deu com base no aumento do coeficiente de importação, com predominância quase absoluta de bens de capital. Os demais setores produtivos evoluíram nessa esfera, mas não de forma expressiva como no de bens de capital. Esse processo acelerou-se após 1994, quando em função do Plano Real ocorreu a valorização do câmbio. Em conseqüência, o país tornou-se bastante dependente das importações para o desenvolvimento tecnológico do setor produtivo, impondo um retrocesso no processo anterior de desenvolvimento com bases nacionais, sem que isto tenha resultado em melhorias ou ganhos proporcionais no mercado externo.

Esse processo de desnacionalização do controle da propriedade de parte da estrutura produtiva no país, do qual a privatização foi um elemento fundamental, não se reduziu a simples transferência de mãos de empresas do setor público para o setor privado, mas corporificou um novo papel do Estado na economia brasileira. Concebeu-se, através do que Oszlak (1998, p. 66) denomina de “privatização sistêmica”, a reconfiguração do papel do Estado em relação ao atendimento das demandas da sociedade, ao atendimento da manutenção e apoio à infra-estrutura econômica, e ao jogo de interesses que se entrelaçam em busca da manutenção do poder do Estado.

Ao efetivar a concepção de uma nova estratégia de valores, amparada no mecanismo de substituição do papel do estado pelo setor privado, não somente em determinadas áreas da atividade econômica mas também em áreas de atendimento social, a privatização sistêmica promoveu a “deslegitimação” do setor público no país, transferindo assim para a iniciativa privada a responsabilidade pelo atendimento de determinadas e importantes demandas que antes se dirigiam ao Estado, e o cumprimento e obediência aos acordos institucionais e legais estabelecidos no contexto social.

Em suma, a transferência não se deu apenas no controle da propriedade mas também nos mecanismos de controle social, que passam para a competência do âmbito privado, sobretudo, do segmento controlado pelo capital estrangeiro. A mudança não foi apenas quantitativa – mais ou menos Estado, mas também qualitativa: processou-se na estrutura interna dos pilares de sustentação do Estado, ocorreu “por dentro” do papel secularmente concebido para a ação do Estado na sociedade (SALLUM JÚNIOR, 1998, p. 253).

Essa mudança de orientação estratégica assumida pelo Estado brasileiro, não muito diferente da adotada pela maioria dos estados-nações na nova ordem econômica global, não pode ficar desvinculada de uma diretriz central no formato do modelo de desenvolvimento que tem sido proposto para o país a partir do início dos anos noventa, que é a necessidade de competição pela participação nas disponibilidades financeiras globais e no sistema produtivo integrado que está sendo construído pela ação das corporações transnacionais em diversas regiões do global. Em outras palavras, a necessidade de inserção do país no sistema mundial, em um novo patamar, da forma como este vem se configurando desde a prevalescência da globalização, ensejou e determinou ao país a concepção de uma estratégia nacional diferenciada para o desenvolvimento de sua economia.

Essa nova estratégia, desencadeada a partir do governo Collor, tem sido definida como de *integração liberal* da economia nacional ao sistema econômico global (ARAÚJO, 2000; GONÇALVES, 2003; SALLUM JÚNIOR, 1998). Como se percebe, o motor evolutivo dessa nova estratégia passou a ser a concorrência, decorrendo uma substituição do modelo de desenvolvimento que privilegiava a garantia do mercado interno – política de demanda, pelo modelo que busca incessantemente a ampliação da concorrência – política de oferta.

Isto impôs uma ruptura definitiva com o velho padrão nacional-desenvolvimentista que fomentava o modelo de desenvolvimento nacional presente até meados dos anos oitenta. Agora, os pilares de sustentação do crescimento econômico não estão mais assentados no tripé empresa estatal-empresa multinacional-empresa nacional privada, mas sim apoiados nos investimentos realizados fundamentalmente pela empresa privada, principalmente do capital estrangeiro ou, melhor dizendo, dos interesses das corporações transnacionais em canalizar para o país os seus investimentos (CARNEIRO, 2002; SALLUM JÚNIOR, 1998).

Nesse novo modelo, não se busca mais construir e/ou manter uma estrutura industrial nacionalmente integrada, localizada em diversas áreas do mercado, e voltada para os mais amplos setores produtivos, com vistas a garantir no espaço nacional a produção demandada pelo mercado interno, mas sim, preferentemente, preservar e dinamizar aqueles ramos industriais que consigam competir abertamente no mercado global. O atendimento da demanda por aqueles produtos pertinentes aos ramos produtivos ineficientes será realizado essencialmente pelo mercado globalizado.

Dando prioridade à especialização produtiva, e como isso não está dissociado da variável espacial onde se localizam os ramos produtivos mais competitivos, impôs essa nova estratégia a uma secundarização da problemática regional no país; isto é, as políticas compensatórias que vinham sendo adotadas para enfrentar as desigualdades regionais no país, desde os anos sessenta, ficaram em segundo plano, não mais tendo sentido os tradicionais mecanismos de desenvolvimento regional (ARAUJO, 2000; RODRIGUES, 2003).

Isto posto, o modelo de planejamento regional, sob o qual estava assentada a SUDAM e a SUDENE, deixou de ter importância estratégica para o desenvolvimento nacional, assim como para o cenário da economia global. Agora, em plena época de domínio das relações globais, as decisões estratégicas das corporações capitalistas, sejam nacionais ou transnacionais, determinam com que quaisquer dos seus sub-espacos regionais se

configurem no espaço adequado para internalização dos investimentos de capital, desestruturando-se assim a política interna de diferenciação dos espaços regionais. Com isto, é penalizado aquele sub-espaço regional que não apresenta as mesmas condições estruturais para uma melhor valorização do capital em relação ao(s) sub-espaço(s) mais desenvolvido(s).

Esta realidade se tornou mais crítica à medida que foram aprofundando as negociações para a consolidação do Mercosul, pois quando o espaço nacional está inserido em um processo de regionalização macroeconômica, os sub-espaços regionais internos se constituem em sub-espaços regionais externos, no âmbito da regionalização estabelecida. Nesta situação, a política interna de desenvolvimento fica subordinada à política macrorregional de desenvolvimento e, com isto, a competição pela localização dos investimentos ocorre simultaneamente nos âmbitos *inter* e *intra*-regionais, enquanto ainda sub-espaço da economia global.

Portanto, foi-se estruturando no país, ao longo dos anos noventa, uma política seletiva que, indiretamente, tem privilegiado as regiões e locais mais promissores do ponto de vista da concorrência global, impondo conseqüentemente, do ponto de vista da dinâmica regional, o que Amaral Filho (1995, p. 332-333) tem denominado de substituição do critério de homogeneidade regional pelo de eficiência regional. Por conta disso, tem-se evidenciado com muita clareza, nesses últimos anos, uma verdadeira indefinição e atomização da política de desenvolvimento regional no país.

4 A CRISE DO PLANEJAMENTO REGIONAL NO BRASIL

A economia capitalista desenvolve-se à base de um contínuo processo de acumulação de capital. Mas para que este ocorra é necessário que haja uma expansão dos investimentos, sob pena de inviabilizar qualquer perspectiva ou modelo de desenvolvimento concebido, e essa expansão somente ocorre quando são preenchidas basicamente duas condições essenciais: que haja predisposição dos agentes econômicos para investir, e que exista disponibilidade de financiamentos.

Independente do estágio evolutivo de desenvolvimento de uma determinada economia capitalista, sem que haja a perspectiva de realização de lucros futuros não haverá a predisposição dos agentes econômicos em empreender novos investimentos produtivos; por sua vez, para alavancar e garantir a manutenção desses novos investimentos que irão reproduzir o processo de acumulação de capital é necessário que estejam à disposição dos investidores mecanismos que garantam fontes de financiamentos adequados e perenes.

Para tanto, é preciso que essa disponibilidade de financiamentos que irá condicionar as decisões de investimento não se resume somente a créditos do tipo *finance* (de curto prazo), mas que abranja principalmente linhas de financiamentos do tipo *funding* (de longo prazo)³⁴, devido a necessidade de vinculação dessa expansão dos investimentos com o projeto de desenvolvimento que irá incentivar ou propiciar perspectivas de resultados favoráveis a esses investimentos, e também pela necessidade de disponibilidade de financiamentos de longo prazo para dar cobertura à amortização do crédito bancário face a

³⁴ *Finance* se constitui no adiantamento, por parte do sistema bancário, de crédito de curto prazo ao investidor para que este possa dispor de suficientes recursos monetários para pôr em funcionamento o seu projeto. *Funding*, ao contrário, constitui-se na mobilização de recursos financeiros que precisam ficar à disposição dos investidores produtivos por um prazo mais longo e que, portanto, procedem da canalização de poupança (BAER, 1993).

freqüente ocorrência de baixo retorno do fluxo de receitas oriundo do investimento, no curto prazo.

Entretanto, a esse quadro se coloca uma questão de fundamental importância: como se processa essa expansão dos investimentos quando o cenário macroeconômico se evidencia em situação de crise, ou seja, naquela situação definida por Beluzzo e Almeida (2002, p. 76-78) como de ruptura do estado convencional de formação das expectativas dos agentes econômicos em relação à eficácia da política econômica em garantir a rentabilidade do estoque da riqueza como um todo?

Evidentemente que se poderia dizer que independente desse quadro é possível a ocorrência de novos investimentos, principalmente de caráter privado, como é o caso ocorrente nas economias capitalistas desenvolvidas, onde o setor público não é o principal agente do dinamismo econômico. Nas economias subdesenvolvidas, o Estado se evidencia como o responsável maior pelo dinamismo do crescimento econômico e, diante desse quadro de manifestação de crise, ocorre uma certa restrição na ampliação dos investimentos, muito embora atualmente com a formação dos fundos privados de pensão e de investimentos venha ocorrendo uma participação importante desse segmento na geração dos investimentos econômicos.

Mesmo assim, nas economias subdesenvolvidas o fortalecimento das decisões de investimento, sobretudo privado, depende da recomposição da capacidade de investimento do setor público, seja para fomentar demanda direta ao próprio setor privado seja para garantir condições de infra-estrutura à atividade econômica. Além disso, o equacionamento do Estado propicia aos setores demandantes de créditos os recursos necessários para financiamento, subsidiando os empreendimentos privados e até mesmo estatais, elevando assim a formação bruta de capital fixo do sistema econômico (BIASOTO JR, 2004).

No caso da economia brasileira essa realidade foi construída com grandes entraves ao longo do seu processo de industrialização, mas não impossibilitando com que se disponibilizasse aos investidores recursos financeiros suficientes para efetivarem a transformação da estrutura produtiva nacional, principalmente na primeira metade dos anos setenta, quando o país atingiu elevadas taxas de crescimento econômico, com significativa expansão dos investimentos produtivos.

Entretanto, a partir daí iniciou-se um processo que culminou nos anos oitenta com a inversão desse quadro e a ocorrência do que O'Connor (1977, p. 14) denominou de "crise fiscal do Estado", ou seja, um quadro permanente em que os gastos superaram as receitas públicas e, por conta disso, o Estado brasileiro entrou em uma crise fiscal que solapou e reduziu drasticamente a sua participação no financiamento do desenvolvimento nacional.

Como isso repercutiu sobre o processo desenvolvimentista que vinha ocorrendo na economia brasileira, com forte impacto sobre o desenvolvimento regional, pretende-se, por conseguinte, evidenciar nesta seção as causas que determinaram essa crise fiscal e também financeira enfrentada pelo Estado brasileiro, sobretudo nos anos oitenta, sendo este tema tratado na primeira das subseções existentes; em seguida, pretende-se mostrar porque e de que forma as políticas econômicas adotadas pelo Estado brasileiro priorizaram os programas de estabilização econômica em detrimento das estratégias de planejamento nacional; e, por fim, na última subseção, evidenciar a reorientação das estratégias de integração e desenvolvimento nacional e regional ocorrente nos anos noventa.

4.1 A CRISE FISCAL E FINANCEIRA DO ESTADO BRASILEIRO

4.1.1 A “Imaginação Reformista” implementada na estrutura fiscal do Estado brasileiro

No início dos anos sessenta, logo após a eclosão da industrialização pesada no país, já se evidenciava na economia brasileira a manifestação de uma crise no seu padrão de financiamento, exigindo a resolução de alguns fatores estruturais então existentes, dentre outros: a ficção da moeda estável na legislação econômica, a desordem tributária, a propensão ao déficit orçamentário, as lacunas no sistema financeiro, e os pontos de atritos criados pela legislação trabalhista (SIMONSEN; CAMPOS, 1979, p. 119).

A estrutura de financiamento existente até meados dos anos cinquenta, em grande medida tinha se apoiado nos ganhos decorrentes do mercado exportador cafeeiro, mas com a ampliação da industrialização no país, agora baseada no modelo de desenvolvimento “para dentro”, passou a haver a exigência não somente de outras fontes de financiamento, mas principalmente de uma maior suporte de capital disponível para a acumulação de capital.

O governo militar, pós 1964, cuidou de eliminar esses entraves e de criar mecanismos para a concepção de um novo padrão de financiamento para o país capaz de manter o ritmo e a estrutura de industrialização implantada. A princípio, tentando corrigir as distorções na alocação de recursos decorrentes da contradição entre moeda estável fictícia *versus* elevadas taxas de inflação, adotou o governo o instituto da correção monetária no país. Inicialmente aplicado às Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional - ORTN, foi em seguida estendido às letras imobiliárias, e depois aos demais títulos privados, inclusive sobre os débitos fiscais em atraso, o ativo imobilizado, os aluguéis, prestações e saldos devedores dos financiamentos imobiliários, o mercado de capitais, sendo, na seqüência, criado o título de renda real fixa, que se tornou em um poderoso instrumento de atração de poupanças privadas em escala ampliada.

Paralelamente a isso, o governo imprimiu um esforço de reorganização institucional, com a criação do Banco Central e a readequação do papel do Banco do Brasil e dos bancos comerciais no sistema econômico, a criação do Sistema Financeiro de Habitação com a conseqüente criação do Banco Nacional de Habitação e, posteriormente, a definição das funções dos bancos comerciais, bancos de investimento e desenvolvimento, sociedades de crédito e financiamento, sociedades de investimento, associações de poupança e empréstimos, etc (SIMONSEN; CAMPOS, 1979, p. 126).

Ao mesmo tempo, o governo ampliou o raio de abrangência da política de incentivos fiscais, estendendo esses benefícios a projetos aprovados pela SUDENE e pela SUDAM, assim como a projetos de caráter setorial aprovados pelo Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal – IBDF (reflorestamento), pela Superintendência do Desenvolvimento da Pesca – SUDEPE (pesca), e pela Empresa Brasileira de Turismo – EMBRATUR (turismo).

Complementando o raio de ação da nova política econômica, foi concebida uma nova reforma tributária que permitiu a substituição de impostos indiretos em cascata por impostos sobre o valor adicionado (como foi o caso do imposto sobre vendas e consignações, que foi substituído pelo imposto sobre circulação de mercadorias – ICM), desonerando a produção e estimulando a ampliação do processo produtivo; a substituição dos impostos destituídos de funcionalidade econômica, como o imposto de selo (incidente sobre contratos) que, pela Constituição Federal de 1967, deu origem ao imposto sobre operações financeiras (IOF), ampliando o estoque de capital à disposição do governo face se constituir em importante reserva monetária; e a reordenação das competências fiscais dos entes federativos do país, transferindo a definição das regras de incidência dos impostos estaduais e municipais para leis complementares e por decisão do Senado Federal, restringindo assim a superposição tributária e a incidência de guerra fiscal entre estados e municípios.

Com a edição do Ato Institucional nº 1 que, em seguida, foi incorporado ao texto da Constituição Federal de 1967, o Poder Legislativo foi proibido de aumentar o total de despesas na votação do orçamento federal, coibindo assim o descontrole orçamentário e imprimindo maior austeridade nas contas públicas, dotando o governo de maior flexibilidade e capacidade no planejamento das suas despesas.

No que concerne ao âmbito das relações trabalhistas, procurando diminuir os impactos na folha de pagamentos das empresas e as permanentes tensões salariais, que restringiam a disponibilidade de recursos para investimento, adotou o governo, a partir de 1965, uma fórmula de política salarial que garantia os reajustes salariais não mais pelos picos inflacionários do período considerado, mas sim pela média do período. De forma mais precisa, essa fórmula calculava os reajustes salariais para os próximos 12 meses com base no salário médio real dos últimos 24 meses, acrescido de um percentual reduzido que passaria a representar os aumentos de produtividade (SIMONSEN; CAMPOS, 1979, p. 108).

Em síntese, foi adotado um mecanismo que passou a incorporar apenas metade do resíduo inflacionário nos reajustes salariais, o que levou a uma erosão do poder aquisitivo combinado com a expansão do lucro dos empreendimentos produtivos no país. De forma associada, o governo criou o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS que amenizou os problemas de indenização e da estabilidade no emprego, desonerando as empresas do seu passivo trabalhista, mas que de forma mais contundente criou um *funding* específico e disponível (a partir da contribuição das empresas) para o financiamento do sistema de habitação no país, administrado pelo próprio governo.

Enfim, essas medidas inovadoras adotadas pelo governo militar não somente propiciaram o surgimento de *fundings* diversos que reestruturaram a capacidade de financiamento do país, mas criaram um clima favorável para o investimento estrangeiro e para

um acesso mais fácil do país a empréstimos externos, possibilitando um elevado nível de investimentos, principalmente em infra-estrutura econômica.

4.1.2 A manifestação da crise fiscal-financeira do Estado brasileiro

A adoção de uma política claramente voltada para o desenvolvimento econômico propiciou com que no período seguinte, mais precisamente entre 1968 e 1973, tenha ocorrido uma expressiva expansão do produto global brasileiro, assim como dos produtos setoriais. O PIB evoluiu a uma taxa média de 11% nesse período (atingindo 13,94% em 1973), propiciando um crescimento mais do que proporcional ao que vinha sendo alcançado, na média, entre o pós-guerra e o início dos anos sessenta (Tabela 10).

Tabela 10 - Evolução do PIB - Brasil - 1961-1979

Anos	Taxas de variação do PIB Real (em %)			
	Total	Setorial		
		Indústria	Serviços	Agropecuária
1961	8,75	10,64	11,94	7,56
1963	0,36	0,19	2,85	1,02
1965	2,42	-4,72	1,30	13,79
1967	4,43	2,97	5,80	5,66
1968	9,70	15,50	8,89	1,37
1969	9,39	12,10	11,60	3,80
1971	11,44	11,80	11,40	10,20
1973	13,94	17,00	15,60	0,10
1975	5,22	4,90	4,90	6,60
1977	4,88	3,10	5,00	12,10
1979	6,76	6,80	7,70	4,80

Fonte: IBGE, Conjuntura Econômica (2004)

Esse período, que ficou conhecido como do “milagre” econômico, constituiu-se no ápice do projeto desenvolvimentista concebido pelo governo militar, e por conta disso garantiu a sobrevivência política e econômica desse projeto até o final da década, visto que, conforme explicitado na seção anterior, o desenvolvimento da economia brasileira no decorrer

da segunda metade dos anos setenta se deu “a marcha forçada”³⁵, com taxas de crescimento bem inferiores ao período anterior à fase do “milagre”.

Apesar dos ajustes da política econômica terem se iniciado nesse período, não houve ainda uma clara manifestação de crise na capacidade de financiamento do Estado brasileiro, até mesmo porque, por um lado, o padrão de financiamento concebido no período anterior estava sendo em grande parte responsável pela formação do capital e, por outro lado, os constantes déficits nas transações correntes ainda estavam sendo cobertos por meio de financiamentos externos, garantindo assim os investimentos necessários à dinamização da economia nacional.

Ocorre que a manutenção do período do “milagre”, assim como a sua fase posterior, foi ampliando o endividamento externo, ao mesmo tempo em que crescia a participação dos empréstimos privados na dívida pública externa brasileira. Isto decorreu pela diversidade das operações de crédito externo concedidas pelas instituições internacionais não oficiais tanto a empresas privadas como a empresas públicas e administração pública no país, e que foi em grande medida facilitada pelo Estado brasileiro, carente de recursos para viabilizar os novos projetos concebidos pelo II PND.

Foi através desse mecanismo que as empresas estatais conceberam em grande parte as suas fontes de financiamento³⁶, aumentando assim a vulnerabilidade da capacidade de pagamento e do próprio padrão de financiamento do Estado frente a choques no mercado internacionais, visto que, inclusive, o país teve que assumir taxas de juros de empréstimos muito mais elevadas do que as que vinham sendo garantidas pelas fontes oficiais internacionais.

³⁵ Termo utilizado por Castro e Souza (1985) para designar o crescimento da economia brasileira no período 1974-1979, em que o país optou pela alternativa do crescimento-com-endividamento com redirecionamento *forçado* dos investimentos face ao estrangulamento externo.

³⁶ O próprio governo forçou essa situação, na medida em que transformou as empresas estatais no instrumento pelo qual se processou, nesse período, a captação de recursos externos com vistas ao fechamento do balanço de pagamentos (CASTRO; SOUZA, 1985, p. 127).

No final da década de setenta, mais precisamente no ano de 1979, dois acontecimentos mudaram radicalmente o panorama internacional, repercutindo profundamente sobre o projeto desenvolvimentista brasileiro e o seu padrão de financiamento: a) o segundo choque dos preços do petróleo no mercado internacional; b) a elevação da taxa de juros americana.

No final dessa década o Brasil ainda importava 87% do petróleo que consumia, e este importante insumo energético representava cerca de 1/3 da pauta de importações. Com o aumento do preço do barril de US\$ 13 para US\$ 34 em 1979 (no primeiro “oil shock” o preço do barril passou de US\$ 3 para US\$ 12), houve um desequilíbrio na pauta dos produtos importados, passando o petróleo e os seus derivados a representarem mais da metade do que era dispendido com importações pelo país, ao longo da primeira metade da década seguinte, com a conseqüente redução na participação das demais matérias-primas, bens de consumo e bens de capital (Tabela 11).

Tabela 11 - Participação relativa dos grupos de produtos na pauta de importações - Brasil - 1970-1985

Anos	Total	Bens de Consumo	Matérias-Primas*	Combust. e Lubrificantes	Bens de Capital
1970-74	100,0	9,6	41,8	17,4	31,3
1975-79	100,0	7,8	33,3	32,6	26,3
1980	100,0	5,7	30,8	44,4	19,1
1981	100,0	4,5	26,0	51,3	18,2
1982	100,0	5,2	24,0	53,9	16,9
1983	100,0	5,2	22,8	55,8	16,2
1984	100,0	5,0	26,7	52,8	15,5
1985	100,0	6,0	28,1	47,0	18,9

Fonte: Cacex, Baer (1993)

* exclui petróleo

Os desembolsos adicionais que ocorreram no período, por conta da necessidade de manutenção de importação desse produto, impactaram fortemente sobre o desequilíbrio da balança comercial, aumentando o déficit em transações correntes, que já vinha evoluindo nos anos anteriores por conta do modelo desenvolvimentista implantado. Entretanto, por si só, a

elevação dos preços do petróleo no mercado internacional não provocou uma crise financeira no Estado brasileiro. Foi a combinação com a elevação da taxa de juros americana, ocorrente no mesmo ano, que originou uma série de desdobramentos no mercado internacional que, por sua vez, criaram um panorama desfavorável para a manutenção do modelo desenvolvimentista brasileiro, inviabilizando-o portanto ao longo dos anos oitenta e levando o Estado a uma crise fiscal e financeira sem precedentes.

No final de 1979 os Estados Unidos, na busca de reafirmar a sua hegemonia econômica e, para tanto, utilizando o seu poderio financeiro alicerçado no uso do dólar como moeda internacional, elevou a sua taxa de juros – alterando de uma média de 12% para 20% no ano seguinte, repercutindo sobre o mercado internacional e forçando a elevação dos juros no âmbito internacional (Tabela 12).

Tabela 12 – Evolução das taxas de juros Internacionais - 1970-1988

(% a. a.)

Anos	Prime Rate (EUA)	Libor (Reino Unido)
1970	6,75	6,75
1973	9,75	10,13
1975	7,25	6,63
1977	11,75	12,31
1979	12,88	12,27
1980	20,18	18,03
1983	11,00	10,39
1985	9,50	8,11
1988	10,50	9,44

Fonte: Worl Financial Markets, Reuters.
Elaboração: BACEN

Ao longo da primeira metade dos anos oitenta a taxa de juros cobrada no mercado internacional elevou-se acentuadamente, e isso provocou um maior endividamento externo daqueles países que vinham se financiando com recursos externos, principalmente os países

periféricos que, na sua maioria, vinham negociando a obtenção de créditos a taxas de juros flutuantes.

No caso dos demais países desenvolvidos, abstraindo-se, portanto, a economia americana, resultou uma situação diferenciada: à medida que os juros internacionais aumentavam continuamente e se mantinham elevados ao longo da década de oitenta, esses países foram obrigados a buscar superávits comerciais para se contraporem aos déficits na conta de capital e a realizarem políticas econômicas restritivas com vistas à redução da demanda doméstica (CARNEIRO, 2002, p. 117).

No caso do Brasil, todavia, que se encontrava em fins de 1979 com uma dívida externa elevada, de US\$ 55,8 bilhões, e com um baixo nível de reservas internacionais, de US\$ 9,6 bilhões, cuja dívida de médio e longo prazo (que representava 90% da dívida total) tinha sido contratada, em 75% dos casos, a taxas de juros flutuantes, e que, em vez do país ter adotado uma política econômica restritiva procurou manter acelerado o dinamismo econômico³⁷, simplesmente a elevação dos juros internacionais se incidiu sobre o país com forte impacto, contribuindo decisivamente para que a dívida externa brasileira tenha duplicado no período 1979-85, passando, no caso da dívida bruta, de US\$ 55,8 bilhões para US\$ 105,2 bilhões e, no caso da dívida líquida, de US\$ 44,3 bilhões para US\$ 91,6 bilhões (Tabela 13).

Em outras palavras, considerando que pelo fato do país vir contraindo grande parte de sua dívida de médio e longo prazo a taxas de juros flutuantes já significava, por si só, uma situação de instabilidade financeira potencial, quando eclodiu a elevação das taxas de juros no mercado internacional simplesmente expôs a vulnerabilidade financeira externa do país.

³⁷ Conforme salientado anteriormente, o Estado brasileiro recusou o caminho do ajustamento e escolheu a estratégia do crescimento-com-endividamento. Com bem assinalou Castro e Souza (1985, p. 35), essa escolha tinha uma alta dose de racionalidade econômica e, portanto, a necessidade da expansão do crescimento tornou-se imperativo do caminho escolhido.

Tabela 13 – Dívida externa líquida - Brasil - 1978-1985

Anos	Dívida Externa			Reservas externas	Haveres dos bancos comerciais	Dívida Externa Líquida
	De médio e longo prazo	De curto prazo	Bruta			
1978	43,511	8,676	52,186	11,895	2,043	38,248
1979	49,904	5,899	55,803	9,689	1,817	44,297
1980	53,848	10,397	64,244	6,913	1,479	55,853
1981	61,411	12,552	73,962	7,507	2,085	64,371
1982	70,198	15,106	85,304	3,994	2,099	79,210
1983	81,319	12,237	93,556	4,563	1,924	87,069
1984	91,091	10,949	102,040	11,995	2,274	87,770
1985	95,857	9,314	105,171	11,608	1,984	91,579

Fonte: BACEN, Conjuntura Econômica (2004)

Mas é importante se assinalar que, na verdade, a explicitação da vulnerabilidade financeira externa do país ou, mais precisamente, a manifestação da crise fiscal-financeira do Estado brasileiro, só se tornou evidente quando a esse quadro se associou a contração da liquidez internacional, levando a uma ruptura do padrão de financiamento internacional do qual o Brasil se alimentava para financiar o seu processo de desenvolvimento e a uma reversão da sistemática de captação de recursos internacionais.

Dito de outra forma, no período imediato à elevação das taxas de juros internacionais, o país se viu forçado a buscar mais recursos externos para contrabalançar os elevados déficits em transações correntes (que também vinham sofrendo pressão por parte da elevação dos preços do petróleo), mas as instituições bancárias internacionais começaram a racionar crédito adicional para países com esse perfil do balanço de pagamentos.

Não significou isso que o país não tenha conseguido obter créditos adicionais para ajustar as contas do balanço de pagamentos. Ao contrário, até 1982 ainda foi possível conseguir recursos adicionais, só que os novos empréstimos foram insuficientes para cobrir o serviço da dívida, obrigando com que o país tenha se utilizado de parte de suas reservas externas para cobrir o déficit em transações reais existente (BAER, 1993; BELLUZO; ALMEIDA, 2002; CARNEIRO, 2002; CASTRO; SOUZA, 1985).

Ao mesmo tempo, como forma também de ampliar os recursos do caixa do Tesouro, a partir desse período pós-1979, mais precisamente, a partir do segundo semestre de 1979, o Estado brasileiro iniciou a sua política de aumento da receita tributária e de diminuição das despesas orçamentárias, investindo sobretudo sobre uma das principais fontes de receita não-inflacionária, o Imposto de Renda. Consequentemente, como se verá na seção seguinte, a partir desse momento iniciará a restrição aos recursos destinados aos fundos de desenvolvimento, afetando o desempenho operacional tanto da SUDAM quanto da SUDENE, assim como dos projetos setoriais desenvolvidos com recursos de incentivo fiscal.

Entre 1979-82 a disponibilidade de reservas externas diminuiu para 1/3 da existente no início do período, incorrendo com que a dívida externa líquida tenha evoluído muito mais do que a dívida externa bruta, o que demonstra a insuficiência de obtenção de financiamento adicional (vide Tabela 13).

Essa mesma constatação pode ser verificada na Tabela 14, que demonstra a situação mais completa do balanço de pagamento do país no período considerado e posteriormente. A partir de 1982, em decorrência da agressiva política de exportação adotada pelo país (que somente conseguiu apresentar resultados mais expressivos a partir de 1984), a balança comercial começou a gerar resultados superavitários; entretanto, como a balança de serviços e rendas sempre se evidenciou deficitária, o resultado foi que o saldo em transações correntes no período 1980-82 se manteve negativo.

Como nesse período e no subsequente, a amortização dos empréstimos aumentou, a necessidade de novos empréstimos e financiamento de longo e curto prazo elevou-se consideravelmente, ampliando o endividamento do país. Na medida em que essa situação não foi privilégio apenas do Brasil, mas se sucedeu também em outros países periféricos, muito embora em alguns destes não houvesse disponibilidade de reservas em quantidade suficiente

Tabela 14 - Balanço de Pagamentos - Brasil - 1980-1990

Discriminação	(US\$ Milhões)			
	1980	1982	1984	1986
Transações Correntes	-12.739	-16.273	95	-5.323
Balança Comercial (FOB)	-2.823	780	13.090	8.304
Exportação	20.132	20.175	27.005	22.349
Importação	-22.955	-19.395	-13.916	-14.044
Serviços e Rendas	-10.059	-17.039	-13.156	-13.707
Serviços	-3.039	-3.491	-1.658	-2.557
Rendas	-7.020	-13.548	-11.498	-11.150
Transferências Unilaterais	143	-14	161	80
Investimento Direto (Líquido)	1.544	2.740	1.459	174
Empréstimo e Financiamento LP e CP (Líquido)	7.165	9.254	11.190	442
Ingresso de Recursos	12.049	14.311	15.592	12.855
Amortização (Líquida)	-5.100	-7.062	-5.970	-10.856
Outros	216	2.005	1.568	-1.557

Fonte: BACEN

para cobrir o déficit sem comprometer a capacidade financeira do país, decorreu que, em agosto de 1982, o México declarou a moratória de sua dívida externa, provocando automaticamente uma reação dos bancos privados em conceder novos financiamentos para os países periféricos, principalmente os da América Latina. Assim sendo, com a moratória do México houve uma maior contração da liquidez internacional, passando os recursos financeiros internacionais a se tornarem extremamente escassos, originando, conseqüentemente, uma crise no mercado internacional de crédito.

É justamente nesse momento que se explicita a vulnerabilidade financeira externa do Brasil, pois o serviço da dívida externa exigia refinanciamento externo, e com a moratória mexicana esgotou-se o mercado voluntário de crédito voltado para a cobertura dos déficits em transações correntes, sendo cortado abruptamente o crédito internacional ao país. Isso criou simultaneamente um problema cambial e de financiamento do setor público, face a sua maior responsabilidade pelo passivo externo, iniciando-se a partir daí a crise fiscal e financeira do Estado brasileiro (BAER, 1993, p.84; CASTRO; SOUZA, 1985, p. 153).

A partir daí inverteu-se o fluxo de movimentação de recursos, passando a ocorrer um processo de transferência de recursos reais ao exterior⁷¹, somente ocorrendo novos financiamentos, de forma involuntária e cada vez em menor proporção, sob a supervisão do Fundo Monetário Internacional – FMI. Isto obrigou com que, no âmbito interno, o Estado tenha ampliado os efeitos de sua política de expansão da receita tributária, abrangendo também o sistema financeiro dentre os contribuintes da parcela não-restituível do imposto de renda, mecanismo esse criado para ampliar a receita do Tesouro Nacional e que se tornou um dos vetores de estrangulamento do sistema creditício apoiado nos incentivos fiscais regionais e setoriais existentes no país. De forma contundente, ganhava força a política de ajustamento

⁷¹ A transferência de recursos reais consiste no saldo positivo de transações em bens e serviços. A transferência de recursos financeiros indica a parcela dos juros pagos ao exterior que não é refinanciada. Quando a transferência de recursos reais é maior que a financeira, então ocorre uma acumulação de reservas (CASTRO; SOUZA 1985).

conjugada à crise da dívida, e nesse bojo desestruturavam-se no âmbito interno as linhas de financiamento do desenvolvimento regional.

A restrição externa de financiamento ao país, entretanto, não foi linear ao longo dos anos oitenta. O ritmo e a intensidade dessa restrição foram determinados em consequência tanto de fatores externos quanto de fatores internos relativos ao desempenho da política econômica brasileira. Para tanto, é imprescindível que se adote os intervalos de tempo utilizados por Carneiro (2002) no bojo do período 1983-89, distinguindo-os em subperíodos subseqüentes e diferenciados⁷².

a) Subperíodo 1983-1984

A estratégia dos credores internacionais era forçar o país a aumentar os seus superávits comerciais e com isso eliminar os déficits em transações correntes. Evidentemente, com isso, efetivar a transferência de recursos reais ao exterior. Essa orientação foi seguida à risca pelo país, subordinando a gestão da política econômica à gestão das contas do balanço de pagamentos.

O resultado foi que a partir de 1982 o saldo da balança comercial foi positivo, atingindo o país em 1984 um megasuperávit de U\$ 13 bilhões, situação esta totalmente diferenciada dos anos anteriores. Isso propiciou um superávit no saldo das transações correntes, mas que confrontado com a necessidade de pagamento de juros e amortização do principal da dívida externa, fechou novamente o saldo em negativo, em menor proporção do que o ocorrente nos anos anteriores (vide Tabela 14).

⁷² Castro e Souza (1985) adotam também uma periodização nessa nova etapa do endividamento externo, dividindo-a em três subperíodos: do segundo semestre de 1982 ao final de 1983, anterior a esse período, e posterior; portanto, de forma divergente da periodização definida por Carneiro (2002).

Como essa política econômica se coadunava com os interesses dos credores externos, propiciou com que a entrada de dinheiro novo de curto e longo prazo tenha se realizado em magnitude de valor reduzido nesse subperíodo, se comparado ao que vinha ocorrendo nos anos anteriores. O ingresso de recursos de curto prazo praticamente desapareceu, evidenciando-se negativo em 1982, enquanto que o de longo prazo só se mostrou significativo oriundo de credores privados, mais isto ainda antes da crise deflagrada pela moratória do México (Tabela 15).

Tabela 15 - Empréstimos e Financiamentos de Curto e Longo Prazo concedidos ao Brasil - 1980-1990

(US\$ Milhões)						
Discriminação	1980	1982	1984	1986	1988	1990
<u>Longo Prazo</u>						
<u>Credores Oficiais</u>	<u>1.238</u>	<u>1.535</u>	<u>2.106</u>	<u>1.576</u>	<u>202</u>	<u>-291</u>
Organismos	624	661	1.187	1.283	142	-395
Agências	614	874	919	293	60	104
<u>Credores Privados</u>	<u>9.462</u>	<u>10.364</u>	<u>6.568</u>	<u>146</u>	<u>4.318</u>	<u>311</u>
Compradores	802	-760	143	137	312	-298
Novo Ingresso	8.660	11.124	6.425	9	4.006	609
<u>Curto Prazo</u>						
Novo Ingresso	1.942	-170	747	-57	687	1.326

Fonte: BACEN

Como as obrigações financeiras com a dívida externa mantiveram-se elevadas nesse subperíodo, sendo cumpridas integralmente pelo país, muito embora uma parcela dos juros devidos tenha sido refinanciada por meio dos novos financiamentos obtidos, decorreu com que a transferência de recursos reais para o exterior tenha superado a de recursos financeiros, resultando em acumulação de reservas, principalmente em 1984 em que o saldo de reservas mais do que dobrou em relação aos anos anteriores, alcançando o mesmo patamar existente em 1978, antes da ocorrência dos desequilíbrios provocados no mercado

internacional pela elevação dos preços do petróleo e da taxa de juros americana (vide Tabela 13).

Convém não esquecer que, em parte, esse resultado foi favorecido pela política cambial adotada nesse subperíodo, que procurou manter uma sistemática desvalorização da moeda nacional em relação ao dólar. Assim, após a máxima desvalorização do cruzeiro em 30%, em fevereiro de 1983, e as mínimas desvalorizações que se seguiram ao longo desse ano, a moeda nacional foi desvalorizada somente nesse ano em 140%, quase que na mesma proporção da taxa de inflação registrada nesse ano (CARNEIRO; MODIANO 1997, p. 331-332).

No mercado interno a política econômica adotada se voltou para a redução dos gastos do governo, com vista à diminuição da taxa de inflação, e para a ampliação da receita tributária. O objetivo era reduzir à metade as necessidades nominais de financiamento do governo, assim como o crédito interno líquido das autoridades monetárias. O resultado foi a drástica redução dos gastos governamentais, sobretudo das empresas estatais, provocando a queda do PIB para -2,92% em 1983, muito embora tenha a economia se recuperado em 1984, apresentando nesse ano uma taxa positiva de 5,39% (Tabela 16), assim como dos valores vinculados aos incentivos fiscais, que a partir de 1983 reduziram-se acentuadamente, afetando as políticas de desenvolvimento regional, principalmente no caso da Amazônia que viu a sua disponibilidade de recursos vinculada ao seu Fundo de Desenvolvimento Regional restringir-se quase que pela metade entre 1982-1983.

Em suma, a política de “ajuste monetário do balanço de pagamentos” recomendada pelos credores externos, com a chancela do FMI, impôs ao longo desse subperíodo uma redução da demanda interna, principalmente dos gastos governamentais, a geração de superávits crescentes na balança comercial, e transformou o país da condição de importador para a de exportador de capital.

Tabela 16 - Evolução do PIB - Brasil - 1980-1986

Anos	Taxas de variação do PIB Real (em %)			
	Total	Setorial		
		Indústria	Serviços	Agropecuária
1980	9,17	9,30	9,20	9,60
1981	-4,28	-8,85	-2,53	7,97
1982	0,81	-0,04	2,08	-0,22
1983	-2,92	-5,93	-0,50	-0,46
1984	5,39	6,31	5,36	2,62
1985	7,91	8,27	7,00	9,58
1986	7,50	11,65	8,14	-8,02

Fonte: IBGE, Conjuntura Econômica (2004)

b) Subperíodo 1985-1986

Entre 1985-1986 estruturou-se um outro subperíodo de transferência de recursos reais para o exterior. Mas esse subperíodo foi marcado por uma recuperação da demanda interna, com restrição do superávit comercial. A melhoria das contas externas, ocorrida em 1984, a partir da expansão das exportações de produtos manufaturados, permitiu a retomada do crescimento da indústria de transformação e passou a ter efeitos estimulantes sobre a demanda interna, resultando no crescimento do PIB acima de 7% ao ano (vide Tabela 16).

Ocorre que, mesmo tendo havido mudança de governo nesse subperíodo, com a ascensão de um governo civil em substituição ao regime militar, não houve alteração da política econômica em execução. Manteve-se a política de ajustes cambiais sistemáticos, ao mesmo tempo em que se mantinha a estratégia de redução de déficit público, com elevação da taxa de juros interna e cortes nos gastos governamentais, sobretudo os voltados para o desenvolvimento regional, visto que dentre as medidas adotadas pelo governo, decorreram a permanência definitiva dos impostos adicionais não restituíveis sobre o imposto de renda e a redução da parcela mínima de participação dos incentivos fiscais do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia no financiamento do investimento total dos empreendimentos incentivados. Como se verá adiante, essas medidas já sinalizavam que em função da crise

provocada pelo endividamento da economia brasileira, era difícil manter o padrão de financiamento do desenvolvimento regional no país.

O controle inflacionário foi mantido também como preocupação fundamental do governo, tanto que em fevereiro de 1986 foi adotada uma nova estratégia de combate à inflação, isto é, diferentemente dos modelos anteriores foi concebido um plano heterodoxo ou, mais especificamente, um “choque heterodoxo” sobre a inflação, tentando “apagar” a memória inflacionária do período passado, eliminando-se o que era considerado como “inflação inercial” (FILGUEIRAS 2000, p. 79).

O novo Plano de combate à inflação, denominado de Plano Cruzado, constituiu-se na criação de uma nova moeda, o cruzado (com conversibilidade na proporção de 1 para 1.000), na decretação do congelamento total de preços e rendimentos, e na desindexação geral da economia. A inflação, de um patamar de 17,8% em janeiro, tornou-se negativa em março, mas registrou em dezembro o percentual de 7,6%, e daí voltando a índices mais elevados.

Por conta disso, é evidente que os resultados positivos proporcionados pelo controle inflacionário foram temporários, de curtíssimo prazo, redundando em fracasso de gestão política e econômica. Entretanto, a par da análise dos fatores que levaram ao auge e à crise desse Plano, o mais importante, para este estudo, é que no curto espaço de tempo em que a inflação foi contida e a produção e o emprego foram aumentados, houve uma explosão na demanda interna que, associada à sobrevalorização do câmbio, restringiu o superávit comercial em 1986 – que diminuiu para US\$ 8,3 bilhões, aumentou o déficit da balança de serviços e rendas – que elevou-se para US\$ 13,7 bilhões, e gerou um elevado déficit no saldo de transações correntes – de US\$ 5,3 bilhões (vide Tabela 14), evidenciando um resultado semelhante ao ocorrente no ano de 1983, logo após a crise do México.

Com esse resultado o nível de reservas externas reduziu-se drasticamente, caindo pela metade do alcançado no início desse subperíodo, diminuindo, portanto, de US\$ 11,6

bilhões para US\$ 6,7 bilhões, visto que parte substancial das reservas teve que ser direcionada para cobrir o déficit em transações correntes (Tabela 17). Enquanto isso, a dívida externa, tanto bruta quanto líquida, já tinha ultrapassado o montante de US\$ 100 bilhões, portanto, dobrado o seu valor em apenas oito anos (em 1988, antes do segundo “oil shock”, a dívida bruta era de US\$ 52 bilhões – vide Tabela 13).

Tabela 17 – Dívida externa líquida - Brasil - 1985-1990

(US\$ bilhões)

Anos	Dívida Externa			Reservas externas	Dívida Externa Líquida
	De médio e longo prazo	De curto prazo	Bruta		
1985	95.857	9.314	104.991	11.608	93.383
1986	101.759	9.444	111.203	6.760	104.443
1987	107.514	13.674	121.188	7.458	113.730
1988	102.255	10.956	113.211	9.140	104.071
1989	99.285	16.221	115.506	9.679	105.827
1990	96.546	26.893	123.439	9.973	113.466

Fonte: BACEN, Conjuntura Econômica (2004)

Só que nesse subperíodo de 1985-1986 houve uma redução acentuada dos financiamentos externos, principalmente dos credores privados que quase desapareceram, restringindo-se conseqüentemente a concessão de dinheiro novo para apenas US\$ 1,6 bilhão em 1985, representando cerca de 1/8 do valor que era concedido no início dessa década (vide Tabela 15).

Essa diminuição dos financiamentos externos não impediu o crescente processo de endividamento externo do setor público pois, por um lado, manteve-se o endividamento adicional junto aos credores externos oficiais, e por outro lado, intensificou-se o endividamento interno por meio da absorção da dívida externa do setor privado (CARNEIRO 2002, p. 134).

Durante o longo processo de renegociação da dívida externa brasileira junto aos credores externos, o setor privado optou, em sua grande maioria, em pré-pagar as suas dívidas externas, depositando no Banco Central os valores correspondentes em moeda nacional. O Estado utilizou-se de parte dessa dívida paga para bancar as suas próprias necessidades de financiamento, como também para pagamentos dos juros relativos à conta do setor público. Isto é, manejou a composição das contas existentes sem alterar o passivo dolarizado.

Todavia, através desse mecanismo de auto-financiamento ampliou-se consideravelmente a dívida externa líquida de responsabilidade do governo federal e do Banco Central. De acordo com os dados da Tabela 18, da passagem do subperíodo 1983-1984 para o subperíodo 1985-1986 a participação da dívida do setor público na dívida externa evoluiu de 71% para 77% e, no mesmo intervalo de tempo, a dívida do setor privado decresceu de 29% para 23%.

O montante de dívida externa de competência do governo federal e do Banco Central evoluiu de US\$ 31-37 bilhões para US\$ 43 bilhões entre esses subperíodos, atingindo US\$ 60 bilhões em 1989. Em outras palavras, entre 1983-1989, quando se deu a restrição de novos financiamentos externos, a dívida externa do governo federal e do Banco Central foi duplicada, enquanto a dívida do setor privado decresceu pela metade, incorrendo, portanto, em uma substituição de fonte de financiamento.

Consequentemente, nesse subperíodo a transferência de recursos reais para o exterior foi inferior a de recursos financeiros, o que implicou em “queima” de reservas externas, agravando ainda mais a vulnerabilidade financeira externa e a situação macroeconômica do país.

Tabela 18 - Dívida Externa Pública - Brasil - 1983-1989

Discriminação	Em US\$ Bilhões				
	1983	1984	1985	1986	1987
Dívida Externa Líquida	87,1	87,8	91,6	104,3	113,2
Dívida Externa Setor Privado e Finanças Públicas	25,1	25,1	21,7	23,3	21,7
Dívida Externa Pública Total Líquida Ajustada	62,0	62,6	69,9	81,0	91,5
Dívida Externa Pública Registrada Direta	59,0	70,6	77,4	86,1	92,2
Dívida Externa Pública Não Registrada	6,7	4,1	3,3	3,0	5,0
DRME do Setor Privado no Bacen	6,9	5,8	4,9	3,2	3,0
Setor Público Financiamento	6,7	6,5	5,2	4,6	4,0
Reservas	4,0	11,3	10,5	6,8	5,0
Dívida Externa Bruta do Governo Federal e Bacen	31,2	37,2	36,6	43,5	51,2
DRME	11,7	10,8	9,1	5,7	5,0
Dívida Registrada e Não Registrada do Governo Federal e Bacen	19,6	26,3	27,3	37,8	46,2
Dívida Externa Líquida do Governo Federal e Bacen	27,2	25,8	25,8	36,7	44,2

Fonte: BACEN

c) Subperíodo 1987-1989

Esta situação obrigou o país a iniciar o subperíodo seguinte, de 1987-1989, com a decretação de uma moratória (fevereiro de 1987), com a suspensão do pagamento dos juros aos bancos privados e, em seguida, do pagamento dos créditos comerciais e interbancários que fossem vencendo (BAER 1993, p. 134). O baixo nível das reservas externas constituía-se em fator determinante dessa decisão política do governo brasileiro, mas o insucesso da equipe econômica em controlar a inflação – através do Plano Cruzado e do Plano Cruzado II, e a perda de controle da política econômica também se constituíam em fatores condicionantes da moratória. Na verdade, ao lado de uma imposição técnica utilizou-se o governo de um fator político para, no âmbito externo, ganhar mais espaço para a renegociação da dívida externa e, no âmbito interno, ampliar a sua base de sustentação política.

Apesar da moratória ter evitado com que o país caísse numa situação de iliquidez, não propiciou outros resultados favoráveis. Ao contrário, a concessão de novos financiamentos por parte dos credores externos manteve-se extremamente reduzida (ver Tabela 15), o pagamento dos juros teve que ser retomado (no final de 1987), inclusive dos atrasados do período da moratória, assim como do pagamento dos atrasados dos bancos comerciais decorrentes da amortização de parcela do principal da dívida, incorrendo com que o saldo da balança de serviços não-fatores tenha não somente se mantido deficitário, como também ampliado nesse subperíodo. Isso resultou, por um lado, na manutenção do déficit do balanço de pagamentos e, por outro lado, na sustentação do baixo nível de reservas externas no tesouro nacional (vide Tabela 17), o que expressa a continuidade da situação de transferência de recursos reais superior à de recursos financeiros.

Esta situação impôs uma maior dificuldade na gestão da política econômica, pois dada a restrição de créditos externos o Estado brasileiro procurou manter as suas necessidades

de financiamento à base do incremento da dívida pública interna, intensificando a sua crise fiscal-financeira.

Nesse subperíodo, enquanto a dívida externa restrita do governo federal evoluiu apenas 0,9%, a sua dívida interna cresceu 53,4% (Tabela 19). Esta mesma estratégia foi utilizada pelos Estados e Municípios, ao usarem a dívida interna para garantir o financiamento de suas demandas, a partir da expansão de sua dívida mobiliária. No caso das empresas estatais, manteve-se a restrição do acesso ao crédito interno, ao mesmo tempo em que a sua dívida interna evoluía à base dos encargos dos empréstimos externos vincendos.

Tabela 19 - Endividamento do Setor Público - Brasil - 1987-1989

Discriminação	Em US\$ Bilhões		
	1987	1988	1989
Dívida Total	157,7	156,7	185,8
Governo Federal	75,0	68,1	92,8
Estados e Municípios	19,8	21,9	27,5
Empresas Estatais	62,9	66,7	65,5
Dívida Interna	65,8	72,4	98,1
Governo Federal	25,1	19,4	38,5
Estados e Municípios	14,9	17,3	23,4
Empresas Estatais	25,8	35,7	36,2
Dívida Externa	91,9	87,3	87,7
Governo Federal	49,9	48,8	54,3
Estados e Municípios	4,9	4,6	4,1
Empresas Estatais	37,1	30,9	29,3

Fonte: BACEN

A par disso, o governo enfrentava o descontrole do processo inflacionário que, pressionado pela falta de confiança dos agentes econômicos na eficácia da política econômica, foi forçado a adotar uma política monetária mais restritiva, levando o país a uma recessão econômica. Se nos anos anteriores, apesar das restrições externas, foi possível retomar o crescimento da economia brasileira a taxas significativas, nesse subperíodo 1987-1989 a taxa de crescimento do PIB foi inexpressiva, em torno de 3,0%, mas sendo negativa em 1988 (Tabela 20).

Tabela 20 - Evolução do PIB - Brasil - 1987-1990

Anos	Taxas de variação do PIB Real (em %)			
	Total	Setorial		
		Indústria	Serviços	Agropecuária
1987	3,61	0,99	3,33	14,97
1988	-0,05	-2,60	2,35	0,84
1989	3,20	2,86	3,63	2,84
1990	-5,05	-8,73	-1,15	-2,76

Fonte: IBGE, Conjuntura Econômica (2004)

Essa situação foi agravada ainda por outros fatores internos. Em face da necessidade de financiamentos por parte dos diversos níveis de governo, passou a ocorrer uma competição e conflito entre estes, resultando numa crise do pacto federativo. Conseqüentemente, na formatação da nova Constituição do país, em 1988, os Estados e Municípios conseguiram uma fatia ainda maior dos recursos tributários em detrimento da União, ampliando assim a vulnerabilidade financeira do Estado brasileiro.

A partir das determinações da nova Constituição, começou a se concretizar uma série de descentralização de alguns serviços públicos, sem que tenha ocorrido o redimensionamento das estruturas antigas de funcionamento. Também por conta da nova Constituição passaram a ocorrer novos aumentos dos benefícios da Previdência Social, onerando ainda mais os dispêndios do Estado brasileiro.

No âmbito da política de desenvolvimento regional, o impacto mais grave decorreu da condicionalidade imposta na nova Constituição de um prazo de dois anos para que se processasse a revisão dos incentivos fiscais concedidos no país, visto a incapacidade financeira do Estado de continuar mantendo esses incentivos. Como será analisado posteriormente, essa obrigatoriedade acabou sendo utilizada politicamente pelo governo Collor para suspender esses incentivos no início dos anos noventa, muito embora essa medida tenha sido revogada logo em seguida. Mas, por si só, já sinalizava desde então a intenção do

Estado em suspender um benefício que era concebido como uma “despesa” que onerava as finanças públicas.

Por fim, o último dos choques antiinflacionários imposto pelo governo, o chamado Plano Verão (em janeiro de 1989), não conseguiu debelar a inflação e nem tampouco impedir o descontrole nas contas públicas, o que deixou o país, no final desse subperíodo, em uma situação de hiperinflação, contribuindo para a eclosão de uma profunda recessão no início dos anos noventa (vide Tabela 21) e a agudização da crise fiscal-financeira do Estado brasileiro.

Em resumo, apesar do sistema financeiro brasileiro ter recebido um impulso significativo com a reforma financeira do período 1964-1967, não foi capaz de garantir a mesma magnitude e intensidade dos investimentos quando se contraiu a liquidez internacional e restringiu-se a concessão de novos financiamentos para o país. A crise internacional desembocada inicialmente em 1979 e, posteriormente, em 1982, obrigou o país a se subordinar às regras impostas pelos bancos oficiais e organismos internacionais, transformando-o de importador a exportador líquido de capitais.

Como a política adotada pelo Estado brasileiro, tanto externa quanto interna, transferiu para si o ônus maior da dívida externa e interna, condicionou uma crise fiscal e financeira que solapou a capacidade de financiamento do desenvolvimento brasileiro, inviabilizando a continuidade de significativas taxas de crescimento da economia nacional e do desenvolvimento das regiões subdesenvolvidas. Como assinalou Baer (1993, p. 41), na verdade o que se verificou foi uma incapacidade do Estado brasileiro de sobreviver à ruptura do padrão de financiamento internacional, pois a crise ocorrente nos anos oitenta não foi exatamente de falta de poupança, mas de dificuldade de financiamento do setor público, especificamente de *fundings*. E, no bojo desse processo, de concepção de um novo projeto de desenvolvimento para o país.

4.2 A PREDOMINÂNCIA DAS POLÍTICAS DE ESTABILIZAÇÃO À ESTRATÉGIA DE PLANEJAMENTO NACIONAL

Na segunda metade dos anos setenta, antes da eclosão da crise internacional provocada pela elevação dos juros americanos e pelo segundo “oil shock”, a estratégia de desenvolvimento da economia brasileira estava devidamente concebida no II PND, e em função desse plano eram definidas as ações governamentais em prol do desenvolvimento nacional. O objetivo do Estado brasileiro era construir uma moderna economia industrial, capaz de superar o subdesenvolvimento nacional e, o II PND, como instrumento balizador dessa intenção, estabeleceu o novo padrão de industrialização: a indústria de insumos básicos e a de bens de capital.

Como já evidenciado na seção anterior, ao final da implementação do II PND o Brasil completou o seu ciclo de industrialização pesada, mas não conseguiu “superar a crise e o subdesenvolvimento nacional”, visto que o crescimento ocorrente no período se deu a “marcha forçada”. Até então o desenvolvimento nacional era concebido e realizado em torno de uma estratégia de planejamento nacional previsto para médio e longo prazos, constante em um documento denominado de Plano de desenvolvimento nacional. Em torno desse Plano de abrangência nacional e em função da necessidade de compatibilização dos interesses nacional e regional, eram concebidos os Planos de desenvolvimento regional.

Nesse período predominavam as estratégias de médio e longo prazos na concepção do desenvolvimento nacional, e os PNDs constituíam-se no instrumento que balizavam e definiam as ações e as intervenções do Estado brasileiro na economia. Portanto, no âmbito da política econômica, os objetivos de crescimento e a afirmação do Brasil “potência” predominavam sobre os objetivos de repartição e estabilidade, e o relativo sucesso dessa estratégia não só mantinha em evidência a utilização da técnica do planejamento como balizador dos Planos nacionais como também legitimava o governo militar no poder.

Todavia, a crise internacional de liquidez dos anos oitenta descortinou um novo cenário: uma estratégia diferenciada da política econômica brasileira. Ao iniciar-se a década de oitenta, o país se viu diante de um conjunto de problemas estruturais bastante desfavoráveis: insuficiente expansão do PIB, recrudescimento do processo inflacionário, elevado endividamento externo e interno, e fortes desequilíbrios sociais. Isto exigia ações eficazes de curto prazo, muito embora qualquer ação que buscasse a reversão imediata de algum desses fatores poderia se constituir em fator de agravamento dos demais.

Em função disso, já na concepção do III PND (1980-1985), houve uma alteração substancial de conteúdo e de estratégia de ação em relação aos Planos anteriores. O crescimento, como fim da política econômica, foi substituído por um objetivo-síntese genérico: a “construção de uma sociedade desenvolvida e livre, em benefício de todos os brasileiros, no menor prazo possível” (BRASIL 1979, p. 15). Como instrumento balizador da ação estatal, esse Plano se constituía apenas em um documento oficialmente “qualitativo”, que concebia objetivos, diretrizes, critérios, medida e instrumentos de ação, mas, em nenhuma hipótese, as metas de crescimento. Isto é, esse Plano apresentava-se apenas como um documento ou uma carta de intenções governamental, mas não em uma estratégia integrada de desenvolvimento nacional.

O III PND concebia apenas que, no longo prazo, existiam sólidas razões para se ter “uma atitude otimista quanto ao crescimento acelerado”, mas no curto prazo existia uma série de condicionantes que inviabilizavam ou retardavam o crescimento, quais sejam: a permanência e desdobramento da crise energética, a persistência do balanço de pagamentos como restrição crítica, as crescentes pressões sobre o nível e custo da dívida externa, a substancial pressão inflacionária de origem interna e externa e, por fim, a necessidade de crescer para criar o maior número possível de empregos (BRASIL 1979, p. 11-12).

Em função disso, a exportação e a contenção das pressões inflacionárias constituíam-se nos elementos fundamentais da política econômica a ser posta em prática; conseqüentemente, os objetivos da estabilidade, de curto prazo, passariam a predominar sobre os objetivos de crescimento e da repartição, de médio e longo prazos.

A crise da dívida externa, em função da ruptura do padrão de financiamento internacional, contribuiu para consolidar essa estratégia da política econômica. Assim, enquanto o país se via às voltas com os problemas decorrentes do endividamento externo e da falta de financiamento externo, o processo de planejamento como instrumento balizador da ação governamental ia sendo deixado de lado, constituindo-se o III PND como peça de retórica, tendo sido literalmente deixado de lado pelo governo, que passou a adotar programas emergenciais de curto prazo com vistas a equacionar o estrangulamento externo.

Assim, em 1983 foi concebido um conjunto de intenções intitulado de Programação para o Setor Externo, que subordinou os objetivos da política econômica à redução drástica do déficit em conta corrente do balanço de pagamentos, com vistas a viabilizar a continuidade do processo de administração do endividamento externo. Mesmo assim, isso não foi suficiente para equacionar o problema do estrangulamento externo, o que obrigou o Estado brasileiro a negociar novos créditos com o FMI, decorrendo novas exigências, de curto prazo, para conter esse estrangulamento e concomitantemente estabilizar internamente a economia (CASTRO; SOUZA 1985, p. 136).

A inserção do FMI na gestão da política econômica brasileira determinou com que se priorizasse na condução macroeconômica a redução do déficit em transações correntes (via expansão das exportações, redução das importações e desvalorização da moeda nacional), o ajuste das contas do balanço de pagamentos e a redução das taxas inflacionárias.

Portanto, no momento em que se explicitou a vulnerabilidade financeira externa do Brasil, a partir do esgotamento do mercado voluntário de crédito no mercado internacional, originando a crise fiscal e financeira do Estado brasileiro, não houve alternativa ao país senão deixar em segundo plano as suas metas de crescimento e as estratégias de planejamento nacional e regional. A condução da política econômica foi reorientada no sentido de implementar as diretrizes de estabilização econômica no país, só que, por se constituírem essencialmente de ações de caráter recessivo, redundaram numa forte compressão do crescimento do PIB, na retração dos investimentos produtivos, na redução da renda per capita e no aumento das taxas de desemprego.

Em 1985, com o advento da Nova República, que representou a passagem do poder do governo militar para o governo civil, o cenário interno e externo se apresentava diferenciado e favorável ao país: no final do período anterior, isto é, entre 1983-1984, o país alcançou elevados superávits na balança comercial, rebatendo favoravelmente no saldo das transações correntes; ao mesmo tempo, o estoque de reservas externas tinha alcançado mais do que o dobro do registrado em anos anteriores; e, no mercado internacional os juros externos estavam em redução, enquanto que o preço do petróleo encontrava-se em queda livre.

Isso possibilitou com que o novo governo concebesse inicialmente a sua política econômica com prioridade ao objetivo do crescimento, em substituição ao equilíbrio das contas do balanço de pagamentos, redirecionando a sua estratégia de ação para a reativação da economia e expansão do nível de empregos. Conforme demonstrado na Tabela 16, entre 1985-1986 o país cresceu a uma taxa média de 8,0%, registrando uma performance somente existente no início da década. Só que essa brusca retomada do crescimento – às custas de uma reduzida taxa de formação bruta de capital fixo, intensificou as pressões inflacionárias, obrigando o governo a adotar um plano de combate à inflação em duas frentes: a garantia da

estabilidade dos preços e a obtenção de um pacto social que permitisse vencer a inércia inflacionária.

Diante dessas circunstâncias surgiu o Plano Cruzado, no final de fevereiro de 1986, que se constituiu em uma alternativa heterodoxa de controle inflacionário, pelo qual todos os preços e rendimentos da economia ficaram congelados, com a concepção de que só haveria suspensão ou revisão dessa medida, total ou parcialmente, quando se atingisse a estabilidade da nova moeda (o cruzeiro foi substituído pelo cruzado) ou decorresse de um fenômeno conjuntural diferenciado.

O Plano Cruzado apresentou resultados bastante favoráveis nos primeiros seis meses de sua existência, alcançando índices inflacionários de menos de 1% ao mês, além de uma rápida expansão da economia. Em função e diante desses resultados de curto prazo, o novo governo tentou, nos moldes dos governos militares, retomar o planejamento do desenvolvimento nacional, através da instituição do I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (I PND-NR).

A concepção desse Plano abrangia, entretanto, dois aspectos que o diferenciavam dos demais, pelo menos em relação à forma como foi gerenciada a política econômica do governo anterior: a) optava pela retomada do crescimento econômico, recusando a recessão como alternativa de política econômica; b) propunha que o setor privado assumisse papel de destaque na retomada do crescimento econômico, deixando o Estado às suas funções tradicionais, ou seja, a prestação dos serviços públicos essenciais e as atividades produtivas estratégicas para o desenvolvimento nacional de longo prazo e complementares à iniciativa privada (BRASIL 1986).

Como a política econômica do governo, inserida no arcabouço do Plano Cruzado, tinha por estratégia a combinação de medidas de impacto que propiciassem a contenção da inércia inflacionária com a retomada do crescimento, foi concebido no I PND-NR que, para

tanto, era indispensável o alcance de três condicionantes: a redução do déficit público, a renegociação da dívida externa e o combate à inflação.

Isto posto, o governo se propunha a reduzir os seus gastos de custeio, mas, em contrapartida, apresentava uma proposta de redefinição do papel do Estado, através da transferência de parte de suas atividades para as instâncias estaduais e municipais e de um amplo programa de privatização e democratização do capital das empresas estatais. A crise fiscal e financeira do Estado, portanto, forçava o governo a rever o papel do Estado brasileiro, concebendo *a priori* uma proposta que, na verdade, só viria a se consolidar posteriormente, nos anos noventa, quando, sob a égide do chamado “Consenso de Washington”⁴⁰, foi implementada uma série de reformas de cunho neoliberal, que propugnou por uma rigorosa disciplina orçamentária, restrição do “Estado mínimo”, estabilização com abertura comercial e financeira, e privatização.

Ocorre que o Plano Cruzado fracassou, pois gerou uma pressão excessiva de demanda no mercado interno, comprometendo demasiadamente as exportações. Conforme já salientado anteriormente, a inflação, de um patamar de 17,8% em janeiro, tornou-se negativa em março, mas registrou em dezembro o percentual de 7,6%, e daí voltando a índices mais elevados, acima de 20,0% ao mês. Isso ficou mais evidente quando, após as eleições de 1986, o governo lançou o Plano Cruzado II, liberando os preços dos produtos e serviços, o reajuste dos aluguéis e dos impostos sobre bebidas e cigarros, e, por fim, com a alteração da base de cálculo da inflação, que passou a incluir os gastos com famílias com renda de até cinco salários mínimos.

⁴⁰ Em novembro de 1989, reuniram-se em Washington funcionários do governo dos EUA, FMI, BIRD, BID e economistas acadêmicos latino-americanos, em um encontro convocado pelo Instituto de Economia Internacional, com o seguinte tema: “Ajustamento latino-americano: o que tem ocorrido?”. Dessa reunião houve um amplo consenso sobre a excelência das reformas iniciadas ou realizadas na região, portanto, as suas principais conclusões, de natureza informal, ficaram conhecidas como o “Consenso de Washington” (FILGUEIRAS 2000, p. 95).

A inflação disparou, os preços em geral aumentaram de forma expressiva, os estoques de reserva em moeda estrangeira do país tiveram baixa acentuada (vide Tabela 17) e, no meio desse processo, o país decretou a moratória, em janeiro de 1987, suspendendo o pagamento da dívida externo. Em suma, o Plano Cruzado II fracassou.

Isso forçou o governo de plantão a anunciar, de forma contínua, outros planos para o controle do processo inflacionário. Em junho de 1987, anunciou o “Plano Bresser”, que procurou combinar medidas heterodoxas – congelamento de preços, dos aluguéis e salários por três meses – com medidas ortodoxas clássicas de controle da inflação, ao mesmo tempo em que procurava controlar as despesas públicas – através do aumento de tributos, eliminação do subsídio do trigo, e adiamento de importantes obras públicas. Apesar de ter retomado as negociações com o FMI e suspenso a moratória, não conseguiu estabilizar a economia, tendo a inflação atingido 366% no final de 1987. Com isso, a nova estratégia econômica apresentou sinais de esgotamento, não conseguindo manter a política de preços e de salários controlados.

Ainda nesse mesmo período, o governo concebeu um outro Plano, de longo prazo, que ficou conhecido como “Plano de Controle Macroeconômico – 1987-1991”. Esse Plano procurou restabelecer a prática de fixação de objetivos múltiplos, inter-relacionados por diretrizes com consistência recíproca, concebendo como principais objetivos a obtenção de um crescimento moderado, a manutenção da inflação sob controle permanente, o reajuste do balanço de pagamentos e a distribuição da renda de forma mais equitativa. Apesar da seriedade da proposta, esse Plano ficou somente no campo das intenções.

A adoção dos Planos Bresser e o de Controle Macroeconômico, voltados para o controle do processo inflacionário, eliminaram, conseqüentemente, qualquer alternativa de implementação do I PND-NR, levando-o ao seu esquecimento. Com isso, sepultou de vez

qualquer intenção ou ação que buscasse garantir a condução da política macroeconômica à base dos planos de desenvolvimento, de médio e longo prazos.

Assim, mantendo a estratégia da política econômica brasileira em alcançar, a qualquer custo, a estabilidade econômica, o governo implementou no início de 1988 uma estratégia de convivência com a inflação sem medidas drásticas, fazendo apenas ajustes localizados, evitando atingir a hiperinflação. Essa política, que foi denominada de “Feijão com Arroz”, não alcançou êxito, resultando com que no final do ano a inflação tenha atingido a taxa de 933%.

Em face disso, o governo decretou, pela terceira vez, um novo congelamento de preços, através do chamado “Plano Verão”, em janeiro de 1989. Esse Plano, à semelhança do Plano Cruzado, cortou três zeros da moeda existente, criou o “Cruzado Novo”, extinguiu a correção monetária, propôs a privatização de algumas estatais e efetuou cortes nos gastos públicos com a vinculação de demissão de funcionários públicos. Porém, os cortes não aconteceram e mais um Plano econômico se mostrou desastroso. Em dezembro desse mesmo ano, a inflação atingiu 54% e, no período de fevereiro de 1989 a fevereiro de 1990, chegou a 2.751%.

Assim, foi encerrada a década de oitenta, com a substituição dos planos de desenvolvimento – nacional e regional – por planos de estabilização, na condução do processo de desenvolvimento da economia brasileira, sem que isso resultasse em sucesso de política econômica e/ou na recuperação econômica do país.

Os anos noventa, em essência, não foram diferentes em termos da condução da política econômica brasileira. Não houve mudança no eixo do desenvolvimento, mas processou-se uma forma diferente de condução dos programas de estabilização do que se poderia chamar de “segunda geração”, em que predominou, com maior ou menor rigidez, a utilização da taxa de câmbio como âncora do processo de desinflação.

Só que os planos de estabilização implementados nesse período foram conduzidos de acordo com a lógica e a égide dos mercados financeiros liberalizados, ou seja, subordinados e capturados pelo processo de globalização financeira predominante nessa década. A estratégia adotada, similar a que predominou nos principais países latino-americanos, foi a da busca da estabilização com abertura financeira, concebendo, assim, uma sistemática de criação de uma oferta de ativos atraentes que possibilitassem fazer parte do movimento geral de concentração e centralização do capital em escala mundial (TAVARES; BELLUZZO 2002).

A passagem para esse estágio de concepção se deu a partir da implementação dos planos de modernização econômica e reforma do Estado do governo Collor. Empossado em 15 de março de 1990, o governo Collor anunciou um pacote econômico, intitulado de “Plano Brasil Novo”, mais conhecido como “Plano Collor”, que tinha como objetivo acabar com a crise econômica, modernizar a economia e elevar o país do terceiro para o primeiro Mundo.

Tendo por medida principal um gigantesco e inédito confisco monetário⁴¹, esse plano de estabilização procedeu também a extinção da moeda corrente, extinguindo o cruzado novo e instituindo o retorno do cruzeiro como moeda nacional; o congelamento de preços e salários; o fim de subsídios e incentivos fiscais que não estivessem garantidos na Constituição, o lançamento do Programa Nacional de Desestatização; e, a extinção de vários órgãos e entidades governamentais, como o Instituto do Açúcar e do Alcool e a Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste, constituindo-se esta última na primeira das instituições de desenvolvimento regional a desaparecer no país.

Por um lado, o Plano previa modernizar a economia e rever o papel do Estado brasileiro; por outro lado, acabar com a inflação. Na verdade, duas facetas de uma mesma

⁴¹ O Plano Collor confiscou e bloqueou, por dezoito meses, todos os depósitos em conta corrente, cadernetas de poupança e demais investimentos existentes no sistema bancário, que fossem superiores a Cr\$ 50 mil. Esses recursos foram recolhidos no Banco Central, recebendo juros de 6% ao ano mais correção monetária, com previsão de liberação em doze parcelas mensais a partir do término do bloqueio.

problemática: a retomada do desenvolvimento da economia brasileira. No primeiro caso, o governo Collor teve relativo sucesso: de imediato, anunciou providências para abrir a economia nacional à competição externa, implementando um programa de redução gradativa das alíquotas de importação; em seguida, regulamentou o Programa Nacional de Desestatização e iniciou o processo de privatização, sendo a Usiminas a primeira estatal a fazer parte desse processo, e facilitou a entrada de mercadorias e capitais estrangeiros no país.

Porém, o mais importante, é que Plano impôs à indústria nacional a necessidade de investir pesadamente na modernização da sua estrutura produtiva, revendo seus métodos gerenciais e produtivos, concebendo novos produtos e buscando melhorar a qualidade dos seus produtos, investindo na automação e ampliando a produtividade. Em suma, forçou-as a se tornarem mais competitiva, tanto no mercado interno quanto no mercado externo, e por conta própria, visto que o Estado brasileiro, na culminância da sua crise fiscal-financeira, já não mais possuía disponibilidade de *fundings* para financiar o desenvolvimento nacional.

No segundo caso, o controle do processo inflacionário, o Plano Collor não obteve sucesso. Apesar do bloqueio da liquidez da maior parte dos ativos financeiros ter conseguido, de imediato, derrubar a inflação elevada e em aceleração, essa estratégia de política econômica não durou seis meses. Na verdade, três semanas depois houve uma rápida recomposição da liquidez da economia, visto que, em face da perspectiva de paralisia do sistema de pagamentos e da eclosão de uma grave crise bancária, o Banco Central se viu compelido a financiar amplamente o sistema bancário logo após a implementação do bloqueio (CARVALHO, 2003, p. 285).

Isso recompôs a monetização da economia, possibilitou a retomada do processo inflacionário a um nível acentuado e gerou desconfiança nos agentes financeiros no efetivo controle, por parte do governo, da oferta da moeda e da inflação. Quando, em setembro do mesmo ano, as políticas monetária e cambial abandonaram a estratégia de controle da oferta

de moeda e de supressão dos instrumentos típicos de convivência com a moeda indexada e com a inflação alta, iniciava-se assim o fracasso do Plano Collor. Como frisou Carvalho (2003, p. 329), a impossibilidade de separar a demanda por moeda para fins especulativos e para giro de negócios, dentro do conjunto formado pela moeda indexada e pela moeda convencional, resultou na dificuldade do governo de controlar a monetização da economia e, em última instância, na derrota do Plano Collor.

No final do ano de 1990 a inflação já estava em torno de 20% e o acumulado no ano era de 1.198%. Isso obrigou o governo a lançar novo plano de estabilização, que ocorreu em 31 de janeiro de 1991, conhecido como “Plano Collor II”, visando controlar a inflação e a circulação financeira. Para tanto, substituiu os instrumentos então existentes de indexação de preços por outros com juros prefixados e, paralelamente, começou a praticar uma política de juros altos, ao mesmo tempo em que era renovada a prática de adoção da política de congelamento de preços e salários.

Desde o início esse novo Plano enfrentou a resistência tanto dos empresários quanto dos trabalhadores, pois além de não se constituir em instrumento eficaz no controle do processo inflacionário, estava contribuindo para agudizar o processo recessivo na economia brasileira. Isso foi minando a resistência e a base de apoio do governo, quando, então, começaram a circular suspeitas de envolvimento de ministros e altos funcionários do governo em uma grande rede de corrupção. A intensificação das suspeitas e a sua efetiva transformação em denúncias, a partir do depoimento de pessoas envolvidas com o próprio governo, levaram com que em maio de 1992 o Congresso Nacional instalasse uma Comissão Parlamentar de Inquérito para apurar as denúncias de irregularidades.

Em 29 de dezembro de 1992, o Senado aprovou o *impeachment* do presidente Collor, assumindo, em seu lugar, o seu vice, Itamar Franco. Era o fim do Plano Collor II. O novo governo tentou controlar as altas taxas de juros e de inflação (que se encontrava em

torno de 40% ao mês), com a troca sucessiva de ministros da Fazenda e de presidentes do Banco Central. Mas foi nesse governo que foi implementado o mais importante e mais eficiente plano de estabilização econômica no país, sob a gestão do então Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso. Concebido e implantado em fins de 1993, foi conhecido, inicialmente, como “Plano FHC”, mas a partir de julho de 1994 foi rebatizado como “Plano Real”, visto que dentre outras importantes medidas substituiu o Cruzeiro Real (criado ainda na gestão do governo Itamar, no início de 1993) e instituiu o Real como nova moeda de circulação nacional⁴². Enquanto isso, no plano regional, no caso específico da região amazônica, a SUDAM anunciava a incapacidade da Instituição em repassar recursos para os projetos incentivados, em decorrência da manutenção da redução dos recursos do seu Fundo, ao mesmo tempo em que suspendia a análise e a aprovação de novas cartas-consultas e projetos para implantação na Amazônia.

Mas esse Plano não se constituiu, apenas e exclusivamente, em um programa de estabilização econômica. Foi, além disso, e acima de tudo, um projeto de redefinição da economia brasileira e de sua inserção no mercado mundial globalizado, nos moldes desenhados pelo “Consenso de Washington”, conforme salientado anteriormente. A sua implementação possibilitou uma série de reformas estruturais na economia e na sociedade brasileira que redesenhou a estrutura do Estado brasileiro, na sua forma de atuação na economia e na formatação de suas políticas públicas e sociais. Como foi assinalado por Filgueiras (2000, p. 30-31), o Plano Real constituiu-se em um produto econômico, político e ideológico da confluência de três fenômenos que marcaram o capitalismo no final do século XX: a hegemonia da doutrina e das políticas liberais, a difusão do processo de reestruturação produtiva a partir dos países capitalistas centrais e a reafirmação do capitalismo como um sistema de produção globalizado.

⁴² A necessidade da manutenção do Plano Real, pós-1994, garantiu a eleição de Fernando Henrique Cardoso à presidência da República, assim como lhe deu um segundo mandato presidencial, tendo se concluído esse processo político em 2002.

No campo da estabilização econômica, o Plano Real alcançou sucesso absoluto. Tendo adotado a âncora cambial como mecanismo para alcançar mais rapidamente a estabilidade de preços, conseguiu reverter a inflação, acumulada em 1993 em 2.477%, para 22,41% em 1995. A partir daí, a inflação construiu uma curva descendente ao longo dos anos noventa (com exceção de 1999, em decorrência do abandono da âncora cambial), com apenas um dígito, reproduzindo essa performance nos anos de 2000 (Tabela 21).

Tabela 21 – Índice de Preço – Brasil – 1991-2000

Índice	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
IPCA	472,69	1.119,09	2.477,15	916,43	22,41	9,56	5,22	1,66	8,94	5,97

Fonte: IBGE

No ano de 2004, dez anos após a implantação do Plano Real, a inflação foi de 7,60% (IPCA) – durante esse período de existência desse Plano o acumulado foi de 179,83%, e é isso que vem garantindo a sua eficácia como antídoto antiinflacionário. Mas o sucesso do Plano Real se deu apenas nesse campo. Não conseguiu resolver outros problemas estruturais da economia brasileira. Apesar de ter imposto uma disciplina fiscal aos diversos níveis de governo, não conseguiu resolver o problema da dívida pública: entre 1994-2004, a dívida pública passou de 33% para 56% do PIB, e isto acabou sendo o principal preço pago pelo governo para manter a moeda estável (DINIZ 2004).

Mesmo com a economia estabilizada e tendo implantado o mais abrangente processo de privatização do país⁴³, não conseguiu o Plano Real propiciar a retomada do crescimento da economia brasileira. De um patamar de 4,92% em 1993, a taxa de crescimento

⁴³ Até o final de 2002, foram privatizadas no governo Fernando Henrique 35 empresas estatais contra 18 empresas privatizadas no governo Collor e 15 empresas no governo Itamar, no bojo do Programa Nacional de Desestatização.

do PIB decresceu para 0,13% em 1998, depois evoluiu para 4,36% em 2000, mas fechou o ano de 2003 com uma taxa negativa de -0,22% (Tabela 22). No período 1994-2003, a taxa média de crescimento do PIB foi de apenas 2,4%, patamar esse inferior à necessidade de desenvolvimento da economia brasileira e de geração de empregos e renda.

Tabela 22 - Evolução do PIB - Brasil - 1991-2003

Anos	Taxas de variação do PIB Real (em %)			
	Total	Setorial		
		Indústria	Serviços	Agropecuária
1991	1,03	0,26	1,96	1,37
1992	-0,54	-4,22	1,52	4,89
1993	4,92	7,01	3,21	-0,07
1994	5,85	6,73	4,73	5,45
1995	4,22	1,91	4,48	4,08
1996	2,66	3,28	2,26	3,11
1997	3,27	4,65	2,55	-0,83
1998	0,13	-1,03	0,91	1,27
1999	0,79	-2,22	2,01	8,33
2000	4,36	4,81	3,80	2,15
2001	1,31	-0,50	1,75	5,76
2001	1,93	2,57	1,61	5,54
2003	-0,22	-0,96	-0,15	5,00

Fonte: IBGE, Conjuntura Econômica (2004)

Ao término do ano 2000 o país já tinha experimentado sete planos de estabilização econômica – do Plano Cruzado I ao Plano Real – tendo sido os primeiros baseados na concepção “inercialista” da inflação, e os últimos apoiados pelos preceitos do “Consenso de Washington” – estabilização com abertura financeira. E, simplesmente abolido a prática de utilização dos planos de desenvolvimento para a condução do processo desenvolvimentista nacional.

Ao final desse período, a economia brasileira se encontrava completamente dependente da lógica predominante no mercado mundial globalizado, com a política econômica nacional cada vez mais dependente da estabilidade e da liberdade dos mercados, principalmente o de capitais, para atrair “poupança externa” capaz de complementar o

investimento local e ampliar a eficiência da economia nacional, e praticando uma estratégia de crescimento *stop and go*, extremamente nociva ao desenvolvimento do país.

4.3 A REORIENTAÇÃO DAS ESTRATÉGIAS DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO NACIONAL E REGIONAL

A Constituição Federal de 1988 resgatou duas questões pertinentes ao processo de planejamento do desenvolvimento, que propiciaram ao Estado brasileiro reorientar as suas estratégias de integração e desenvolvimento nacional e regional nos anos noventa. A primeira, concebida através do Art. 159, determinou que a União transferisse 3% do produto da arrecadação do IR e do IPI para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento; a segunda, por meio do Art. 165, concebeu que a União deveria programar as suas ações através de um Plano Plurianual (PPA), que seria elaborado de forma regionalizado, contendo diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

No caso da destinação de 3% para investimento produtivo nas regiões menos desenvolvidas do país, resgatou o mesmo princípio anteriormente concebido na Constituição de 1946, embora agora restrito à arrecadação do IR e do IPI. Os recursos decorrentes desse preceito constitucional vêm se constituindo em fundo de desenvolvimento regional, do qual se estruturam os chamados Fundos Constitucionais de Financiamento do Centro-Oeste – FCO,

do Nordeste - FNE e do Norte – FNO⁴⁴, sendo estes destinados para a formulação de programas de financiamento de setores produtivos que estejam alinhados com os respectivos planos regionais de desenvolvimento, tendo sido repassado no período 1989-2000 o equivalente a R\$ 19,4 bilhões, dos quais 20% se destinaram para a Amazônia (Tabela 23).

Tabela 23 – Repasses do Tesouro Nacional para os Fundos Constitucionais de Financiamento – Brasil – 1989-2000

(R\$ mil – a preços de março de 2001)

Anos	FCO	FNO	FNE	Total
1989	120.331	120.331	360.990	601.652
1990	375.511	373.511	1.120.534	1.867.556
1991	300.588	300.588	901.775	1.502.951
1992	282.971	282.971	848.920	1.414.862
1993	359.254	359.254	1.077.763	1.796.271
1994	339.506	339.506	1.018.515	1.697.527
1995	348.778	348.778	1.046.335	1.743.891
1996	327.772	327.772	983.174	1.638.618
1997	338.229	338.229	1.014.692	1.691.150
1998	343.874	343.874	1.031.612	1.719.360
1999	354.320	354.320	1.062.967	1.771.607
2000	395.193	395.193	1.185.583	1.975.969
Total	3.884.277	3.884.277	11.652.860	19.421.414

Fonte: STN

A concepção de resgate dessa iniciativa não procurou substituir a política de concessão de incentivos fiscais existente, pois pelo art. 43 eram mantidas as isenções, reduções ou diferimento temporário de tributos federais devidos por pessoas físicas ou jurídicas. Portanto, esses Fundos passaram a atuar de forma complementar, direcionando-se para o atendimento preferencial de mini e pequenos produtores rurais, de micro e pequenas empresas, de atividades que utilizam intensivamente matérias-primas e mão-de-obra locais, e da produção de alimentos básicos para a população. Uma clientela diferenciada da que vinha sendo beneficiada pelos incentivos fiscais concedidos pelas agências de desenvolvimento regional.

⁴⁴ Esses Fundos foram criados pela Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, que regulamentou o Art. 159 da Constituição Federal. Os recursos são distribuídos de acordo com a seguinte distribuição: 0,6% para o FCO; 1,8% para o FNE; e 0,6% FNO.

Com relação ao surgimento dos Planos Plurianuais como delineador dos planos de desenvolvimento, resgatou algo que já tinha sido concebido desde 1964, através da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, que instituiu normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços do setor público no país. Nessa Lei estavam contidas as primeiras normas sobre planejamento a longo prazo, pois a administração pública era obrigada a elaborar o seu programa de ação através de uma ação planejada por, no mínimo, quatro anos, muito embora isso nunca tenha sido exigido e passado por aprovação legislativa.

Agora, por esse preceito constitucional, os planos e programas nacionais, regionais e setoriais, devem ser elaborados de forma regionalizada – com vista à redução das desigualdades inter-regionais, e em consonância com o PPA, sendo submetidos à apreciação do Congresso Nacional.

Apesar dessa determinação constitucional existir desde a promulgação da Constituição, o primeiro a ser concebido pelo governo brasileiro foi o Plano Plurianual 1996-1999. De acordo com o discurso governamental, somente foi possível retomar o planejamento governamental, a partir desse período, em decorrência da estabilidade econômica conseguida pelo Plano Real e, por conta disso, a necessidade de consolidação dessa estabilidade passou a se constituir em premissa básica desse PPA.

Como essa premissa pressupunha a adoção de uma política econômica que garantisse o crescimento com estabilidade de preços que, por sua vez, consolidasse a abertura da economia brasileira e reduzisse o chamado “custo Brasil”, o PPA 1996-1999 estabeleceu três estratégias de ação: a) construção de um estado moderno e eficiente; b) redução dos desequilíbrios espaciais e sociais; c) inserção competitiva e modernização produtiva.

As ações decorrentes dessas estratégias deveriam estar voltadas, dentre outras, para a reformulação e fortalecimento dos organismos de fomento regional, o aprofundamento do programa de desestatização, o fortalecimento da base de infra-estrutura das regiões menos desenvolvidas, a modernização e ampliação da infra-estrutura, e o fortalecimento de setores com potencial de inserção internacional e estímulos à inovação tecnológica e à reestruturação produtiva (BRASIL 1996). Em outras palavras, deveria estar em consonância com a estratégia de inserção global, da qual o país fazia parte como sub-espaco regional externo ou, melhor definindo, como espaco nacional globalizado.

No que concerne especificamente à necessidade de definição das estratégias de integração e desenvolvimento nacional-regional, o PPA procurou definir a região não mais como espaco geográfico delimitado por suas macrorregiões, mas sim através de uma ótica em que predominaram a geografia econômica do país e os fluxos de bens e serviços no âmbito do território nacional. Em outros termos, a nova estratégia de desenvolvimento formulada pelo Estado brasileiro orientou-se em torno da consolidação dos “eixos nacionais de integração e desenvolvimento”, os quais foram concebidos como *“parte contínua do território nacional com possibilidade de integração econômica e social, em razão de sua rede de transportes e da capacidade e estruturação de seu sistema produtivo”* (BRASIL 1996).

Em torno desses “eixos” o governo poderia selecionar oportunidades de investimento adequadas para o alcance do desenvolvimento, sobretudo, regional, contribuindo assim para reduzir as disparidades existentes. Em função disso, foi concebido um outro conceito, de “empreendimento estruturante”, que é aquele que apresenta magnitude de impacto significativo, efeitos sistêmicos de competitividade, potencial de redução das disparidades regionais e sociais e capacidade de viabilizar novos investimentos.

Em decorrência desses dois novos conceitos, foram definidos para fins de planejamento e alocação dos recursos públicos (com a perspectiva de atração de recursos privados), cinco eixos de integração nacional – Norte-Sul, Oeste, Nordeste, Sul e Sudeste – e dois eixos de integração continental – saída para o Caribe e saída para o Pacífico, além de algumas áreas denominadas especiais, que receberiam também intervenção governamental. No caso específico da região amazônica, estaria contemplado em trecho do eixo Norte-Sul, e na amplitude do eixo Oeste e dos dois eixos de integração continental.

A seleção desses “eixos” de integração e desenvolvimento, concepção esta não muito distante dos chamados “pólos de desenvolvimento” dos anos setenta ou dos chamados “corredores de exportação” dos anos oitenta, priorizava, portanto, um aspecto: a integração do país ao mercado global. Em função disso, passavam a ter importância estratégica os subespaços nacionais com potencialidades regionais que apresentam perspectiva de demanda global e em cujas áreas esteja localizada uma via de transporte importante que lhe dê a vertebração estratégica de integração e de abertura para novas fronteiras de desenvolvimento, resultando com que todos esses “eixos” definidos tenham se estruturado em torno das principais rotas de transportes existentes no país⁴⁵.

Como o preceito constitucional determina que o plano de desenvolvimento nacional-regional deve se ajustar ao PPA, e não o contrário ou um a outro, e, procurando o governo melhor explorar as vantagens políticas dessa nova estratégia de integração e desenvolvimento, foi lançado em agosto de 1996 o Programa “Brasil em Ação – 1996/99”, que se constituiu em uma versão atualizada e restrita do PPA 1996-1999. Esse Programa, que na prática foi quem viabilizou os “eixos”, priorizou um conjunto de 42 empreendimentos

⁴⁵ Foram definidos como “eixos” as seguintes grandes rotas de transportes: Madeira Amazonas, com base na hidrovia do Rio Madeira; Arco Norte, com base na ligação rodoviária existente pelas Guianas e Venezuela; Araguaia Tocantins, definida pela hidrovia do Araguaia Tocantins; Transnordestino, estruturada pela Ferrovia Transnordestina; São Francisco, baseada no curso do Rio São Francisco; Oeste, pela articulação das rodovias existentes nessa região; Sudoeste, pela confluência da hidrovia dos rios Tietê e Paraná; Sul, pelas rodovias dessa região; e, Sudeste, pela confluência de vias de comunicação rodoferroviárias (ABLAS 2003, p. 177).

estratégicos nas áreas de infra-estrutura econômica e desenvolvimento social, dentre os concebidos no PPA, e em torno desse Programa se estruturaram os investimentos realizados pelo Estado brasileiro nesse período.

Mais do que uma estratégia de integração e desenvolvimento nacional, através e em torno desses “eixos” foram subordinadas as ações desenvolvidas até então pelos órgãos de desenvolvimento regional existentes. Portanto, concebia-se e implementava-se dessa forma uma nova estratégia de planejamento nacional-regional que se ajustava e se associava à estratégia mais ampla, de crescimento com estabilidade econômica.

Essa estratégia foi ratificada quando do segundo mandato do governo Fernando Henrique Cardoso, inicialmente por meio do PPA 2000-2003 e, posteriormente, pelo novo Programa de governo, denominado de “Avança Brasil – 2000/2003”. Esse novo Programa, dando continuidade ao anterior, procedeu alguns ajustes nas estratégias de ação anteriormente concebidas, incluiu novos empreendimentos considerados estratégicos e consolidou a nova sistemática de intervenção governamental.

Assim sendo, assistiu-se a partir de meados dos anos de 1990 a uma reorientação das estratégias de integração e desenvolvimento no país, em função de programas de ação governamental cuja base de sustentação e apoio legal passaram a estar inseridas nas normas constitucionais, por meio de um instrumento de planejamento que exige uma programação orçamentária e financeira de longo prazo, o PPA⁴⁶.

O mais importante, todavia, é que essa reorientação ficou subordinada a uma política espacial seletiva que vem privilegiando ou priorizando espaços regionais ou áreas específicas mais promissoras do ponto de vista da concorrência global, reforçando a tese já defendida por Amaral Filho (1995) de predominância do critério de eficiência regional em detrimento do que vigorava anteriormente, o de homogeneidade regional.

⁴⁶ De acordo com o Art. 165 da Constituição de 1988, para que se efetive o planejamento governamental é necessária a adoção de um tripé: o PPA (que é aprovado na forma de uma Lei), em seguida a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e, na seqüência final, a Lei Orçamentária Anual – LOA.

Com isto, como está bem salientado no Programa “Brasil em Ação” e depois ratificado no Programa “Avança Brasil”, não mais seria benéfico dispende esforços de forma dispersa ou generalizada e, nem tampouco, continuar priorizando as políticas regionais de natureza compensatória; portanto, passaram a ficar em segundo plano as políticas compensatórias que vinham sendo adotadas para enfrentar as desigualdades regionais no país desde meados dos anos sessenta, e, por conseguinte, os tradicionais instrumentos de desenvolvimento regional. Era o sinal da mudança.

5 DECADÊNCIA E EXTINÇÃO DO PADRÃO DE PLANEJAMENTO REGIONAL NA AMAZÔNIA

Quando o Estado brasileiro interveio no desenvolvimento da Amazônia, na segunda metade dos anos sessenta, propiciando as mudanças institucionais concebidas no bojo da chamada “Operação Amazônia”, agiu no sentido de implementar, na região, uma nova estratégia de planejamento do desenvolvimento regional. Na verdade, com o discurso da integração nacional o Estado propiciou a integração econômica regional e a consolidação do mercado nacional.

Com isso completava-se o processo de destruição do “arquipélago regional” brasileiro, eclodindo em seu lugar uma dinâmica econômica geral, de âmbito nacional, que passou a comandar o processo de acumulação de capitais. Entrou em cena, portanto, uma estratégia de desenvolvimento diferenciada, baseado em um processo de planejamento nacional do desenvolvimento regional, que determinou e condicionou a dinâmica econômica regional ao desenvolvimento nacional.

A concepção dessa nova forma de planejamento do desenvolvimento regional foi apoiada e sustentada por uma política nacional de concessão de incentivos fiscais regionais, nos moldes em que estava se processando na Região Nordeste. Por conseguinte, através desses incentivos foi concebido um novo padrão de planejamento regional para a região ou, mais precisamente, um novo padrão de financiamento do planejamento regional na Amazônia.

Essa mudança de concepção da operacionalização do planejamento regional na Amazônia foi que ensejou a criação da SUDAM em substituição a SPVEA, em outubro de 1966. Naquele momento, os objetivos e as ações da SPVEA não se coadunavam com o projeto do governo militar de promover o desenvolvimento da região a partir da ampliação

das fronteiras do mercado nacional – na qual a região se constituiria em importante fornecedora de matérias-primas para a industrialização existente no Centro-Sul do país, e também como mercado consumidor. Todavia, o que propiciou e facilitou a extinção da SPVEA e a imediata criação da SUDAM foi a justificativa apresentada pelo Estado brasileiro de que aquele órgão estava tomado pela prática da corrupção, em decorrência da ação da política regionalista (BRITO 2001).

Esse elemento de caráter político ressurgiu em 2001, quando da extinção da SUDAM e a sua substituição posteriormente pela Agência de Desenvolvimento da Amazônia - ADA. Mais uma vez, em vez de reformar e redirecionar os objetivos e as ações desses órgãos de desenvolvimento regional, cada qual em sua época, o Estado adotou o mecanismo da intervenção institucional, implementou as mudanças administrativas internas e, em seguida, concretizou a extinção e substituição desses órgãos.

Apesar dessa similitude entre esses dois fatos históricos, há uma substancial diferença entre os mesmos. Naquele momento, quando da criação da SUDAM, a necessidade da efetiva incorporação da economia amazônica ao mercado nacional levou o Estado brasileiro a centralizar as suas ações na região, com vistas a promover as mudanças necessárias ao rápido desenvolvimento e modernização da economia amazônica. Tanto é que, em torno do novo sistema institucional, foi concebido um amplo leque de instrumentos de desenvolvimento regional, que tinha nos incentivos fiscais o seu principal suporte, facilitando e atraindo o capital privado para a região.

Agora, quando da extinção da SUDAM, o que se percebeu foi um contexto totalmente diferenciado, em que o Estado não mais cogitou centralizar qualquer ação pública na região, nem conceder incentivos fiscais como mecanismo de desenvolvimento regional e nem, tampouco, adotar qualquer política de diferenciação econômica entre as regiões brasileiras.

Portanto, se antes houve uma clara intenção do Estado de conceber um novo padrão de financiamento para dar suporte ao planejamento regional na Amazônia, no bojo da lógica da integração nacional, o que se denotou agora, quando dessas recentes mudanças institucionais, foi, na verdade, a extinção desse padrão de desenvolvimento regional vigente.

A extinção desse padrão desenvolvimentista, entretanto, não pode ser circunscrita e nem tampouco restringida apenas ao discurso da corrupção, conforme salientado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso quando do ato solene de extinção da SUDAM e da SUDENE, em maio de 2001. Até mesmo porque se assim fosse, as mudanças procedidas pelo Estado teriam se limitado apenas a SUDAM, enquanto instituição. Mas não foi exatamente isso o que aconteceu. O que ocorreu foi a extinção simultânea tanto da SUDAM quanto da política de incentivos fiscais da qual se utilizava essa instituição para fomentar o desenvolvimento regional na Amazônia. E isso não ficou restrito à região amazônica, abrangendo também a região Nordeste com a extinção também da SUDENE (e da mesma política de incentivos fiscais que também abrangia essa região).

O que se evidenciou, à primeira vista e de forma preeminente, foi a extinção dos órgãos de desenvolvimento regional, no caso a SUDAM e a SUDENE. Entretanto, muito mais importante do que isso e que não mereceu a ênfase adequada, foi a extinção da política de incentivos fiscais que operacionalizava as ações desenvolvimentistas dessas instituições. Ao fazer isso, o Estado simplesmente extinguiu o padrão de desenvolvimento regional vigente no país, sem que tivesse concebido de prontidão um novo estilo ou padrão de desenvolvimento para as regiões periféricas do país.

A corrupção serviu de pretexto para que o Estado extinguisse a SUDAM (e a SUDENE), e a extinção da SUDAM serviu de pretexto para que fossem extintos os incentivos fiscais como suporte ao desenvolvimento regional. Ocorre que tanto as denúncias de corrupção nessas instituições quanto a intenção deliberada do Estado brasileiro de extinguir os

incentivos fiscais regionais remontam desde meados da década de oitenta. Desde esse período que essas questões vêm sendo evidenciadas, vindo conseqüentemente minando a resistência e a sustentabilidade do padrão de desenvolvimento regional vigente no país.

A culminância desse processo ocorreu como se nenhum outro fator importante ou preponderante tivesse influenciado a decisão governamental ou como se o quadro econômico nacional e internacional ou então a situação fiscal-financeira do Estado brasileiro vigente não se constituíssem em agravantes para a manutenção da política nacional de desenvolvimento regional concebida em meados dos anos sessenta.

Desde os anos setenta essas instituições de desenvolvimento regional vêm sofrendo dificuldades na condução da sua missão, haja vista que o próprio Estado criou outros mecanismos de intervenção estatal nas regiões de abrangência dessas instituições, diminuindo os recursos financeiros originalmente vinculados à política de incentivos fiscais regionais. Foi o caso da criação do Programa de Integração Nacional – PIN e, em seguida, do Programa de Redistribuição de Terras e Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste – PROTERRA, em 1970 e 1971, respectivamente. Esses dois Programas mantiveram-se por conta de recursos que estavam vinculados aos incentivos fiscais regionais e, em face disso, reduziram em 50% a oferta dos recursos utilizados por essas instituições.

Afora isso, o Estado estendeu os benefícios dos incentivos fiscais para a criação de um Fundo de Investimentos Setoriais – Fiset, que passou a atender certos setores específicos de produção – turismo, pesca e reflorestamento, sob a tutela institucional de outros órgãos de desenvolvimento especificamente setorial, às expensas da SUDAM (e SUDENE). Esse Fundo constituiu-se em mais um mecanismo de pulverização dos recursos de incentivos fiscais, subtraindo novamente os voltados para o desenvolvimento regional.

Como evidenciado por Carvalho (1996, p. 3), a transferência dos recursos dos incentivos fiscais para o atendimento de outras demandas, de interesse nacional, aprofundou o desequilíbrio entre a disponibilidade líquida de recursos financeiros e a crescente demanda dos velhos e novos projetos incentivados pelas instituições de desenvolvimento regional, gerando problemas operacionais de gestão dos recursos.

Esses problemas se aprofundaram principalmente nos anos oitenta e noventa, em decorrência não somente da crise fiscal e financeira do Estado brasileiro, mas também de outros fatores de ordem político-econômico, levando ao declínio da experiência de planejamento regional no país.

Em face disso e considerando a hipótese de que a extinção da SUDAM (assim como ocorreu com a SUDENE) decorreu da impossibilidade de continuidade da manutenção do padrão de financiamento do planejamento regional pelo Estado brasileiro e não simplesmente por conta da corrupção existente nessa instituição, procurar-se-á averiguar todos os aspectos inerentes a esse processo em seis subseções.

Na primeira, mostrar-se-á o rebatimento da crise fiscal e financeira do Estado brasileiro sobre os incentivos fiscais concedidos pela SUDAM; na segunda subseção, as tentativas e a efetivação da suspensão e revogação desses incentivos fiscais; na terceira, a crise de identidade institucional e a perda de capacidade gerencial da Instituição; na quarta, a análise dos desvios ocorrentes nos incentivos fiscais e a corrupção na SUDAM; na quinta, uma avaliação do oportunismo político na extinção da Instituição e da política de incentivos fiscais; e, na sexta e última subseção, a tentativa de recriação da SUDAM e de estabelecimento de um novo padrão de planejamento regional.

5.1 O REBATIMENTO DA CRISE FISCAL E FINANCEIRA DO ESTADO NOS INCENTIVOS FISCAIS CONCEDIDOS PELA SUDAM

5.1.1 Incentivos fiscais regionais concedidos pelo Estado brasileiro através da SUDAM

Os incentivos fiscais regionais concedidos no país podem ser enquadrados em dois grupos: a) os que estimulam os investimentos em determinadas regiões, contribuindo para a expansão da sua capacidade produtiva; b) e os que visam a compensar desvantagens comparativas à produção em determinada região, garantindo-lhes competitividade e mercado por meio de redução/isenção de impostos incidentes sobre insumos ou sobre o preço final de seus produtos (ANDRADE JUNIOR, 2002, p. 27).

No primeiro caso, encontram-se os que eram concedidos pela SUDAM. Por se tratar de uma dedução tributária, o contribuinte do Imposto de Renda – Pessoa Jurídica (IRPJ) tinha a opção de deduzir uma parcela do seu imposto devido e destinar para os fundos regionais de desenvolvimento – no caso específico da região o Fundo de Investimentos da Amazônia (FINAM), que se utilizavam desses recursos para o financiamento dos investimentos considerados estratégicos pelas superintendências de desenvolvimento regional, no caso a SUDAM. Nesse grupo também se enquadram os fundos constitucionais de financiamento (no caso da região o Fundo Constitucional do Norte – FNO), criados com a Constituição Federal de 1988 e ainda em vigor.

No segundo caso, encontram-se os concedidos pela Zona Franca de Manaus – ZFM. Como esta se caracteriza como uma área de livre comércio de importação e exportação, possui incentivos fiscais especiais, recebendo incentivos do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI e do Imposto de Importação – II, além dos incentivos do Imposto de Renda - IR.

A dedução tributária do IR que dá base aos incentivos que vinham sendo concedidos pela SUDAM constitui-se em uma espécie de crédito fiscal ou benefício fiscal para o contribuinte, viabilizando-se a transferência de recursos como um incentivo fiscal equivalente a um empréstimo, praticamente sem juros, concedido pelo Estado brasileiro para estimular o investimento privado na região, com vista a expandir a capacidade produtiva regional e contribuir, dessa forma, para a superação e/ou atenuação dos desequilíbrios interregionais. Portanto, por isso, os incentivos fiscais regionais são também conhecidos como incentivos fiscais e creditícios ou, simplesmente, incentivos fiscais-financeiros (CARVALHO 1996; ANDRADE JUNIOR 2002).

Entretanto, por sua vez, essa dedução tributária é também considerada como uma renúncia fiscal para o governo, na medida em que ao se permitir a dedução do valor do imposto a pagar de determinada importância apurada na forma prevista em lei, está-se efetuando uma subtração autorizada de parte do imposto devido das empresas para que o próprio setor produtivo invista e promova a ação desenvolvimentista concebida pelo Estado. Em termos técnicos, essa renúncia tem o nome de extrafiscalidade, visto que se constitui no uso do tributo para outros fins que não o da arrecadação.

Os incentivos fiscais regionais administrados pela SUDAM vinham sendo concedidos através de dois subsistemas: a) através do FINAM, para estimular a implantação de empreendimentos produtivos privados na região; b) e por meio da concessão da isenção e também da dedução do IRPJ sobre o lucro da exploração das empresas privadas que estejam implantadas na área de atuação da SUDAM, considerados incentivos especiais. Em ambos os casos o intuito era de apoiar os investimentos do setor privado na região, de acordo com as prioridades estabelecidas pela SUDAM e em consonância com os planos regionais de desenvolvimento.

O FINAM foi instituído pelo Decreto-lei nº 1.376, de 12/12/74, tendo os seus recursos aplicados sob a forma de subscrição de ações, e de participação societária em empresas que fossem consideradas aptas pela SUDAM. De acordo com esse Decreto-lei, as empresas privadas poderiam deduzir até 50% do IRPJ para o FINAM, podendo o optante contribuinte ter as suas quotas convertidas em títulos pertencentes ao Fundo, ou seja, em projetos de terceiros (Art. 17), ou aplicar em projetos próprios o equivalente ao valor dos seus certificados de aplicação de propriedade (Art. 18). A operação desse Fundo teria que ocorrer pelo BASA, com a supervisão da SUDAM e também da EMBRATUR e do IBDF, visto que parcelas do Fundo comporiam, outrossim, os recursos dos fundos de investimentos setoriais.

Em 1991, no auge da crise fiscal-financeira do Estado brasileiro e após a tentativa do governo Collor de revogar os incentivos fiscais regionais, foram concebidas inovações financeiras que consubstanciaram uma nova sistemática para a concessão dos incentivos fiscais regionais⁴⁷.

De acordo com a Lei Federal nº 8.167, de 16/01/91, e com o Decreto Federal nº 101/91, que a regulamentou, foi alterada a legislação do IR relativa a incentivos fiscais, tendo como principais inovações a obrigatoriedade de aplicação dos recursos dos Fundos de investimentos na subscrição de debêntures, conversíveis ou não em ações, de emissão de empresas beneficiárias (opção de projetos de terceiros), após o projeto iniciar a fase de operação e em ações preferenciais sem direito a voto, observada a legislação das sociedades por ações (Art. 5º), e a isenção de no máximo o equivalente a 70% do valor dos certificados de aplicação de propriedade, no caso de projetos próprios (Art. 9º). No primeiro caso, o optante passava a receber 100% do valor de sua opção em quotas do FINAM, através de Certificados de Investimentos – CI, enquanto que no segundo caso o investimento passava a

⁴⁷ Em 1986, no momento de implantação do Plano Cruzado II, foram concebidas significativas mudanças na sistemática dos incentivos fiscais, através do Decreto-lei nº 2.304, de 21/11/86, em decorrência do Relatório da Comissão de Avaliação de Incentivos Fiscais (COMIF), mas sem alterar a institucionalidade do Sistema.

ser composto por 70% em ações do seu projeto incentivado e por 30% na forma de quotas do Fundo – CI.

Com base nessa nova sistemática para a concessão dos incentivos fiscais regionais, a SUDAM concebeu através da Resolução nº 7.077, de 16/08/91, um Regulamento que passou a disciplinar a partir de então a concessão dos incentivos fiscais sob a sua alçada, definindo, dentre outros procedimentos, os recursos componentes do FINAM⁴⁸, a forma de aplicação dos seus recursos, a conversão em debêntures conversíveis ou não, a participação acionária com base nas ações escriturais, e os dividendos a serem pagos pelas ações preferenciais.

Em 1997, após a manifestação da crise econômica ocorrente na Ásia, que repercutiu sobre a economia mundial, ocorreu mais uma alteração de significativa importância na sistemática dos incentivos fiscais, mantendo-se essa nova sistemática até quando da extinção dos órgãos de desenvolvimento regional pelo Estado brasileiro em 2001. Por meio da Lei Federal nº 9.532, de 10/12/97, a opção ou direcionamento de parcela do IR devido para o FINAM, que antes era de até 50%, passou para 30%, a partir de janeiro de 1988 a dezembro de 2003; para 20%, a partir de janeiro de 2004 a dezembro de 2008; e para 10%, a partir de janeiro de 2009 até dezembro de 2013.

Da mesma forma, por essa Lei, as pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real só poderiam optar, a partir desse momento, pela aplicação do IR no FINAM, nos seguintes percentuais: até 18%, a partir de janeiro de 1988 a dezembro de 2003; até 12%, a partir de janeiro de 2004 a dezembro de 2008; e até 6%, a partir de janeiro de 2009 até dezembro de 2013. Em suma, por essa última legislação, a concessão dos incentivos fiscais regionais já tinha previsão de data para encerramento, dezembro de 2013.

⁴⁸ De acordo com o Art. 1º do Regulamento concebido pela Resolução nº 7.077/91, passaram a fazer parte dos recursos do FINAM: a opção pela aplicação de parcelas do IR devido no FINAM (Art. 1º da Lei 8.167/91); as subscrições realizadas pela União ou por pessoas físicas ou jurídicas de direito público e privado; os retornos, aí incluídos os decorrentes de cancelamento de projetos ou de resgate e amortização de debêntures, e resultados de aplicação de recursos; os decorrentes da venda de títulos de carteira do Fundo em leilões especiais; e outros previstos em Lei.

Em termos gerais, a partir da opção, pelo contribuinte, de parcelas do seu IR devido para aplicação no FINAM, através de Documento de Arrecadação da Receita Federal – DARF específico, esses recursos eram transferidos, inicialmente, da Secretaria da Receita Federal (SRF) para a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e, posteriormente, desta para o FINAM, em conta existente no BASA, passando a partir daí a serem operacionalizados pela SUDAM, que se responsabilizava pela aprovação dos projetos merecedores das aplicações com os recursos disponíveis no FINAM, em conformidade com os planos de desenvolvimento regionais (Figura 1).

No caso dos incentivos especiais, oriundos ainda do Decreto-lei nº 756, de 11/08/69, para as pessoas jurídicas que mantivessem empreendimentos econômicos na área de atuação da SUDAM, e para os empreendimentos que fossem implantados, modernizados, ampliados ou diversificados na área de atuação da SUDAM, considerados de interesse para o desenvolvimento da região, eram concedidos, respectivamente, a redução de 50% do IR e a isenção total do IR e dos adicionais não restituíveis dos resultados financeiros obtidos até 1982 (pelo prazo de 10 anos).

Com a edição da Lei Federal 9.532/97, porém, esses benefícios foram sumariamente alterados. Para os empreendimentos que recebiam isenção de 50% do IR, esse benefício diminuiu para 37,5%, a partir de janeiro de 1998 a dezembro de 2003; para 25%, a partir de janeiro de 2004 a dezembro de 2008; e, para 12,5%, no período de janeiro de 2009 a dezembro de 2013. Quanto aos empreendimentos que possuíam isenção total do IR, esse benefício foi alterado de isenção para redução, para os seguintes percentuais: para 75%, a partir de janeiro de 1998 a dezembro de 2003; para 50%, a partir de janeiro de 2004 a dezembro de 2008; e, para 25%, no período de janeiro de 2009 a dezembro de 2013.

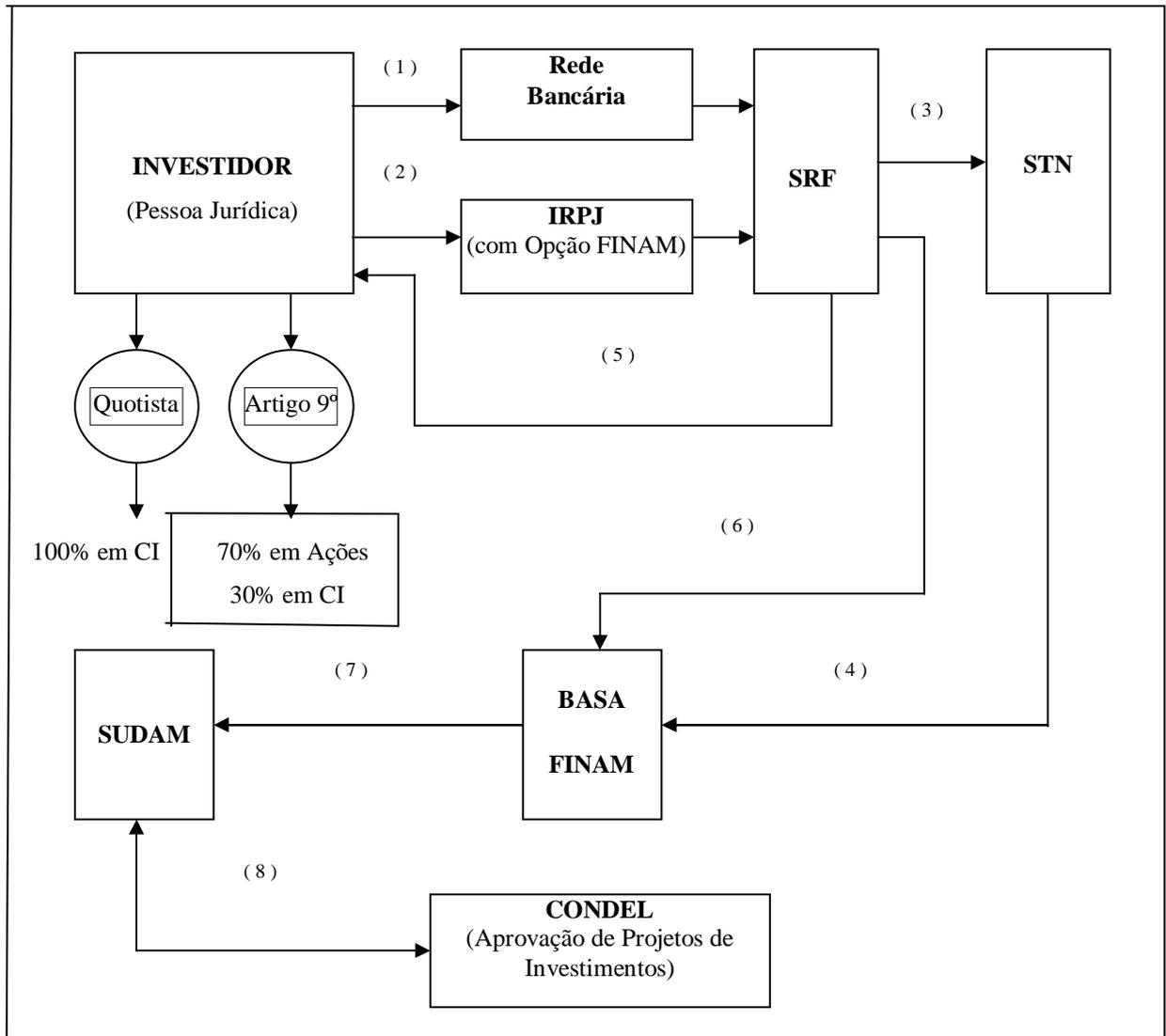


Figura 1 – Fluxo da opção, recolhimento e entrada de recursos no FINAM

Fonte: BASA

Com a Medida Provisória nº 2.199, de 24/08/2001, foi mantido o benefício da redução para o primeiro grupo de empreendimentos econômicos, mas desde que considerados prioritários por ato do Poder Executivo ou que tenham sede na área de jurisdição da ZFM, e alterado o percentual de redução para 75% do IR para o segundo grupo de empreendimentos, mas não se aplicando para aqueles projetos aprovados ou protocolizados na SUDAM até 24/08/2000, mantendo-se para estes a situação determinada pela Lei nº 9.532/97.

5.1.2 O impacto da crise fiscal-financeira do Estado brasileiro nos recursos de incentivos fiscais administrados pela SUDAM

Anteriormente à explicitação da vulnerabilidade financeira externa do país, o *funding* administrado pela SUDAM em torno dos incentivos fiscais já vinha diminuindo em decorrência do surgimento de outros programas governamentais que também utilizavam a mesma fonte de recursos financeiros, os incentivos fiscais concedidos pelo Estado brasileiro.

Isso passou a ocorrer a partir de 1971, quando foram implementados o PIN e o PROTERRA, ampliado o leque de abrangência do Fiset, e estendido o uso dos incentivos fiscais para apoiar o desenvolvimento do Estado do Espírito Santo – FUNRES, para a EMBRAER e para o MOBREAL. Da criação da SUDAM até 1970, os incentivos fiscais administrados por essa instituição de desenvolvimento regional representavam, em média, 22% do total concedido no país.

Com a concorrência desses outros Fundos de Investimentos e Programas, a sua participação diminuiu para a faixa de 8-9% na primeira metade dos anos setenta, e para um pouco além de 7% na segunda metade dessa década (Tabela 24). Na concepção da SUDAM, esse foi o maior golpe desferido na base de cálculo dos incentivos regionais derivados do IRPJ na década de setenta (ACORDO SUDAM/PNUD 1995).

Portanto, ao iniciar-se o período em que irá explicitar-se a crise fiscal-financeira do Estado brasileiro, a participação da SUDAM no total dos incentivos fiscais concedidos no país já representava apenas 1/3 do que o proporcionalmente alcançado por ocasião da criação dessa instituição.

Com a eclosão do segundo “oil shock” e a elevação da taxa de juros americana, em um momento em que o país se encontrava com uma dívida externa bastante elevada e com um baixo nível de reservas internacionais (vide Tabela 13), o Estado impôs uma política que buscou aumentar a sua receita tributária em termos reais, restringindo, conseqüentemente, a expansão dos recursos destinados aos fundos de investimento regionais e setoriais.

Através do Decreto-lei nº 1.704, de 23/10/79, foi alterada a legislação do imposto de renda incidente sobre o lucro das pessoas jurídicas, tendo sido determinado que no período 1980-1982: a) as pessoas jurídicas que apresentassem lucro real ou arbitrado acima de Cr\$ 30 milhões estariam sujeitas ao recolhimento de um adicional de 5% sobre o valor excedente; b) esse adicional se constituiria exclusivamente em receita da União, não sendo permitidas quaisquer deduções, ou seja, conversão em incentivos fiscais; c) as pessoas jurídicas que não encerrassem o balanço anual no final do ano, com montante igual ou superiores a Cr\$ 300 mil, estariam obrigadas a recolher mensalmente, de forma antecipada, o imposto do exercício fiscal em curso; d) os débitos fiscais passariam a ser atualizados monetariamente através de uma ORTN.

Em 1982, logo após a contração da liquidez internacional, em decorrência da crise desencadeada pela moratória da dívida externa do México, o Estado brasileiro viu-se obrigado a ampliar os efeitos da política de expansão da sua receita tributária, estendendo os efeitos do imposto adicional não-restituível ao sistema bancário e de crédito em geral, na proporção de 10% sobre o lucro excedente a Cr\$ 30 milhões (Decreto-lei nº 1.885, de 29/09/81), e

Tabela 24 - Opções pelos Fundos de Investimentos e/ou dos Programas - Brasil - 1962-1985 (%)

(Referência: setembro de 1988)

Anos	FINOR	FINAM	FISET	Sub- Total	PIN	PROTERRA	FUNRES EMBRAER MOBRAL	Sub- Total	Total
1962	100,0			100,0					100,0
1963	87,5	12,5		100,0					100,0
1964	92,3	7,7		100,0					100,0
1965	93,0	7,0		100,0					100,0
1966	84,3	15,7		100,0					100,0
1967	76,0	22,0	2,0	100,0					100,0
1968	64,5	22,8	12,7	100,0					100,0
1969	56,4	23,4	20,2	100,0					100,0
1970	55,0	20,4	24,6	100,0					100,0
1971	33,0	14,6	22,2	69,8	30,2			30,2	100,0
1972	24,5	9,0	16,5	50,0	30,0	20,0		50,0	100,0
1973	23,1	7,6	16,2	46,9	28,1	25,0		53,1	100,0
1974	23,9	9,3	16,2	49,4	30,4	20,2		50,6	100,0
1975	25,6	8,1	15,4	49,1	28,7	19,1	3,1	50,9	100,0
1976	19,7	6,6	22,7	49,0	28,5	19,0	3,5	51,0	100,0
1977	20,1	7,0	17,2	44,3	30,4	20,3	5,0	55,7	100,0
1978	18,5	7,4	20,4	46,3	29,2	19,4	5,1	53,7	100,0
1979	18,5	7,9	20,4	46,8	28,7	19,2	5,3	53,2	100,0
1980	19,1	8,3	19,8	47,2	28,6	19,0	5,2	52,8	100,0
1981	20,4	8,2	18,7	47,3	28,5	19,0	5,2	52,7	100,0
1982	21,9	9,2	16,2	47,3	28,5	19,0	5,2	52,7	100,0
1983	22,0	8,9	16,1	47,0	28,3	18,9	5,8	53,0	100,0
1984	23,4	8,1	14,7	46,2	28,8	19,2	5,8	53,8	100,0
1985	26,2	7,3	13,3	46,8	28,6	19,0	5,6	53,2	100,0

Fonte: SUDAM

ampliando-o para 15% em 1983 (Decreto-lei nº 1.967, de 23/11/82), sobre o excedente a sessenta mil ORTN, visto que, agora, toda a base cálculo do IRPJ (e não apenas os débitos fiscais) tinha sido convertida em número de ORTN. Da mesma forma, impôs automaticamente a sistemática da correção monetária no pagamento do imposto, com a obrigatoriedade do pagamento em parcelas mensais sob a forma de antecipações, duodécimos ou quotas.

Ainda em 1983, no limiar da explicitação da vulnerabilidade financeira externa do país, o Estado impôs um “pacote” de medidas vinculado à alteração da legislação do IR, abrangendo tanto as pessoas jurídicas quanto as pessoas físicas. Por meio dos Decretos-lei nº 2.027, 2.028, 2.029, 2.030 e 2.031, de 06/06/83, os rendimentos de aplicações financeiras de curto prazo de pessoas físicas e jurídicas não financeiras ficaram sujeitas à retenção da alíquota de 4% do IR na fonte, assim como as pessoas jurídicas financeiras em suas operações com títulos no mercado aberto; foram alteradas as tabelas do IR incidente na fonte sobre rendimentos do trabalho; foi definido novo parâmetro para a determinação do lucro real com base na variação do valor das ORTN, com cláusula de opção de resgate pela correção cambial; os pagamentos efetuados pelas pessoas jurídicas às sociedades civis na remuneração por serviços prestados ficaram sujeitas à incidência de 3% do IR na fonte; e, o sistema bancário e de créditos em geral ficou obrigado a pagar o IR em doze parcelas mensais, expresso em ORTN.

Em termos gerais, o Estado criou mecanismos voltados para a ampliação da sua capacidade financeira face à restrição das linhas de financiamento externo, restringindo, conseqüentemente, os instrumentos que alimentavam os fundos de financiamento regionais e setoriais. Tanto é que à medida que esses adicionais não-restituíveis do IRPJ foram utilizados na ampliação da base de arrecadação tributária do Estado brasileiro, não propiciando a sua conversão em incentivos fiscais para utilização nos fundos de financiamento regionais e

setoriais, resultou em uma redução da base de financiamento desses fundos, impactando simultaneamente sobre o volume de recursos gerenciados pela SUDAM, a partir desse período.

Do mesmo modo, o mesmo ocorreu com a adoção do mecanismo de atualização monetária do IRPJ por intermédio da ORTN, com a vinculação da antecipação do imposto. Conforme registrado pelo Relatório da COMIF (IPEA 1986) e por Carvalho (1996), a receita fiscal adicional resultante da indexação monetária e a obrigatoriedade de antecipação do imposto não resultaram em um incremento nos recursos transferidos para os fundos de financiamento regionais, no qual se encontra o FINAM, administrado pela SUDAM, visto que esses mecanismos resultam em uma incidência *ex post* da arrecadação efetiva do IRPJ, no ano corrente, logo, não incidente sobre a base de cálculo das deduções fiscais, a qual somente ocorre sobre a incidência *ex ante*, ou seja, àquela que é calculada antecipadamente tomando por referência a declaração do IRPJ a ser entregue pelo contribuinte no início do ano.

Como o valor nominal das deduções fiscais não é alterado pela ocorrência das antecipações do imposto cobrado e nem tampouco pela atualização monetária incidente sobre o pagamento do mesmo, o acréscimo de valor nominal adquirido por essa sistemática no momento de recolhimento do imposto não beneficiou o *funding* sobre o qual se assentava a política de desenvolvimento regional no país, principalmente porque quanto maior for a preferência pelo pagamento do imposto a prazo, maior será o diferencial entre aquele percentual médio estabelecido pela legislação e o percentual que indica a proporção do valor dos incentivos em relação ao IRPJ efetivamente arrecadado; logo, a capacidade financeira da SUDAM em promover o desenvolvimento regional da Amazônia foi se restringindo em função dessas medidas de ajuste fiscal promovida pelo Estado brasileiro.

Como bem atesta o Relatório da COMIF (IPEA 1986, p. 27), embora as dificuldades financeiras do Estado nos anos oitenta se constituam na causa maior da redução dos recursos dos incentivos fiscais, a causa mais específica que resultou nessa redução foi a eleição do IRPJ como rubrica tributária preferencial a ser explorada como fonte de novos recursos não-inflacionários para a cobertura dos déficits do Estado brasileiro.

Evidentemente, a partir desse período a opção pelo Fundo de Investimento administrado pela SUDAM restringiu-se ainda mais, além do ocorrido nos anos setenta. Como evidenciado na Tabela 24, a opção correspondente ao FINAM, que tinha conseguido elevar-se para 9,2% em 1982, diminuiu a partir de 1983, atingindo 7,3% em 1985, praticamente a média do patamar alcançado por esse Fundo na segunda metade dos anos setenta.

De acordo com os dados da Tabela 25, é perceptível a redução dos valores vinculados aos incentivos fiscais a partir de 1983. Com exceção do FINOR, que manteve elevado a magnitude dos seus recursos, houve uma restrição nos recursos do FINAM, do PIN e do PROTERRA. No caso do FINAM, entre 1982-83, houve uma redução da ordem de 46%, atingindo em 1985 o equivalente a pouco mais de 1/3 do alcançado em 1982 e há cerca de dez anos atrás, em 1975.

A partir de 1986, por força da Lei Federal nº 7.450, de 23/12/85, os impostos adicionais não restituíveis definidos pelos Decretos-lei nº 1.704/79, 1.885/81 e 1.967/82 tornaram permanentes, mas restringindo-se à parcela do lucro real ou arbitrado que excedesse a quarenta mil ORTN, ou seja, a uma magnitude de valor correspondente a 2/3 do vigente a partir de 1982.

No âmbito das medidas de política econômica que ficou conhecido por Plano Cruzado II, foram editados o Decreto-lei nº 2.304 e o Decreto nº 93.607⁴⁹, de 21.11.86, que, dentre outras medidas, reduziu a parcela mínima de participação dos incentivos fiscais do

⁴⁹ Esse Decreto foi alterado posteriormente pelo Decreto nº 94.766, de 11/08/87, sem contudo mudar a essência de suas medidas.

FINAM (instituída pelo Decreto-lei nº 1376/74) no financiamento do investimento total, de 75% para 50%, inclusive capital de giro, e a 40% nos projetos de ampliação e reformulação, inclusive capital de giro; e condicionou a concessão de somente 80% do valor das opções destinadas a projetos próprios, reservando o restante de 20% para reforçar o *funding* destinado a projetos de terceiros.

Tabela 25 - Principais Incentivos Fiscais para as Regiões Norte e Nordeste - Brasil - 1962-1992

(A preços constantes de 1992)*

Anos	FINOR ¹	FINAM ²	PIN ³	PROTERRA ³
1975	767.433,3	209.061,6	760.299,8	506.858,3
1976	491.308,8	155.685,3	697.345,6	464.890,0
1977	515.379,1	183.388,1	796.463,9	530.971,1
1978	455.365,2	201.067,0	796.080,4	530.716,9
1979	314.428,6	174.918,2	628.410,7	418.940,5
1980	235.649,3	145.778,4	503.591,9	335.727,5
1981	268.125,8	169.019,1	620.521,5	413.680,6
1982	201.144,2	205.993,0	639.917,9	426.595,5
1983	350.920,1	110.511,6	367.847,2	245.231,5
1984	295.135,6	81.145,8	288.769,5	192.513,0
1985	310.238,6	79.312,5	287.960,2	191.973,9
Total	15.447.795,3	4.320.586,1	7.677.028,4	5.117.994,3

Fonte: ¹BNB-Demec; ²Mahar (1978), de 1963-74 e Anuário Econômico Fiscal, de 1975-86; ³Anuário Econômico Fiscal; apud Diniz (1995).

* Deflacionado pelo índice de preços no atacado dos EUA.

Essas medidas sinalizavam com bastante ênfase a dificuldade de manter o padrão de financiamento do desenvolvimento regional na Amazônia (o mesmo sucedendo no conjunto dos fundos regionais e setoriais) em decorrência da crise fiscal-financeira do Estado brasileiro, impondo conseqüentemente uma redução na eficácia dos instrumentos de planejamento regional. Essa situação agravou-se em 1987 quando, em decorrência da redução acentuada dos financiamentos externos, da expansão do endividamento externo do setor público e da dívida externa líquida de responsabilidade do governo federal e do Banco Central, ampliou ainda mais a vulnerabilidade financeira externa e a situação macroeconômica

do país, levando o Estado brasileiro a decretar a moratória da sua dívida externa e suspender o pagamento dos juros aos bancos privados e dos créditos comerciais e interbancários que fossem vencendo.

Isso contribuiu com que na revisão constitucional de 1988 tenha se discutido a possibilidade de revisão desses incentivos fiscais, condicionando a obrigatoriedade de um prazo de dois anos para a sua reavaliação e decisão final sobre a sua permanência ou não. Entretanto, como se verá adiante, independente dessa decisão técnica, o novo governo que assumiu em 1990, simplesmente revogou a concessão desses incentivos em 1990 (Lei nº 8.034, de 12/04/90) com o argumento de que precisava processar um novo ajuste fiscal para reequilibrar as contas públicas do país.

Como, no início de 1991, essa medida foi revogada (Lei nº 8.167, de 16/01/91), em face das pressões políticas desencadeadas pelas regiões atingidas, propiciou com que os incentivos fiscais regionais tenham absorvido os recursos do ex-FISET e parte dos recursos dos programas especiais que deixaram de ser concedidos, ampliando o seu percentual no conjunto dos incentivos fiscais no país (CARVALHO 1996; MENDES 2000). Todavia, esses recursos foram novamente diminuindo à medida que a grave situação da economia brasileira foi suscitando novos ajustes fiscais e foram criados novos mecanismos de incentivos fiscais voltados para outras áreas e até mesmo de caráter regional, mas concorrentes com os concedidos pelas instituições de desenvolvimento regional.

Essas novas medidas iniciaram-se com a instituição do Programa Nacional de Apoio à Cultura (Lei nº 8.313, de 23/12/91), que passou a contar dentre os recursos componentes do seu Fundo com 1,0% da arrecadação dos Fundos de Investimentos Regionais, atingindo assim os recursos do FINAM⁵⁰. A partir de 1994 a própria SUDAM passava a

⁵⁰ A Comissão Mista do Congresso Nacional para a Reavaliação dos Incentivos Fiscais Regionais, criada em 1991, condenou essa concessão de parcela dos Fundos Regionais para a área da cultura, solicitando, em seu Relatório, a revogação do inciso VII do art. 5º da Lei nº 8.313/91. Por sua vez, nesse mesmo Relatório já se

reconhecer oficialmente que a redução dos recursos desse Fundo estava inviabilizando a adoção de processos regionais para o repasse de recursos para os projetos já aprovados e em implantação e para a aprovação de novos projetos, em face do aumento da demanda por apoio financeiro a projetos de interesse para a região.

Em função disso, pela Portaria nº 16.467, de 25/01/94, a SUDAM suspendeu temporariamente (que durou três anos) a análise e a aprovação de cartas-consultas e projetos que seriam atendidos com recursos do FINAM, vedou as reformulações ou adequações de projetos já aprovados e em implantação que redundassem em aumento de participação do FINAM, e prorrogou por um ano os cronogramas dos projetos aprovados e já enquadrados na sistemática da Lei nº 8.167/91⁵¹.

Em seguida, passou a condicionar a revisão dos cronogramas físico-financeiros dos projetos aprovados à existência de saldo de recursos do FINAM a liberar, ao percentual de recursos liberados em relação ao aprovado, e tendo por base os projetos que até essa data não tivessem iniciado a sua implementação (Resolução nº 7.983, de 18/08/94).

A partir de julho de 1995 foi introduzida a sistemática de aplicação da Taxa de Juros de Longo Prazo – TJLP sobre os empréstimos concedidos com os recursos do FINAM, assim como os do FNO e as debêntures subscritas do FINAM (Lei Federal nº 9.126, de 10/11/95), sendo essa medida somente revogada em janeiro de 2001 (Lei Federal nº 10.177, de 18/01/2001).

Na seqüência desse processo de desinteresse do Estado brasileiro pela manutenção ou reformulação da política de incentivos fiscais regionais, apesar de nessa época vários documentos oficiais terem se manifestado explicitamente pela necessidade de reformulação

registrava que o desequilíbrio orçamentário desses Fundos estava afetando negativamente a execução dos projetos aprovados, tornando os cronogramas financeiros dos projetos peças de ficção (COMISSÃO 1992).

⁵¹ Somente em 1997 é que foi revogada essa suspensão sobre a análise e a aprovação de cartas-consultas e projetos novos e enquadramento na sistemática de incentivos fiscais, deferida pela Portaria nº 16.467/94, através das Portarias nº 18.748, de 04/03/97, e nº 18.846, de 24/04/97, mas passando a partir daí a serem determinados percentuais de comprometimentos dos recursos do FINAM, variando de 15% a 75% conforme a localização dos projetos nos Estados da região.

dessa política e do planejamento do desenvolvimento regional, foi concebido em março de 1997 um pacote de incentivos fiscais para o desenvolvimento regional dissociado e à margem dos programas conduzidos pelas instituições de desenvolvimento regional, que fomentou a concorrência e a provável substituição dos projetos industriais beneficiados com recursos do FINAM (e do FINOR).

Pela Lei Federal nº 9.440, de 14/03/97, foi concedida até o final de 1999, a redução de 50% a 90% do Imposto de Importação - II, redução e isenção do IPI, isenção do adicional ao frete para renovação da Marinha Mercante, isenção do IOF, isenção do IR e adicionais, sobre máquinas, equipamentos, e produtos industrializados que se destinassem a empresas instaladas ou que viessem se instalar nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, que fossem montadoras e fabricantes de veículos automotores de diversas modalidades. Em outras palavras, estimulou-se a implantação de novos empreendimentos produtivos nessas regiões, completamente diferentes daqueles tradicionalmente incentivados pelas instituições de desenvolvimento regional.

De forma complementar a essa medida e ainda muito mais grave, foi o definido pela Lei Federal nº 9.532, de 10/12/97, logo após a manifestação da crise asiática. Como salientado antes, a opção do contribuinte do IRPJ pelo FINAM, que antes era de até 50%, passaria para 30% no período 1988-2003, para 20% no período 2004-2008, e para 10% no período 2009-2013. Da mesma forma, os benefícios especiais que antes recebiam isenção de 50% do IR, diminuiriam para 37,5% no período 1998-2003, para 25% no período 2004- 2008, e para 12,5% no período 2009-2013. Quanto aos empreendimentos que possuíam isenção total do IR, esse benefício foi alterado de isenção para redução, para 75% no período 1998-2003, para 50% entre 2004-2008, e para 25% de 2009 a 2013. E, ainda, por fim, a previsão orçamentária dos recursos do FINAM passaria a sofrer um redutor de 25% a partir do ano de 1998.

Como se observa, por um lado o Estado brasileiro fomentava o surgimento de novos e modernos empreendimentos industriais nas regiões periféricas do país com um conjunto de incentivos fiscais nos moldes concedidos à ZFM, enquanto mantinha e dinamizava a própria ZFM; mas, por outro lado, restringia de forma acelerada a eficácia dos incentivos fiscais regionais tradicionalmente concedidos pela SUDAM e SUDENE.

Evidentemente, o resultado de todas essas medidas foi a diminuição dos recursos transferidos pelo Tesouro Nacional para a SUDAM, ao longo desse período. Aliado a isso, convém se registrar nesse período um procedimento comum no processo de transferência de recursos para a SUDAM, mas que devido a gravidade na diminuição dos recursos vinculados ao FINAM, afetou sobremaneira o desempenho operacional da Instituição: o descompasso entre os valores arrecadados em função das opções do FINAM e os valores repassados para a SUDAM.

Conforme já evidenciando anteriormente, a arrecadação de recursos é efetuada pela SRF, após o “acatamento” ou a “confirmação” das opções do FINAM. O repasse desses recursos, entretanto, é feito pela STN ao Banco operador do FINAM, que é o BASA. Ocorre que entre a arrecadação e o repasse há uma defasagem de tempo de três a quatro anos, devido o processamento eletrônico das declarações do IR. Em face disso, decorrem naturalmente diferenças entre esses valores, com prejuízos imediatos à Instituição, na medida que a correção ou complementação desses recursos não ocorre de imediato ou no exercício financeiro seguinte.

De acordo com os dados da Tabela 26, verifica-se que no período de vigência da Lei nº 8.167/91 ao final de 1997, o volume de recursos repassado pela STN foi inferior ao volume arrecadado pela SRF, importando em uma diferença a receber de R\$ 485 milhões. Por sua vez, no decorrer de 1996-1997 a diferença entre o montante arrecadado e o repassado foi extremamente superior à diferença ocorrente nos anos correspondentes da primeira metade dos

anos noventa. Ou seja, à medida que a crise fiscal-financeira do Estado ia se intensificando, este utilizava o mecanismo de retenção de parcela significativa dos valores que por direito deveriam ser transferidos para as instituições de desenvolvimento regional, impondo a SUDAM, no caso, restrições no financiamento dos projetos incentivados.

Tabela 26 - Arrecadação e Repasse dos Recursos do FINAM – 1991-1997

(R\$ mil – março de 1998)

Anos	Acatado e/ou Arrecadado pela SRF	Repassado pela STN	Diferença
1991	163.964	188.977	-25.013
1992	145.676	180.324	65.352
1993	358.701	215.781	142.920
1994	491.469	453.708	37.761
1995	225.736	466.858	-241.122
Sub-Total	1.485.546	1.505.648	-20.102
1996	347.393	156.806	190.587
1997	414.462	83.420	331.042
Sub-Total	761.855	249.226	521.629
Total	2.247.401	1.754.874	501.527
Déficit AC-90*			-16.437
Saldo			485.090

Fonte: SUDAM

* Acerto de contas do ano calendário de 1990 para 1991.

Em vista disso, voltou novamente a ocorrer no final de 1998 a suspensão por parte da SUDAM do recebimento dos pleitos relativos a cartas-consultas e projetos novos voltados para atendimento por parte dos recursos do FINAM. Inicialmente seria de apenas seis meses (Portaria nº 20.130, de 24/11/980), depois foi prorrogado por mais seis meses (Portaria nº 20.442, de 07/07/99), depois por mais doze meses (Portaria nº 20.743, de 07/01/2000), e finalmente por mais noventa dias (Portaria nº 21.274, de 07/12/2000), não mais sofrendo prorrogação já que depois do término desse último período a SUDAM e os incentivos fiscais já caminhavam para sua extinção, ocorrente em meados de 2001.

O Estado pulverizou ainda mais o foco de atenção desses incentivos, ao permitir com que os recursos do FINAM (assim como do FINOR e do FUNRES) pudessem ser aplicados, a partir de julho de 1999, em empreendimentos não-governamentais de infra-

estrutura (energia, telecomunicações, transportes, abastecimento de água, produção de gás e instalação de gasodutos, e esgotamento sanitário), através da Lei Federal nº 9.808, de 20/07/99. Como essa medida não garantiu recursos adicionais para esses Fundos mas, ao contrário, diminuiu ainda mais os recursos orçamentários existentes, que vinham decrescendo a cada ano, obrigou a SUDAM a restringir e até mesmo a vetar, a partir de então, a análise de novos projetos, engessando o seu papel de instituição desenvolvimentista, situação essa que predominou desde o final de 1999 até 2001, quando da ocorrência de sua extinção.

5.2 SUSPENSÃO E REVOGAÇÃO DOS INCENTIVOS FISCAIS CONCEDIDOS PELA SUDAM

Com a manifestação e aprofundamento da crise fiscal e financeira do Estado brasileiro iniciou-se uma discussão direcionada para a reavaliação dos efeitos e da eficiência dos incentivos fiscais regionais (e setoriais) em relação à transformação das estruturas sócio-econômicas das regiões incentivadas. O questionamento era quanto a pertinência de manutenção desses mecanismos de desenvolvimento regional (e setorial) diante da desfavorável relação custo/benefício propiciada, numa situação de profundo desequilíbrio das contas públicas (ACORDO SUDAM/PNUD 1995, p. 21).

Por conta disso, logo após a posse do Presidente José Sarney, em 1985 foi constituída a Comissão de Avaliação dos Incentivos Fiscais – COMIF (Decreto nº 91.158, de 18/03/85), com o objetivo de efetuar a avaliação econômica e financeira e de oferecer sugestões aperfeiçoadoras sobre os incentivos fiscais regionais e setoriais. O Relatório dessa Comissão concluiu que: a) havia várias distorções na sistemática de captação dos recursos e operação dos Fundos (tanto os de investimento quanto os setoriais), que teriam levado à

ocorrência de ineficiência na alocação e utilização dos recursos, resultando com que fosse recomendado profundas modificações nos seus mecanismos institucionais e operacionais; entretanto, b) os resultados apresentados pelos Fundos de Investimento (FINAM e FINOR) eram geralmente positivos, visto que foram gerados investimentos e empregos a nível regional e setorial, tendo sido por isso recomendado a manutenção dos incentivos fiscais regionais (IPEA 1986).

Tendo se mantido os incentivos fiscais, procederam-se então as modificações na sistemática dos Fundos, através do Decreto nº 93.607/86 e do Decreto-lei nº 2.304/86, já evidenciados anteriormente. Isto não impediu, todavia, que a discussão sobre a manutenção ou reavaliação desses instrumentos continuasse, incorrendo com que na revisão constitucional de 1988 tenha-se definido, no Art. 41 das Disposições Transitórias, que os incentivos fiscais setoriais seriam reavaliados, e que aqueles incentivos (incluindo os de natureza regional) que não fossem confirmados por lei até 1990 seriam revogados.

Ao invés do Estado diagnosticar, reavaliar e confirmar os incentivos fiscais de interesse para o desenvolvimento regional e/ou setorial, simplesmente suspendeu os seus efeitos por tempo indeterminado através da Lei Federal nº 8.034, de 12/04/90, no bojo do ajuste fiscal realizado pelo governo Collor, no início de sua gestão, para fazer face ao reequilíbrio das contas públicas. No mesmo ato também foram suspensos outros tipos de incentivos fiscais concedidos pelo Estado brasileiro, inclusive os relativos ao II e ao IPI, afetando inclusive a ZFM.

Contra essa medida, mobilizaram-se a bancada política do Norte e Nordeste do país, a classe empresarial com empreendimentos instalados nessas regiões e os governadores também dessas regiões, revertendo-a no ano seguinte, através da Lei nº 8.167, de 16/01/91. Por essa nova norma foi restabelecida a faculdade da pessoa jurídica optar pela aplicação de

parcelas do IR no FINAM e FINOR, além do FUNRES, mas não mais nos Fundos Setoriais, que continuaram suspensos a partir dos efeitos da Lei nº 8.034/90.

Com a edição do Decreto nº 101, de 17/04/91, que regulamentou a Lei nº 8.167/91, foi definido que a opção pela aplicação de parcela do IR no FINAM seria permitida até o ano de 2000⁵², explicitando assim um prazo temporal para a conclusão desse benefício fiscal e a sinalização de que a política de incentivos fiscais deixaria de se constituir no instrumento pela qual o Estado brasileiro continuaria a incentivar o desenvolvimento regional.

Mas por conta ainda da Lei nº 8.167/91, foi criada nesse ano, no âmbito do Congresso Nacional, uma Comissão Mista para Reavaliação dos Incentivos Fiscais Regionais, com o objetivo explícito de verificar os efeitos econômicos e sociais proporcionados pela alocação de recursos às regiões beneficiadas, a sua validade como mecanismo de captação de poupança das regiões mais ricas e como instrumento de alavancagem de investimentos privados, e os seus aspectos operacionais e administrativos.

Do resultado de sua investigação, concluiu-se que os Fundos Regionais se constituíram em fator preponderante na indução de investimentos nas regiões Norte e Nordeste, mas foram insuficientes para o modificar o desnível econômico e social que separa essas duas regiões das regiões mais ricas do país (COMISSÃO 1992).

Independente disso, a partir daí sucederam-se outras modificações na legislação que afetaram o desempenho dos incentivos regionais e também do gerenciamento do FINAM. As mais relevantes decorreram da edição das Leis nº 9.440/97 e nº 9.532/97, promulgadas após a manifestação da crise asiática. Por conta disso, conforme evidenciado anteriormente, a SUDAM teve que proceder, sequencialmente, ao longo da segunda metade dos anos noventa, a suspensão e até mesmo a recusa à análise dos pleitos relativos a cartas-consultas e projetos

⁵² Pela Lei Federal nº 8.874, de 29/04/94, esse prazo foi prolongado até o exercício financeiro de 2001.

novos voltados para atendimento por parte dos recursos do FINAM, em decorrência da contínua redução dos recursos financeiros transferidos para esse Fundo.

O último desses procedimentos ocorreu em outubro de 1999, quando a SUDAM vedou a análise de pleitos de interesse de empresas beneficiárias do FINAM que visassem à antecipação dos seus cronogramas físico-financeiros, em face do desequilíbrio orçamentário dos recursos desse Fundo (Portaria nº 20.622, de 29/10/99), ao mesmo tempo em que por conta desse mesmo motivo foi determinado que o comprometimento de recursos do FINAM em projetos submetidos à análise da SUDAM não deveria ultrapassar a 10% da previsão dos recursos a serem arrecadados para cada exercício financeiro (Portaria nº 21.276, de 07/12/2000).

Diante desse quadro, encontrava-se a SUDAM e a sua política de incentivos fiscais no final do ano 2000, à espera do seu desfecho final. Sob intervenção federal, com interventores se sucedendo a curtíssimos prazos, com a instauração de inúmeras auditorias, com recursos financeiros reduzidos, e sob forte pressão da sociedade e da classe política por conta das manchetes nos principais jornais do país sobre as denúncias de corrupção na instituição, a SUDAM encontrava-se à espera da decisão do Estado brasileiro para definir o seu destino.

Inicialmente essa questão passou a ser tratada sob o âmbito do Ministério da Integração Nacional, que procurou formatar um projeto de reestruturação da SUDAM e da SUDENE, de forma tal que, em resposta às denúncias de corrupção nessas instituições, evidenciasse a moralização do sistema de incentivos fiscais regionais. Entretanto, pressionado por todos os lados, e sem uma proposta concreta que pudesse conceber um novo modelo de desenvolvimento regional, o próprio Ministro da Integração declarava, em entrevista, no final do mês de março de 2001 que “seria necessário começar tudo de novo, principalmente no caso da SUDAM”, pois “não tem como consertar aquilo”, ou seja, a SUDAM (MODELO 2001).

Essa declaração reforçava a proposta que o noticiário vinha evidenciando, de que o projeto que o Ministério estava formatando era para extinguir as duas instituições de desenvolvimento regional, assim como os incentivos fiscais, ao mesmo tempo em que se daria a dispensa de todos os funcionários dessas instituições, visto que juridicamente essa seria a alternativa mais adequada diante da estabilidade que os mesmos possuíam.

De acordo com o que era divulgado pelos jornais, essas instituições seriam assessoradas por comitês técnicos interestaduais, sem ingerência política, em substituição aos conselhos deliberativos que as mesmas possuíam. A sistemática de destinação de parcelas do IR para os Fundos de Investimento seria substituída por uma espécie de Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico sobre o lucro das pessoas jurídicas, que se constituiria numa receita permanente, por uma alíquota ainda não definida. Todavia, pelos mesmos jornais também era divulgado que essa proposta não tinha apoio dentro do próprio governo, inclusive por parte do Ministério da Fazenda.

A resposta, de forma concreta e definitiva, veio através da Medida Provisória nº 2.145, de 02/05/2001. Por essa norma foram extintas a SUDAM e a SUDENE e, em sua substituição, foram criadas a ADA e a ADENE; o Ministério da Integração Nacional assumiu a administração dos projetos em andamento na SUDAM e na SUDENE, relacionados com os respectivos Fundos de Investimento; e foram criados o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia – FDA e o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste - FDN, ambos de natureza contábil, tendo como fonte de recursos: as dotações orçamentárias à conta de recursos do Tesouro Nacional, os eventuais resultados de aplicações financeiras dos seus recursos, o produto da alienação de valores mobiliários e dividendos de ações a eles vinculados, e outros recursos previstos em lei⁵³.

⁵³ No momento em que foi aprovado o Regulamento desse Fundo, em maio de 2002, foram incluídos também como recursos componentes do mesmo o retorno de operações, juros e demais encargos financeiros, assim como o ressarcimento de operações inadimplidas, baixadas por impossibilidade de recuperação administrativa ou judicial, e o produto de multas contidas no Regulamento.

Dois dias depois, o governo reapresentou essa Medida Provisória sob o nº 2.146-1, de 04/05/2001, mas contendo praticamente o mesmo texto da anterior, procedendo da mesma forma no mês seguinte através da de nº 2.153-2, de 05/06/2001, mas constituindo-se essa última Medida exclusivamente para o caso da SUDAM versus ADA (por razões técnico-jurídicas passou-se, a partir de então, a dividir em duas medidas provisórias, de modo a oferecer-se tratamento específico para cada região; portanto, à SUDENE foi definida uma outra seqüência de Medidas Provisórias); em seguida a de nº 2.157-3, de 27/06/2001, a de nº 2.157-4, de 27/07/2001, e finalmente a de nº 2.157-5, de 24/08/2001, que aprovou definitivamente a extinção da SUDAM e a criação da ADA.

Com isso, foi explicitamente extinta a SUDAM, enquanto instituição de desenvolvimento regional, e implicitamente revogados os incentivos fiscais para o desenvolvimento regional da Amazônia. Em outras palavras, a SUDAM foi substituída por uma Agência que passou a ter como responsabilidade a implementação de políticas e a viabilização de instrumentos de desenvolvimento da Amazônia, mas não mais com os instrumentos de suporte ao desenvolvimento regional que eram utilizados pela SUDAM, visto que os recursos financeiros a serem utilizados pelo Fundo de Desenvolvimento da Amazônia não se constituem em incentivos fiscais à disposição do setor privado para investimento na região.

Os beneficiários de projetos aprovados e em implantação podem optar pela sistemática de investimento desse novo Fundo, do FNO ou de outras linhas de financiamento a cargo de instituições financeiras federais, mas não mais serão atendidos com recursos do FINAM. Apenas os projetos em operação, que já vinham utilizando recursos do FINAM ou os incentivos especiais, é que permanecem nessa situação até o encerramento do prazo concedido para usufruto desses incentivos. Portanto, paulatinamente e por projeto, os incentivos fiscais regionais também estão sendo extintos, sob a administração direta e

exclusiva do Ministério da Integração Nacional, em Brasília. Em resumo, tecnicamente o FINAM encontra-se em processo de liquidação.

Independente disso, somente um ano depois é que foi aprovado o Regulamento do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia, por meio do Decreto nº 4.254, de 31/05/2002. De acordo com essa norma, os recursos a serem concedidos por esse novo *funding* se destinam à cobertura parcial dos investimentos totais previstos para os projetos aprovados, sendo de até 60% do total desses investimentos, limitada ao máximo em 80% do valor do investimento fixo.

Esses recursos, todavia, deverão ser representados pela subscrição e integralização de debêntures conversíveis em ações com direito a voto, de emissão das empresas titulares de projetos, ou de suas controladoras, dando ao Fundo direito de crédito contra as empresas, nas condições constantes da escritura de emissão e contrato, cujo exercício de conversibilidade pela ADA fica limitado a até 15% do montante subscrito. Como está definido, essas debêntures serão escriturais em favor do Fundo e mantidas sob a custódia do agente operador, devendo ser atualizadas monetariamente pela TJLP desde a data da liberação até a data do efetivo pagamento.

Essa inovação e diferenciação à prática anterior existente no FINAM se constituiu no ponto de discórdia entre o governo e os empresários e inviabilizou a busca desses recursos por parte das empresas privadas, tanto que ao longo do período 2001-2004 não houve apresentação de pleitos por parte da classe empresarial, tendo sido deixado “intocado” o montante de R\$ 1,7 bilhão nos cofres da SUDAM, o que resultou no retorno desses recursos para o Tesouro Nacional (Tabela 27).

Na opinião dos empresários, todas as debêntures deveriam ser conversíveis, pois isso possibilitaria a sua conversão em ações preferenciais tão logo o empreendimento estivesse implantado, além do que não impediria a empresa de contrair novos empréstimos

visto que aqueles recursos seriam considerados como capital e, portanto, não atingiriam a empresa através de um passivo exigível. Contudo, nos moldes concebidos por esse novo Fundo os recursos concedidos permanecerão como debêntures praticamente inconversíveis, na medida em que somente 15% é que serão possíveis de serem conversíveis.

Tabela 27 – Recursos Transferidos para o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia – 2001-2004

Dscriminação	(R\$ mil)			
	2001	2002	2003	2004
I – Resultado Financeiro do Fundo em 31/12 do ano anterior	0	0	0	0
II – Receitas Financeiras	308.000	440.000	465.000	554.000
III – Despesas Operacionais	0	0	0	0
IV – Resultado das Disponibilidades Financeiras do Fundo (I+II+III)	308.000	440.000	465.000	554.000
V – Reserva Prudencial (10% x IV)	30.800	44.000	46.500	55.400
VI – Comprometimento Financeiro do Fundo	0	0	0	0
VII – Disponibilidade Financeira para Novos Projetos (IV-V-VI)	277.200	396.000	418.500	498.600
VIII – Desembolsos Financeiros com os Projetos em Aprovação	0	0	0	0
IX – Disponibilidade Financeira do Fundo (IV-V-VI-VIII)	277.200	396.000	418.500	498.000
X – Resultado Financeiro do Fundo (V+IX)	308.000	440.000	465.000	554.000

Fonte: ADA

Em outras palavras, para os empresários o incentivo se transformou em mero financiamento, ou então numa simples linha de crédito como as concedidas pelo BNDES ou por outros bancos de desenvolvimento, além do que por essa prática poderia criar um sistema de estatização, na qual o Estado passaria a ter direito a voto na sociedade (NADA 2002; DECRETO 2002).

Independente dessa questão de que isso transformaria ou não o Estado brasileiro em uma espécie de sócio das empresas beneficiadas pelo novo Fundo, o mais importante é que o financiamento do desenvolvimento da região deixou de se realizar por meio do sistema de dedução tributária com base no IRPJ, e passou a ser concebido por recursos oriundos de dotação orçamentária do governo, com obrigatoriedade de retorno de operações, juros e multas.

Em linhas gerais, constituiu-se um novo padrão de financiamento do desenvolvimento da Amazônia, mas cuja essência não está mais circunscrita à política de desenvolvimento regional concebida em outubro de 1966, quando foi criada a SUDAM, mas sim a uma política de desenvolvimento de amplitude nacional, na qual as regras são uniformes e sem diferenciação regional.

5.3 CRISE DE IDENTIDADE INSTITUCIONAL E PERDA DE CAPACIDADE GERENCIAL DA SUDAM

Quando a SUDAM foi criada, a sua forma de autarquia lhe permitia autonomia para elaborar e gerir os planos de desenvolvimento e, ainda mais importante, para exercer o controle centralizado da ação do Estado brasileiro no contexto da região. Os órgãos federais existentes na região deveriam, obrigatoriamente, obedecer às diretrizes gerais do Plano Diretor da SUDAM e à orientação setorial dessa instituição de desenvolvimento regional, na elaboração dos seus programas, da mesma forma como poderia a SUDAM sugerir inclusive a adaptação, transformação ou extinção desses órgãos federais com atuação na região (BRITO 2001, p. 152).

De certa forma isso ia ao encontro da estratégia de intervenção do Estado no desenvolvimento da região, presente na segunda metade dos anos sessenta e posto em prática pelo governo militar. Mas logo em seguida o Estado restringiu essa autonomia da SUDAM (Lei Federal nº 5.374, de 07/12/67), vinculando a instituição ao Ministério do Interior, o qual passou a representar a SUDAM na sua interlocução com os demais Ministérios e com a Presidência da República. Em face disso, a instituição perdeu o poder de decidir de forma autônoma sobre os seus planos e estratégias de ação, subordinando-se às determinações do

Ministério tanto em relação às normas para a elaboração do planejamento regional quanto em relação aos resultados das operações técnicas e outras medidas.

Essa alteração na sua concepção de atuação caracterizou-se como o primeiro momento de perda de sua capacidade gerencial, restringindo portanto a sua atuação à política de incentivos fiscais que a mesma gerenciava. O segundo momento ocorreu com a reorientação da política nacional de desenvolvimento para o país, no início dos anos setenta, quando entraram em vigor os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs). Passou a ocorrer a subordinação do planejamento regional ao planejamento do desenvolvimento nacional; conseqüentemente, os planos concebidos pelas instituições de planejamento regional passaram a se constituir em subprodutos dos planos nacionais, o que foi o caso dos Planos de Desenvolvimento da Amazônia (PDAs) concebidos pela SUDAM.

A SUDAM deixou de assumir de forma isolada o planejamento do desenvolvimento da Amazônia e subordinou a sua política de ação à estratégia global do planejamento do desenvolvimento nacional. Por conta disso, teve seus recursos financeiros subtraídos e incorporados ao PIN e PROTERRA, que se constituíam em programas de interesse nacional, mas voltados muito mais para resolver problemas sociais ocorrentes no Nordeste, e aos Fundos Setoriais, voltados para o desenvolvimento de setores instalados, na maior parte das vezes, nas regiões mais desenvolvidas do país.

O terceiro momento, e mais incisivo para o exercício do papel desenvolvimentista da instituição, ocorreu com a crise fiscal-financeira do Estado, a partir do início dos anos oitenta. Na medida em que a gestão da política econômica brasileira foi subordinada à gestão das contas do balanço de pagamentos, com o precípua objetivo de alcançar um superávit elevado no saldo das transações correntes, ao mesmo tempo em que no âmbito interno diversos mecanismos foram adotados para ampliar a receita tributária, incluindo nesse caso a adoção de um processo sistemático de redução da dedução tributária do IRPJ que alimentava

os Fundos Regionais, intensificou-se a perda de capacidade gerencial da SUDAM, levando-a a uma crise de identidade em relação ao seu papel desenvolvimentista.

Como analisado anteriormente, por diversos momentos foram suspensas a apreciação de cartas-consulta e a análise de novos projetos, em decorrência do desequilíbrio orçamentário-financeiro entre a disponibilidade de recursos existente no FINAM e a demanda manifestada pelas empresas privadas. Na reforma constitucional entrou em discussão a capacidade de gerenciamento das instituições de desenvolvimento regional, em face justamente da dificuldade que as mesmas já vinham enfrentando para manter o financiamento do desenvolvimento regional. Como resultado, foi definido, no art. 43 da Constituição de 1988, que uma lei complementar buscava definir a composição dos organismos regionais encarregados dos planos regionais de desenvolvimento. Ou seja, já se concebia formal e constitucionalmente a necessidade de reestruturação e redefinição dessas instituições, incluindo, evidentemente, a SUDAM.

Não estava em discussão a causa mas sim a conseqüência desse processo, isto é, por mais que fosse evidente que as instituições de desenvolvimento regional estavam perdendo a sua capacidade gerencial em decorrência, sobretudo, da restrição da capacidade de financiamento do desenvolvimento regional, o que se discutia e era decidido no plano governamental era que essas instituições tinham perdido a sua funcionalidade e a sua razão de ser diante da nova configuração da economia nacional.

Não se percebia ou, melhor dizendo, não se aceitava o fato de que ao longo do tempo a amplitude do escopo legal dessas instituições foi se tornando extremamente reduzido. Um fato de extrema relevância, para corroborar com essa análise, diz respeito ao seu papel de formulador do planejamento regional. Nesse campo, voltado para a preparação dos planos de desenvolvimento regional, essas instituições passaram a depender, por um lado, da iniciativa do governo central em delinear a estratégia regional de desenvolvimento nacional, e por outro

lado, da iniciativa e cooperação de inúmeras agências setoriais do governo federal e dos governos estaduais de sua área de atuação.

E, além disso, ficavam a mercê da estabilidade político-institucional nas suas relações com essas agências setoriais, o que foi se deteriorando ao longo do tempo em decorrência dos conflitos de interesse político-partidários entre os agentes políticos estabelecidos nessas regiões e pela limitação das instituições de desenvolvimento regional em efetivar programas e projetos de interesse de cada Unidade da Federação no contexto dessas regiões.

Como bem assinalou Haddad (sd. p. 41-42), em sua análise crítica dos instrumentos de desenvolvimento regional, o próprio governo federal contribuiu para reforçar a perda de importância das instituições de desenvolvimento regional quando atuava no sentido de estabelecer uma linha direta com os governos estaduais e municipais, nas regiões de programação dessas instituições, todas as vezes que percebia que os ganhos políticos dessa atuação superavam os custos do enfraquecimento da SUDAM (e da SUDENE).

Da mesma forma, isso se processou em decorrência da crise do processo de planejamento socioeconômico no país. Com a eminência e predominância das políticas de curto prazo, voltadas para o controle da inflação e o equilíbrio nas contas externas, foram deixadas de lado as técnicas de programação e de planejamento, e isso afetou sobremaneira o papel e a funcionalidade das instituições de planejamento regional. Foi o que ocorreu com a política de incentivos fiscais, na medida em que essa política foi utilizada, muitas vezes, para incentivar projetos que não articulavam de forma integrada os interesses regionais e nacionais de desenvolvimento.

Portanto, o que se sucedeu foi que a SUDAM (situação não diferenciada no caso da SUDENE) foi perdendo a sua autonomia decisória, expondo-se a uma presença crescente de “lobbies” políticos e empresariais na definição de suas prioridades, ainda mais quando se

alimentava o discurso de que a Amazônia se constituía na região potencial para solucionar a crescente necessidade de captação dos recursos externos necessários ao desenvolvimento da economia nacional.

Como evidenciado anteriormente, desde a segunda metade dos anos noventa até o momento de sua extinção, a SUDAM praticamente não vinha mais aprovando novos projetos e nem tampouco analisando novas cartas-consulta, devido a redução dos recursos necessários ao financiamento dos mesmos. Como, além disso, os resultados propiciados pelos projetos implantados eram pouco divulgados, isso propiciou uma visão de inércia da instituição no contexto da região – situação diferenciada no caso da SUFRAMA, no que corresponde ao gerenciamento da ZFM, gerando assim um sentimento de desnecessidade da mesma na condução do desenvolvimento regional.

Isso resultou com que tanto antes quanto depois do processo de extinção, nem a classe política e nem os empresários da região se manifestassem contra a extinção da SUDAM; ao contrário, a maior preocupação e interesse eram de que fosse mantida a política de incentivos fiscais, a qualquer custo. Os governos estaduais da região não se posicionaram frontalmente contra a iniciativa do governo federal, apenas exigiram que houvesse, em troca, um órgão que, nos mesmos moldes da SUDAM, compensasse as desigualdades existentes entre as regiões.

A Federação das Indústrias do Pará, e quase que de forma isolada no contexto da região, é que ostensivamente assumiu a defesa da SUDAM, mas tão somente como um instrumento que considerava como vital para o desenvolvimento regional, ou seja, o seu interesse era a manutenção da política de incentivos fiscais e não propriamente a da instituição. A população, de forma geral, sequer compreendeu o que se sucedeu. Isto talvez explique porque o principal jornal da região não transformou a extinção da SUDAM em sua manchete principal, seja no *Dia D* ou no *day after* desse fato.

Quando o governo federal sinalizou que em substituição a SUDAM seria criada uma Agência para coordenar o desenvolvimento regional, então se tornou pacífica a extinção da instituição. Quando isto se sucedeu, acompanhado da mudança da sistemática de financiamento, então a classe empresarial reagiu. Mas já era tarde demais, a extinção do modelo já tinha se concretizado tanto a nível técnico quanto a nível político.

5.4 OS DESVIOS NA UTILIZAÇÃO DOS INCENTIVOS FISCAIS E A CORRUPÇÃO NA SUDAM

O discurso utilizado pela Estado brasileiro para extinguir a SUDAM (e a SUDENE) foi o de que a instituição estava tomada pela corrupção, que acumulava história de fraude e desperdício de recursos financeiros, e que cometia inúmeras irregularidades com a gestão dos recursos oriundos dos incentivos fiscais regionais.

Paradoxalmente, esse episódio remonta ao ano de 1966, quando a SUDAM foi criada em substituição a SPVEA. O argumento utilizado pelo Estado para proceder essa substituição foi exatamente esse, de que a SPVEA tinha sido tomada pela corrupção e que, por conta disso, não apresentava mais condições de conduzir a política de desenvolvimento e implantar um ordenamento social de face moderna e com eficiência na região; portanto, não havia mais sentido e nem tampouco espaço para reformar a SPVEA, sendo a única alternativa a sua extinção (BRITO 2001, p.149-150).

A SUDAM, portanto, foi concebida com base nesse discurso oficial, apresentando uma nova estrutura institucional, com uma face moderna à época, e com o compromisso de coordenar a transformação econômica da Amazônia. Como se o destino tivesse lhe reservado o mesmo fim trágico que ocorreu com a SPVEA, menos de trinta e cinco anos depois a

SUDAM é também extinta, segundo o discurso oficial, pelos mesmos motivos que ensejaram a sua criação e a extinção da outra instituição regional.

Diante desse aspecto, que ultrapassa a verdade dos fatos, cabe recordar Kosik (1976), que dizia que a realidade possui múltiplos aspectos fenomênicos, e que por conta disso a realidade em si, ou seja, a “coisa em si”, a estrutura da coisa, a essência da coisa, a verdade mesma, não se manifesta direta e imediatamente. Em sua visão, o que se manifesta imediatamente, primeiro e com mais frequência, é o fenômeno da coisa, da realidade, que é próprio do mundo da *praxis fetichizada*. Para se alcançar a verdade da coisa, a essência da realidade, é preciso não somente um certo esforço de conhecimento, mas também um *détour*, ou em outras palavras, que se empreenda uma investigação científica que permita discernir no real, a cada passo, a unidade dialética da essência e do fenômeno.

As primeiras denúncias de corrupção e/ou má utilização dos recursos administrados pela SUDAM, surgiram ainda nos primeiros anos da década de setenta, em torno da existência de um mercado de comissões de corretagem extorsivas na relação de negociação entre os optantes pelo Fundo (que nessa época se chamava Fundo de Investimento Privado no Desenvolvimento da Amazônia – FIDAM) e os investidores. A tônica era de que havia uma espécie de “indústria” de projetos de fachada, que se voltava para a captação de recursos, mas que não internaliza os recursos em investimentos produtivos, o que resultava com que fosse mais interessante se investir nos títulos existentes no mercado do que nos projetos aprovados pela SUDAM (BRITO 2001, p. 162-163).

A evidência dessas denúncias não resultou em extinção da instituição, mas tão-somente na alteração da sistemática de financiamento do desenvolvimento regional, com a conseqüente substituição do FIDAM pelo FINAM (Decreto-lei nº 1.376/74). Na prática, ocorreu a substituição do antigo sistema de incentivos fiscais conhecido como 34/18 –

absorvido do modelo da SUDENE, pelo que se convencionou chamar de artigos 17 e 18 desse Decreto-lei, relativos a projetos de terceiros e a projetos próprios, respectivamente.

Essa alteração na sistemática de concessão dos incentivos fiscais amenizou as críticas então existentes, mas não solucionou a problemática do financiamento nem tampouco eliminou a prática da corretagem nas negociações com relação aos recursos do Fundo. Apesar da nova sistemática adotada – que concebia um subsistema do mercado financeiro de títulos, baseado nas emissões primárias de cotas e ações emitidas pelo FINAM, ter como pressuposto o desenvolvimento de um mercado secundário de ações, capaz de dar autonomia ao Fundo, isto não ocorreu, devido a restrição das negociações das ações dos projetos próprios incentivados e a desvalorização progressiva das cotas e ações na carteira de títulos (CARVALHO 1996, p. 21-22).

Com a manifestação da crise fiscal-financeira do Estado e a conseqüente restrição dos recursos direcionados para o FINAM, houve uma intensificação da prática das altas comissões de corretagens, suscitando novamente críticas à sistemática de utilização dos recursos dos incentivos fiscais. Na medida em que isso se associou à discussão sobre a necessidade de manutenção da política de incentivos fiscais face o desequilíbrio das contas públicas, acabou resultando em uma nova intervenção do Estado através da criação da COMIF, em 1985.

O Relatório da COMIF foi bastante enfático, tanto no caso do FINAM quanto nos demais Fundos. Assinalou que o sistema de incentivos fiscais vigente precisava ser mantido, aperfeiçoado e fortalecido; entretanto, eram imprescindíveis modificações no planejamento, na captação e na aplicação desses recursos, com vista a: a) melhorar a eficácia, no sentido de atendimento das prioridades e alcance dos objetivos; b) aumentar a eficiência, eliminando desperdícios e minimizando a relação custo do incentivo versus benefícios privados e sociais; c) assegurar transparência na alocação e no uso dos recursos; d) minimizar as características

de concentração de renda e riqueza, inerentes ao sistema; e) assegurar a escolha de projetos viáveis sob os aspectos administrativos, técnicos, financeiros, econômicos, sociais e ambientais; f) permitir o fortalecimento dos Fundos, inclusive com a capitalização dos retornos financeiros propiciados pelos projetos financiados; g) evitar a ocorrência de conflitos com políticas governamentais prioritárias, através da necessária compatibilização de objetivos e instrumentos, e; h) incentivar a integração das várias instituições envolvidas, especialmente das agências e bancos de desenvolvimento (IPEA 1986, p. 170-171).

No que concerne especificamente à necessidade de aperfeiçoamento da política de incentivos à Amazônia, foi ressaltado pelo Relatório que para que os recursos dos incentivos fossem aplicados de forma eficiente e eficaz em prol do desenvolvimento regional seria necessário redefinir prioridades, dotar novos métodos de seleção de projetos e de acompanhamento, melhorar a eficiência na administração dos incentivos, promover articulação entre as diversas ações do governo na área, realizar avaliações periódicas de resultados, reformular os processos de aprovação e acompanhamento de projetos, limitar a participação máxima do FINAM a 50% do investimento total do empreendimento, reformular completamente a aplicação dos recursos desse Fundo em projetos agropecuários e agroindustriais, e evidenciar sob todas as formas que os recursos do Fundo não se constituem em recursos próprios dos empresários, mas sim a uma despesa tributária do governo.

Esse Relatório, portanto, mostrava com clareza os problemas existentes na utilização dos incentivos fiscais regionais (e setoriais), o que forçou o Estado a tomar medidas de correção e alteração da sua política de desenvolvimento regional, através das modificações introduzidas pelo Decreto-lei nº 2.304/86 e Decreto nº 93.607/86. Nesse particular, cabe destaque as alterações introduzidas na legislação pertinentes ao aumento do percentual de participação de 5% para 20% no capital votante da empresa-optante, a redução da participação relativa dos incentivos fiscais no financiamento do investimento total – já analisado

anteriormente, a obrigatoriedade de aplicação dos recursos do Fundo sob a forma de debêntures não-conversíveis em ações nos projetos agropecuários, e a obrigatoriedade de participação da Comissão de Valores Mobiliários nos mercados de títulos incentivados pelos Fundos regionais e setoriais.

Essa mesma preocupação se sucedeu no início dos anos noventa, quando da tentativa fracassada do Estado em suspender e extinguir a concessão dos incentivos fiscais regionais e setoriais. Muito embora essa medida tenha se dado no bojo de um discurso moralizante, em que a tônica do governo que assumia era acabar com a corrupção existente na estrutura de funcionamento do Estado brasileiro, na verdade constituiu-se, também, como mais um esforço do governo em avaliar os mecanismos e instrumentos de desenvolvimento regional para impor novas medidas corretivas.

Essas novas medidas surgiram com a legislação que retomou a operacionalidade dos incentivos fiscais regionais no país, já evidenciados anteriormente. O mais importante, todavia, foi a preocupação latente nessas novas medidas com a necessidade de mudanças gerenciais, administrativas e operacionais não somente na forma de operação do sistema, mas também na forma de gestão de seus subsistemas – captação, aplicação dos recursos e mercado de títulos incentivados, visando o fortalecimento financeiro dos Fundos, a ampliação de sua eficácia na promoção do desenvolvimento regional e o resgate de sua rentabilidade e credibilidade junto aos contribuintes/optantes (ACORDO SUDAM/PNUD 1995, p. 29).

Nesse período, em decorrência da Lei nº 8.167/91, a política de incentivos fiscais foi analisada por duas Comissões Mistas no âmbito do Congresso Nacional, uma direcionada para a Reavaliação dos Incentivos Fiscais Regionais e a outra voltada para a análise dos Desequilíbrios Econômicos Regionais. Em ambas as Comissões a avaliação final era de que os incentivos fiscais eram imprescindíveis para o desenvolvimento regional, mas que havia

necessidade de reestruturação das suas instituições gestoras, face os novos desafios e estratégia do desenvolvimento regional no país.

Ao mesmo tempo, a própria SUDAM procedia a avaliação da política de investimentos do FINAM na Amazônia Legal. Com base em seus diagnósticos, propunha a adoção de uma atitude seletiva e excludente em relação a setores, ramos e localização, de acordo com uma estratégia global de desenvolvimento econômico, utilizando o conceito de cadeias produtivas ou complexos econômicos a partir das vocações, de uma visão de complementaridade e uma concepção espacial da região. Ao mesmo tempo, propunha abandonar a posição de balcão de projetos e substituir o sistema de pontos pela delimitação prévia de áreas, setores e ramos, definindo metas de produção esperadas na cadeia e escala ótima de empreendimentos; e, que o sistema de análise econômico-financeira dos projetos aprovados fosse antecipado de uma filtragem dos projetos, com efeito excludente, de perspectiva ambiental, tecnológica e social (SUDAM 1990).

Ao longo da década de noventa várias outras iniciativas foram adotadas para restringir a prática da corrupção e/ou inadequada utilização dos recursos dos incentivos fiscais administrados pela SUDAM. Ainda na legislação adotada em 1991 e subseqüentemente repetida no manancial de leis, decretos e resoluções da própria SUDAM ao longo dos anos posteriores, dava conta de que o descumprimento da aplicação dos recursos do FINAM em relação a sua consonância com os objetivos dos projetos aprovados resultaria no cancelamento dos incentivos aprovados, no recolhimento dos valores concedidos e, conforme o caso, na apuração dos desvios das aplicações dos recursos do Fundo mediante processo administrativo, que deveria ser instaurado de imediato pela SUDAM com a participação do BASA.

Mas a SUDAM padecia de dois pecados capitais. O primeiro, atestado formalmente pelos Relatórios da COMIF e das Comissões Mistas do Congresso Nacional, refere-se à deficiência dos quadros técnicos da instituição. Em todos esses Relatórios havia a

recomendação de que para que se alcançasse o aperfeiçoamento do processo de seleção, acompanhamento e fiscalização dos projetos incentivados, seria necessário não apenas a introdução de novas metodologias de análise econômica e social e vontade política, mas sobretudo a adaptação e a melhor qualificação do quadro técnico da SUDAM e também do BASA. Essa recomendação não se transformou em condição de essencialidade ou de prioridade para os gestores da instituição; ao mesmo tempo, aos poucos foi diminuindo o quadro técnico da instituição, sem a imediata substituição quantitativa, face os ditames da legislação pública para contratação de pessoal.

Por deficiência e sistemática inadequada de fiscalização, o procedimento padrão de fiscalização junto aos projetos incentivados sempre foi precário, deficiente e pulverizado. A média de fiscalização por projeto, atestada pelo Relatório da COMIF, de um a cada 3,8 anos não se modificou ao longo do tempo, e nem tampouco a descontinuidade desse procedimento entre um e outro projeto. Portanto, essa deficiência institucional corroborou acentuadamente para a proliferação da existência de projetos incentivados que não foram devidamente implantados, que não foram implantados conforme a sua concepção original, que destinaram os recursos aprovados para outras finalidades não-previstas, enfim caracterizando desvio de recursos ou de finalidades não autorizadas. E com isso, aflorou ou evidenciou-se com mais intensidade a inadequada utilização dos incentivos fiscais regionais, merecendo críticas de todos os lados.

O segundo, que o controle e a gestão da SUDAM foi sendo apropriado por interesses de determinados grupos políticos regionais que, em um plano mais amplo, restringiram uma maior abertura e um processo mais democrático de acompanhamento e fiscalização por parte da sociedade organizada das ações desenvolvidas pela instituição, assim como inviabilizaram um acompanhamento mais técnico e com conteúdo político por parte das diversas instâncias de governo que faziam parte do Conselho Deliberativo da instituição. Em

um plano mais restrito, privilegiaram e restringiram a aprovação de cartas-consulta e projetos novos conforme a conveniência de interesses particulares; condicionaram a existência de interferência política e de escritórios de projetos especializados na aprovação dos projetos e na liberação dos recursos do Fundo; e evitaram apurar as evidências de desvio de recursos, cancelar projetos que se encontravam em desacordo com a legislação e adotar providências para o recolhimento aos cofres públicos dos recursos não aplicados ou aplicados inadequadamente.

Em Relatório conjunto da Secretaria Federal de Controle, do Ministério da Fazenda, e da Secretaria de Controle Interno, do Ministério do Orçamento e Gestão, tendo por base o Relatório do Tribunal de Contas da União, foi exigido que a SUDAM: a) apurasse as evidências de desvio de aplicação de recursos de incentivos fiscais pelas empresas beneficiárias, promovendo inclusive as competentes Tomadas de Contas Especiais; b) procedesse a fiscalização de todos os processos em implantação no sistema FINAM, pelo menos uma vez por ano, bem como acompanhasse e fiscalizasse todas as empresas aprovadas à luz do Decreto-lei nº 1.376/74 que optaram por concluir seus empreendimentos com outras fontes de recursos; c) procedesse ao imediato cancelamento dos projetos que não optaram pela sistemática da Lei nº 8.167/91; d) fixasse critérios a serem observados pelo BASA para a realização de leilões especiais dos títulos da carteira do FINAM; e outros procedimentos legais (BRASIL 1998).

Por sua vez, esse Relatório também apontava, de forma direta, que as principais causas das ocorrências das fraudes constatadas na aplicação de recursos do FINAM, eram provocadas pelos seguintes fatores: a) o entendimento de alguns servidores da SUDAM que acreditavam que os recursos liberados pelo FINAM são privados e pertencem aos tomadores de recursos; b) inexistência de sistema informatizado para controle do banco de informações sobre os projetos incentivados; c) a existência de comércio paralelo de incentivos fiscais;

d) a falta de treinamento dos fiscais e analistas de projetos; e) reduzido quadro de servidores da SUDAM, nas áreas de fiscalização e análise de projetos; f) a utilização de meios de transporte dos empresários, para deslocamento de fiscais da SUDAM até os projetos; g) a análise de projetos sem a documentação necessária que possibilite a avaliação do custo das inversões projetadas; h) número de projetos aprovados bem acima da capacidade gerencial da SUDAM; i) a SUDAM acata avaliação de imóveis, feitas por técnicos do escritório que apresenta projeto, mesmo sabendo que tais empresas são remuneradas em função do valor do projeto aprovado; j) a falta de atuação mais efetiva de todos os Conselheiros do CONDEL na análise e aprovação de projetos que lhes são submetidos pela SUDAM; dentre outros fatores.

Esse conjunto de fatores, aliado ao condicionante do uso da instituição para fins de interesse particulares e políticos, somados à restrição e conseqüente redução dos recursos públicos transferidos para o Fundo a cada ano, resultaram no acirramento das críticas sobre a operacionalidade e eficácia da SUDAM e do FINAM, o que se agravou quando a isso se associou uma nova onda de denúncias de corrupção e de irregularidades na instituição em meados do ano 2000.

Na verdade, a relevância e a importância dessa nova onda de denúncias de corrupção e de irregularidade sobre os recursos administrados pela SUDAM se deu não exatamente em decorrência de novos fatos ou de novos mecanismos de desvio de recursos dos incentivos fiscais detectados, mas sim porque as denúncias se associaram a um conflito político estabelecido entre dois importantes representantes da base política do governo no Senado Federal, o Presidente e o ex-Presidente desse Poder, respectivamente os senadores Jäder Barbalho (PA) e Antonio Carlos Magalhães (BA).

Pelas acusações trocadas publicamente entre esses dois representantes políticos, no Plenário do Senado Federal, e por cartas endereçadas ao Presidente da República, o senador Jader Barbalho seria o grande responsável pelas irregularidades na SUDAM que estavam

sendo denunciadas pela imprensa, visto que tinha indicado dois dos três últimos superintendentes da instituição, que inclusive tinham sido demitidos por suspeita de corrupção, e era ligado a funcionários demitidos por corrupção. Da mesma forma, o senador Antonio Carlos Magalhães seria também responsável por irregularidades cometidas na SUDENE.

A publicação de matérias sobre essas denúncias na revista VEJA, de forma sistemática ao longo de 2000-2001, e o acirramento desse conflito no âmbito político intensificou-se e expôs publicamente toda uma seqüência de irregularidades que vinham sendo cometidas na SUDAM, o que exigiu uma tomada de posição tanto da Presidência da República quanto do Ministério Público Federal, da Polícia Federal e de outras instâncias de averiguação.

Por parte do governo, foi realizada inicialmente uma auditoria pelo Ministério da Integração Nacional, que detectou irregularidades em 29 projetos do total de 95 projetos em andamento na SUDAM, representando algo em torno de R\$ 108 milhões em desvio de recursos do FINAM. Isso resultou com que a diretoria da instituição fosse afastada pelo Presidente da República, em março de 2001, tendo sido nomeado um interventor oriundo da Advocacia Geral da União (CGU). À medida que foi se intensificando a investigação no âmbito da instituição, foi-se ampliando o valor dos recursos desviados: em abril de 2001, o valor detectado como desvio era da ordem de R\$ 1,7 bilhão, sendo R\$ 600 milhões correspondentes a 35 projetos considerados irregulares e R\$ 1,1 bilhão pertinentes ao montante devido por 159 empresas (de um total de 213 projetos irregulares) cujos projetos foram cancelados pelo Conselho Deliberativo da SUDAM e que permaneciam engavetados há sete anos, segundo informações dadas pelo interventor (ROMBO 2001).

Pelo lado do Ministério Público, foi-se evidenciando em suas averiguações a existência de um esquema em que funcionários e ex-funcionários da instituição estavam por trás de empresas criadas para elaborar os projetos e facilitar sua tramitação, aprovação e liberação dos recursos. Do que foi investigado, ficou evidente que no período 1996-2000, dos 274 projetos que receberam recursos do FINAM, apenas cinco escritórios de consultoria foram os responsáveis pela elaboração da metade desses projetos aprovados, significando algo em torno de R\$ 616 milhões, e que sessenta e oito projetos tiveram consultoria de um escritório de projeto cuja responsável era a outrora Diretora Financeira da SUDAM.

Pela Polícia Federal, além dos inquéritos instaurados para averiguação dos desvios de recursos da SUDAM, procedeu ao cumprimento de mandatos de prisão expedidos pela Justiça Federal. Em abril de 2001, foram presos 34 pessoas envolvidas com essas denúncias, processando-se as prisões nos Estados do Tocantins, Mato Grosso, Pará, Goiás, São Paulo, Amapá e no Distrito Federal.

Todo o desenrolar desse escândalo não se restringiu apenas a esses fatos; ao contrário, novos fatos foram surgindo, novas prisões foram efetuadas, denúncias de envolvimento se estenderam a representantes do governo federal e a outros representantes políticos, inclusive de outras regiões do país, com plena divulgação pela imprensa, desencadeando um intenso dossiê de irregularidades, de desvio de recursos, e de evidências da prática de corrupção.

5.5 OPÇÃO E OPORTUNISMO POLÍTICO NA EXTINÇÃO DA SUDAM E DA POLÍTICA DE INCENTIVOS FISCAIS REGIONAIS

A evidenciação desses fatos e a intensificação das averiguações e dos inquéritos administrativos e policiais instaurados tomaram conta do noticiário nacional. A cada dia a

imprensa noticiava novos fatos e, a cada projeto analisado, o valor divulgado como decorrente do processo de desvio de recursos aumentava.

Paralelamente, no Congresso Nacional o conflito estabelecido entre os dois senadores intensificou-se, ocasionando, em um primeiro momento, a renúncia de Jader Barbalho da presidência do Senado e, posteriormente, do mandato de senador, e em um segundo momento, a renúncia de Antonio Carlos Magalhães do mandato de senador, se bem que nesse caso associado a outro motivo, o de violação do painel eletrônico do Senado.

A renúncia de Jader Barbalho possibilitou à Justiça Federal a expedição de mandato de prisão contra ele, chegando inclusive a ser preso por alguns dias, por conta das vinculações do ex-senador com um dos principais empresários beneficiados com recursos da SUDAM e posteriormente denunciados como participante do esquema de desvio de recursos dessa instituição.

Esses fatos estavam minando a base de sustentação política do governo no Congresso Nacional. Por sua vez, o Ministério da Integração Nacional, o qual a SUDAM era vinculado institucionalmente, encontrava-se paralisado diante do rol de denúncias, enquanto tentava elaborar um projeto de reestruturação da SUDAM (e da SUDENE). E a divulgação sistemática das denúncias de corrupção e desvio de recursos disseminava-se perante a população, gerando inquietações e críticas contra a paralisia do governo com relação a essa questão.

A conjugação de todos esses fatores exigia uma ação enérgica, rápida e eficaz do Estado brasileiro. O que fazer, diante dessa situação? Extinguir ou reformular a política de incentivos fiscais regionais e as suas respectivas instituições de desenvolvimento regional? Ao longo desse período de eclosão dessas denúncias, e principalmente nos primeiros meses de 2001, o Estado se viu diante da opção de mais uma vez reformular os mecanismos de concessão dos incentivos fiscais, e do oportunismo de extinguir esse sistema existente.

Como evidenciado anteriormente, diante de denúncias de corrupção e desvio dos recursos de incentivos fiscais o Estado sempre operacionalizava reformulações nessa política, introduzindo mecanismos que evitassem essa prática ao mesmo tempo em que modernizavam o seu gerenciamento. Diante dessas novas denúncias, surgia mais uma vez a opção de reformular a política e os instrumentos de desenvolvimento regional, até mesmo porque essa alternativa já vinha sendo exigida nos Relatórios e documentos publicados pela própria SUDAM.

Um desses documentos, que apresentava uma nova concepção estratégica para o desenvolvimento da região, propunha ao governo federal a reformulação da política de incentivos fiscais, assim como de uma profunda reforma institucional, ao mesmo tempo em que apresentava a possibilidade técnica de criação de dois novos fundos – de modernização e expansão da infra-estrutura e desenvolvimento científico e tecnológico (SUDAM 1997).

A configuração do novo modelo de incentivos regionais se adequaria às freqüentes modificações nas prioridades regionais, no tempo e no espaço, dando-lhe um caráter de adaptabilidade às exigências do momento, assim como se adequaria ao princípio de seletividade, promovendo um melhor aproveitamento das vantagens comparativas de cada porção do território amazônico. A concessão dos incentivos dar-se-ia por um sistema descentralizado de decisões, indo do macrorregional até as especificidades de cada projeto, proporcionando a esse sistema maior aderência espacial.

No que concerne à reforma institucional, a proposta era basicamente de um novo modelo de gestão, ou seja, a de transformação da SUDAM em uma agência multilateral de desenvolvimento, constituída pela associação do governo federal e dos governos estaduais da região, que passaria a se chamar de “Agência do Desenvolvimento da Amazônia – ADA”. As atribuições dessa Agência incluiriam o planejamento e administração do desenvolvimento

regional, a elaboração de perfis de investimentos, a captação de recursos no país e no exterior, e o gerenciamento dos incentivos fiscais e dos fundos públicos de investimento.

Entretanto, diante da pressão política resultante da intensificação das denúncias de corrupção e desvio de recursos administrados pela instituição, e por não ter clareza ou alternativa de que política de desenvolvimento regional adotar em face da manutenção da crise fiscal-financeira do Estado brasileiro, o Presidente Fernando Henrique Cardoso utilizou-se do oportunismo político e extinguiu sumariamente a SUDAM (assim como a SUDENE) e a política de incentivos fiscais regionais, na medida em que os recursos do FINAM – que se encontra em processo de liquidação – não mais serão utilizados no financiamento do desenvolvimento da região. Afinal, desde janeiro de 2001 o Ministro da Integração Nacional vinha propondo ao Presidente a extinção das instituições de desenvolvimento regional por conta do envolvimento das mesmas com as irregularidades que vinham sendo denunciadas.

No momento de formalização do ato que extinguiu a SUDAM, o próprio Presidente da República declarou que tinha tomado essa iniciativa devido às denúncias de corrupção que estavam sendo relevadas pela imprensa e por causa do clamor nacional por providências. Aliás, segundo ele, somente em função desse “clamor nacional” é que foi possível essa ação política, diferentemente de outros momentos em que a iniciativa do governo não contou com o apoio político da sociedade. Todavia, esquecia o Presidente de dizer que esse “clamor nacional” não era exatamente para se extinguir essas instituições, mas sim para levar efetivamente à prisão os empresários, os funcionários e os políticos que desviaram os recursos dos incentivos e praticaram a corrupção na instituição.

Mas a oportunidade para extinguir a política e os instrumentos de desenvolvimento regional estava ali presente, apoiada pelo “clamor nacional” como disse o Presidente, e aí, nesse momento, o oportunismo político predominou.

5.6 RECRIAÇÃO DA SUDAM E O ESTABELECIMENTO DE UM NOVO PADRÃO DE PLANEJAMENTO REGIONAL

A ADA foi efetivamente criada em agosto de 2001, pela Medida Provisória nº 2.157-5/2001; entretanto, somente em fevereiro de 2002 é que se deu a sua instalação, quando foi aprovada a sua estrutura regimental e os quadros de cargos em comissão e das funções gratificadas, por meio do Decreto nº 4.125, de 13/02/2002, depois reformulado pelo Decreto nº 4.652, de 27/03/2003⁵⁴.

Quando a definição da estrutura organizacional dessa nova instituição foi definida, o novo governo que tomou posse em janeiro de 2003 já se preparava para anunciar a extinção da instituição e a recriação da SUDAM (e da SUDENE). Na verdade, desde a campanha política de 2002 que essa possibilidade de mudança institucional vinha sendo garantida pelo candidato a Presidente da República, Luis Inácio Lula da Silva, muito embora a promessa tivesse se destinado originalmente a SUDENE, depois estendida para o caso da SUDAM. Tendo ganhado a eleição, cabia o novo Presidente cumprir a promessa.

A decisão pela recriação da SUDAM (e da SUDENE) não estava sendo concebida como uma tentativa do Estado brasileiro de desfazer ou corrigir o erro cometido no momento em que resolveu pela extinção dessas instituições, em 2001. Nem tampouco isso estava ocorrendo porque finalmente o Estado tinha encontrado o caminho por onde iria se estabelecer o planejamento do desenvolvimento regional no país. Essa decisão, tanto quanto a da extinção, tinha sido concebida apenas como uma promessa de campanha, em um lance de oportunismo político do então candidato a Presidente, sem nenhuma avaliação ou análise técnica de sua futura equipe de governo ou até mesmo do governo de plantão.

⁵⁴ De acordo com essa legislação, a ADA se constitui em uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Integração Regional, com o objetivo de implementar políticas e viabilizar instrumentos de desenvolvimento da Amazônia. A atuação da Agência obedecerá aos fundamentos, objetivos, diretrizes e instrumentos da política de desenvolvimento nacional integrada e do Plano de Desenvolvimento da Amazônia e será efetuada em articulação com o Conselho Deliberativo para o Desenvolvimento da Amazônia, órgãos e entidades públicas dos governos federal, estaduais e municipais que atuam na região, e a sociedade civil organizada.

Portanto, em julho de 2003, quatro meses depois de ser definida a estrutura organizacional da ADA, o Presidente Lula, em cerimônia realizada em Fortaleza (CE), anunciou formalmente a recriação das Superintendências do Nordeste (SUDENE) e da Amazônia (SUDAM). Em seguida, enviou ao Congresso Nacional, em regime de urgência constitucional, o Projeto de Lei Complementar nº 91/2003, propondo a criação da SUDAM e a conseqüente extinção da ADA, e o Projeto de Lei Complementar nº 76/2003 voltado para a criação da SUDENE e a extinção da ADENE.

Na exposição de motivos encaminhada ao Presidente da República, o Ministro da Integração Nacional fundamentou tão simplesmente que a criação da SUDAM se dava em função da necessidade de retomada do planejamento no país e por conta do compromisso com o combate às desigualdades regionais. Em função disso, exigia-se o caráter de urgência constitucional para a aprovação dessa medida pelo Congresso Nacional. Como se percebe, nada que apresentasse relevância ou importância estratégica para o desenvolvimento nacional ou até mesmo regional que realmente suscitasse essa mudança. Nem tampouco nada que apresentasse uma diferenciação com relação aos objetivos da pretensa Agência de Desenvolvimento da Amazônia, agora prevista para ser extinta. Apenas um jogo de palavras para fazer valer uma promessa de campanha.

Porém, a questão mais relevante nessa discussão é que, também, com relação à origem dos recursos que irão formar a receita da nova SUDAM, do Fundo a ser gerenciado por essa instituição, e a sua forma de utilização, em nada se diferencia das regras existentes no caso da ADA. De acordo com o Projeto de Lei, os recursos da nova SUDAM serão constituídos por dotações orçamentárias consignadas no Orçamento Geral da União; por transferências do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia, equivalente a dois por cento do valor de cada liberação de recursos, a título de remuneração pela gestão desse Fundo; e por quaisquer outras receitas previstas em lei.

Em outras palavras, pelas mesmas receitas que estão previstas para a ADA, inclusive porque esse Projeto de Lei, quando for transformado em Lei, revogará a Medida Provisória nº 2.157-5/2001 (que criou a ADA e extinguiu a velha SUDAM), porém não revogará os artigos que conceberam o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia da ADA. Em suma, a promessa do então candidato e atualmente Presidente da República garantirá a recriação da antiga SUDAM, a sua existência na mesma sede/prédio onde funcionava anteriormente (e que abriga a sede da ADA), mas os recursos direcionados para o desenvolvimento regional serão os mesmos que foram criados para a ADA, e não aqueles que anteriormente eram utilizados pela antiga SUDAM.

Esse é o novo padrão de planejamento regional previsto para a região. Melhor dizendo, esse é o novo padrão de financiamento do desenvolvimento regional concebido para a Amazônia. A nova SUDAM será constituída da “cara” da antiga SUDAM e do “corpo” da futura extinta ADA.

É com base nessa simbiose que o Ministro da Integração Nacional anunciou, com relação à nova SUDENE (mas que guarda similitude com a nova SUDAM), que essa instituição “nasce blindada contra a corrupção”, pois os financiamentos a serem concedidos não serão transformados em debêntures conversíveis em ação, logo terão que devolvidos com a incidência de juros. A lógica, agora, não é mais de recursos a fundo perdido, e nem tampouco pretende a nova instituição de desenvolvimento regional constituir-se em acionário do empreendimento beneficiado. A instituição exercerá apenas o papel de financiador, tornando-se isso fator de alto risco para os investidores, principalmente para aqueles que vinha há anos se beneficiando dos incentivos fiscais regionais.

Esse Projeto de Lei Complementar ainda se encontra em tramitação no Congresso Nacional. Foi inicialmente aprovado na Câmara Federal, mas quando apreciado pelo Senado Federal sofreu alterações substanciais, retornando para nova apreciação pela Câmara Federal.

O problema existente é que na proposta do governo tanto a SUDAM quanto a SUDENE deverão administrar o Fundo de Desenvolvimento Regional, que será formado por 2% do Imposto de Renda; ocorre que durante as negociações para aprovação da reforma tributária, o governo usou esse Fundo nas negociações com os governadores, e o Fundo tornou-se uma espécie de compensação aos Estados mais pobres, que, com o fim da guerra fiscal, perdem a prerrogativa de usar as reduções de ICMS para atrair investimentos (TEMPO 2004).

Agora, a discussão está centrada na questão de quem irá administrar ou, melhor dizendo, gastar esses recursos: as duas novas instituições de desenvolvimento regional ou os Estados? Por conta disso, os Projetos de Lei Complementar que recriam a SUDAM e a SUDENE estão ainda em tramitação no Congresso Nacional, sem previsão para sua aprovação. Talvez neste ano de 2005 sejam aprovados. Até agora, a ressurreição da SUDAM não aconteceu ... mas, haverá de acontecer.

6 CONCLUSÕES

Quando o Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, resolveu, em solenidade no Palácio do Planalto, no dia 05 de maio de 2001, extinguir a SUDAM (e a SUDENE) e criar, em seu lugar, um novo órgão de desenvolvimento regional para a Amazônia, a ADA, com o argumento de que “*estava pondo fim a uma sucessão de fraudes na instituição*”, fez a história retornar ao passado, numa reviravolta de 360°. Como numa reprise de “*vale a pena ver de novo*”, sucederam-se os mesmos acontecimentos que levaram o Estado brasileiro, em 1966, a extinguir a SPVEA e, em seu lugar, criar a SUDAM.

Entre esses dois fatos históricos sobressaem-se semelhanças e diferenças. Contudo, apesar da coincidência dos fatos tornava-se evidente e necessário que se buscasse as verdadeiras razões que levaram o Estado brasileiro a ter tomado essa decisão, pois, afinal, o contexto social, político, econômico, e até mesmo histórico, no qual ocorreu a extinção da SUDAM, era completamente diferente daquele em que se sucedeu a extinção da SPVEA. As razões e acontecimentos que determinaram a extinção da SPVEA – sem a devida necessidade ou exigência de aqui se aprofundar esta análise, não serviam ou não se mostravam adequadas para explicar o porquê do Estado brasileiro ter se decidido pela extinção da SUDAM e de tudo o que essa instituição de desenvolvimento regional representava com relação à estratégia de desenvolvimento na e para a Amazônia.

Além disso, era evidente que o simples argumento de que a necessidade de eliminação da corrupção tinha se constituído na razão maior dessa medida governamental ou que isso tinha decorrido do clamor nacional que pressionou politicamente o governo a tomar essa decisão, não bastava por si só ou, melhor dizendo, não respondia e nem tampouco explicava os verdadeiros motivos desse ato. Afinal, a prática da corrupção de *per si* não é uma

causa que leve necessária e obrigatoriamente à extinção de um órgão governamental, principalmente da importância estratégica e política que possuía a SUDAM. Se assim fosse, rotineiramente o Estado estaria extinguindo os seus órgãos e criando outros, em decorrência da incidência e da intensidade de denúncias de corrupção na estrutura do setor público no país, nesses últimos anos.

Buscar essa explicação lógica requereu que se remontasse às origens da SUDAM, pois o que condicionou o surgimento dessa instituição, em substituição a SPVEA, foi a necessidade de se implantar, naquele momento, no contexto da política de desenvolvimento nacional, uma política de desenvolvimento regional para a Amazônia, nos mesmos moldes que estava ocorrendo na região Nordeste. Portanto, ao se extinguir a SUDAM após cerca de 35 anos de existência, na forma e na profundidade como isso se processou, representou também a extinção desse modelo e projeto de desenvolvimento regional.

As origens da SUDAM resultaram da necessidade do Estado brasileiro em garantir, em torno do novo sistema institucional concebido e procurando alcançar a eficácia da sua política de desenvolvimento para a região, um amplo leque de instrumentos de desenvolvimento regional, que tinha nos incentivos fiscais o seu principal suporte, visando com isso facilitar e atrair o capital privado para a região. A concepção dessa estratégia se apresentava como condição *sine qua non* em face da necessidade de planejamento da conversão do espaço regional amazônico em espaço de ampliação e reprodução do capital em escala nacional.

O modelo adotado era o de integração nacional, em que a lógica dominante se pautava pelo processo de estruturação da economia nacional localizada em diversas partes do território nacional, em detrimento da realidade anterior em que predominava um “arquipélago” de economias regionais não integradas entre si. Assim, pautado no discurso da necessidade de correção das desigualdades espaciais ou dos desequilíbrios regionais

existentes no país, a alternativa mais viável para o Estado brasileiro foi conceber uma nova estratégia de desenvolvimento para a região, apoiada em um padrão de financiamento do planejamento regional a partir da concessão dos incentivos fiscais, que se constituíram assim no *funding* sobre o qual se deu o financiamento do desenvolvimento econômico da região ao longo desse período.

Por sua vez, a SUDAM foi criada como um instrumento que possibilitaria a centralização das ações do Estado brasileiro na região, em um momento em que a tônica do planejamento era concebida como sinônimo de solução para o desenvolvimento econômico, principalmente das economias que se encontravam em atraso no seu desenvolvimento. Como nos anos sessenta o país se encontrava em pleno desenvolvimento da segunda fase do modelo substitutivo de importações que sustentava a industrialização nacional, era essencial para a ampliação do mercado nacional que os seus espaços regionais fossem integrados produtivamente, passando a ser adotada, em vista disso, uma política de diferenciação econômica entre as regiões brasileiras justamente para possibilitar a homogeneidade regional no espaço econômico nacional.

Essa estratégia, que se consubstanciou na política nacional de desenvolvimento regional, foi implementada justamente para dar o suporte necessário à formatação, no espaço regional, do processo de desenvolvimento que estava sendo concebido no plano nacional, moldado no modelo de industrialização sustentado pelo desenvolvimento capitalista. Nada mais do que internalizar na região o modelo cepalino de desenvolvimento, que propunha como vetor determinante da formação da renda interna a industrialização, via substituição de importações.

Era esse o modelo que alicerçava a atuação da SUDAM no contexto do planejamento do desenvolvimento da região. E, como tal, o Estado brasileiro se responsabilizava pelo seu financiamento, garantindo conseqüentemente o *funding* sobre o qual

se constituiu o padrão de financiamento do desenvolvimento regional, por meio da concessão dos incentivos fiscais.

Nesse ponto se encontra o *busílis* dessa problemática. A combinação do discurso voltado para correção das desigualdades ou desequilíbrios regionais, aliado à estratégia de concessão de incentivos fiscais, constituiu-se no fundamento de existência e de sobrevivência física e política da SUDAM, ao longo do período de sua existência. Em torno disso se estruturou a política nacional de desenvolvimento regional direcionada, nesse caso específico, para a Amazônia. Portanto, no momento da extinção da SUDAM e da conseqüente criação da ADA não ocorreu simplesmente uma mera substituição institucional – como solução para por fim à prática da corrupção manifestada, mas também e sobretudo a extinção do padrão de planejamento regional o qual a SUDAM representava e pelo qual garantia a sua existência física.

Com isso, retorna-se a discussão ao ponto de partida: afinal, o que determinou com que o Estado propiciasse ou deixasse ocorrer a decadência e a extinção do padrão de planejamento regional no país, atingindo a SUDAM e, no seu aspecto mais geral, a Amazônia? Na verdade, o que se sucedeu foi que a partir dos anos oitenta o Estado brasileiro entrou em uma crise de caráter fiscal-financeira, de tal proporção, que restringiu a manutenção da constituição de linhas de financiamentos do tipo *funding* necessárias à continuidade do processo de desenvolvimento, principalmente na órbita da questão regional, inviabilizando, portanto, a manutenção do planejamento do desenvolvimento regional.

Desde a implantação da SUDAM os recursos oriundos dos incentivos fiscais foram sendo subtraídos em decorrência da inclusão de outros programas também considerados pelo Estado como imprescindíveis ao processo de integração nacional. De início, os recursos dos incentivos fiscais voltados para o desenvolvimento regional foram reduzidos pela metade, mas depois essa redução foi-se ampliando por conta da destinação de

parcela dos incentivos fiscais para a criação de um outro *funding*, voltado para determinados investimentos setoriais no país, não necessariamente na região. Portanto, desde a sua implantação passou a ocorrer na SUDAM um desequilíbrio entre a disponibilidade líquida de recursos financeiros e a crescente demanda por parte dos projetos incentivados pela instituição, gerando problemas operacionais de gestão dos recursos.

No final dos anos setenta, mais precisamente em 1979, quando o Estado brasileiro começou a apresentar problemas de financiamento externo, em decorrência da elevação da taxa de juros no mercado americano, foi criado um outro mecanismo – do imposto adicional não-restituível com a sua conseqüente impossibilidade de conversão em incentivos fiscais – que, ao mesmo tempo em que ampliava a receita tributária da União, reduzia ainda mais a capacidade de financiamento do desenvolvimento regional com base nos incentivos fiscais, ampliando-se, portanto, a incapacidade da SUDAM em atender todos os projetos de investimento direcionados para a região.

Com os acontecimentos que se sucederam no início dos anos oitenta no contexto do mercado internacional, que culminaram em uma maior contração da liquidez internacional, tornando-se os recursos financeiros internacionais extremamente escassos para o conjunto da economia mundial, sucederam-se problemas cambiais e de financiamento do setor público brasileiro, explicitando-se, a partir daí, a crise fiscal e financeira do Estado brasileiro.

O rebatimento dessa crise no âmbito do desenvolvimento regional resultou no aprofundamento da restrição dos instrumentos que davam suporte à manutenção do *funding* formado pelos incentivos fiscais regionais. Devido a necessidade de fortalecimento da capacidade financeira do Estado a partir dessa crise, novas medidas econômicas foram adotadas com vistas à alteração da legislação do IR, abrangendo o universo dos contribuintes. Assim, passou a haver retenção de parcela da alíquota do IR na fonte sobre rendimentos de aplicações financeiras de curto prazo e sobre operações com títulos no mercado aberto; as

tabelas do IR incidente na fonte sobre rendimentos do trabalho foram alteradas; adotou-se o mecanismo da correção monetária no pagamento do IR; o sistema bancário e de créditos em geral ficou obrigado a pagar o IR em parcelas mensais, expresso em ORTN, etc; enfim, o Estado foi criando receita adicional sobre o IR, atenuando a sua crise fiscal-financeira, mas não resultando essa sua ação de ajuste fiscal em um incremento nos recursos transferidos para os fundos de financiamento regionais, impondo assim à SUDAM uma maior restrição à sua capacidade financeira e ao seu papel de promotor do desenvolvimento regional da Amazônia.

Conforme analisado anteriormente, a eleição do IRPJ como rubrica tributária preferencial de constituição da fonte de novos recursos não-inflacionários para a cobertura dos déficits do Estado brasileiro tornou-se a causa mais determinante nesse processo de redução dos recursos dos incentivos fiscais regionais (e até mesmo setoriais), restringindo ainda mais a opção pelo Fundo de Investimento administrado pela SUDAM. (vide Tabelas 24 e 25).

Assim, em meados dos anos oitenta a disponibilidade de recursos vinculados aos incentivos fiscais regionais se encontrava bastante reduzida, tendo sido isso ainda muito incidente no caso da SUDAM, diferentemente até do que decorreu com a SUDENE. Pelos dados demonstrados na Tabela 25, por esse período o quantitativo disponível para a SUDAM representava tão-somente 1/3 do que o disponível na metade dos anos setenta, o qual já se constituía na metade do que o comparado com o momento em que essa instituição foi criada e implantada.

À medida que foi se aprofundando essa crise fiscal-financeira novas medidas econômicas foram adotadas para ampliar a capacidade financeira do Estado com abatimento direto no volume de recursos vinculados aos incentivos fiscais. Conseqüentemente, restringiu-se ainda mais a possibilidade de atendimento dos pleitos direcionados a SUDAM, ampliando

o desequilíbrio já existente entre a oferta de recursos e a crescente demanda manifestada por parte dos projetos incentivados ou por ainda incentivar no âmbito da região.

De forma paralela e complementar às medidas anteriores, o Estado começou a reduzir a parcela mínima de participação dos incentivos fiscais do FINAM no financiamento dos projetos incentivados, assim como reduzir a parcela das opções destinadas a projetos próprios para fins de reforço ao *funding* destinado a projetos de terceiros, de acordo com a legislação específica sobre essas duas alternativas de opção. Ou seja, em decorrência da constante diminuição dos recursos vinculados aos incentivos fiscais regionais procedeu-se uma redistribuição interna, no âmbito da disponibilidade dos recursos transferidos, para garantir a SUDAM o mínimo de capacidade de atendimento dos projetos incentivados.

Essas medidas já sinalizavam com bastante ênfase a dificuldade do Estado de manter o padrão de financiamento do desenvolvimento regional pautado nos incentivos fiscais, seja na Amazônia seja no Nordeste, impondo assim um obstáculo à manutenção da eficácia dos instrumentos de planejamento regional no país.

Essa situação agravou-se a partir da declaração da moratória brasileira em 1987, decidida em decorrência da grave situação financeira em que se encontrava o setor público, provocada sobretudo pela redução acentuada dos financiamentos externos e pela expansão do endividamento interno e externo. Novas medidas de restrição dos recursos para fins do desenvolvimento regional foram adotadas, inclusive tendo sido tentado, no início dos anos noventa, a suspensão e a revogação dos incentivos fiscais regionais e setoriais, que só não se manteve em decorrência da pressão política exercida pelos representantes das regiões de abrangência das instituições de desenvolvimento regional. Mas, como nesse período já se explicitava a discussão sobre irregularidades na utilização dos incentivos fiscais no país, inclusive tendo condicionado a elaboração de processos investigativos sobre essa questão,

resultou com que os incentivos fiscais setoriais tenham deixado de ser concedidos, mantendo-se apenas os incentivos fiscais regionais.

Diante dessa situação, a SUDAM foi forçada a reconhecer explicitamente que a redução dos recursos dos incentivos fiscais destinados ao FINAM estava inviabilizando o repasse de recursos para os projetos já aprovados e em implantação e para a aprovação de novos projetos, determinando assim um engessamento no seu papel de agente promotor do desenvolvimento regional na Amazônia. Por conta disso, a partir de meados dos anos noventa a SUDAM passou a suspender a análise e a aprovação de cartas-consultas e projetos que seriam atendidos com recursos do FINAM, assim como a vedar as reformulações ou adequações de projetos já aprovados e em implantação que redundassem em aumento de participação do FINAM, prorrogando os cronogramas dos projetos aprovados e condicionando a revisão dos cronogramas físico-financeiros dos projetos aprovados à existência de saldo de recursos do FINAM.

Com a manifestação da crise asiática, em 1997, que agravou ainda mais a vulnerabilidade financeira externa e a situação macroeconômica do país, ocorreu mais uma alteração de impacto na sistemática dos incentivos fiscais, mantendo-se essa nova sistemática até quando da extinção da SUDAM em 2001: mais uma vez foi reduzida a opção do contribuinte do IRPJ pelo FINAM, passando inicialmente de 50% para 30%, com vigência até 2003, depois passaria para 20% até 2008 e, finalmente, chegaria a 10% com vigência até 2013. A mesma medida valeria também para os benefícios especiais que recebiam isenção do IR, reduzindo-se, de forma escalonada, até 12,5%, nesse mesmo período, e também para os empreendimentos que possuíam isenção total do IR, cujo benefício ia se reduzindo até chegar a 25%, no máximo, em 2013, quando então deixaria de existir. E isso sem falar na decisão de redução de 25% na previsão orçamentária dos recursos do FINAM de 1998 em diante.

A evolução desses fatos denota que à medida que a crise fiscal-financeira do Estado brasileiro foi se intensificando e, por conta disso, as medidas de política econômica adotadas se voltavam basicamente para salvaguardar a capacidade financeira do Estado e viabilizar a atenuação da sua dívida perante os credores nacionais e internacionais, o resultado era a restrição, cada vez mais intensa, da eficácia dos incentivos fiscais regionais concedidos pela SUDAM, criando uma crise de governabilidade nessa instituição de desenvolvimento regional no contexto da região e diante do seu papel de fomentador e articulador do desenvolvimento regional.

Portanto, muito embora os incentivos fiscais concedidos pela SUDAM já estivessem automaticamente se reduzindo e com os dias contados para a sua suspensão, cronologicamente em 2013 – o mesmo prazo que vinha sendo concedido para a manutenção dos incentivos fiscais e financeiros concedidos pela Zona Franca de Manaus, quando a SUDAM foi extinta a sua capacidade de continuar financiando o desenvolvimento regional estava completamente exígua, restrita e dependente de repasses da União, que vinham ocorrendo em parcelas e com bastante atraso.

Na verdade, a manutenção da existência da SUDAM, ao contrário da sua extinção, não alteraria esse quadro e nem reverteria a decadência ocorrente no padrão de planejamento regional na Amazônia, pois com o aprofundamento da crise fiscal-financeira do Estado, inclusive afetando o pacto federativo estabelecido no país, só tenderia a aumentar a restrição dos recursos financeiros vinculados aos incentivos fiscais regionais, impondo a essa instituição maiores dificuldades no financiamento do desenvolvimento regional.

A constatação desse quadro impunha ao Estado brasileiro uma dura realidade: como continuar mantendo o discurso desenvolvimentista, no plano regional, se lhe faltavam as condições objetivas para tal, ou seja, capacidade financeira para viabilizar o investimento produtivo na região no bojo da política regional de desenvolvimento em execução. Em outras

palavras, o Estado não tinha mais suporte para manter o *funding* do qual se alimentava a política de desenvolvimento regional no país e, mais ainda, tinha consciência de que sem esse suporte estava se exaurindo o modelo de desenvolvimento regional concebido em meados dos anos sessenta.

A questão é que o Estado não tinha uma alternativa que viabilizasse a substituição desse modelo com a inserção de uma proposta diferenciada de financiamento do desenvolvimento regional capaz de manter o nível dos investimentos realizados. Além disso, apesar de quase quarenta anos de existência desse modelo, a sua concepção não mais coadunava com a realidade atual de inserção da economia brasileira no mercado mundial. A política desenvolvimentista nacional que vem sendo implementada desde o início dos anos noventa não se pauta mais pela estratégia de integração nacional e homogeneidade regional, até porque esse processo foi implementado e consolidado ao longo desse período não mais exigindo conseqüentemente esforço adicional nesse sentido, mas sim pela lógica da integração competitiva e eficiência regional.

A questão regional, atualmente, não tem mais a dimensão e a problemática ocorrente quando da implantação das instituições de desenvolvimento regional, apresentando agora uma demanda diferenciada e dependente do processo de integração da economia nacional no sistema econômico global. A necessidade premente é a de conseguir condições adequadas de competição no mercado global, exigindo-se portanto um esforço no sentido de garantir aos espaços regionais menos desenvolvidos, como sub-espaços de competição global, condições estruturais para uma melhor valorização do capital em relação aos sub-espaços mais desenvolvidos do mercado nacional-global.

Só que para essa nova realidade o Estado brasileiro não está estruturado, inclusive por conta da manutenção da sua crise fiscal-financeira que vem inviabilizando a retomada do crescimento econômico em patamares significativos. Assim, faltou ao Estado uma alternativa

que possibilitasse substituir o padrão de planejamento regional vigente por um outro, capaz de manter o nível de investimentos realizados mas associado a uma estratégia de uma inserção mais competitiva dos sub-espços regionais menos desenvolvidos no espaço econômico nacional-global.

Faltou também ao Estado e as instituições de desenvolvimento regional a percepção de que a concepção de um novo padrão de desenvolvimento para as regiões de abrangência dessas instituições não se resumia em substituir as linhas de financiamento tradicionais existentes ou então essas instituições em si. Muito embora a SUDAM tenha formulado, antes da sua extinção, uma proposta de uma nova concepção estratégica de desenvolvimento para a região, onde justamente consta a sua substituição (posterior) pela ADA, resumiu-a apenas a uma mera substituição institucional mas com a manutenção do mesmo mecanismo de financiamento via incentivos fiscais. Não se deu conta ou não quis aceitar o fato de que esse mecanismo não era mais possível ser mantido pelo Estado, face a persistência da sua crise fiscal-financeira, nem tampouco era mais sustentável em decorrência dos ditames impostos pela política macroregional de desenvolvimento no contexto global.

Isto posto, o que ocorreu foi que o Estado, diante da impossibilidade de conceber uma nova política nacional de desenvolvimento regional e não mais podendo sustentar o discurso desenvolvimentista sem o suporte adequado para garantir o *funding* indispensável a essa política, utilizou-se do conflito estabelecido na base de apoio parlamentar ao governo por conta das denúncias de prática de corrupção na SUDAM (e na SUDENE) para, sumariamente, concluir um processo em andamento, a extinção do padrão de desenvolvimento regional vigente.

A extinção da SUDAM não se resume apenas ao término de existência de uma instituição governamental, mas sim ao término de um modelo de desenvolvimento concebido pelo Estado brasileiro nos anos sessenta que visava a integração produtiva da região no

contexto do mercado nacional em expansão, o qual a SUDAM representava. Ao ter isso ocorrido, a consequência natural e imediata foi a suspensão da concessão de incentivos fiscais como instrumento de desenvolvimento regional, mantendo-se apenas para aqueles projetos que já se encontravam implantados e que não foram alvo das denúncias de corrupção ou de utilização inadequada dos recursos concedidos.

As denúncias de corrupção, portanto, serviram apenas como meio do qual se utilizou politicamente o Estado para referendar uma intenção que vinha se arrastando desde o início dos anos noventa, quando se explicitou a impossibilidade de manutenção desse modelo, e não na causa principal da extinção da SUDAM. Como o Estado vinha postergando essa decisão por falta de uma alternativa técnica que substituísse o modelo vigente sem ocasionar traumas na sua relação política com as Unidades Federativas das regiões Norte e Nordeste, acabou agindo precipitadamente por conta da suposta “pressão exercida pela sociedade”, concebendo uma nova instituição no lugar da qual estava sendo extinta, com um padrão de financiamento divergente da expectativa dos investidores que escolhem a Amazônia para instalação dos seus projetos produtivos.

Por mais que os recursos concedidos pela SUDAM, ao longo de sua existência, tenham propiciado um elevado nível de investimentos na região, resultando com que a economia regional tenha alcançado taxas de crescimento elevadas e até mesmo acima da média nacional, em alguns períodos específicos, isso não foi suficiente para que no contexto regional tenha sido criado um processo autônomo de desenvolvimento e independente das tradicionais linhas de financiamento. Ao contrário, o desenvolvimento regional ainda continua dependente da sua interação com a dinâmica nacional e de recursos externos, principalmente de recursos públicos.

Assim sendo, a criação da ADA em substituição a SUDAM, ao contrário de ter se constituído em uma solução alternativa para o decadente padrão de desenvolvimento regional que a SUDAM representava, tornou-se um entrave para a continuidade do desenvolvimento da região, pois tendo o incentivo fiscal de outrora se transformado em financiamento, com obrigatoriedade de retorno de operações, juros e multas, e permanecendo na forma de debêntures inconversíveis na sua quase totalidade, desestimulou e impediu a busca por novos investimentos na região, situação essa atestada pela própria ADA em seus relatórios de gestão. Em outras palavras, a concepção desse novo padrão de financiamento para o desenvolvimento da Amazônia não se coadunou com a realidade empresarial existente na região, resultando com que a nova instituição voltada para o desenvolvimento regional não tenha se firmado como tal, permanecendo desde a sua constituição sem fomentar o desenvolvimento regional.

A perspectiva de ineficácia dessa nova instituição ensejou com que o novo governo, cumprindo promessa feita por ocasião da campanha política, tenha anunciado a recriação da SUDAM, em substituição a ADA, com o discurso de que isso resultava da expectativa de retomada do planejamento governamental e por conta do compromisso com o combate às desigualdades regionais. Mais uma vez o Estado, independente do governo de plantão, fomentou discurso em vez de uma estratégia consistente para a continuidade do desenvolvimento da região, resultando com que até o presente momento essa intenção não tenha se transformado em fato concreto.

A pretensa *ressurreição* da SUDAM não é alternativa de solução para o *busílis* da problemática regional explicitada com a extinção dessa instituição, inclusive porque de acordo com o Projeto-de-lei encaminhado pelo governo ao Congresso Nacional a mudança proposta se resume basicamente à alteração na denominação da instituição, e não no cerne da questão, qual seja, o padrão de financiamento do desenvolvimento regional. Se a manutenção

da existência da SUDAM com a sua estrutura de financiamento vigente, baseada na concessão dos incentivos fiscais, já não mais garantia a eficácia da política de desenvolvimento regional, viabilizar o retorno dessa mesma instituição mas com a estrutura de financiamento que vigora com a ADA, será garantir, de antemão, o seu insucesso frente ao desafio da problemática regional na Amazônia.

A certeza da previsibilidade dessa afirmação foi constatada em matéria recentemente divulgada (CRIADA, 2004), que evidenciou que o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia encerrou o exercício de 2004 com saldo acumulado, sem aplicação de um único centavo dos seus recursos desde a implantação da ADA, no valor acumulado de R\$ 1,7 bilhão. Esses recursos acabaram retornando ao caixa do Tesouro Nacional, sem que algum empresário tenha se habilitado para conseguir financiamento da ADA. Como sintetizado na reportagem, essa linha de financiamento na qual está estruturado o novo padrão de financiamento do desenvolvimento regional é “um produto que ninguém pode comprar”, isto é, não tem se mostrado atrativo para os investidores, o que explica a falta de aplicação dos recursos orçamentários existentes na atual instituição de desenvolvimento regional, a ADA.

Assim sendo, proceder à ressurreição da SUDAM a partir da sua simbiose com a ADA é garantir antecipadamente a o seu insucesso e manter indefinida e atomizada a política de desenvolvimento regional na Amazônia.

Fazendo uma similitude com a história da ressurreição de Cristo, poder-se-ia dizer que, diferentemente deste, a tentativa de ressurreição da SUDAM está se transformando em um verdadeiro parto cesariano em que o próprio governo não credita muito sucesso, mas que quando isso acontecer, a nova SUDAM, igual a Cristo, não mais terá a mesma forma de apresentação que possuía antes, ou seja, quando Cristo foi ressuscitado ele não mais se constituía em matéria e espírito, mas apenas como espírito e, por conta disso, transferiu-se para um outro plano, um plano superior, distante dos demais seres humanos; no caso da futura

nova instituição, quando retornar a sua forma SUDAM, não mais apresentará a matéria que lhe garantia a existência, no caso os incentivos fiscais regionais e, por conta disso, se evidenciará como algo diferente, distante da sua forma original. Entretanto, como mencionou um dos diretores da ADA, irá fluir para um outro plano, mas para um plano inferior, aquém do que já foi e representou no passado. Enquanto isso, a problemática regional fica sem solução aparente, à espera de um novo padrão de desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

ABLAS, Luiz. O “Estudo dos Eixos” como instrumento de planejamento regional. In: GONÇALVES, Maria Flora et al (Org.). *Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional*. São Paulo: UNESP; ANPUR, p. 171-186, 2003.

ACKOFF, Russell L. *Planejamento de pesquisa social*. São Paulo: EPU/USP, 1975. (Ciências do Comportamento)

ACORDO SUDAM/PNUD. *Avaliação da política de incentivos fiscais ao desenvolvimento regional na área da SUDAM*. Belém: 1995a.

_____. *Reforma fiscal e incentivos regionais*. Belém: 1995b.

AFFONSO, Rui de Brito Álvares. A Federação no Brasil: impasses e perspectivas. In: _____.; SILVA, Pedro Luiz Barros (Org). *A Federação em perspectiva; ensaios selecionados*. São Paulo: FUNDAP, p. 57-75, 1995.

ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de; CAVALCANTI, Clóvis de Vasconcelos. *Desenvolvimento regional no Brasil*. 2. ed. Brasília: IPEA/IPLAN, 1978 (Série Estudos para o Planejamento, 16).

AMARAL FILHO, Jair do. Desenvolvimento Regional Endógeno: (re) construção de um conceito, reformulação das estratégias. *Revista Econômica do Nordeste*. Fortaleza: BNB, v. 26, n. 3, p. 325-346, jul/set 1995

ANDRADE, Manuel Correia de. *Espaço, Polarização e desenvolvimento: a teoria os pólos de desenvolvimento e a realidade nordestina*. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1973.

ANDRADE JUNIOR, Wanderley Lopes de. *Empresas do setor industrial inadimplentes com o FINAM: uma análise baseada no modelo de risco de crédito Score-z’ de Altman*. 2002. Dissertação (Mestrado em Administração de Empresas) – Universidade da Amazônia, Belém.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Dinâmica regional brasileira nos anos noventa: rumo à desintegração competitiva? In: CASTRO, Iná Elias et al (Org). *Redescobindo o Brasil: 500 anos depois*. Bertrand Brasil. p. 73-91

_____. Planejamento Regional e Relações Intergovernamentais. In: AFFONSO, Rui de Brito Álvares & SILVA, Pedro Luiz Barros (Org). *A Federação em perspectiva; ensaios selecionados*. São Paulo: FUNDAP, p. 473-493, 1995.

_____. Brasil nos anos noventa: opções estratégicas e dinâmica regional. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, Recife: ANPUR, A.1, n.2, p. 9-24, mar, 2000.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NBR-6023 *Informação e documentação – Referências – Elaboração*. Rio de Janeiro, ago. 2000.

_____. NBR-10520 *Informação e documentação – Citações em documentos – Apresentação*. Rio de Janeiro, ago, 2002a.

_____. NBR-14724 *Informação e documentação – Trabalhos acadêmicos – Apresentação*. Rio de Janeiro, ago, 2002b.

_____. NBR-6027. *Informação e documentação – Sumário – Apresentação*. Rio de Janeiro, mai, 2003.

AURELIANO, Liana Maria. *No limiar da industrialização*. São Paulo: Brasiliense, 1981.

BAER, Monica. *O rumo perdido: a crise fiscal e financeira do estado brasileiro*. São Paulo: Paz e Terra, 1993.

BAER, Werner. *A industrialização e o desenvolvimento econômico do Brasil*. 6. ed. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1985.

BECK, Ulrich. *O que é Globalização? equívocos do globalismo: respostas à globalização*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

BELUZZO, Luiz Gonzaga; ALMEIDA, Júlio Gomes de. *Depois da queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

BÊRNI, Diulio de Ávila (Coord.). *Técnicas de pesquisa em economia; transformando curiosidade em conhecimento*. São Paulo: Saraiva, 2002.

BEZERRA, Agostinho Fernandes. *Os incentivos fiscais regionais: FINOR e FINAM*. *Revista Econômica do Nordeste*. Fortaleza: BNB, v. 21, n. 1, p. 9-66, jan/mar 1990.

BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. Rio de Janeiro: Record, 2000.

BOISIER, Sérgio. Política econômica, organização social e desenvolvimento regional. In: HADDAD, Paulo Roberto (Org.). *Economia Regional: teorias e métodos de análise*. Fortaleza: BNB/ETENE, 1989. p. 589-694 (Estudos econômicos e sociais, 36)

BOLETIM DA SOBEET, v. 2, n. 21, dez, 2003. Disponível em: <www.sobeet.com.br>. Acesso em: 27 jan. 2004.

BRASIL. *III Plano Nacional de Desenvolvimento – 1980/85*. Brasília: set, 1979.

_____. *I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República – 1986/1989*. Brasília: jun, 1986.

_____. *Plano Plurianual – 1996/1999*. Brasília, 1996.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria Federal de Controle. *Relatório de auditoria de gestão do Fundo de Investimentos da Amazônia – FINAM*. Contas de 01.07.98 a 31.12.98. Brasília: 1998.

_____. *Plano Plurianual – 2000-2003*. Brasília, 2000.

BRITO, Daniel Chaves de. *A Modernização da superfície: Estado e desenvolvimento na Amazônia*. Belém: UFPa/NAEA, 2001.

BUARQUE, Sérgio C. et al. Integração Fragmentada e Crescimento da Fronteira Norte. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares e SILVA, Pedro Luiz Barros da (Org.). *Desigualdades regionais e desenvolvimento*. São Paulo: FUNDAP/UNESP, p. 93-123, 1995. (Série Federalismo no Brasil).

CANO, Wilson. *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil: 1930-1970*. Campinas: Editora da Unicamp, 1985. (Série Teses, 15)

CARDOSO, Ciro Flamarion S. *Uma introdução à história*. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1983.

CARDOSO, Fernando Henrique. *Avança Brasil: proposta de governo*. Brasília: 5. ed., 1998.

CARNEIRO, Ricardo. *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quartel do século XX*. São Paulo: Editora UNESP, IE – Unicamp, 2002.

CARVALHO, Carlos Eduardo. O fracasso do Plano Collor: erros de execução ou de concepção? *Revista Economia*. Niterói. V. 4, n. 2, p. 283-331, jul/dez, 2003.

CARVALHO, David Ferreira. *Crises de hegemonia e globalização na nova ordem mundial*. Belém: NAEA, 1994. (Papers do NAEA, 31)

_____. A queda da renúncia fiscal e a crise recente do padrão de financiamento da Amazônia. In: XIMENES, Tereza (Org.). *Perspectiva do desenvolvimento sustentável; uma contribuição para a Amazônia 21*. Belém: UFPA/NAEA/UNAMAZ, p. 115-175, 1997a.

_____. *Globalização financeira, mercados especulativos e crescimento econômico em marcha lenta*. Belém: NAEA, 1997b. (Papers do NAEA, 70)

_____. *Globalização, estabilização e finanças públicas na economia brasileira*. Belém: NAEA, 1997c. (Papers do NAEA, 72)

_____. *Globalização produtiva, competitividade industrial e desenvolvimento regional*. Belém: NAEA, 1998. (Papers do NAEA, 82)

_____. *O ciclo da economia brasileira e a Amazônia na dinâmica regional centro-periferia*. Belém: NAEA, 1999. (Papers do NAEA, 120)

_____. *O movimento do capital em geral e dinâmica dos capitais plurais na concorrência*. Belém: NAEA, 2000. (Papers do NAEA, 150)

_____. Globalização financeira, crise econômica e os riscos à democracia na América Latina. In: MARIN, Rosa E. Acevedo (Org.). *UNAMAZ – Um projeto de cooperação pan-amazônica*. Belém: UNAMAZ, p. 100-158, 2003.

CARVALHO, Maryan Jansen Cutrim. *Os padrões da ação planejadora do Estado na Amazônia: 1975-1985*. 1987. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém.

CASTRO, Antonio Barros de. *7 ensaios sobre a economia brasileira: volume I*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1977.

CASTRO, Antonio Barros de; SOUZA, Francisco E. Pires de. *A economia brasileira em marcha forçada*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. 4. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000. (Série A Era da informação: economia, sociedade e cultura, v. 1)

CHESNAIS, François. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.

CINTRA, Marcos Antonio Macedo. Dependência sem desenvolvimento. *Revista Novos Estudos*. São Paulo: CEBRAP, n. 53, p. 3-9, mar 1999.

CLEMENTE, Ademir; HIGACHI, Hermes Y. *Economia e desenvolvimento regional*. São Paulo: Atlas, 2000.

COHN, Amélia. *Crise regional e planejamento*. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 1978. (Coleção debates, 117)

COMISSÃO Mista do Congresso Nacional para Reavaliação dos Incentivos Fiscais Regionais. *Reavaliação dos Fundos de Investimentos do Nordeste (FINOR), da Amazônia (FINAM) e de recuperação econômica do Estado do Espírito Santo (FUNRES) – Relatório*. Brasília: dez, 1992.

COMISSÃO Mista do Congresso Nacional para Análise dos Desequilíbrios Econômicos Regionais. Brasília: jul, 1993.

CONJUNTURA ECONÔMICA. Rio de Janeiro: FGV, V. 58, n. 03, mar, 2004.

CORAZZA, Gentil. *Teoria econômica e Estado (de Quesnay a Keynes)*. Porto Alegre: FEE, set, 1986 (Série teses, 11)

CORREGEDORA-GERAL se reúne hoje com interventor da SUDAM. O Liberal. Belém: 09 abr. 2001.

COSTA, José Marcelino Monteiro da. *Processos espaciais de acumulação de capital no capitalismo tardio*. Belém: UFPa, 1986.

CRIADA em 2001, agência deixou de usar montante do Fundo que estava no orçamento dos últimos 4 anos. O Liberal. Belém, 02 dez. 2004.

DECRETO acaba com os incentivos para o Norte. O Liberal. Belém, 16 jun. 2002.

DIESEL, Vivien. *A construção das recomendações no planejamento do desenvolvimento*. 1999. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém.

DINIZ, Eli. *Crise, reforma do estado e governabilidade*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999.

DINIZ, Clélio Campolina. *A dinâmica regional recente da economia brasileira e suas perspectivas*. Rio de Janeiro: IPEA, jun 1995. (Texto para discussão, 375)

DINIZ, Eduardo. *Dez anos depois, dívida pública continua sendo o calcanhar-de-aquiles do real*. Globo Online. Disponível em: <www.oglobo.globo.com/serviços>. Acesso em: 01 jul. 2004.

_____. *A questão regional e as políticas governamentais no Brasil*. Belo Horizonte: CEDEPLAR/FACE/UFMG, 2001.

DISTRIBUIÇÃO do valor total das privatizações segundo a origem do capital. (%). 1991-2002. (Posição em 24/04/2002). Disponível em: <www.sobeet.com.br>. Acesso em: 27 jan. 2004.

EVANS, Peter. *A tríplice aliança; as multinacionais, as estatais e o capital nacional no desenvolvimento dependente brasileiro*. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

FERNANDEZ, O. S. Lorenzo. *A evolução da economia brasileira*. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

FERREIRA, Carlos Maurício de C. Espaço, regiões e economia regional In: HADDAD, Paulo Roberto (Org.). *Economia Regional: teorias e métodos de análise*. Fortaleza: BNB/ETENE, p. 45-65, 1989. (Estudos econômicos e sociais, 36)

FHC afasta toda a diretoria da Sudam. O Estadão. São Paulo: 13 mar. 2001a.

FHC reforça guerra à corrupção. O Liberal. Belém: 03 mai. 2001b.

FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. 19. ed. São Paulo: Editora Nacional, 1984.

_____. Desenvolvimento e Subdesenvolvimento. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. Rio de Janeiro: Record, p. 239-262, 2000.

FURTADO, João. Mundialização, reestruturação e competitividade; a emergência de um novo regime econômico e as barreiras às economias periféricas. *Revista Novos Estudos*. São Paulo: CEBRAP, n. 53, p. 97-118, mar. 1999.

GALVÃO, Antonio Carlos F.; BRANDÃO, Carlos Antônio. Fundamentos, motivações e limitações da proposta governamental dos “Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento”. In: GONÇALVES, Maria Flora et al (Org.). *Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional*. São Paulo: UNESP; ANPUR, p. 187-205, 2003.

GOMES, Gustavo M.; VERGOLINO, José R. *Trinta e cinco anos de crescimento econômico na Amazônia (1960/1995)*. Brasília: IPEA, dez 1997.

GONÇALVES, Reinaldo. *A herança e a ruptura: cem anos de história econômica e propostas para mudar o Brasil*. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

GUIMARÃES NETO, Leonardo. Desigualdades regionais e federalismo. In: AFFONSO, Rui de B. A. e SILVA, Pedro L. Barros da (Org.). *Desigualdades regionais e desenvolvimento*. São Paulo: FUNDAP: UNESP, p. 13-59, 1995 (Federalismo no Brasil).

HADDAD, Paulo Roberto. *Análise crítica dos instrumentos de desenvolvimento regional*. Versão preliminar para discussão. Projeto BRA/87/021, s/d.

HIRSCHMAN, Albert O. *Estratégia do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

_____. *Política econômica na América Latina*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1965.

_____. Transmissão inter-regional e internacional do crescimento econômico. In: SCHWARTZMAN, Jacques (Org.). *Economia regional: textos escolhidos*. Belo Horizonte: Cedeplar, p. 35-52, 1977.

_____. *Auto-Subversão: teorias consagradas em xeque*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

IBGE. *Normas de apresentação tabular*. 3. ed. Rio de Janeiro, 1993.

IDE no Brasil por país de origem. 1995, 2000 e 2001-2003 (US\$ Milhões e %). Disponível em: <www.sobeet.com.br>. Acesso em: 27 jan. 2004.

IDE no Brasil por setor de destino. 1995, 2000 e 2001-2003 (US\$ Milhões e %). Disponível em: www.sobeet.com.br, acesso em 27 jan. 2004.

IDESP. *Impacto da implantação do pólo siderúrgico na estrutura produtiva e no movimento migratório em Marabá*. Belém, 1988. (Relatórios de Pesquisa, 12)

IPEA. Comissão de Avaliação de Incentivos Fiscais - COMIF. *Relatório de avaliação dos incentivos fiscais regidos pelo Decreto-Lei nº 1.376, de 12 de dezembro de 1974*. Brasília: 1986. (IPEA, n.27)

JOBIM, Antonio Jaime Gama. *A macrodinâmica de Michal Kalecki*. Rio de Janeiro: Graal, 1984.

KALECKI, Michal. *Crescimento e ciclo das economias capitalistas*. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1983. (Economia e planejamento. Série teoria econômica)

KEYNES, John M. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda; inflação e deflação*. 2. ed. São Paulo, Nova Cultural, 1985. (Os Economistas)

KON, Anita. Introdução: a experiência brasileira de planejamento público federal. In: KON, Anita (Org.). *Planejamento no Brasil II*. São Paulo, Perspectiva, 1999. (Debates economia)

KOSIK, Karel. *Dialética do concreto*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1976.

LACERDA, Antônio Corrêa de. *O impacto da globalização na economia brasileira*. São Paulo: Contexto, 1998.

LAFER, Celso. O Planejamento no Brasil: Observações sobre o Plano de Metas (1956-1961). In: LAFER, Betty Mindlin (Org). *Planejamento no Brasil*. 3. ed. São Paulo: Perspectiva, 1975. (Debates economia)

LAVINAS, Lena et al. *Desigualdades regionais: indicadores socioeconômicos nos anos 90*. Rio de Janeiro: IPEA, fev 1997. (Texto para discussão, 460)

_____. *Desigualdades regionais e retomada do crescimento num quadro de integração econômica*. Rio de Janeiro: IPEA, mar 1997. (Texto para discussão, 466)

LEITE, Pedro Sisnando. *Novo enfoque do desenvolvimento econômico e as teorias convencionais*. Fortaleza: Imprensa Universitária, 1983.

LEMOS, Mauro Borges e CUNHA, Altivo R. A. Almeida Cunha. Novas Aglomerações Industriais e Desenvolvimento Regional Recente no Brasil. *Revista Econômica do Nordeste*. Fortaleza: BNB, V.27, n.4, p. 725-761, out/dez, 1996.

LIRA, Sérgio Roberto Bacury de Lira. *A Zona Franca de Manaus e a transformação industrial do Estado do Amazonas*. 1988. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém.

LOPES, Francisco. *O desafio da hiperinflação: em busca da moeda Real*. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

LÓPEZ, Fábio Sepúlveda. *Estilo brasileiro de desenvolvimento amazônico*. 1982. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém.

MAHAR, Dennis J. *Desenvolvimento econômico da Amazônia: uma análise das políticas governamentais*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1978. (Relatório de Pesquisa, 39)

MALTHUS, Thomas R. *Princípios de economia política e considerações sobre sua aplicação prática*. São Paulo: Nova Cultural, 1986. (Os Economistas)

MARTINEZ, Patricia Eugenia Oliveira. Reestruturação do Estado e nova fronteira no México. In: SCARLATO, Francisco Capuano et al (Org.). *Globalização e espaço Latino-Americano*. 2. ed. São Paulo: HUCITEC/ANPUR, 1994.

MARTINS, Luciano. Estado e sociedade: uma mudança de parâmetros. FUNDAP. *Sociedade e Estado: Superando Fronteiras*. São Paulo: FUNDAP, p. 35-44, 1998.

MARX, Karl. *O capital: crítica da economia política*. São Paulo: Nova Cultural, 1985. v. 3

_____. _____. 1986. v. 4

MATHIAS, Gilberto & SALAMA, Pierre. *O Estado superdesenvolvido: das metrópoles ao terceiro mundo*. São Paulo: Brasiliense, 1983.

MELLO, João Manual Cardoso de. *O capitalismo tardio*. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1984.

MENDES, Constantino Cronemberger. *A política regional nas renúncias fiscais federais: 1995/1998*. Rio de Janeiro: IPEA, jan, 2000.

MENDONÇA, Sonia Regina de. *Estado e economia no Brasil: opções de desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Graal, 1986.

MICHALET, C-A. *Le capitalisme mondial*. 2. ed. Paris: Presses universitaires de France, 1985. (Économie en liberté)

MODELO proposto pela Sudam cria contribuição sobre lucro. O Liberal. Belém, 01 abr. 2001. Disponível em: <http://www.oliberal.com.br/arquivo/noticia/painel/n01042001index2.htm>. Acesso em: 11 jun. 2002.

MYRDAL, Gunnar. *Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas*. Rio de Janeiro: Instituto Superior de Estudos Brasileiros, 1960.

NADA de investimentos. O Paraense. Belém, 9-15 jun. 2002

NURKSE, Ragnar. *Problemas de formação de capital em países subdesenvolvidos*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1957.

O'CONNOR, James. *USA: a crise do estado capitalista*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

OFFE, Claus. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. (Biblioteca Tempo Universitário, 79)

OLIVEIRA, Francisco de. *Elegia para uma re(li)gião: Sudene, Nordeste, planejamento e conflitos de classes*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

_____. *A economia da dependência imperfeita*. 3. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1980.

_____. Planejamento e poder: o enigma transparente. *Cadernos PUC; Economia*. São Paulo: EDUC/Cortez Editora, n.12, mar, p. 5-13, 1982.

_____. A Reconquista da Amazônia. *Revista Novos Estudos*. São Paulo: CEBRAP, v. 38, p. 3-14, 1994.

_____. Viagem ao olho do furacão; Celso Furtado e o desafio do pensamento autoritário brasileiro. *Revista Novos Estudos*. São Paulo: CEBRAP, n. 48, p. 3-20, jul, 1997.

OHMAE, Kenichi. *O fim do estado-nação: a ascensão das economias regionais*. 4. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1996.

OSER, Jacob; BLANCHFIELD, William C. *História do pensamento econômico*. São Paulo: Atlas, 1983.

OSZLAK, Oscar. Estado e sociedade: novas regras do jogo? FUNDAP. *Sociedade e Estado: superando fronteiras*. São Paulo: FUNDAP, p. 47-109, 1998.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Desenvolvimento crise no Brasil: 1930-1983*. 17. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

PERROUX, François. O conceito de pólo de crescimento. In: SCHWARTZMAN, Jacques (Org.). *Economia regional: textos escolhidos*. Belo Horizonte: Cedeplar, p. 145-156, 1977.

PINTO, Aníbal. Heterogeneidade estrutural e modelo de desenvolvimento recente. In: SERRA, José (Coord.). *América Latina: ensaios de interpretação econômica*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, p. 44-82, 1979.

POULANTZAS, Nicos. *O Estado, o poder, o socialismo*. Rio de Janeiro: Graal, 1981.

PREBISCH, Raúl. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. Rio de Janeiro: Record, p. 69-136, 2000a.

_____. Problemas teóricos e práticos do crescimento econômico. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. Rio de Janeiro: Record, p. 179-216, 2000b.

QUE não se mude apenas o nome. O Estadão. São Paulo: 25 dez. 2000.

RICARDO, David. *Princípios de economia política e tributação*. São Paulo: Nova Cultural, 1985. (Os Economistas)

RICHARDSON, Harry W. *Economia regional: teoria da localização, estrutura urbana e crescimento regional*. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

RODRIGUES, Luciene. SUDENE, ADENE: Superintendência ou Agência de Desenvolvimento? Dilemas da política regional no Brasil. *Revista Confiança*. Revista do Pensamento Econômico de Minas Gerais. Belo Horizonte: ano 2, n. 2, p. 30-36, mar, 2003.

RODRIGUEZ, Octavio. *Teoria do subdesenvolvimento da CEPAL*. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1981.

ROMBO na SUDAM chega a R\$ 1,7 bilhão. O Liberal. Belém: 10 abr. 2001.

ROSSETI, José P. *Política e programação econômicas*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 1987.

SALLUM JÚNIOR, Brasília. Globalização e estratégia para o desenvolvimento: o Brasil nos anos 90. FUNDAP. *Sociedade e Estado: superando fronteiras*. São Paulo: p. 243-280, 1998.

SAMPAIO, Elias de Oliveira. Regulação e desenvolvimento regional: uma abordagem para o Nordeste do Brasil. *Revista Econômica do Nordeste*. Fortaleza: BNB, v. 30, n.4, p. 947-1075, out/dez, 1999.

SANTOS, Roberto. *História econômica da Amazônia (1800-1920)*. São Paulo: T. A. Queiroz, 1980.

SAY, Jean-Baptiste. *Tratado de economia política*. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1986. (Os Economistas)

SENADO FEDERAL. *Comissão de Fiscalização e Controle*. Aplicação de Recursos do FINAM e SUDAM – Relatório do Tribunal de Contas da União. Brasília: 1998.

SCHWARTZMAN, Jacques (Org.). *Economia regional: textos escolhidos*. Belo Horizonte: Cedeplar, 1977.

SILVA, Nilton Pedro da. *Modernização autoritária do Nordeste*. São Cristóvão: Editora UFS; Aracaju: Fundação Oviêdo Teixeira, 2002.

SIMONSEN, Mario H; CAMPOS, Roberto de O. *A nova economia brasileira*. 3.ed. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1979.

SINGER, Paul. Globalização positiva e globalização negativa: a diferença é o Estado. *Revista Novos Estudos*. São Paulo: CEBRAP, n. 48, p. 39-66, 1997.

SMITH, Adam. *A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas*. São Paulo: Nova Cultural, 1985. (Os Economistas v. 1, v. 2)

SUDAM. *II Plano de Desenvolvimento da Amazônia: detalhamento do II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-79)*. Belém, 1976a.

_____. *II Plano Nacional de Desenvolvimento: programa de ação do governo para a Amazônia (1975-79)*. Belém, 1976b.

_____. *Avaliação da Política de Investimentos do FINAM na Amazônia Legal*. Belém: v. 1 e 2, 1988.

_____. *Avaliação da Política de Investimentos do FINAM na Amazônia Legal*. Belém: 1990.

_____. *Concepção estratégica do desenvolvimento da Amazônia*, Belém: 1997.

_____. *Relatório de desempenho da política de incentivos fiscais – exercício 01/07/97 a 30/06/97*. Belém: 1998a.

_____. *Relatório de gestão da política de incentivos fiscais – exercício 01/07/97 a 30/06/98*. Belém: 1998b.

_____. *Relatório de gestão da política de incentivos fiscais – exercício 1998*. Belém: 1999.

SUDAM decide cancelar doze projetos. O Liberal. Belém: 20 abr. 2001.

SUDAM acaba hoje, pondo fim a uma sucessão de fraudes. O Liberal. Belém: 02 mai. 2001.

SUNKEL, Oswaldo. *O marco histórico do processo desenvolvimento-subdesenvolvimento*. 5. ed. Rio de Janeiro: Unilivros, 1980.

TAVARES, Maria da Conceição. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro; ensaios sobre economia brasileira*. 11. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.

TAVARES, Maria da Conceição; ASSIS, José S. de. *O grande salto para o caos: a economia política e política econômica do regime autoritário*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1985.

TAVARES, Maria da Conceição; BELUZZO, Luiz Gonzaga de Mello. Desenvolvimento no Brasil – Relembrando um velho tema. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo; MUSSI, Carlos (Org.). *Políticas para a retomada do crescimento – reflexões de economistas brasileiros*. Brasília: IPEA; CEPAL, p. 149-184, 2002.

TEMPO corre contra projeto que recria SUDAM. O Liberal. Belém: 11 mai. 2004.

UNIÃO vai bancar incentivos da SUDAM. O Liberal. Belém: 03 mai. 2001.