

ITINERÁRIOS DO CAPITAL E SEU IMPACTO NO CENÁRIO INTER-REGIONAL*

Otávio Soares Dulci

Para onde vai o capitalismo no Brasil? Esta questão será aqui abordada com a preocupação de verificar o impacto dos deslocamentos do capital sobre o cenário inter-regional. Pretendo esboçar uma tematização das mudanças que têm afetado a organização territorial do capitalismo brasileiro. Essa tarefa implica um olhar geopolítico que, por sua vez, supõe considerações de ordem geoeconômica.

O ponto de partida diz respeito à inflexão estratégica, no início dos anos de 1990, representada pela política de abertura da economia como alternativa ao modelo de “crescimento para den-

tro”, que se tinha como esgotado depois de meio século de relativo sucesso. O novo caminho foi em boa medida imposto pelas circunstâncias mundiais. Porém, representou também uma opção interna, assumida pelo governo e pela elite econômica. O conceito de “integração competitiva”, elaborado no âmbito do BNDES no final dos anos de 1980, forneceu a base intelectual para a mudança de rumo.

Tendo em vista esse processo, que constitui o pano de fundo para a análise a ser desenvolvida, a questão dos itinerários do capital será examinada em dois níveis. Em primeiro lugar, tratarei dos deslocamentos que se têm verificado em função de fatores primordialmente econômicos, ou seja, as mudanças na divisão inter-regional do trabalho associadas à dinâmica do mercado. Em segundo lugar, abordarei as mudanças induzidas ou condicionadas por fatores institucionais.

* Este artigo foi originalmente apresentado no Seminário Temático “Para onde vai o capitalismo no Brasil? Dilemas e perspectivas das empresas e dos empresários”, que integrou a programação do XXV Encontro Anual da Anpocs, out. 2001.

A economia brasileira e o quadro regional ao longo do século XX

Ao se investigar as mudanças no sistema econômico brasileiro – encarado como um complexo de regiões relativamente articuladas em um mercado nacional –, convém distinguir entre tendências de mudança que já se observavam no antigo contexto semi-autárquico (na década de 1980 e mesmo antes) e transformações derivadas propriamente da abertura dos anos de 1990.

A industrialização do Brasil tomou corpo a partir dos anos 1930, com a interligação de mercados regionais até então bastante isolados uns dos outros em um mercado nacional protegido da concorrência externa. Deu-se um processo de concentração industrial que abafou aos poucos o parque industrial preexistente em diversas partes do país. Estabeleceu-se, com isso, um esquema de divisão do trabalho centralizado no eixo Rio-São Paulo, mas que se inclinou cada vez mais para São Paulo. Sabe-se que a primazia paulista derivou de condições excepcionais de crescimento ligadas ao “complexo cafeeiro” (Cano, 1990). Aprofundou-se pela dinâmica de aglomeração do mercado, mas contando também com um fator extra-mercado: a política cambial do Brasil, que, para controlar as importações, protegeu sobremaneira o setor industrial já implantado. Isso incrementou ainda mais a centralidade da economia de São Paulo em face das outras áreas menos desenvolvidas.

Esse movimento de concentração atingiu o auge por volta de 1960. Nessa época, a hegemonia paulista era retratada por todos os índices relevantes. No tocante ao valor da transformação industrial, por exemplo, a participação de São Paulo alcançava 55% do total do país. A título de comparação, a participação de Minas Gerais era quase dez vezes menor, e declinante em relação à década anterior. Como a indústria mineira estava crescendo, mesmo moderadamente, a queda de sua posição relativa sinalizava para a vertiginosa expansão do parque paulista.

Na década de 1960, esse quadro começou a ser alterado, estabelecendo-se uma tendência à desconcentração que perduraria até o momento final de vigência do antigo modelo. Tal tendência

resultou tanto de fatores de mercado quanto de fatores político-institucionais, combinados de maneira diferente segundo as heterogêneas realidades regionais do Brasil. Paralelamente ao caso especial de São Paulo, pelo menos três outros tipos de desenvolvimento regional se distinguiram na segunda metade do século XX (Dulci, 1999).

Um deles corresponde a certas partes do país dinamizadas pelo desdobramento da economia paulista. O impulso foi dado pelo mercado, mas de fora para dentro. Foi o que sucedeu no Paraná, em Goiás e, posteriormente, no Mato Grosso do Sul, sem contar as áreas de Minas Gerais adjacentes a São Paulo (o sul de Minas e o Triângulo).

No outro extremo, temos o Nordeste e a Amazônia, vasta porção do território brasileiro situada em posição nitidamente periférica – em relação ao eixo industrial do Sudeste – e, portanto, com baixo potencial de crescimento segundo a lógica do mercado. Nesse caso, para se desenvolverem, seriam necessárias iniciativas no campo político-institucional. E essas viriam de fora, do governo federal, movido por razões estratégicas de cunho nacional. Assim, ambas foram definidas como “regiões-plano”, alvo de benefícios fiscais e de outros tipos de apoio, com a criação da Sudene (Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste) e mais tarde da Sudam (Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia).

Tais agências consolidaram uma linha de atuação do governo federal que remontava ao início do século, com a fundação do órgão de combate às secas (o atual DNOCS/Departamento Nacional de Obras Contra as Secas), e que avançara nos anos de 1940, quando surgiram a Comissão do Vale do São Francisco e a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia. O escopo original da Sudene e da Sudam era abrangente, mas, com o tempo, elas se fixaram sobretudo na concessão de incentivos fiscais como meio de viabilizar empreendimentos industriais e agropecuários no Nordeste e na Amazônia.

Temos, por fim, um terceiro tipo, correspondente aos Estados que buscaram fórmulas intermediárias no que diz respeito à equação mercado/Estado. Encaixam-se nesse padrão diversos Estados do Centro-Sul. Dispondo de certo potencial

de expansão econômica, essa possibilidade foi buscada pelo manejo de recursos políticos e institucionais (planejamento, bancos de fomento, captação de investimentos privados, empreendimentos estatais em setores-chave etc.). O fator diferencial, porém, foi a iniciativa interna do processo – em contraste com o modelo do Nordeste e da Amazônia –, pois o menor grau de atraso não justificaria, por si mesmo, ações estratégicas do governo federal. A dúvida recai sobre as condições para iniciar e levar adiante fórmulas consistentes de desenvolvimento, o que é uma variável importante na análise de cada caso. Aqui se trata, sobretudo, do grau de convergência dos vários segmentos da elite estadual em torno desse objetivo. O empresariado regional é um ator de peso nessa articulação interna, por suas redes de organização corporativa e por suas conexões com a esfera política. Sendo frágeis esses elos, não se preenchem as condições para a iniciativa interna, e o mesmo ocorre na esfera político-partidária, quando os conflitos, por vezes violentos entre partidos e “caciques”, impedem um mínimo de continuidade administrativa entre os governos.

Observou-se em suma, na segunda metade do século XX, uma gradual redivisão do trabalho, em direção inversa à que se constituía na primeira metade. A dinâmica do mercado fomentou a desconcentração produtiva para novas áreas – agrícolas e eventualmente industriais. E a intervenção política suplementou essa tendência.

A divisão inter-regional do trabalho na fase recente

Quando foi adotada a política de liberalização, em 1990, o poder público já não dispunha de meios suficientes para seguir atendendo ao problema das disparidades econômicas regionais. O pilar institucional do processo de desconcentração viu-se bastante reduzido. Permaneceu contudo o pilar de mercado. Por certo, uma hipótese plausível era a de que o novo modelo iria produzir uma nova centralização das atividades e da riqueza, aprofundando o fosso entre o centro e a periferia em virtude do impulso concentrador do

mercado. É verdade que este passou a ditar os rumos sem maior ingerência governamental. Porém, os seus rumos não implicam necessariamente um movimento de aglomeração. Ao contrário, a certa altura surge o problema das disfunções da aglomeração, aquilo que os economistas designam por “deseconomias externas”.

O caso de São Paulo ilustra bem esse ponto. Verifica-se um processo contínuo de deslocamento de atividades da capital e de sua área metropolitana para o interior do Estado, espalhando-se por zonas vizinhas de outros Estados. A hegemonia da capital paulista como centro financeiro e eixo do sistema empresarial brasileiro foi até reforçada com o tempo, mas sua posição como centro industrial reduziu-se bastante em termos relativos. O mesmo verificou-se com os municípios contíguos. É menor que 25% a participação atual da área metropolitana de São Paulo na produção industrial do país.

O alcance desse deslocamento tem sido alvo de debate. O governo paulista adotou desde os anos de 1970 uma estratégia de interiorização, abrindo caminho para que a indústria se expandisse da capital e seu entorno para outras micro-regiões do Estado. Cidades de porte médio, com condições favoráveis de infra-estrutura, base científica e tecnológica etc., absorveram uma parcela considerável desse movimento, com destaque para Campinas, São José dos Campos e Sorocaba. Dada sua relativa proximidade da capital, teríamos aí, como apontou Azzoni (1986), um movimento de reconcentração numa área limitada do Estado de São Paulo, ainda que em círculo mais amplo do que o anterior?

A hipótese da reconcentração parece correta, mas não em área tão restrita, como mostra a análise esclarecedora de Diniz (1993). Este autor sugere, baseado na investigação de todos os pólos industriais do país, que tem ocorrido um processo de “desenvolvimento poligonal” na esteira da expansão das atividades para fora da Grande São Paulo. O impulso de desconcentração está retido dentro de um polígono cujo núcleo é o próprio interior de São Paulo e que se estende do centro de Minas Gerais (Belo Horizonte) até o nordeste do Rio Grande do Sul (Porto Alegre).

Nesta grande faixa, que atravessa as regiões Sudeste e Sul, encontra-se o setor mais moderno da indústria brasileira, tecnologicamente avançado, implantado principalmente em cidades de porte médio, tal como se observa nos principais países industrializados.

A indústria espalha-se, mas não se distancia demasiado do centro, o qual segue exercendo seu poder de gravitação. A abertura da economia e a reestruturação produtiva, com as mudanças tecnológicas envolvidas nesse processo, fortalecem a densidade econômica do polígono. Esta é ainda aprofundada pelo fato de que a produção das outras regiões depende muito da importação de bens (insumos, componentes) do Sudeste e do Sul, realidade que expressa a tendência concentradora do mercado.

O estudo de Diniz visava a identificar as aglomerações industriais relevantes – que correspondem, em sua definição, às microrregiões homogêneas com mais de 10.000 pessoas ocupadas na indústria. Em 1970, observaram-se 33 aglomerações. Em 1990, seu número elevou-se a 90, das quais 68 eram consideradas dinâmicas (ou seja, com crescimento anual do emprego acima da média brasileira, que era de 3,5%). Destas, 20 se localizavam-se no interior de São Paulo, 11 em Minas Gerais, 8 em Santa Catarina, 6 no Rio Grande do Sul e 4 no Paraná, o que dá suporte à hipótese da reconcentração industrial no polígono aludido.

Alguns comentários ajudam a complementar esse quadro. Um deles se refere à tendência de interiorização da indústria paulista, que se concretizou em parte pela implantação de pólos tecnológicos em centros particularmente aptos a abrigá-los, como Campinas e São José dos Campos. Esse é um aspecto muito expressivo do mapa do capitalismo brasileiro, bastando recordar a importância atual da indústria aeronáutica para a balança comercial do país. Deve-se, porém, acrescentar que a expansão da indústria de alta tecnologia não ficou confinada a São Paulo. Estendeu-se para os três Estados do Sul e também para Minas Gerais, aproveitando condições favoráveis do ponto de vista infra-estrutural e de base científica/tecnológica.

O pólo mineiro de alta tecnologia, apelidado de “Vale da Eletrônica”, está situado em Santa Rita

do Sapucaí e Itajubá, próximo à fronteira com São Paulo. Constitui uma das facetas díspares da indústria mineira, a qual, por sua heterogeneidade, é uma espécie de retrato em miniatura do sistema produtivo brasileiro. O sul de Minas é uma área bastante desenvolvida, fortemente polarizada por São Paulo, assim como o Triângulo Mineiro. Já na parte central do Estado (a Zona Metalúrgica e o vale do rio Doce) predomina o segmento minero-siderúrgico – que foi objeto de grandes esforços, ao longo do século XX, como motor da recuperação econômica regional, em vista de seus abundantes recursos minerais, mas que corresponde hoje a um modelo ultrapassado de industrialização. De fato, a indústria mineira é muito concentrada na produção de bens intermediários (gusa, aço, cimento). Uma alternativa mais moderna para esta área central surgiu nos anos de 1970 com o pólo automobilístico da Fiat na área metropolitana de Belo Horizonte, que foi um projeto bem-sucedido de descentralização desse segmento industrial, até então concentrado no ABC paulista.

Há em Minas duas outras zonas que também figuram no mapa industrial do Brasil, porém com características diametralmente opostas. O norte do Estado, sua parte mais pobre, experimentou uma escalada industrial com inúmeros projetos incentivados pela Sudene, que transformaram Montes Claros numa das aglomerações de maior crescimento proporcional no conjunto do país. A Zona da Mata, por sua vez, com seus antigos núcleos industriais de bens de consumo (têxteis, laticínios), oriundos da primeira onda de industrialização no Brasil, tem vivido longa fase de estagnação. Uma possibilidade de mudança foi aberta por meio da indústria automobilística (a fábrica da Mercedes Benz em Juiz de Fora), cujo efeito multiplicador é ainda incerto.

Outra região tradicional que perdeu substância é o Rio de Janeiro, berço da indústria brasileira, que decaiu não só relativamente, como São Paulo, mas passou por visível processo de desindustrialização. O Estado do Rio de Janeiro contribuía, em 1970, com 12% do valor da transformação industrial brasileira; quinze anos depois, em 1985, seu peso reduzira-se a menos de 8%. Tanto a área metropolitana quanto os demais pólos exi-

biram crescimento muito lento (Diniz e Crocco, 1996). Enquanto isso, o peso do setor petrolífero aumentou consideravelmente no produto estadual, e o recente estabelecimento do pólo automobilístico no sul do Estado abre uma etapa de renovação da indústria fluminense.

É interessante, ao mesmo tempo, observar o que ocorre nos Estados do Sul. Em Santa Catarina, especialmente, cujo sistema produtivo apresenta traços dignos de nota para a discussão dos rumos do capitalismo brasileiro. De um lado, a economia catarinense compreende um robusto setor agro-industrial, representado pelas processadoras de aves e suínos: Sadia, Perdigão, Chapecó e Seara. Tais empresas mantêm um alto volume de exportação para diversas partes do mundo. Sadia e Perdigão formaram, em 2001, a *trading company* BRF International Foods para incrementar suas vendas ao exterior. De outro lado, tem-se o complexo metal-mecânico da região de Joinville. Uma de suas companhias, a Weg, está entre as principais fabricantes mundiais de motores elétricos e lidera o setor na América Latina. Blumenau, por sua vez, contém um amplo parque industrial em que se salienta a produção têxtil. A estes centros e segmentos, tradicionais no Brasil, agrega-se a iniciativa do pólo tecnológico de Florianópolis, cuja eventual consolidação tornará mais moderno e diversificado o sistema industrial do Estado.

Uma visão adicional das mudanças no cenário econômico inter-regional é dada pela comparação diacrônica do PIB dos Estados brasileiros, que permite aferir, além da evolução industrial, também a expansão da atividade agrícola, com seu impacto no desenvolvimento do setor de serviços. Assim, cotejando os dados de 1985 e 1998,¹ observamos a seguintes mudanças (Quadro I).

Vê-se que a participação de algumas unidades no PIB nacional aumentou bastante, com destaque para Mato Grosso (de 0,69% para 1,08%) e Ceará (de 1,72% para 2,06%).

Em pouco mais de dez anos, a parcela de Mato Grosso cresceu 56%, fato realmente notável que chama a atenção para o que acontece no Oeste do país. Trata-se do deslocamento da fronteira agrícola mediante o uso da tecnologia de aproveitamento do cerrado, que dinamizou toda a

Quadro I
Participação das Grandes Regiões e Estados no PIB do Brasil entre 1985 e 1998 (%)

| REGIÕES E ESTADOS | 1985 | 1997 |
|---------------------|--------|--------|
| NORTE | 3,84 | 4,48 |
| Rondônia | 0,48 | 0,50 |
| Acre | 0,13 | 0,16 |
| Amazonas | 1,52 | 1,65 |
| Roraima | 0,07 | 0,08 |
| Pará | 1,52 | 1,70 |
| Amapá | 0,12 | 0,16 |
| Tocantins | - | 0,21 |
| NORDESTE | 0,74 | 0,79 |
| Piauí | 0,39 | 0,48 |
| Ceará | 1,72 | 2,06 |
| Rio Grande do Norte | 0,78 | 0,75 |
| Paraíba | 0,72 | 0,79 |
| Pernambuco | 2,62 | 2,71 |
| Alagoas | 0,86 | 0,67 |
| Sergipe | 0,92 | 0,55 |
| Bahia | 5,35 | 4,24 |
| SUDESTE | 60,15 | 58,16 |
| Minas Gerais | 9,61 | 9,79 |
| Espírito Santo | 1,72 | 1,90 |
| Rio de Janeiro | 12,70 | 11,01 |
| São Paulo | 36,12 | 35,46 |
| SUL | 17,10 | 17,48 |
| Paraná | 5,92 | 6,21 |
| Santa Catarina | 3,30 | 3,55 |
| Rio Grande do Sul | 7,88 | 7,72 |
| CENTRO-OESTE | 4,81 | 6,84 |
| Mato Grosso do Sul | 0,95 | 1,10 |
| Mato Grosso | 0,69 | 1,08 |
| Goiás | 1,80 | 1,91 |
| Distrito Federal | 1,37 | 2,75 |
| BRASIL | 100,00 | 100,00 |

Fonte: IBGE, Contas Regionais do Brasil, 1985-1998

faixa central do Brasil, desde Minas Gerais, passando por Goiás, até Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, para alcançar a região amazônica em Rondônia. A incorporação do cerrado foi alvo de forte empenho governamental e, desde meados da década de 1970, o Centro-Oeste vem atraindo investimentos privados bem como migrantes em grande número. A agricultura comercial (soja, milho, arroz etc.) desenvolve-se em grandes empresas e cooperativas. Em meados dos anos de 1980, iniciou-se a industrialização dos produtos agrícolas e pecuários (frigoríficos, laticínios), estimulada, de um lado, por facilidades fiscais concedidas pelos Estados e, de outro, de outro, pela oferta de infra-estrutura pelas Prefeituras, como contrapartida aos investimentos das empresas.

A expansão da fronteira Oeste traduz uma modalidade de desenvolvimento ancilar à economia do Sudeste, mais exatamente à área polarizada por São Paulo, tal como outrora ocorreu com a ocupação da fronteira do Paraná. Isso sobretudo por fatores logísticos, que podem eventualmente ser alterados: no futuro a rota de exportação talvez siga os rios da bacia amazônica até o Atlântico. Quanto aos capitais ali investidos, provêm não só do Sudeste, mas também da região Sul, a exemplo das empresas de arroz, ao passo que amadurecem gradualmente segmentos empresariais da própria região. Na organização corporativa do empresariado de Mato Grosso, a influência dos interesses externos é indicada pelo fato de que o atual presidente de sua Federação das Indústrias é o empresário Alexandre Furlan, do grupo Sadia.

A trajetória recente do Ceará, em que sobressai o desempenho de sua indústria, colocou este Estado na linha de frente da economia nordestina. A participação cearense no produto nacional é inferior à de Pernambuco (2,71%, em 1998) e à da Bahia (4,24%, em 1998), mas não por muito tempo, a julgar pelo dinamismo de sua produção. O caso do Ceará aponta para a eficiência do uso combinado de potencialidades de mercado e de mecanismos político-institucionais na promoção do desenvolvimento regional. Quanto aos fatores de mercado, há o aproveitamento de vantagens comparativas, como o baixo custo da mão-de-obra, que despertou o interesse de empresas de

outras partes do Brasil. Por exemplo, parte da produção de calçados do Rio Grande do Sul foi transferida para o Ceará. Há ainda a implantação de empreendimentos industriais e comerciais para atender ao vasto mercado consumidor do próprio Nordeste. Assim, grupos de atuação multiregional (ligados sobretudo aos ramos alimentício e têxtil) têm investido em vários Estados nordestinos com este objetivo. No plano institucional, o crescimento foi fomentado pelo recurso a volumosos incentivos fiscais da Sudene e por políticas do governo estadual. Além disso, a elite empresarial cearense envolveu-se ativamente nesse esforço. Tais aspectos levam a aproximar o Ceará do modelo intermediário de desenvolvimento, referido na seção anterior, que assinalou historicamente as experiências de Minas Gerais, do Rio Grande do Sul e de outras unidades do Centro-Sul.

Tendo em vista os pontos analisados nesta seção, podemos tentar uma síntese do processo de redivisão do trabalho em curso no território brasileiro.

Prossegue o movimento de desconcentração industrial que marcou as últimas décadas do século XX, cujo efeito tem sido o de expandir os setores dinâmicos – a partir de São Paulo, que permanece como núcleo do sistema – para os diversos Estados do Sudeste e do Sul. Na região Sudeste, contudo, espaços tradicionais da economia brasileira (o Rio de Janeiro e a maior parte de Minas Gerais) se encontram em posição periférica em relação a este movimento de expansão. No setor agrícola, tanto o Sudeste quanto o Sul permanecem em lugar proeminente no Brasil, no que diz respeito às culturas de exportação e de abastecimento interno.

A região Nordeste ampliou gradualmente seu papel no mercado nacional como produtora de bens industriais de consumo e de bens intermediários, o que é ilustrado respectivamente pelas trajetórias do Ceará e da Bahia - nesta, sobretudo pelo desenvolvimento do setor petroquímico. No entanto, seu grau de competitividade depende muito de fatores político-institucionais (como incentivos fiscais), e, no contexto da liberalização da economia brasileira, a situação desvantajosa do Nordeste tende a se acentuar.

Na esteira do processo de expansão da fronteira agrícola no Centro-Oeste, consolida-se a agricultura em escala empresarial, fazendo surgir atividades agroindustriais na região. Finalmente, na região Norte desenvolveram-se dois enclaves industriais de peso: o complexo mineral de Carajás, no Pará, e principalmente o pólo de Manaus, alicerçado nos incentivos da Zona Franca, que experimentou forte crescimento com a abertura comercial do país, na medida em que as indústrias ali instaladas se converteram em montadoras de bens com alto índice de componentes importados.

Privatizações e reestruturações patrimoniais

Esboçados os itinerários recentes do capitalismo no Brasil que resultam de impulsos do mercado, passo agora a tratar das mudanças de caráter institucional, derivadas de estratégias políticas, que têm influenciado os rumos do capital.

Nessa esfera, o processo mais importante é o de reformulação patrimonial, fruto das privatizações de empresas públicas, bem como das fusões e aquisições de empresas no setor privado. Exprime uma tendência de mercado, pois ocorre em toda parte, de acordo com a lógica do capitalismo. E, ao mesmo tempo, resulta de reformas institucionais: a reforma do Estado, em que as privatizações ocupam lugar central, e a abertura da economia, pautada pela “integração competitiva”, que acirra a concorrência e fomenta assim as aquisições e as fusões.

A política de desestatização responde a objetivos nacionais, mas produz conseqüências relevantes em escala regional – econômicas, políticas e na esfera empresarial. A maior parte das companhias privatizadas pertencia à União, mas várias outras eram controladas por governos estaduais. Nesse caso, o efeito local é mais direto. Houve ganhos financeiros, mas os programas estaduais de privatização foram vinculados ao equacionamento das dívidas dos Estados com a União e, portanto, não emanaram de estratégias autônomas de reforma patrimonial e de desenvolvimento regional.

Dois segmentos destacam-se nas privatizações efetuadas pelos Estados. Primeiro, os bancos, alvo principal da preocupação do governo federal ao impor os acordos de escalonamento das dívidas.² Segundo, as empresas estaduais de energia, transferidas quase todas para o setor privado. Além disso, foram também privatizadas as companhias de gás do Rio de Janeiro e de São Paulo, de navegação do Rio de Janeiro e de telecomunicações do Rio Grande do Sul.

Quanto às companhias sob controle acionário da União, as privatizações abrangeram certo número de setores cuja listagem dá uma boa idéia do padrão de envolvimento estatal na economia no decorrer do século XX.

A primeira onda de privatizações, de 1991 a 1994, envolveu as siderúrgicas Usiminas, Acesita e Açominas (MG), Cosinor (PE), Piratini (RS), Tubarão (ES), Cia. Siderúrgica Nacional (RJ) e Cosipa (SP). No mesmo período foram vendidas as empresas de fertilizantes Indag e Ultrafertil (SP), Fosfertil e Arafertil (MG), Goiásfertil (GO). E ainda duas indústrias de material de transporte, a Celma (RJ) e a Mafersa (SP), logo no início do processo.

Entre 1992 e 1995, a União transferiu sua participação em quase trinta companhias petroquímicas para adquirentes privados. O mesmo ocorreu em 1994 com a Embraer, fabricante de aviões. No setor de mineração, foi vendido o controle da Caraíba (BA) e da histórica Vale do Rio Doce, sediada no Rio de Janeiro, mas cujas operações industriais se dão em Minas Gerais, Espírito Santo e Pará. Na área energética, a União privatizou a Escelsa (ES), a Light (RJ) e a Gerasul (SC), porém ainda conserva parte substancial de seu patrimônio (Furnas, Eletronorte, CHESF, o complexo nuclear, etc.). Por fim, em 1998 teve lugar a maior rodada do programa de privatização, referente às empresas de telecomunicações.

Tendo em conta a base territorial de tais empresas, pode-se fazer uma breve avaliação do impacto da sua desestatização para as respectivas regiões. Observa-se que o sistema de empresas públicas estava relativamente concentrado em alguns Estados. Em geral, os respectivos governos e as elites regionais detinham influência sobre as mesmas, de acordo com a rede federativa de com-

posições políticas. Posições diretivas nas estatais eram recursos políticos valorizados no jogo de poder. E sua gestão não se pautava exclusivamente por critérios de mercado – o que aliás condiz com a função de uma empresa pública. Algumas estatais eram consideradas verdadeiras agências de desenvolvimento das regiões em que atuavam, tal a sua importância para as atividades econômicas locais. A privatização cancela esse padrão, implica perda de acesso político de governos e elites aos recursos das antigas estatais que eles capturavam e esvazia o sentido desenvolvimentista da ação das empresas, pautadas doravante por requisitos de produtividade, de lucro e de atendimento aos interesses dos acionistas.

Para ilustrar, pode-se citar o caso da Vale do Rio Doce, que desempenhou no eixo Minas Gerais/Espírito Santo um papel estratégico na exploração mineral, nos transportes (pela ferrovia Vitória a Minas) e na abertura de outras frentes, como a indústria de celulose, em sua zona de atuação. A criação da Vale do Rio Doce, durante a Segunda Guerra Mundial, teve um significado especial para Minas Gerais, cujas elites há muito se opunham ao domínio de suas jazidas de ferro por grupos estrangeiros. E tais elites sempre foram bem representadas na direção da empresa, assim como as do Espírito Santo. Na maior parte de seus 45 anos de existência como estatal, a Vale do Rio Doce foi presidida por mineiros. A resistência nacionalista que culminou com a criação da Vale do Rio Doce tinha a ver com a preocupação em consolidar a siderurgia nacional, daí o sentido também emblemático das usinas siderúrgicas federais para os mineiros. Algo de semelhante ocorreu na Bahia com a Petrobrás, empresa que teve forte presença da elite baiana em seu início e que tem desempenhado um papel de relevo na vida econômica desse Estado. Posteriormente, nos anos de 1970, a Bahia viria a abrigar um dos pólos petroquímicos planejados pelo governo federal, iniciativa que incorporou os principais grupos empresariais da região (Banco Econômico, Odebrecht, Mariani) como sócios de capitais de fora, estatais e privados.

Atualmente o impacto maior da Petrobrás se dá no Estado do Rio de Janeiro, com o incremen-

to da exploração marítima. E o esforço de pesquisa e desenvolvimento tecnológico envolvido chama a atenção para uma das principais contribuições das companhias estatais em seu ambiente regional. Trata-se do estímulo que elas frequentemente deram a empreendimentos, às vezes pequenos, de alta tecnologia. Talvez o melhor exemplo seja o do setor de equipamentos de telecomunicações. As teles estatais fomentaram, ao longo do tempo, o surgimento de fornecedores nacionais, ensejando assim um processo virtuoso de desenvolvimento tecnológico. Porém, uma vez privatizadas, passando ao controle de grupos estrangeiros, as teles tendem a dar preferência a fornecedores externos, dentro de acordos comerciais globais promovidos por suas matrizes. Nessas condições, os fabricantes brasileiros de equipamentos perdem o mercado, tendo de repassar o seu negócio para os referidos fornecedores globais.

Aqui nos deparamos com um efeito negativo da estratégia de privatização, na medida em que favorece a desnacionalização da economia. Se a inovação de conhecimento é uma importante vantagem competitiva, talvez a mais decisiva na atualidade, a política brasileira de privatização tem sido bastante negligente a esse respeito. Na prática, representa mera realocação de ativos, com impacto limitado em termos de conhecimento inovador.

Sem dúvida, o risco de desqualificação tecnológica é um ponto-chave a ser focalizado em uma análise criteriosa do modelo econômico em curso. Tem sido enfatizado pelos representantes da comunidade científica (preocupados além do mais com o corte acentuado de recursos públicos destinados à ciência e à tecnologia em virtude do ajuste fiscal), por vezes mais atentas do empresariado e até por algumas autoridades governamentais.

Na esfera empresarial, outro efeito possível das privatizações é o fortalecimento corporativo e político do empresariado regional, desde que a ele se integrem efetivamente os novos controladores ou seus representantes locais de maior peso. Este seria um ganho, uma vez que os antigos dirigentes de estatais operavam em função de outras referências e com menor autonomia de ação classista. No entanto, pode ocorrer a situação oposta, de uma burguesia invisível, ausente, como indi-

cou Oliveira (1987) em sua análise do processo de modernização da Bahia.

Ao lado das privatizações, observa-se outra vertente de deslocamentos patrimoniais, constituída pelas aquisições, pelas parcerias e pelas fusões entre empresas que, muitas vezes, são absorções disfarçadas. A última década testemunhou o ritmo vertiginoso desse tipo de movimentação, afetando o capitalismo em escala global. No Brasil, esse processo foi propiciado pela estratégia de abertura da economia. Cabe um paralelo com o que houve depois de 1964, quando o governo Castelo Branco, também voltado para um ambicioso programa de reformas institucionais, provocou uma maciça concentração de empresas, à guisa de modernizar o sistema. Naquela época, tal como agora, houve um forte incentivo à concentração e à centralização de capitais.

Muitas negociações ocorrem entre grupos nacionais, sendo freqüente a aquisição de empresas locais ou regionais por concorrentes de atuação mais ampla no mercado brasileiro. Contudo, as compras de empresas nacionais por grupos multinacionais se acentuaram no período recente. Em contrapartida, deve-se também considerar a aquisição de companhias estrangeiras por grupos brasileiros. E há casos de recuperação do controle de empresas desnacionalizadas por empresários domésticos.

Uma pesquisa do BNDES, divulgada em meados de 2000, mostrou que a penetração do capital estrangeiro na indústria brasileira é palpável mas seletiva. Considerando os treze setores mais importantes da indústria, a participação das empresas nacionais nas vendas anuais caiu de 67%, em 1995, para estimados 62%, em 1999. O capital nacional domina absolutamente (com mais de 80% das vendas) os segmentos de couro e calçados, vestuário, têxtil e metalurgia/siderurgia. Detém entre 70% e 80% das vendas de papel/celulose, alimentos, bebidas e cimento. Abaixo de 55% estão os setores de máquinas e equipamentos, químico e petroquímico, de informática e de material elétrico. Nestes últimos é que se observou a maior penetração externa. O padrão de desnacionalização da indústria é seletivo na medida em que afeta segmentos que requerem acesso à tec-

nologia de ponta, além daqueles historicamente dominados por multinacionais (tal como o farmacêutico). A indústria nacional segue dominando os ramos que utilizam a vantagem da mão-de-obra barata, os ramos de matéria-prima abundante e os ramos oligopolizados, tais como os de bebidas e cimento (Indústria, 2000)

Sem pretender um levantamento sistemático, recorro a alguns exemplos para dar uma idéia da abrangência dos deslocamentos de capitais, tanto setorial quanto regionalmente.³

O setor bancário foi um dos que mais se reformularam nos últimos anos. As privatizações fortaleceram os maiores grupos nacionais: Bradesco, Itaú e Unibanco. Mas também consolidaram a presença de conglomerados externos, principalmente o Santander e o ABN Amro. Este último, ao absorver o Banco Real, tornou-se o maior banco estrangeiro no Brasil, mas o Santander equilibrou o jogo quando venceu o leilão do Banespa. Atualmente a participação de bancos estrangeiros no sistema financeiro nacional está próxima dos 50% em patrimônio líquido.

Um ramo em contínua reestruturação é o de hipermercados/supermercados. O grupo francês Carrefour absorveu redes menores em vários Estados e o mesmo fez o grupo nacional Pão de Açúcar, em aliança estratégica com o francês Casino. Ao mesmo tempo, nos Estados do Sul o grupo português Sonae tem avançado rapidamente, talvez com o intuito de se estender a outras partes do país. A rede Bompreço, dominante no Nordeste, foi adquirida pelo grupo varejista holandês Royal Ahold. O resultado é que, a esta altura, cinco redes detêm pelo menos 40% do faturamento do setor – pela ordem, Pão de Açúcar, Carrefour, Bompreço, Sonae e Sendas.

Embora em menor escala, transferências de controle vêm ocorrendo de modo expressivo na indústria alimentícia. Casos recentes em Minas Gerais foram o da Aymoré, uma das maiores fabricantes de biscoitos do país, e o da Forno de Minas, bem-sucedida produtora de pães de queijo. Ambas vendidas a companhias estrangeiras. Outra importante empresa mineira, a Granja Rezende, sediada em Uberlândia, passou ao controle da Sadia, permanecendo portanto no âmbito do capital

nacional. Já a Arisco, de Goiás, foi vendida para a norte-americana Best Foods (a qual, aliás, foi absorvida em 2001 pelo conglomerado anglo-holandes Unilever). E a companhia francesa Bongrain adquiriu nos últimos tempos uma série de indústrias de queijos especiais – Polenghi, Skandia, Campo Lindo, Luna –, localizadas em São Paulo e no Sul de Minas, ficando com 60% do mercado desse ramo da indústria de laticínios.

O segmento de lácteos, por sinal, tem vivido uma profunda reestruturação patrimonial desde 1995. Marcas conhecidas de várias regiões passaram às mãos de multinacionais: a Fleischmann Royal comprou a Avaré; a Parmalat comprou a Bethania e a paranaense Batavo; a Danone comprou a Paulista; a holandesa Royal Numico comprou a Mococa; a argentina Mastellone comprou a Leite-sol; outra argentina, a Sancor-Milkaut, comprou os Laticínios Ivoti; o grupo Perez Companq, também argentino, comprou a Prolane (ex-Queijo de Minas); o New Zealand Dairy Board comprou a Vigor. Das grandes produtoras de capital nacional, resta apenas a mineira Itambé, que, diante das circunstâncias, planeja uma parceria com sócio estratégico externo. Algumas aquisições, porém, têm sido feitas por companhias nacionais: a gaúcha Elegê foi comprada pela Avipal, e o Laticínio Palmeira dos Índios (marca Vale Dourado), forte no Nordeste, comprou duas fábricas da Fleischmann Royal, uma na Bahia e outra em Minas Gerais.

No ramo de processamento de aves e suínos de Santa Catarina, ao qual se fez referência em seção anterior, a Perdigão foi adquirida por fundos de pensão nacionais, a Seara faz parte do grupo argentino Bunge e o Frigorífico Chapecó passou ao controle do grupo Macri, também argentino, em sociedade com o BNDES. Por sinal, o grupo Macri tem feito forte investida no Brasil, pela aquisição de fábricas de biscoitos e massas, convertendo-se num dos principais produtores de macarrão do país.

Pelo seu porte na economia, o setor metalúrgico constitui o exemplo mais notável da intensidade das reestruturações societárias. Na primeira metade da década de 1990, ocorreu a privatização das siderúrgicas estatais, arrematadas por consórcios nacionais. Posteriormente, estabeleceram-se novos ar-

ranjos, envolvendo capitais externos. Assim, a Açominas, cuja privatização resultou altamente problemática (sob a gestão temerária do grupo Mendes Júnior, que encabeçava seu bloco diretivo), recuperou-se com o ingresso, em 1997, de dois novos sócios, Gerdau e Nat Steel (de Cingapura). No ano seguinte, a Acesita, que vivia situação igualmente instável, foi adquirida pela Usinor (francesa), o que foi uma solução positiva para sua sobrevivência, uma vez que a Acesita é a maior produtora de aços especiais da América Latina e desempenhou papel de relevo no processo brasileiro de substituição de importações desde sua fundação nos anos de 1940. Com esta negociação, a Usinor assumiu também o comando da Cia. Siderúrgica de Tubarão, controlada pela Acesita desde algum tempo antes.

Outra empresa do mesmo ramo, a paulista Aços Villares, bastante tradicional, foi transferida, em agosto de 2000, para a Sidenor, espanhola (do País Basco), atualmente a maior produtora mundial de aços especiais. Meses antes, situação análoga deu-se com a compra da Consul, líder da produção brasileira de eletrodomésticos, com cinquenta anos de funcionamento, pela norte-americana Whirlpool. Pode-se mencionar ainda, entre as metalurgias brasileiras bem conhecidas, a compra da Metal Leve, da Brastemp e da Bombril por grupos externos.

Observa-se, nesse setor e em outros, uma tendência gradual de desnacionalização. Mas, ao mesmo tempo, verifica-se um fluxo inverso, de deslocamento de capitais brasileiros para aquisição de companhias em outros países. O desenvolvimento do Mercosul constitui-se em forte incentivo para esse movimento. Entre as notícias recentes, está a da compra da argentina Morbe, fabricante de motores para máquinas de lavar, pela catarinense Weg, que assim começou a internacionalizar sua produção. A paulista Tigre, que detém 60% do mercado brasileiro de tubos e conexões, comprou três pequenas companhias no Chile (já possuía naquele país uma fábrica própria) e mais o grupo argentino Santorelli, concretizando um plano de expansão no Cone Sul que lhe assegura atualmente 45% do mercado chileno e 23% do argentino. A Embraco, de Santa Catarina, possui unidades industriais na Itália e na Eslováquia.

Na discussão sobre a política de atração de capital estrangeiro, um ponto essencial se refere ao grau em que este contribui para qualificar a produção nacional e para incrementar as exportações.⁴ Um aspecto negativo sempre ressaltado é o de que sua penetração desequilibra a balança de pagamentos, pelo aumento da remessa de lucros e dividendos, sem contar as despesas de juros. Pois bem, a expansão de empresas nacionais para o exterior compensa em parte o desequilíbrio, ajudando a melhorar a balança. As razões da internacionalização, naturalmente, têm a ver com a posição das empresas no mercado global. Veja-se a decisão recente da CSN de comprar a siderúrgica Heartland Steel, com o fito de transferir parte de sua produção, de maior valor agregado, para os Estados Unidos. Essa decisão busca contornar os obstáculos protecionistas dos norte-americanos à exportação de aço do Brasil e de outros países.

O caso mais notório de expansão internacional é o do grupo Gerdau, originário do Rio Grande do Sul, que já em 1980 adquiria uma usina no Uruguai, estendendo-se depois para operações no Canadá, no Chile e na Argentina, culminando com a compra, em agosto de 1999, da AmeriSteel, produtora norte-americana de aço. Com essa aquisição, a Gerdau passou a efetuar quase metade de sua produção em usinas situadas fora do Brasil.

De modo geral, o empresariado brasileiro sente-se na defensiva diante das investidas externas propiciadas pela abertura econômica do país. Há, de certo, os que dispõem de melhores condições para crescer com a abertura. Talvez o paradigma do grande capital nacional aberturista seja o grupo Gerdau, que tomou parte ativa na privatização de siderúrgicas estatais e, em seguida, lançou-se a empreendimentos internacionais. No entanto, para muitos dirigentes empresariais, a abertura tem sido um movimento de mão única, que resulta na desnacionalização da economia brasileira, mais do que um processo de integração de mão dupla. Essa visão é estimulada por anúncios frequentes de vendas de conhecidas empresas nacionais a grupos estrangeiros. Se muitas dessas empresas são antiquadas e pouco competitivas, muitas outras têm uma história dinâmica, de inovação tecnológica, e mesmo assim não conse-

guem se manter no novo cenário. Entre projeções otimistas e pessimistas, fica em aberto a questão das perspectivas do sistema empresarial nacional no cenário da economia globalizada.

Os impasses das políticas de desenvolvimento regional

A análise da experiência brasileira revela a sua correspondência com as teorias a respeito do desenvolvimento tardio, que acentuam o caráter politizado do processo em virtude mesmo do seu atraso em relação aos países centrais. Aventada por Trotski e Veblen, sistematizada por autores como Gerschenkron e Bendix, a noção de que o atraso é uma variável explicativa de diferenças entre modelos de desenvolvimento iluminou notavelmente os estudos dos processos de mudança macro-histórica, no terreno comum que compartilha a história econômica, a política comparada, a economia do desenvolvimento e a sociologia histórica.⁵ A aplicação desta vertente de análise à América Latina foi inclusive aprofundada por meio das elaborações da Cepal e da exploração teórica da questão da dependência, em que se distinguiram Florestan Fernandes e Fernando Henrique Cardoso.

Com efeito, o processo brasileiro de modernização caracterizou-se, a partir da Revolução de 1930, pelo manejo de instrumentos políticos e institucionais como meios de recuperação do atraso, sob a égide do poder central. Em outro plano, o do país como sistema de regiões, a mesma perspectiva teórica pode ajudar a esclarecer o tratamento dado à questão da heterogeneidade interna que o próprio processo de desenvolvimento nacional tornava mais acentuada e problemática em termos políticos e sociais.

No início deste artigo, foi sugerida uma tipologia de modelos de desenvolvimento regional que equacionam variavelmente a lógica de mercado e o emprego de mecanismos institucionais. A idéia básica, extraída de Gerschenkron, é a de que quanto maior o atraso relativo, maior a necessidade de utilizar recursos estratégicos para enfrentá-lo. Ou seja, menores as chances de contar, para tanto,

com a mão invisível do mercado. O Brasil como nação teve de lidar com essa realidade ao longo do século XX. E, dentro do país, o Estado brasileiro, sob a ótica intervencionista que o inspirou de 1930 aos anos de 1980, tentou reproduzir esse padrão para atenuar os desequilíbrios regionais.

É interessante que a engenharia institucional construída para enfrentar essa questão evoluiu em momentos de intensificação da concentração da economia brasileira. Não por acaso, a Sudene e a Sudam foram criadas por presidentes – respectivamente Kubitschek e Castelo Branco – muito voltados para o estabelecimento no Brasil de um “capitalismo maduro”, como o definiu este último. Foi o modelo que pautou o regime de 1964: centralização de capitais, sob hegemonia de grandes interesses, numa triangulação que associava corporações multinacionais, grupos brasileiros e empresas estatais. No entanto, nas condições brasileiras, o problema do desenvolvimento desigual não podia ser ignorado. O Nordeste preocupava como foco de tensões sociais, e as regiões Norte e Centro-Oeste ocupavam lugar destacado na geopolítica do regime autoritário. Mais adiante, a desconcentração industrial foi encarada de modo sistemático, quando o governo Geisel canalizou volumosos projetos estatais para os Estados de desenvolvimento intermediário (os pólos petroquímicos da Bahia e do Rio Grande do Sul, a Açominas, as usinas nucleares no Rio de Janeiro etc.). Esse foi o ápice da atuação empresarial do Estado brasileiro.

Desde então o governo federal se retraiu como empreendedor. As superintendências de desenvolvimento regional, por sua vez, foram paulatinamente esvaziadas de sua função de planejamento, mantendo apenas o fluxo de incentivos fiscais, que eventualmente viriam a sofrer sérios questionamentos de fraude e corrupção. A Sudene e a Sudam foram finalmente extintas em 2001, para dar lugar a novas agências cujas perspectivas ainda não estão claras.

O abandono por parte do governo federal de políticas ativas para equacionar a questão do desenvolvimento desigual deixou aos Estados a alternativa de enfrentar o problema por conta própria. A solução típica que se utilizou foi a de operar com mecanismos fiscais dentro da margem de

autonomia que cabe aos Estados no arranjo federativo brasileiro. Estabeleceu-se uma intensa disputa por investimentos, sobretudo entre os Estados economicamente mais fortes, configurando a chamada “guerra fiscal”.

O conflito fiscal que se observa entre os Estados tem causas bem definidas.⁶ Resulta de certas condições políticas e econômicas que emergiram, uma após outra, desde meados da década de 1980, cuja interação resultou potencialmente crítica. Houve, em primeiro lugar, o processo de desmontagem do regime autoritário de 1964, culminando com a Constituição de 1988, que estimulou uma espécie de anomia no que diz respeito ao quadro tributário no âmbito da Federação, ao atribuir a cada Estado o poder de fixar autonomamente as alíquotas do ICMS. Uma segunda causa é a política de liberalização adotada no Brasil em 1990, que não só resultou na mudança do papel do Estado em face dos desequilíbrios regionais, como provocou, pela abertura econômica, a escalada da guerra fiscal, na medida em que atraiu um fluxo crescente de capitais internacionais em busca de oportunidades de investimento no país. Muitas escaramuças entre Estados têm a ver com a disputa por projetos industriais de origem externa, sendo os mais visíveis os da indústria automobilística.

A expectativa de consolidação do Mercosul, junto com o quadro de relativa estabilidade proporcionado pelo Plano Real, ofereceram boas razões para as corporações multinacionais incluírem o Brasil em seus planos de expansão. Considera-se, em geral, que o leilão de incentivos fiscais promovido pelos governos estaduais não foi importante para que essas grandes empresas se definissem por novos projetos no Brasil. Elas o fariam de qualquer maneira por razões de mercado. E se instalariam em princípio na área economicamente central do país. Ora, é precisamente essa opção que o leilão de incentivos pretende alterar. Trata-se de cobrir com vantagens financeiras o custo da alocação de uma empresa em outra região que não aquela que ela escolheria por uma lógica de mercado.

Na origem estão as desigualdades regionais do país e a limitação de recursos internos para investimentos capazes de atenuar tais desigualdades. Tendo isso em conta, pode ser oportuno para cada

Estado, considerado isoladamente, entrar nesse jogo, sobretudo se suas chances de atrair investimentos sem incentivos são reduzidas. Para o país como um todo, contudo, as conseqüências são negativas. Ao lado das tensões políticas entre os Estados, cabe ponderar qual o impacto social das renúncias fiscais, promovidas por governos estaduais que nem sempre estão em condições de fazê-lo sem penalizar ainda mais suas populações.

Controvérsias entre Estados sobre medidas de renúncias fiscais têm ocorrido a propósito de variados setores produtivos, tanto da indústria quanto da agricultura. As rivalidades atingiram alta temperatura desde o episódio Ford, em 1999, que colocou em rota de colisão o Rio Grande do Sul e a Bahia. O conflito logo envolveu São Paulo, cuja economia passava por mudanças significativas com a internacionalização, exigindo maior esforço de competição com outras áreas do país. A reação paulista, por sua vez, voltou-se contra os vizinhos Paraná, Rio de Janeiro e Minas Gerais, Estados que se engajaram nos anos de 1990 em esforços para atrair investimentos de montadoras de automóveis.⁷

Além das tensões provocadas no âmbito das relações federativas, a excessiva ênfase dos Estados em incentivos financeiros tem se mostrado insuficiente para alcançar seus objetivos. Há pouco a Daimler-Chrysler anunciou o fechamento de sua fábrica no Paraná, comprometendo-se a devolver ao governo a soma dos incentivos fiscais que recebeu. Ao mesmo tempo, é incerto o destino da fábrica da Mercedes Benz em Minas Gerais, que pertence ao mesmo grupo. Em época de produção flexível, de alta competição global e de intensa mobilidade de capitais, a expectativa de reter investimentos com benefícios artificiais não é sustentável.

Na medida em que a política de incentivos financeiros seja repensada, incentivos propriamente econômicos – concernentes ao escopo do mercado consumidor, à infra-estrutura, à base de pesquisa e desenvolvimento, à logística etc. – podem ser devidamente valorizados como recursos mais consistentes de atração de investimentos para uma dada região. Não se trata, no caso, de confiar na lógica do mercado em detrimento de fatores institucionais

como meios de recuperação econômica. Trata-se, ao contrário, de não reduzir as ações de cunho político e institucional à mera concessão de incentivos fiscais, como tem acontecido.

Os Estados têm um papel a cumprir nesse sentido, assim como o governo federal, a despeito da relutância deste último em adotar estratégias de política industrial e de coordenação econômica inter-regional. Na área federal, a abordagem mais próxima desse objetivo durante os anos de 1990 foi representada pelos “eixos de desenvolvimento”, que integram o programa Brasil em Ação. Esses eixos referem-se à infra-estrutura e à logística dos fluxos de produtos. Não visam, senão indiretamente, a focalizar os desequilíbrios regionais, mas abrem sólidas perspectivas para aprimorar a estrutura de produção e comércio através do território.

Por fim, papel mais ativo também cabe ao próprio empresariado, dado o cenário de enfraquecimento do setor público em face do capital. Os impasses das políticas de desenvolvimento regional no Brasil podem ser enfrentados por parcerias entre agentes públicos e privados, conforme o modelo da Terceira Itália, por exemplo, concretizado também em outros países. A estruturação de *clusters* - microregiões relativamente especializadas em certos segmentos produtivos - tem ganhado destaque na agenda das elites econômicas. Ela corresponde a uma mudança da escala de iniciativas, do nível macro para o microregional, que se revela bastante promissor. A cooperação entre administrações locais, redes empresariais e instituições acadêmicas está apenas começando no Brasil e tem potencial para crescer em muitas áreas.

NOTAS

- 1 Nesse tipo de comparação é preciso levar em conta a influência de variações conjunturais, tais como a elevação ou a queda de cotações de produtos básicos de um dado Estado. Mas essa qualificação não altera o sentido da análise aqui efetuada.
- 2 Os principais foram os bancos dos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Bahia, Pernambuco, Paraná e Minas Gerais, além do Banco de Crédito Real, também do governo mineiro. O Banco Meridional, assumido pelo governo federal nos anos de 1980 e

- que foi o primeiro a ser privatizado, tinha função parecida, como instituição de alcance regional.
- 3 Os dados foram colhidos por meio de consulta regular a jornais de economia e negócios entre 1999 e 2001.
 - 4 Como ressaltou Tavares (2002), a distribuição geográfica das filiais de empresas multinacionais é pautada pelo potencial de crescimento do mercado interno dos países, mais do que por vantagens comparativas clássicas (mão-de-obra barata, recursos naturais abundantes etc.). Elas são atraídas fundamentalmente pelo dinamismo das economias locais. “As filiais industriais das empresas globais só entraram nos países da Ásia que tinham políticas internas industriais e de crescimento coerentes e que mantiveram uma taxa de crescimento sustentado a médio e longo prazo. Na América Latina, nas últimas duas décadas, entraram sobretudo para desnacionalizar o *agrobusiness*, os bancos, as grandes cadeias comerciais e os serviços de utilidade pública, e não para promover a industrialização e o crescimento. As exportações mantiveram-se por isso essencialmente ligadas às matérias-primas e, no caso das manufaturas, dirigiram-se sobretudo ao mercado regional, com baixo valor agregado e componente tecnológico” (p. B-2).
 - 5 Ver especialmente Gerschenkron (1965) e Bendix (1996).
 - 6 Sobre a guerra fiscal, suas causas, conseqüências e perspectivas de solução, ver Prado e Cavalcanti (2000) e Dulci (2002).
 - 7 Sobre as disputas em torno da alocação de investimentos no setor automotivo, ver Arbix (2002).
- DINIZ, Clélio Campolina. (1993), “Desenvolvimento poligonal no Brasil: nem desconcentração nem contínua polarização”. *Nova Economia*, 3 (1): 35-64, Belo Horizonte.
- DINIZ, Clélio Campolina & CROCCO, Marco Aurélio. (1996), “Reestruturação econômica e impacto regional: o novo mapa da indústria brasileira”. *Nova Economia*, 6 (1): 77-103, Belo Horizonte.
- DULCI, Otávio. (1999). *Política e recuperação econômica em Minas Gerais*. Belo Horizonte, Editora UFMG.
- DULCI, Otávio. (2002), “Guerra fiscal, desenvolvimento desigual e relações federativas no Brasil”. *Revista de Sociologia e Política*, 18: 95-107, Curitiba.
- GERSCHENKRON, Alexander. (1965), *Economic backwardness in historical perspective*. Nova York, Frederick A. Praeger.
- “INDÚSTRIA pós-abertura continua nacional”. *Folha de S. Paulo*, 2 jul. 2000, p. B-1.
- OLIVEIRA, Francisco de. (1987), *O elo perdido: classe e identidade de classe*. São Paulo, Brasiliense.
- PRADO, Sérgio & CAVALCANTI, Carlos Eduardo G. (2000), *A guerra fiscal no Brasil*. São Paulo/Brasília, Fundap/Ipea.
- TAVARES, Maria da Conceição. (2002), “Tempos e Movimentos”. *Folha de S. Paulo*, 12 mai. 2002, p. B-2.

BIBLIOGRAFIA

- ARBIX, Glauco. (2002), “Políticas do desperdício e assimetria entre público e privado na indústria automobilística”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 17 (48): 109-129, São Paulo.
- AZZONI, Carlos Roberto. (1986), *Indústria e reversão da polarização no Brasil*. São Paulo, IPE-USP.
- BENDIX, Reinhard. (1996), *Construção nacional e cidadania*. São Paulo, Editora da USP.
- CANO, Wilson. (1990), *Raízes da concentração industrial em São Paulo*. 3 ed., São Paulo, Hucitec.

**ITINERÁRIOS DO CAPITAL
E SEU IMPACTO NO CENÁRIO
INTER-REGIONAL**

Otávio Soares Dulci

Palavras-chaveBrasil; Desenvolvimento regional;
Desenvolvimento econômico.

O artigo focaliza a trajetória recente do sistema empresarial brasileiro sob a perspectiva inter-regional. Busca avaliar os desdobramentos da abertura econômica (e de reformas institucionais correlatas) no tocante à divisão da produção entre as regiões. Atenção especial é dada ao impacto político dos deslocamentos territoriais do capital, exprimindo-se por processos como a “guerra fiscal” entre os Estados.

**CAPITAL ITINERARIES AND
ITS IMPACT IN THE INTERRE-
GIONAL SCENE**

Otávio Soares Dulci

KeywordsBrazil; Regional Development;
Economic Development

The article focuses on the recent trajectory taken by the Brazilian entrepreneurial system under an inter-regional perspective. It aims at evaluating the unfolding of the economic opening (as well as correlated institutional reforms) in matters of production division among the various regions. Special attention is placed on the political impact due to the capital territorial transferences, the so-called “fiscal-wars” seen among the States.

**ITINÉRAIRES DU CAPITAL ET
LEUR IMPACT DANS LA
SCÈNE INTER-RÉGIONALE**

Otávio Soares Dulci

Mots-clésBrésil; Développement régional;
Développement économique.

L'article aborde la trajectoire récente du système entrepreneurial brésilien à partir de la perspective interrégionale. Il cherche à évaluer les dédoublements de l'ouverture économique (et des réformes institutionnelles qui y sont associées) en ce qui concerne la division de la production entre les régions. Une attention spéciale est donnée à l'impact politique des déplacements territoriaux du capital, qui s'exprime par des processus comme la “guerre fiscale” entre les États.