

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL**  
**FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA**

**TOMÁS PINHEIRO FIORI**

**ECONOMIA POLÍTICA DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO RIO GRANDE  
DO SUL APÓS A CONSTITUIÇÃO DE 1988: UMA ABORDAGEM  
“POSSIBILISTA”**

**PORTO ALEGRE**  
**2015**

TOMÁS PINHEIRO FIORI

**ECONOMIA POLÍTICA DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO RIO GRANDE  
DO SUL APÓS A CONSTITUIÇÃO DE 1988: UMA ABORDAGEM  
“POSSIBILISTA”**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Economia.

Orientador: Prof. Dr. Ronaldo Herrlein Júnior.

PORTO ALEGRE

2015

CIP - Catalogação na Publicação

Fiori, Tomás Pinheiro

Economia política do desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul após a Constituição de 1988: uma abordagem "possibilista" / Tomás Pinheiro Fiori. -- 2015.

256 f.

Orientador: Ronaldo Herrlein Júnior.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Economia, Porto Alegre, BR-RS, 2015.

1. Rio Grande do Sul. 2. Desenvolvimento regional. 3. Planejamento. 4. Economia política. 5. Economia gaúcha. I. Herrlein Júnior, Ronaldo, orient. II. Título.

TOMÁS PINHEIRO FIORI

**ECONOMIA POLÍTICA DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO RIO GRANDE  
DO SUL APÓS A CONSTITUIÇÃO DE 1988: UMA ABORDAGEM  
“POSSIBILISTA”**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Economia.

Aprovada em: Porto Alegre, 24 de abril de 2015.

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Dr. Ronaldo Herrlein Júnior – Orientador  
UFRGS

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria Alice Oliveira da Cunha Lahorgue  
UFRGS

---

Prof. Dr. Pedro Silveira Bandeira  
UFRGS

---

Dr. Aristides Monteiro Neto  
IPEA

## **AGRADECIMENTOS**

Em primeiro lugar, como não poderia deixar de ser, agradeço à Janaina, que esteve ao meu lado desde o começo desta longa jornada, carregando o pior dos fardos, sem jamais deixar de me alimentar com amor e inspiração para seguir caminhando dia após dia.

Agradeço aos meus pais pelo apoio e confiança incondicionais ao longo de toda a minha vida. Nada do que eu estou construindo ficaria firme se não se sustentasse nas bases que eles assentaram e das quais eu me orgulho imensamente.

Agradeço também às minhas irmãs pelo apoio à distância. Assim como à toda a minha família, que tanto me influenciou na busca pelo conhecimento adquirido e compartilhado.

Agradeço aos colegas da Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser pelo grande aprendizado que me proporcionaram em quase cinco anos de convivência. Em especial, agradeço aos colegas Gisele Ferreira, Guilherme Xavier Sobrinho, Iván Tartaruga, Jaime Fialkow, Mariana Pessoa, Ricardo Brinco, Rosetta Mammarella e Sheila Sternberg, que foram parceiros diários no Núcleo de Desenvolvimento Regional e cujas contribuições para as ideias contidas neste trabalho são incomensuráveis.

Por fim e não menos importante, agradeço ao meu orientador Ronaldo Herrlein Jr., que teve a serenidade para trabalhar com um orientando tão independente e cheio de manias. Chego ao final deste trabalho ainda mais convencido de ter procurado a pessoa certa.

## RESUMO

Este trabalho estuda a economia política do desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul a partir da Constituição de 1988, para responder à seguinte pergunta: nas atuais condições estruturais, quais as possibilidades de retomarmos o desenvolvimento regional equilibrado, com suporte do Estado e maior dinâmica endógena? Com o objetivo de construir uma análise teórica comprometida com a ação, partimos da seguinte hipótese: a heterogeneidade estrutural da economia gaúcha, parcialmente inserida no atual padrão internacional de acumulação, corresponde a uma heterogeneidade político-institucional na qual diferentes circuitos de poder, que não se comunicam no interior do Estado, dispersam os escassos recursos sem uma estratégia de desenvolvimento integradora do território, o que vem reproduzindo as desigualdades regionais internas. Chamamos essa combinação de heterogeneidade estrutural e institucional de “heterogeneidade estruturante” da economia política estadual. O marco teórico escolhido é baseado no “possibilismo” de Hirschman, em sua análise sobre a indução pública da habilidade para o investimento, que tratamos analogamente nos termos institucionais de Peter Evans, avaliando as capacidades estatais a partir do weberianismo da burocracia e do enraizamento do Estado. Analisando os condicionantes sistêmicos e as dinâmicas internas da economia política estadual, concluímos que o planejamento regional para a redução de desigualdades não obtém resultados expressivos por encontrar-se aprisionado no circuito orçamentário do Estado, onde uma burocracia fraca e pouco prestigiada é suplantada pelas decisões políticas, apesar dos esforços crescentes de reflexão e aprofundamento democrático nesse circuito. Por outro lado, argumentamos que as ações desenvolvimentistas existentes são do tipo passivo e subordinado ao circuito do grande capital, resumindo-se à atração de investimentos multinacionais em que o desequilíbrio territorial tem pouca ou nenhuma influência nas decisões de alocação. Por fim, a maior capacidade estatal encontra-se no circuito tecnocrático, cujo envolvimento com os objetivos estratégicos e vontades sociais é quase nulo, caracterizando uma espécie de despotismo-racional.

**Palavras-chave:** Rio Grande do Sul. Desenvolvimento. Desenvolvimento Regional. Planejamento. Economia Política. Economia Gaúcha.

## ABSTRACT

This work offers an approach to the political economy of regional development in the Rio Grande do Sul state after the 1988 Constitution. It seeks to answer the following question: in the structural conditions observed, is it possible to return to a balanced regional development, with state support and increased endogenous dynamics? In order to build a theoretical analysis committed to policy planning and action, we start from the following hypothesis: the structural heterogeneity of the regional economy of Rio Grande do Sul, partially inserted in the current international pattern of accumulation, corresponds to a political-institutional heterogeneity in which different power circuits work independently to scatter the scarce resources without an integrated development strategy for the territory. We named this combination of structural and institutional heterogeneity as the “structuring heterogeneity” of the political economy of the subnational state. The chosen theoretical framework is based on Hirschman’s “possibilism” and his analysis of the public induced ability for investment. We argued that Peter Evans’ approach for the *Embedded Autonomy* is a contemporary analogous formulation, using it to assess the developmentalism capacities through the bureaucratic level in a “weberian” scale and social embeddedness of the state. Analyzing the systemic constraints and the internal dynamics of the political economy of Rio Grande do Sul, we conclude that, in fact, the regional planning for the reduction of inequalities do not get significant results because it is trapped in the budgetary circuit, where a weak bureaucracy, with no prestige, is surpassed by political decisions, despite the increasing planning efforts and democratic deepening in the last few years. On the other hand, we argue that the developmental actions are passive and subordinated to the big capital circuit, where the main policies focus on the attraction of multinational investments and have little consideration for the regional imbalances entailed. Finally, the largest state capacity is within the technocratic circuit, which it not involved with the strategic objectives and social needs, a behavior we called rational-despotism.

**Keywords:** Rio Grande do Sul. Development. Regional Development. State Planning. Political Economy. Economy of Rio Grande do Sul.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Tradições da Economia Política contemporânea .....	48
Figura 2 – Mapa dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento e Regiões Funcionais de Planejamento do RS — 2014.....	144
Figura 3 – Mapa das três grandes regiões do Rio Grande do Sul.....	151
Figura 4 – Principais fluxos migratórios, segundo o saldo, entre as mesorregiões do RS – 2005-10 .....	173
Figura 5 – Circuitos da economia política do desenvolvimento do Rio Grande do Sul na tipologia do Estado desenvolvimentista de Evans.....	220



## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Participação das regiões brasileiras no FPE e no PIB — 2010 .....	126
Gráfico 2 – Participação do PIB do Rio Grande do Sul no PIB do Brasil e da Região Sul (RS, Paraná e Santa Catarina) – 1990-10 .....	156
Gráfico 3 – Participação da agropecuária no Valor Adicionado Bruto a preços básicos do Brasil e do RS – 1995-10 .....	157
Gráfico 4 – Participação da Indústria no Valor Adicionado Bruto a preços básicos do Brasil e do RS – 1995-10 .....	158
Gráfico 5 – Participação do setor de Serviços no Valor Adicionado Bruto a preços básicos do Brasil e do RS – 1995-10 .....	159
Gráfico 6 – Superioridade do PIB per capita do Rio Grande do Sul em relação à média brasileira – 1995-10 .....	160
Gráfico 7 – Crescimento demográfico do Rio Grande do Sul e do Brasil – 1995-10 .....	161
Gráfico 8 – Desigualdade medida pelo índice de Gini, a partir dos dados dos Censos Demográficos, no Brasil e no RS – 1991, 2000 e 2010.....	162
Gráfico 9 – Evolução do IDHM, a partir dos Censos Demográficos, no Brasil e no RS – 1991, 2000 e 2010 .....	162
Gráfico 10 – Média de participação das Regiões Funcionais de Planejamento no PIB do Rio Grande do Sul, em intervalos selecionados.....	164
Gráfico 11 – PIB <i>per capita</i> das Regiões Funcionais como proporção da média estadual – 2000-10.....	170
Gráfico 12 – População total das Regiões Funcionais de Planejamento do Rio Grande do Sul – 1990, 2000 e 2010 .....	171
Gráfico 13 – Razão de dependência das Regiões Funcionais do Rio Grande do Sul e médias estadual e brasileira – 1991, 2000 e 2010 .....	174
Gráfico 14 – Taxa de envelhecimento (acima de 64 anos) das Regiões Funcionais do Rio Grande do Sul e média estadual e brasileira – 1991, 2000 e 2010 .....	175
Gráfico 15 – Taxa de desocupação das Regiões Funcionais do Rio Grande do Sul – 2000-10.....	177
Gráfico 16 – Palma Index das Regiões Funcionais de Planejamento e do Rio Grande do Sul – 1991, 2000 e 2010 .....	178

Gráfico 17 – Proporção dos servidores públicos com curso superior completo ou mais – 1998-10.....	192
Gráfico 18 – Média salarial do emprego formal com curso superior completo nos setores público estadual e público municipal e privado, sem Porto Alegre – 1998-10 .....	193
Gráfico 19 – Média de idade dos empregados da administração direta, da administração indireta e do total de empregados formais no Rio Grande do Sul – 1994-10 .....	196
Gráfico 20 – Índices de vínculos ativos e inativos no quadro de servidores e população do Rio Grande do Sul – 1996-10 .....	198
Gráfico 21 – Índice de vínculos ativos no “núcleo estratégico”, despesa total com as pastas do “núcleo estratégico” e com o Poder Executivo do Rio Grande do Sul – 2004-10 .....	199
Gráfico 22 – Taxa de participação dos eleitores habilitados na Consulta Popular e no OP estadual – 1998-10 .....	213

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – As três ideologias da Economia Política clássica .....	30
Quadro 2 – Tipologia do Estado segundo o nível de enraizamento e “weberianismo” burocrático.....	52
Quadro 3 – Tipologia das teorias econômicas segundo Hirschman.....	64
Quadro 4 – Descentralização política, fiscal e administrativa em políticas públicas selecionadas .....	119
Quadro 5 – Estrutura da Administração Direta do Estado do Rio Grande do Sul e suas principais transformações — 1991-11 .....	136
Quadro 6 - Autarquias do Estado do Rio Grande do Sul — 2014 .....	137
Quadro 7 - Sociedades de Economia Mista do Estado do Rio Grande do Sul — 2014 .....	138
Quadro 8 – Fundações selecionadas do Estado do Rio Grande do Sul — 2014 ....	139

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Critério atual de partilha do ICMS arrecadados no Rio Grande do Sul .	121
Tabela 2 – Alíquotas interestaduais de ICMS .....	122
Tabela 3 – Descentralização dos principais impostos do Brasil, segundo previsão constitucional e fatia do “bolo” tributário do Brasil em 2010 .....	124
Tabela 4 – Participação das principais receitas tributárias do Estado do Rio Grande do Sul no “bolo tributário” brasileiro — 2010 .....	127
Tabela 5 – Crescimento médio e acumulado do PIB do Rio Grande do Sul, da Região Sul e do Brasil – 1990-10.....	156
Tabela 6 – Estrutura Industrial do Rio Grande do Sul – 1996-07.....	159
Tabela 7 – Taxas de crescimento do PIB das Regiões Funcionais de Planejamento do Rio Grande do Sul – 2000-10.....	165
Tabela 8 – Média de participação das Regiões Funcionais no VAB estadual, por setor de atividade, e na população total – 2000-10.....	169
Tabela 9 – Participação percentual dos votos das Regiões Funcionais no total de votos do candidato eleito governador do Estado – 1994-06 .....	202
Tabela 10 – Razão entre a proporção de votos conquistados pelo governador eleito e a proporção do eleitorado da Região Funcional sobre o total do RS – 1994-06 ..	202
Tabela 11 – Número de deputados estaduais componentes das “bancadas regionais” na Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul – 1994-06.....	204

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	13
<b>2</b>	<b>ECONOMIA, POLÍTICA E ECONOMIA POLÍTICA</b> .....	22
<b>2.1</b>	<b>As três ideologias do pensamento clássico</b> .....	23
2.1.1	A Economia Política na ideologia mercantilista .....	24
2.1.2	A Economia Política liberal clássica .....	26
2.1.3	A Economia Política marxiana .....	28
2.1.4	Transição para o pensamento contemporâneo .....	31
<b>2.2</b>	<b>Teoria do Estado e Economia Política no século XX</b> .....	31
2.2.1	Primeira Geração da Economia Política contemporânea (1870 a 1929) .....	33
2.2.2	Segunda Geração da Economia Política contemporânea (1930 a 1970) .....	36
2.2.3	Terceira Geração da Economia Política contemporânea (1970- ) .....	42
<b>2.3</b>	<b>Elementos para uma abordagem institucional-possibilista</b> .....	49
<b>3</b>	<b>A DIMENSÃO TERRITORIAL DO DESENVOLVIMENTO</b> .....	57
<b>3.1</b>	<b>Transição para as teorias do desenvolvimento</b> .....	58
<b>3.2</b>	<b>A teoria da base exportadora</b> .....	65
<b>3.3</b>	<b>A visão sistêmica do subdesenvolvimento no pensamento da CEPAL</b> .....	68
<b>3.4</b>	<b>Os polos de crescimento de Perroux</b> .....	73
<b>3.5</b>	<b>A causação cumulativa de Myrdal</b> .....	77
<b>3.6</b>	<b>Fluência e polarização na Estratégia Hirschman</b> .....	84
<b>3.7</b>	<b>A hegemonia do pensamento “localista” na era neoliberal</b> .....	92
<b>4</b>	<b>CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO: O RIO GRANDE DO SUL NO FEDERALISMO APÓS 1988</b> .....	100
<b>4.1</b>	<b>Introdução ao debate federalista</b> .....	101
<b>4.2</b>	<b>Centralização e descentralização no Brasil</b> .....	106
4.2.1	Descentralização na Constituição de 1988 .....	109
4.2.2	Descentralização administrativa e política: <i>policy-making versus policy decision-making</i> .....	116
4.2.3	Descentralização fiscal .....	119
<b>4.3</b>	<b>Constituição Estadual e descentralização no Rio Grande do Sul</b> .....	130
4.3.1	Estrutura administrativa do RS .....	133
4.3.2	Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento .....	139
<b>5</b>	<b>CARACTERÍSTICAS E EVOLUÇÃO SOCIOECONÔMICA DO RIO GRANDE DO SUL</b> .....	146
<b>5.1</b>	<b>A economia do Rio Grande do Sul em perspectiva histórica</b> .....	149
<b>5.2</b>	<b>A economia do Rio Grande do Sul no contexto nacional após 1988</b> .....	154
<b>5.3</b>	<b>A economia do Rio Grande do Sul e sua dinâmica intrarregional</b> .....	163

5.3.1 Características e evolução da produção nas regiões do Rio Grande do Sul, de 1990 a 2010 .....	163
5.3.1.1 <i>Da participação no PIB estadual</i> .....	163
5.3.1.2 <i>Da espacialidade da estrutura produtiva</i> .....	168
5.3.1.3 <i>Da produção per capita</i> .....	170
5.3.2 A dimensão demográfica e do mercado de trabalho na interpretação do desenvolvimento territorial do RS.....	170
<b>6 ECONOMIA POLÍTICA DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO RIO GRANDE DO SUL .....</b>	<b>180</b>
<b>6.1 Heterogeneidade estrutural no Rio Grande do Sul .....</b>	<b>183</b>
<b>6.2 A burocracia estadual na escala “weberiana” .....</b>	<b>191</b>
<b>6.3 Enraizamento democrático e participativo nas políticas de desenvolvimento regional do Rio Grande do Sul.....</b>	<b>200</b>
6.3.1 A dimensão regional da democracia representativa.....	201
6.3.2 Enraizamento e participação no Rio Grande do Sul.....	206
<b>6.4 Em busca do possível.....</b>	<b>213</b>
<b>7 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>223</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>237</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Marcados pela história da sua ocupação, pelo menos desde o século XVII, população e elites políticas do Estado do Rio Grande do Sul carregam, até hoje, nas práticas e discursos, a imagem da autonomia regional. Distante do centro, o território mais meridional do Brasil cresceu econômica e politicamente com um grau de autossuficiência que chegou a inspirar movimentos de independência, dos quais a expressão maior foi a Guerra dos Farrapos, a mais duradoura do período Regencial brasileiro. Com a proclamação da Primeira República do Brasil em 1889, teve início um período de grande autonomia regional na nova Federação, em contraste com o centralismo Imperial do século XIX. Nesse contexto, Herrlein Jr. (2002) defende que o Rio Grande do Sul alcançou um padrão de desenvolvimento peculiar, apoiado na ação econômica do Estado subnacional que, articulado com as novas frações de classes emergentes, estimulou a colonização e a indústria, promovendo a integração e a ampliação de um mercado interno estadual.

O arranjo histórico que se construiu durante a Primeira República reuniu condições estruturais e político-institucionais especiais para esse movimento desenvolvimentista, elevando o Rio Grande do Sul à condição de uma das principais economias estaduais do País. Primeiro, a autonomia concedida pelo sistema nacional pouco integrado somou-se à direção política do Partido Republicano Rio-Grandense, ideologicamente coeso em torno dos valores positivistas e enraizado na nova burguesia industrial e na agricultura colonial. Segundo, o potencial endógeno de ampliação do mercado interno estadual promoveu um padrão de acumulação relativamente desconcentrado, em que a pecuária extensiva do Sul do território ainda não havia entrado em decadência, ao passo que se expandia a produção colonial à noroeste e industrial no nordeste do território gaúcho.

Essa evolução, que conjuga um projeto econômico de diversificação produtiva e de incremento do mercado interno e um projeto político de um Estado autoritário, centralizado e intervencionista representa um arranjo histórico particular, um determinado modo de desenvolvimento socioeconômico. (HERRLEIN JR., 2002, p. 651)

A partir de 1930, o desenvolvimento do mercado nacional e a industrialização provocaram a maior integração da economia brasileira, iniciando um novo padrão de inserção das economias regionais no centralismo desenvolvimentista. No Rio Grande do Sul, a partir dos anos 1950, os condicionantes estruturais reduziram o

dinamismo endógeno do modelo de desenvolvimento regional da Primeira República. O declínio econômico da Metade Sul e os limites de expansão da produtividade da lavoura colonial à noroeste iniciaram o esgotamento da capacidade de impulso do mercado interno, dando início à reconcentração territorial da produção e da população, tanto pela migração rural-urbana intrarregional quanto pela emigração gaúcha rumo ao Centro-Oeste do País, dado o esgotamento da fronteira agrícola estadual. Diferentemente do período anterior, houve um esvaziamento das funções subnacionais na distribuição Federal de capacidades, subordinadas ao projeto nacional de desenvolvimento. Nesse “segundo paradigma” da economia gaúcha, como definiu Targa (1989), o Rio Grande do Sul estava inserido de forma periférica e dependente na acumulação nacional, com a “exportação” de bens-salário e de alguns intermediários para o mercado brasileiro.

Nas décadas subsequentes, a introdução da lavoura capitalista e o desenvolvimento de indústrias mais densas aprofundaram a integração da economia estadual sul-rio-grandense ao padrão nacional de acumulação. A presença simultânea de frações dos setores produtivos mais dinâmicos e mais atrasados passou a representar a reprodução, em escala regional, da heterogeneidade estrutural característica do subdesenvolvimento periférico. Da mesma forma que nas escalas internacional e nacional, a heterogeneidade manifesta-se territorialmente na desigualdade subnacional, reforçando o processo cumulativo *a la* Myrdal (1960) que dinamizou a indústria e o agronegócio do norte-nordeste do Rio Grande do Sul, deixando para trás a produção extensiva e tradicional da Metade Sul. Até os anos 1980, no entanto, a economia do Rio Grande do Sul apresentava uma matriz industrial pouco competitiva, intensiva em mão de obra e utilizadora de tecnologias amplamente difundidas, predominantemente de pequenos e médios capitais nacionais. Ao mesmo tempo, a segunda metade daquela década foi um período de grandes dificuldades para a lavoura colonial de baixa produtividade, com severos efeitos climáticos e a baixa nos preços internacionais de grãos.

É nesse contexto e com a ascensão do pensamento neoliberal que o Rio Grande do Sul chegou ao início da década de 1990, um novo período de transformação no paradigma econômico e da economia política estadual. Com a maior mobilidade dos capitais no novo regime de acumulação flexível, com crescente financeirização do capitalismo global, consolidou-se uma modalidade



internacionalizada de heterogeneidade estrutural com a reprodução das desigualdades territoriais. Simultaneamente, a redemocratização do Brasil consolidou-se na redação da Constituição Federal de 1988, cuja pretensão de aprofundar a descentralização das funções estatais acabou esbarrando em interesses contraditórios e resultando em uma Carta com importantes restrições aos governos estaduais. Nessas condições estruturais, quais as possibilidades de retomarmos o desenvolvimento regional equilibrado, com suporte do Estado e maior dinâmica endógena, como ocorreu durante a Primeira República?

Para começar a responder a essa pergunta, o presente trabalho percorre uma longa trajetória de adequação teórica e epistemológica, para a qual dedicamos os dois primeiros capítulos. Do nosso ponto de vista, a análise concomitante da estrutura econômica e das instituições, “trazendo o Estado de volta” para a reflexão sobre o desenvolvimento, como disse Skocpol (1985), é a única forma de construirmos uma análise teórica comprometida com a práxis, capaz de iluminar as ações estratégicas transformadoras da sociedade, que é o nosso objetivo central em termos de desenvolvimento regional do Rio Grande do Sul. Encontramos os instrumentos mais adequados para essa tarefa naquilo que estamos chamando de Economia Política. No entanto, o leque de abordagens com essa denominação é tão amplo e pouco organizado que iniciamos por determinar os elementos que consideramos mais importantes para um sistema de pensamento capaz de tratar do governo e das formas de governança como elementos endógenos à mecânica de reprodução e ao progresso da vida material, tarefa realizada no Capítulo 2.

A primeira condição que estabelecemos para que uma abordagem teórica atenda aos nossos objetivos é a endogeneização do Estado como objeto de construção teórica. A visão convencional do pensamento econômico, ao atribuir funções ao Estado, o encara como naturalmente capaz, sem problematizar os desafios políticos e as disputas inerentes aos sistemas de poder associados às instituições que o constituem. Dentro desse quadro, analisamos uma “escala estatista” segundo o sentido do vetor de causalidade na relação entre Estado e sociedade civil. Em um extremo, estão os modelos do tipo *bottom-up* liberais, caracterizados pelo individualismo metodológico e um conceito de contrato social resultante da barganha racional autointeressada; no outro extremo, os modelos estatistas do tipo *top-down*, em que o centro do poder político, com sua dinâmica

autônoma em relação à sociedade civil, toma as decisões desenvolvimentistas de forma quase autoritária. Em meio a essa escala contínua e de fronteiras turvas, identificamos uma terceira forma, intermediária, a que chamamos de estruturalista. Sob influência predominante do marxismo, essa modalidade de economia política integra o Estado à lógica da reprodução como instrumento, ao menos parcial, dos grupos dominantes no reforço das desigualdades distributivas do excedente e na dominação social.

A abordagem que adotamos em nosso trabalho se encontra em um ponto intermediário entre o estruturalismo e o estatismo, onde situamos a produção de uma forma institucionalista de economia política do desenvolvimento contemporâneo compatível com a “busca do possível” empreendida por Albert O. Hirschman nos tempos áureos das Teorias do Desenvolvimento. Da experiência na América Latina, Hirschman incorporou uma intensa crítica à “monoeconomia” teórica, cuja pretensão incluía formular explicações de validade universal. Em sua obra clássica **Estratégia do Desenvolvimento Econômico** (1961), Hirschman mostra que, dadas as heterogêneas especificidades estruturais dos países subdesenvolvidos, se amplia a necessidade de mecanismos estatais compatíveis para a coordenação do mercado e a elaboração de estratégias que promovam a “habilidade para o investimento” e os efeitos inter-regionais “fluentes”. A partir dessa referência e das transformações sofridas pelo capitalismo no último quarto de século, buscamos um marco teórico adaptável às formas estruturais contemporâneas, lacuna que a tipologia de Peter Evans ajudou a preencher com a tipologia do Estado desenvolvimentista em **Embedded Autonomy** (1995) e em uma série de trabalhos posteriores. Duas são as dimensões analisadas para avaliar a capacidade estatal de promover ações potencialmente transformadoras:

- a) o “**weberianismo**” **burocrático** é a dimensão do poder racional-legal dentro do aparato estatal. Seu grau é tão elevado quanto a profissionalização e a atratividade das carreiras do setor público e, nos órgãos estratégicos, associa-se a um maior comprometimento com as ações de longo prazo e autonomia em relação aos objetivos políticos de curto prazo;
- b) o **enraizamento** representa o nível de envolvimento entre os agentes públicos estratégicos e as forças transformadoras da sociedade civil.

Esta dimensão expressa, simultaneamente, a captação, pelos agentes estatais, dos limites e das potencialidades para a estratégia do desenvolvimento, ao mesmo tempo em que fortalece a mobilização dos atores relevantes da sociedade civil.

Na forma clássica das décadas de 1960 e 1970, o desenvolvimentismo baseado na acumulação de capital e na industrialização pesada apresentava um tipo de enraizamento concentrado, onde os elos entre burocracia e grande capital estavam no centro do processo. O fenômeno foi abordado por diversos autores, como no clássico de Chalmers Johnson (1982) sobre a importância das relações entre o MITI e o setor privado no milagre econômico japonês após a Segunda Guerra Mundial. Voltando para o nosso objeto de estudo, a conjuntura que descrevemos no Rio Grande do Sul da Primeira República apresenta algumas características análogas: a alta capacidade estatal subnacional com uma classe política coesa pelos valores positivistas, representando um substituto próximo para os efeitos do weberianismo; e alinhamento com a burguesia industrial urbana e com a agricultura colonial, que eram as principais forças econômicas em expansão no período. Simultaneamente, o paradigma econômico apresentava potencial endógeno suficiente para diversificar e desconcentrar a riqueza e a população no território estadual.

A estrutura econômica e político-institucional construída no Rio Grande do Sul a partir dos anos 1990 é inteiramente diferente. Podemos, então, enunciar a hipótese que discutimos neste trabalho: **a heterogeneidade estrutural da economia gaúcha, parcialmente inserida no atual padrão internacional de acumulação, corresponde a uma heterogeneidade político-institucional em que diferentes circuitos de poder não se comunicam no interior do Estado e dispersam os escassos recursos sem uma estratégia de desenvolvimento integradora do território, o que vem reproduzindo as desigualdades regionais internas.**

Nosso problema envolve a capacidade de atender às porções desfavorecidas do território regional de forma a levar impulsos dinamizadores que se reflitam, ao menos em parte, na reversão da concentração econômica e demográfica que se manifesta no leste-nordeste estadual. Esse arranjo é tão mais complexo na medida em que manifesta uma **heterogeneidade simultaneamente estrutural e**

**estruturante.** Ou seja, nossa discussão sobre o desenvolvimento do Estado engloba os efeitos desequilibradores sobre o território de, por um lado, uma economia composta por níveis muito diferentes e pouco encadeados de modernização e, por outro, um Estado estruturado de forma também heterogênea e articulado com diferentes segmentos da sociedade.

Por exemplo, o **circuito de acumulação do grande capital**, no Rio Grande do Sul, envolve a indústria e o agronegócio, principalmente voltados para a exportação, em padrões competitivos internacionais, mas altamente “comoditizados”, o que significa baixa densidade e extensão das cadeias produtivas. Esse circuito é regido por um empresariado articulado com a fração do Estado que envolve a Secretaria Estadual do Desenvolvimento e as agências de fomento estaduais nas estratégias de atração de investimentos para o Rio Grande do Sul. Com as restrições próprias de um estado subnacional periférico, adicionalmente àquelas específicas do federalismo brasileiro, o padrão territorial desse desenvolvimento é subordinado, apesar dos incentivos econômicos para a desconcentração que o Estado tenta oferecer, estando altamente concentrado nas regiões gaúchas leste e nordeste.

Por outro lado, ao longo dos cerca de 20 anos analisados neste trabalho, um outro circuito desenvolveu-se no sentido de um enraizamento de base mais ampla e diversificada no Rio Grande do Sul. Procurando constituir um sistema de participação social contínuo em um desenvolvimento que atenda às necessidades fundamentais da sociedade, no espírito da Constituição de 1988, houve uma expressiva melhora na articulação das diretrizes de planejamento nacional e estadual. Essa trajetória está consubstanciada na tentativa de transformar o Plano Plurianual em um compromisso de integração entre o orçamento e os programas de governo em todos os níveis da administração pública do País. Particularmente no Rio Grande do Sul, esse circuito foi acompanhado de um aprofundamento democrático com forte caráter regional, principalmente por meio da criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) e do sistema de Consulta Popular. No entanto, ainda que promova o enraizamento mais “democrático” em uma ampla diversidade social e regional de atores no Estado, esse **circuito orçamentário**, centrado na Secretaria Estadual do Planejamento e na relação entre Executivo e Assembleia Legislativa, teve um papel secundário no equilíbrio de poder

dentro do Estado, cumprindo uma função legitimadora que, em determinados momentos, ganhou maior atenção, mas sem capacidade de pautar de forma mais incisiva as ações do circuito do desenvolvimento e da atração de investimentos. As crises fiscais permanentes, com mínimas margens estaduais de decisão, somam-se à baixa capacidade burocrática nas carreiras públicas no planejamento, o que ajuda a constituir um eixo de baixo prestígio nas decisões estratégicas de governo. Apesar de a discussão do planejamento regional ter ganho espaço na última década, ela permanece aprisionada nesse circuito, não se refletindo na reversão do processo de concentração identificado, cada vez mais, na porção leste do território gaúcho.

Por fim, o Rio Grande do Sul ainda apresenta típicos “bolsões de eficiência”, apontados por Peter Evans (1993), que compõem um **circuito tecnocrático** altamente fechado e coeso, onde as preferências políticas dos governos têm baixa penetração. São carreiras altamente competitivas e prestigiadas, em diferentes órgãos como a Secretaria Estadual da Fazenda, a Procuradoria-Geral ou o Tribunal de Contas do Estado. Suas atribuições são essenciais ao funcionamento da administração, de forma que o poder infraestrutural, para usar a tipologia clássica de Mann (1984)<sup>1</sup>, é elevado. Como “déspotas-rationais”, atuam com elevada autonomia segundo sua compreensão do melhor funcionamento do setor público, pouco se envolvendo com a reflexão mais ampla do desenvolvimento e das necessidades socioeconômicas e regionais da população gaúcha.

Ao definirmos no Capítulo 2 a abordagem que pretendemos para a economia política do desenvolvimento regional do Rio Grande do Sul, em realidade, estabelecemos um marco teórico geral para compreender o desenvolvimento subnacional, que passamos, então, a adequar ao impacto territorial especificamente no Rio Grande do Sul após 1988. No Capítulo 3, revisamos as principais visões da dimensão territorial do desenvolvimento, que são fortemente relacionadas com o debate sobre convergência do crescimento, ainda na *Golden Age Economics* (GAE), como definida por Chang (2002). Tratando especificamente da questão regional, veremos alguns dos principais autores sobre a temática da desigualdade territorial

---

<sup>1</sup> Mann argumenta que, na medida em que o Estado necessita centralizar recursos e ganhar autonomia para exercer as suas funções, em algum momento, a sociedade perde controle sobre ele em decorrência desse acúmulo. Por um lado, o poder infraestrutural deriva dessa utilidade social das instituições estatais, enquanto que a extensão do poder despótico deriva da incapacidade da sociedade de controlar o Estado, uma vez constituído. A combinação de ambos resultou, historicamente, na formação de Estados autoritários.

do desenvolvimento subnacional no Pós-Segunda Guerra Mundial, com especial destaque para a contribuição estruturalista da Cepal e a **Estratégia** de Hirschman, procurando demonstrar como ambas são abrangentes e compatíveis com o tipo de economia política do desenvolvimento regional que estamos tentando desenvolver neste trabalho. No mesmo capítulo, oferecemos uma crítica à hegemonia do pensamento “localista” na Economia Regional, que, tanto em suas vertentes ortodoxas como nas autoproclamadas heterodoxas, adotou um consenso pós-fordista que supõe que o novo padrão de acumulação se generaliza e torna obsoleto o modo de regulação intervencionista do Estado keynesiano. Do nosso ponto de vista, essa visão de mundo generaliza um modelo schumpeteriano de desenvolvimento, caindo no mesmo erro da “monoeconomia” de negar que a heterogeneidade estrutural enseja um modo de regulação igualmente heterogêneo no interior do aparelho estatal.

A partir do Capítulo 4, nosso trabalho volta-se para o ambiente macroinstitucional do federalismo em que se insere o Estado subnacional do Rio Grande do Sul, a partir de 1988, enfatizando suas características de centralização e descentralização das capacidades políticas, fiscais e administrativas. Simultaneamente, apropriamo-nos de conceitos da ciência política moderna e das novas teorias econômicas institucionais para fazermos uma sistematização crítica do conjunto de incentivos e possibilidades proporcionados ao planejamento autônomo do desenvolvimento regional. Mostramos que, embora as preferências dos governos regionais deem prioridade para as capacidades políticas sobre as fiscais e administrativas, o resultado do processo constituinte brasileiro foi confuso, delegando maiores responsabilidades administrativas do que político-decisórias, além de vincular grande parte das liberdades fiscais regionais. Por fim, apresentamos os reflexos sobre a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul em suas previsões de descentralização intrarregional do planejamento, o que diz respeito mais diretamente ao nosso problema em tela, que é o das desigualdades estaduais internas do RS.

No Capítulo 5, nos debruçamo-nos mais profundamente sobre a condição estrutural do Rio Grande do Sul nesse amplo cenário e ao longo das duas décadas entre 1990 e 2010. Em primeiro lugar, buscamos a trajetória histórica e as macrotendências da ocupação do território gaúcho e a sua relação com a dinâmica

econômica das sub-regiões do Estado, como amplamente discutido na literatura especializada. A seguir, partimos para a caracterização socioeconômica do Estado e de suas regiões no período selecionado. Inicialmente, situamos a socioeconomia regional gaúcha no conjunto do Brasil, para depois subdividirmos a dinâmica intrarregional em termos de produção total, setorial e *per capita* da riqueza. A última seção discute os aspectos demográficos e do mercado de trabalho, que revelam importantes diferenciais qualitativos da transição de cada porção do território gaúcho, evidenciando a reprodução de desigualdades e a preocupante trajetória do “arco” da fronteira oeste do Estado.

Finalmente, o Capítulo 6 reúne todos esses elementos para interpretarmos a economia política do desenvolvimento regional do Rio Grande do Sul. As primeiras três subseções desse capítulo oferecem dados e interpretações mais detalhadas do tipo de heterogeneidade estrutural que se constituiu na economia gaúcha, no último quarto de século; do perfil também heterogêneo da sua burocracia estatal, mesmo com a difícil e gradual melhoria da última década; e das peculiaridades do enraizamento democrático e participativo no circuito orçamentário estadual, com alguns dos seus reflexos sobre as políticas regionais do período. A última seção do trabalho consolida a interpretação geral — institucional-possibilista — dos entraves da economia política estadual, onde se destacam o aprisionamento do planejamento regional no circuito orçamentário e sua posição subordinada no “mercado político” estadual.

Devido à grande diversidade de fontes utilizadas em cada seção, as demais considerações metodológicas sobre cada base de dados e o tratamento realizado serão oferecidas oportunamente, ao longo do trabalho.

## 2 ECONOMIA, POLÍTICA E ECONOMIA POLÍTICA

A busca pela conciliação entre o bem coletivo e as paixões individuais já era um problema milenar na filosofia quando a Economia Política Clássica se consolidou, entre os séculos XVIII e XIX. A Economia, na definição de Aristóteles, significava apenas a administração e procedimentos relativos aos assuntos do lar. A política, por sua vez, referia-se às coisas da *polis*, cidades gregas que se constituíram da reunião de várias aldeias, formando uma sociedade que se bastava a si. “Bastar-se a si mesmo” era, para Aristóteles, uma meta da natureza e, portanto, a sociedade política estaria na natureza do “homem cívico”, um animal “mais social do que as abelhas” (ARISTÓTELES, 1998). Ainda nas palavras do autor: o “Estado, ou sociedade política, é até mesmo o primeiro objeto a que se propôs a natureza. O todo existe, necessariamente, antes da parte” (ARISTÓTELES, 1998, p. 5). É assim que os clássicos também definiam a Economia Política, com o intuito de separar a administração dos assuntos do lar daqueles da *polis*, ou da “politeia”. James Mill tentou demonstrar que a Economia Política estava para o Estado assim como a economia doméstica para o lar, ou seja, que essa é a “[...] arte de alcançar o mesmo objetivo na moldura maior de uma economia nacional” (MYRDAL, 1962, p. 27).

O argumento que defendemos a seguir é que a Economia Política não deveria referir-se indistintamente aos pensadores anteriores à Revolução Marginalista, ou, dali em diante, aos que mantiveram a preocupação clássica com a distribuição de corte marxista ou ricardiano, por exemplo. Especialmente no pensamento posterior aos anos 1870, a Economia Política deve representar a combinação entre teoria econômica e teoria política, abordando de maneira implícita ou explícita a ordem, a organização, o sistema ou, como definido por muitos autores, as instituições que constituem a politeia. **Em outras palavras, devem pertencer a esse conjunto aquelas teorias que tratam o governo e a governança como elementos endógenos à mecânica de reprodução e progresso da vida material.**

Neste capítulo, nosso objetivo é construir a grande moldura epistemológica em que se encontra este trabalho. Essa tarefa passa pela definição de Economia e de Política, bem como da forma como se inter-relacionam. Tradicionalmente, a dimensão política da Economia restringe-se à identificação de conflitos distributivos inerentes às desigualdades do progresso material. O Estado como intermediário e coordenador dessas diferenças aparece como um “rei filósofo” a serviço da



eficiência econômica. Veremos que é necessário avançar um pouco mais nessa compreensão frágil dos economistas para que possamos pensar estratégias reais de mudança social, que envolvam um Estado endógeno e ativo. É apenas superando as fronteiras entre as áreas do pensamento social que podemos compreender o que é “possível”, ainda que a tarefa seja exponencialmente mais complexa de ser realizada.

Nesses termos, a Economia Política é o resgate da Ciência Social e aplicada, que incorpora de diferentes formas a complexidade do ambiente social e organizacional onde a vida material se realiza. Ela busca uma compreensão dos caminhos reais e possíveis para o progresso, em contraposição aos arranjos ótimos da teoria econômica convencional ou da teoria política normativa. A capacidade de compreender os limites e possibilidades da mudança social e econômica, para além dos desejos intelectuais e das técnicas de alocação eficiente, compreendendo dinâmicas políticas, históricas e sociológicas concomitantes, corresponde ao que Albert O. Hirschman chamou de “possibilismo” (2013a; 1961; MELDOLESI, 1997).

A teoria e a política do desenvolvimento, portanto, enfrentam a tarefa de verificar sob que condições as decisões do desenvolvimento podem ser promovidas, a despeito daquelas imperfeições, através de planos desenvolvimentistas ou processos de incentivos. (HIRSCHMAN, 1961, p. 50)

Os estudos que tratam Economia e Política de modo interdependente, no entanto, durante os quase 150 anos de Ciências Econômicas, embora fundamentais para a compreensão da mudança social, se tornaram cada vez mais escassos. Mesmo a Revolução Keynesiana, que deu as bases intervencionistas para o Estado de Bem-Estar da “Era de Ouro” do capitalismo no século XX, não apresentou uma interpretação adequada sobre a dinâmica de funcionamento desse Estado e das suas possibilidades de atuação.

## **2.1 As três ideologias do pensamento clássico**

Gilpin (1987) foi um dos autores que melhor sintetizou em três grandes ideologias a Economia Política Clássica. Para o autor, essas ideologias são diferentes sistemas de crenças e pensamentos pelos quais se tentou explicar como a sociedade funciona. Essas diferentes tradições de pensamento apresentam concepções alternativas sobre o relacionamento entre a sociedade, o Estado e o mercado, partindo, cada uma, de uma ontologia e filosofia política específicas.

Reconstruímos o raciocínio proposto pelo autor no que se refere ao pensamento clássico, para, a seguir, propormos essa mesma análise para o pensamento econômico do século XX.

### 2.1.1 A Economia Política na ideologia mercantilista

Quando o francês Antoine Montchrétien escreveu o seu **Traicté de l'Economie Politique**, em 1615, o pensamento econômico ainda não havia oferecido um conjunto articulado de ideias na forma de teoria. A doutrina, ou conjunto de ações administrativas objetivas na busca das coisas úteis à vida da sociedade, por parte do Estado, era o objeto de estudo de Montchrétien e, por isso, Economia Política já no sentido aristotélico da administração da politeia (ARISTÓTELES, 1998, p. 22). Em plena ascensão do pensamento mercantilista, os textos de Montchrétien foram publicados poucos anos antes da coroação de Luís XIV e do nascimento de seu futuro Primeiro Ministro Jean-Baptiste Colbert, considerado um dos pais dessa doutrina. Como fase da história econômica das nações, o mercantilismo ficou amplamente conhecido na descrição feita por Adam Smith, em seu Livro IV de **A Riqueza das Nações: Of Systems of Political Economy** (2000, p. 456).

Smith mostra que o pensamento, no período do “sistema comercial”, era de que as nações que se relacionam com o exterior devem estar preparadas para financiar guerras, mantendo suas frotas de navios e armamentos em outros países (p. 458). Sendo assim, em tempos de paz, entendia-se que essas nações deveriam implementar políticas que promovessem superávits nas transações comerciais com o exterior, gerando a maior acumulação possível de metais preciosos, que era a forma mais sólida e portátil de riqueza existente.

A centralidade do papel do Estado mercantilista é uma forte influência do pensamento absolutista de Nicolau Maquiavel, Jean Bodin e Thomas Hobbes. Nesses autores, em Hobbes em especial, a Monarquia seria a única forma de governo em que o interesse pessoal do soberano é o mesmo interesse público, pois sua glória, sua riqueza e sua segurança emanam do povo. Assim, o autor sugere que todos os homens devem despojar-se inteiramente de sua liberdade de julgamento sobre o bem e o mal, sobre o justo e o injusto, renunciando ao direito natural absoluto sobre todas as coisas em favor do soberano. Para Hobbes, a divisão do poder é ruim, pois os fragmentos do poder se destroem reciprocamente

pela contradição de interesses pessoais no seio do governo (HOBBS, 1983; CHEVALLIER, 1999).

A razão e as paixões orientam a ação humana para a busca da felicidade, mas sua obtenção é impossível sem o poder, seja ele natural, na forma de “[...] força, beleza, prudência, capacidade, eloquência, liberalidade ou nobreza [...]”, seja instrumental, na forma de “[...] riqueza, reputação, amigos, [etc.]” (HOBBS, 1983, p. 53). Na busca do prazer e no evitar o desprazer, nada pode ser injusto onde não há lei, e não há propriedade além da que cada um é capaz de conquistar e pelo tempo que possa manter. O individualismo autointeressado, que mais tarde seria a mesma base da visão liberal, já era plenamente visível na leitura hobbesiana do homem. A condição natural, portanto, é a de guerra de todos contra todos, enquanto o medo da morte, mal supremo, incentiva o homem a buscar paz por meio da razão, com a qual ele encontra as normas adequadas para o convívio social (HOBBS, 1983, p. 75-77). O grande “Leviatã”, o “homem artificial” que chamamos de Estado, absoluto e permanente, é necessário para evitar o pior dos males, que é a guerra civil (HELD, 1984, p. 14).

No contexto da Revolução Comercial da Idade Média, a riqueza elevou-se como instrumento principal de poder e constituiu a base do mercantilismo. A defesa do Estado ativo estava contida nos argumentos anteriores, mas o elemento-chave é aquele que traz a **contradição de interesses** para o centro do problema como condição natural e fato inevitável da existência. Na perspectiva absolutista e hobbesiana da natureza humana, o poder é mutuamente exclusivo, dado que a elevação de um representa, ao mesmo tempo e na mesma proporção, a ameaça de outro. O jogo do poder, assim como o das trocas, é um jogo de “soma zero”. Economia e Política são duas faces da mesma moeda no pensamento mercantilista.

A teoria econômica, enquanto conjunto articulado e coerente de ideias sobre o funcionamento do processo de reprodução material das sociedades humanas, teve seu marco inicial, apontado pelos historiadores do pensamento econômico, em Adam Smith, com a publicação de **Riqueza das Nações**, em 1776. É inquestionável a contribuição de Smith para a delimitação do pensamento econômico e o entendimento da Economia baseada nas trocas. No entanto, a Economia Política é anterior, posto que, antes de um conjunto abstrato e articulado de ideias na forma de teoria, é uma abordagem para o entendimento objetivo dos processos políticos e

suas estruturas, o que ocorre, pelo menos, desde Montchrétien. Embora não houvesse uma teoria acabada sobre a reprodução material e a criação de valor, havia uma filosofia política implícita, resultando em uma teoria do Estado que orienta a práxis econômica em um contexto de conflito e ganhos relativos.

Ao longo do século XVII, um conjunto de eventos havia dado início ao “assalto” contra o absolutismo (CHEVALLIER, 1999). Em primeiro lugar, a Paz de Vestefália, em 1648, encerrou conflitos histórico e delineou o mapa europeu de Estados-nação, pondo fim aos Sacro-Impérios. Em segundo lugar, a Revolução Gloriosa no Reino Unido, em 1688, retirou do poder a dinastia Stuart e representou o marco inicial da Monarquia Parlamentarista, com a ascensão da burguesia e o afastamento definitivo dos regimes absolutistas naqueles países, o que se concretizou com a aprovação da *Bill of Rights*, em 1689. O poder econômico desenvolvido com a Revolução Comercial, que transforma e dissolve as relações tradicionais do sistema feudal (DOBB, 1987, p. 47), se unifica com o poder político em um mesmo espaço (BRAUDEL, 1998, p. 40), ditando uma nova dinâmica na interação Estado-sociedade.

### 2.1.2 A Economia Política liberal clássica

Quando o pensamento econômico liberal clássico se eleva na obra de Adam Smith, a filosofia do indivíduo e sua existência em sociedade, bem como a concepção de Estado, já haviam sofrido mudanças importantes. O chamado Iluminismo Escocês havia produzido as bases para o pensamento racionalista, o qual, através do livro de David Hume, **A Treatise of Human Nature**, de 1739, exerceu grande influência sobre o pensamento de Smith.

Hume, por sua vez, teve seu trabalho fortemente influenciado pela obra de John Locke, considerado um dos pais do pensamento liberal e do empirismo britânico. Em **Segundo Tratado Sobre o Governo** (1983, p. 33-131), Locke também parte da análise do “estado de natureza” do homem. Onde Hobbes entendia que o homem concede soberania absoluta ao governante para garantir a segurança frente ao ambiente ameaçador, Locke entende a concessão como uma forma racional de busca de um convívio melhor. A principal oposição de Locke à visão hobbesiana do Estado é que, do seu ponto de vista, era impensável que o homem legitimasse a existência de um mandatário supremo em um contexto em que há completa desconfiança mútua.

No estado natural, o homem lockeano, assim como o hobbesiano, goza de perfeita liberdade e é igual a todos os demais. No entanto, Locke atribui maior importância à razão reguladora, a qual indica que, sendo todos os homens iguais, nenhum deve prejudicar o outro quanto à vida, saúde, liberdade, etc. (CHEVALLIER, 1999, p. 108). Embora se encontrem bem nesse estado, os homens estão expostos a alguns inconvenientes, uma vez que **cada um é juiz em causa própria**. Sendo assim, organizam-se em sociedade em busca de um estado ainda melhor, onde haja leis estabelecidas, aprovadas e consentidas e juízes reconhecidos e imparciais, ainda com poder coercitivo suficiente para impor essas regras de convívio. Só esse consentimento pode instituir o corpo político, um **contrato social** que, por essa razão, não pode ser absoluto.

No estado de natureza de Locke, o homem tem duas espécies de poderes: o de fazer tudo que julgar necessário à sua conservação; e o de punir crimes cometidos contra as leis naturais. Assim, o Estado que se origina nos homens livres nasce, igualmente, com duas espécies de poderes: o Legislativo e o Executivo. O Legislativo é o supremo poder, enquanto o Executivo é subordinado. A *raison d'être* do Estado lockeano será a proteção dos direitos individuais através das leis. Há uma insistência na **soberania do povo**. Enquanto, para Hobbes, há uma concessão absoluta dos direitos naturais para o poder soberano, para Locke, esses direitos subsistem no povo, que guarda o direito da insurreição. Um Estado absolutista e o uso arbitrário da autoridade é inconsistente com a finalidade da vida em sociedade (HELD, 1984, p. 21). Estavam delineadas as bases de um liberalismo de essência individualista, embora Locke não possa ser chamado, ainda, de democrata.

A visão liberal propalada por Smith era coerente com o pensamento da época em sua ênfase no indivíduo, entendido como um ser racional e egoísta, mas naturalmente bom, onde a harmonia entre as paixões individuais e o bem comum é uma consequência não intencional da livre iniciativa autointeressada — a famigerada “mão invisível”. A descrição do processo de reprodução material e criação da riqueza coloca a divisão social do trabalho no centro da produtividade, como objetivo principal do desenvolvimento das forças produtivas. A divisão e a especialização são processos econômicos derivados da busca individual pelo lucro, onde os seres humanos procuraram se dedicar àquilo que fazem com maior aptidão. Consequentemente, de maneira distinta da visão mercantilista-hobbesiana, a vida

política liberal não deve intervir na vida econômica, dado que o Estado não tem a mesma motivação dos indivíduos e sua intervenção restringe os mercados, reduzindo o potencial de divisão e especialização do trabalho. A livre interação dos interesses individuais em um mercado sem a interferência política é o melhor caminho para a eficiência econômica e para o bem-estar social. As relações econômicas não são conflituosas, pois os indivíduos estão preocupados com os ganhos absolutos — em oposição aos ganhos relativos de “soma-zero” de Hobbes —, sendo capazes de vislumbrar, desde sua racionalidade, os benefícios da competição mercantil. Tudo isso leva à consagrada interpretação de que, ao buscar livremente o seu bem-estar, os indivíduos levam a sociedade ao progresso como consequência não intencional do seu egoísmo.

Smith também entendia que a forma pela qual os seres humanos produziam e distribuíam suas necessidades materiais era o mais importante determinante das instituições sociais e, inclusive, das estruturas que governam as relações sociais, subordinando-as à lógica econômica. As estruturas de poder desenvolvem-se para garantir a **propriedade privada**, que é a condição necessária para a economia baseada nas trocas e na divisão do trabalho, chave do progresso humano. Na teoria liberal-smithiana do Estado, esse é um contrato racional lockeano, formado pelo conjunto de instituições que garantem a defesa contra as ameaças externas, a justiça dos tribunais, e promove apenas os trabalhos públicos não realizados pelo mercado privado. Essas instituições são legalmente estabelecidas pela negociação de interesses concorrentes na sociedade, mas racionalmente e pelo bem comum, ditando a relação Estado-sociedade.

### 2.1.3 A Economia Política marxiana

Cerca de meio século após a publicação de Adam Smith, Karl Marx tornou-se o mais influente entre os economistas políticos, clássicos ou de qualquer geração posterior. O pensamento marxiano acerca da relação sociedade-Estado pode ser melhor compreendido a partir do exposto em **A Ideologia Alemã** (2001), cujos manuscritos datam de 1845, e da consolidação do materialismo histórico dialético como metodologia e teoria da história, rompendo com as perspectivas hobbesiana e lockeana. O homem marxiano existe material e socialmente, não havendo um estado de natureza equivalente ao de Hobbes e Locke, já que a consciência é um produto da estrutura material onde o homem se desenvolve enquanto ser, no

convívio e na história. O próprio Marx relata dessa forma, no Prefácio da **Contribuição à Crítica da Economia Política**, de 1859, os resultados do seu período de refúgio em Bruxelas e que deu origem à **Ideologia Alemã** e às **Teses sobre Feuerbach**.

O resultado geral a que cheguei e que, uma vez obtido, serviu de fio condutor aos meus estudos, pode resumir-se assim: na produção social da sua vida, os homens contraem determinadas relações necessárias e independentes da sua vontade, relações de produção que correspondem a uma determinada fase de desenvolvimento das suas forças produtivas materiais. O conjunto dessas relações de produção forma a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se levanta a superestrutura jurídica e política e à qual correspondem determinadas formas de consciência social. O modo de produção da vida material condiciona o processo da vida social, política e espiritual em geral. Não é a consciência do homem que determina o seu ser, mas, pelo contrário, o seu ser social é que determina a sua consciência. (MARX, 2003, p. 5, grifo nosso)

Dessa forma, Held (1984) explica que o pensamento marxiano apresenta uma distinção importante em relação à Hobbes e Locke. Enquanto os primeiros construíram uma filosofia política normativa, o trabalho de Marx representa uma visão descritiva, com fortes elementos empíricos. Os primeiros contêm valores como “liberdade”, “igualdade” e “justiça”, partindo da natureza dos indivíduos e de suas leis; ao passo que Marx busca caracterizar fenômenos e eventos mundanos e materiais (HELD, 1984, p. 13). Marx procura, então, uma descrição não do Estado, já que este é parte da superestrutura política da sociedade, mas da essência da dinâmica social nos “porões” de sua estrutura.

Convencido de que o processo de desenvolvimento material também é dialético, a própria síntese marxiana entre a filosofia de Hegel e o materialismo de Feuerbach veio com a identificação da tese e da antítese que movem a história: a luta de classes onde há uma fração dominante e uma fração dominada da sociedade. Assim como Hobbes e Locke partiram de um conjunto de hipóteses irrefutáveis sobre o estado de natureza para a construção de uma filosofia política, Marx encontrou na luta de classes o elemento central de toda a sua teoria social, econômica e da história, dando forma ao método materialista histórico dialético. A conclusão lógica é que o Estado marxiano, superestrutura, nada mais é do que uma manifestação da dominação de classe imanente ao processo de reprodução material. O Quadro 1 apresenta a síntese das diferenças mais marcantes entre as visões de mundo que predominam desde o pensamento clássico na Economia.

Quadro 1 – As três ideologias da Economia Política clássica

		MERCANTILISTA	LIBERAL	MARXIANA
ONTOLOGIA	Natureza humana	Hobbesiana: “homem lobo do homem”.	Lockeana: benevolente e racional	Maleável, estruturalmente determinada
	Relações econômicas	Conflituosas: Jogo de “soma zero”	Cooperativas: jogo de “soma positiva”	Conflituosas: relações de dominação
	Teoria do Estado	“Ser artificial” autônomo com interesse próprio.	Contrato racional para a provisão de bens públicos que otimizam o funcionamento do mercado.	Força conservadora cuja existência é decorrente da base material.
	Estado-mercado	Política decisiva	Independentes	Economia decisiva
EPISTEMOLOGIA	Unidade de análise principal	Estado	Indivíduo	Classe
	Método	Doutrina prática	Empirismo cientificista	Materialismo histórico dialético

Fonte: Elaboração própria.

A teoria do Estado como epifenômeno da dominação de classe não é a única interpretação do pensamento marxiano. Em outra obra fundamental, **O 18 de Brumário de Luís Bonaparte**, Marx relata os eventos entre a Revolução de 1848, que instituiu a Segunda República Francesa, e o autogolpe de Napoleão III, em 1851, mostrando um Estado relativamente autônomo, com grande acúmulo de poder. Essa segunda leitura do Estado marxiano também está presente na **Crítica à Filosofia do Direito de Hegel**, onde Marx reconhece que os objetivos do Estado podem se tornar os objetivos da burocracia, da qual não é possível escapar (HELD, 1984, p. 34), tornando-se, assim, um instrumento importante de ação sobre a sociedade (JESSOP, 2006).

Esse poder executivo, com sua imensa organização burocrática e militar, com sua engenhosa máquina do Estado, abrangendo amplas camadas com um exército de funcionários totalizando meio milhão, além de mais meio milhão de tropas regulares, esse tremendo corpo de parasitas que envolve como uma teia o corpo da sociedade francesa e sufoca todos os seus poros, surgiu ao tempo da monarquia absoluta [...]. (MARX, 1997, p. 125)

Por um lado, as duas interpretações da teoria marxiana compartilham a mesma ideia de fundo: o Estado é uma força conservadora do *status quo*. Mesmo quando autônomo, sua base material continua sendo o modo de produção (capitalista), e ações que o restringem (em sua dinâmica de acumulação) podem, simultaneamente, comprometer a própria estrutura que sustenta aquela forma política (HELD, 1984, p. 37). Por outro lado, cada interpretação constitui base para



uma teleologia distinta. Em uma revisão clássica das teorias do Estado capitalista de corte marxista, originalmente publicada em 1977, Jessop (1990) mostra ao menos seis grandes abordagens que podem ser encontradas nos textos clássicos de Marx a Poulantzas, passando por Lênin e Gramsci.

#### 2.1.4 Transição para o pensamento contemporâneo

A partir de 1871, a economia liberal encontrou sua posição como ciência moderna e abandonou as categorias de “substância” e “natureza”, substituindo-as por “função”. O importante deixou de ser o que as coisas “são” e passou a ser como elas “se comportam”. O surgimento do método da Ciência Econômica representou novas perspectivas para a relação Estado-mercado-sociedade. Nos últimos 50 anos da *Pax Britannica*, o pensamento liberal encontrou o seu auge.

As publicações de Carl Menger, Stanley Jevons e León Walras, entre 1871 e 1873, marcaram a Revolução Marginalista no pensamento econômico. O uso do cálculo diferencial reconstruiu o sistema teórico a respeito da mecânica de satisfação de necessidades através do sistema de preços, com base nos valores de uso das mercadorias, onde a unidade relevante de análise é o indivíduo. O *homo economicus*, racional e maximizador, passou a ser visto como o melhor juiz de suas preferências e utilidades, em uma elaboração do cálculo hedonista apresentado por Jeremy Bentham algumas décadas antes. A Economia passou a ser a ciência da escolha, que procura a alocação eficiente dos recursos escassos às necessidades ilimitadas.

Uma reunião de fatores tornou o mercado autorregulado e o Estado liberal duas das mais importantes instituições desta civilização (POLANYI, 2012), fazendo reviver a hipótese de que é possível estudar a vida material de maneira independente da vida política. O novo *mainstream* do pensamento econômico deixou de lado a politeia para dedicar-se à ciência puramente econômica, mas não deixou, com isso, de criar as ferramentas necessárias para uma teoria do Estado (neo)utilitarista, que viria a ser desenvolvida alguns anos mais tarde.

## 2.2 Teoria do Estado e Economia Política no século XX

Nesta seção, dividimos a economia política que se desenvolveu a partir da transição neoclássica em três grandes gerações. Embora boa parte da produção aqui relatada confunda-se com a própria literatura da Sociologia e Ciência Política, a

Economia Política enfatiza a relação entre Estado e sociedade, entendida de diferentes maneiras no bojo das clivagens socioeconômicas de que são causa e consequência. Assim, o primeiro recorte que define uma economia política contemporânea é aquele que inclui as abordagens pós-marginalistas que integram a Teoria Econômica e a Teoria Política, ou seja, possuem uma teoria do Estado, de seu funcionamento e de sua relação com a estrutura social, explícita ou implícita. Em outras palavras, o recorte temporal tem função subsidiária na organização do pensamento político-econômico contemporâneo, para a qual propomos uma classificação de fundo epistemológico.

Além desse corte em relação ao pensamento clássico, propomos mais duas transições geracionais ao longo do século XX. A escolha justifica-se quando lembramos que a Economia Política é um caminho para a compreensão das condições reais e possíveis de progresso material em determinada conjuntura social e histórica em contraposição à teoria econômica pura que busca os arranjos ótimos para o desenvolvimento e/ou crescimento. As duas transições foram marcadas por inflexões fundamentais, que também tiveram forte reflexo no pensamento econômico. São elas a Grande Depressão em 1929 e o fim da era de ouro do Capitalismo nos anos 1970.

O recorte epistemológico no pensamento político-econômico contemporâneo adotado a seguir classifica as grandes perspectivas da área de acordo com o grau de centralidade do Estado na análise de sua relação com a sociedade civil e o mercado. Essa é a dimensão fundamental na nossa discussão, a qual procura demonstrar que a compartimentalização das ideologias clássicas ainda persiste no núcleo duro do pensamento contemporâneo. Dessa forma, há uma quase correspondência entre as três categorias que propomos e as grandes ideologias dos séculos anteriores. Na tradição liberal, por exemplo, não há mudança normativa substancial em relação ao pensamento de Smith e de seus antecessores. A modificação significativa ficará por conta do instrumental matemático introduzido com a Economia neoclássica, que servirá para a constituição de uma verdadeira teoria do Estado neoutilitarista, menos fundamentada em valores filosóficos e mais na pretensão científica e empiricista.

Por outro lado, o pensamento marxista deixou de estar sozinho dentro de um conjunto de teorias que passa a trabalhar com a ideia de interação e antagonismo,

definindo a condição do ser a partir de uma visão sistêmica do mundo material, onde os elementos se definem mutuamente. Essa visão sistêmica é também, mas não apenas, dialética. Para denominarmos essa corrente teórica, adotamos o termo “estruturalista”. A projeção do estruturalismo como metodologia e pensamento social originou-se na linguística, nos anos 1950, particularmente na França. Seu objetivo era analisar fenômenos de representação coletiva, consciência de grupo e simbologias distintivas, exercendo grande influência na Antropologia, como é o caso do pensamento de Claude Lévi-Strauss (PACE, 1978). Entendemos que essa denominação traduz adequadamente uma perspectiva do pensamento político-econômico intermediária entre a visão atomista liberal e a que chamaremos “estatista”.

A tradição teórica que denominamos Economia Política “estatista” é aquela que preserva a centralidade do papel do Estado e sua autonomia na promoção do desenvolvimento e da riqueza das nações, como ocorreria no pensamento mercantilista e, posteriormente, na escola histórica alemã do pensamento econômico, a qual referiremos adiante. Essa tradição procura abarcar diferentes vertentes que avançaram na explicação do funcionamento do Estado como um ente dotado de interesse e dinâmica autônomos em relação à sociedade, que podem coincidir, ou não, devido às suas particularidades históricas e institucionais.

### 2.2.1 Primeira Geração da Economia Política contemporânea (1870 a 1929)

A primeira geração da Economia Política Contemporânea compreende os autores que, nas diferentes tradições descritas acima, produziram entre o início da Revolução Marginalista e a Grande Depressão do século XX. Nesse período, importantes eventos estimularam o pensamento econômico e social, com destaque para a I Guerra Mundial, o fim da *Pax Britannica* e a Revolução Russa.

Na tradição liberal do pensamento econômico, já mencionamos a retomada das conclusões smithianas sobre o progresso como consequência não intencional da busca egoísta dos indivíduos pelo lucro. A concepção contemporânea é um resgate do cálculo hedonista benthamiano, agora em bases “científicas” mais elaboradas. A teoria do Estado liberal desenvolveu-se independentemente do pensamento econômico, em que a democracia é o caminho oposto ao absolutismo, que permite aos indivíduos a renovação do contrato social através do voto plural (HELD, 1984). As funções e a forma desse governo democrático liberal devem ser

coerentes e permissivas em relação ao comportamento humano racional e hedonista.

Enquanto, na tradição liberal, a economia deixou de ser política, o pensamento de influência marxista renovou-se na bem sucedida revolução bolchevique e no trabalho de Vladimir I. Lenin, **O Estado e a Revolução**, de 1917, em que segue a linha epifenomenalista do Estado no jovem Marx do **Manifesto** e da **Contribuição à Crítica da Economia Política**. Nessa perspectiva, o Estado é um retrato inequívoco das relações estruturais de dominação classista, e qualquer possibilidade de mudança social de cima para baixo é descartada, sendo necessária a tomada violenta do aparato estatal pela classe oprimida para a redefinição do paradigma socioprodutivo. Essa vertente marxista ficou conhecida como “instrumentalista”, pois entende que a superestrutura do Estado funciona como um comitê da classe burguesa, que serve apenas aos interesses do capital como um instrumento adicional de dominação.

Por outro lado, o trabalho de Antonio Gramsci representou uma interpretação alternativa da perspectiva marxiana do **18 de Brumário**, ao incorporar a subjetividade humana à filosofia histórica de Marx. O resultado é uma visão do Estado capaz de afetar a estrutura (ou base material) e com a função de moderar o conflito entre as classes sem comprometer a acumulação contínua do capital (JESSOP, 1990). A hegemonia torna-se um conceito central no vocabulário gramsciano, sendo ela a consequência de todas aquelas instituições e práticas que emanam do poder constituído e que contribuem para a manutenção consensual da classe dominante no governo. Essa ampliação do Estado marxiano adiciona um elemento dialético entre estrutura e superestrutura, concedendo uma capacidade superior de influência e transformação a partir do próprio Estado legítimo e hegemônico.

Essa relativização gramsciana do caráter unidirecional e determinista na relação entre Estado e sociedade é compartilhada por uma perspectiva cada vez mais presente no pensamento econômico e social. Em um ponto intermediário entre o “estruturalismo” e o “estatismo”, o “velho” institucionalismo de Thorsten Veblen e John Commons compartilha a noção de condicionamento sistêmico da ação humana, produto do contexto histórico e social. Essa concepção, ao adotar um conjunto mais amplo de elementos que afetam e são afetados pela vida material,

entre os quais estão os valores, as normas, as crenças, os significados, os símbolos, os costumes e os padrões socialmente aprendidos e compartilhados (NELSON, 1995), é uma forma de ampliação do universo sistêmico de influência, pois contempla tanto a dialética estrutura-superestrutura no âmbito das instâncias formais de poder quanto os aspectos informais e subjetivos da vida coletiva, da interação e significação cultural. O Estado como uma instituição em particular, para os autores institucionalistas, tem seu formato determinado pela trajetória histórica de linhas de ação dos indivíduos (*path dependent*), ao mesmo tempo em que molda as linhas de ação presentes para a transformação futura de modo menos instrumental do que na tradição marxista. Indivíduo e instituições estão em permanente transformação adaptativa e evolutiva, na qual existem espaços para consequências não intencionais e processos cumulativos e contraditórios.

Os conceitos de cultura e evolução são centrais para a análise institucionalista, pois representam o distanciamento crítico dessa corrente também em relação à concepção hedonista do ser humano, presente no pensamento utilitarista (MAYHEW, 1987). Assim, o pensamento institucional possui um caráter claramente “estruturalista” no entendimento da dinâmica socioeconômica e histórica. Mas, como dissemos, a proximidade entre o pensamento institucionalista e a tradição marxista é tão referida na literatura quanto a influência que Veblen e Commons sofreram da escola histórica alemã. As evidências passam pelo fato de que Richard Ely, um dos principais proponentes da escola alemã, foi contemporâneo de Veblen como professor na Universidade John Hopkins, tendo ensinado e feito longa parceria com Commons (MAYHEW, 1987, p. 981). Essa influência trazida por Ely, em particular a perspectiva de que o Estado poderia prover as soluções para a economia, estimulou o interesse de Commons pela reforma a partir de cima (do Estado), colocando o velho institucionalismo em um ponto de transição entre o estruturalismo e o estatismo.

O diálogo entre estatismo e institucionalismo é intenso no próprio pensamento alemão de fins do século XIX e início do século XX. A Escola Histórica Alemã (EHA) teve como um de seus antecessores mais influentes o Economista Friedrich List, que, na primeira metade do século XIX, defendia o forte papel do Estado na promoção da industrialização e do protecionismo, argumentos apresentados na sua obra fundamental **Sistema Nacional de Economia Política**, de 1841. Segundo

Fonseca (2000), a EHA caracteriza-se pela forte presença de três elementos metodológicos: o historicismo, o intervencionismo, e o institucionalismo. Dessa forma, a evolução que encontramos no final do século XIX se manifesta na sociologia de Max Weber, o mais influente pensador do Estado no século XX.

Weber desenvolveu uma análise fortemente centrada no Estado e em suas estruturas internas, especialmente no que se refere ao papel das burocracias, vindo a influenciar decisivamente as teorias institucionalistas do Estado do século XX, como veremos mais adiante. Weber rejeitou as visões predominantes do século XIX, nas quais o Estado era visto sob uma perspectiva centrada na sociedade e em sua manifestação política, fosse como produto da interação entre agentes individuais (visão liberal), fosse como classes sociais (visão marxista). O Estado-nação, na concepção de Weber, é um ente autônomo que reclama soberania sobre o seu território, possuindo o monopólio legítimo da violência (WEBER, 2009; HAY; LISTER; MARSH, 2006; HELD, 1984). Na expansão da sociedade e no crescimento da complexidade das tarefas de administração do aparelho estatal existe a probabilidade do surgimento de uma estrutura perene para o exercício do poder, cuja existência e funcionamento adquirem uma dinâmica própria e autônoma em relação à sociedade civil (WEBER, 2009, p. 193). A partir daí, o trabalho de Weber segue para explicar as características dessa burocracia necessária, em uma teoria de grande repercussão, ao mesmo tempo institucional, histórica e estadocêntrica.

### 2.2.2 Segunda Geração da Economia Política contemporânea (1930 a 1970)

Com os eventos associados ao pós-Primeira Guerra e à Grande Depressão de 1929, o pensamento neoclássico foi ainda mais contestado. As inúmeras circunstâncias nas quais o mercado autorregulado se mostrava insuficiente como mecanismo de alocação e promoção do bem-estar social tiveram que ser incorporadas na metodologia “científica” da economia utilitarista. Nesse contexto, uma das questões mais importantes foi colocada por Ronald Coase, em **The Nature of Firm** (1937): se o mecanismo de preços é tão eficiente, por que existem firmas? Se o mecanismo de preços fosse sempre eficiente, o mercado seria composto por diversos agentes individuais transacionando em cada etapa do processo produtivo. No mundo real, a maior parte das transações ocorre intramuros nas empresas.

A proposta da primeira Teoria dos Custos de Transação era abrir a “caixa preta” da firma neoclássica, sob o argumento de que, dentro dela, ocorrem

fenômenos muito mais relevantes para a formação de estruturas particulares de mercado do que a teoria convencional admite nos seus modelos básicos. Coase desenvolveu, dessa forma, as bases para uma teoria das organizações a partir dos custos de transação, a qual influenciou decisivamente a continuidade da Economia Política liberal até os dias atuais, na literatura conhecida como Nova Economia Institucional e, mais especificamente, no trabalho de Oliver Williamson, que veremos mais adiante. O principal *insight* que se propagou pelo restante do século XX foi o da necessidade econômica da constituição de mecanismos de coordenação coletiva em face das limitações do mercado, representando ganhos de eficiência alocativa, contrário *sensu* do que afirmava a sabedoria neoclássica convencional.

Na mesma linha, a economia neoclássica dos anos 1950 desenvolveu uma visão econômica da tomada de decisões fora do mercado, conhecida como escola da Escolha Pública, primeiramente elaborada pelos economistas norte-americanos de Chicago. James Buchanan, um dos precursores dessa corrente, definiu a Escolha Pública como “a ciência das falhas políticas”, referindo-se às tradicionais falhas de mercado apontadas pelos críticos ao pensamento neoclássico (HAY; LISTER; MARSH, 2006). Para os autores dessa escola, os indivíduos no interior da estrutura estatal e burocrática são agentes igualmente racionais e autointeressados, provocando uma série de efeitos sobre as políticas públicas a partir da sua posição no processo de elaboração da ação estatal, o que lhes confere a capacidade de buscar benefícios individuais em detrimento do interesse coletivo. Esse comportamento ficou conhecido como “busca de renda” (*rent-seeking*), uma das falhas mais comuns do Estado ao alocar recursos.

Em busca de renda, as firmas e os grupos de pressão investem nos políticos na expectativa de garantir privilégios econômicos, na medida em que a ação do Estado gera, necessariamente, “perdedores” e “ganhadores” na sociedade. O comportamento dos indivíduos que constituem o Estado é considerado plenamente coerente com a expectativa racional e a maximização individualista, que se aproveita de uma condição de assimetria informacional e falta de monitoramento. Em outro elemento presente na Economia Política neoclássica da Escolha Pública, os políticos teriam incentivos racionais para se comportarem de maneira clientelista, favorecendo grupos capazes de maximizar suas possibilidades de reeleição. Essa situação é chamada de “captura” do Estado pelos interesses privados. Por fim, ainda

seria necessário suplantando a ação racional autointeressada da própria burocracia estatal, que não compartilha nenhum dos objetivos anteriores, mas busca maximizar interesses localizados no interior das agências ou de setores da estrutura administrativa governamental, perspectiva que incorpora o *homo economicus* individualista ao Estado burocrático weberiano, bloqueando a eficiência da ação pública de interesse coletivo.

Saindo da linha liberal para a tradição estruturalista, a Economia Política marxista teve grande repercussão nessa geração com o trabalho de Louis Althusser sobre os Aparelhos Ideológicos do Estado, uma concepção próxima da hegemonia proposta por Gramsci. Em continuidade, a obra de Nicos Poulantzas, mais estadocêntrica, promoveu uma ampla reflexão sobre a teoria marxista do Estado, em que este é, também, uma relação social na integralidade do processo de reprodução capitalista. O Estado está, para Poulantzas, em todos os lugares e em todos os fenômenos sociais, os quais devem ser compreendidos em relação ao próprio Estado e em sua manifestação dentro da estrutura deste, que não deixa de ser uma “arena estratégica” (JESSOP, 2008).

No entanto, o período que compreende a segunda geração de autores da Economia Política contemporânea é de predomínio das explicações centradas na sociedade (SKOCPOL, 1985). As perspectivas da chamada *Golden Age Economics* (GAE), que contemplavam a intervenção do Estado nos mercados nessa fase, foram, predominantemente, teorias econômicas puras, que trataram o Estado como um ente exógeno e funcional (CHANG, 2002). Entre as correntes mais influentes do século XX está aquela associada ao trabalho de John Maynard Keynes, que tem como orientação normativa a necessidade de uma ação estabilizadora ativa do Estado, embora não elabore as condições que viabilizam o cumprimento de suas funções.

Em sua crítica ao equilíbrio neoclássico, Keynes propôs uma teoria baseada na instabilidade do emprego dos recursos da sociedade, onde o Estado assume a função de compensar os ciclos econômicos. A administração da demanda agregada é o instrumento para que o Estado proporcione expectativas otimistas aos empresários, aumentando a eficiência marginal do capital e o estímulo ao investimento privado. O ponto de vista keynesiano não apresenta uma teoria sobre o funcionamento do Estado, que possui uma motivação autônoma e a competência



econômica para a busca do bem-estar social. Em realidade, grande parte da crítica à GAE concentra-se na falta de uma teoria do Estado, colocando-o na posição do Rei Filósofo de Platão, capaz de agir e corrigir as falhas de mercado, tanto na visão keynesiana quanto na tradição da *welfare economics*. Como resposta neoclássica à crise de 1929, a “Economia do Bem-Estar” tentou encontrar a função do bem-estar social a partir das noções de maximização e eficiência alocativa em equilíbrio geral, com agentes sociais racionais dotados inicialmente de recursos distribuídos assimetricamente. Dessa forma:

Welfare economics supplies the economist and the politician with standards, at least with some standards, by which to appraise and on the basis of which to formulate policy. Hence, whenever the economist advocates a policy, for example when he favors full employment or opposes governmental interference in economic affairs, he makes a welfare proposition. (SCITOVSKY, 1951)<sup>2</sup>

Embora recomendem políticas econômicas em face das imperfeições do mercado, nenhuma das duas correntes pode ser chamada de economia política nos termos que propomos aqui. Como apontam Rueschemeyer e Evans:

As long as debate is focused exclusively on the question of state action *versus* market functioning, a number of interesting and, in fact, quite critical issues regarding the state itself remain unexplored. **It is one thing to argue that state intervention is necessary; it is quite another to specify the conditions under which effective state intervention will be possible.** (RUESCHEMEYER; EVANS, 1985, p. 46, grifo nosso)<sup>3</sup>

A contribuição do pensamento keynesiano e da Economia do Bem-Estar para a compreensão dos mecanismos econômicos capazes de promover o crescimento não pode ser minimizada, e esse ponto será retomado no próximo capítulo. Por outro lado, ainda que seus proponentes não tenham oferecido explicações específicas para o funcionamento do Estado, sob influência dessas instabilidades e desigualdades inerentes ao desenvolvimento capitalista, a obra de Albert O. Hirschman surgiu, nos anos 1950, como um dos mais instigantes trabalhos de Economia Política no século XX. Inspirado pela noção de desequilíbrio, Hirschman

<sup>2</sup> “A Economia do Bem-Estar fornece parâmetros aos economistas e políticos, pelo menos alguns parâmetros pelos quais avaliar e formular as políticas. Dessa forma, sempre que um economista defender uma política, por exemplo quando ele é a favor de estimular o pleno emprego ou se opõe à interferência governamental, ele fará proposições para o bem-estar.” (tradução nossa).

<sup>3</sup> “Enquanto o debate estiver focado exclusivamente na questão da intervenção estatal *versus* atuação do mercado, uma série de questões interessantes e, de fato, críticas para o Estado permanecerão inexploradas. Uma coisa é argumentar que a intervenção estatal é necessária; outra muito diferente é especificar as condições a partir das quais a intervenção efetiva é possível.” (tradução nossa).

teve como elemento unificador subjacente a toda a sua produção, a busca das “racionalidades ocultas”, que, na interação entre Economia e Política, promovem resultados contraintuitivos e divergentes das previsões da sabedoria convencional dos economistas (HIRSCHMAN, 1983). Combinando a matriz keynesiana das incipientes teorias do crescimento com uma forte influência institucionalista, a abordagem hirschmaniana introduzida em **Estratégia do Desenvolvimento Econômico** (HIRSCHMAN, 1961) trazia os primeiros elementos de uma teoria sequencial do desenvolvimento em que as interações entre o mercado privado e a organização político-administrativa, mais do que inevitáveis, constituem parte importante do potencial progressista nas economias subdesenvolvidas. Ao afirmar a irreduzibilidade do desenvolvimento a uma fórmula geral e universalmente válida, Hirschman defendeu que é na contestação da visão hegemônica e na cogitação do impensável que se encontra o possível. “A essência da abordagem possibilista consiste em descobrir as vias de escape de qualquer conjuntura amordaçante que se apresente” (HIRSCHMAN, 2013a, p. 23, tradução nossa).<sup>4</sup>

Na origem do “possibilismo”, está a tentativa de Hirschman de superar a mútua exogeneização praticada pelos economistas e cientistas políticos. Quando reconhecemos a dimensão política do fenômeno econômico, afirma Hirschman, damos o primeiro passo para compreender as implicações ocultas que, com frequência, se mostram contraditórias. Assim, o que recomenda a teoria econômica nem sempre é o que interessa aos grupos poderosos e politicamente organizados, o que parece irracional quando tomamos um enfoque estritamente econômico. Por exemplo, a teoria da união aduaneira introduzida por Jacob Viner sugere que ela é conveniente quando os efeitos de “criação de comércio” superarem os efeitos do “desvio de comércio”, ao passo que os produtores locais têm mais interesse em defender a união quando os potenciais de desvio são elevados e, com eles, sua captura de novos mercados internacionais (HIRSCHMAN, 2013a). Só podemos compreender, portanto, a amplitude das possibilidades de desenvolvimento ao contemplarmos os efeitos politicamente disruptivos dos fenômenos econômicos (e vice-versa), em uma sequência interativa inevitável. Em **Estratégia** (1961), como veremos em mais detalhes no próximo capítulo, Hirschman defende que o elemento mais restritivo do desenvolvimento tardio não é a falta de recursos para

---

<sup>4</sup> No original: “The essence of the possibilist approach consists in figuring out avenues of escape from such straitjacketing constructs in any individual case that comes up.”.

investimento, mas a falta de capacidade organizativa para decifrar as sequências eficientes e elaborar projetos financiáveis. As forças externas ao mercado serão acionadas ao longo do processo de desenvolvimento pela incapacidade deste em prover todos os serviços necessários ao progresso, e isso implica também a necessidade de constante evolução institucional.

Na introdução de **Bias for Hope: essays on development and Latin America**, publicado originalmente em 1971 sob o título de **Political Economics and Possibilism**, Hirschman afirma que “é amplamente improvável que quaisquer instituições idealizadas pelo homem sejam capazes de acomodar eficientemente e indefinidamente qualquer inovação econômica e tecnológica” (HIRSCHMAN, 2013a, p. 18, tradução nossa).<sup>5</sup> Nessa síntese, Hirschman apresenta o seu “possibilismo” como uma formulação análoga à marxista, mas aplicada à escala menor de mudança institucional, sem a pretensão de transformar tão profundamente o modo de produção vigente. Na opinião do autor, seus fatores políticos corresponderiam ao que Marx chamou de relações de produção, sendo que sua evolução corresponde ao avanço dos fatores econômicos, que seriam as forças produtivas do vocabulário marxista. A imagem da transformação do Estado dentro do próprio modo de produção capitalista apresentada por Hirschman é surpreendentemente parecida com a da Escola da Regulação francesa, que surgiria apenas alguns anos mais tarde, já na “terceira geração”. A concepção regulacionista também aproximou de forma importante o pensamento marxista da tradição institucionalista, elevando o *status* da dinâmica interna do poder estatal, como voltaremos a discutir mais adiante.

Apesar da dificuldade de criar um sistema claro para a abordagem possibilista, Hirschman procurou elencar alguns instrumentos que norteiam a sua economia política, todos inter-relacionados:

- a) *blessing in disguise* — o reconhecimento de que fenômenos entendidos como negativos, normalmente frutos do acaso, podem ter consequências positivas e não antecipadas;

---

<sup>5</sup> No original: “It’s overwhelmingly unlikely that any institutions devised by human minds will be able to accommodate indefinitely and efficiently any new economic and technological change that happens to come along.”.

- b) consequências não intencionais — as consequências que a ação humana gera involuntariamente sobre a transformação social e institucional. Elas costumam ser mais revolucionárias e difíceis de detectar do que aquelas que implementamos conscientemente;
- c) dissonância cognitiva — fenômeno psicossocial que inverte a causalidade convencional do pensamento econômico, reconhecendo que as crenças e atitudes das pessoas mudam para se adequar à experiência real, que, inicialmente, é incongruente com o sistema de valores anterior.

Os *insights* de Hirschman são fundamentais para a retomada do papel do Estado e a explicação da sua potencial influência sobre os fenômenos sociais e o desenvolvimento. Seus exemplos são bastante ilustrativos da mentalidade aberta que o possibilismo requer. Em uma de suas hipóteses, a ética protestante, em lugar de ser a causa do empreendedorismo, como sugeriu Max Weber, seria a sua consequência, um conjunto de crenças socialmente construídas para justificar as ações dos indivíduos. Em outra hipótese, a democracia seria a solução *second best* de anteriores conflitos de dominação (similar ao contrato social hobbesiano), e sua implementação teria promovido a disseminação de valores e práticas que, hoje em dia, pensamos que estão na origem da prática democrática. Não seria a existência prévia de determinados valores o que originou a prática política democrática, mas esta reproduziu-se pelo ajustamento do sistema de crenças, o que é positivo. Essa interpretação tem implicações sobre a relação Estado-sociedade na medida em que admite a mudança de cima para baixo, desde que seja implementada a sequência de ações mais adequadas, levando em conta que a pressão pela adequação institucional vem dos próprios agentes econômicos em desenvolvimento, os quais demandam a correção da trajetória da ação política de acordo com seus interesses. Retomaremos essas questões ao final deste capítulo.

### 2.2.3 Terceira Geração da Economia Política contemporânea (1970- )

A partir dos anos 1970, a evolução da Teoria dos Custos de Transação originou um tipo específico de neoinstitucionalismo liberal, de escolha racional. Nessa corrente, os trabalhos mais influentes, aqui classificados como abordagens de Economia Política, são os de Oliver Williamson e Douglass C. North. Esses autores são os principais expoentes da Nova Economia Institucional (NEI), que apresenta uma teoria explícita sobre o funcionamento das instituições e

organizações a partir dos indivíduos racionais, restringidos pelos limites e incentivos, formais ou informais, que organizam a sociedade, estabelecem as “regras do jogo” (NORTH, 1990) e alteram custos transacionais (WILLIAMSON, 1979). Chang e Evans (2000) classificam esta corrente como institucionalismo “dirigido pela a eficiência”, que entende o surgimento das instituições como estruturas constituídas pela sociedade para suplementar o mercado quando este falha como mecanismo de alocação. Em outras palavras, as organizações privadas ou públicas são constituídas como um contrato racional para a economia de custos de coordenação de decisões individuais, nos mesmos termos da sua origem liberal clássica.

Na TCT contemporânea de Williamson, os fatores geradores de custos de transação foram sistematizados em três categorias para a compreensão da dinâmica institucional: a escolha individual sob racionalidade limitada, complexidade e incerteza; o oportunismo, que é a manipulação deliberada da transmissão de informações assimetricamente distribuídas; e as especificidades dos ativos, que restringem a mobilidade dos recursos para a alocação eficiente do *market clearing* neoclássico. O trabalho de Williamson exerceu grande influência sobre a legislação norte-americana de controle da concorrência ao oferecer argumentos racionais para a concentração de mercado como forma de economia de custos transacionais. Além disso, forneceu uma série de elementos para uma análise da eficiência das instituições políticas e a compreensão do funcionamento do Estado como uma organização. Os limites apontados por Williamson para o funcionamento do mercado de decisões econômicas também se refletem no desenho institucional das organizações, que podem não se adaptar evolutivamente no sentido e na velocidade necessários à eficiência econômica. North (1990) procurou explicar o problema do desenvolvimento a partir dessas trajetórias institucionais divergentes.

Em **Institutions, Institutional Change and Economic Performance** (1990), Douglass North propôs uma teoria das instituições que respondesse como estas evoluem em resposta aos incentivos, estratégias e escolhas, afetando, por sua vez, a *performance* política e a econômica. North define as instituições como “as regras do jogo” que têm a função de reduzir a incerteza ao prover a estrutura do cotidiano. Sendo assim, as instituições definem os limites e as possibilidades de escolha para os indivíduos, como leis, convenções ou códigos de conduta. A trajetória institucional

passa a ser relevante (*path dependence*), e devemos entender a evolução da interação entre a estrutura de incentivos e a reprodução institucional.

Para North, as transformações institucionais ocorrem de forma incremental, na medida em que os atores políticos e econômicos percebem a possibilidade de melhorar sua condição ao produzirem alguma mudança marginal. A *path dependence* converte o modelo neoclássico estático em um modelo dinâmico (evolucionário) do processo econômico, no qual as instituições são resultado de movimentos intencionais e não intencionais dos agentes racionais frente aos incentivos e as restrições que reduzem ou ampliam os custos de transação, incentivando ou desincentivando também a produtividade, o que, por sua vez, leva os países a trajetórias econômicas divergentes.

Apesar de terem evoluído bastante na elaboração das complexidades relativas à reprodução institucional e a seus efeitos sobre a vida material, as abordagens institucionalistas liberais são excessivamente economicistas e não foram bem sucedidas na tentativa de endogeneizar as motivações e preferências individuais. Não fica claro como se dá a transformação das necessidades do mercado em estruturas institucionais concretas e o que garante que indivíduos com tamanhas limitações para a tomada de decisões seriam capazes de exercer essa “meta-otimização” de custos de decisão para o desenho de contratos (instituições) eficientes (CHANG; EVANS, 2000). Além do mais, falta nessa perspectiva algo que já estava presente no possibilismo de Hirschman, que é a função constitutiva das instituições, a qual se manifesta na dissonância cognitiva. As instituições são criadas a partir de determinadas “visões de mundo” que não correspondem, necessariamente, à visão “adequada” de eficiência econômica. A sociedade molda instituições que correspondem às visões de mundo que dela emanam, e estas, após implementadas, são internalizadas e também emanam valores e visões que são internalizadas pela sociedade em um processo “reflexivo” e constitutivo. Isso faz com que agentes em posição privilegiada de decisão e com suficiente discernimento para interpretar essa dinâmica sejam capazes de influenciar a própria visão coletiva de acordo com seus interesses. Para explicar melhor esse processo, a abordagem institucionalista “baseada nos interesses” dialoga tanto com a vertente neoclássica quanto com a marxista da Economia Política contemporânea, como veremos a seguir.

Também nos anos 1970, uma abordagem muito peculiar da Economia Política surgiu de uma mescla da tradição estruturalista com a epistemologia tipicamente liberal. O Marxismo Analítico foi um movimento iniciado por autores como G. A. Cohen, Jon Elster e Adam Przeworski, que se reuniam regularmente em Londres, na Inglaterra, para discutir aspectos teóricos do marxismo contemporâneo. A dimensão analítica, que os aproxima epistemologicamente da tradição liberal, é o comprometimento com as normas científicas convencionais, a conceitualização sistemática e a importância da ação individual (WRIGHT, 1994). A partir disso, a ênfase na construção de modelos teóricos chega ao uso de Teoria dos Jogos, utilizada como uma visão racional da dialética. Essas escolhas também levaram esse grupo a ser chamado de “marxismo da escolha racional”. Por outro lado, Wright aponta quatro elementos que, segundo ele, caracterizam essa corrente como marxista: a absorção e a reconstrução dos temas e argumentos centrais da obra de Marx; a proposição das mesmas grandes perguntas, ainda que as respostas sejam distintas; o enquadramento em uma linguagem profundamente enraizada na obra marxista; e o compartilhamento das principais orientações normativas (WRIGHT, 1994, p. 192). A visão marxista analítica, ao abordar a disputa de interesses como ação racional estratégica para a dominação de classe, aproxima-se ainda mais da Economia Política neoclássica, onde as instituições são instrumentos de que grupos ou indivíduos se utilizam para reforçar sua posição e maximizar seus interesses exogenamente determinados (no caso marxista, pelo interesse de classe definido pela posição na estrutura produtiva).

Ainda na tradição estruturalista-marxista, uma abordagem que seguiu produzindo avanços importantes foi a de influência neogramsciana da Abordagem Estratégico-Relacional (AER) de Jessop (2008). Para a AER, o Estado é um fenômeno complexo e uma relação social, assim como em Poulantzas. O aparato estatal é interdependente de outras instituições e práticas sociais nas quais está enraizado e é dessa interação dialética e estratégica que ele evolui, redefine-se e recalibra suas escalas de poder (JESSOP, 2008, p. 6). A definição do Estado capitalista de Jessop representa uma tentativa de síntese entre as vertentes por ele identificadas em seu texto clássico de 1977, propondo-se a superar o dilema agente-estrutura presente no debate entre marxismo estrutural e instrumental, bem como nas ciências sociais em geral. Há um forte componente institucionalista no Estado

polimorfo de Jessop, que é constituído de um conjunto de organizações e instituições que se relacionam mediante incerteza e cuja natureza depende da formação social e histórica específica. Ao mesmo tempo, esse Estado capitalista se legitima com uma hegemonia intersubjetiva *a la* Gramsci, e sua identidade e suas fronteiras constituem-se em um processo seletivo e estratégico equivalente ao da sociedade na qual está enraizado. O aspecto relacional de Jessop serve, ao mesmo tempo, para negar a possibilidade de uma teoria geral e unificadora do Estado capitalista que se apreende em seu contexto.

Finalmente, o elo mais forte entre as formulações de influência institucionalista e o estruturalismo de corte marxista está na Escola da Regulação francesa, que surgiu inspirada nas transformações capitalistas dos anos 1970, sobretudo a crise do sistema Bretton Woods vigente na “Era de Ouro” (AGLIETTA, 1979). De maneira surpreendentemente similar à definição de Hirschman que referimos anteriormente, os regulacionistas buscam estudar as transformações das formas institucionais capitalistas coerentes com as profundas alterações no regime de acumulação desde o século XIX. Assim, utilizando-se de métodos mais modernos da análise econômica, procuram identificar os “[...] instrumentos capazes de apreender os fatores que explicam o surgimento de novas formas de capitalismo” (BOYER, 2009, p. 21). Sob o impacto de diferentes forças, as instituições do capitalismo transformam-se, e a junção de um certo número de formas institucionais constituem o que chamam de “modo de regulação”. Essas diferentes formas institucionais, ao mesmo tempo, correspondem e dão as condições em que o capital se valoriza no “regime de acumulação” vigente. “Não seria possível conceber uma *economia pura*, isto é, desprovida de toda e qualquer instituição, de forma de direito e de ordem política” (BOYER, 2009, p. 48). As formas institucionais básicas que constituem o modo de regulação são: a relação salarial; a forma de concorrência; a relação monetária; a forma constitucional do Estado; e a inserção no regime internacional.

A sociedade, para a Escola da Regulação, não é constituída de uma multiplicidade de agentes iguais, mas de relações hierárquicas que partem da esfera política, passando pelas formas institucionais, organizações e indivíduos. Os desequilíbrios na esfera econômica refletem-se em “incitamentos” para a redefinição das regras na esfera política e no modo de regulação. Essa “sequência” de

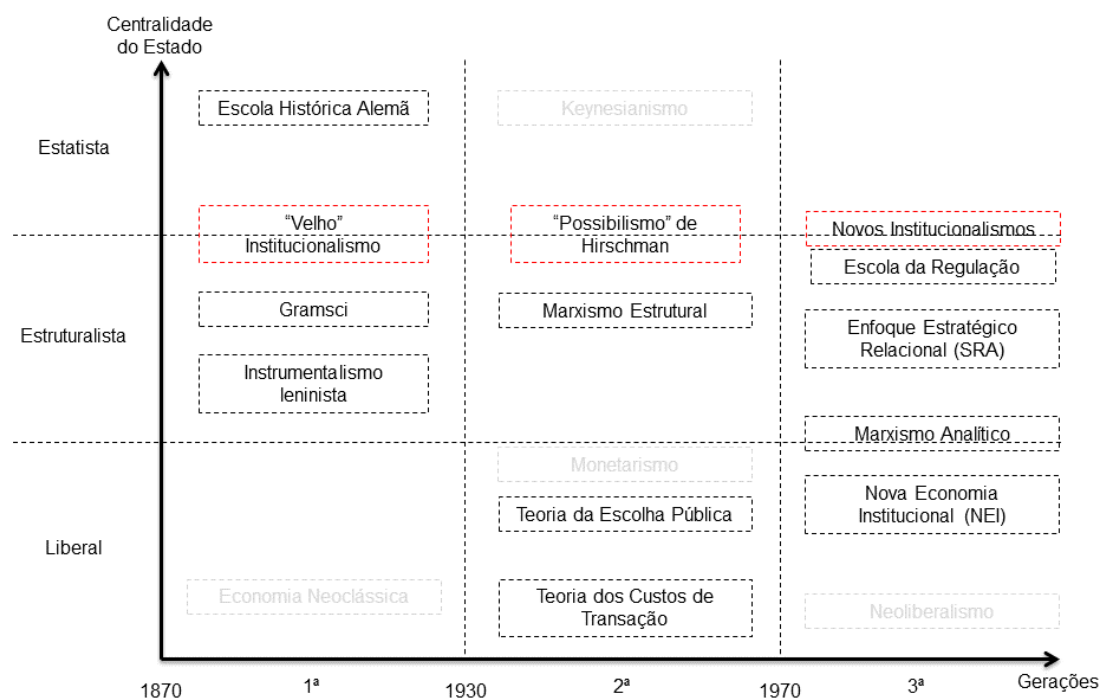


interações *a la* Hirschman, para Boyer (2009), é diferente entre os regulacionistas e os proponentes do neoinstitucionalismo apenas por um aspecto: a maleabilidade do modo de regulação. Como vimos, as formulações mais simplistas do neoinstitucionalismo liberal supõe uma adaptação ágil das instituições, enquanto a Escola da Regulação entende que cerca de 25 anos separam as inovações mais radicais nas formas institucionais da consolidação de um novo modo de regulação. Na periodização desses autores, o capitalismo financeirizado e internacionalizado do regime pós-fordista de acumulação dos anos 1970 estaria ainda em processo de consolidação em um novo modo de regulação, indeterminado, mas de forte relativização do Estado-nação como escala central da esfera política.

Em suas diferentes tradições, a terceira geração do pensamento político-econômico tem sido fortemente marcada pela releitura do institucionalismo e de suas contribuições para a compreensão das formas de organização social em geral e do Estado em particular. Como elemento comum, os novos institucionalistas carregam consigo a preocupação com dois problemas centrais: a dinâmica da relação entre o comportamento social e as instituições; e o processo pelo qual as instituições surgem e se modificam (HALL; TAYLOR, 1996). No final dos anos 1970, o institucionalismo histórico e o institucionalismo sociológico nasceram na Ciência Política como resposta às visões dominantes do Estado marxista, pluralista e funcionalista-estrutural (HALL; TAYLOR, 1996). Os autores da corrente histórica do institucionalismo reconheciam o princípio da visão pluralista de que a disputa de interesses pelos recursos escassos é um fato central da vida política, ao mesmo tempo em que procuravam entender o Estado como um sistema complexo. Contrários às perspectivas que centralizavam suas explicações sobre o funcionamento da organização política na dinâmica social, seu desenvolvimento esteve mais focado na figura do Estado, em particular, na tentativa de “trazê-lo” de volta ao debate acadêmico da época (SKOCPOL, 1985). Nos novos institucionalistas dessa vertente, a Economia Política é central para a compreensão social e deve ser estudada em perspectiva histórica. A natureza estadocêntrica revela uma grande influência da escola historicista alemã, especialmente no trabalho de Max Weber (SKOCPOL, 1985). A rigor, o pensamento institucionalista histórico também sintetiza uma tradição mais estatista, com elementos da tradição marxista e do “velho” institucionalismo.

Hall e Taylor (1996) indicam quatro características próprias desse pensamento, quando comparado com outras vertentes institucionais. Primeiro, o fato de que descrevem muito genericamente as influências das instituições sobre o comportamento dos indivíduos, que não é o objeto central. Em segundo lugar, esses autores dão ênfase à assimetria de poder associada ao funcionamento das instituições. Outro elemento importante é a centralidade dos momentos de crise e grandes inflexões históricas na conformação da trajetória dependente (*path dependent*). E, finalmente, privilegiam as regras e convenções formalizadas, embora reconheçam o papel das instituições informais. A Figura 1, abaixo, ilustra a trajetória das diferentes linhagens de Economia Política ao longo das gerações segundo a centralidade do papel do Estado em cada tradição.

Figura 1 – Tradições da Economia Política contemporânea



Fonte: Elaboração própria.

Entre os trabalhos precursores do institucionalismo histórico, Theda Skocpol (1979), Peter Katzenstein (1978) e Stephen Krasner (1980) argumentam que a Economia Política não pode ser resumida à soma de comportamentos individuais. Em um importante trabalho os autores afirmam:

Until recently, dominant theoretical paradigms in the comparative social sciences did not highlight states as organizational structures or as potentially autonomous actors. Indeed, the term “state” was rarely used. Current work, however, increasingly views the state as an actor that, although obviously influenced by society surrounding it, also shapes social and political processes (EVANS; RUESCHEMEYER; SKOCPOL, 1985, p. vii)<sup>6</sup>

Peter Evans, em artigo seminal sobre o papel do Estado como problema e solução (1993), contribuiu para o que chamou de “terceira onda” de teorias econômicas do desenvolvimento, cuja característica principal é o reconhecimento da importância da capacidade de ação do Estado em termos de preparo dos tecnocratas e de estrutura institucional durável e efetiva. A economia política de Evans tenta conciliar um pensamento desenvolvimentista com uma teoria sobre o funcionamento das instituições políticas a partir de experiências históricas diferenciadas, em uma versão moderna do problema político econômico levantado por Hirschman desde os anos 1950.

### **2.3 Elementos para uma abordagem institucional-possibilista**

Para Peter Evans, os Estados desenvolvimentistas são aqueles que possuem determinados atributos identificáveis. Em primeiro lugar, por influência de Gerchenkron (1962), Evans entende que são Estados capazes de mobilizar os recursos necessários para o desenvolvimento tardio, onde a escala econômica necessária está acima do alcance dos sistemas sociais existentes, tornando-se o organizador ativo do mercado. Em segundo lugar, construindo sobre o trabalho do Hirschman (1961), esse autor apresenta o Estado desenvolvimentista como aquele capaz de incentivar o investimento a compensar os desequilíbrios inerentes ao processo de desenvolvimento, eliminando os seus gargalos. Essas características foram instrumentalizadas por Evans em duas dimensões de uma definição heurística do Estado desenvolvimentista e sua Economia Política:

- a) uma burocracia coerente e capacitada, do tipo weberiana, de recrutamento meritocrático, que proporcione o isolamento necessário em relação às pressões sociais que caracterizam a economia política descrita pelos

---

<sup>6</sup> “Até recentemente, os paradigmas dominantes em Ciências Sociais comparadas não destacavam o Estado como estruturas organizacionais ou como atores potencialmente autônomos. Em realidade, o termo “Estado” era raramente utilizado. Os trabalhos atuais, no entanto, cada vez mais veem o Estado como um ator que, embora obviamente influenciado pela sociedade ao seu redor, também é capaz de moldar os processos sociais e políticos.” (tradução nossa).

utilitaristas, em que o comportamento de rent-seeking e a captura por interesses privados corrói a intervenção pública;

- b) ao mesmo tempo, é necessário um grau de enraizamento (embeddedness) do Estado na sociedade, de maneira que o planejamento das ações públicas esteja aliado às forças que pretende mobilizar, com os “agentes da transformação”.

O que Evans chamou de **Embedded Autonomy** (1995) representa um equilíbrio complexo entre autonomia e inserção, ou “autonomia enraizada”: o Estado promotor do desenvolvimento deve possuir um desenho institucional que o torne autônomo o suficiente para não ser “capturado” pelos interesses privados, mas enraizado o suficiente para mobilizar as transformações com o auxílio dos grupos sociais necessários.

[...] social scientists are looking for optimal policies and states, and that generally means that they are looking for optimal combinations of desirable, but mutually antagonistic ingredients of such states. Thus we look for the correct combination not only of contact and insulation, but of central control and decentralized initiatives, of moral and material incentives, of technical progress and social justice, and so on. (HIRSCHMAN, 2013a, p. 18)<sup>7</sup>

Mais uma vez, a imagem de Evans encontra correspondência no pensamento de Hirschman. A dimensão do enraizamento institucional do sistema político-administrativo é aquela que o capacita a formar coalizões e a envolver os grupos sociais e que Hirschman havia definido como “[...] problema fundamental do desenvolvimento [que] consiste em revigorar a ação humana em determinado sentido” (1961, p. 48). A dimensão da “burocracia weberiana” no sentido da constituição de uma autoridade racional-legal com capacidade organizativa, na **Estratégia** de Hirschman (1961), é um recurso ainda mais necessário nas economias menos desenvolvidas, em que a “habilidade para o investimento” é escassa e limitada a uma pequena parcela do setor moderno. Com uma burocracia capacitada, seria possível buscar a formulação de sequências eficientes do desenvolvimento “não equilibrado”, como veremos em mais detalhes adiante (seção 3.6). Em artigo anterior ao livro de 1995, as conclusões de Peter Evans são

---

<sup>7</sup> “[...] os cientistas sociais buscam as políticas e o Estado ideais, e isto frequentemente quer dizer que eles estão procurando combinações de ingredientes desejáveis, mas mutuamente antagônicos. Portanto, nós buscamos a correta combinação não apenas de contato e isolamento, mas de controle central e iniciativas descentralizadas, de incentivos materiais e morais, de progresso técnico e justiça social e assim por diante.” (tradução nossa).

praticamente as mesmas: a burocracia e a capacidade administrativa devem ser tratadas como bens escassos, sendo que o ajuste das funções do Estado não deve enfraquecê-lo. A proteção política e a qualificação dos tecnocratas é o que habilita o enraizamento a detectar e a mobilizar os atores privados dos diversos grupos sociais sem que uma pequena parte destes “capture” o Estado (EVANS, 1993).

As possíveis combinações das duas dimensões apresentadas por Evans resultam em uma tipologia do Estado que ilustra os efeitos potenciais da falta de enraizamento e/ou capacidade racional-legal burocrática. O Estado desenvolvimentista, exemplificado nas experiências do Japão, da Coreia e de Taiwan, é aquele que combinara sinergicamente essas duas dimensões na promoção industrial, como demonstraram Chalmers Johnson (1982), Alice Amsden (2009) e Robert Wade (1990).

[...] o Estado foi capaz de propiciar o surgimento de um "livre mercado" em vez de permitir a criação de "abrigos rentáveis". Sem a autonomia viabilizada por um poderoso aparelho burocrático, teria sido impossível impor o incômodo da livre competição a um tal conjunto acomodado de capitalistas. (EVANS, 1993, p. 134)

No extremo oposto, o Estado predatório apresentado por Evans é o modelo patrimonialista em que o controle do aparelho público cabe a um pequeno grupo, cujo vínculo se estabelece pelas relações pessoais (1993, p. 119). A autonomia dos Estados predatórios manifesta-se na forma de “poder despótico”, de baixo enraizamento social, e com uma burocracia pouco qualificada, inteiramente voltada para a *rent seeking*. Nesse formato, Evans reconhece o padrão clientelista de captura, que a vertente neoutilitarista tende a generalizar como padrão de comportamento dos agentes políticos maximizadores em qualquer Estado. Diferentemente dos neoutilitaristas, no entanto, a configuração predatória de Evans é apenas uma das possíveis formas de relação Estado-sociedade, exemplificada pelo caso do Zaire, atual República Democrática do Congo, que foi presidido por Mobuto e seu séquito rentista por mais de três décadas.

Quadro 2 – Tipologia do Estado segundo o nível de enraizamento e “weberianismo” burocrático

		BUROCRACIA RACIONAL DO TIPO WEBERIANA	
		Alta	Baixa
ENRAIZAMENTO	Alto	<u>Desenvolvimentista</u> Japão, Coréia e Taiwan	<u>Patrimonial-clientelista:</u> Brasil
	Baixo	<u>Despótico-racional:</u> Índia	<u>Predatório:</u> Zaire (1965 a 1997)

Fonte: Adaptado de Evans (1993).

Embora cada dimensão não seja tão dicotômica quanto a tipologia sugere, Evans ainda propõe duas classificações intermediárias. O caso indiano, no início dos anos 1990, seria o de um país cuja burocracia se assemelha muito ao tipo weberiano, mas “[...] sua relação com a estrutura social convulsiva do país limita de modo mais global sua capacidade de agir” (p. 145), levando alguns críticos a classificar o país como caso de predação. Por outro lado, O Brasil é um caso típico de Estado patrimonialista com alto nível de “captura” pelas elites nacionais. Ainda que apresente alguns “bolsões de eficiência” dentro da estrutura do setor público (que se ampliaram nas duas décadas subsequentes ao artigo de Evans), o Estado brasileiro confronta-se historicamente com as elites industriais do Sudeste e as mais tradicionais, vinculadas ao setor agrícola. Frente às forças que buscam renda na apropriação do Estado, a administração pública ainda é comandada por uma proporção muito grande de cargos comissionados e baixa incidência de recrutamento burocrático nas posições de maior poder sobre o planejamento e a decisão de políticas públicas. Esse é o resultado de um presidencialismo de coalizão com alta concentração decisória no Executivo Federal (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998), em que os órgãos da administração direta são carentes de um corpo técnico qualificado e coerente e as decisões respondem, predominantemente, à dinâmica do mercado político. Veremos algumas especificidades dessa estrutura sob o federalismo pós-1988 no Capítulo 4.

A fragmentação política e a conseqüente falta de coerência das ações políticas acabam reduzindo a resistência ao comportamento rentista. Pelo menos dois trabalhos subsequentes de Evans desenvolvem com mais detalhes cada uma das dimensões da **Embedded Autonomy** (1995). Em **Bureaucracy and Growth: a cross-national analysis of the effects of "weberian" state** (1999), Evans e Rauch de fato partem para a mensuração do nível de “weberianismo” (*weberianess*) em

uma escala elaborada a partir de questionários aplicados em 35 países. Durante três anos, os autores contataram pesquisadores e *experts* em um total de 126 pessoas, cujas obras e experiências profissionais relacionam-se diretamente com o tipo de avaliação que a pesquisa procurou fazer. Motivados pela crescente preocupação, nos anos 1990, com a reforma do Estado e a qualidade dos governos, o modelo elaborado por Evans e Rauch testava a hipótese de que maiores níveis de weberianismo estariam associados positivamente com o crescimento econômico nas décadas de 1970 e 1980. Os autores manifestam, logo no início do trabalho, a insatisfação com as medidas existentes. Dentre elas, o uso, como *proxy* de qualidade dos governos, das avaliações de risco empresarial pelos setores produtivo e financeiro internacionais; bem como as aproximações de capital humano apresentadas pelas novas teorias do crescimento endógeno (ver seção 3.7).

Os dois critérios básicos de Evans e Rauch para elaborarem o questionário que compôs a “escala de weberianismo” foram: o recrutamento meritocrático e a existência de planos de carreira recompensadores no longo prazo. O recrutamento meritocrático, quando isolado dos favorecimentos pessoais e políticos, proporciona uma maior coesão do corpo técnico do Estado a partir do sentimento de pertencimento por virtude, o que estimula a troca e o trabalho conjunto. Isso também proporcionaria um melhor monitoramento e regramento institucional. Por outro lado, a regulamentação de planos de carreira com remuneração proporcional ao mercado e regras transparentes de ascensão real ao longo dos anos contribuem para elevar o custo de oportunidade do engajamento em rentismo de curto prazo, tornando a burocracia técnica menos suscetível à corrupção e aos ciclos políticos e mais comprometida com o desempenho socioeconômico de longo prazo. Esse horizonte alongado de planejamento também é mais favorável aos investimentos públicos em infraestrutura e serviços públicos, o que Hirschman chamou de *social overhead capital* (ver seção 3.6).

Os resultados do modelo de Evans e Rauch são consistentes com a literatura do Estado desenvolvimentista de referência dos autores (WADE, 1990; AMSDEN, 2009; JOHNSON, 1982). Na escala weberiana como no desempenho econômico, os países do Leste asiático superam os da América Latina, que, por sua vez, superam os países africanos. Indo além da mera correlação entre esses elementos, os autores testaram diferentes modelos com variáveis de duas referências tradicionais

da literatura de crescimento econômico. Para Levine e Renelt (1992<sup>8</sup> *apud* EVANS; RAUCH, 1999), as principais variáveis explicativas do crescimento seriam o nível inicial de renda, medido pelo PIB *per capita*, e o nível inicial de capital humano geral, medido pelos anos de escolaridade média da população. Já para Barro (1991<sup>9</sup> *apud* EVANS; RAUCH, 1999), o nível de gastos do governo e a incidência histórica de revoluções seriam variáveis explicativas do fraco desempenho de países subdesenvolvidos. Nos testes realizados pelos autores, em todas as combinações de modelo a escala weberiana mostrou-se o preditor mais eficiente, com maior impacto na elevação do R<sup>2</sup> ajustado.

[...] Weberianness scale score has a consistently significant positive effect on end-of-period investment levels, reinforcing the position generally taken in the case-study literature on “developmental states”, which emphasizes the role of state in elevating levels of private investment as a principal mechanism through which states promote higher rates of growth. (EVANS; RAUCH, 1999, p. 760)<sup>10</sup>

Em outro trabalho de atualização do marco analítico de **Embedded Autonomy**, Evans e Heller (2013) discutem a transformação do Estado e o enraizamento coerente com uma compreensão mais ampla do desenvolvimento no século XXI. Partindo da matriz de Amartya Sen (1999), os autores reconhecem que o desenvolvimentismo centrado na industrialização e na acumulação de capital não é suficiente para o tipo de desenvolvimento humano e generalizado que se espera para o bem-estar de uma sociedade nos parâmetros atuais. No paradigma seniano, o enraizamento democrático é elevado à centralidade do processo de desenvolvimento, dada a sua inter-relação com as liberdades constitutivas e instrumentais (SEN, 1999). No modelo desenvolvimentista clássico dos anos 1960 e 1970, o objetivo do Estado era mobilizar, principalmente, a capacidade empresarial dos grupos empreendedores capitalistas, da mesma forma que prescrevia Hirschman em **Estratégia** (1961). O enraizamento mais importante, naquele momento, foi através dos elos que a burocracia tecnocrática weberiana possuía com o setor privado e sua legitimidade em conduzi-lo, como no caso clássico do MITI

<sup>8</sup> LEVINE, R.; RENELT, D. A Sensitivity Analysis of Cross-Country Growth Regressions. **American Economic Review**, [s.l.], vol. 82, n. 4, p. 942-963, 1992.

<sup>9</sup> BARRO, R. J. Economic Growth in a Cross-Section of Countries. **Quarterly Journal of Economics**, [s.l.], vol. 106, n. 2, p. 407-443, 1991.

<sup>10</sup> “[...] A pontuação na escala de weberianismo tem efeito consistentemente positivo nos níveis finais de investimento, reforçando a posição geralmente adotada pela literatura que estuda casos de estados desenvolvimentistas, cuja ênfase recai sobre o papel do Estado na elevação dos níveis de investimento privado como o principal mecanismo através do qual os estados promovem maiores taxas de crescimento.” (tradução nossa).



japonês (JOHNSON, 1982). O “desenvolvimentismo humano” que se pretende no século XXI requer um enraizamento fundamentado no aprofundamento da democracia como redução das “não-liberdades” e caminho para políticas públicas ampliadoras de capacitações (EVANS e HELLER, 2013).

Em sua abordagem das capacitações, Amartya Sen chama atenção para a liberdade como elemento constitutivo e instrumental do desenvolvimento. Por um lado, desfrutar das liberdades gerais é, em si mesmo, um fator de ampliação do bem-estar e, portanto, constitui parte do desenvolvimento humano, mesmo que não tenha nenhum reflexo sobre os parâmetros econômicos convencionais, como a renda ou o consumo. Por outro lado, o exercício de algumas liberdades instrumentais reflete-se no desempenho geral da economia e da sociedade, bem como na provisão pelo Estado dos serviços básicos e de assistência social, que, por sua vez, também constituem privações de liberdades substantivas dos indivíduos quando são ineficientes. O aprofundamento da democracia a que se referem Evans e Heller é, justamente, o aprofundamento de liberdades constitutivas e instrumentais que promovam a inserção mais generalizada da sociedade na formulação política do Estado e, conseqüentemente, no desenvolvimento de uma forma mais geral, humana e inclusiva. Liberdades políticas, oportunidades sociais e transparência, além de segurança e acesso aos mercados (SEN, 1999), seriam capazes de constituir um círculo virtuoso de expansão das capacitações e, com isso, do capital humano, bem como da eficiência institucional, pois não basta a constituição de uma burocracia qualificada, mas também há um aprimoramento de *accountability*<sup>11</sup> “de baixo para cima” (EVANS; HELLER, 2013).

Dadas a complexidade de ações necessárias para as políticas ampliadoras de capacitações, assim como as reconhecidas tendências concentradoras e circulares do desenvolvimento capitalista (ver Capítulo 3), a ação do Estado para o “desenvolvimentismo humano” é ainda mais importante e difícil. O novo padrão vai além da acumulação de capital para alcançar a provisão de serviços de qualidade que proporcionem as liberdades substantivas, o que envolve uma intervenção mais profunda e politicamente intrusiva do que as antigas alianças com o setor produtivo,

---

<sup>11</sup> Entre as traduções que a Ciência Política vem experimentando para o termo, a nossa preferência é por “responsabilização”, embora ela não transmita completamente a mensagem do termo na língua inglesa e muito menos suas diversas acepções. Em resumo, o termo como está sendo utilizado aqui se refere à transparência e à possibilidade de monitorar e responsabilizar os agentes públicos pelas ações que tomam em nome da sociedade.

desafiando os focos rentistas e a autoridade das elites tradicionais e hegemônicas do padrão anterior. Concomitantemente, a qualificação técnica necessária da burocracia é ainda maior, dada a necessidade de inovações políticas para a “concertação” de um conjunto muito mais heterogêneo e amplo de grupos sociais em face das restrições de recursos públicos nos países em desenvolvimento. Evans e Heller destacam a insuficiência da democracia representativa tradicional no “Sul do planeta”, onde as grandes desigualdades limitam a efetividade do sistema eleitoral tradicional de competição partidária e eleições periódicas. O caminho necessário seria o de ampliar os canais institucionais de *feedback* contínuo junto às classes subordinadas para o desenvolvimento social, o que gradativamente vem ocorrendo em algumas regiões, sendo o Brasil um dos exemplos de avanços dessa nova forma de enraizamento social. Os múltiplos pontos de contato com a sociedade e com uma maior pluralidade de grupos, fazendo uma intermediação coordenada e não impositiva, configura uma forma de “poder autorizado”, com maior capacidade de mobilização e ações ampliadora das capacitações.

Em outro artigo, Chang e Evans (2000) dividiram as abordagens institucionalistas contemporâneas entre as que entendem que as instituições surgem da necessidade de corrigir ineficiências do mercado e as que entendem que as instituições são produto da uma disputa de interesses entre grupos da sociedade. Em ambas as correntes, as versões mais sofisticadas são aquelas que reconhecem a endogeneidade das preferências que concebem as próprias instituições e o seu papel constitutivo das visões de mundo subjacentes. O quadro elaborado por Evans e Heller (2013), em atualização da definição heurística de Evans do início dos anos 1990, mostra que as duas perspectivas não são incompatíveis e podem, inclusive, estar contidas em uma mesma escala de evolução. As figuras do Estado predatório ou patrimonialista têm na sua dinâmica de reprodução institucional um forte componente baseado em interesses de grupos reduzidos e dominantes. No entanto, o Estado desenvolvimentista-humano que aprofunda a democracia e amplia a base do enraizamento, ao mesmo tempo em que avança na escala weberiana burocrática, passa a representar, simultaneamente, tantos interesses múltiplos que se torna, na prática, equivalente ao Estado funcional liberal voltado para a eficiência. Quando os interesses representados são de todos, o particularismo desaparece e cabe ao poder público e sua capacidade de planejamento a decisão das prioridades

e sequências mais eficientes para a promoção do bem-estar coletivo. Parece-nos serem estes os parâmetros do “possibilismo” moderno, sobre os quais debruçaremos nossa crítica à Economia Política do desenvolvimento regional do Rio Grande do Sul. A seguir, essa tarefa se inicia com o papel das desigualdades territoriais no processo de desenvolvimento, que é o problema econômico para o qual queremos delinear as possibilidades de solução.

### **3 A DIMENSÃO TERRITORIAL DO DESENVOLVIMENTO**

Neste capítulo, procuramos recuperar algumas das principais contribuições teóricas sobre as características territoriais do processo de desenvolvimento econômico. Nesse sentido, este não é um exercício exaustivo sobre todas as contribuições à vasta Teoria do Desenvolvimento, mas um difícil trabalho de identificar de que forma evoluiu e se situa a questão regional dentro do problema mais geral do desenvolvimento econômico. Isso nos coloca em um ponto de partida específico na História, que é o período após a Segunda Guerra Mundial, no qual essas teorias nascem com o propósito de estudar a situação peculiar do “Terceiro Mundo”, representado por aquelas regiões do sistema mundial de nações que não lograram a mesma trajetória de crescimento que os países onde ocorreu a industrialização originária.

Durante grande parte da primeira metade do século XX, a dimensão territorial da produção desenvolveu-se em torno da “teoria clássica da localização”, cuja origem remonta, pelo menos, ao trabalho de Von Thünen (1783-1850), que, na primeira metade do século XIX, estudou a localização das atividades agrícolas em função dos custos de transporte até o mercado consumidor. Outro pioneiro da localização produtiva, Alfred Marshall (1842-1924) abordou a “concentração industrial em certas localidades” em sua obra seminal **Princípios de Economia** (1996), na qual aponta razões físicas e da natureza como principal causa da aglomeração. Uma vez situada a indústria, no entanto, Marshall identificou que a localidade passa a desfrutar de uma série de vantagens decorrentes da vizinhança especializada em que diversas pessoas praticam a mesma profissão. A descrição do autor menciona o compartilhamento dos segredos da profissão, aproximadamente o que as teorias mais modernas chamariam de conhecimento tácito socialmente apreendido. Também aparecem explicitamente os benefícios da escala conjunta de produção quando requeridos grandes investimentos em capital fixo, além de um

mercado permanente para a mão de obra. Essas ideias estão na base do que se entende por economias externas de aproximação e contribuíram para a formulação do conceito de “distritos industriais marshallianos”, que é o marco central dos estudos sobre a organização industrial no século XX.

A influência desses autores se estendeu pela primeira metade do século XX, especialmente até os anos 1930. Alfred Weber (1868-1958) e August Lösch (1906-1945) seguiram elaborando os problemas locacionais com base nos custos de transporte e mercado de trabalho para a indústria e a agricultura, buscando elementos objetivos para o cálculo de maximização com restrição espacial. Naquele momento, a hegemonia do pensamento neoclássico da Revolução Marginalista não dedicava atenção especial aos potenciais impactos sistêmicos e dinâmicos sobre o crescimento, que era entendido como uma consequência natural da eficiência dos setores e das localidades. O descontraído exemplo dos vendedores de sorvetes na beira da praia, do matemático Harold Hotelling (1895-1973), ilustra como a busca de ambos pela maximização de lucros com restrição espacial pode levar à aglomeração de atividades que competem pelo espaço, dependendo da distribuição do mercado consumidor (banhistas).

Essas são apenas algumas das questões abordadas pelas teorias da localização, que desenvolveram instrumentos valiosos para a sistematização da dimensão espacial da atividade econômica. No entanto, nenhum dos modelos dessa geração estava associado à questão do planejamento para o melhor desempenho de longo prazo da produção e do emprego. Os livros de Walter Isard, a partir dos anos 1950, marcam a síntese do pensamento locacional que ficou conhecida como Ciência Regional, cuja influência maior se iniciou após os anos 1970, tornando-se o *mainstream* do pensamento regional contemporâneo, como veremos no final deste capítulo. Para o propósito maior deste trabalho, cabe debruçarmo-nos um pouco mais sobre as teorias que, a partir da Grande Depressão, perceberam a importância dinâmica de longo prazo do desenvolvimento econômico (regional).

### **3.1 Transição para as teorias do desenvolvimento**

Na manhã de 24 de outubro de 1929, o pensamento econômico chegou a um ponto de inflexão importante, após quase meio século de hegemonia liberal neoclássica. A devastadora crise econômica que se arrastou pela década seguinte, culminando com a Segunda Guerra Mundial e a destruição europeia, contribuiu para

a proliferação de novas teorias econômicas voltadas para a crise da economia liberal internacional. Nesse contexto, John Maynard Keynes tornou-se a principal — ou mais popular — liderança intelectual na contestação do pensamento dominante, elaborando as causas para a retroalimentação dos ciclos econômicos de curto prazo via princípio da demanda efetiva, o que fortaleceu as bases para a intervenção ativa do Estado. Sua influente obra ensejou o rótulo de “revolução keynesiana” ao período. A principal motivação desse redirecionamento teórico estava associada à prevenção dos equívocos que levaram à Grande Depressão. Ao reabrir a questão da regulação estatal para a manutenção do pleno emprego, a teoria econômica voltou a se deparar, inclusive, com as potenciais restrições para o desenvolvimento capitalista de longo prazo. O planejamento econômico entrou na agenda também do Ocidente, especialmente diante da alternativa ainda forte do modelo soviético.

A atenção acadêmica dos anos 1940 voltou-se, então, para os fundamentos do crescimento sustentado do capitalismo em um horizonte mais longo. Paul Streeten (1984) cita Jacob Viner, um dos pioneiros da Teoria do Desenvolvimento econômico e que, mesmo se opondo fortemente ao planejamento e à intervenção do Estado, defendeu as políticas públicas de longo prazo.

It is the special function of the social scientist to attract attention to the policies necessary if assurance is to be had that there shall still be life, if not for us, then for our descendants, after the short run is over. (VINER, 1951, p.372<sup>12</sup> *apud* STREETEN, 1984, p.349)<sup>13</sup>

E foi nesse contexto que, em 1939, R.F. Harrod escreveu **An Essay in Dynamic Theory**, derivado de um trabalho precedente, de 1936, intitulado **The Trade Cycle, An Essay**. A análise de Harrod em **Trade Cycle** foi influenciada pela teoria keynesiana. Sua interpretação da instabilidade do emprego e no avanço econômico o levou, já em 1936, a tocar em pontos fundamentais para o seu modelo dinâmico de 1939, como as perspectivas de crescimento populacional e do fluxo de inovações (ROSTOW, 1990). Entre a Revolução Marginalista, que promoveu a hegemonia do pensamento liberal a partir de 1871, e o final da Primeira Guerra Mundial, o crescimento econômico era algo dado como natural nos países mais desenvolvidos, em ascensão para maturidade industrial. Apenas na virada dos anos

---

<sup>12</sup> VINER, J. **International Economics**. Glencoe: Free Press, 1951.

<sup>13</sup> “É função especial do cientista social a de atrair atenção para as políticas necessárias para a manutenção da vida, senão para nós, para nossos descendentes após o término do curto prazo.” (tradução nossa).

1940 do século XX é que Harrod, e alguns anos mais tarde Domar (1946), produzindo independentemente, criaram os primeiros modelos específicos para explicar o crescimento. Os modelos de Harrod e Domar fundaram a Economia do Crescimento e possuíam o apelo de serem baseados em apenas dois conceitos básicos. Do lado da oferta, o modelo apresentava a relação marginal capital-produto ( $v$ ), correspondente ao aumento marginal na produção final para cada unidade investida; enquanto, do lado da demanda, estava a propensão marginal a poupar ( $s$ ) (ROSTOW, 1990; BRESSER-PEREIRA, 1975; HIRSCHMAN, 1961).

Simplificando, o modelo dinâmico de Harrod-Domar apresenta o investimento como função das expectativas adaptativas dos empresários, tendo a dupla função de multiplicador da demanda agregada e ampliador da oferta. A condição de equilíbrio entre oferta e demanda no pleno emprego requeria uma taxa de crescimento ideal do investimento e, conseqüentemente, do produto e da renda, cuja instabilidade inerente foi caracterizada pela metáfora do “fio da navalha”. Assim como para Keynes, o equilíbrio de pleno emprego seria apenas uma das inúmeras situações possíveis, sendo improvável e instável. As expectativas dos empresários são determinantes do nível de investimento planejado a partir da observação da variação entre o produto efetivo em comparação com aquele que era esperado no período anterior. Como o investimento será sempre uma proporção ( $v$ ) do crescimento da renda realizada (que se altera com o surgimento de inovações), só haveria investimento planejado ( $I_p$ ) quando o crescimento fosse positivo, e, mais do que isso, haveria apenas uma taxa de crescimento que o igualaria ao investimento realizado ( $I_r$ ). A “taxa garantida” de crescimento ( $G_g$ ), no modelo Harrod-Domar, é justamente aquela que usa a plena capacidade produtiva ao igualar investimento e poupança planejados e realizados. Assim, o equilíbrio entre oferta e demanda no pleno emprego ocorre quando o montante poupado da renda ( $sY$ ) é igual à proporção da renda ampliada reinvestida em capital ( $v\Delta Y$ ), ou seja, quando a taxa de crescimento realizada  $(\Delta Y/Y) = (s/v)$ .

Nesse modelo, em que os ciclos inflacionários e recessivos são recorrentes devido à instabilidade e à improbabilidade do equilíbrio, o mesmo Estado keynesiano teria a atribuição anticíclica na busca do pleno emprego com uma taxa garantida de crescimento. A perspectiva de crescimento introduzida pelos autores keynesianos trouxe nova luz às interpretações sobre a crise de 1929 e às medidas necessárias

para não a reproduzi no mundo desenvolvido em estagnação. Parte do apelo do modelo estava no momento crítico da economia internacional e na descrença na capacidade do livre mercado de levar os países naturalmente para uma trajetória de bem-estar. No entanto, como afirmou Hirschman, esse sistema de crescimento se sustenta na noção de que as decisões de investimento e poupança são independentes, em que o suprimento da economia é função da renda *per capita* e da propensão marginal a poupar ( $s$ ), que permite a igualdade entre  $sY=S=I$  (HIRSCHMAN, 1961, p. 58). Essa ideia se aplica mais ao mundo capitalista avançado, onde é igualmente plausível supor uma estabilidade de longo prazo no coeficiente técnico  $v$  de capital-produto. Nas regiões “subdesenvolvidas”, a maior interdependência entre as decisões de poupar e investir torna o suprimento da economia dependente da ação estatal de remoção de barreiras e de realização de investimentos, não apenas da indução de expectativas privadas.

Uma das críticas mais importantes ao modelo pioneiro de Harrod-Domar veio do paradigma neoclássico do pensamento econômico. Robert Solow foi o primeiro e principal expoente da teoria do crescimento neoclássica, oferecendo uma solução simples para os “problemas de Harrod” e que poderia levar as economias ao equilíbrio de pleno emprego como condição normal e estável. O ponto fundamental levantado por Solow diz respeito à substitutibilidade entre os fatores de produção, capital ( $K$ ) e trabalho ( $L$ ). Ao introduzir a hipótese de que  $K$  e  $L$  são substitutos entre si e que em um mercado competitivo os seus preços são flexíveis e ajustados pela oferta e demanda, Solow tornou o coeficiente técnico ( $v$ ) uma variável cuja grandeza se ajusta para retornar ao equilíbrio de pleno emprego, enquanto, no modelo keynesiano, a mesma é constante no curto prazo. Nesse modelo tradicional de crescimento, portanto, com o retorno dos fatores sendo decrescente na margem e constante à escala de produção, a livre mobilidade de fatores em mercados competitivos levaria ao equilíbrio de convergência do desempenho econômico e da renda *per capita* dos países e regiões do mundo, viabilizando o *catch-up* sem a intervenção autoritária do Estado. Se verificada, a explicação do crescimento pelo modelo de Solow representaria uma generalização válida para qualquer economia, independentemente do nível de desenvolvimento inicial.

Frente à crescente desigualdade internacional que se apresentava naquele período, um dos mais importantes estudos que buscou comprovar a tese de Solow e

que manteve a utopia da convergência autorregulada das rendas *per capita* foi o de Simon Kuznets (1955). Em uma série de trabalhos seminiais, Kuznets reuniu extensas estatísticas para compreender a desigualdade de renda no processo de crescimento econômico.<sup>14</sup> Uma das principais conclusões do autor em defesa dos modelos tradicionais sugere que a desigualdade de renda ocorre apenas nos estágios iniciais do crescimento, voltando a convergir no longo prazo em uma trajetória na forma de U-invertido. Esse fenômeno foi estudado por Jeffrey G. Williamson (1965), que testou a hipótese de Kuznets para uma série de países ao medir a dispersão da renda entre estados norte-americanos (intranacional) e entre nações de diferentes níveis de desenvolvimento (internacional). Mantinha-se, assim, o otimismo sobre a capacidade do mercado de alinhar o desenvolvimento internacional nas décadas seguintes.

No entanto, após a devastação do continente europeu na Segunda Guerra e o fim da era colonial na África e na Ásia, proliferaram as regiões relativamente atrasadas e suscetíveis à disputa entre EUA e União Soviética, tornando o momento pouco propício para a mera observação dos mecanismos de mercado. Os Acordos de Bretton Woods, em 1945, formataram a nova arquitetura do sistema internacional, em que os Estados Unidos assumiam, definitivamente, a posição hegemônica no Ocidente, atuando como promotor da estabilidade e dos bens públicos necessários ao funcionamento da economia liberal internacional (GILPIN, 1987). Entre 1945 e 1947, foram fundados a Organização das Nações Unidas, o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e firmado o Acordo Geral de Tarifas (GATT), precursor da Organização Mundial do Comércio (OMC). O encontro também definiu o novo padrão monetário internacional baseado no dólar, cujo valor estaria ancorado no ouro e garantido pelo Federal Reserve norte-americano. Desse enorme conjunto de ações, surgiu o Plano Marshall, um conjunto de ações bem sucedido de reconstrução da Europa, e, com ele, o otimismo em relação à capacidade de promover o desenvolvimento de forma planejada a partir do Estado.

Já no início dos anos 1940, haviam surgido os primeiros trabalhos acadêmicos preocupados com a reconstrução que o Plano Marshall viria concretizar.

---

<sup>14</sup> Além do artigo de 1955, Kuznets publicou uma série de outros 10, entre 1956 e 1967, em diversas revistas, sob o título de **Quantitative Aspects of the Economic Growth of Nations**.



Naquele momento, nasceu uma nova e promissora especialização dentro do campo da Economia, com a designação de “Teoria do Desenvolvimento Econômico”. Diferentemente da Economia do Crescimento, cuja preocupação central era o aumento sustentado da produção e da renda no longo prazo, as teorias do desenvolvimento buscam entender o caminho da “*transformação* de um tipo de economia *em* algum outro tipo mais evolvido” (HIRSCHMAN, 1961, p. 86). Como disse Meier (1984), a economia do desenvolvimento não surgiu como uma mera disciplina teórica, mas como uma necessidade da formulação de políticas públicas para a superação da condição de atraso (*backwardness*). Isso significa dizer que a preocupação central do desenvolvimento é, na sua origem, relativa e, de certa forma, regional, na medida em que busca entender como algumas regiões e/ou países do mundo podem atingir o mesmo nível de progresso material e humano que outras já atingiram e com as quais se comparam.

[...] estamos aprendendo uma das características específicas do processo de desenvolvimento nos países subdesenvolvidos hodiernos, a saber, o fato de serem retardatários. Essa condição os força a criar o desenvolvimento por um processo menos espontâneo e mais refletido do que ocorreu nos países onde o processo primeiramente se verificou. (HIRSCHMAN, 1961, p. p.23)

Além do mais, a Economia do Desenvolvimento ofereceu, simultaneamente, visões do problema e do processo. Voltadas para a orientação das políticas públicas, suas teorias também carregam diferentes formulações estratégicas para a superação do subdesenvolvimento, envolvendo a intervenção do Estado. Para Hirschman, o desafio do desenvolvimento é, justamente, o de “[...] gerar e revigorar a ação humana em determinado sentido” (1961, p. 48), através de planos e incentivos. Ao mesmo tempo, desde Schumpeter (1982), cuja obra seminal sobre **A Teoria do Desenvolvimento Econômico** data de 1911, os economistas já entendiam que o desenvolvimento ocorre a partir da mudança estrutural e não apenas do crescimento do produto. Por essa razão, o foco principal dos pioneiros da Economia do Desenvolvimento no pós-guerra esteve no fenômeno da industrialização.

Hirschman, em sua clássica revisão crítica das teorias do desenvolvimento, em 1979, apresentou a tipologia mais utilizada para descrever o lugar da Economia do Desenvolvimento dentro do pensamento econômico. A tipologia das teorias formuladas nos anos 1940 e 1950 foi elaborada pelo autor em duas dimensões:

aceitação, ou não, de um modelo único de teoria (*monoeconomics claim*) e a hipótese de benefícios mútuos nas relações econômicas internacionais. Na primeira dimensão encontra-se crítica aos modelos de Harrod-Domar e Solow. Na forma em que foram concebidos, tais modelos reivindicam aplicabilidade geral, ao passo que é possível argumentar que, em países subdesenvolvidos, as características estruturais e institucionais demandam modelos explicativos específicos, como defendeu Gerschenkron (1962), ao dissertar sobre o atraso econômico na Rússia do século XIX. Se, por um lado, os países retardatários têm a vantagem do aprendizado das inovações promovidas no centro desenvolvido, por outro, introduzem indústrias intensivas em capital em regiões abundantes em mão de obra, o que se tornou um problema clássico no debate sobre a dinâmica de economias duais na segunda metade do século XX, como veremos adiante.

A segunda dimensão da tipologia de Hirschman diz respeito à transmissão inter-regional e internacional do progresso, para usar as mesmas palavras do autor em **Estratégia** (1961). Algumas matrizes teóricas contemplam a possibilidade de que o contato entre regiões de diferentes níveis de desenvolvimento e estrutura econômica pode gerar benefícios mútuos, seja pela livre interação das forças de mercado, seja com as devidas estratégias de proteção comercial. Não seria o caso da visão do sistema mundial de dominação de corte marxista, em que as regiões da periferia internacional cumprem um papel subsidiário e auxiliar ao regime de acumulação do centro.

Quadro 3 – Tipologia das teorias econômicas segundo Hirschman

GERA BENEFÍCIOS MÚTUOS?	TEM APLICABILIDADE GERAL?	
	Sim	Não
Sim	Economia ortodoxa	Economia do Desenvolvimento
Não	Marxismo	Neo-Marxismo

Fonte: Adaptado de Hirschman (2013b).

Embora o problema do desenvolvimento já apresentasse uma dimensão regional latente, os modelos teóricos pioneiros dos anos 1940 ainda não contemplavam o planejamento econômico voltado para os desequilíbrios territoriais subnacionais. Paul N. Rosenstein-Rodan, por exemplo, estudando a questão do baixo desenvolvimento regional europeu do leste, publicou **Problems of Industrialization of Eastern and South-Eastern Europe**, em 1943. O trabalho apresentava uma proposta de estratégia para a reconstrução da região que se

fundamentava em um bloco de investimentos simultâneos em diversos segmentos, que ficou conhecido como estratégia do *big push* (grande impulso). Essa estratégia de “crescimento equilibrado” concentrava-se na formação de um mercado interno capaz de consumir a produção dos diversos setores, o que requeria uma dispersão de investimentos e, conseqüentemente, da renda gerada por toda economia. A existência de um grau de interdependência na cadeia de insumo-produto poderia representar um gargalo para o progresso, caso os investimentos se concentrassem em apenas um estágio, portanto, o grande impulso elevaria todos simultaneamente.

A estratégia “equilibrada” foi amplamente criticada por Hirschman em **Estratégia do Desenvolvimento Econômico** (1961). Pelo menos dois grandes problemas são apresentados por esse autor. Em primeiro lugar, uma estratégia que ataque simultaneamente todas as áreas demandaria um volume de recursos que, normalmente, os países subdesenvolvidos não possuem, dependendo do capital estrangeiro e de sua busca por rentabilidade. Em segundo lugar, a elevação da atividade em todos os setores ao mesmo tempo não é coerente com a noção de que o processo de desenvolvimento envolve, necessariamente, a transformação para uma estrutura produtiva mais moderna e dinâmica, que é base da estratégia proposta por Hirschman, o que veremos em mais detalhes adiante.

As regiões-alvo dos sistemas de desenvolvimento apresentados como “pioneiros” são os países subdesenvolvidos, pensados como totalidade econômica. Embora os instrumentos teóricos necessários para a compreensão da dinâmica espacial da economia já existissem, apenas alguns anos mais tarde é que a questão regional se tornou parte do planejamento e das estratégias para o desenvolvimento. De certa forma, a “teoria locacional” atuava como subsidiária quantitativa da análise do mercado interno e da otimização das cadeias produtivas, mas os desequilíbrios espaciais como problemas sistêmicos, potencialmente danosos para o progresso, eram tratados “lateralmente” como epifenômeno da heterogeneidade estrutural dos capitalismo tardios, como veremos mais claramente no pensamento latino-americano, mais adiante.

### **3.2 A teoria da base exportadora**

A teoria da base exportadora foi desenvolvida de forma pioneira por Douglass North, em um artigo de 1955 chamado **Location Theory and Regional Economic Growth**. Neste trabalho, North critica parte das teorias da localização elaboradas na

primeira metade do século XX, em especial a aplicação ao crescimento econômico regional proposta por E.M.Hoover, entre os anos 1930 e 1940. O ponto de partida de North é a crítica à discrepância entre a experiência histórica dos Estados norte-americanos e a descrição das etapas do crescimento regional a partir das teorias locais. Os estágios de desenvolvimento apresentados por E.M.Hoover e Joseph Fisher, em 1949, pareciam apenas reproduzir a trajetória de desenvolvimento europeia, desconsiderando o caráter específico em que se deu a colonização e formação econômica do “novo mundo” (NORTH, 1955).

No modelo sequencial criticado por North, o desenvolvimento regional ocorreria em cinco etapas. Na primeira delas, desenvolver-se-ia a atividade agrícola, predominantemente voltada para a subsistência da população rural, que é o principal grupo social. A seguir, após o avanço dos meios de transporte, haveria um desenvolvimento comercial e uma maior especialização local, o que contribuiria para o desenvolvimento da manufatura voltada para o mercado da região. A terceira etapa viria com a transição entre diferentes culturas agrícolas em virtude da maior intensidade do comércio com outras regiões e do ajustamento das taxas de lucro. Em um quarto momento, com o crescimento populacional nessas áreas e a queda dos rendimentos marginais da agricultura, a região seria “forçada” a industrializar-se. O processo de industrialização subdivide-se, nesse caso, em pelo menos dois estágios, sendo o primeiro aquele em que se desenvolvem as atividades tradicionais, como é o caso das indústrias de alimentos, madeira e têxtil. Em um segundo estágio de industrialização, o maior consumo de recursos naturais leva à criação de indústrias químicas, de refino, metalurgia, etc. Finalmente, como ápice do processo de desenvolvimento capitalista, a região especializar-se-ia na produção voltada para a exportação, capaz de suprir regiões mais pobres com capital e mão de obra qualificada (NORTH, 1955, p. 245).

Em realidade, a colonização do continente norte-americano foi um empreendimento capitalista cujo objetivo fundamental era o de produzir bens para serem comercializados externamente, diferentemente da hipótese de que o desenvolvimento começaria, invariavelmente, na agricultura de subsistência (NORTH, 1955, p. 245). Foi o caso do noroeste norte-americano, onde o crescimento acelerado entre a segunda metade do século XIX e o primeiro quarto do século XX foi consequência, principalmente, das exportações básicas, em especial

da madeira e do trigo. O desenvolvimento dessa região não foi decorrência da transição gradual das necessidades locais, como os teóricos da localização sugeriam. A ideia central da teoria de North para o crescimento regional, portanto, volta-se para os impulsos decorrentes da demanda externa por bens de exportação e seus efeitos multiplicadores na região, cuja matriz estava dada pela revolução keynesiana. Ao mesmo tempo, a especialização regional origina-se na concepção ricardiana de vantagens comparativas, supondo que a base de exportação será constituída pela produção intensiva naqueles fatores relativamente mais abundantes na região-objeto (ou localidade).

O desenvolvimento de uma base produtiva voltada para a exportação depende de alguns fatores adicionais, do ponto de vista tanto da demanda como da oferta. Por um lado, variações no nível de renda das regiões, a elasticidade-preço, bem como a oferta de substitutos próximos podem alterar exogenamente o impulso externo à economia local. Consequentemente, fatores locacionais e demais custos assumem papel importante na concorrência inter-regional. Mas, uma vez constituída uma base “exportável”, a importante conclusão de North é que o desenvolvimento de uma manufatura associada é um processo natural, que se beneficia de forma cumulativa das economias externas que vão sendo geradas em torno do centro nodal. Esse centro nada mais é do que o ponto de referência comercial para as transações com as outras localidades, que determinam o padrão de urbanização e desenvolvimento social ao seu redor. É de grande importância para o argumento do autor o fato de que não existem evidências de que a base exportadora seja “forçada” a industrializar-se, podendo a atividade primária ser a principal geradora de poupança local e financiadora do consumo secundário e terciário na região. No entanto, o tipo de produção que constitui a base de exportação é que irá determinar o tipo de manufatura que se desenvolve de forma auxiliar e para o consumo local, bem como os serviços, a qualidade da mão de obra e os principais traços sociais da região.

A única dificuldade do processo de industrialização, diria North, advém da tentativa de criar indústrias impróprias para a região, que necessitem proteção para concorrer com o mercado extralocal. Isso não seria necessário na teoria da base exportadora, pois ela sustenta certo otimismo quanto ao desenvolvimento de longo prazo das regiões. Em princípio, o crescimento regional ocorre de forma desigual e

proporcional aos efeitos cumulativos das exportações. Os primeiros estágios do progresso regional seriam, ainda, muito dependentes do financiamento pelos capitais externos, que ali encontram possibilidades de lucro. No entanto, à medida que a renda e a poupança local aumentam, amplia-se a capacidade de reinvestimento, ao mesmo tempo em que os sistemas de transporte se modernizam, reduzindo custos. Os núdulos que concentram o crescimento regional tenderão a diversificar cada vez mais sua produção, e a probabilidade do surgimento de novas atividades de exportação é cada vez maior. Junto com a elevação do nível de renda e a diversificação, ocorreria uma lenta perda de identidade regional, que antes era fortemente condicionada pela base exportadora mais especializada. Por fim, esses centros podem exportar capital e mão de obra qualificada para regiões menos desenvolvidas, e, no longo prazo, a tendência apontada por North é de convergência das rendas *per capita* em decorrência dessa mobilidade de fatores.

Evidentemente, North inspira-se no estudo de caso norte-americano, de forma que a mesma crítica que ele faz em relação a seus predecessores pode ser feita a ele, na medida em que esta trajetória prevista não condiz com a história das regiões subdesenvolvidas. A dinâmica entre a base exportadora e os demais setores na reprodução do subdesenvolvimento foi mais bem explorada na tradição teórica estruturalista da América Latina, a partir dos anos 1960, nos trabalhos da Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina (CEPAL) e de Celso Furtado.

### **3.3 A visão sistêmica do subdesenvolvimento no pensamento da CEPAL**

No plano internacional, a persistência da condição de atraso da periferia do capitalismo negava a hipótese de convergência do desenvolvimento. Tornava-se cada vez mais evidente o caráter diferenciado do processo de consolidação do capitalismo retardatário. Com a inserção periférica dos países da América Latina no sistema mundial de comércio e acumulação, algumas regiões passaram a conviver com a persistência do que J.H.Boeke chamou de “economia dual”<sup>15</sup>. O dualismo é a coexistência, em um país (ou região), de diferentes estágios de desenvolvimento das forças produtivas. Uma economia dual “típica” é aquela que apresenta um setor “moderno”, no qual penetrou o modo capitalista de produção assalariado de maximização de lucros, ainda que as atividades sejam do tipo tradicional (ou pouco

---

<sup>15</sup> O termo é atribuído a Boeke por uma série de trabalhos publicados nos anos 1940 sobre o desenvolvimento das Índias Holandesas Orientais.

dinâmicas). Simultaneamente, apresenta um setor atrasado, considerado aquele em que predominam atividades primárias de subsistência ou pré-capitalistas.

As ideias J.H.Boeke chegaram ao pensamento latino-americano, assim como a obra seminal de W. Arthur Lewis, que, em 1954, escreveu **Economic Development with Unlimited Supplies of Labour**. Tendo influenciando o estruturalismo cepalino, Lewis tratou da dinâmica de migração da mão de obra rural para os centros industriais-urbanos no processo de crescimento, bem como do papel do subemprego e da informalidade como lastro de absorção desse contingente. Esse processo, quando combinado com a criação de indústrias capital-intensivas e poupadoras de mão de obra em países pobres, retroalimenta o “subdesenvolvimento”. Uma economia é tão subdesenvolvida quanto for a participação relativa do seu setor atrasado (FURTADO, 2000; SUNKEL, 1970). No caso latino-americano, a dinâmica do subdesenvolvimento foi associada à condição sistêmica de uma forma especial de dualismo, que Aníbal Pinto (1970) chamou de “heterogeneidade estrutural”, que é retroalimentada pela inserção internacional “dependente”. Há uma forte analogia com o modelo de causação cumulativa de Myrdal (1960), como veremos adiante. Voltemo-nos, antes, para a interpretação específica da CEPAL.

A constatação dessa característica estrutural distintiva da periferia do sistema mundial foi retratada de forma pioneira pela CEPAL, constituída em 1948, no bojo da revolução keynesiana. A motivação para a criação desse órgão veio na esteira do lançamento do Plano Marshall e da pressão dos países menos avançados sobre o novo sistema das Nações Unidas (BIELSCHOWSKY, 2000). O texto fundante da escola cepalina, escrito por Raul Prebisch em 1949, foi referido por Hirschman como o “Manifesto Latino-Americano”. Com o objetivo de discutir o desenvolvimento do continente e seus principais problemas, Prebisch (2011) sentou as bases para um programa de pesquisa que influenciou todas as gerações posteriores da Economia do Desenvolvimento. As bases metodológicas do estruturalismo-histórico influenciaram autores fundamentais para a compreensão do desenvolvimento periférico, como Celso Furtado e o próprio Hirschman. A reflexão desenvolvida pelo programa de pesquisa cepalino representou uma crítica profunda e bem elaborada aos modelos tradicionais e universalistas do crescimento econômico e suas etapas,

até aquele momento condicionados pela realidade histórica dos países que primeiro se desenvolveram.

A “região-objeto” do início do pensamento cepalino era o país como um todo e sua relação com o sistema maior de acumulação internacional. Nesse sentido, a inserção periférica foi trabalhada em pelo menos duas dimensões importantes. Em primeiro lugar, a constatação de que, contrariamente à suposição do modelo neoclássico ricardiano de vantagens comparativas no comércio internacional livre, havia uma tendência histórica à deterioração dos termos de intercâmbio em favor do centro desenvolvido do capitalismo mundial. O fenômeno foi explicado por Prebisch como consequência do excesso de mão de obra agrícola e da baixa organização dos setores produtivos agrícolas, que impulsionavam descontroladamente a produção além do crescimento da demanda internacional, deprimindo os preços de exportação. As consequências do excedente estrutural de mão de obra, nesse momento, já ganhavam atenção dos principais teóricos do crescimento, como Arthur Lewis e Nurkse (FURTADO, 2000).

Essa dinâmica provocava, em segundo lugar, uma vulnerabilidade externa estrutural nas economias subdesenvolvidas. Enquanto a elasticidade da demanda internacional por produtos primários era baixa e a rigidez da oferta agrícola dificultava os ajustes dinâmicos aos ciclos econômicos, crescia rapidamente a demanda internacional por bens industrializados, cuja oferta é flexível. Assim, a piora dos termos de troca provocava o desequilíbrio do balanço de pagamentos, estimulando o desenvolvimento *hacia adentro* pelo processo de substituição de exportações. No entanto, o avanço do processo de industrialização levava a uma nova etapa de demandas periférica pela produção industrial do centro, elevando o custo das importações, cada vez mais intensivas em capital, e tornando o desequilíbrio externo um problema crônico, que se reproduzia até que se concluíssem todas as etapas da industrialização.

Simultaneamente, a visão sistêmica que se desenvolvia na CEPAL procurava apontar os condicionantes internos que, combinados com o tipo específico de inserção internacional, contribuíam para a persistência da condição de atraso. Por um lado, havia a herança dos tempos coloniais, de baixa diversificação da base econômica e de exportação. Nesse contexto, as economias latino-americanas desenvolveram-se com baixos níveis de produtividade, com rara exceção para



alguns setores exportadores, o que comprometia a formação de poupança interna para financiar os investimentos necessários, especialmente em infraestrutura e no que Hirschman chamou de *social overhead capital* (SOC)<sup>16</sup>. A baixa produtividade da mão de obra e a reduzida taxa de poupança comprometem, assim, as possibilidades de acumulação de capital, especialmente em tempos de escassez de financiamento externo. À incapacidade de formar a poupança necessária para a continuidade dos investimentos Prebisch chamou de “insuficiência dinâmica” (BIELSCHOWSKY, 2000).

No entanto, foi apenas depois dos anos 1960 que a interpretação cepalina se complementou e avançou para as etapas posteriores da industrialização e seus recortes subnacionais, em parte como consequência da contribuição das teorias da dependência. Dentro do sistema mundial de acumulação, o processo de industrialização periférico desenvolvia camadas sociais com padrão de renda e consumo equivalente ao dos países desenvolvidos. Consequentemente, as etapas subsequentes da industrialização periférica foram condicionadas por esse círculo de consumo das camadas de alta renda, reproduzindo os padrões dos países avançados. A importação de tecnologias poupadoras de mão de obra realimentava a dificuldade dos setores modernos de absorverem seu excesso proveniente das zonas rurais, reduzindo a participação dos salários na renda nacional. O setor moderno, com isso, desenvolveu-se com reduzida capacidade multiplicadora sobre a economia local, concentrando-se no entorno de um círculo reduzido de consumidores de alta renda e com crescentes componentes importados, levando a uma tendência de estagnação, apontada por Celso Furtado. Para que haja o desenvolvimento, é necessário que, simultaneamente, a taxa de crescimento do setor atrasado seja superior à taxa de crescimento global da economia, promovendo a recomposição estrutural, bem como a taxa de absorção da mão de obra no setor mais avançado seja pelo menos igual à taxa de crescimento da População Economicamente Ativa (PEA).

Não ocorrendo esse processo naturalmente, acentua-se o que mais tarde Aníbal Pinto (1970) chamou de “heterogeneidade estrutural”. Diferentemente do dualismo econômico clássico, que é seu caso particular e extremo, a

---

<sup>16</sup> *Social Overhead Capital* (SOC) representa o conjunto de serviços públicos básicos, como justiça, segurança, educação, saúde e transporte, podendo abarcar uma série de infraestruturas de suporte ao que Hirschman chama de *Directly Productive Activity* (DPA).

heterogeneidade estrutural manifesta-se pela coexistência de diferentes níveis de produtividade intrassetorial, que podem ser divididos em pelo menos três grupos. Em uma camada primitiva, a produtividade é muito baixa e similar aos padrões coloniais. O “polo moderno” da economia é aquele com níveis de produtividade e renda similares aos dos países desenvolvidos, ao passo que existe uma camada intermediária, cuja produtividade é equivalente à média nacional.

[...] el punto clave no es que se tratara de areas diferenciadas, sino que era nula o minima la "irradiación" del foco exportador hacia el "hinterland". El primero crecia hacia y desde afuera; el segundo "vegetaba" sin otros estímulos que los "endógenos." (PINTO, 1970, p. 83)<sup>17</sup>

Aqui manifesta-se claramente a transposição do problema sistêmico do subdesenvolvimento, rebatendo sobre o espaço subnacional e seus desequilíbrios. A polarização internacional senta suas bases na mesma dinâmica que promove a contração regional nacional, como aponta Sunkel (1970). A atividade exportadora desenvolve poucos canais de propagação local, também pela ausência de SOC fora do polo dinâmico, dentro do país periférico. A soma da estagnação econômica, com a incorporação de tecnologias poupadoras de mão de obra e a alta concentração da propriedade acelera fortemente o êxodo rural e o processo de urbanização. Quando a concentração populacional e econômica nos polos regionais é acompanhada pela decadência de regiões que já foram prósperas exportadoras primárias, como historicamente se verifica com frequência, acirram-se cada vez mais os desequilíbrios regionais. Formam-se enormes bolsões de pobreza e marginalização nos centros urbanos, para os quais a absorção do mercado de trabalho urbano é insuficiente, o que traz novos desequilíbrios inter e intraurbanos. As desigualdades regionais e urbanas, portanto, são manifestações do processo sistêmico de reprodução do subdesenvolvimento dependente e de sua tendência estrutural à desigualdade interpessoal, setorial e regional.

De forma análoga ao sistema mundial, Aníbal Pinto faz referência à formação de uma “periferia interna”, cujas dificuldades de inserção nacional são similares às dos países subdesenvolvidos no plano global. Dessa forma, também haveria uma relação desfavorável nos termos de intercâmbio internos, uma vez que a produtividade da periferia interna é muito inferior à do centro nodal, com quem

<sup>17</sup> “[...] o ponto chave não é que se tratavam de áreas diferentes, mas que era nula ou mínima a irradiação do foco exportador para o seu entorno. O primeiro crescia para fora e a partir de estímulos do exterior; o segundo vegetava sem outros estímulos que não os endógenos.” (tradução nossa).

comercializa bens de menor valor para adquirir manufaturados. Tipicamente, os investimentos públicos também tendem a ser direcionados para as áreas mais dinâmicas. Por último, os poucos excedentes financeiros da periferia interna ainda são dirigidos para os centros urbanos comerciais e financeiros, tudo contribuindo para a polarização e o desenvolvimento de um circuito interno de valorização do capital, com reduzidos efeitos de propulsão na economia regional.

O paradigma teórico cepalino desenvolveu-se profundamente ligado à formulação de estratégias de desenvolvimento para os países latino-americanos. Com a inspiração do modelo de planejamento central soviético, o pensamento econômico dos anos 1950 e 1960 avançou muito nas técnicas de programação econômica, o que também pautou os trabalhos da CEPAL. Ainda nos anos 1950, um estudo elaborado com Celso Furtado procurou estabelecer parâmetros para a sistematicidade e racionalidade da ação pública (BIELSCHOWSKY, 2000). Em primeiro lugar, a programação deveria partir do levantamento das possíveis taxas de crescimento dos setores da economia, dadas as restrições existentes. Assim, seria feita uma projeção das demandas setoriais com base nas elasticidades-renda, o que mais tarde foi desenvolvido com o uso das matrizes de insumo-produto. Finalmente, selecionar-se-iam os setores e projetos com base na produtividade social marginal do capital. A reflexão sobre os encadeamentos internos e a propagação territorial do desenvolvimento estava em pauta, e alguns dos mais importantes economistas do desenvolvimento no século XX tornaram-se referências nessa área, como François Perroux, Gunnar Myrdal e Albert Hirschman.

### **3.4 Os polos de crescimento de Perroux**

O ponto de partida do trabalho de Perroux é o mesmo da maioria dos economistas do desenvolvimento. Sua crítica foi direcionada aos modelos de crescimento equilibrado e aos pressupostos por trás da programação econômica baseada na teoria do equilíbrio geral.

[...] el desarrollo sin cambios en las proporciones y fluctuaciones, que supone la modalidad contemporánea de crecimiento equilibrado, es un instrumento para comprender y clasificar los cambios estructurales, las fluctuaciones, la evolución y, eventualmente, la regresión que concurren en todo proceso observable del desarrollo, pero no puede explicar el crecimiento observable en la economía. [...] El hecho sucinto, pero evidente, es que el crecimiento no se presenta en todas partes al mismo tiempo. (PERROUX, 1966, p. 1-2)<sup>18</sup>

Uma técnica de programação baseada no equilíbrio geral supõe, como manda a tradição neoclássica do crescimento, decisões independentes de microunidades maximizadoras de lucro em um ambiente de concorrência perfeita. Somente assim é possível construir-se um modelo de equações de maximização simultânea da produção econômica total em um sistema determinado. Essa realidade, como aponta Perroux (PERROUX, 1967b), é irreal até mesmo nos países desenvolvidos, o que se agrava muito mais com os desequilíbrios inerentes aos mercados subdesenvolvidos. A realidade econômica é composta por macrounidades complexas, constituídas por grandes firmas oligopolistas ou mesmo pelo Estado, onde as ações são assimétricas e profundamente interdependentes, o que torna o sistema de equações indeterminado. Para Celso Furtado (FURTADO, 2000), a grande contribuição de Perroux para a Teoria do Desenvolvimento passa pela sua compreensão dos efeitos de dominação que transbordam das relações econômicas e pela ligação desses efeitos com o processo social e o espaço geográfico. As decisões das macrounidades em um regime não concorrencial constituem, assim, uma hierarquia econômica que se desenvolve em polos dinâmicos espacialmente concentrados, nos quais as relações sociopolíticas também se adaptam e diferenciam dos demais centros regionais.

De forma similar ao pensamento de Osvaldo Sunkel e Aníbal Pinto, para Perroux os estágios iniciais do desenvolvimento são marcados pela escassez de *social overhead capital* na periferia nacional, ao que se soma a concentração da pouca capacidade político-administrativa no polo. É nesse ambiente que se torna mais provável a constituição de uma indústria motriz.

---

<sup>18</sup> “[...] o desenvolvimento sem mudanças nas proporções e flutuações, suposto pela modalidade contemporânea de crescimento equilibrado, é um instrumento para compreender e classificar as mudanças estruturais, as flutuações, a evolução e, eventualmente, o retrocesso que concorrem em todo o processo observável de desenvolvimento, mas não pode explicar o crescimento observável na economia [...] O fato sucinto, mas evidente, é que o crescimento não se apresenta em todas as partes ao mesmo tempo.” (tradução nossa).

A indústria motriz se destaca por apresentar características similares à indústria moderna dos países desenvolvidos, com maiores níveis de produtividade e taxas de crescimento superiores à média da indústria em geral. No entanto, o que define o seu papel motriz são os efeitos que causa sobre o resto da indústria e da economia nacional. O seu crescimento acelerado incrementa a sua participação também nas compras industriais. Caso as dimensões de escala fossem todas similares e as indústrias numerosas, seria possível supormos a existência de concorrência (quase) perfeita e que as relações interindustriais ocorrem apenas pelo mecanismo de preços de mercado. No entanto, com a assimetria crescente em função do diferencial de produtividade, a indústria motriz passa a se apropriar de parcelas crescentes da demanda industrial de mercado, obtendo a capacidade de comandar a produção das indústrias com as quais transaciona, ou indústrias movidas. A produção global da economia é afetada na medida em que o polo de crescimento mobiliza em sua órbita uma quantidade crescente de recursos antes ociosos, ou desloca capital de aplicações menos produtivas pela força centrípeta de seus rendimentos marginais superiores.

Porém, a interpretação de Perroux vai além da mera contabilidade social do produto econômico aumentado pelos encadeamentos industriais. O processo descrito acima não inclui um elemento essencial da dinamização dos polos de crescimento na visão do autor, que é a constituição do centro urbano-industrial como *locus* das inovações. Embora o próprio Perroux resgate a importância da teoria de Schumpeter, as inovações, no pensamento do economista austríaco, são interpretadas como iniciativas empresariais de rompimento com o *status quo* de equilíbrio geral em concorrência perfeita, enquanto, para o economista francês, o impulso inovador é resultante dos desequilíbrios do polo heterogêneo de múltiplas oportunidades. Os conflitos de eliminação e subordinação entre macrounidades geram uma gama de indeterminações e instabilidades que estimulam a inovação produtiva da indústria dominante, criando os impulsos de crescimento do polo.

A partir dessa construção lógica, Perroux elenca as três dimensões fundamentais da constituição de um *pôle de croissance*, quais sejam: a presença de uma indústria-chave, um regime de não concorrência, e a aglomeração territorial da atividade econômica. A indústria-chave é uma forma especial de indústria motriz, cujos efeitos emanam para todo o conjunto da economia e não apenas para uma ou

algumas indústrias no seu entorno. Não existe uma lista preestabelecida de indústrias-chave, pois o que as define é o conjunto de indústrias que são movidas, por quais canais de transmissão e período de tempo. Simultaneamente, o regime não concorrencial é característica intrínseca do sistema descrito acima, em que existe uma hierarquia de produtividade e a formação de macrounidades que comandam uma cadeia produtiva.

Por fim, a aglomeração territorial é a terceira característica importante para a dinâmica de crescimento no polo e do sistema de dominação que dele emana. Nesse ponto, o modelo de Perroux dialoga intensamente com a abordagem cepalina sobre a formação histórica da estrutura centro-periférica. A tendência à concentração populacional no entorno dos polos de crescimento, que é uma face do excedente de mão de obra, também é decorrente da atmosfera positiva de oportunidade e progresso no centro. Com a proximidade e os contatos humanos, disse Perroux (PERROUX, 1966), há uma intensificação da atividade econômica. Em parte, esta pode ser atribuída às economias externas analisadas desde as teorias da localização e formalizadas como externalidades ou retornos crescentes de escala. Por outro lado, a heterogeneidade social que acompanha a complexificação do tecido produtivo no interior do polo promove uma influência mútua entre o sistema econômico e o sociopolítico, retroalimentando um espírito coletivo com traços progressivamente peculiares à região e seu padrão específico de desenvolvimento. Essa dinâmica própria modifica o entorno geográfico e estimula a diferenciação entre as regiões, que é o processo oposto ao do crescimento uniforme ou equilibrado. O processo de desenvolvimento, portanto, opera pela concentração no espaço, de onde se irradia pelo fluxo de intercâmbio inter-regional (PERROUX, 1966).

A noção do polo de crescimento de Perroux também carrega a ideia de “campo de força” ou zona de influência em um plano de relações interdependentes de insumo-produto que compõem o “espaço econômico”. Esse espaço é hierarquizado, composto por um centro motriz (conjunto ativo) de onde emanam forças centrífugas e centrípetas, não correspondendo, necessariamente, ao “espaço vulgar”, caracterizado por “linhas, superfícies, volumes” (PERROUX, 1967a), que é o “lugar” geofísico. Da mesma forma, os espaços politicamente organizados, dentro dos quais a estrutura político-institucional promove a organização consciente dos

meios de propagação (planejamento) e concentra as decisões, e cujos limites são construídos de forma arbitrária, promovem a “dialética do mundo moderno” com o espaço econômico (PERROUX, 1966). Ou seja, a política regional e suas estratégias de máximo aproveitamento dos desequilíbrios para a propagação do crescimento deverão lidar com a sobreposição de um recorte geofísico natural e um espaço de relações econômicas nem sempre coincidente, a partir de um terceiro plano administrativo e arbitrário de planejamento e decisão.

Enquanto isso, como já vimos, há uma profunda relação de retroalimentação entre o sistema econômico e sociopolítico no contexto do desenvolvimento do polo, de forma que nos parece que o planejamento será tão mais eficiente quanto coincidirem o espaço econômico e a região-plano, com maior “enraizamento” do plano institucional. Embora não tenha elaborado nesses termos, em **Técnicas Cuantitativas de la Planificación** (1967b), Perroux dedica as últimas seções à importância da democratização do planejamento. Conquanto reconheça que o plano reflete relações hierárquicas de poder econômico e político, concorda que este também contribui para que os grupos sociais adquiram consciência de seu lugar no conjunto e de seus níveis relativos de desempenho e remuneração.

A teoria econômica por trás dos polos de crescimento não representa grande novidade em relação à teoria dos lugares centrais, desenvolvida por Walter Christaller cerca de meio século antes (BREITBACH, 1988). Formulada ainda nos anos 1930, a teoria de Christaller enfatiza os elementos econômicos que atuam formando uma rede de interdependência no entorno de um centro urbano fornecedor de uma grande densidade de bens e serviços para a região. No entanto, a análise de Perroux, assim como parte da análise cepalina, abordou a territorialidade da economia dual, a dinâmica no interior do centro urbano-industrial e o seu impacto sobre as instituições regionais e o ambiente de inovação. Com isso, Perroux contribuiu de forma importante para o problema do planejamento regional em uma realidade dinâmica e multifacetada, o que Gunnar Myrdal desenvolveu com maior propriedade nos anos 1950.

### **3.5 A causação cumulativa de Myrdal**

Alguns elementos não explorados em toda sua extensão por Perroux, como o processo de reprodução institucional dos polos, podem ser encontrados no trabalho de Gunnar Myrdal (1898-1987), outro autor pioneiro do desenvolvimento econômico

(MEIER; SEERS, 1984) e com profunda influência no pensamento regional. No entanto, segundo o próprio autor, sua contribuição teórica sobre os países e regiões subdesenvolvidas viria um pouco mais tarde do que a de seus contemporâneos, consolidando-se na publicação de **Economic Theory and Under-Developed Regions**, em 1957 (MYRDAL, 1984; 1960). O trabalho foi resultado de uma série de seminários proferidos por Myrdal na cidade do Cairo, em 1955, e produto de um longo período de envolvimento do autor com o mundo político e o planejamento do “Estado de Bem-Estar” europeu. Na época da publicação, Myrdal também deixava o seu posto de Secretário Executivo da Comissão Econômica para a Europa (ECE), das Nações Unidas, ambiente no qual trabalhou com Nicholas Kaldor, ambos tendo contribuído para a reflexão sobre a “causação circular cumulativa” (CCC). Myrdal demonstrava insatisfação com as posições teóricas tradicionais (neoclássicas) e a premissa da tendência ao equilíbrio estável. Em **Economic Theory** o autor afirma claramente: “A principal ideia, que desejo veicular, é que o jogo das forças do mercado tende, em geral, a aumentar e não a diminuir as desigualdades regionais” (MYRDAL, 1960, p. 43).

O significado literal da causação cumulativa é autoexplicativo, além de se originar, na versão myrdaliana, em uma noção vulgar muito intuitiva de “círculo vicioso”, como o próprio autor explica nas primeiras páginas do Capítulo 2 de **Economic Theory** (MYRDAL, 1960). Sinteticamente, a circularidade representa a ideia de que um fator negativo pode, simultaneamente, ser causa e efeito de novos fatores negativos, o mesmo podendo ocorrer no sentido oposto, positivamente. A CCC, no entanto, mais do que a circularidade, procura demonstrar a retroalimentação majorada a cada novo ciclo, de forma que o sistema não se mova em direção ao equilíbrio, mas, pelo contrário, afaste-se dele cada vez mais, ampliando as desigualdades sociais e regionais nos planos nacional e internacional.

Antes de envolver-se mais profundamente com a política e os problemas dos países subdesenvolvidos, Myrdal foi um dos fundadores da Escola de Estocolmo do pensamento econômico, que, assim como Keynes (e quase simultaneamente), sofreu grande influência da teoria de Wicksell. Em **Interest and Prices**, publicado em 1898, Knut Wicksell apresentou a sua versão do processo cumulativo da oferta de moeda e dos preços como consequência do diferencial entre duas taxas de juros. De um lado, a taxa de mercado, praticada pelos bancos nos empréstimos, equivale



ao custo de aquisição de bens de capital (ou preço de oferta do investimento). Por outro lado, a “taxa natural” é aquela que iguala poupança e investimento em condições de pleno emprego e que equivale à produtividade marginal do capital (HUMPHREY, 1986). No modelo de Wicksell, se a taxa natural é superior à taxa de mercado, há um desequilíbrio entre poupança e investimento, promovendo uma pressão do setor bancário pela emissão de meios de pagamento que atendam à demanda por crédito, gerando expansão monetária e elevação dos preços em um processo persistente e cumulativo, movido pela expectativa do empresário de retornos superiores, baseada na realização do ciclo anterior de investimentos.

The essence of Wicksell's conception of a cumulative process, as interpreted by Myrdal, is, I think, a state of affairs where action induced by expectations of profit will lead to revised expectations of still higher profit, and thus to action of the same kinds as before but on a greater scale, and so forth. (SHACKLE, 1945, p. 56)

A crítica de Myrdal, contida em seu **Monetary Equilibrium**, de 1931, é quase simultânea à de Keynes, em **Treatise on Money**, de 1930. Os pontos em comum são diversos e não cabem no escopo da nossa discussão. No entanto, podemos perceber a longa trajetória da dinâmica circular e cumulativa no pensamento econômico.

Por outro lado, a abordagem de Myrdal, quando voltada para as questões do desenvolvimento e do subdesenvolvimento, distancia-se completamente do debate macroeconômico sobre moeda e inflação para debruçar-se sobre os componentes econômicos e não econômicos da CCC em um sistema produtivo regional, com ênfase na produção industrial e dialogando com a tradição institucionalista. Segundo o próprio autor, seu reencontro definitivo com o institucionalismo ocorreu após a publicação de **Economic Theory**, em 1957, quando dedicou mais de uma década à pesquisa dos países do sul da Ásia: “Nesse estudo eu fui levado de volta à abordagem institucionalista, que 20 anos mais cedo eu havia sido forçado a utilizar quando realizei meu estudo sobre os negros nos Estados Unidos” (MYRDAL, 1984, p. 153).<sup>19</sup>

Em realidade, o “problema do negro nos Estados Unidos” é o caso escolhido por Myrdal, em **Economic Theory**, para ilustrar o problema da causação circular

---

<sup>19</sup> No original: “In this study I was brought back to the institutional approach, which twenty years earlier I had been forced to apply when I had innocently undertaken my study of the Negro problem in the United States.”

econômica e “não econômica”. Com base em seus estudos anteriores, Myrdal demonstra como o baixo padrão de vida dos negros norte-americanos (fator econômico) é, simultaneamente, causa e efeito do preconceito da população branca (fator não econômico). A retroalimentação dessa trajetória do processo social é intuitiva e ilustrativa da necessária interconexão entre as diferentes dimensões para a compreensão do processo econômico real.

Estou convencido de que essa ideia contém em poucas palavras o método mais objetivo de análise da mudança social, portanto uma visão da teoria geral do desenvolvimento e do subdesenvolvimento pela qual todos estamos esperando. (MYRDAL, 1960, p. 28)

O enfoque de Myrdal remete diretamente à relação entre indivíduo e estrutura em um processo evolutivo que põe o ser humano em interação ativa com o ambiente institucional, abordagem estabelecida desde o pensamento de Thorstein Veblen (1857-1929). Contemporâneo de Allyn Young (1876-1929), ambos exerceram grande influência no pensamento de Kaldor, de forma que o debate certamente alcançou o pensamento de Myrdal, ao menos no âmbito da ECE. Pode-se dizer que a formulação de Kaldor (1970), mais direcionada aos aspectos técnicos do processo circular de causação cumulativa, complementa-se com a abordagem de Myrdal, que não se detém tanto nos mecanismos econômicos quanto se propõe a expor a complexidade do processo social (O'HARA, 2008).

No Capítulo 3 de **Economic Theory**, Myrdal dedica-se a ilustrar a tendência para as desigualdades econômicas regionais. O exemplo inicial é de um evento aleatório, por razão exógena qualquer, em que uma determinada fábrica fecha, reduzindo os postos de trabalho. Se a mesma fábrica não for reconstruída naquela região, reduzir-se-á a renda da população e a demanda local, o que afetará o comércio e as demais atividades produtivas da região, gerando mais desemprego, ainda menor renda e assim sucessivamente, em uma espiral negativa. Não havendo nenhuma mudança exógena, a comunidade tornar-se-á menos atrativa a novos negócios, bem como para os moradores que passam a migrar para regiões com maiores oportunidades. Paralelamente, a redução da atividade econômica nessa região em declínio reduz a base de arrecadação tributária, colocando o governo local em condições difíceis, o que reduz a oferta e a qualidade dos serviços públicos essenciais, novamente agravando a tendência circular cumulativa de abandono e empobrecimento regional. Essa é a consequência natural das forças de mercado,

segundo Myrdal, caso não haja medidas políticas de estancamento das disparidades regionais.

Quando observa a origem do fenômeno de aglomeração populacional e concentração econômica, Myrdal incorpora outro elemento comum à escola institucionalista: a dependência de uma trajetória histórica (*path dependence*) em que a retroalimentação (*feedback*) do processo circular impede a solução endógena espontânea (situação também conhecida como *lock-in*).

[...] o atual poder de atração de um centro econômico se origina principalmente em um fato histórico fortuito, isto é, ter-se iniciado ali com êxito um movimento, em não em vários outros lugares, onde podia o mesmo modo ter começado com igual ou maior êxito. (MYRDAL, 1960, p. 43)

A dinâmica apresentada até o momento não é muito diferente do dualismo econômico que já discutimos na raiz do pensamento da CEPAL e de Perroux. A essência do mecanismo econômico myrdaliano de desigualdades regionais também remete ao movimento migratório e dos fluxos de capital e de comércio. Assim, a expansão da atividade econômica em um determinado centro, por razões diversas e muitas vezes fortuitas, rapidamente cria efeitos centrípetos para a mão de obra, o capital e demais iniciativas econômicas do resto do país ou regiões vizinhas. Esse campo gravitacional que atrai a economia para o centro tem efeitos regressivos nas periferias, que Myrdal chamou de *backwash effects*. Populações são atraídas em massa para os centros urbanos, onde o maior nível de produtividade eleva as rendas e promove um círculo virtuoso de novos investimentos e novo crescimento, além de um ambiente otimista para as inovações e empreendedorismo. À diferença da CEPAL e da teoria da base exportadora, no entanto, Myrdal atribuiu aos fatores fortuitos, econômicos e não econômicos, o desencadeamento do processo cumulativo e de produtividade elevada em alguns centros regionais mais prósperos. Também não fica claro, em Perroux, o fato originário do diferencial de produtividade que produz as macrounidades oligopolistas e o processo sucessivo de acumulação e dominação do entorno.

De uma forma geral, podemos resumir as possibilidades em dois grandes grupos. Por um lado, pode ocorrer algum impulso exógeno fortuito, como um desastre natural ou uma elevação da renda mundial nos países importadores líquidos da região em questão. Por outro lado, pode haver um impulso deliberado, como no caso de uma política de estímulo da demanda efetiva, ou de uma situação

de poder e hierarquia social pré-democrática, em que Myrdal descreve o “Estado Opressor” como instrumento das classes dominantes. Seja qual for a forma, cada um desses impulsos afeta de maneira desigual as unidades produtivas, as regiões e as camadas sociais, de acordo com as dotações técnicas e de recursos. Como consequência, alguns “polos” alcançam escalas produtivas favoráveis em dado momento histórico e daí prosseguem de forma cumulativa. O princípio fundamental no âmbito das firmas é o dos retornos crescentes, já apresentados por Marshall no final do século XIX, ao estudar a tendência de formação de distritos de aglomeração industrial.

Concomitantemente aos efeitos “retardadores” ou “represados”, Myrdal reconheceu a existência de efeitos contrários, chamados “propulsores” ou “espalhados” (*spread effects*) que “[...] operam por intermédio de demandas ampliadas para seus produtos” (1960, p. 49) em outras localidades.<sup>20</sup> Se esses efeitos se equalizarem aos efeitos retardadores, teremos aquilo que a teoria econômica tradicional chama de equilíbrio, mas, evidentemente, não se pode esperar que ele seja frequente ou estável. Em geral, segundo Myrdal, mesmo naqueles países de rápido desenvolvimento, algumas regiões ficarão estagnadas e mais pobres, mas as disparidades são muito mais graves e aceleradas nos países subdesenvolvidos.

Que há uma tendência inerente no livre jogo das forças de mercado a criar desigualdades regionais e que essa tendência tanto mais se agrava quanto mais pobre for um país, são duas leis mais importantes do subdesenvolvimento e do desenvolvimento econômico no regime de *laissez-faire*. (MYRDAL, 1960, p. 52)

Nesse balanço dos elementos promotores de divergência econômica, Myrdal conclui com a identificação de fatores endógenos que podem amenizar, em alguma medida, os efeitos de causação circular cumulativa no polo dinâmico. Esses efeitos estão associados ao que estudamos ainda hoje como deseconomias de aglomeração decorrentes da sobrecarga do centro urbano-industrial. Entre os elementos apontados, podemos elencar a estagnação ou a perda de dinamismo da demanda local, o encarecimento dos fatores produtivos, bem como a perda de

---

<sup>20</sup> As traduções variam de acordo com a época e a edição dos textos referidos. Para a continuidade deste trabalho, chamaremos a versão de Myrdal dos efeitos de “retardadores” e “propulsores”. Essa tradução parece-nos conveniente pela ênfase no impacto dinâmico sobre outras regiões, ou seja, no “comando” e na capacidade de efetivamente empurrar outra região ou fazê-la retroceder.

estímulo dos empresários para a exposição ao risco de novos empreendimentos e inovações produtivas, todos elementos muito próximos da abordagem de Perroux.

No que tange às políticas de contrapeso das tendências preconizadas por Myrdal para as livres forças do mercado, o autor condiciona o seu desempenho à estrutura institucional do Estado. Embora rudimentar, a economia política myrdaliana aparece explícita nos conceitos de “Estado Opressor” e “Estado *Soft*”. O Estado Opressor é aquele que, na definição original de **Economic Theory**, corresponde às sociedades pré-industriais, em que seu papel servia, naturalmente, de apoio ao processo de acumulação pelas camadas ricas e poderosas. Mesmo com a Revolução Industrial, com o Estado sendo obrigado a revogar uma parcela dos instrumentos de opressão, as condições de miséria do proletariado prolongaram-se pelo período que Myrdal chamou de etapa pré-democrática e individualista. Todos esses arranjos político-institucionais, aponta Myrdal, contribuem para a CCC do processo social, acirrando as desigualdades. No entanto, o autor mostra-se extremamente otimista com o advento do parlamento como uma instituição inerentemente compensatória do efeito de CCC. A participação democrática e o incremento das funções sociais transferidas para o Estado teriam um papel fundamental na transição do “Estado Opressor” para o “Estado de Bem-Estar” europeu, ativando medidas políticas compensatórias e equalizadoras.

É claro, no entanto, que as medidas compensatórias e o desenvolvimento econômico se reforçam em um processo igualmente cumulativo e circular. Na medida em que ocorriam as reformas e os níveis maiores de integração social eram alcançados, menores disparidades regionais reduziam os conflitos distributivos, facilitando o aproveitamento máximo das capacidades produtivas e a alocação eficiente do planejamento estatal. Nesse ponto, a evolução do pensamento de Myrdal levou-o à caracterização dos Estados *Soft*. Enquanto sua obra de 1957 já antecipava que as estratégias dos países subdesenvolvidos não poderiam esperar reproduzir exatamente o caminho europeu, uma década mais tarde Myrdal foi um dos primeiros autores a escrever sobre o problema da corrupção. Ainda que tenham passado pela transição industrial e democrática, os países subdesenvolvidos revelam grande dificuldade do aparelho público de se desvencilhar dos interesses poderosos e promover reformas institucionais necessárias para combater as tendências econômicas para a desigualdade social e regional (MYRDAL, 1984). O

problema da pressão sobre os serviços públicos também foi tratado de forma particularmente interessante por Hirschman (1961), que chamou atenção para a escassez de capacidade organizativa dos Estados subdesenvolvidos para planejarem as “sequências eficientes” desenvolvimentistas.

### 3.6 Fluência e polarização na Estratégia Hirschman

Albert Otto Hirschman (1915-2012) foi um dos mais instigantes pioneiros da Economia do Desenvolvimento, com grande repercussão no pensamento regional. Sua tradicional caracterização dos efeitos de fluência e polarização econômica inter-regional são frequentemente apontados como fatores explicativos das persistentes desigualdades territoriais do desenvolvimento, especialmente por autores que, na melhor tradição myrdaliana, esperam que as estratégias de políticas públicas procurem contrabalançar os efeitos de concentração da produção e da renda no espaço. No entanto, o que intriga no pensamento de Hirschman é a sua defesa da divergência, o que chamou de “crescimento desequilibrado” em **Estratégia do Desenvolvimento Econômico** (1961), publicado pela primeira vez em 1958.

Assim como os demais interpretes do desenvolvimento desigual, o Hirschman de **Estratégia** também parte de uma matriz keynesiana e de um profundo diálogo com o pensamento cepalino, adquirido no período de quatro anos em que foi assessor econômico e financeiro do governo da Colômbia, entre 1952 e 1956 (HIRSCHMAN, 1983; MELDOLESI, 1997). Segundo o próprio autor, o incômodo com a imposição teórica dos especialistas estrangeiros despertou a sua curiosidade de compreender a maneira pela qual os países menos desenvolvidos da América Latina tomam as suas decisões, especialmente no que se refere às políticas desenvolvimentistas. Nesse contexto, como vimos no Capítulo 2, consolida-se sua abordagem “possibilista”.

A explicação de Hirschman para o desequilíbrio do processo de desenvolvimento começa com a apreciação da teoria do crescimento nas versões pioneiras de Harrod e Domar. Parte da crítica concentra-se nas diferenças fundamentais entre a atividade do investimento em economias desenvolvidas e subdesenvolvidas. O investimento, se dividido entre uma porção autônoma e outra induzida, apresenta composição diferente nos dois tipos de nações. A parcela autônoma, cuja explicação excede as variáveis econômicas e envolve motivações empresariais de difícil explicação objetiva, predomina no processo de crescimento

dos países mais desenvolvidos, preservando um alto nível de independência em relação às decisões de poupança. Por outro lado, nos países subdesenvolvidos, a maior parte dos investimentos provém da parcela induzida, que é aquela que depende dos efeitos da variação da demanda efetiva, dos preços ou de economias externas diretas e indiretas<sup>21</sup>, propagadas por algumas atividades motrizes.

O investimento, que é uma fração da renda nacional, afirma Hirschman, é uma proporção da renda do setor moderno da economia que, nos países subdesenvolvidos, por definição, é minoritário. Além da baixa disponibilidade financeira, portanto, a principal dificuldade dos países mais pobres é a incapacidade de “tomar decisões desenvolvimentistas” devido à falta de “habilidade de investimento”, que é o que elevará a importância da indução política. Com isso, o autor chega na mesma dinâmica de reprodução do dualismo em Myrdal, quando refere o “círculo vicioso” da “[...] necessidade de gerar um novo setor para gerar a capacidade de investimento e vice-versa” (HIRSCHMAN, 1961, p. 63-64).

O sistema de crescimento de Hirschman em **Estratégia** aproxima-se da concepção de Perroux naquilo que chama o “efeito completivo” do investimento, que é a capacidade de um empreendimento se propagar via economias externas. O investimento aparece em sua dupla dimensão de “gerador de renda e criador de capacidade”, como a “base da teoria moderna do desenvolvimento” (HIRSCHMAN, 1961, p. 71). Suas “forças motrizes”, pela qualidade completiva, “comandam” decisões de investimento adicional, seja pela ampliação das demandas de consumo intermediário, seja pela eventual redução do custo marginal a montante na cadeia produtiva.

O efeito completivo do investimento é, portanto, o mecanismo essencial através do qual novas energias são canalizadas para o processo de desenvolvimento e pelo qual o círculo vicioso, que parece confiná-lo, pode ser desfeito. Dar o máximo de desempenho a este efeito deve ser por isso o primeiro objetivo da política desenvolvimentista. (HIRSCHMAN, 1961, p. 73).

Assim, na escassez de investimento autônomo, a estratégia de desenvolvimento dos países subdesenvolvidos deve estimular ao máximo as

---

<sup>21</sup> Aqui estamos utilizando a concepção de Hirschman em **Estratégias**, que abrange os efeitos não observáveis e tácitos, como o aprendizado tecnológico e conhecimento, mas principalmente os encadeamentos tradicionais que Scitovsky (1954) dividiu em “econômicas externas tecnológicas” (diretas), que é a interdependência da empresa com o produto e os fatores utilizados a montante e a jusante, e “economias externas pecuniárias”, que abrangem a interdependência indireta via mecanismos de preços nos mercados paralelos.

decisões induzidas, mas não de forma equilibrada e simultânea em todas as partes. O desenvolvimento ocorre em uma cadeia de desequilíbrios que torna ainda mais complexa a atividade de planejamento em um contexto de escassez de capacidade organizativa (estatal). Uma diferença fundamental na base da crítica hirschmaniana ao crescimento equilibrado está entre o seu efeito completivo e o multiplicador keynesiano convencional. A qualidade completiva do investimento é polarizadora de atividades econômicas e, como tal, desenvolve freios ao processo de crescimento, que podemos chamar de “deseconomias” externas. Dessa forma, a propagação a que o autor se refere não é homogênea e constante, mas tem ganhos decrescentes de acordo com o grau de maturação e o saldo entre economias e deseconomias que promove em cada região e a cada etapa. A programação econômica em uma realidade complexa desse tipo, para o aproveitamento simultâneo de todas as possibilidades desenvolvimentistas, envolveria um altíssimo nível de recursos financeiros e capacidade decisória, ambos escassos nos países subdesenvolvidos. Aumentam, desse modo, acentuadamente, as chances de desperdício dos ganhos potenciais das sequências eficientes de investimento desequilibrado. A principal influência de Hirschman, neste ponto, é Scitovsky (1954):

“Os lucros são sinais de desequilíbrio [...]. Os proventos de uma indústria sob a livre concorrência levam ao investimento nesta indústria, e o investimento, por seu turno, tende a eliminar os lucros que a estimularam. [...] O mesmo investimento, entretanto, pode elevar [...] os lucros de outras indústrias e, a esta altura, se afasta do equilíbrio [...] (SCITOVSKY, 1954, p.148-149<sup>22</sup> *apud* HIRSCHMAN, 1961, P.106)

Portanto, Hirschman defende que se devem conservar e não eliminar os desequilíbrios, pois suas tensões e desproporções é que promovem o crescimento. No entanto, esse processo envolve o planejamento estratégico de decisões que propaguem ao máximo as sequências eficientes. Estas últimas dizem respeito à ordem e ao ritmo do desenvolvimento desigual, que permite potencializar os encadeamentos do processo. Além de extremamente complexa, a consideração dos efeitos derivados e das combinações sequenciais possíveis multiplica-se nos países subdesenvolvidos, onde uma gama muito maior de projetos prioritários e necessários ainda aguarda execução. Frente à escassez de recursos e à baixa capacidade organizacional, o Estado deve escolher a alocação prioritária e a

---

<sup>22</sup> SCITOVSKY, T. Two Concepts of External Economies. **The Journal of Political Economy**, Chicago, vol. 62, n. 2, p. 143-151, abr. 1954.



“preferência de adiamento”. Como os segmentos da sociedade que se beneficiariam do projeto adiado não enxergam o conjunto da sequência de desenvolvimento e tendem a ter preferências de mais curto prazo, há um elevado grau de pressão política, já que, em geral, são projetos que envolvem serviços essenciais. **A pressão política, conseqüentemente, reduz o grau de racionalidade econômica das decisões estratégicas do setor público, que dispersa recursos e mantém a economia em um círculo vicioso.**

Para Hirschman, há muitas conseqüências do planejamento do desenvolvimento que não podem ser determinadas *ex ante*. O elevado risco da atividade envolve a necessidade de que muito do processo seja elaborado na base da tentativa e do erro. No entanto, há pelo menos duas estratégias sequenciais possíveis, quando dividimos os projetos de investimento em dois grandes grupos. De um lado, existe uma série de serviços básicos que permitem o desenvolvimento de uma série de outras atividades econômicas, cuja provisão é frequentemente feita pelo Estado e que podem envolver elevados custos fixos iniciais. A esses bens públicos e de infraestrutura, Hirschman chamou de *social overhead capital*, uma denominação que vimos adotando desde o início deste capítulo. Em conjunto com as atividades diretamente produtivas (DPA), a melhor extração dos benefícios potenciais dos investimentos públicos e privados depende da proporção adequada entre SOC e DPA. Porém, a situação de equilíbrio entre ambos é improvável, como em toda a cadeia de crescimento, devendo o processo ocorrer em uma sequência de escassez ou de capacidade excessiva de SOC. A escolha estratégica mais eficiente é aquela que promove o maior número de decisões induzidas. Um nível mínimo de SOC é condição necessária, e, a partir disso, o seu excesso produz incentivos para a realização de investimentos diretamente produtivos (predominantemente privados) via redução dos custos marginais de produção. Por outro lado, a escassez de SOC, na medida em que nascem novas DPA, cria uma pressão sobre o setor público, principal fornecedor de SOC, para que atenda às necessidades do setor produtivo.

Assim, o desenvolvimento equilibrado de SOC e DPA não só é inatingível nos países subdesenvolvidos, como pode até não ser uma política desejável, porque não promove os incentivos e as pressões que fomentam este dividendo das decisões de investimento induzido. (HIRSCHMAN, 1961, p. 141)

Do ponto de vista de Hirschman, o processo de desenvolvimento via excesso de SOC, na presunção da indução do investimento produtivo, parte da generalização equivocada dos processos iniciais, quando um nível mínimo do *social overhead capital* é necessário. Assim, supõe-se que o SOC seria uma espécie de insumo necessário e que sua oferta sempre precede a atividade diretamente produtiva. Essa premissa não se aplica, especialmente, nas regiões mais atrasadas dos países subdesenvolvidos, onde há relutância ao desenvolvimento e o potencial de indução desse tipo de política desenvolvimentista pode resultar muito baixo. É claro que não se trata de negligenciar os serviços públicos e as infraestruturas essenciais, mas não está claro que a ampliação de SOC acima de um nível mínimo será indutora de uma maior modernização produtiva (HIRSCHMAN, 1961, p. 150).

Neste ponto é que aparece a visão particular de Hirschman sobre o dualismo econômico. Embora coexistam em uma mesma sociedade, especialmente nos países subdesenvolvidos, de um lado o setor capitalista moderno e, de outro, a produção com técnicas pré-industriais, Hirschman tinha razões para crer que as primeiras gozam de melhores condições de sobrevivência no mundo moderno, reproduzindo a condição dualista sem os *linkages* necessários à fluência do desenvolvimento para os demais setores e regiões. Esse argumento também reforça os limites do desenvolvimento pela oferta excessiva de SOC em regiões mais atrasadas e o ceticismo acerca da sua capacidade indutora.

Por um lado, existiria o dilema entre a adoção de métodos modernos ou tradicionais de produção de produtos similares e já pertencentes à cesta de consumo da sociedade em desenvolvimento. A concentração urbano-industrial promove um maior acesso ao capital para investimento, ao passo que também eleva o custo da mão de obra, tanto pela produtividade marginal do trabalho quanto pelas condições de vida mais caras da cidade e a proteção social e do salário mínimo. Essas condições não imperam nas regiões mais atrasadas do país, onde predomina a produção agrícola e a manufatura tradicional, barateando o custo da mão de obra, enquanto o acesso aos fundos financeiros para modernização é mais restrito. Ainda que alguns setores sejam amplamente dominados pela produção do tipo moderna, não está claro que o mesmo ocorre em alguns tradicionais como calçados, móveis, alimentos, etc. **Ou seja, pode muito bem acontecer que setores tradicionais consigam manter-se na concorrência com a produção moderna sem a**

**necessidade de superação das condições técnicas inferiores.** Por outro lado, indústrias modernas inteiramente novas à atividade econômica local, ainda que úteis, também estão completamente fora das capacidades técnicas do artesanato local e das pequenas indústrias, não representando ameaça à sua continuidade (HIRSCHMAN, 1961, p. 198).

Com isso, chegamos à clássica análise de Hirschman sobre a dinâmica da transmissão do desenvolvimento econômico, a qual o autor analisa comparativamente às relações internacionais. Isso é uma consequência inevitável do fato de que os processos acima descritos se manifestam dentro de limites geograficamente muito demarcados, tanto entre grupos de países como de regiões no interior dos mesmos (HIRSCHMAN, 1961, p. 277). Embora reconhecendo a grande importância da formação de polos propulsores das economias regional e nacional, dotados de um ambiente favorável aos empreendimentos e inovações, Hirschman acreditava que o efeito das economias externas era superestimado. Parte da reprodução cumulativa da concentração do crescimento é decorrente da autoimagem das regiões bem sucedidas e da crescente discriminação em relação àquelas que não alcançaram o mesmo grau de desenvolvimento. A noção equivocada de que o progresso ali se deu pelas superiores qualidades morais e hábitos produtivos estimularia o ambiente ao reinvestimento e ao crescimento ulterior das áreas que já são mais prósperas (HIRSCHMAN, 1961, p. 279).

A manutenção ou o agravamento da economia dual dependerá, no modelo teórico de Hirschman, do balanço entre as repercussões econômicas que uma região exerce sobre as demais. Às repercussões positivas o autor chamou de “efeitos fluentes”, que equivalem ao que Myrdal chamava de “propulsores”. Por outro lado, aqueles efeitos que reforçam a concentração econômica em detrimento das regiões mais pobres foram chamados de “polarizadores” e equivalem aos efeitos “retardadores” (*backwash effects*) de Myrdal. A analogia é feita pelo próprio Hirschman em nota de rodapé (HIRSCHMAN, 1961, p. 281) em que ele aponta como diferença fundamental entre ambos as ênfases das conclusões, já que seu otimismo quanto ao potencial uso dos desequilíbrios para dinamizar a economia nacional não era compartilhado por Myrdal.

Em sua clássica ilustração da dinâmica norte-sul, em que o primeiro hemisfério é predominantemente desenvolvido e dinâmico, enquanto o segundo é

subdesenvolvido, Hirschman também aponta alguns elementos realimentadores das desigualdades territoriais. Entre estes, **talvez o mais fundamental efeito polarizador percebido por Hirschman tenha sido o de que, em lugar de absorver a mão de obra abundante desempregada e de baixa qualificação da periferia, o efeito migratório poderia privar o sul de seus principais profissionais e empreendedores, uma vez que estes também são atraídos pelos empregos superiores e a qualidade de vida do norte desenvolvido** (HIRSCHMAN, 1961, p. 282). No Sul, mesmo o trabalho produtivo e mais qualificado seria relativamente menos valorizado e, conseqüentemente, pior remunerado. Atrás do fluxo de recursos humanos, o pouco capital acumulado no Sul também tenderia a migrar para o norte.

A única forma de sobrepujar a polarização seria, portanto, na medida em que houvesse grande escala de interdependência entre a produção das regiões, que a expansão do norte levasse a uma proporcional expansão da demanda por bens e serviços do Sul. Com a menor elasticidade da oferta da produção mais tradicional e/ou agrícola, então poderia haver uma melhora nas relações de intercâmbio em favor do Sul. Essa expectativa contraria, evidentemente, a tese consagrada por Prebisch e Singer a respeito da tendência secular de deterioração dos termos de intercâmbio em benefício do centro desenvolvido do capitalismo internacional.

Tomando essa dinâmica como um processo inter-regional, é possível concebermos a maior interdependência entre os polos de crescimento regionais e as regiões mais atrasadas de um país, especialmente pelas barreiras adicionais do câmbio e de tarifas para a importação de similares de zonas externas concorrentes. Esse fenômeno é comparável ao que, no sistema mundial, Jacob Viner<sup>23</sup> chamou de “desvio de comércio”, que decorre da integração econômica entre países e a tendência a que se tornem parceiros comerciais mais intensamente interconectados, substituindo antigos parceiros externos ao acordo. Entretanto, na economia internacional neoliberal do final do século XX, o suprimento dos centros regionais por importados em condições de custo e preço muito mais vantajosas acaba reduzindo bastante a expectativa otimista que Hirschman apresentava, em 1957, acerca da possibilidade de os efeitos fluentes serem superiores aos de polarização.

---

<sup>23</sup> Viner foi um dos pioneiros no assunto com sua obra **The Customs Union**, de 1950, citada por Hirschman em **Estratégias** (p.295).

Ainda assim, Hirschman compartilhava a ideia de que um planejamento adequado do processo de desenvolvimento seria bem-vindo quando os efeitos polarizadores superassem os fluentes, desde que capaz de explorar adequadamente as cadeias de desequilíbrios e “sequências eficientes” de progresso, evitando a mera dispersão de recursos escassos.

Porém, a tendência dispersiva está bastante presente nos países e nas regiões subdesenvolvidas. Parte do problema explica-se pelo que Hirschman chama de “imagem grupal da transformação”. Essa noção era particularmente popular nos países mais pobres, no período em que o modelo soviético se apresentava como alternativa. A “imagem grupal” prioriza os projetos que contemplam o conjunto da sociedade, beneficiando o grupo de forma mais ou menos homogênea, mesmo que em detrimento de uma maior dinamização e crescimento de longo prazo. Dada essa percepção social do progresso e a elevada proporção de políticos de carreira oriundos das regiões menos avançadas dessas economias em desenvolvimento, **a estratégia de dispersar recursos públicos escassos em diversos planos de pequena monta por todo o território torna-se politicamente atraente**. Além do mais, o talento requerido para planejar grandes projetos também é escasso, e, frequentemente, mesmo com a disponibilidade de financiamentos internacionais, a estratégia de desenvolvimento não avança pela própria **incapacidade do poder público de elaborar planos exequíveis** (HIRSCHMAN, 1961, p. 287). Na defesa do crescimento não-equilibrado, Hirschman discute as duas alternativas à dispersão: a concentração dos recursos disponíveis nas regiões atrasadas, ou naquelas mais dinâmicas. Mais uma vez, o autor aponta o risco de o setor público concentrar investimentos em regiões menos desenvolvidas, onde o aproveitamento é incerto, se comparado com regiões onde surtos de investimentos privados já evidenciam a escassez relativa de SOC. Na dúvida, deve-se evitar a tentativa de indução por excesso, aplicando aquela quantidade de recursos necessários à equalização da oferta de SOC tanto no norte quanto no sul.

Mas, novamente, quais são os mecanismos que promovem a fluência ou a polarização, além das economias externas e o “ambiente industrial”, ambos já elaborados por Alfred Marshall meio século antes? Para Hirschman, como para os demais autores que apresentamos, o desenvolvimento regional é uma extensão, em outra escala geográfica, das relações internacionais. Com isso, o autor traz à tona

aspectos fundamentais do poder e das capacidades subnacionais, que, ao mesmo tempo, tornam a questão regional peculiar. Entre as diferenças fundamentais que tornam o país menos suscetível aos efeitos polarizadores emanados pelos demais membros do sistema mundial, é o recurso autônomo ao protecionismo, a liberdade de administrar tarifas aduaneiras e, principalmente, o controle sobre a política monetária e cambial que exercem profunda influência sobre os termos de intercâmbio. Uma região, dentro do sistema nacional, não possui nenhum dessas atribuições para administrar as condições de seu desenvolvimento associado. Além do mais, a mobilidade da mão de obra é substancialmente maior dentro dos limites territoriais de uma nação do que internacionalmente, acentuando os efeitos migratórios já levantados de concentração dos recursos humanos mais qualificados. Se o pseudodesvio de comércio resultante da integração nacional fortalece os efeitos fluentes, também fortalecerá os efeitos de polarização.

Entre as prescrições institucionais de Hirschman, aparece a criação de instituições e programas regionais no país que suplementem a baixa disponibilidade de recursos políticos nas esferas subnacionais. É exatamente o que se tentou implementar no Brasil com as superintendências para o desenvolvimento das macrorregiões do território nacional nos anos 1960 e 1970. No entanto, todas as iniciativas de capacitar regiões do País para elaborar sua inserção e contribuição no desenvolvimento nacional, além de minadas pelo centralismo do Governo Militar, seriam paulatinamente extintas com a ascensão do pensamento neoliberal, a partir do início dos anos 1980, como veremos no Capítulo 4.

### **3.7 A hegemonia do pensamento “localista” na era neoliberal**

No início dos anos 1980, o processo iniciado com o fim do sistema Bretton Woods e a sucessão de dois grandes choques do petróleo, na década de 1970, consolidou a nova hegemonia acadêmica e ideológica que legitimou a forma de mundialização financeira e o desmonte das estruturas de planejamento do Estado. A “Era de Ouro” do capitalismo, caracterizada pelo grande avanço dos países desenvolvidos após a Segunda Guerra Mundial, chegava ao seu fim, levando consigo a hegemonia keynesiana e a crença no modelo de Estado de Bem-Estar ao estilo europeu. Houve um rápido retrocesso das economias do “Terceiro Mundo”, em especial na América Latina, assolada pela crise fiscal herdada do modelo de “desenvolvimento associado” com alto grau de dependência externa do

financiamento industrial nos anos anteriores. Essa conjuntura abriu espaço para o retorno da literatura econômica neoclássica ao centro do debate acadêmico, diante da aparente falência dos esforços desenvolvimentistas na construção teórica e na prática política do capitalismo periférico.

Reconhecendo as divergências marcantes dos crescimentos regional e internacional, os modelos neoclássicos buscaram explicações complementares para suas previsões equivocadas, representadas principalmente nas renovadas “teorias do crescimento endógeno”, nos anos 1980 (MANKIW; ROMER; WEIL, 1992; BARRO; SALA-I-MARTIN, 1991). A “solução” neoclássica passa pela relativização da ideia de convergência econômica e endogeneização de fatores antes externos aos modelos formais de crescimento. A concepção tradicional lidava com a convergência como um processo absoluto de equalização das rendas *per capita*, processo decorrente da produtividade marginal decrescente nos fatores e que levaria as regiões com menor estoque de capital fixo a crescerem mais rapidamente do que aquelas mais avançadas. Na nova versão, a convergência “ $\beta$ -condicional” ou “ $\beta$ -relativa” indica que crescem mais rápido apenas aquelas regiões mais distantes da trajetória de equilíbrio de longo prazo, o que difere de acordo com as características estruturais, tecnológicas e demográficas (GLUSCHENKO, 2012). Se, além disso, verifica-se uma redução da dispersão dos níveis de renda, então temos o que se pode chamar de “ $\sigma$ -convergência” (SALA-I-MARTIN, 1996).

Ao contemplar as diferenças estruturais e sua importância para a convergência, o passo fundamental dos modelos neoclássicos foi a endogeneização da tecnologia. Assim, torna-se relevante a seleção de variáveis que quantifiquem o processo de produção e apropriação de conhecimento e inovações. A intensidade das atividades de pesquisa e desenvolvimento (P&D) é o elemento principal nessa abordagem, cuja mensuração indireta se dá pela observação do número de publicações científicas e registro de patentes. Os indicadores de P&D e seu resultado potencial sobre as inovações são funções matemáticas na linguagem das novas teorias do crescimento, dependentes do nível “capital humano”, que é mais um ativo e/ou fator mensurável da função de produção. Os níveis desse capital humano estão diretamente associados à qualificação e/ou educação da mão de obra técnica empregada na produção e na pesquisa científica.

Assumindo o risco de simplificação, podemos dizer que o *mainstream* da literatura econômica regional seguiu por dois grandes caminhos teóricos paralelos — e por vezes complementares. O primeiro deles retomou a ênfase nos modelos locacionais surgidos na primeira metade do século XX, enfatizando as economias e as deseconomias que promovem as decisões racionais de localização microeconômica dos empresários, culminando na chamada Nova Geografia Econômica (NGE).

Apesar de criticar os modelos neoclássicos tradicionais, a Economia Espacial compartilha a mesma raiz epistemológica, buscando a modelagem formal do comportamento de agentes individuais racionais e maximizadores. Seu rompimento com os modelos de crescimento neoclássicos está no reconhecimento dos retornos crescentes à escala, que promove assimetrias e compromete a concorrência de mercado; na ênfase ao impacto dos custos de transporte para a decisão de localização; bem como na limitada mobilidade dos fatores de produção. Esses elementos, na tradição teórica neoclássica, representam típicas falhas de mercado, que a NGE procura estudar em seus efeitos sobre a localização produtiva e nos desequilíbrios espaciais. Nesse paradigma, as políticas públicas não fazem mais do que regular as falhas e incentivar a correção para uma trajetória de equilíbrio de longo prazo. Portanto, nessa nova **Ciência Regional**, agora dominante no debate territorial da Economia, o principal objetivo da literatura “localista” passa a ser a contabilização das economias externas de aproximação, o papel dos custos de transação e logística em diferentes estágios das cadeias produtivas e os ganhos operacionais de escala em infraestruturas compartilhadas, tudo em busca, novamente, da alocação eficiente na microescala como caminho para o bem-estar social de baixo para cima (*bottom-up*).

A ação pública deve prover externalidades positivas, desobstruir entraves microeconômicos e institucionais, deve regular e, sobretudo, desregular, a fim de garantir o marco jurídico e o sistema normativo, atuando sobre as falhas de mercado. (BRANDÃO, 2007, p. 46)

Uma segunda grande linha do *mainstream* “localista” desenvolveu-se a partir do *insight* da Escola da Regulação Francesa sobre o paradigma fordista de produção em massa vigente na Era de Ouro e do crescente interesse pelo papel das instituições sociopolíticas na trajetória de desenvolvimento dos países e das regiões. Por inspiração do modelo japonês de produção em um pequeno território e com



grande dependência da cadeia internacional de comércio, houve uma importante transição no chamado “regime de acumulação” do capitalismo internacional, dando lugar ao “padrão de acumulação flexível”. O paradigma fordista estava associado ao modelo keynesiano de impulso da demanda efetiva e a seus impactos multiplicadores a partir de um Estado nacional ativo na promoção do desenvolvimento. O novo padrão industrial trouxe uma perspectiva internacionalizada de produção em uma economia liberal global, dependente da dinâmica de pequenas firmas com grande capacidade de adaptação, onde o Estado tem menores atribuições na promoção do nível de atividade econômica. Partindo de uma origem teórica muito diferente, essa abordagem chega à mesma noção de desenvolvimento *bottom-up*, em que as estruturas político-institucionais, ou o “modo de regulação” que melhor corresponde à nova organização produtiva é descentralizado e multinível, fortemente dependente dos sistemas locais de governança e não mais de um Estado keynesiano centralizador (PIKE, RODRÍGUEZ-POSE; TOMANEY, 2006).

Com pouco ou nenhum papel para os fatores macroeconômicos na explicação do desempenho da região, essa Economia Regional associa-se à presunção de que o desenvolvimento do todo é consequência automática do bom desempenho das partes. Com isso, elevou-se o *status* teórico da “localidade” que, mesmo sem os instrumentos de política macroeconômica, no novo mundo globalizado e de “retirada do Estado”, se tornou a unidade fundamental de planejamento e ação política, responsável por induzir o desenvolvimento local. Entre os diversos novos instrumentos de regulação aparecem as parcerias público-privadas, a facilitação das redes e dos sistemas de governança localizada e a “venda” da cidade como plataforma ideal para a valorização do capital produtivo e financeiro internacional, que agora possui mais mobilidade e migra para as regiões com maior rentabilidade em questão de segundos. Esse “fim da história” seria, também, o fim do mundo politizado e de classes antagônicas, transitando para os valores solidários da nova comunidade internacional em uma “utopia antifordista”, como definiu Brandão (2007).

Quanto menos importantes as barreiras espaciais, tanto maior a sensibilidade do capital às variações do lugar dentro do espaço e tanto maior o incentivo para que os lugares se diferenciem de maneiras atrativas ao capital. (HARVEY, 1994)

A influência (neo)institucionalista aparece claramente na nova literatura regional, ao incorporar noções fundamentais para a interpretação “evolucionária” do “ambiente institucional”. A metáfora biológica da evolução introduz a “dependência de trajetória” (*path dependence*) para explicar os condicionantes históricos dos sistemas do presente (NELSON; WINTER, 1985). O conjunto de normas e convenções formais e informais constitui o processo de incentivos que conforma a trajetória específica de uma rede de indivíduos, o que a literatura especializada chamou de “capital social” (FARR, 2004; PUTNAM, 1994). Os enfoques pós-fordista e institucionalista compartilham muitos elementos comuns, ao buscarem descrever os elos objetivos e (inter)subjetivos que criam um ambiente de cooperação, confiança e trocas tácitas de conhecimento, essenciais para a potencialização do processo inovativo e ampliador da produtividade. Nesse sentido, a diferença para as teorias do crescimento endógeno está apenas no fato de que elas trabalham principalmente com os aspectos mensuráveis da interação humana nos sistemas produtivos (locais) e podem contribuir para o melhor desempenho produtivo e tecnológico; ao passo que os neoinstitucionalistas (no sentido mais amplo possível dessa classificação) complementam a leitura objetiva com a interpretação histórico-sociológica dos mecanismos intersubjetivos, reconhecendo a importância da retroalimentação (*feedback*) político-institucional para desempenho de longo prazo.

De fato, a Economia Regional oferece ferramentas fundamentais para pensarmos o desenvolvimento territorial capitalista. A compreensão da densidade e da extensão das cadeias produtivas regionais, dos fundamentos da especialização regional intra e internacional, das potencialidades geofísicas e humanas, dentre outros muitos aspectos que as diferentes correntes trabalham, são de grande valor para o planejamento racional do desenvolvimento regional. Não obstante, tanto a vertente ortodoxa neoclássica quanto as autodenominadas “heterodoxas”, com raízes institucionalistas e/ou regulacionistas, partilham duas leituras problemáticas da realidade:

- a) entendem que o mundo todo passou pela mesma transição de paradigma produtivo e automaticamente político a partir dos anos 1970, a qual pôs fim ao fordismo e a seu modo de regulação correspondente, bem como ao Estado nacional centralizador de corte keynesiano;

- b) concomitantemente, adotaram o (neo)schumpeterianismo como paradigma do mundo moderno, cujo aspecto central a toda análise teórica é a explicação do processo de inovação tecnológica como fruto da ação privada empreendedora em um ambiente competitivo e ao qual corresponde um modo de regulação descentralizado, compatível com a fragmentação da produção flexível.

Ao adotar essas ideias, a produção regional dita “heterodoxa” cai no mesmo equívoco já identificado na tradição neoclássica e que Hirschman (2013b) chamou de “monoeconomia”. Supõe, portanto, que a dita transição de paradigma apontada pela Escola da Regulação ocorreu igualmente e em todo o mundo capitalista, sonhando as fundamentais diferenças do processo de industrialização tardia da periferia do sistema mundial. Essa apropriação é inadequada, uma vez que o “fordismo” é um conceito específico e datado, aplicável à forma de expansão industrial originária experimentada nos países desenvolvidos entre os anos 1929 e 1973 (FIORI, 1995). Embora, de fato, tenha havido uma transição de paradigma industrial no mundo capitalista após as crises dos anos 1970, esta pegou o então “Terceiro Mundo” em plena crise fiscal e consolidação capitalista. A construção político-institucional do capitalismo periférico em nada se assemelha ao modo de regulação que se estabeleceu nos países da industrialização originária (AMSDEN, 2009).

Nos casos bem sucedidos do Leste asiático, o Estado nacional forte e associado às peculiaridades culturais e geopolíticas cumpriu um papel desenvolvimentista fundamental, “governando o mercado” ativamente (WOO-CUMINGS, 1999; WADE, 1990; JOHNSON, 1982). O “desenvolvimento associado” latino-americano, mesmo em suas fases mais progressistas (desenvolvimentista), conviveu com heterogeneidade estrutural (PINTO, 1970), um entrave típico da sua “modernização conservadora”. No Brasil, o pacto entre as elites nacionais demarcou desde o princípio a transição capitalista do País e os limites do capital industrial, fortemente estatal e internacional na fase desenvolvimentista, sem comprometer o espaço do “capital mercantil” na formação do subdesenvolvimento nacional, como dizia Caio Prado Jr. (BRESSER-PEREIRA, 1989). A reprodução institucional do patrimonialismo clientelista brasileiro é “dependente da trajetória” de apropriação do

Estado por essa fração conservadora do capital nacional (FAORO, 2001). Como falar, nesse contexto, de um fordismo brasileiro?

A persistência de condições de remuneração pré-capitalistas, com escassos mecanismos de proteção social e uma enorme segmentação social e regional fazem da experiência brasileira algo muito distante do típico Estado de Bem-Estar do fordismo de corte keynesiano (FIORI, 1995).

[...] é possível explicitar três mecanismos primordiais do fordismo [...]. O primeiro diz respeito à dinâmica dos ganhos de produtividade [...] conforme a existência de rendimentos de escala e de efeitos de aprendizagem. O segundo associa, de maneira mais ou menos evidente, a formação dos salários à evolução dos preços ao consumidor e aos ganhos de produtividade [...]. O terceiro mecanismo mostra como se forma a procura uma vez que já se conhece a distribuição da renda [...]. A hipótese subjacente é que a economia não é aberta ou é pouco aberta à economia internacional. Quando subtraímos essa hipótese, chegamos a outros regimes de acumulação especialmente importantes nos anos 1980 e 1990, principalmente em países ditos periféricos, ou seja, países fortemente dependentes em termos de comércio, tecnologia e finança. (BOYER, 2009, p. 90-91)

Não podemos supor que a importação de um “modelo pós-fordista” para uma região que não passou pelo “fordismo” originário venha a promover o desenvolvimento regional e nacional do capitalismo periférico nos termos pensados, implícita ou explicitamente, pelo “consenso regional” do último quarto de século. Como nas experiências bem sucedidas asiáticas, é necessário encontrarmos o arranjo específico para os modelos latino-americano e brasileiro.

É preciso voltarmos a pensar o Estado nacional e os entes subnacionais como formas institucionais pertencentes ao mesmo paradigma político que organiza o sistema mundial desde a paz de Vestefália, em 1648. Como discutimos no Capítulo 2, ao compreender as enormes transformações estruturais desse longo período histórico e os “limites do possível”, vemos uma necessidade ainda maior de coordenação do poder estatal frente às complexas necessidades sociais para um desenvolvimento mais humano, para além da mera acumulação de capital que caracterizou o desenvolvimentismo dos anos 1960 e 1970. Não existe estratégia de desenvolvimento coordenado, especialmente em um país de dimensões continentais como o Brasil, que não envolva a ação política racional. Supô-la meramente passiva e regulatória é subestimar a natureza do mercado político ou da economia do poder e suas motivações e dinâmicas próprias. Portanto, buscamos compreender os limites e as possibilidades dessas ações, como se produzem e reproduzem na

sociedade brasileira e do Rio Grande do Sul, reconhecendo a natureza desigual e instável do processo de desenvolvimento, bem como a sua singularidade histórica e territorial, que demanda uma reflexão sobre as bases específicas que constituem a economia política regional no contexto institucional brasileiro atual. No próximo capítulo, veremos essa moldura maior da ordem constitucional brasileira desde 1988.

#### 4 CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO: O RIO GRANDE DO SUL NO FEDERALISMO APÓS 1988

Situados entre duas regiões, os gregos também participam de ambas. Em sua maioria, têm espírito e coragem; conseqüentemente, conservam sua liberdade, e são muito civilizados. Poderiam mandar no mundo inteiro se formassem um só povo e tivessem um só governo. (ARISTÓTELES, 1998, p. 146)

O dilema implícito nas palavras de Aristóteles ronda há mais de 2000 anos — sem solução — o debate sobre a necessidade e as conseqüências da descentralização político-administrativa do governo. Entre as primeiras teorias sobre a fragmentação do poder político no Estado Moderno, estão alguns dos autores que fundamentaram a primeira Constituição Federal da modernidade — vigente nos Estados Unidos desde 1787 —, como Montesquieu e James Madison.

Neste capítulo, começamos buscando resgatar os principais elementos teóricos do debate sobre centralização e descentralização da estrutura político-administrativa do Estado. A partir disso, o objetivo principal será o de compreender e interpretar os *trade-offs* do processo de construção institucional que, entre 1990 e 2010, repercutiram sobre o Rio Grande do Sul e suas possibilidades de gestão territorial. Para tanto, também revisaremos alguns traços marcantes da história constitucional brasileira e dos principais momentos do federalismo no País, chegando à Constituição de 1988 e a suas propostas em um contexto de grande transformação política e ideológica no mundo. Embora o Brasil tenha experimentados diversos ciclos de centralização e descentralização política na sua história, a ascensão ideológica neoliberal no seio da crise do modelo de Estado desenvolvimentista da periferia do capitalismo mundial trouxe consigo a crença na desintegração definitiva do paradigma westfaliano de Estado-nação, base do sistema interestatal desde o século XVII. A “utopia do cosmopolitismo liberal” (FIORI, 1994) promoveu a noção de que os Estados cederiam sua soberania às instâncias eficientes de governança das relações econômicas do novo mundo sem limites geográficos. Paradoxalmente, isso poderia significar tanto a integração política em um sistema, ou a união supranacional pelo bem comum, como a descentralização para a microgestão das necessidades locais, como ilustra a noção de *region states*.

On the global economic map, the lines that matter are those defining what may be called “region states”. The boundaries of the region state are not imposed by political fiat. They are drawn by the deft but invisible hand of the global market for goods and services”. (OHMAE, 1993, p. 78)<sup>24</sup>

Esse contexto exerceu profunda influência na nova onda de descentralização pela qual o Brasil passou durante a redemocratização, como veremos. A seguir, voltaremos para a construção institucional do Estado do Rio Grande do Sul. Primeiramente, através da sua Constituição estadual em consonância com os parâmetros federais, para logo observarmos como evoluiu a descentralização, no próprio território gaúcho, para a gestão das políticas regionais do Estado.

#### **4.1 Introdução ao debate federalista**

No século XVIII, Rousseau e Montesquieu, influenciados pelas obras de Platão e Aristóteles, defenderam os governos politicamente descentralizados em pequenos territórios, indicando o benefício para os direitos democráticos e a promoção da virtude cívica contra a “tirania das maiorias” (INMAN; RUBINFELD, 1997; CHEVALLIER, 1999). A forte descentralização política, com maior autonomia das localidades, seria uma necessidade para o governo efetivo sobre vastos territórios e populações (RODDEN, 2006), sem comprometer a participação na vida pública, fonte de virtude na tradição grega. A menor estabilidade das maiorias políticas em pequenos territórios seria um importante estímulo aos ciclos de representação, dando espaço para a manifestação das vontades de diferentes setores da sociedade civil e reduzindo a probabilidade de perpetuação de governos tirânicos. A “contenção do Leviatã” tornou-se o cerne da dimensão política da descentralização em uma fase de ascensão do liberalismo e da crise das monarquias absolutistas (CHEVALLIER, 1999). Assumindo que há mobilidade dos indivíduos sobre o território de uma mesma nação, a busca por regiões de maior liberdade traria o arrefecimento da prerrogativa estatal da repressão. Além disso, a menor escala territorial e populacional das unidades políticas que compõem a “confederação” provocaria uma redução substancial dos auspícios militares e expansionistas sobre os vizinhos, favorecendo a paz entre os governos.

---

<sup>24</sup> “No mapa econômico global, as linhas que importam são aquelas definindo o que pode ser chamado de “estados região”. As fronteiras do Estado-região não são impostas pela criação política. Elas são desenhadas pela hábil mas invisível mão do mercado global de bens e serviços.” (tradução nossa).

No entanto, em favor da união política em uma “república confederada”, há a necessidade da provisão de bens coletivos em escala territorial superior. Sendo assim, uma estrutura administrativa comum às províncias, na visão liberal de Montesquieu, bem como em John Locke, deve garantir a propriedade e oferecer a arena onde os entes confederados barganham os termos em que seus interesses comuns serão atendidos. A livre interação racional de entes autônomos é consequência de uma adesão deliberada ao contrato nacional de defesa de interesses coletivos.

Inman e Rubinfeld (1997) sugerem que tomemos emprestada a intuição de Ronald Coase (1937) para demonstrar que esse “contrato social” é incompleto e, portanto, não garante a eficiência esperada. O sucesso dessa barganha depende de supostos tão rigorosos quanto os modelos mais simples da teoria neoclássica da firma. Em outras palavras, concluir que a livre interação entre unidades políticas autônomas pode levar à oferta eficiente de bens públicos depende da ausência de custos transacionais para a construção de acordos, o que é implausível. Além do mais, há que se supor que os agentes representantes buscam, de fato, o interesse coletivo da sua unidade subnacional — ou da maioria da população que a constitui. Ao minorar a importância dos custos de negociação e a garantia dos acordos, essa perspectiva supõe ser possível um equilíbrio no que se refere à distribuição dos benefícios econômicos desses bens coletivos, que, muito provavelmente, não se distribuem simetricamente no território.

Esse otimismo sobre a deliberação de unidades políticas autônomas pode ser contraposto pela observação do sistema interestatal capitalista ao longo de todo o século XX e da enorme dificuldade que a União Europeia vem demonstrando para sustentar os termos do Tratado de Maastrich e o sonho que teve início após a destruição da Segunda Guerra Mundial. A sustentação de uma arena de barganha entre unidades políticas independentes, nesse caso, seria apenas uma projeção na escala maior, sonhando o caráter único do Estado nacional soberano que reivindica o seu monopólio do uso legítimo da força sobre um território, como definiu Max Weber (2009). É nesse ponto que entra a segunda perspectiva teórica, que passou a ter forte influência sobre os estudos do federalismo, que é a concepção de James Madison, ainda no século XVIII. Considerado o pai da Constituição norte-americana, sendo o quarto presidente daquele país, entre os anos de 1809 e 1817, Madison



buscou compreender qual a necessidade de conceder autonomia a unidades políticas descentralizadas.

Enquanto Montesquieu se perguntava para que servia o governo central, Madison perguntou-se de que serviam os governos subnacionais (INMAN; RUBINFELD, 1997, p.80), uma diferença de perspectiva em que o segundo parte do centralismo. Madison reconhecia a importância da descentralização administrativa na captação das reais necessidades das populações locais, propiciando uma oferta mais eficiente de bens coletivos na escala nacional. Em um governo centralizado, onde atuam os representantes das unidades subnacionais, haveria um maior equilíbrio entre eficiência coletiva e atendimento às necessidades localizadas (RODDEN, 2006), mas isso não eliminaria a necessidade de um poder central capaz de coordenar ativamente o processo político. De uma unidade subnacional politicamente autônoma podem surgir externalidades, positivas ou negativas, que afetem os demais membros da Federação. Essas unidades podem ser incapazes de barganhar sobre os efeitos externos para chegar a um contrato satisfatório, e, nesse contexto, a existência de um governo central forte, que possa regular esse “mercado” inter-regional, possibilita a coordenação da ação coletiva, reduzindo a aparição de províncias “caroneiras” e a socialização de custos cujos benefícios se concentram no território. Em outras palavras, o planejamento regional em escala nacional agregada pode e deve cumprir um papel na eficiência coletiva.

Mais dois séculos depois da aprovação da Carta Magna norte-americana, diversos países seguiram o caminho republicano federativo, sem dirimir o debate sobre os *trade-offs* associados ao processo de centralização e descentralização político-administrativa dos Estados-nação. A partir da segunda metade do século XX, houve um crescimento significativo do interesse acadêmico pelas clivagens territoriais em um mundo dividido, especialmente com a retomada do pensamento político-econômico. A aproximação ao tema, no entanto, manteve a separação entre a perspectiva da Ciência Econômica, em que a dimensão política é mais uma arena de interação, com efeitos sobre a eficiência na alocação dos recursos da sociedade; e a abordagem da Ciência Política, em que a dinâmica do poder ganha maior protagonismo, tratando os efeitos econômicos como consequências e incentivos que retroalimentam o comportamento dos agentes.

Dentre as análises econômicas que passam a abordar a descentralização político-administrativa, a literatura sobre finanças públicas assumiu um grande destaque na segunda metade do século XX. Para autores como Richard Musgrave, um dos fundadores da especialidade, o objetivo era modelar um arranjo fiscal que promovesse o melhor resultado alocativo, partindo da suposição de que o Estado e seus administradores, naturalmente benevolentes, adotariam automaticamente aquelas políticas que os modelos indicam capazes de promover o máximo bem-estar social. Há, assim, uma simplificação do papel do mercado político para a *Welfare Economics*, que assume que as decisões do governo centralizado são automaticamente legitimadas pelo processo político que definiu os representantes das localidades. A possibilidade de promover, em escala nacional, um conjunto maior de bens públicos e bem-estar ganhou força em detrimento da descentralização, de acordo com o que pensava James Madison. Em um clássico debate, Musgrave defendeu um federalismo fiscal centralizado com transferências ponderadas para as localidades, permitindo a ação estatal geograficamente redistributiva, como ocorre amplamente no atual sistema brasileiro (BUCHANAN; MUSGRAVE, 1999).

A Escolha Pública, outra escola de pensamento que ganhou importância naquele período, trouxe uma visão mais geral do problema, propondo uma abordagem não normativa do papel do Estado e sua lógica de ação, como já vimos no Capítulo 2. Tiebout (1956) sugeriu que o modelo ideal de Federação seria alcançado pela concorrência entre as unidades subnacionais com mobilidade interjurisdicional da população. James Buchanan e Gordon Tullock, em **The Calculus of Consent**, publicado pela primeira vez em 1962, resgatam o mesmo problema posto por Montesquieu cerca de dois séculos antes. Partindo do individualismo metodológico, eles demonstram que, em uma arena política formada por agentes autointeressados e maximizadores de suas carreiras políticas, a “ditadura da maioria” pode manter a ação estatal capturada por um mesmo grupo, que sempre será o mais beneficiado pelas políticas públicas. Portanto, não haveria nenhuma razão para a crença de que o governo representa legitimamente os interesses de toda a população e de que suas escolhas são movidas pelo maior bem-estar resultante. O argumento ganhou ainda mais força com as dificuldades da Escolha Social apresentadas por Kenneth Arrow e Mancur Olson, também nos anos

1950 e 1960.<sup>25</sup> Ao defender a descentralização e a competição entre as localidades, Buchanan argumentou que o peso econômico dos bens públicos necessários à escala nacional seria pequeno, não justificando a ampliação das atribuições e dos poderes dos governos centrais. O foco das análises da Escolha Pública é no desenho de regras institucionais adequadas, que promovam os incentivos para que os agentes políticos racionais, ao maximizarem suas carreiras, destaquem as políticas que, de fato, resultam na maior eficiência alocativa. A fragmentação do poder público em pequenas entidades autônomas que concorrem entre si faria com que as barganhas localizadas abrissem mais oportunidades para os interesses dispersos, aumentando o nível de informação de representantes e representados, melhorando as condições de monitoramento e responsabilização — ou *accountability* — dos desvios oriundos da busca de renda (*rent seeking*).

No campo da Ciência Política, por sua vez, a união federativa está profundamente associada à busca pela paz e à democracia em sociedades fragmentadas (RODDEN, 2006). Em um trabalho seminal sobre o federalismo, William H. Riker (1964; VOLDEN, 2004) associou as origens dos sistemas federativos bem sucedidos ao desejo de expansão e/ou à ameaça militar à integridade territorial. Embora não sejam condições suficientes, é necessário, para Riker, que a união federativa seja opção dos líderes regionais, convencidos dos benefícios de ceder soberania a um nível político-administrativo superior, o que é mais evidente quando em face dos custos de uma ameaça à integridade territorial. Essa perspectiva capta uma dimensão importante do processo, que é a origem da força que mantém costurada uma união federativa de regiões que, frequentemente, possuem raízes históricas e de ocupação bastante heterogêneas, especialmente quando abrangem dimensões continentais e engolfam um grande número de sociedades antes independentes.

As ideias de Riker são consistentes com o contexto histórico em que ele escreve, o do recente início do projeto europeu, com a fundação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) em 1952 e o Tratado de Roma em 1957. Para

---

<sup>25</sup> No célebre Teorema da Impossibilidade, consagrado no seu livro **Social Choice and Individual Values**, de 1951, Arrow demonstra que regras de escolha democráticas podem apresentar ciclos majoritários irregulares e não corresponder de forma consistente ao ordenamento de preferências individuais dos envolvidos na escolha. Publicado pouco depois do livro de Buchanan e Tullock, Mancur Olson publicou o clássico **The Logico of Collective Action**, explicando a dificuldade de indivíduos racionais auto-interessados agirem na obtenção de um resultado de interesse comum, quando este tem características de um bem público.

Robert Schuman, Ministro das Relações Exteriores da França entre 1948 e 1952 e considerado o “pai” do projeto europeu, a unificação da Europa exigia o fim da oposição de séculos entre França e Alemanha. O mesmo tipo de oposição histórica e militar, segundo Riker, motivou a unificação da Alemanha, sob o comando de Bismark, ao final das guerras Franco-Prussianas em 1871; a união das 13 colônias pela independência norte-americana em 1776; a Guerra da Secessão; e a conquista do oeste, na segunda metade do século XIX; mostrando a importância do componente militar na história da construção dos pactos federativos mais fortes e duradouros.

Nos anos recentes, a Ciência Política vem incorporando cada vez mais elementos da análise econômica, o que não ocorre com as teorias dos economistas, que raramente introduzem noções políticas para seus modelos. Modelos formais de decisão, como **Veto Players**, de George Tsebelis (2002), usam princípios similares aos que a análise econômica aplica desde o início do século XX para mapear o poder de veto dos atores em diferentes sistemas institucionais. Sua contribuição para a análise da descentralização do poder político em sistemas federativos é crucial para a compreensão das consequências de diferentes regras constitucionais sobre as decisões de política pública. Adam Przeworski, por outro lado, vem dedicando décadas de pesquisa à Ciência Política para promover o diálogo entre teorias do Estado e do mercado, sempre ousando na formalização de modelos com agentes racionais, desde sua orientação marxista, nos anos 1980, até seu diálogo mais recente com a *Welfare Economics*. Em **States and Markets** (PRZEWORSKI, 2003), o autor apresenta as principais diferenças entre sistemas centralizados e descentralizados de alocação de recursos, com o uso do modelo agente-principal.

## 4.2 Centralização e descentralização no Brasil

No Brasil, a sustentação de um pacto federativo com sentimento de unificação nacional veio muito mais tarde, se é que podemos afirmar que alcançamos essa condição. A partir da vinda da Família Real para o País, em 1808, e da pacífica declaração da independência, em 1822, a “nação” teve seu início, ainda tímido, com a primeira Constituição brasileira, a Carta Imperial de 1824. No entanto, a própria Carta foi outorgada após a dissolução da Constituinte de 1823, em virtude do confronto de D. Pedro I com o pensamento liberal federalista, que buscava uma maior descentralização do poder no Brasil independente. A monarquia unitária

resultou na frustração dos liberais, o que se agravou com a renúncia de D. Pedro I em 1831, dando início ao período Regencial e a uma série de revoltas regionais pela formação de repúblicas independentes, dentre as quais a mais duradoura foi a Guerra dos Farrapos, no Rio Grande do Sul.

Desde o seu princípio, portanto, a nação brasileira passou por ciclos de centralização e descentralização. Na segunda Constituição, em 1891, o Brasil chegou à sua Primeira República Presidencialista, transformando as províncias em estados com maior autonomia em relação ao poder central. Esse pacto federativo, no entanto, foi realizado a partir da herança institucional do Brasil imperial, em que o poder central gozava de um reduzido controle estrutural do território e enfrentava grandes resistências regionais. Na tipologia de Mann (1984), o Imperador detinha o poder despótico, mas pouco poder infraestrutural, o que o Presidente da República obteve por meio da inclusão federativa e do empoderamento dos estados, aliando-se às elites e oligarquias regionais dominantes. Essa nova arquitetura federativa, bem descrita por Victor Nunes Leal (2012), representou uma forma de controle social descentralizado, a partir da aliança entre os interesses privados poderosos e a nova máquina pública reforçada (CAMPELLO DE SOUZA, 2006).

Essa forma de sustentação federativa dialoga com a tese de Riker (1964). Não houve outro instrumento de atração das forças regionais fragmentadas para dentro da União (ou contrato federativo) que não fosse a reprodução do patrimonialismo entranhado desde o Brasil colonial. A ameaça à integridade territorial na Primeira República não seria externa, mas de ruptura a partir de dentro em um país extremamente heterogêneo. A Constituição havia consolidado os termos de apropriação do Estado pelas elites regionais, especialmente as vinculadas à produção agrícola do Sudeste.

Os anos 1930 trouxeram um novo ciclo de centralização política no Brasil, associado ao desenvolvimentismo da Era Vargas. O movimento estatista de corte keynesiano em um contexto de crise internacional trouxe consigo uma série de medidas de política econômica com impacto na integração do mercado nacional. Essa “primeira etapa” de reconcentração do poder e articulação das economias regionais, entre 1930 e 1960, foi conduzida, principalmente, pelo capital industrial paulista em processo de expansão (DINIZ, 1986; CANO, 1985). Ainda assim, o Governo Federal não deixou de amparar as oligarquias regionais através do crédito

e dos subsídios, enquanto acomodava as tensões sociais pela via do crescimento do emprego e da modernização da legislação trabalhista.

[...o arranjo] favoreceu o predomínio do comportamento conservador e acomodaticio das elites, do governo e da classe política [...] em nada alterando o poder das elites regionais e de suas frações de capital mercantil urbano, que puderam, dessa forma, manter seu poder local e negociar, com o poder central, a necessária cooptação para o “conserto” político nacional. (CANO, 1991, p. 9).

Foi nos anos 1950 que a questão regional ganhou destaque no cenário político nacional. Com Juscelino Kubitschek na Presidência da República, já em 1956, foi criado o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), região que ganhava notoriedade pela onda migratória em direção ao núcleo industrial do Sudeste brasileiro, especialmente para São Paulo e para o Rio de Janeiro. Simultaneamente, foi executado o projeto de Brasília, deslocando o centro gravitacional do poder para o norte e para o interior do território nacional, dentro das fronteiras do Estado de Goiás. A construção do Plano Piloto do Distrito Federal contribuiu para atrair parte do fluxo de mão de obra oriunda do Nordeste.

Em 1959, como continuidade do trabalho realizado no âmbito do GTDN, o Governo JK criou a Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), um marco histórico nas políticas de desenvolvimento regional do País, com Celso Furtado à sua frente. Além de garantir sinergia e complementaridade entre os instrumentos, as políticas e os programas de ação relativos ao desenvolvimento da Região Nordeste, a Sudene devia promover a participação direta da Região através de representações sociais, políticas, econômicas e administrativas junto às autoridades da cúpula dirigente do Governo Federal, no âmbito do seu Conselho Deliberativo. Em tese, o modelo de superintendências representou a solução ideal de articulação entre as escalas nos processos de formulação, adaptação, implementação, execução e avaliação dos programas e políticas públicas federais para o desenvolvimento regional (BRASIL, 2014b).

A etapa que se iniciou com a crise econômica e política dos anos 1960 foi marcada por duas décadas de Regime Militar. Dentre as reformas econômicas e institucionais implementadas pelos militares foi feita uma reordenação do aparelho do Estado e uma ampla centralização fiscal e financeira na União. No entanto, o governo central não deixou de lado a ênfase nas políticas regionais, sobretudo pela necessidade de apoio político junto às oligarquias estaduais. Em 1966 e 1967, a

criação da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), da Superintendência do Desenvolvimento da Zona Franca de Manaus (Suframa), da Superintendência do Desenvolvimento Centro-Oeste (Sudeco) e da Superintendência do Desenvolvimento da Região Sul (Sudesul) deram o caráter regional da descentralização do comando administrativo do Regime, voltado, principalmente, para o gerenciamento dos interesses agrícolas e de fronteira. Apesar do discurso político e das tentativas de agradar as oligarquias regionais, no entanto, o Governo Federal não fez mais do que se curvar às leis gerais do capitalismo e à sua lógica locacional, culminando em uma desconcentração concentrada na Região Sudeste (DINIZ, 1993; CANO, 1991).

Em meados dos anos 1970, já na expectativa da “abertura lenta e gradual”, os militares ainda realizaram mudanças no arranjo federativo, as quais tiveram importantes reflexos sobre o processo constituinte de 1987. A fusão de Rio de Janeiro e Estado da Guanabara, o desmembramento do Mato Grosso do Sul (MS) e o aumento da representação parlamentar dos estados mais pobres — de maior base agrícola e, portanto, situacionista, assim como o MS — fizeram parte de um processo de lastreamento conservador e reacionário ao que viesse a ocorrer na transição democrática dos anos 1980, já que a oposição maior se concentrava entre as populações urbanas. O resultado do período, em termos de equilíbrio entre o poder central e as escalas subnacionais, pode ser sintetizado nas palavras de Cano:

Essa captura do estado, a forma caótica dessa urbanização e o centralismo fiscal praticado pelo governo federal culminaram no comprometimento financeiro, fiscal e político do estado, que cada vez mais se tornou incapaz (e insensível) para enfrentar os problemas sociais mais graves. Este processo ampliou ainda mais a submissão das esferas públicas estaduais e municipais ao Governo Central. (CANO, 1991, p. 24)

Dessa forma, mesmo o caráter fortemente descentralizante da arquitetura constitucional de 1988, nas duas décadas após a primeira eleição direta da Nova República, acabou reproduzindo a mesma dinâmica histórica de reconcentração.

#### 4.2.1 Descentralização na Constituição de 1988

A partir dos anos 1970 do século XX, o mundo ocidental passou por intensas mudanças institucionais. O fim do Sistema Bretton Woods e as crises do petróleo também trouxeram um forte impacto na periferia do sistema mundial. Entre 1974 e 1979, durante o governo militar de Ernesto Geisel, o Brasil experimentou o último

suspiro da era desenvolvimentista, com o segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) e o início do processo de abertura “lenta, gradual e segura” para a redemocratização. Em março de 1979, Figueiredo assumiu a Presidência para concluir o processo de abertura, com eleições diretas para governadores dos estados já em 1982. A nova ordem internacional neoliberal ajudou a promover a desconstrução do Estado interventor na esteira de um momento crítico das finanças estatais e de fortalecimento das teorias que associavam a descentralização administrativa à maior eficiência econômica e à proteção dos valores democráticos, como na tradição da *Public Choice*, associada ao pensamento ortodoxo da Escola de Chicago, e no novo *mainstream* institucional racionalista da Ciência Política.

Com a eleição indireta de Tancredo Neves para a Presidência, que, com a sua morte, seria assumida pelo vice José Sarney, em 1985, foi aberto o caminho que levaria à Constituição de 1988, sob grande influência do momento político e econômico do País. Nas eleições gerais de novembro de 1986, uma Assembleia Nacional Constituinte (ANC) não exclusiva foi eleita diretamente pelo povo, com 72 senadores e 487 deputados, preservando 23 senadores “biônicos”, eleitos indiretamente por Colégio Eleitoral no Regime Militar, tema que promoveu intensa discussão antes mesmo da convocação do pleito.

Entre os representantes eleitos havia pelo menos duas características importantes. Em primeiro lugar, ocorreu uma pulverização de ex-aliados do Regime Militar por todos os partidos, de forma que não era possível se estabelecer um padrão conservador ou progressista a partir das siglas representadas na ANC (CAMPELLO DE SOUZA<sup>26</sup> *apud* SOUZA, 2001). Em segundo lugar, e mais importante do ponto de vista do reflexo sobre a descentralização adotada, houve uma elevada renovação da legislatura, de maneira que mais da metade dos recém-eleitos eram provenientes de carreiras políticas regionais, como prefeitos, governadores, vereadores ou deputados estaduais (SOUZA, 2001).

A ANC foi organizada em 24 subcomissões, seguidas de oito comissões temáticas e uma Comissão de Sistematização (CS), que harmonizava os trabalhos e

---

<sup>26</sup> CAMPELLO DE SOUZA, M. do Carmo. (1989), *The Brazilian New Republic: Under the Sword of Damocles*. Em: STEPAN, A. (ed.). **Democratizing Brazil: Problems of Transition and Consolidation**. Nova York: Oxford University Press, pp. 351-394.



preparava o texto a ser votado no Plenário (ARRUDA SAMPAIO, 2009; FERNANDES, 1989). Uma das importantes inovações foi o recebimento de propostas externas, com a possibilidade de emendas populares, desde que assinadas por 30.000 eleitores e sob responsabilidade de três entidades da sociedade civil, assim como dos Legislativos subnacionais e do Judiciário. A inclusão de formas de participação da sociedade civil, se não resultou em alterações substanciais nas propostas finais aprovadas, ao menos deu maior legitimidade ao o processo e às demandas dos blocos regionais de membros constituintes. Como dito anteriormente, a grande heterogeneidade dos membros dos partidos e dos interesses representados fez com que as coalizões fossem igualmente diversificadas, marcadas pela formação de blocos extrapartidários de acordo com cada matéria (SOUZA, 2001).

É possível, no caso brasileiro, atribuímos a lógica descentralizante do processo constituinte à grande fragmentação partidária, como sugere Riker (1964), ou à grande heterogeneidade de clivagens regionais já existentes no território nacional. No entanto, a conjuntura da Constituinte brasileira tem muito a dizer sobre os rumos que tomou o texto da Carta final. Como propõe Falletti (2006), uma análise sequencial do processo e dos mecanismos de *feedback* e reprodução no desenho institucional da Constituição pode contribuir para a compreensão das diferentes ênfases que ganharam as dimensões política, fiscal e administrativa da descentralização brasileira.

Começamos pelas subcomissões que trataram das principais questões federativas, as quais antecederam a Comissão da Organização do Estado: Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios; dos Municípios e Regiões; e dos Estados. A Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios demonstrou grande comprometimento com a autonomia de Brasília e com seu papel no pacto federativo. O caráter contraditório do Distrito Federal, cujas características territoriais são de um município, possuindo *status* constitucional de estado e recebendo a sede do Governo Federal, é o retrato simbólico da grande sobreposição de competências que marca o texto constitucional de 1988 e as propostas oriundas dessa subcomissão.

A Subcomissão dos Municípios e Regiões, por sua vez, com forte participação do Nordeste e do Centro-Oeste, teve um papel fundamental em trazer para o texto

Constitucional a inclusão dos municípios no pacto federativo, com *status* equivalente ao dos estados. No mesmo contexto, listou-se uma série de serviços que seriam descentralizados para a administração municipal, com o intuito de aproximá-los das necessidades e cobranças do cidadão. No entanto, essa proposta acabou caindo em benefício de um modelo de texto mais flexível em relação à alocação de competências (SOUZA, 2001) — o que também se refletiu nas sobreposições que existem até hoje. Por fim, ainda nessa comissão foi apresentada uma proposta de ampliação dos recursos para os municípios, a fim de habilitá-los para a execução das novas atribuições constitucionais.

O tema da descentralização fiscal, um dos mais disputados no âmbito da ANC, já vinha sofrendo uma década de *lobby* de prefeitos e governadores. Em 1979, uma comissão parlamentar de inquérito (CPI) foi constituída para identificar as causas do empobrecimento dos estados e municípios. Dentre os resultados apresentados, houve forte insistência no prejuízo causado pela excessiva centralização fiscal na União, o que se tornou uma orientação recorrente no processo constituinte, sendo assumida a descentralização como algo inerentemente positivo, com pouca ou nenhuma reflexão sobre cada matéria.

Na Subcomissão dos Estados, na qual o Norte do País se encontrava sobrerrepresentado, emergiram algumas das clivagens regionais mais marcantes da nação brasileira. Ressentimentos, disputas de fronteira e insatisfação das elites regionais com o recorte territorial, que já não comportava a diversidade e a disputa de poderes locais, provocaram a demanda por oito novos estados na Federação. Tocantins, Roraima e Amapá acabaram contemplados, bem como o Distrito Federal. Santa Cruz e Triângulo, que seriam desmembrados da Bahia e de Minas Gerais, respectivamente, não foram efetivados. Nesse contexto, a Subcomissão dos Estados também contribuiu para a bandeira da descentralização, sob a aceitação acrítica da hipótese de que esta beneficiaria a eficiência na aplicação dos recursos e o processo de participação democrática.

Dentro da Comissão que tratou dos temas do sistema tributário, orçamento e finanças, foi de suma relevância para a questão da descentralização o trabalho da Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição das Receitas. Segundo o anteprojeto de texto constitucional apresentado à Comissão, nas palavras do relator Fernando Bezerra Coelho (PMDB-PE), buscou-se satisfazer as necessidades

financeiras para que União, estados, Distrito Federal e municípios atingissem os objetivos de justiça social e desenvolvimento equilibrado entre as diferentes regiões (BRASIL, 1987). Entre os principais resultados dessa etapa da ANC, estão a ampliação das transferências da União e a modificação do antigo ICM para ICMS, com maior autonomia política subnacional sobre o mesmo.

Nesse contexto, algumas das clivagens ficaram bastante evidentes. Houve uma clara divergência entre os estados no que tange à ênfase nas transferências da União, em especial dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios (FPE e FPM), e ao desejo de maior autonomia. Os estados mais pobres, por um lado, tendiam a estimular a ampliação das transferências, reduzindo sua autonomia política e administrativa sobre a provisão de serviços e bens públicos. A descentralização fiscal, se não acompanhada da devida capacitação do aparelho público subnacional, que lhe permite executar a arrecadação sem ser capturado pelas elites locais, pode resultar em um nível muito inferior de efetiva autonomia, como aponta Faletti (2010). Em realidade, esse é um paradoxo bastante frequente no Brasil, como ficará evidente mais adiante. No entanto, do outro lado, as unidades mais ricas da Federação estavam mais interessadas na descentralização fiscal, uma vez que suas bases de arrecadação são significativamente maiores e já possuem um aparato estatal mais preparado para lidar com a autonomia política e administrativa.

Essa clivagem se manifestou negativamente nas definições do novo ICMS no que se refere ao critério geográfico de cobrança do comércio inter-regional. Para os estados mais ricos e naturalmente maiores produtores do País, era interessante que a cobrança do imposto fosse feita na origem. Essa modalidade tende a reduzir as receitas nas unidades subnacionais com menor geração de riqueza e deficitárias em suas balanças comerciais inter-regionais, pois o ICMS é, de longe, o principal tributo nacional<sup>27</sup>. Isso seria um problema a ser negociado, caso os estados mais pobres estivessem interessados na liberdade potencial decorrente da autonomia fiscal. Como estavam mais concentrados nas transferências que receberiam, o sistema proposto foi uma mescla entre origem e destino, como veremos mais adiante.

---

<sup>27</sup> Segundo o relatório anual do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul, em 2010, o ICMS correspondia a cerca de 60% da receita total do Estado. Em termos nacionais, o ICMS representava, nesse mesmo ano, cerca de 21% da receita tributária total, estando à frente do Imposto de Renda (IR) e das contribuições previdenciárias como fonte mais importante de receita tributária.

Em meio às clivagens e ao grande interesse regional sobre as questões financeiras, essa forma de acomodação de interesses em soluções de barganha auto-interessada acabou colocando em segundo plano os objetivos de criar um modelo de justiça social pela tributação progressiva e a potencial redução das desigualdades territoriais. Em parte, pode-se dizer que o processo seguiu a linha da barganha regional, fortalecida pela conjuntura política e ideológica, face a um Governo Federal fraco e com pouca legitimidade para reivindicar interesses coletivos da nação. José Sarney estava mais preocupado, naquele momento, em garantir a extensão do seu mandato presidencial para cinco anos e, para isso, disposto a fazer as concessões que o Legislativo e, nesse caso, a ANC e os representantes regionais demandassem. Facções mais conservadoras do PMDB e do PFL, com as quais Sarney se identificava, alinhavam-se com as propostas de descentralização máxima do sistema tributário.

Na medida em que o processo avançou para as comissões, especialmente no âmbito da CS, o Governo Federal e as facções mais conservadoras da Constituinte entraram com mais força. Com o federalismo fiscal, houve uma grande sobreposição de competências entre os níveis de Governo, dando à União a responsabilidade de formular políticas e regular sua forma de administração em nível local. A reversão de algumas conquistas consideradas populares nas fases anteriores deu-se pela organização do bloco chamado de “Centrão”, composto por partidos e facções de centro-direita, preocupados com o caráter “esquerdista” que a ANC vinha apresentando. Embora a maior parte dos temas de organização do Estado e descentralização já estivessem negociados, o bloco concentrou-se na mudança do regimento, que proporcionou a organização de “manadas” de votantes nas sessões plenárias, defendendo alguns pontos críticos do texto final (ARRUDA SAMPAIO, 2009; SOUZA, 2001; FERNANDES, 1989).

Uma série de razões de ordem conjuntural e procedimental levaram à descentralização no modelo federativo aprovado no texto Constitucional de 1988. Por um lado, podemos apontar a reação ao Regime Militar centralizador, em face à grande crise teórica e empírica do modelo desenvolvimentista. Além do mais, o Brasil passava por um momento de ascensão das lideranças políticas regionais ao cenário nacional, combinado com um governo fraco e de pouca legitimidade como o de José Sarney. Mas como propõe Falleti (2006) e Arretche (2012), é importante

distinguirmos as diferentes dimensões da descentralização, pois elas não garantem a autonomia efetiva dos poderes subnacionais. Devemos tratar ao menos de três formas de descentralização, já implícitas no que vimos até o momento: a descentralização política, a fiscal, e a administrativa.

A descentralização política, em um primeiro nível, corresponde à transferência de capacidade eleitoral e de representação às esferas subnacionais. Essa descentralização existe desde a Constituição de 1988, uma vez que estados e municípios elegem seus representantes no Executivo e no Legislativo, local e nacional. No entanto, esta descentralização, em um segundo nível, corresponde ao poder de decisão dessas esferas políticas subnacionais sobre as agendas das políticas públicas nacionais, o que é menos evidente ao longo dos anos que se seguiram à ANC.

A descentralização fiscal, por sua vez, também pode ser encarada em dois níveis distintos. Em primeiro lugar, se nos referirmos à proporção da arrecadação tributária que pertence ou é transferida aos níveis subnacionais, podemos identificar altos níveis de autonomia fiscal nos estados brasileiros a partir dos anos 1990. No entanto, em um segundo nível, devemos observar que proporção desses recursos descentralizados é vinculada diretamente ou restringida indiretamente por outras formas de regulação central dos gastos subnacionais. É o caso brasileiro, que se aprofunda com os efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal no final dos anos 1990, a qual foi importante para a saúde financeira dos estados, mas representa mais uma limitação ao *self-rule* regional.

Finalmente, a descentralização administrativa é a menos desejada pelas unidades subnacionais, pois envolve a parcela burocrática e custosa de operacionalização dos programas e das políticas públicas. Na abordagem de Falletti (2006), a partir de entrevistas com políticos e servidores públicos, a hierarquia de preferências dos atores nacionais e regionais começa com a prioridade do poder político — ou de agenda — (P), para então preferir a capacidade fiscal (F) à responsabilidade administrativa (A). Faz sentido associar a sequência  $P > F > A$  ao processo descrito acima na ANC. Mais adiante, analisaremos brevemente cada uma destas dimensões e algumas mudanças importantes ocorridas nas duas décadas seguintes, especialmente na questão fiscal.

No entanto, a Carta Magna de 1988 não deixou de atribuir à União um papel central na coordenação dos interesses regionais para a superação das desigualdades do desenvolvimento territorial brasileiro. O artigo 174, dentro da seção que dispõe sobre a ordem econômica e financeira, reafirma o que já está presente em artigos anteriores do texto fundamental, de que o Estado, na forma da lei, é agente regulador e que, para isso, “[...] A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento” (MORAES, 2009, p. 191).

Além do mais, já estava fortemente presente no contexto da aprovação da Constituição de 1988 a consciência dos desequilíbrios entre o Sul (S) e Sudeste (SE), regiões mais ricas do País, e as mais pobres regiões do Norte (NO), Nordeste (NE) e Centro-Oeste (CO). No art.159 da Carta, 3% da arrecadação dos impostos sobre a renda e produtos industrializados (IPI) foram dedicados exclusivamente aos Fundos Constitucionais de Financiamento, que contemplam, por lei complementar, os setores produtivos do NO, NE e CO. A seguir, avançamos um pouco mais no processo de descentralização impresso em 1988.

#### 4.2.2 Descentralização administrativa e política: *policy-making versus policy decision-making*

Em 20 anos de processos legislativos nos diferentes níveis de governo, a Federação brasileira tornou-se altamente integrada, promovendo a centralização da autoridade política, principalmente a partir das emendas constitucionais e das leis complementares que regulamentaram o texto original. Das 67 emendas constitucionais aprovadas entre 1992 e 2010, pelo menos 28 trouxeram algum impacto para questões de interesse federativo (ARRETCHE, 2012). Isso significou, em grande medida, uma reversão das expectativas criadas sobre a descentralização, reforçando a regulação central para uma série de políticas públicas.

Embora a descentralização formal do sistema político por meio da instituição de eleições diretas para os governos subnacionais anteceda a própria retomada democrática em nível nacional, o poder de *self-rule* das unidades federativas no Brasil foi limitado no texto de 1988. O modelo institucional de Federação adotado no Brasil, naquele momento, ficou em um ponto intermediário entre o da competição

entre unidades plenamente autônomas e aquele coordenado pelo poder central forte, provedor de bens públicos. Os estados e municípios foram dotados de administrações e regras próprias de nomeação, e a elas foram atribuídas competências importantes, mas o processo decisório fundamental permaneceu compartilhado entre Executivo e Congresso Nacional, onde os interesses regionais se fazem representar em um sistema de *shared rule*. Isso significa dizer que a normatização, o planejamento e as estratégias são elaborados no âmbito federal, onde, em geral, o espaço para as unidades subnacionais é dado pela concessão da União, que tem a palavra final, em prol de uma maior governabilidade.

Apesar da substancial descentralização administrativa do setor público, a mesma não foi acompanhada pelo poder político sobre as ações do Estado. Podemos chamar a competência de execução das políticas públicas de *policy-making*, que representa um grau de autonomia administrativa que frequentemente é confundido com a *policy decision-making* (ARRETCHE, 2012), a qual representa o efetivo poder de definição da agenda e das estratégias. Muitas vezes, há sobreposição entre os níveis de governo no que se refere à execução e à formulação, quando tende a prevalecer a União.

No caso das políticas de saúde, por exemplo, todos os níveis de governo têm competência para legislar e oferecer sistemas de atendimento que se vinculem, como orienta o art.198 da Constituição, a uma rede regionalizada e hierarquizada. Embora autorizados, os governos subnacionais não são obrigados a implementar programas próprios, podendo optar pela mera execução da política nacional, definida no âmbito do Ministério da Saúde. Assim, a totalidade dos governos locais optou pela adesão ao Sistema Único de Saúde (SUS), tendo seus programas direcionados pelo poder de influência e a capacidade de gasto do Governo Federal, com as principais decisões sendo tomadas por meio de portarias ministeriais, com influência residual do Congresso, onde os Estados possuiriam algum poder de agenda (VASQUEZ; GOMES, 2012, p.162).

Outro exemplo de política que contribui para o desenvolvimento, cuja normatização é centralizada, embora a operação seja altamente descentralizada, é a de transferência de renda. No caso do programa Bolsa Família, a operacionalização é municipalizada, e os governos locais sequer possuem autonomia para selecionar os beneficiários. E na política pública mais fundamental para o desenvolvimento, na

área da educação, a distribuição horizontal das capacidades estatais é ainda mais confusa. Cada nível de governo possui competência constitucional prioritária diferente, definida no art. 211. Assim, os municípios devem priorizar a educação infantil e o ensino fundamental, enquanto os estados priorizam o ensino fundamental e o médio. A União oferece, predominantemente, a educação pública de nível superior. Para executar os serviços, os governos locais recebem suplemento federal para a alimentação das escolas públicas e melhoria da infraestrutura, mas não os governos subnacionais, que devem financiar dentro dos parâmetros mínimos legais a partir de seu orçamento. A União ficou obrigada a empregar 18% da sua receita com impostos para esse fim, enquanto estados e municípios devem direcionar 25% das suas, incluindo a receita proveniente de transferências constitucionais e legais.

Aparentemente, o sistema criado em 1988 ofereceu uma grande autonomia política para a educação, com a União estabelecendo as normas gerais e programáticas, enquanto estados e municípios decidem a melhor alocação dos recursos disponíveis, desde que no patamar mínimo de 25% das receitas tributárias. No entanto, isso promoveu uma imensa assimetria, proporcional à heterogeneidade das capacidades fiscais dos municípios brasileiros, o que se reflete na péssima qualidade do ensino público nos níveis mais básicos da formação, na maior parte do território nacional. Por conta disso, em 1996, a Emenda Constitucional nº 14 criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef).

Embora discipline a autonomia fiscal dos governos subnacionais, o Fundef modifica os incentivos para o planejamento do ensino fundamental, oportunizando o acesso a recursos em regiões com menor receita. O sistema obriga estados e municípios a direcionarem 15 pontos percentuais, dos 25% destinados à educação, para esse fundo, redistribuindo os recursos proporcionalmente ao número de matrículas oferecidas anualmente no ensino fundamental das redes municipais e estaduais. Assim, a política nacional de vinculação dos orçamentos subnacionais acaba exercendo influência sobre a autonomia política local, que se torna cada vez mais aparente e menos real. Em 2006, uma nova emenda, a EC nº 56, substituiu o Fundef pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), que ampliou os termos do primeiro, vinculando 20 pontos percentuais do orçamento da educação e atendendo



a todo o ensino básico, que inclui a educação infantil e os ensinos médio, especial e de jovens adultos. Esse é um exemplo claro de como a União logrou restringir a autonomia política subnacional mesmo em áreas onde não controla diretamente as principais fontes de financiamento. O quadro abaixo resume algumas das principais áreas de políticas públicas e suas formas de descentralização.

Quadro 4 – Descentralização política, fiscal e administrativa em políticas públicas selecionadas

ÁREAS	NORMATIZAÇÃO	FINANCIAMENTO	ADMINISTRAÇÃO
Educação	Federal	Estados e municípios Vinculação de gasto	Estados e municípios
Saúde	Federal	Transferências federais Vinculação de gasto	Estados e municípios
Habitação Popular	Federal	Transferências federais Receitas próprias	Estados e municípios
Saneamento	Federal	Transferências federais Receitas próprias	Estados e municípios
Transferência de Renda	Federal	Federal	Estados e municípios (cadastramento)

Fonte: Vasquez e Gomes (2012).

#### 4.2.3 Descentralização fiscal

Seria impraticável uma exaustiva revisão do federalismo fiscal implementado no Brasil, em 1988, e sua evolução ao longo das duas décadas subsequentes. No entanto, procuramos apresentar os pontos mais importantes da descentralização promovida naquele ano e algumas importantes mudanças posteriores. A ênfase será nas capacidades fiscais dos estados, embora seja indicado o papel dos municípios nessa estrutura.

Entre os tributos com maior grau de descentralização no modelo de 1988, estão aqueles que incidem sobre o patrimônio. Os municípios brasileiros têm a competência de legislar e executar (política e administrativa) a tributação sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) e sobre a transmissão de bens imóveis (ITBI). Os estados, por sua vez, detêm a mesma autonomia nos impostos sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA) e sobre a transmissão *causa mortis* ou por doação de quaisquer bens e direitos (ITCD). Apenas o imposto territorial rural (ITR) é de competência política e administrativa da União, embora sua receita seja redirecionada para estados e municípios. Apesar do alto grau de descentralização, os impostos sobre o patrimônio, entre 1995 e 2009, representavam pouco mais de 3% do total da receita tributária nacional, sendo

quase a metade desse montante apenas de IPVA (LAGEMANN; AGUIAR DE OLIVEIRA; MARQUES JUNIOR, 2011).

Após a aprovação do texto constitucional, um imposto de competência da União que poderia ampliar a importância da tributação patrimonial é o imposto sobre grandes fortunas. No entanto, a falta de regulamentação por lei complementar fez com que o mesmo nunca fosse implementado. Na mesma linha, a extinta CPMF, instituída em 1994 sobre as movimentações patrimoniais de natureza financeira, vigeu até dezembro de 2007 sob competência da União.

O conjunto mais relevante da arrecadação tributária brasileira é o de impostos sobre o consumo. Representando mais de 40% da arrecadação tributária total do País, o destaque é o principal tributo do federalismo fiscal brasileiro, o ICMS, que, sozinho, representa quase um quarto da receita de impostos no Brasil. Embora os estados tenham competência política e administrativa sobre o ele, existe a prerrogativa do Senado de estipular as alíquotas máximas a serem praticadas dentro dos estados e nas transações interestaduais. Além disso, em caso de oferta de benefícios tributários por parte de alguma unidade da Federação, é necessário o aval do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), composto pelos Secretários Estaduais da Fazenda. Do montante arrecadado em ICMS, 25% é devolvido aos municípios, de forma que três quartas partes sejam distribuídas proporcionalmente ao Valor Adicionado Fiscal (VAF) da municipalidade, restando uma quarta parte (6,25% do total) a ser alocada segundo os critérios de cada estado.

Tabela 1 – Critério atual de partilha do ICMS arrecadados no Rio Grande do Sul

CRITÉRIOS	PERCENTUAL
Valor Adicionado Fiscal	75,0
População	7,0
Percentual ajustado do território estadual	7,0
Percentual de propriedades rurais	5,0
Pontuação no PIT(1)	0,5
Produtividade primária média de três anos	3,5
Relação inversa ao VAF <i>per capita</i>	2,0
TOTAL	100,0

Fonte: Rio Grande do Sul (1997) e atualizações até Rio Grande do Sul (2009).

(1) O Programa de Integração Tributária (PIT) foi instituído pela Lei Estadual nº 12.868 e 2007 e serve para mensurar a contribuição das ações de cada município para o aumento da arrecadação do ICMS, através do combate à sonegação, da educação fiscal, etc.

Esse grau de liberdade, embora pareça pouco expressivo, incide sobre a principal base de arrecadação do País, representando uma fonte importante de receita para a maior parte dos municípios. Por outro lado, como aponta Monastério (2004), o peso do VAF não favorece a utilização dessa margem como política efetiva de redução das disparidades regionais no interior do estado, já que o montante de ICMS a retornar para os municípios de renda *per capita* mais elevada é substancialmente maior.

Mas outra peculiaridade do ICMS é que, embora seja um tributo de competência estadual, sua regulamentação nacional também procura contribuir para a redução dos desequilíbrios regionais em escala federal. Como vimos, apesar da defesa técnica de que a arrecadação do ICMS fosse feita no destino onde são consumidos as mercadorias e os serviços, o interesse dos estados mais ricos em preservar sua arrecadação e o desinteresse dos mais pobres na autonomia fiscal levaram à criação de um modelo misto, com predomínio do estado produtor, salvo exceções.

As alíquotas interestaduais, definidas na Resolução nº 22, de 1989, do Senado Federal, ficaram estabelecidas em 12%, a serem cobrados no estado de origem. No entanto, sempre que as transações se originarem em estados do Sul e do Sudeste e forem destinadas ao consumo nas regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste ou no Estado do Espírito Santo, a alíquota cai para 7%. A partilha interestadual da arrecadação do ICMS ocorre pelo mecanismo de créditos tributários, que servem para eliminar o efeito cascata do imposto, de forma similar ao

tradicional imposto sobre o Valor Adicionado. Como as alíquotas internas são, em geral, superiores às interestaduais, o estado de destino permanece com a diferença entre o montante arrecadado internamente e o retorno ao estado de origem na forma de crédito. Ao mesmo tempo, esse diferencial de retorno do ICMS proporciona margens diferentes para o uso de incentivo fiscal, tendo cumprido um papel importante na disputa pela atração de investimentos multinacionais nos anos 1990. Recentemente, reacendeu-se a discussão sobre a possível unificação das alíquotas nacionais, favorecendo os estados consumidores, resultando apenas na redução sobre produtos importados do exterior para 4% em todo o território nacional (Resolução nº13, de 2012, do Senado Federal).

Tabela 2 – Alíquotas interestaduais de ICMS

ORIGEM	DESTINO	
	Norte, Nordeste, Centro-Oeste e Espírito Santo	Sul e Sudeste
Norte, Nordeste, Centro-Oeste e Espírito Santo	12%	12%
Sul e Sudeste	7%	12%

Fonte: Brasil (1989b).

Por fim, um dos aspectos mais importantes da evolução do ICMS diz respeito à Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro 1996, conhecida como Lei Kandir.<sup>28</sup> Com o objetivo de recuperar a competitividade de alguns setores exportadores brasileiros no exterior, a lei promoveu a desoneração das mercadorias primárias e semielaboradas, bem como dos serviços, desde que voltadas para o comércio exterior. Bordin e Mello (2002) estimaram que, nos primeiros cinco anos da vigência da lei, o Rio Grande do Sul teria perdido mais de 10% em receita potencial de ICMS em virtude dessas desonerações. Ao mesmo tempo, a União comprometeu-se a compensar os estados exportadores pela perda de receita até 2002, podendo prorrogar esse prazo. O sistema criado pretendia preservar o patamar de arrecadação dos anos imediatamente anteriores à promulgação da lei, com um pequeno ajuste real, mas estimulando o esforço estadual pela ampliação da base de arrecadação nos anos seguintes. Apesar das sucessivas tentativas de melhorar a

<sup>28</sup> Essa denominação se tornou popular em referência ao seu autor, o Deputado Antônio Kandir, economista e ex-professor da Unicamp, que, no mesmo ano, se tornou Ministro do Planejamento.

regulamentação das compensações nos anos 2000, o sistema foi muito criticado pela insuficiência e morosidade da realização dos créditos. Em virtude disso, na década de 2000, houve uma redução da autonomia fiscal potencial dos estados exportadores — como no caso do Rio Grande do Sul —, apenas parcialmente compensada pelo aumento das transferências legais da União. Segundo dados do Tribunal de Contas do Estado do RS, entre 2007 e 2010, os ressarcimentos não chegaram a 20% da desoneração do ICMS no Estado, provocando perdas de receita da ordem de R\$1 bilhão ao ano (RIO GRANDE DO SUL, 2012).

Ainda no que se refere à tributação sobre o consumo, o ISS, que incide sobre os serviços de qualquer natureza, é de competência municipal e representava, em 2009, cerca de 2% do total arrecadado com tributos no País (LAGEMANN; AGUIAR DE OLIVEIRA; MARQUES JUNIOR, 2011), o que não é desprezível para grande parte dos municípios. Seus limites são estabelecidos por regulamentação federal, tendo as alíquotas mínima e máxima sido estabelecidas em 2% e 5%, respectivamente, no início da década de 2000. O poder estadual não tem participação em nenhuma dimensão da descentralização do ISS.

O mesmo não se pode afirmar quanto ao IPI, que incide sobre o valor adicionado industrial. Seu peso sobre a estrutura tributária nacional é pouco maior do que o do ISS, e sua competência é reservada à União, mas sua receita é objeto de partilha entre os três níveis, principalmente por intermédio de três fundos: Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Fundo de Participação dos Estados (FPE), e Fundo de Compensação de Exportações (FPEX). A criação dos Fundos Constitucionais pelo art.159 da CF/88 determina que 21,5% do IPI retorne aos estados por meio do FPE; 23,5%<sup>29</sup> vai para os municípios através do FPM; ao passo que 10% servem aos estados exportadores, que ficam com 7,5% e repassam os demais 2,5% aos seus municípios, de acordo com os mesmos coeficientes de partilha do ICMS. Soma-se a essas transferências, a previsão constitucional de que 3% do IPI e do IR fossem disponibilizados para os Fundos de Financiamento do Norte (FNO), do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO).<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> O percentual do IPI e do IR destinado ao FPM era, no momento da aprovação da Constituição, de 20%, tendo aumentado gradativamente para 22,5% em 1993 e, finalmente, acrescido mais 1% a partir de 2007.

<sup>30</sup> Desse total, cabe ao FNO 0,6%, ao FCO 0,6% e ao FNE 1,8%.

Segundo tributo mais importante do País, o IR incide sobre a renda e também é descentralizado por meio das transferências. De competência exclusiva da União, 21,5% do total arrecadado é repassado aos estados pelo FPE, enquanto 23,5% retorna aos municípios pelo FPM, além dos 3% dedicados aos fundos de financiamento mencionados. No período que estamos analisando, o IR representou cerca de 18% da arrecadação tributária total do Brasil. Embora a matriz tributária nacional seja muito mais ampla e complexa do que foi retratado até aqui, esse é um cenário simplificado das principais fontes de receita dos governos subnacionais no Brasil. Na Tabela 3, podemos observar, resumidamente, o grau de descentralização fiscal estabelecido na Constituição de 1988 e o quanto isso representou do “bolo” tributário nacional em 2010.

Tabela 3 – Descentralização dos principais impostos do Brasil, segundo previsão constitucional e fatia do “bolo” tributário do Brasil em 2010

RECEITAS	ESTADOS		MUNICÍPIOS	
	Previsão Constitucional	Fatia	Previsão Constitucional	Fatia
Próprias		19,19	-	9,89
ICMS	75,00	15,62	25,00	5,21
IPVA	50,00	0,84	50,00	0,84
ITCD	100,00	0,19	-	-
IPTU	-	-	100,00	1,25
ITBI	-	-	100,00	0,36
ISS	-	-	100,00	2,22
Outros	-	2,54	-	0,01
Transferências	-	5,31	-	4,89
IR	21,50 + 3,00(1)	4,24	23,50	4,06
IPI	21,5 + 3,0(1) + 7,5(2)	0,97	23,5 + 2,5(2)	0,78
CIDE Combust.	21,75	0,10	7,25	0,03
ITR	-	-	50,00	0,02
TOTAL	-	24,50	-	14,78

Fonte: Brasil (2011).

(1) Apenas para os estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, por meio dos fundos de financiamento regionais. (2) Apenas para os estados exportadores, por meio do FPEX.

Cerca de 19% do total arrecadado no Brasil, em 2010, era composto por receitas próprias dos estados e sem retorno aos municípios. Quando somadas as transferências constitucionais, quase um quarto do “bolo” nacional ficava sob controle orçamentário estadual. Por outro lado, os municípios representavam quase 15% desse mesmo montante em 2010. Próximo de 10% foram repassados na forma de transferências previstas também no texto constitucional, divididos em proporção

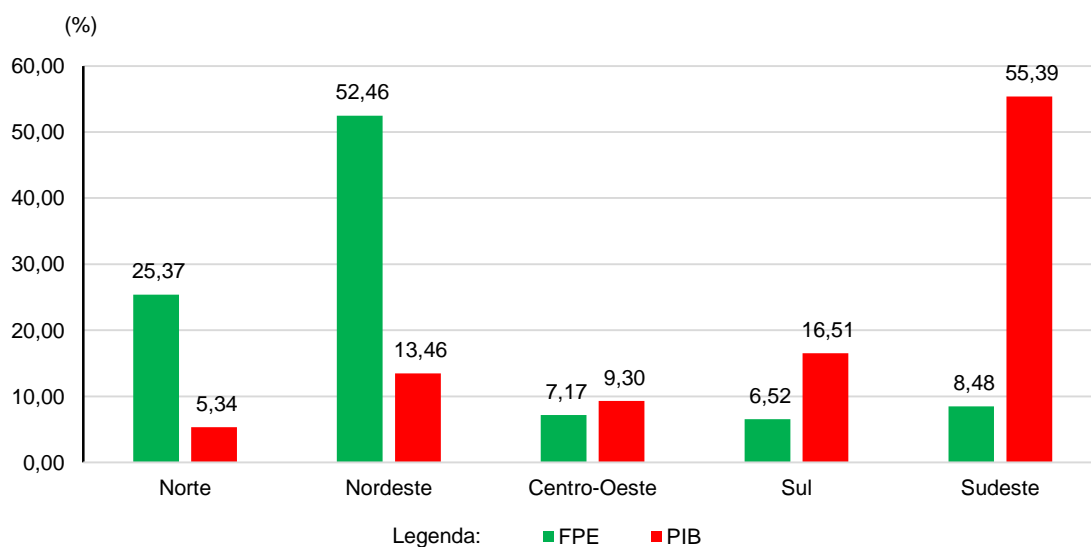
quase idêntica entre estados e municípios. Como resultado, 40% do montante de tributos gerados no País não ficaram em poder da União.

A descentralização dos recursos tributários promovida a partir da CF/88 é apontada recorrentemente pela literatura que trata do federalismo fiscal brasileiro. No entanto, uma série de ponderações deve ser feita antes de assumirmos que os governos subnacionais possuem algum grau de autonomia para direcionar esses recursos para suas estratégias regionais de desenvolvimento. Em primeiro lugar, esses mecanismos já foram concebidos de forma a contemplar as desigualdades regionais do País, dotando em proporções diferentes os estados mais ricos e mais pobres, como podemos inferir das alíquotas diferenciadas do ICMS interestadual. Além disso, o longo processo de reconcentração política e regulatória nas décadas seguintes, como já dissemos anteriormente, não se restringiu a emendar o texto da Carta, mas também a regulamentá-la de maneira decisiva para as finanças regionais, como no caso da Lei Kandir, em 1996.

O FPM, na forma como se distribui, dedica apenas 10% dos seus recursos para as capitais, 3,6% para um conjunto de reserva (com população superior a 156.216 habitantes) e 86,4% aos municípios do interior do País. O cálculo das cotas municipais é feito a partir de dois fatores referentes à participação populacional e ao PIB *per capita*, também buscando promover a redução de desigualdades regionais.

Quando instituído, o Fundo de Participação dos Estados promoveu uma distribuição bastante favorável às regiões mais pobres do Brasil. Da arrecadação líquida obtida com IR e IPI, os 21,5% do FPE dividem-se de forma que mais da metade é transferido apenas para o Nordeste. Além do mais, quando considerados em conjunto, Norte, Nordeste e Centro-Oeste somam 85% do FPE.

Gráfico 1 – Participação das regiões brasileiras no FPE e no PIB — 2010



Fonte: Brasil (1989a) e IPEA/ipeadata (2014).

Isso significa dizer que, embora 5,31% do total de tributos arrecadados em todo o Brasil, em 2010, tenha sido transferido aos estados, apenas 15% desse montante foi direcionado à Região Sul do País, que já não conta com os demais fundos de financiamento para o desenvolvimento regional. Mais especificamente, o Rio Grande do Sul recebe o coeficiente determinado na LC 62/89, que lhe concede participação de 2,35% do FPE. Na tabela 4, fazemos um pequeno exercício para projetar, sobre a participação de cada tributo na arrecadação total do Brasil, a parcela correspondente ao Rio Grande do Sul em 2010, último ano da série. O resultado serve para ilustrar a baixa importância relativa que as transferências da União têm no conjunto do orçamento do RS, que não é uma região prioritária dentro das ações redistributivas em termos regionais no País.



Tabela 4 – Participação das principais receitas tributárias do Estado do Rio Grande do Sul no “bolo tributário” brasileiro — 2010

(%)

RECEITAS	PARTICIPAÇÃO DO TRIBUTO NO “BOLO” TRIBUTÁRIO NACIONAL	FATIA DO RS NO TRIBUTO	FATIA DO RS NO “BOLO” TRIBUTÁRIO NACIONAL
Própria			1,475
ICMS	20,82	6,50	1,353
IPVA	1,68	7,24	0,122
Transferências			0,144
IR-FPE	3,72	2,35	0,088
IPI-FPE	0,65	2,35	0,015
IPI-Exportação	0,30	11,94	0,036
CIDE combust.	0,10	5,69	0,006

Fonte: Brasil (2011), FEE/FEEDADOS (2014), Brasil/TCU (2015b) e IPEA/ipeadata (2014).

A receita mais relevante do Rio Grande do Sul, assim como em todo o Brasil, é decorrente do ICMS, sendo que o montante oriundo de transferências constitucionais representava, em 2010, menos de um décimo das receitas próprias. Cabe ressaltarmos, no entanto, que, através das regulamentações superiores ao nível estadual, parte dessas receitas passou a ser direcionada para fins predeterminados. Por exemplo, 25% do ICMS e 50% do IPVA retornam aos municípios, obrigatoriamente, segundo alguns critérios administrados pelos governos subnacionais. No caso do ICMS, mostramos que 18,75% são repassados conforme a participação no VAF do município, enquanto o Estado possui 6,25% de margem para redistribuir como entender mais adequado.

Com margem de manobra fiscal restrita, os governos subnacionais entraram a década de 1990 bastante suscetíveis aos impactos externos sobre suas finanças. Foi o que ocorreu após a implementação do Plano Real, em 1994. A drástica elevação dos juros e a redução da inflação provocaram um efeito de ampliação no gasto real dos governos, contribuindo para agravar os déficits públicos em todos os níveis da administração pública. Entre os períodos de 1990 a 1994 e 1995 a 1998, houve um crescimento acentuado das despesas com juros e da dívida líquida do setor público, tanto no Governo Federal quanto nos estados e municípios (RIGOLON; GIAMBIAGI, 1999, p.117).

Em virtude da crise crescente das finanças públicas, a partir do final de 1995 a União implementou uma série de medidas que contribuíram para a restrição da autonomia subnacional, reunidas no Programa de Saneamento e de Ajuste Fiscal

dos Estados. Dentre elas, destacam-se as restrições à concessão de empréstimo pelos bancos estaduais aos seus governos, o estabelecimento de tetos para as dívidas bancária e mobiliária, as privatizações e a renegociação das dívidas estaduais (RIGOLON; GIAMBIAGI, 1999). O entendimento hegemônico que orientou o ajuste fiscal em escala nacional e a restrição da autonomia de estados e municípios nos anos 1990 fundamentaram-se na leitura de que os governos subnacionais, especialmente os mais fortes econômica e politicamente, poderiam incorrer em déficits, contando com a garantia do governo central em última instância. O risco moral dos governantes subnacionais também seria mais elevado sempre que a polarização política fosse muito intensa e a possibilidade de reeleição muito pequena<sup>31</sup>, como no caso explícito do Rio Grande do Sul, de forma que o incentivo predominante seria o de transferir o custo político do ajuste para o ciclo seguinte. As medidas adotadas pelo governo central, especialmente no que se refere à renegociação das dívidas e à posterior criação da Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>32</sup>, foram formas de a União forçar o ajuste fiscal subnacional, para o qual não havia incentivos suficientes.

Com a renegociação das dívidas subnacionais entre 1997 e 1998, a União assumiu o equivalente a quase 78% das dívidas líquidas dos estados e municípios, que se comprometeram a amortizar o equivalente a cerca de 8% desse montante com a receita de privatizações. A regulamentação dos termos da negociação com os estados ficou consolidada na Lei nº 9.496 de 11 de setembro de 1997, que fixou metas para a dívida, resultados primários, despesas com pessoal, investimentos, receita própria e privatizações, antecipando grande parte do que disciplina a LRF a partir do ano 2000 (RIGOLON; GIAMBIAGI, 1999). O rigor do ajuste também ficou expresso na possibilidade de penhora das transferências do Fundo de Participação dos Estados e, até mesmo, das receitas próprias dos estados, em caso de inadimplência.

A parcela refinanciada das dívidas estaduais ficou, assim, arrolada por 30 anos, com juros nominais mínimos de 6% a.a. acrescidos do IGP-DI. Os contratos

---

<sup>31</sup> Hipótese defendida por Alberto Alesina e Guido Tabellini (1990), que aplicam a análise econômica para o sistema político dentro de uma das linhas contemporâneas da Economia Política, procurando a maior eficiência das instituições de provisão de políticas públicas, como já vimos anteriormente.

<sup>32</sup> Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, que estabelece normas para as finanças públicas e a gestão fiscal.

também incluíram o limite do comprometimento da Receita Líquida Real<sup>33</sup> dos estados com o pagamento da dívida junto à União, que, no caso do Rio Grande do Sul, é de 13%. Nesse ponto, inicia-se um processo que corroeu profundamente as contas do RS nos anos 2000. Ao longo dos anos, as taxas de juros do mercado decresceram com a Selic, e o indexador das dívidas passou a ser excessivo. Sempre que a prestação da dívida do Estado ultrapassasse o limite de comprometimento estabelecido, o montante excedente retornava ao saldo devedor, refinanciado em 120 meses pelos mesmos termos do contrato original de 1998. Rapidamente, a dívida tornou-se uma “bola de neve”, sendo que, apenas em 2014, os estados lograram uma renegociação dos indexadores. Embora essa renegociação não alivie imediatamente a capacidade fiscal, fará cair substancialmente o estoque de suas dívidas.

O estoque da dívida tornou-se igualmente relevante a partir das metas estabelecidas com a Lei de Responsabilidade Fiscal. Entre as principais, estão as com despesas de pessoal, resultado primário, resultado nominal e dívida líquida do governo. Pela Resolução nº 40, de 2001, do Senado Federal, definiu-se uma meta para a trajetória da relação entre a dívida consolidada líquida (DCL) e a receita corrente líquida (RCL)<sup>34</sup>, que, até 2016, não poderá superar os 200%. Segundo os dados do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul, o Estado ultrapassou essa meta todos os anos entre 2002 e 2007, ficando dentro da mesma entre 2007 e 2011 (RIO GRANDE DO SUL, 2012).

A LRF elevou a importância dos Planos Plurianuais (PPA) como peça fundamental do planejamento econômico estatal. De fato, na primeira década dos anos 2000 houve um avanço enorme nas técnicas de planejamento estratégico e orçamentário para o desenvolvimento regional. No entanto, embora tenha o objetivo

---

<sup>33</sup> O conceito de RLR encontra-se na Lei nº 9.496/97, em seu artigo 2º: “RLR é a receita realizada nos doze meses anteriores ao mês imediatamente anterior àquele em que se estiver apurando, excluídas as receitas provenientes de operações de crédito, de alienação de bens, de transferências voluntárias ou de doações recebidas com o fim específico de atender despesas de capital e, no caso dos Estados, as transferências aos Municípios, por participações constitucionais e legais”.

<sup>34</sup> O conceito principal da LRF, utilizado para o cálculo das metas, corresponde ao “[...] somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos: (a) na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195, e no art. 239 da Constituição; (b) nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional; (c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição”.

explícito de estimular o planejamento coerente das ações e programas com os orçamentos, o arranjo financeiro herdado dos anos 1990, em conjunto com o engessamento fiscal da lei, criou uma situação que praticamente inviabiliza os investimentos públicos subnacionais. Dentre os poucos instrumentos para o planejamento local do desenvolvimento, a ampla utilização da renúncia fiscal sobre novos investimentos é uma das prerrogativas que os poderes subnacionais mantêm, e sobre a qual se sustenta a maioria das políticas regionais elaboradas no nível subnacional, estimulando a concorrência horizontal em detrimento do pacto federativo.

Considerados alguns dos inúmeros aspectos políticos, administrativos e fiscais da descentralização, verificam-se uma maior centralidade do que se supõe no federalismo brasileiro. Em realidade, a competência decisória da União é crescente, e os poderes públicos estaduais e municipais, apesar de suas diversas atribuições formais, têm sua atuação cerceada pelas margens de decisão e financiamento disponíveis, frequentemente em um caminho insustentável de comprometimento crescente das suas capacidades.

### **4.3 Constituição Estadual e descentralização no Rio Grande do Sul**

Assim como o conjunto da sociedade brasileira, que passou pelo processo constituinte da Carta de 1988, os estados também desencadearam a elaboração de suas Constituições regionais, que deveriam ser concluídas no prazo de um ano após a publicação da Constituição Federal. O Rio Grande do Sul foi o segundo estado brasileiro a fazê-lo, atrás apenas de Minas Gerais. O ponto de partida foi a sessão realizada na Assembleia Legislativa do RS, no dia 26 de outubro de 1988, durante o Governo de Pedro Simon, eleito em 1987 com sólida maioria na Assembleia, embalado pela força do PMDB na redemocratização do País.

Entre os eleitos naquele ano, a novidade era a presença de deputados do PT e do PFL, partidos relativamente novos e pela primeira vez representados, fazendo oposição a Simon em uma improvável aliança com PDS e PDT. Além disso, a sua grande maioria dos Deputados possuía base eleitoral na Região Metropolitana de Porto Alegre, sendo que dois terços chagavam para o primeiro mandato na casa legislativa, promovendo grande renovação. Enquanto o PMDB se mostrava alinhado com o Governo Federal e a Constituição de 1988, a oposição pressionava por maior autonomia estadual na Carta de 1989 do RS (RIO GRANDE DO SUL, 1999).

Na prática, o processo foi muito similar ao nacional, e, após uma intensa discussão de aprovação do regimento interno, foram constituídas seis comissões temáticas e uma comissão de sistematização, com a possibilidade de emendas populares a serem apreciadas, desde que endossadas por três entidades representativas da sociedade ou, pelo menos, 2.000 assinaturas. Entre idas e vindas, momentos de polarização ideológica e unificação de interesses, quase 3.000 emendas foram protocoladas para apreciação da comissão de sistematização na elaboração do texto a ser votado, algumas de constitucionalidade duvidosa, como a proposição do parlamentarismo e mesmo de um plebiscito pela emancipação do Estado. A Comissão campeã de emendas foi a presidida pela Deputada Hilda de Souza (PMDB), que tratava da organização do Estado, tendo recebido quase 900 propostas. No entanto, a dimensão da reforma administrativa sugerida foi considerada tímida pela própria deputada (RIO GRANDE DO SUL, 1999).

Durante o processo, de votação intensificou-se o *lobby* dos diversos setores da sociedade gaúcha, mas um dos mais persistentes e efetivos veio dos servidores públicos, o que foi apontado e criticado pela mídia e por grupos representantes do setor privado. Ainda assim, algumas conquistas sociais importantes entraram no texto constitucional, como a obrigatoriedade de que 35% da receita estadual com tributos, incluídas as transferências recebidas, fossem aplicados na educação pública (art. 202). Além disso, estabeleceu a diferenciação do ICMS, com a possibilidade de índices menores para produtos essenciais, bem como a hipótese de renúncia ou não-incidência; também dispôs que o ITCD seria progressivo, matéria de constitucionalidade disputada até a decisão do Superior Tribunal Federal, em 2013. Finalmente, de grande importância para a promoção do desenvolvimento estadual, reconheceu a responsabilidade do Estado sobre a produção científica e tecnológica, incumbindo-o de sua promoção e da aplicação de 1,5% da sua receita líquida de impostos à Fundação de Amparo à Pesquisa do Rio Grande do Sul (Fapergs), no art.236.

Vimos que no texto da Constituição Federal já constava a explícita preocupação com as diferenças regionais do País, embora a ênfase macrorregional tenha se imposto em detrimento do Sul e do Sudeste mais desenvolvidos. Da mesma forma, a Constituição Estadual do RS introduziu alguns elementos importantes para o tratamento das disparidades do seu território, o que foi ampliado

com as emendas posteriores, especialmente nos anos 2000, quando o Plano Plurianual passou a receber maior atenção dos governos. Nos capítulos que versam sobre as finanças públicas, aparecem mais explicitamente os instrumentos que os governos dispõem para o planejamento do desenvolvimento no território. A Carta Magna de 1988 instituiu o PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) como os instrumentos fundamentais do planejamento das ações públicas. No parágrafo §1º do art.165, a CF/88 determina que:

A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as 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.

Na continuidade, o mesmo artigo determina que a LDO disponha sobre a adequação do orçamento anual, via LOA, aos termos do PPA. Elaborado no primeiro ano de gestão, o PPA é a síntese das estratégias para os quatro anos subsequentes da administração, entre o segundo ano do mandato vigente e o primeiro ano do governo subsequente. Durante boa parte dos anos 1990, o Estado brasileiro não estava preparado tecnicamente para pensar e explorar o PPA como plano estratégico de gestão e desenvolvimento, tendo sido dominado por uma lógica puramente orçamentária e formal. Segundo Cargnin (2011), foi apenas a partir de 1996, com o Plano Brasil em Ação, que surgiram as novas bases para o planejamento integrado do orçamento e gestão para o desenvolvimento, com o uso do PPA e sua dimensão regional, como previsto na Constituição.

No Rio Grande do Sul, da mesma forma, os constituintes contemplaram o uso das ferramentas de planejamento análogas à esfera nacional. No parágrafo §1º do art. 149, a Constituição Estadual também prevê:

A lei que aprovar o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas, quantificados física e financeiramente, dos programas da administração direta e indireta, de suas fundações, das empresas públicas e das empresas em que o Estado detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto.

Ainda não havia, no Rio Grande do Sul, um padrão de regionalização para o planejamento e a gestão do desenvolvimento territorial que não os próprios municípios e, no caso do sistema estadual de recursos hídricos, as bacias hidrográficas, como consta no art. 171 do capítulo que trata da Política de Desenvolvimento Estadual e Regional. No entanto, já no seu art.16, a Constituição

concede ao Estado o poder de “[...] instituir, mediante Lei Complementar, regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes”, sendo dotados de recursos financeiros no orçamento estadual e órgãos deliberativos, com atribuições igualmente fixadas em lei complementar.

A partir disso, a primeira aglomeração urbana foi criada em 26 de dezembro de 1990, reunindo Pelotas e Capão do Leão, na região Sul do Estado. Criada pela Lei Complementar nº 9.184, a Aglomeração Urbana do Sul (Ausul) ainda seria ampliada em 2003, agregando os Municípios de Arroio do Padre, Rio Grande e São José do Norte. Alguns anos mais tarde, a Lei Complementar Estadual nº 10.335, de 1994, instituiu a Aglomeração Urbana do Nordeste (Aune), com sede em Caxias do Sul, e que em 2013 se tornou a Região Metropolitana da Serra Gaúcha, por meio da Lei Complementar nº 14.293, composta por 13 municípios. Já na década seguinte, a Lei Complementar nº 12.100 de 2004 instituiu a Aglomeração Urbana do Litoral Norte (Aulinorte), composta por 20 municípios litorâneos do Estado.

A preocupação com a articulação de atores regionais para a adequação dos planos estaduais de desenvolvimento buscava extrapolar os limites da estrutura administrativa do Poder Executivo em Porto Alegre. Durante o Governo Simon, em meio às constituintes, o Programa de Descentralização Regional, criado pelo Decreto nº 32.567 de 1987, propunha a unificação das ações multissetoriais do Estado em um mesmo padrão de divisão regional. A tentativa, coordenada pela então Secretaria do Interior, Desenvolvimento Regional e Urbano e Obras Públicas, acabou não avançando o suficiente, sem resultar em algum critério de regionalização para o planejamento do RS. Paralelamente, o então Prefeito de Porto Alegre, Alceu Collares, implementava com sucesso o sistema de consulta dos Conselhos Populares, também previstos para o Estado no art. 19 da Constituição de 1989 e que inspirou a criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes). A seguir, veremos com um pouco mais de detalhes como evoluiu esse processo de formação institucional no Rio Grande do Sul.

#### 4.3.1 Estrutura administrativa do RS

Entre os artigos 78 e 90 da Constituição Estadual de 1989, estão definidas as funções do Poder Executivo do Rio Grande do Sul, como nos demais estados e níveis da Federação, responsável pelo planejamento e pela execução dos planos de

desenvolvimento. A estrutura do Executivo, que é basicamente constituída pelo Governador, seu Vice e os Secretários de Estado, sofreu inúmeras modificações nos ciclos políticos que sucederam à Constituinte, algumas das quais serão aqui sumarizadas, com ênfase para aquelas que compõem o núcleo principal do sistema de desenvolvimento do Estado.

No primeiro governo eleito após a Constituinte, Alceu Collares nomeou o primeiro secretariado da nova estrutura da Administração Direta, por meio da Lei nº 9.433 de 27 de novembro de 1991. Na estrutura criada naquele momento, o Governador dispunha de um conjunto de Secretarias de Estado, além de órgãos ligados diretamente ao seu gabinete, cujos chefes de pasta possuem o mesmo *status* dos demais secretários. Os órgãos ligados ao Gabinete do Governador, que a partir de 2007 passaria a ser chamado de Governadoria do Estado, eram a Casa Civil, a Casa Militar e duas Secretarias Especiais.

Esse núcleo, constituído pela Casa Civil e pela Casa Militar, nos anos seguintes, também seria composto pela Procuradoria-Geral do Estado, pela Secretaria-Geral de Governo e, já no Governo Antônio Britto, em 1996, pela então Secretaria da Coordenação e Planejamento (SCP). A criação da SCP dentro do Gabinete do Governador, segundo a Lei nº 10.356 de 10 de janeiro de 1995, originou-se no desmembramento da anterior Secretaria do Planejamento e Administração, levando para junto do Governador as atribuições dos arts. 149, 151 e 167 da Constituição do Estado, que dispõem sobre a elaboração do PPA, da LDO e da LOA, seu acompanhamento, bem como a “definição das diretrizes globais, regionais e setoriais da política de desenvolvimento” respectivamente.

Do ponto de vista de organização e elaboração de estratégias para o desenvolvimento do Estado, além do Planejamento, estão a Secretaria do Desenvolvimento e, a partir do início dos anos 1990, a Secretaria de Planejamento Territorial e Obras. No Governo Collares, previa-se que a Secretaria do Desenvolvimento Econômico e Social deveria fazer o acompanhamento e a avaliação das políticas de desenvolvimento das regiões do Estado, com ênfase na indústria e no comércio. A partir de 1995, a nova Secretaria de Desenvolvimento e Assuntos Internacionais (Sedai) passou a acumular as atribuições ligadas às relações comerciais internacionais, com especial interesse na recente ligação com o Mercosul. Existia uma grande expectativa de que o bloco impulsionasse a integração

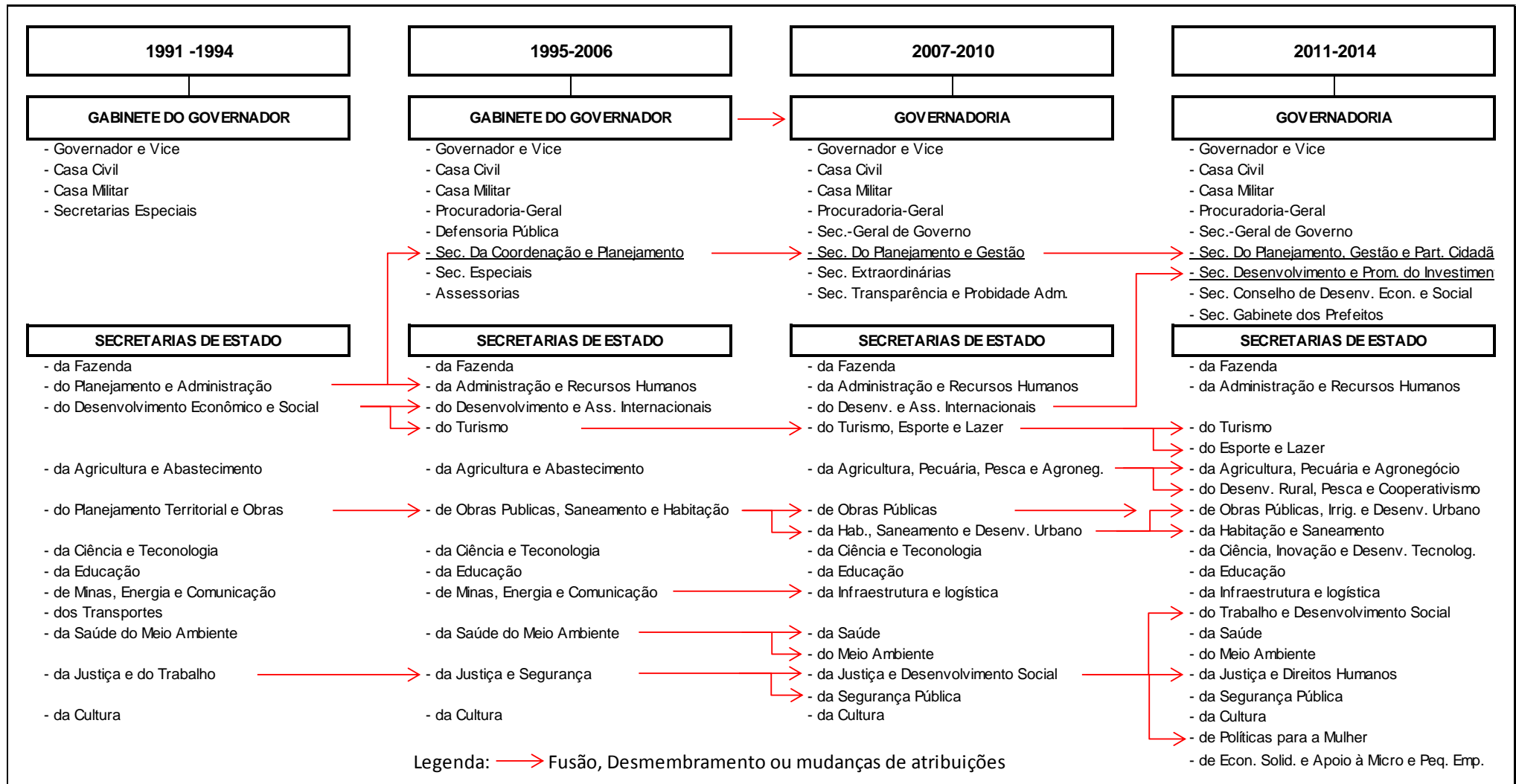


econômica sul-americana, na qual o Rio Grande do Sul passaria a exercer uma posição central, em contraste com a sua condição geograficamente periférica no País.

A Secretaria do Planejamento Territorial e Obras, ainda no Governo Collares, reuniu as atribuições mais ligadas à questão urbana e metropolitana, formulando, coordenando e executando planos de organização do território, de habitação e saneamento. Essas atribuições foram desmembradas em duas secretarias ao longo dos anos, separando Obras Públicas e Desenvolvimento Urbano das questões de Habitação e Saneamento. Evidentemente, as secretarias setoriais, como Educação, Saúde ou Turismo, também são de fundamental importância para a execução das políticas públicas estaduais. O reatamento regional é inevitável, ainda que as suas ações não sejam elaboradas com o enfoque territorial do desenvolvimento – ao menos não prioritariamente.

No Quadro 5 a seguir, com o resumo da Administração Direta do Rio Grande do Sul, é possível visualizarmos a complexidade do sistema executivo ao longo dos anos. Alguns detalhes foram desconsiderados, de forma a apresentarmos o núcleo duro do secretariado e suas transformações nas duas décadas posteriores às Constituintes Federal e Estadual. As setas indicam aquelas secretarias que se desmembraram ou deslocaram dentro da estrutura, bem como aqueles casos em que houve uma modificação de atribuições, refletida na denominação do órgão. No entanto, o planejamento e a execução das políticas de desenvolvimento do Rio Grande do Sul também passam por alguns órgãos importantes da Administração Indireta. Em 2014, o Estado possuía nove autarquias, 11 sociedades de economia mista e 20 fundações.

Quadro 5 – Estrutura da Administração Direta do Estado do Rio Grande do Sul e suas principais transformações — 1991-11



Fonte: Lei Estadual nº 9.433 de 1991, Lei nº 10.356 de 1995 e alterações até 2004, Lei nº 12.697 de 2007 e alterações até 2009, e Lei n.º 13.601 de 2011.

Entre as autarquias, a que possui um papel histórico mais longo e efetivo no Estado é o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE). O BRDE foi resultado de uma iniciativa dos governos do Rio Grande do Sul, do Paraná e de Santa Catarina, sendo, desde 1961, a principal referência regional no financiamento de longo prazo para empreendimentos de qualquer porte. As estatísticas operacionais do BRDE indicam que em 2012 e 2013 o banco viabilizou R\$4 bilhões e R\$6 bilhões em financiamentos, respectivamente, sendo um terço na agricultura e outro terço na indústria aproximadamente. Cerca de 200.000 empregos teriam sido gerados em função das atividades fomentadas pelo BRDE nos três Estados, em dois anos, com uma média de cerca de meio bilhão de reais em ICMS gerados por ano na Região Sul. Desde 2011, também passou a funcionar no Rio Grande do Sul a Agência de Desenvolvimento e Promoção do Investimento (AGDI), voltada à atração de capital para atividades com maior potencial de multiplicação da renda e do emprego no Estado, com ênfase nas aglomerações produtivas locais (APLs).

Quadro 6 - Autarquias do Estado do Rio Grande do Sul — 2014

<b>AUTARQUIAS</b>
- Agência Gaúcha de Desenvolvimento e Promoção do Investimento (AGDI)
- Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE)
- Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem (DAER)
- Departamento Estadual de Trânsito (Detran)
- Instituto de Previdência do Estado (IPERGS)
- Instituto Rio Grandense de Arroz (IRGA)
- Junta Comercial do Rio Grande do Sul (Jucergs)
- Superintendência de Portos e Hidrovias (SPH)
- Superintendência do Porto de Rio Grande (SUPRG)

Fonte: Portal do Governo do Estado do Rio Grande do Sul.

Entre as Sociedades de Economia Mista do Estado, cabe destacarmos o papel do Banco do Estado do Rio Grande do Sul SA (Banrisul), fundado em 1928, e, atualmente, do Badesul. Em realidade, o Badesul Desenvolvimento foi instituído originalmente, em 1973, como Banco de Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul SA, com a finalidade de financiar investimentos para o desenvolvimento do Estado, tendo sido incorporado à Carteira de Desenvolvimento e Investimento do Banrisul em 1992. Em 1997, no final do Governo Britto, foi criada a Caixa Estadual SA Agência de Fomento, ou simplesmente Caixa-RS, recuperando a função exercida até 1992 pelo Badesul, para finalmente voltar a essa denominação a partir de 2011.

Quadro 7 - Sociedades de Economia Mista do Estado do Rio Grande do Sul — 2014

---

**SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA**


---

- Companhia de Processamento de Dados do Rio Grande do Sul (Procergs)
  - Banco do Estado do Rio Grande do Sul (Banrisul)
  - Badesul Desenvolvimento
  - Centrais de Abastecimento do Rio Grande do Sul (CEASA)
  - Companhia Estadual de Energia Elétrica (CEEE)
  - Companhia Estadual de Silos e Armazéns (Cesa)
  - Companhia Riograndense de Artes Gráficas (Corag)
  - Companhia Riograndense de Saneamento (Corsan)
  - Companhia Riograndense de Mineração (CRM)
  - Companhia de Gás do Rio Grande do Sul (Sulgás)
  - Empresa Gaúcha de Rodovias (EGR)
- 

Fonte: Portal do Governo do Estado do Rio Grande do Sul

Segundo o relatório de gestão de 2011, o Badesul liberou, naquele ano, R\$496 milhões em recursos.

Do total, [o Corede da] Serra absorveu 14,3%, seguido da Fronteira Oeste (9,1%), Delta do Jacuí (8,8%), Alto Jacuí (8,5%), Sul (7,8%) e Vale do Taquari (5,4%). Quanto à distribuição por setores da economia, 36,1% das operações foram destinadas ao segmento agropecuário, seguido do setor de alimentos e bebidas (15,8%), eletricidade, gás, água e esgoto (2,3%), comércio (13,3%) e administração pública (7,3%). (RIO GRANDE DO SUL, 2011, p. 5)

Finalmente, sem a pretensão de cobrir todos os órgãos do Estado, vemos que a administração estadual do RS conta com diversas fundações, capazes de alimentar o planejamento e as estratégias de desenvolvimento regional, algumas das quais estão listadas no Quadro 8. Duas delas têm atribuições específicas na área, quais sejam, a Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser (FEE) e a Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional (Metroplan).

Quadro 8 – Fundações selecionadas do Estado do Rio Grande do Sul — 2014

<b>FUNDAÇÕES</b>
- Fundação de Ciência e Tecnologia (Cientec)
- Fundação de Articulação e Desenvolvimento de Políticas Públicas para Pessoas com Deficiência e Pessoas com Altas Habilidades (Faders)
- Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul (Fapergs)
- Fundação para o Desenvolvimento de Recursos Humanos (FDRH)
- Fundação de Economia e Estatística (FEE)
- Fundação Estadual de Pesquisa Agropecuária (Fepagro)
- Fundação Estadual de Proteção Ambiental (Fepam)
- Fundação Gaúcha do Trabalho e Ação Social (FGTAS)
- Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional (Metroplan)
- Fundação Estadual de Produção e Pesquisa em Saúde (FEPPS)
- Fundação Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS)

FONTE: Portal do Governo do Estado do Rio Grande do Sul.

Fundada em 1973, a FEE já possui longa história como principal fonte de conhecimento empírico e teórico sobre a economia, a sociedade e a história do Rio Grande do Sul. Ligada à Secretaria do Planejamento, suas análises deveriam alimentar as estratégias que hoje estão consolidadas nos Planos Plurianuais. No entanto, a articulação entre orçamento, estratégia de desenvolvimento e pesquisa científica praticamente inexistiu nos anos 1990 e vem avançando lentamente nos anos 2000.

Por último, a Metroplan, fundada ainda em 1974, surgiu como suporte ao Conselho Deliberativo da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), dedicada a planejar e executar projetos de melhoria à vida na metrópole. Com ênfase na dimensão urbana do desenvolvimento regional, hoje a Metroplan atua na RMPA, principalmente, na Região Metropolitana da Serra Gaúcha e nas demais aglomerações urbanas do Estado, no Sul e no Litoral Norte. Desde 1998, a atuação da Metroplan também engloba o “planejamento, [a] coordenação, [a] fiscalização e [a] gestão do sistema Estadual de Transporte Metropolitano Coletivo de Passageiros”.

#### 4.3.2 Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento

O debate sobre a regionalização da ação pública dos Governos do Estado do Rio Grande do Sul remonta aos anos 1970, quando a então Secretaria do Desenvolvimento Regional e Obras Públicas elaborou a Proposição de Organização Territorial do Estado para fins de Programação Regional e Urbana (1974). Segundo

De Toni e Klarmann (2002), apesar do grande esforço técnico de organização e hierarquização da rede urbana, reunindo referências dos sistemas de regionalização de diversas áreas do Estado, o resultado prático sobre a unificação foi pouco significativo.

Apenas no final da década seguinte, em 1987, durante o Governo Simon, o Programa Estadual de Descentralização Regional, formalizado no Decreto nº 32.567 de 2 de junho, retomou a iniciativa de buscar uma unificação das regionalizações utilizadas pelos órgãos do Estado com a efetiva descentralização administrativa (CARGNIN, 2011; DE TONI; KLARMANN, 2002). A criação de uma regionalização com a descentralização administrativa objetivava, como indica o art.2º do Decreto, a ampliação do relacionamento entre o Estado e os municípios, a participação das comunidades locais no processo político-administrativo do Estado e a criação de condições para o planejamento regional em consonância com o planejamento global do Estado. A sistematização do programa foi realizada por uma comissão “intersecretarial”, composta pelas Secretarias de Recursos Humanos e Modernização Administrativa, do Interior, Desenvolvimento Regional e Urbano e Obras Públicas, e Secretaria de Coordenação e Planejamento, cabendo a esta ajustar as metas e a programação dos órgãos setoriais do Estado aos propósitos do desenvolvimento regional (RIO GRANDE DO SUL, 1987). Embora também tenha resultado em uma elaborada proposta de conciliação das diferentes regionalizações existentes e um detalhado sistema de descentralização administrativa regional, o destino do Programa foi o mesmo da proposição dos anos 1970, não sendo adotado pelos órgãos estaduais (DE TONI; KLARMANN, 2002).

Paralelamente, a gestão de Alceu Collares na Prefeitura de Porto Alegre, entre 1986 e 1989, experimentava com sucesso os Conselhos Populares. Quando assumiu o Governo do Estado, em março de 1991, Collares deu início ao processo que tinha o objetivo de aproximar o Estado e a sociedade civil nas diferentes regiões do Rio Grande do Sul (CARGNIN, 2011, p. 142). Com o intuito de construir agrupamentos mais ou menos espontâneos, a partir do diálogo com as principais forças regionais do Estado, foram institucionalizados os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) como unidades político-administrativas, a partir da Lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994.

Ainda antes da instituição legal dos Coredes, o processo de aproximação com as regiões teve início em 1991, com o Moderno Projeto de Desenvolvimento, uma proposta inicial de 12 regiões, que não era consistente com a maior fragmentação da já atuante Federação das Associações de Municípios do RS (LAHORGUE, 2008). Com forte protagonismo das lideranças regionais já estabelecidas no Estado e importante participação das universidades, inicialmente se organizaram 17 Conselhos Regionais, então chamados de CRDs, para finalmente serem formalizados os 21 Coredes pelo Decreto nº 35.764, de 28 de dezembro, que regulamentou a lei de 1994 (RIO GRANDE DO SUL, 1994a). Segundo o próprio texto da norma, os Coredes surgiram com o objetivo de promover o desenvolvimento regional “harmônico e sustentável”, com a participação dos segmentos da sociedade na elaboração de diagnósticos que possibilitem a formulação de “planos estratégicos” regionais. O Corede deveria ser, portanto, um espaço democrático de planejamento regionalizado, subsidiando o Estado nas suas estratégias para o desenvolvimento e na regionalização do orçamento, conforme consta no art. 149 da Constituição Estadual (RIO GRANDE DO SUL, 1994c).

A criação dos Coredes também definiu a forma pela qual os Conselhos deveriam atuar na consecução desses objetivos. Em primeiro lugar, seu órgão máximo de deliberação seria a Assembleia Geral Regional, “[...] composta por representantes da sociedade civil organizada e dos Poderes Públicos existentes na região, assegurada a paridade entre trabalhadores e empregadores” (art. 5º da Lei nº 10.283). Entre as atribuições mais importantes dessa Assembleia, está a apreciação e a aprovação das propostas regionais encaminhadas ao Poder Executivo Estadual. Estas são oriundas de um processo intermediado pelo Conselho de Representantes, que é apontado pela própria Assembleia. O Conselho de Representantes deve formular as diretrizes para o desenvolvimento regional e submetê-las à Assembleia, bem como fazer a mediação entre os atores e os interesses regionais, além de articular os programas e as ações dos diversos níveis de governo que já existem na região. A Assembleia Regional e o Conselho de Representantes são dirigidos por uma diretoria executiva eleita. Por fim, quando for necessário, o Corede poderá ter o apoio de Comissões Setoriais, compostas por representantes da sociedade e órgãos competentes para o suporte técnico ao planejamento regional. Como função pública relevante, a participação no âmbito dos

Coredes não é passível de remuneração, embora a lei indique ao Estado previsão orçamentária para a manutenção das atividades dos Conselhos.

Os Coredes apresentam características muito positivas na sua construção institucional. O debate técnico sobre regionalização na geografia e na economia costuma voltar-se para elementos geofísicos e socioeconômicos que justifiquem uma agregação racional de espaços politicamente fragmentados. No entanto, é provável que o caráter mais ou menos espontâneo das forças políticas locais tenha transformado a regionalização dos Conselhos de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul na experiência duradoura e integrada ao processo de formulação e execução de políticas públicas que é hoje. O canal dos Coredes pode proporcionar uma oportunidade inovadora para o enraizamento social (*social embeddedness*) do planejamento do desenvolvimento regional. Se o Governo Estadual fosse dotado das capacidades e da autonomia necessárias para a promoção ativa do desenvolvimento, é possível imaginarmos a contribuição da rede dos Coredes para um desenvolvimentismo inserido e participativo nos termos pensados por Peter Evans e Heller (2013).

No entanto, o potencial participativo dos Conselhos Regionais não se encerra apenas nas capacidades limitadas do Estado. Como aponta Eli da Veiga (2006), pelo menos três grandes limitações têm sido manifestadas pelos Coredes. Em primeiro lugar, os projetos apresentados são muito precários, geralmente se restringindo a uma lista de carências locais. Em grande parte, esse problema se deve à incapacidade técnica dos agentes envolvidos na formulação, que também são suplantados por interesses orçamentários localizados. Essas disputas, inclusive, incentivaram um grande número de emancipações em busca de uma fatia dos recursos distribuídos pelo sistema de Consulta Popular, a partir de 1998 (CARGNIN, 2011). Esse é, em realidade, o segundo grande problema apresentado nessa arquitetura institucional, que concedeu mais espaços para o *rent seeking* na cultura política já bastante tributária do patrimonialismo histórico brasileiro, o que dificulta a atuação produtiva para o planejamento regional. Ao mesmo tempo, criou-se uma trajetória de difícil modificação devido à impopularidade política de qualquer governo que tente limitar essa pequena dotação orçamentária ou, então, transformar substancialmente suas regras de apropriação.



A Consulta Direta à População para o orçamento estadual foi instituída em 1998 e deveria versar sobre temas de interesse geral para o desenvolvimento estadual, bem como sobre os de interesse regional. Na modalidade criada, os eleitores dos municípios dos Coredes onde a Consulta seria realizada deveriam votar entre uma série de 10 a 20 propostas do Governo, que, ao alcançarem uma cláusula mínima de barreira, seriam encaminhadas à Assembleia. Os recursos dedicados à Consulta respeitariam, também, os padrões de vinculação constitucional de 25% para a educação e 10% para a saúde. Apesar disso, é discutível a real democratização da representação nos Conselhos, uma vez que há pouca renovação das lideranças locais e ausência de alguns segmentos da sociedade. Ao fim e ao cabo, aplicam-se os mesmos *trade offs* da descentralização de poder que vimos para a escala nacional. Os Coredes oferecem um canal mais eficiente de identificação das necessidades e potencialidades das populações locais, mas dificultam seu monitoramento, proporcionando a sua “captura” pelos “donos do poder” das regiões, figuras que se tornam tão mais evidentes quanto mais nos deslocamos para o interior do Estado e do País. Ainda assim, os Coredes são importantes atores do desenvolvimento regional gaúcho desde a sua criação. Ao longo dos anos, modificações foram implementadas para desestimular a busca oportunista por recursos para as regiões, tornando-os vozes significantes na construção da agenda dos planos plurianuais do Governo do Estado. Voltaremos a este ponto no Capítulo 6.

A primeira experiência mais elaborada de planejamento para o desenvolvimento do Rio Grande do Sul que utilizou a regionalização dos Coredes foi a Política de Desenvolvimento Regional, no final dos anos 1990. Criada através do Decreto nº 38.438 de 1998, deveria ser gerida por um Comitê Coordenador formado por cinco secretários de Estado, o Diretor da Metroplan, além de um representante da Federação das Associações de Municípios e um dos Coredes. Ainda que tímida, a voz das populações regionais ganhava um canal direto com o planejamento estadual. Naquele momento, eram 22 os Conselhos Regionais.

As principais modificações na estrutura e na regulamentação dos Coredes ocorreu entre 2003 e 2008. Com o Decreto nº 42.777 de 2003, alterou-se o Decreto de 1994, estabelecendo novas e mais restritivas regras para a criação de Conselhos Regionais. Enquanto a regulamentação anterior previa apenas a aprovação nas



planejamento das políticas públicas do Rio Grande do Sul. Com a publicação de cinco vastos volumes do **Rumos 2015** no ano de 2006, foram apresentadas as nove RF, resultantes da agregação de dos 28 Coredes. A regionalização em Regiões Funcionais para o Rio Grande do Sul será uma referência importante na continuidade deste trabalho, pois, já no PPA de 2008-11, as RF serviram de referência para o Governo.

## 5 CARACTERÍSTICAS E EVOLUÇÃO SOCIOECONÔMICA DO RIO GRANDE DO SUL

Neste capítulo, apresentamos a economia do Rio Grande do Sul e sua evolução ao longo do período que se inicia em 1990, logo após as Constituições Federal e Estadual de 1988 e 1989, até 2010. Esse panorama servirá para desenhar a dimensão “espaço-estrutural” sobre a qual as estratégias nacionais e subnacionais se debruçaram nessas duas décadas onde se manifesta a heterogeneidade estrutural da economia gaúcha.

A primeira seção faz um breve histórico da formação econômica e territorial gaúcha, além de apresentar um panorama da sua inserção no processo de integração do mercado nacional ao longo do século XX. Na seção seguinte, avançamos para apresentar a trajetória do Rio Grande do Sul em comparação com o conjunto da economia brasileira após 1988, observando os principais indicadores econômicos e sociais agregados e as especificidades do desempenho do Estado em comparação com algumas macrotendências nacionais.

Para analisarmos os dados de produção total e setorial do RS, as séries utilizadas foram extraídas do Sistema de Contas Regionais do IBGE, de forma a tornar consistentes as eventuais comparações com o resto do País. No período que compreende de 1990 a 2010, há, pelo menos, dois intervalos distintos e de comparabilidade limitada. O primeiro cobre o período entre 1990 e 1994, no qual a elaboração das Contas Regionais seguia a antiga metodologia do IBGE, fundada nos Censos Econômico e Agropecuário, com base em 1985. Um segundo intervalo para as Contas Regionais é aquele que compreende todo o período posterior a 1995. A partir daquele ano, houve uma maior uniformidade metodológica, com a revisão do Sistema de Contas do IBGE com base em 2002, o que permitiu uma maior abertura de atividades econômicas e a reestruturação dos pesos em relação ao cálculo com base em 1985. No entanto, o subperíodo que vai de 1995 a 2001 foi calculado por retropolação, com revisão dos dados disponíveis até aquele momento, de forma que os cálculos diretos na nova sistemática só foram possíveis a partir de 2002.<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> Essas informações e esclarecimentos metodológicos foram apreendidos no trabalho cotidiano, na Fundação de Economia e Estatística, que é a responsável pela elaboração das Contas Regionais do Rio Grande do Sul em consonância com o sistema de Contas Regionais do IBGE.

Evitamos o uso de valores absolutos, mas, quando necessário, foi utilizado o deflator implícito do PIB nacional para as comparações com o quadro brasileiro, preservando a consistência, embora com distorções de acordo com a estrutura de cada economia regional. Além disso, os indicadores agregados *per capita* do Estado do Rio Grande do Sul, na subseção que contempla a sua relação com o resto do Brasil, foram calculados com o uso de diferentes populações, podendo divergir dos cálculos publicados em outras fontes. Mais uma vez, priorizamos a comparabilidade em um mesmo nível de agregação, em detrimento da apresentação de dados nominais. Assim, nos anos de 1991 e 1996, foram utilizados os dados de população do Censo Demográfico e da contagem populacional respectivamente, já de 1992 a 1995 e de 1997 a 1999, as populações utilizadas foram as das estimativas enviadas pelo IBGE ao Tribunal de Contas da União. Finalmente, de 2000 a 2010, foram adotadas as projeções populacionais do IBGE até o ano de 2030 para o Brasil e unidades da Federação. Um breve paralelo entre o comportamento do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e da desigualdade medida pelo coeficiente de Gini complementa a moldura maior do RS no contexto nacional, a partir dos dados divulgados no **Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil 2013**, publicado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Alcançada a moldura mais ampla, na seção 5.3 passamos para a dinâmica interna da economia gaúcha nessas duas décadas. Os mesmos elementos que caracterizaram a análise do Estado no contexto nacional foram regionalizados para uma melhor compreensão da questão territorial gaúcha. Para tanto, os dados foram agregados a partir das séries municipais produzidas pela Fundação de Economia e Estatística do RS.

Os dados relativos à produção municipal do Rio Grande do Sul podem ser divididos em dois intervalos distintos. Entre 1990 e 1998, as contas municipais do Rio Grande do Sul eram elaboradas segundo uma metodologia própria da FEE, sem correspondência com o Sistema de Contas Regionais e, portanto, sem comparabilidade com os demais estados da Federação. Além disso, pelas mesmas dificuldades técnicas já mencionadas acima, não existem dados para todos os anos, sendo que a primeira série compreende apenas os anos de 1990, 1996, 1997 e 1998. O segundo intervalo da série, com dados anuais de 1999 a 2010, foi elaborado dentro da pesquisa nacional do PIB dos municípios, também pela

Fundação de Economia e Estatística do RS, em consonância com a metodologia das Contas Nacionais (com base em 2000) e Regionais (com base em 2002), assegurando uma maior comparabilidade entre as unidades da Federação e os diferentes níveis de agregação. A divisão não deixa de ser conveniente, pois o período que se iniciou em 1999, como já vimos, foi uma fase de importantes mudanças no quadro político-institucional e macroeconômico brasileiro, com reflexos na dinâmica econômica gaúcha e no seu futuro ao longo dos anos seguintes.

A regionalização dos dados dentro do Rio Grande do Sul, que são captados no nível municipal, será trabalhada em Regiões Funcionais de Planejamento. Conforme foi visto, as RF são o resultado de um trabalho de planejamento para a ação do Governo Estadual nos anos 2000, quando já existiam os Conselhos Regionais de Desenvolvimento como instância política e administrativa complementar para o planejamento regional gaúcho. A escolha dessa regionalização reflete, principalmente, o fato de as RF serem utilizadas na elaboração e na implementação das políticas regionais no atual sistema de desenvolvimento do Estado.

Além da inteligibilidade, a utilização de apenas nove sub-regiões parece-nos suficiente para perceber as macrotendências territoriais do RS. Mais do que isso, a malha de municípios do Rio Grande do Sul mudou substancialmente nos últimos 20 anos, tornando muito difícil recortar o território de forma comparável. A partir das RF, pudemos constatar que a sobreposição da malha municipal de 1990, que contava com 333 municípios, e das Regiões Funcionais de 2010 não gerou nenhuma inconsistência de fronteiras. Isso significa que, ainda que mais de uma centena de municípios tenham-se emancipado ao longo desses 20 anos, todos permaneceram dentro do espaço territorial da mesma RF. O mesmo não ocorreu com os Coredes, cuja malha estadual de 2010, quando sobreposta à malha municipal de 1990, corta ao meio municípios que antes eram muito maiores, de forma que as emancipações que ali aconteceram criaram municípios que hoje pertencem a Coredes diferentes, inviabilizando a soma consistente de dados municipais comparáveis ao longo dos anos. A partir das RF, foi possível trabalharmos, com dados comparáveis, a evolução demográfica e do mercado de trabalho, assim como a distribuição de renda, que são agregados dos dados municipais dos Censos Demográficos de 1991, 2000 e 2010.

## 5.1 A economia do Rio Grande do Sul em perspectiva histórica

O Rio Grande do Sul, ao longo do seu desenvolvimento histórico, apresentou características peculiares quanto ao seu formato e à sua identidade regional em relação aos demais estados da Federação. Esta seção busca ilustrar, de forma resumida, as principais particularidades apontadas na bibliografia gaúcha quanto à formação social e econômica do Estado, desde a sua criação até os dias atuais.

A ocupação inicial do Rio Grande do Sul, pelo menos desde o século XVII até a proclamação da República do Brasil, em 1889, deu-se por meio de conflitos armados pela defesa e expansão do território português e por lutas internas, em tanto âmbito nacional como regional (FEE, 1981). A ocupação lusitana do Rio Grande do Sul foi dificultada pelos índios, organizados e armados pelos jesuítas, e pela resistência dos espanhóis, que não queriam abrir mão de uma base privilegiada contra intervenções na bacia do Prata. A região servia estrategicamente como passagem obrigatória para o contingente militar brasileiro, característica que teve impacto na economia, na cultura e no meio social (TARGA, 2010).

Outro fator de extrema relevância era a subsistência da população local, que, habitando um território do extremo sul do Brasil meridional, encontrava grandes dificuldades de logística. Com isso, surgiu a necessidade da criação de uma economia regional capaz de abastecer uma população em crescimento. No início do século XVIII, havia a crença de que as terras ao sul do Brasil eram inadequadas para as atividades agrícolas, além do fato de os insumos para a exploração do campo demandarem somas expressivas de investimento e estarem suscetíveis às intempéries da natureza. Desse modo, sua população passou a ter uma produção e um consumo alimentar diferenciados dos do Sudeste brasileiro (BANDEIRA, 1994; AREND; CÁRIO, 2005). A existência de inúmeros animais vacuns<sup>36</sup> à solta no território passou a ter um papel fundamental na definição desse padrão, pois estes acabariam sendo incorporados à produção das estâncias (TEJO, 1982).

As principais atividades econômicas do Rio Grande do Sul durante os séculos XVII, XVIII e XIX passaram a ser a pecuária, a produção de couro e as charqueadas. Em termos estratégicos, a pecuária e o desenvolvimento da economia local do século XVIII serviram como meio garantidor da posse do território do extremo sul

---

<sup>36</sup> Designação comum às vacas, aos bois, novilhos, garrotes e bezerros.

brasileiro (HERRLEIN JR., 2000). Além do mais, no período de 1801 a 1895, a pecuária e o charque garantiram uma interdependência econômica do Estado com o Sudeste brasileiro, o que assegurou sua expansão mercantil. No entanto, o charque apresentava baixo poder de alavancagem de atividades secundárias, trazendo poucos efeitos de encadeamento econômico para as regiões produtoras. Como fonte alimentar da população pobre e escrava, o produto gaúcho disputava o mercado nacional com o boi verde, a carne de sol nordestina, o peixe, o bacalhau português e o charque platino. Outro importante aspecto era o custo logístico para comercialização do charque junto ao mercado alvo, que comprimia as margens de lucro, trazendo reflexos negativos para a dinâmica do crescimento regional (PAIVA, 2008). Quanto ao modo de produção dominante no século XVIII, pode-se dizer que não era escravista, pois as atividades do campo se adaptavam melhor ao homem livre (BONI, 1979). Já na passagem para o século XIX, a produção do charque tornou-se o centro motor da pecuária extensiva do Estado e o trabalho escravo um fator redutor de custos e garantia da rentabilidade (HERRLEIN JR., 2000).

A chegada expressiva de imigrantes alemães ao Estado, ao longo de todo século XIX, e dos italianos, principalmente a partir de 1875, incrementou positivamente os níveis médios de educação da força de trabalho.<sup>37</sup> Somados à relativa democratização do acesso à terra, esses fatores alavancaram a capacidade produtiva e o empreendedorismo, especialmente nas regiões norte e nordeste do território estadual. Em 1850, o Rio Grande do Sul já apresentava a quarta maior economia do Brasil.

A partir dessas características gerais, o RS pode ser analisado, em sua evolução subsequente, em três grandes regiões com peculiaridades estruturais bem definidas. A ocupação do Estado ocorreu primeiramente na região sul, caracterizada pela grande propriedade direcionada para a pecuária, com alta concentração de renda e baixa densidade demográfica, resultando em núcleos urbanos escassos e distantes. Uma segunda etapa da colonização, nas regiões norte e nordeste, caracterizou-se pela pequena propriedade de terra, produção diversificada, menor concentração de renda e elevada densidade demográfica, ocasionando a proximidade dos municípios devido à maior proliferação de núcleos urbanos

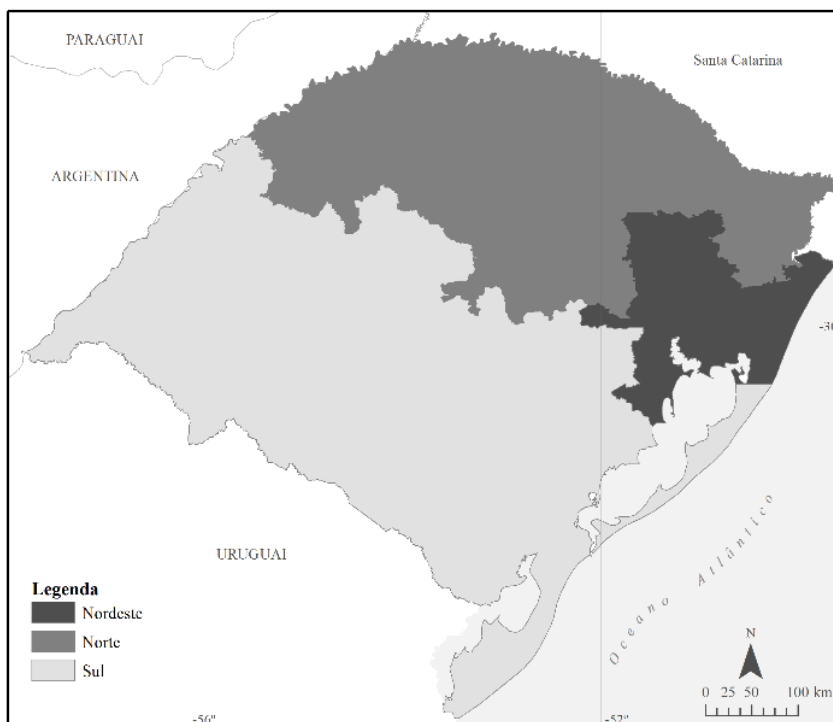
---

<sup>37</sup> Em 1890, o Rio Grande do Sul possuía o maior índice de alfabetização de todos os estados federados.



(ALONSO; BANDEIRA, 1994; ALVES; SILVEIRA, 2008). A indústria gaúcha desenvolveu-se basicamente nas regiões ocupadas nesta segunda etapa. A construção de rodovias e ferrovias nessa porção do Estado, ao longo do século XIX, propagou o desenvolvimento da economia local, o que não ocorreu na região sul do território estadual (ROSA; PORTO; PORSSE, 2008).

Figura 3 – Mapa das três grandes regiões do Rio Grande do Sul



Fonte: Cartografia do Núcleo de Desenvolvimento Regional da FEE, a partir de Alonso, Benetti e Bandeira (1994).

O sistema econômico do norte do Rio Grande do Sul desenvolveu-se baseado na agropecuária colonial. Nos anos 1860, os produtos dali provenientes já atingiam crescimento mercantil considerável, além de haver uma forte diversificação da produção, que buscou atender, primeiramente, à subsistência local e, posteriormente, outros mercados (HERRLEIN JR., 2000). A produção diversificada resultou em uma menor concentração de renda (ALVES; SILVEIRA, 2008) e a região desenvolveu-se industrialmente a partir dos anos 1940. Em 1950, a economia gaúcha já enfrentava restrições pelo esgotamento da fronteira agrícola, que gerou uma certa estagnação e intensificação do processo migratório (SCHNEIDER; FIALHO, 2000). A partir dessa mesma década, houve uma crescente modernização da agricultura e a expansão das lavouras de soja e trigo, o que teve forte influência sobre setores industriais emergentes, mas também acentuou a queda populacional

devido à aglutinação das lavouras e das propriedades rurais, diminuindo a força de trabalho empregada na produção agrícola.

Esse cenário econômico dos anos 1950 e 1960 ajudou a consolidar, na percepção social do gaúcho, a ideia de uma economia regional deprimida e com dificuldade de acompanhar a trajetória de crescimento da economia brasileira. Foi nesse período que apareceram os primeiros trabalhos discutindo a perda de participação da economia gaúcha no PIB nacional. Bandeira (1988) mostra que a realidade era muito similar ao que observamos hoje, no sentido de que apesar do declínio de sua participação econômica absoluta, o Rio Grande do Sul apresentava um PIB *per capita* superior à média nacional desde os anos 1930, indicador que cresceu mais do que a média do País entre 1950-85. Contribuiu para essa preocupação gaúcha o momento especialmente favorável para a questão regional no Norte e no Nordeste nacionais, que atraíram os principais programas do Plano de Metas de JK (BANDEIRA, 1988). No entanto, os limites do desenvolvimento endógeno do Rio Grande do Sul já eram evidentes, o que estimulou o debate sobre a continuidade da expansão com a matriz industrial vigente.

Na porção norte do RS, a partir dos anos 1970, a indústria estava profundamente ligada à agricultura local, garantindo um caminho estável de crescimento e manutenção da sua participação na produção industrial gaúcha, mas sem alcançar níveis elevados de desenvolvimento. A região nordeste do Rio Grande do Sul, por outro lado, conseguiu desenvolver uma maior dinâmica local. Os italianos que se instalaram ali, desde o final do século XIX, passaram a cultivar o milho, o trigo, o centeio e a cevada. Com a criação de animais, obtiveram produção de carnes e derivados. Com a extração de pinheiros, cedro, ipê, angico e cabriúva, iniciaram as indústrias madeireira e moveleira da região, que se tornaram um ramo de destaque local e em todo o País. Além disso, plantaram árvores frutíferas, principalmente videiras para a produção do vinho, que também se tornou uma marca registrada da Serra gaúcha. A produção, inicialmente artesanal e posteriormente industrial, expandiu-se comercialmente e formou o capital para oficinas e indústrias ao longo das três décadas seguintes. A diversificação da produção, o aumento da densidade demográfica, as melhores condições de emprego, a menor concentração de renda e a proximidade entre os municípios estabeleceram a grande diferença entre o nordeste e as outras regiões do Estado, em particular quando comparado à

metade sul. A indústria passou a ter um papel preponderante para o desenvolvimento dessa região, que se destacou pelo maior dinamismo econômico, tornando-se a porção mais desenvolvida do território gaúcho, o maior peso industrial desde 1939 (SOUZA, 2007).

Na região sul do Rio Grande do Sul, mesmo tendo sido a primeira a ser povoada, a pecuária e a economia local não foram suficientemente estruturadas para atender à finalidade da acumulação comercial. A motivação central da ocupação desse território era assegurar a sua posse, como dito anteriormente. Com o estabelecimento das charqueadas na passagem para o século XIX, atividade exploradora de mão de obra escrava, o sul do Estado passou a comercializar a produção excedente do charque e do couro para o centro do Brasil, alavancando a economia regional e transformando-o no motor econômico do RS neste período. Baseada na pecuária extensiva, ela apresentava a menor densidade demográfica, a maior falta de infraestrutura, além de despertar pouco interesse político após a consolidação dos limites de fronteira e o fim das disputas na Bacia do Prata. Essa junção de fatores dificultou o surgimento de um mercado consumidor demandante de produtos industriais ao longo do século XIX. Historiadores apontam que uma das causas do comportamento declinante da região sul a partir do século XX seria o fato de a base exportadora não progredir ou ser incapaz de se ampliar havendo falta de um processo inovativo e ausência de diversificação na pauta de produção. Sem dinamismo em suas atividades econômicas, ela deixou de ser alvo de investimentos, tanto em infraestrutura como nos setores modernizantes (FIALKOW, 2012; BANDEIRA, 1994). Desde os anos 1930, o sistema econômico apoiado na grande propriedade e na pecuária extensiva passou a apresentar baixa integração para novos arranjos produtivos. A concentração fundiária e de renda retardou o desenvolvimento capitalista, reduzindo o emprego e o mercado consumidor local. Assim, a produção do sul, a primeira região a ser ocupada e a gerar volumes expressivos de riqueza, teve pequena participação no PIB estadual ao longo de quase todo o século XX, sendo a com maiores problemas de desenvolvimento até os dias de hoje.

Como consequência dessa trajetória histórica, o Rio Grande do Sul apresenta importantes disparidades regionais. Com dotações de fatores e estruturas produtivas distintas, a racionalidade capitalista dos imigrantes, introduzida no eixo norte-

-nordeste, também representa um importante fator de diferenciação. Na Europa, eles já vivenciavam e exerciam atividades produtivas tipicamente urbanas. Outro elemento indispensável para a compreensão das diferenças territoriais do Rio Grande do Sul é o padrão demográfico diversificado ao longo de toda a sua história. Os imigrantes europeus do norte e nordeste esboçaram um padrão de fecundidade em que o tamanho médio das famílias era maior onde predominava a agropecuária colonial. A lógica era que, quanto maior fosse a família, mais trabalhadores haveria para as colheitas, aumentando a rentabilidade dos produtos coloniais (BANDEIRA, 1994). Além disso, a migração interna, sobretudo na segunda metade do século XX, contribuiu para o esvaziamento populacional, tanto da região sul como da região norte do Rio Grande do Sul, como veremos a seguir.

Finalmente, o advento do Mercosul e a abertura econômica brasileira trouxeram importantes transformações à região sul. A partir dos anos 1990, os efeitos da integração de uma parcela da economia regional gaúcha no padrão internacional de acumulação acentuaram algumas disparidades. A estagnação do sul, de predomínio da lavoura do arroz, da pecuária e da ovinocultura agravou-se com a baixa dinâmica comercial dos seus produtos, embora tenha demonstrado alguma recuperação no eixo Pelotas–Rio Grande, nos anos recentes. A região norte, por sua vez, inicialmente caracterizada pela produção diversificada, passou a apresentar uma maior especialização nas lavouras mecanizadas de trigo e de soja, alavancando o potencial exportador e promovendo uma melhora relativa em alguns anos, enquanto a nordeste potencializou vários setores industriais e concentrou população, passando a ser a região mais desenvolvida do Rio Grande do Sul, com destaque maior para o desempenho da Região Metropolitana da Serra Gaúcha.

## **5.2 A economia do Rio Grande do Sul no contexto nacional após 1988**

Chegando ao período de análise deste trabalho, entre 1990 e 2010, percebemos que houve pouca variação no desempenho socioeconômico do Rio Grande do Sul em relação ao conjunto do País e aos estados vizinhos mais próximos. Dentre as possíveis análises socioeconômicas, o tema da participação do RS no PIB nacional e no macrorregional é recorrente no debate sobre a realidade gaúcha no contexto regional brasileiro. Em realidade, apesar de a participação do Estado parecer declinar no longo prazo, o movimento é pequeno na maior parte da série e consistente com a condição de maior riqueza relativa do RS, quando

comparado com a média brasileira e, em especial, com as Regiões Norte e Nordeste do País, como procuramos demonstrar com os dados desta seção.

A metodologia de cálculo do PIB nas Contas Regionais utilizada aqui, com dois períodos bem diferentes, tem impactos importantes nessa avaliação, uma vez que não podemos comparar diretamente as análises realizadas até 1995 com as posteriores, como já esclarecemos no início do capítulo. Na primeira metade da década de 1990, houve uma forte oscilação na participação gaúcha na geração da riqueza nacional, tendo o RS chegado a representar cerca de 8,9% da economia brasileira e 48,6% da economia da Região Sul do País.<sup>38</sup> A partir de 1995, com a nova metodologia uniformizada, o PIB gaúcho iniciou a série ajustada com apenas 7,1% do total do País e 43,6% do total dos três estados da Região Sul, com uma leve tendência de declínio, que passamos a analisar.

Entre 1995 e 2010, na realidade, o Rio Grande do Sul perdeu apenas quatro décimos de pontos percentuais sobre o conjunto da produção brasileira, enquanto recuou três pontos percentuais em relação ao conjunto da Região Sul do País. Essa perda, do nosso ponto de vista, não deveria ganhar a centralidade que lhe é atribuída na agenda política e no debate social ao longo desses anos. Esse raciocínio foi estimulado, no entanto, pela lógica competitiva criada pela guerra fiscal, pelo esvaziamento dos poderes estaduais e pela gradativa substituição do pacto federativo por um “jogo” do tipo “soma-zero”. O resultado foi uma disputa horizontal pelos grandes investimentos públicos e privados, um traço marcante do período neoliberal e seus reflexos no marco político-institucional que apresentamos no capítulo anterior.

A Tabela 5 apresenta os dados de crescimento médio e acumulado do Rio Grande do Sul, da Região Sul e do agregado do Brasil nas duas décadas analisadas.<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná.

<sup>39</sup> Cabe ressaltarmos que esses dados são consistentes com a participação no PIB nominal, em cada ano, como apresentado no Gráfico 2, mas com ressalvas. No intervalo entre 1990 e 1994, o cálculo foi encadeado a partir do índice de volume do Sistema de Contas Regionais do Brasil de 2004, do IBGE.

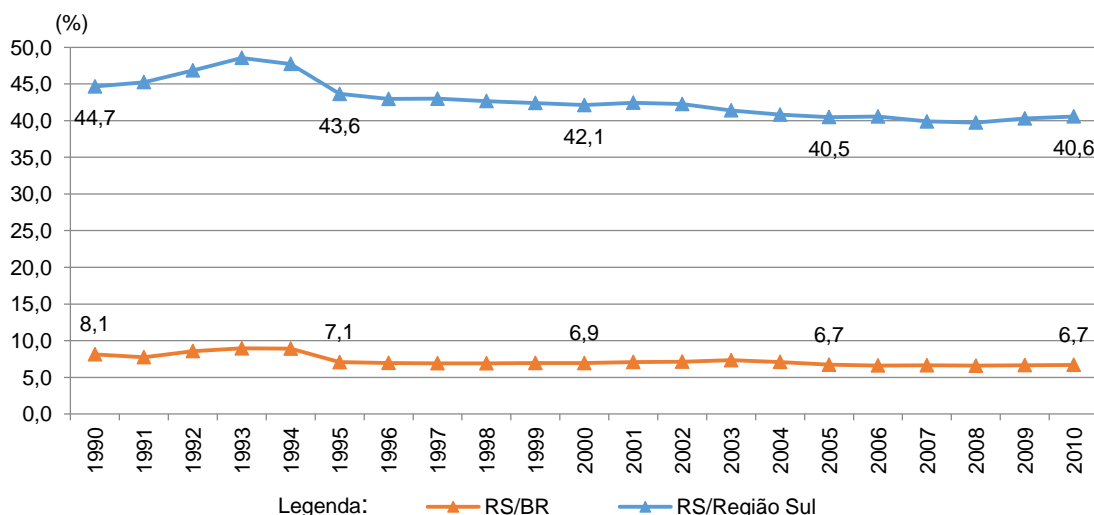
Tabela 5 – Crescimento médio e acumulado do PIB do Rio Grande do Sul, da Região Sul e do Brasil – 1990-10

REGIÕES	CRESCIMENTO ANUAL MÉDIO				ACUMULADO
				(%)	
	1990 a 2010	1990 a 1994	1995 a 2010	1990 a 2010	
Rio Grande do Sul	3,37	6,11	2,41	100,38	
Região Sul (PR+SC+RS)	3,26	4,16	2,93	96,22	
Brasil	2,88	2,07	3,07	81,55	

Fonte dos dados brutos: IBGE (2010; 2004).

A economia do Rio Grande do Sul cresceu, em média, 6,11% entre 31 de dezembro de 1989 e 31 de dezembro de 1994, o que é expressivamente superior ao conjunto da Região Sul e mais ainda quando comparado com o conjunto da economia brasileira. O Gráfico 2 mostra a evolução da participação do RS na economia nacional.

Gráfico 2 – Participação do PIB do Rio Grande do Sul no PIB do Brasil e da Região Sul (RS, Paraná e Santa Catarina) – 1990-10



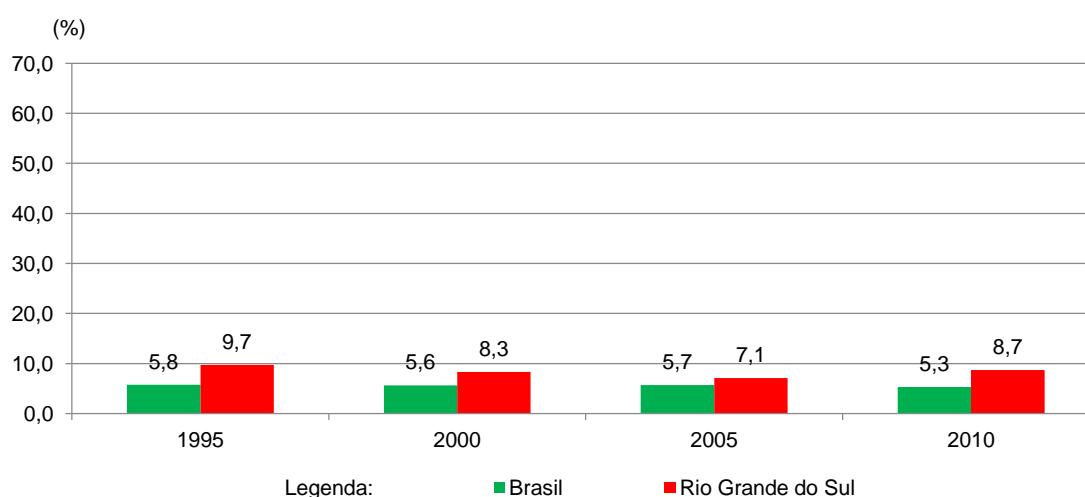
Fonte: IPEA/ipeadata (2014).

De fato, em 1994 a participação da economia gaúcha foi superior aos indicadores de 1990. Indo além desse primeiro intervalo e de suas imperfeições metodológicas, podemos observar que, entre dezembro de 1995, primeiro ano da nova metodologia das Contas Regionais, e dezembro de 2010, o crescimento médio do RS foi inferior ao da Região Sul e ao do Brasil como um todo, o que ratifica a pequena perda de participação no período.

No entanto, é necessário avançarmos sobre as características estruturais da economia do Rio Grande do Sul, que diferenciam regionalmente os efeitos das políticas públicas nacionais e os impactos exógenos à economia nacional. Um dos

mais importantes aspectos estruturais da economia gaúcha é a participação importante que o setor agropecuário possui no Valor Adicionado total do Estado. Se observamos o Gráfico 3, que compara a participação da agropecuária gaúcha no VAB com a média brasileira, vemos que, no Rio Grande do Sul, esse setor chegou a quase um décimo do total da economia estadual, quando, no plano nacional, a média se manteve entre 5% e 6%. Um momento importante retratado abaixo é a grande estiagem que atingiu o RS entre 2004 e 2005 e que provocou uma queda acentuada tanto na produção do setor quanto no conjunto do seu PIB.

Gráfico 3 – Participação da agropecuária no Valor Adicionado Bruto a preços básicos do Brasil e do RS – 1995-10



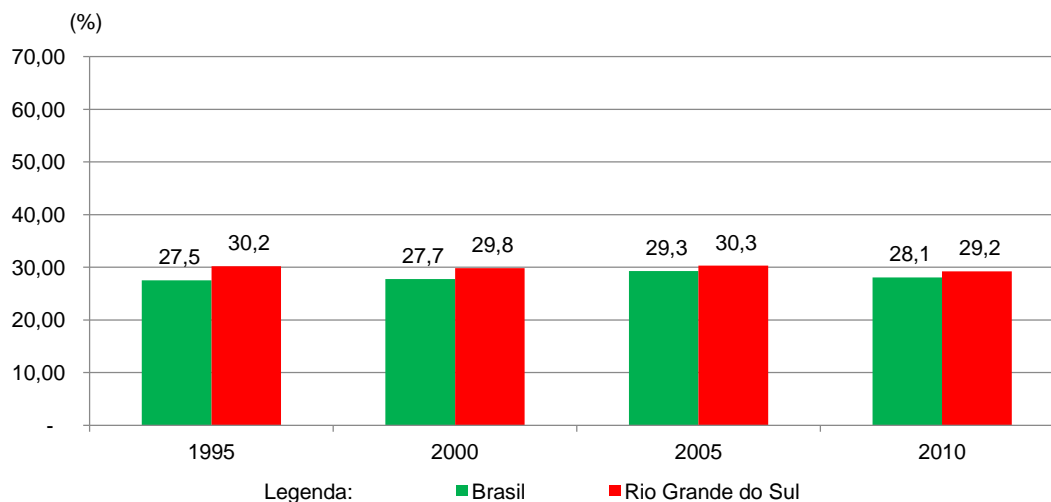
Fonte: IBGE (2010).

Segundo os dados registrados pelo Centro Estadual de Meteorologia do RS (CEMETRS, 2012), após registrar chuvas bastante superiores à média histórica no mês de novembro de 2004, as regiões central e fronteira oeste/norte do Rio Grande do Sul passaram por dois meses consecutivos — dezembro de 2004 e janeiro de 2005 — com níveis muito inferiores. Os déficits pluviométricos nos meses de fevereiro e março de 2005 foram estimados em 80mm a 100mm para a metade norte/noroeste do RS, quando o volume indicado para a produção máxima das lavouras de grãos é de 200mm. Como essa parcela do território gaúcho concentra quase a metade do Valor Adicionado da agropecuária do Rio Grande do Sul, como veremos na próxima seção, isto se refletiu em grandes perdas de produção, especialmente soja e milho, duas das principais culturas temporárias do Estado (CEMETRS, 2012), que, juntas, representavam uma média, naqueles anos, de cerca

de 60% do valor da produção dos cinco principais grãos: arroz, feijão, milho, soja e trigo (LAZZARI, 2010).

A produção industrial gaúcha, por outro lado, apresentou um peso relativo pouco superior à média brasileira, como mostra o Gráfico 4, mas também com peculiaridades históricas. A mais importante característica do setor no RS é a extensão e o peso das atividades industriais ligadas ao setor agrícola. Embora a mensuração seja muito complexa, estima-se que o conjunto da cadeia agroindustrial gaúcha, que inclui desde a grande produção de máquinas e implementos até os produtos químicos e alimentos, represente quase 30% da economia do Rio Grande do Sul (PORSSE, 2003).

Gráfico 4 – Participação da Indústria no Valor Adicionado Bruto a preços básicos do Brasil e do RS – 1995-10



Fonte: IBGE (2010).

Dentre as tendências apresentadas nessas duas décadas, as principais transformações ocorridas no Estado foram a partir da segunda metade dos anos 1990. Até 1996, as principais atividades a compor o Valor Adicionado industrial eram a produção de alimentos e bebidas, com 26,2% do VAB industrial, seguidas pela tradicional produção gaúcha de calçados e artigos de couro, com 15,4%, e pela indústria química, que, em 1996, detinha 10,9% da transformação industrial do Estado. Em 2007, o cenário era muito diferente para esses setores. Como podemos observar na Tabela 6, os produtos químicos e as indústrias de veículos, bem como máquinas e equipamentos, avançaram de maneira importante na estrutura industrial, enquanto os setores mais tradicionais, como alimentos e, especialmente, calçados e artigos de couro, viram despencar o seu peso na economia do RS (LAZZARI, 2010).



Tabela 6 – Estrutura Industrial do Rio Grande do Sul – 1996-07

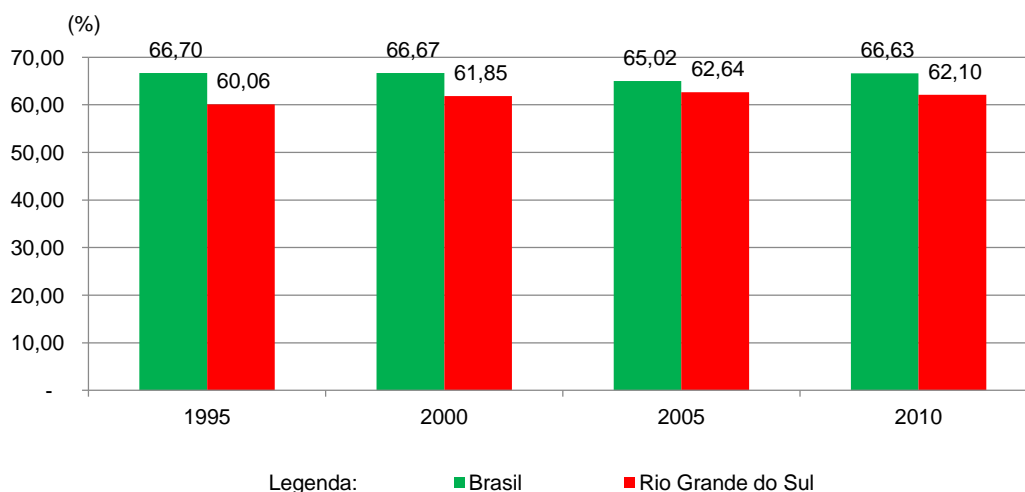
ATIVIDADES SELECIONADAS	1996 (%)	2007 (%)	Varição (pp.)
Produtos Alimentícios e Bebidas	26,2	19,4	-6,8
Produtos Químicos	10,9	16,1	5,2
Montagem de Veículos Automotores, Reboques e Carrocerias	5,4	10,2	4,8
Máquinas e Equipamentos	6,8	8,9	3,1
Calçados e Artigos de Couro	15,4	7,0	-8,4

Fonte dos dados brutos: Lazzari (2010).

O cenário industrial acima é bastante coerente com a nova realidade brasileira e gaúcha após a abertura econômica dos anos 1990 e o grande impacto das importações. O câmbio sobrevalorizado no primeiro ciclo governamental do Plano Real, entre 1994 e 1998, facilitou ainda mais o acesso ao mercado brasileiro de produtos do Leste asiático intensivos em mão de obra, recurso abundante e com preço incomparavelmente inferior naquela região, especialmente na China. Nesse mesmo período, grandes produtores calçadistas da região do Vale do Sinos, na Região Metropolitana de Porto Alegre, começaram a instalar plantas produtivas no país asiático, processo que se estende até os dias atuais e reduziu sobremaneira a produção local do setor.

Finalmente, o setor Serviços no Rio Grande do Sul, apresentado no Gráfico 5, manteve-se estável ao longo do período, com peso um pouco inferior à média do Brasil. Quase a metade do Valor Adicionado do setor, nesse período, originou-se no comércio e na administração pública.

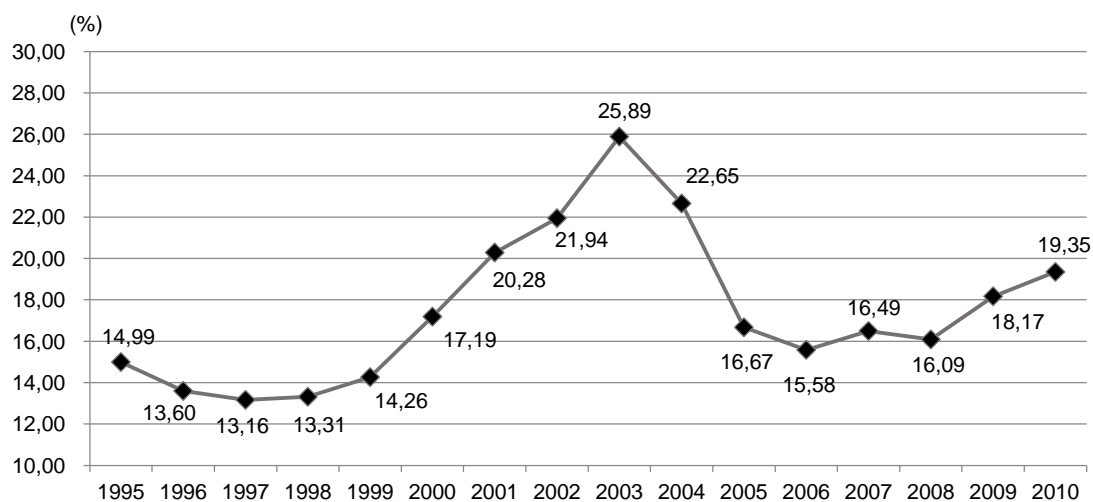
Gráfico 5 – Participação do setor de Serviços no Valor Adicionado Bruto a preços básicos do Brasil e do RS – 1995-10



Fonte: IBGE (2010).

Apesar de todas essas informações, uma dimensão central para pensarmos a economia do Rio Grande do Sul em comparação com a do Brasil é o PIB *per capita*, em que o Estado é substancialmente mais avançado que a média brasileira, mas vem tendo sua evolução profundamente afetada pela transição demográfica estadual e por suas importantes desigualdades em relação à média brasileira. Diferentemente da participação sobre o PIB nacional e sul-brasileiro, que se manteve estável ou com pequeno viés de queda, o Produto por habitante expõe a importância do fenômeno populacional. Com exceção do biênio 2004-05, quando o Estado foi atingido fortemente pelos efeitos da estiagem referida anteriormente, a trajetória do PIB<sub>pc</sub> relativo entre o RS e a média brasileira foi sempre ascendente, tendo chegado ao ápice de 25,89% de superioridade em 2003, finalizando a série, em 2010, com 19,35% de vantagem sobre o País como um todo, como indica o Gráfico 6.

Gráfico 6 – Superioridade do PIB per capita do Rio Grande do Sul em relação à média brasileira – 1995-10

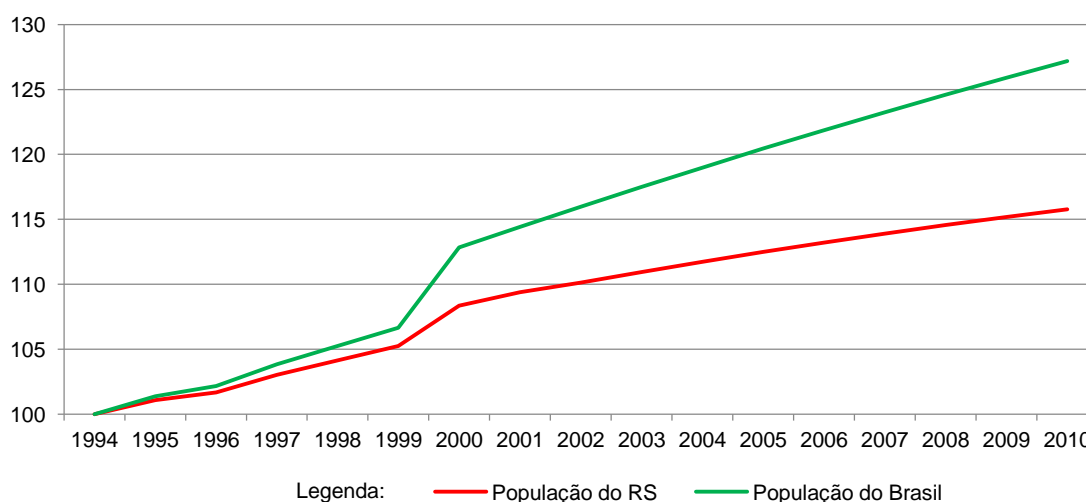


Fonte dos dados brutos: IBGE (2014a; 2014b; 2010; 1996).

O mais peculiar traço socioeconômico do Rio Grande do Sul nas últimas décadas é sua dinâmica demográfica *sui generis* e, ao mesmo tempo, preocupante. Ao longo do último quarto de século, a população do Estado vem aumentando a taxas baixas e decrescentes, com um envelhecimento relativo acelerado (ZUANAZZI; BANDEIRA, 2013). Quando comparado com a média brasileira (Gráfico 7), o Estado aparece bastante atrás, tendo aumentado a sua população, entre 1995 e 2010, em apenas 16,3%, enquanto a população brasileira cresceu 27,2%. Sem observarmos esse fenômeno, toda a comparação entre a evolução da

economia gaúcha e o conjunto da economia brasileira fica comprometida, uma vez que a expansão e a renovação da força de trabalho, bem como os custos de uma sociedade relativamente mais velha, foram fatores decisivos para o ritmo em que a economia gaúcha evoluiu, especialmente na última década. Se seu aumento absoluto foi pequeno, o desempenho *per capita* foi bem mais positivo, mas a manutenção da dinâmica regional foi menos animadora quando pensamos no processo de transição demográfica, como trataremos com mais detalhes na próxima seção.

Gráfico 7 – Crescimento demográfico do Rio Grande do Sul e do Brasil – 1995-10



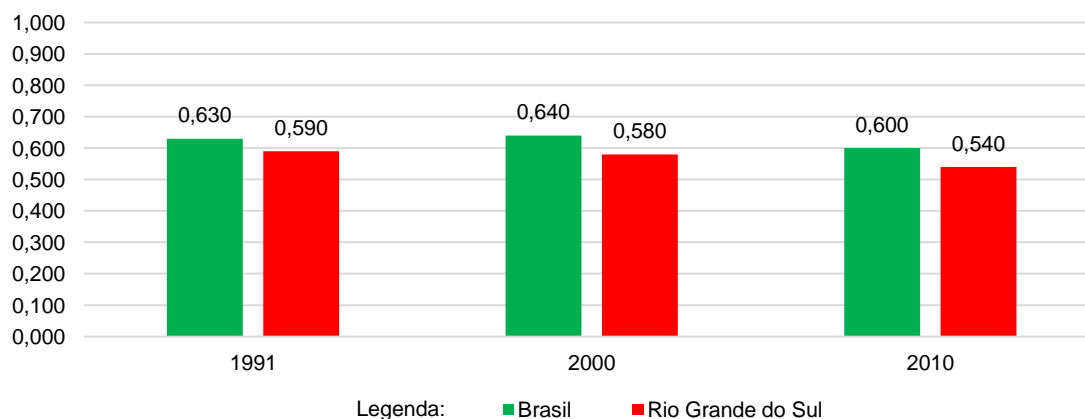
Fonte dos dados brutos: IBGE (2014a; 2014b; 2010; 1996).

Nota: Os dados têm como base 1994 = 100.

A realidade entre 1990 e 2010, no entanto, é que o Rio Grande do Sul, além de produzir bens e serviços finais, por habitante, numa média superior ao conjunto do Brasil, tem melhor distribuição de renda, segundo os dados dos Censos Demográficos de 1991, 2000 e 2010. A redução da desigualdade, marca da década dos anos 2000 em todo o País, foi acompanhada pelo Estado, que, em 2010 apresentou um índice de Gini de 0,540, enquanto foi de 0,600 o do conjunto do País<sup>40</sup>, como podemos observar no Gráfico 8.

<sup>40</sup> Lembrando que o indicador de Gini, neste caso, varia entre 0 e 1, da perfeita igualdade à perfeita concentração de renda respectivamente.

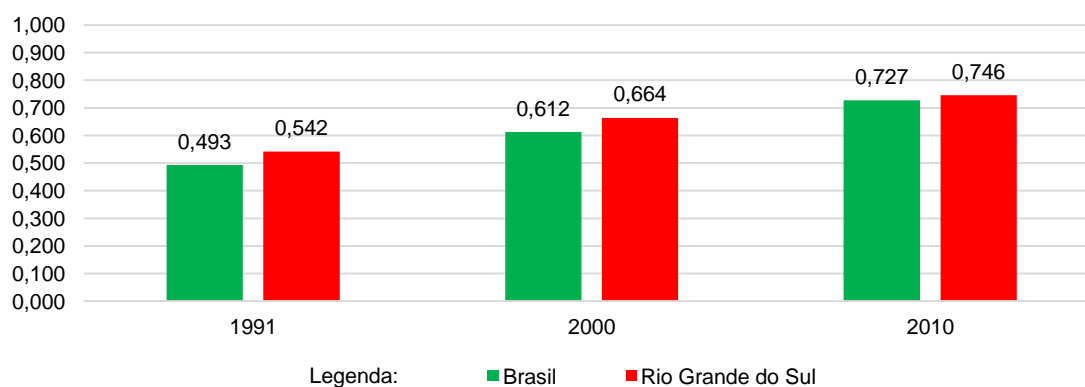
Gráfico 8 – Desigualdade medida pelo índice de Gini, a partir dos dados dos Censos Demográficos, no Brasil e no RS – 1991, 2000 e 2010



Fonte: PNUD (2013).

Como podemos notar, o ponto de partida do desenvolvimento sul-rio-grandense já era superior ao da média brasileira em diversos aspectos. Ao observarmos também os dados do Gráfico 9, o Índice de Desenvolvimento Humano dos Municípios (IDHM) coloca o Rio Grande do Sul em um patamar superior ao do conjunto do País. O avanço mais lento frente ao resto do País não é sinônimo, necessariamente, de um mau desempenho geral, ainda que suscite algumas preocupações.

Gráfico 9 – Evolução do IDHM, a partir dos Censos Demográficos, no Brasil e no RS – 1991, 2000 e 2010



Fonte: PNUD (2013).

Na próxima seção, avançamos para a compreensão desses fenômenos no território gaúcho, buscando retratar um pouco da dinâmica regional interna do Estado ainda no período 1990-10.

### 5.3 A economia do Rio Grande do Sul e sua dinâmica intrarregional

Tendo observado o comportamento geral da economia gaúcha em relação ao conjunto brasileiro, nas duas décadas analisadas, descemos a um nível inferior de agregação para ilustrar alguns movimentos regionais que caracterizam o próprio território do Rio Grande do Sul. Isso nos leva, imediatamente, ao problema da escolha do nível de agregação e do critério de regionalização a ser adotado. O tema da região e da regionalização, bem como os custos e benefícios da adoção de diferentes recortes geográficos, não é central para o presente esforço analítico, embora seja digno de atenção. Nesse caso, parece-nos haver apenas um critério que dialoga com a economia política do desenvolvimento regional que estamos propondo até o momento, que é aquele que serve de base para o efetivo planejamento estadual no RS, já apresentado no Capítulo 4 e no início deste capítulo, qual seja, as Regiões Funcionais de Planejamento constituídas a partir dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento. Nas duas subseções a seguir, faremos a descrição geral da estrutura e da dinâmica regional dentro do Estado do Rio Grande do Sul.

#### 5.3.1 Características e evolução da produção nas regiões do Rio Grande do Sul, de 1990 a 2010

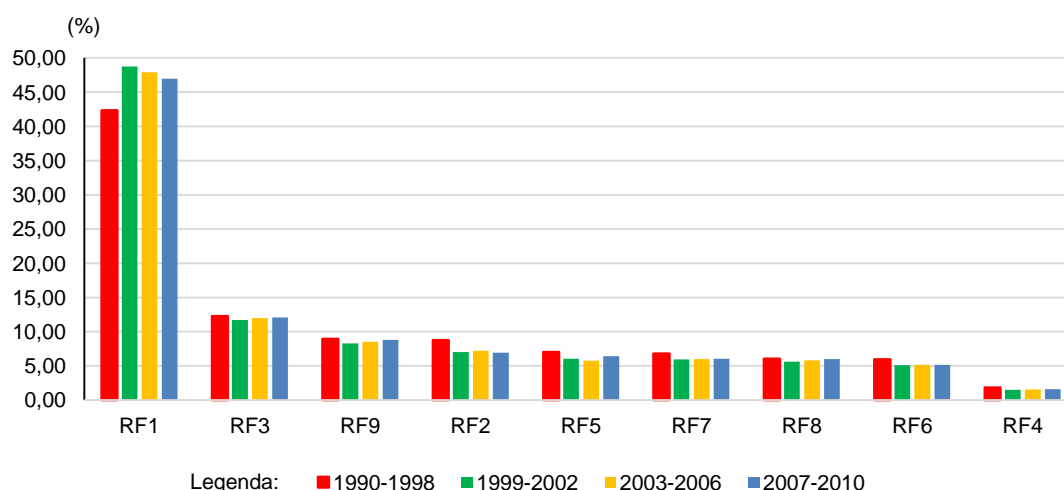
Nesta seção, enfatizamos a produção e em seus principais indicadores regionais e setoriais.

##### 5.3.1.1 *Da participação no PIB estadual*

A primeira dimensão que observamos, assim como foi feito na moldura maior do País, diz respeito ao tamanho da fatia da produção estadual pela qual cada uma das Regiões Funcionais do Rio Grande do Sul é responsável. No Gráfico 10, as regiões são ordenadas de forma decrescente de participação e em quatro intervalos. O primeiro, entre 1990 e 1998, agrega dados municipais elaborados pela antiga metodologia do PIB municipal na Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser. Não há dados para os anos de 1991 a 1995, bem como não são comparáveis aos períodos posteriores. Por essas razões, as análises concentrar-se-ão nos períodos subsequentes. Entre 1999 e 2010, os dados correspondem à mesma metodologia do PIB municipal, sendo que, para 1999 e 2000, os cálculos foram feitos retroativamente a partir de 2001.

Optamos pela segmentação em ciclos governamentais de quatro anos, pois cada período também é marcado por algumas reorientações nos planos federal e estadual das políticas de desenvolvimento regional, como será discutido no próximo capítulo. De forma mais agregada, por vezes serão associadas a RF1 e a RF3, no nordeste do território gaúcho, marcadas pelo eixo dinâmico Porto Alegre–Caxias do Sul. Por sua vez, a RF5 e a RF6, como faixa da fronteira Sul do Estado; e a RF7 e a RF9, na fronteira norte com Santa Catarina, também reúnem características comuns, aproximando esta análise, em alguns aspectos, daquela histórica divisão tripartite da análise regional gaúcha descrita no início do capítulo.

Gráfico 10 – Média de participação das Regiões Funcionais de Planejamento no PIB do Rio Grande do Sul, em intervalos selecionados



Fonte dos dados brutos: FEE/FEEDADOS (2014).

Começamos pela região economicamente mais importante do Estado, a **RF1**, onde se encontra a Região Metropolitana de Porto Alegre, além de uma série de cidades com grande densidade demográfica, onde predominam as populações urbanas e as atividades industriais. Em média, essa região do Estado concentrou quase a metade do PIB total do RS a partir de 1999, chegando a 49,7% em 2000, apesar da trajetória de queda. Em realidade, a RF1 teve a sua fatia sobre o PIB estadual reduzida ao longo dos anos 2000, terminando 2010 com 46,98%. Isso se deveu ao fato de que a sua média anual de crescimento foi de 1,9% entre 2000 e 2010, contra uma média estadual de 2,6% no mesmo período, como podemos observar nos dados da Tabela 7.

Tabela 7 – Taxas de crescimento do PIB das Regiões Funcionais de Planejamento do Rio Grande do Sul – 2000-10

	(%)									
CRESCIMENTO	RF1	RF2	RF3	RF4	RF5	RF6	RF7	RF8	RF9	RS
Acumulado	20,5	33,0	33,6	45,2	44,7	43,0	39,7	43,7	40,7	29,0
Média a.a.	1,9	2,9	2,9	3,8	3,8	3,6	3,4	3,7	3,5	2,6

Fonte dos dados brutos: FEE/FEEDADOS (2014).

Nota: Dados calculados com deflatores setoriais, conforme a composição do VAB em cada RF.

Ainda assim, o grau de concentração da produção anual do Estado é tão expressivo que, entre os 70 municípios da RF1, somente Porto Alegre e Canoas somaram, em 2010, quase a metade do PIB total dessa Região Funcional, o que representa cerca de um quarto da riqueza final produzida no mesmo ano, em todo o território gaúcho.

A segunda região que mais contribuiu para a produção de bens e serviços no RS foi a **RF3**. Concentrando uma parcela importante da produção industrial estadual em torno da Região Metropolitana da Serra Gaúcha (RMSG)<sup>41</sup>, é a segunda maior do RS, tendo produzido, em média, cerca de 12,0% do PIB estadual entre 1999 e 2010, com uma pequena tendência de elevação no final da série. Essa tendência é coerente com o crescimento médio de 2,9% entre 2000 e 2010, que supera por pouco a média estadual.

Observando esse amplo território, no entanto, vemos que grande parte desse incremento foi produzido apenas na cidade de Caxias do Sul, o que evidencia uma tendência de concentração regional ao longo dos anos. Em 2000, por exemplo, o PIB de Caxias do Sul representava 44,55% do PIB da RF3, cifra que em 2010 chegou a 48,88%, sem nenhuma queda em toda a série.

A seguir, a terceira Região Funcional que mais colaborou para o PIB do Rio Grande do Sul foi a **RF9**. Localizada na fronteira com Santa Catarina, é também a que possui o maior número de municípios, com 130, os quais, somados, produziram, em média, 8,5% dos bens e serviços finais do Estado entre 1999 e 2010. Cerca de

<sup>41</sup> Instituída em agosto de 2013, a partir da antiga Aglomeração Urbana do Nordeste (Aune), a Região Metropolitana da Serra Gaúcha possui 13 municípios e tem como centro a cidade de Caxias do Sul. Além da RMSG e da Região Metropolitana de Porto Alegre, o Rio Grande do Sul possui duas aglomerações urbanas institucionalizadas por lei. A Aglomeração Urbana do Sul (Ausul), que está centrada no eixo Pelotas–Rio Grande, enquanto a Aglomeração Urbana do Litoral Norte (Aulinorte) engloba cerca de 20 municípios a leste de Porto Alegre, estendendo-se até a fronteira com Santa Catarina. Além destas, Alonso (2009) argumenta que outras duas aglomerações, de caráter não metropolitano e descontínuas, estão em ascensão sob a liderança dos municípios de Passo Fundo e Santa Maria, como veremos adiante.

um terço dessa produção, no entanto, origina-se em uma aglomeração urbana em ascensão, centrada no município de Passo Fundo, em conjunto com Marau e Carazinho. A concentração produtiva na região fica ainda mais evidente se somarmos o município de Erechim, chegando, os quatro, à cifra de 42,0% do total produzido na RF9, em 2010. Apesar de apresentar um crescimento médio de 3,5% ao ano no período, portanto bastante superior à média do RS, também foi uma das regiões com maiores oscilações ao longo da série. Isso está relacionado, em boa parte, com o fato de a RF9 possuir uma grande área dedicada à produção agrícola, que representa uma fatia importante da estrutura produtiva local, como veremos mais adiante.

Na sequência decrescente das economias regionais, a **RF2**, composta pelos Coredes Vale do Rio Pardo e Vale do Taquari, possui 59 municípios localizados à oeste da RMPA. Da sua participação média de 7,0% no PIB estadual entre 1999 e 2010, quase a metade concentra-se em apenas três municípios: Santa Cruz do Sul, Lajeado e Venâncio Aires. Em média, a região cresceu 2,9% ao ano no período, pouco acima da média estadual, garantindo um pequeno incremento da sua fatia na economia gaúcha, ao longo da década. Com pequenas oscilações, a economia da região está fortemente consolidada em torno da produção agroindustrial, com destaque para o fumo.

A quinta região mais importante na geração do PIB gaúcho é a **RF5**, correspondente a um único grande Corede, o Sul, que abrange 22 municípios e se encontra na fronteira brasileira com o Uruguai. A participação média dessa região foi de 6,1% do PIB estadual entre 1999 e 2010, fatia que cresceu 0,44 pontos percentuais no período, graças à melhor média de crescimento entre as Regiões Funcionais, de 3,8% ao ano.

No entanto, a região apresentou um comportamento distinto na primeira metade da década. Entre 2000 e 2005 houve uma queda da sua fatia no produto sul-rio-grandense, recuperando-se após 2006. Esse desempenho está associado, em parte, ao crescimento da atividade econômica em torno do Polo Naval de Rio Grande, bem como ao desempenho da agropecuária, principalmente da lavoura de arroz. A RF5 reúne uma grande parcela de sua população na Aglomeração Urbana do Sul, situada no entorno do eixo Pelotas–Rio Grande, sendo que este último



município vem ganhando participação de forma constante na região e, em 2010, já era responsável por quase metade do PIB total da RF5.

Na fronteira noroeste do Rio Grande do Sul com a Argentina, a **RF7** é a sexta região que mais contribuiu para o PIB do Rio Grande do Sul no período, com uma participação média de 6,0% sobre o total produzido no Estado. Com um crescimento médio de 3,4% ao ano, ela logrou incrementar em 0,17 pontos percentuais o seu peso na economia estadual, no período. O seu perfil eminentemente agrícola, no entanto, acentuou a variabilidade da sua produção, particularmente na transição entre a primeira e a segunda metade da série, após a estiagem de 2005. Com um total de 77 municípios em 2010, destacam-se Ijuí, Santa Rosa, Santo Ângelo e Panambi que, naquele ano, somaram cerca de 38,0% do PIB total da RF7.

A **RF8** do Rio Grande do Sul, localizada na região central do Estado, possui 49 municípios, mas quase 30,0% do seu PIB, ao longo dos anos 2000, foi produzido apenas em Santa Maria, outra importante aglomeração urbana em ascensão no Estado. Com participação média de 5,8% do PIB estadual, a RF8 apresentou uma variabilidade similar à das demais regiões com grande participação da agropecuária, especialmente na transição da estiagem de 2005, que novamente representou o “vale” da série de dados agregados dos municípios que a compõem. Embora modesta, a recuperação da segunda metade da década foi suficiente para garantir um crescimento médio de 3,7% ao ano.

A oitava região do Estado em termos de importância para o PIB total é a **RF6**, localizada na fronteira tríplice com o Uruguai e a Argentina. Com participação média de 5,1% no PIB gaúcho ao longo dos anos 2000, ela possui o menor número de municípios e apresenta a maior similaridade entre eles. Apesar de a agropecuária também ser expressiva na composição do Valor Adicionado dessa região, que possui a maior lavoura de arroz do Estado e a metade do efetivo de bovinos, o seu patamar de importância sobre o PIB gaúcho manteve-se estável ao longo da década, sem as grandes oscilações típicas desse tipo de base produtiva.

Por fim, dentre todas as Regiões Funcionais do Rio Grande do Sul, a **RF4**, com uma participação média de 1,5% do PIB ao longo da década, é a menos representativa e está localizada no Litoral Norte do Estado. Com uma das melhores médias de crescimento do período, de 3,8% ao ano, e um acréscimo de 0,10 pontos percentuais à sua fatia do produto estadual, a região ainda tem um peso muito

pequeno, pelas próprias características de sazonalidade da população e atividades econômicas. Dos 21 municípios da RF4, 20 compõem a Aglomeração Urbana do Litoral Norte (Aulinor) e ocupam metade do seu território, estendendo-se desde o Balneário Pinhal até Torres, na fronteira com Santa Catarina.

### 5.3.1.2 *Da espacialidade da estrutura produtiva*

Historicamente, a metade sul do Rio Grande do Sul, como foi dito anteriormente, era caracterizada pela estrutura fundiária concentrada em grandes propriedades, com centros urbanos esparsos, baixa densidade populacional e predomínio da agropecuária. O nordeste do Estado, por outro lado, formou grandes aglomerados urbanos e densidade populacional, vindo a concentrar a maior parte da produção industrial gaúcha. A região norte, por sua vez, apresentava atividades econômicas mais heterogêneas em sua estrutura fundiária caracterizada por pequenas e médias propriedades, onde se formaram alguns centros urbanos e industriais em meio à grande produção de trigo e soja na lavoura mecanizada. O que mudou em todos esses anos?

A Tabela 8 mostra o peso de cada Região Funcional sobre o VAB total dos grandes setores produtivos do Estado. Do ponto de vista da distribuição espacial, a estrutura da produção gaúcha permaneceu quase inalterada nos anos 2000, mas permite que dividamos o Rio Grande do Sul em duas grandes metades, com características bem marcadas. No leste do território gaúcho, as Regiões Funcionais 1 a 5 somaram, em média, mais de 80% da produção industrial estadual na década de 2000, bem como superaram 70% do VAB dos serviços, tendo havido uma muito pequena desconcentração desses setores ao longo desse tempo. Em contrapartida, a metade oeste do território sul-rio-grandense detém mais de 60% da produção agropecuária, mantendo-se nesse patamar durante a década, e com um peso sobre a indústria e os serviços muito inferior ao que representa, por exemplo, o tamanho da sua população.

Tabela 8 – Média de participação das Regiões Funcionais no VAB estadual, por setor de atividade, e na população total – 2000-10

REGIÕES FUNCIONAIS	PARTICIPAÇÃO NO VAB			PARTICIPAÇÃO NA POPULAÇÃO
	Indústria	Agropecuária	Serviços	
RF 1	54,5	8,4	50,9	39,9
RF 2	8,9	11,3	5,4	6,8
RF 3	15,3	10,8	10,3	9,3
RF 4	0,7	1,8	2,0	2,4
RF 5	5,1	7,2	6,4	8,1
RF 6	3,3	11,0	5,2	7,5
RF 7	3,7	15,2	5,8	7,7
RF 8	2,9	12,9	6,0	7,9
RF 9	5,7	21,4	8,3	10,3
Metade leste (1 a 5)	84,4	39,5	74,8	66,5
Metade oeste (6 a 9)	15,6	60,5	25,2	33,5

Fonte dos dados brutos: FEE/FEEDADOS (2014).

Esse cenário é ainda mais relevante quando percebemos que a maior parte da produção de riqueza que se distribui no oeste do território do Estado está concentrada em algumas poucas cidades ou “polos regionais”.<sup>42</sup> Em realidade, a própria RF5 poderia ser dividida entre uma metade leste, onde está o polo constituído pelo eixo Pelotas–Rio Grande, e uma metade oeste agrícola e de menor densidade populacional.

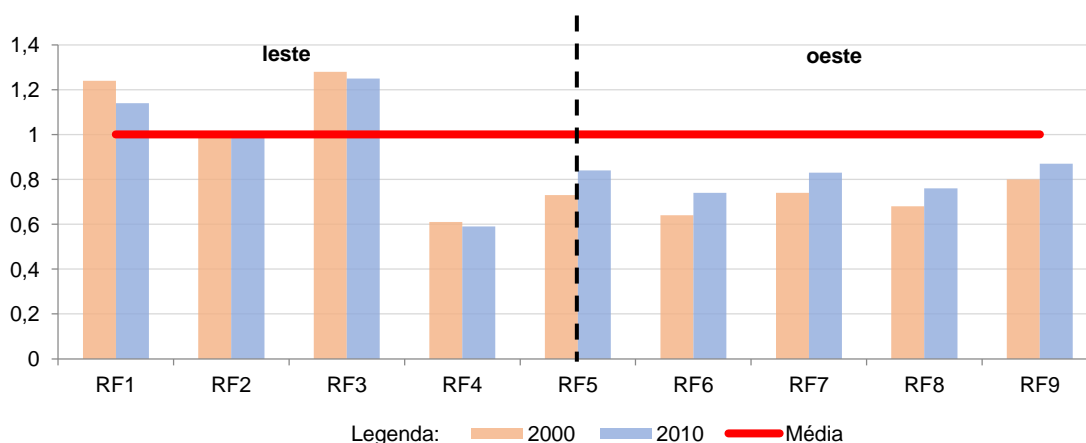
Embora algumas características básicas da regionalização tríplice do Rio Grande do Sul permaneçam as mesmas, outros elementos, nos últimos anos, apontam uma redefinição do que antes era apresentado como um dilema entre o norte e o sul do Estado. Na primeira década dos anos 2000, a geografia da industrialização e da urbanização, que se concentram na porção leste do território gaúcho, vem contribuindo para o êxodo das regiões de fronteira oeste e noroeste do Estado em direção à Serra e ao Litoral, alcançando, recentemente, a região portuária de Rio Grande, mais ao sul. Dessa forma, como pretendemos demonstrar melhor adiante, a situação mais dramática manifesta-se com maior intensidade no arco de fronteira à oeste do RS.

<sup>42</sup> Embora a ideia de “polo” regional remeta diretamente ao trabalho de François Perroux, como apresentado no Capítulo 3, não há aqui a pretensão de fazermos qualquer menção implícita à dinâmica que promove a aglomeração espacial da produção nessas cidades e em seus entornos. Para uma análise mais criteriosa sobre a caracterização e a hierarquia desses “polos” no Rio Grande do Sul, ver PAIVA, C.A., ALONSO, J.A. e TARTARUGA, I.P. “Em busca de uma divisão regional mais compatível com as múltiplas necessidades da pesquisa e do planejamento”. Em: Três Décadas de Economia Gaúcha: o ambiente regional. Porto Alegre: FEE, 2010. Pp 127-162.

### 5.3.1.3 Da produção per capita

Quando as regiões são observadas como unidades homogêneas, os dados indicam uma maior convergência na produção por habitante, na última década analisada. O Gráfico 11 mostra a razão entre o PIB<sub>pc</sub> de cada Região Funcional e a média do Rio Grande do Sul em dois pontos no tempo, levando a crer que a distância entre as RF mais pobres e as mais ricas vem-se reduzindo.

Gráfico 11 – PIB *per capita* das Regiões Funcionais como proporção da média estadual – 2000-10



Fonte dos dados brutos: FEE/FEEDADOS (2014).

O caso mais acentuado novamente se encontra na RF1, mas o fenômeno de convergência é observado segundo a mesma dicotomia leste-oeste, como argumentamos anteriormente. A exceção fica por conta da RF5, que apresenta um misto das duas realidades e foi, de fato, uma daquelas regiões que logrou ampliar sua participação da produção estadual, apesar de estar a leste. No entanto a compreensão da real desconcentração da economia do Rio Grande do Sul nesses 20 anos não pode ser obtida da mera análise do PIB, principalmente nesse nível de agregação. Para podermos avançar e cotejar essa dinâmica com o conjunto de programas e ações organizadas na economia política regional do RS, é preciso avaliarmos a dimensão social e demográfica que pode transformar substancialmente as conclusões sobre esses indicadores.

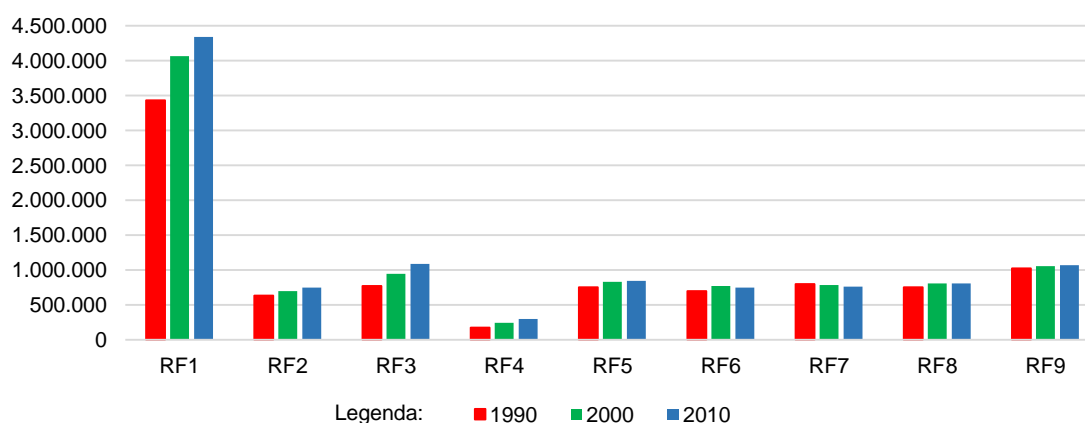
### 5.3.2 A dimensão demográfica e do mercado de trabalho na interpretação do desenvolvimento territorial do RS

Nesta seção, abordaremos a dimensão social em alguns indicadores extraídos dos Censos Demográficos do IBGE e/ou produzidos pela Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul. Alguns desses dados foram extraídos

do Atlas de Desenvolvimento Humano do Brasil (PNUD, 2013). A opção pela fonte secundária decorre da simplicidade e da comparabilidade entre os anos com uma variedade maior de informações, pois o esforço de um novo tratamento, específico para este estudo, não se justificaria.

Como já vimos, um dos fenômenos mais importantes para a compreensão do que ocorre com o Rio Grande do Sul é sua dinâmica demográfica. Além do crescimento baixo com taxas decrescentes, também existem importantes tendências de concentração no leste do território gaúcho. Vejamos como isso se manifesta na análise das Regiões Funcionais do Estado, representada no Gráfico 12.

Gráfico 12 – População total das Regiões Funcionais de Planejamento do Rio Grande do Sul – 1990, 2000 e 2010



Fonte dos dados brutos: FEE/FEEDADOS (2014) e IBGE (2014b).

Ao observarmos a evolução populacional das regiões do RS a partir de 1990, podemos identificar claramente o crescimento populacional da metade leste do Estado (RF 1 a 5, de forma mais moderada nesta última), ao passo que a metade oeste (RF 6 a 9) esteve, na melhor das hipóteses, estagnada, com sucessivas perdas líquidas no caso da RF7. O diferencial de crescimento é ainda mais destacado nas RF 1 e 3, que abrigam os maiores polos urbanos e industriais do Estado. Se recuperarmos o fato de que houve pouca mudança absoluta no peso que cada uma dessas regiões possui na geração de riqueza do Estado, dada a maior convergência do PIB *per capita*, podemos inferir que não é o numerador (produção) que está mais bem distribuído no território do Rio Grande do Sul, mas o denominador, representado pela população, que está crescendo nas regiões mais ricas sem equivalente registro de geração do PIB. Uma vez que a mudança populacional ocorre por nascimentos, óbitos, imigração ou emigração, isso só pode

ser explicado por duas hipóteses: os territórios mais ricos apresentam um crescimento vegetativo bastante acima da média do Estado; e/ou está ocorrendo uma importante migração interna no RS.

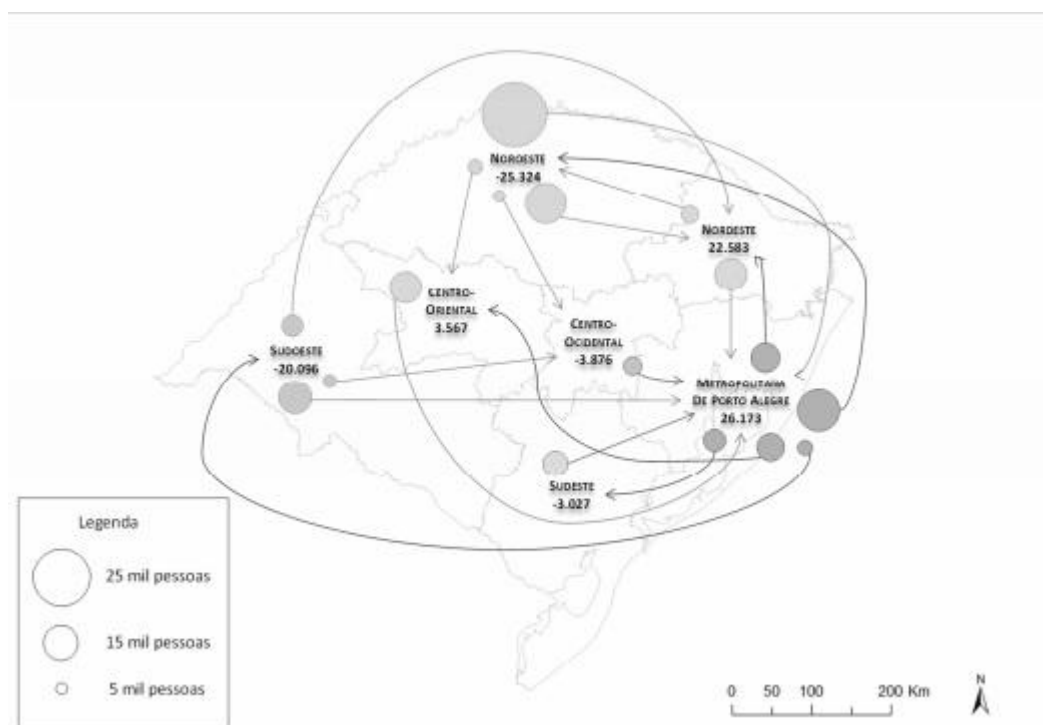
A primeira alternativa contradiz a expectativa de que regiões mais ricas tendem a apresentar uma redução das taxas de reposição, chegando a números negativos, como no caso de países da Europa. A taxa de fecundidade de mulheres entre 15 e 49 anos, em vários municípios gaúchos, é inferior a 2,0 desde os anos 2000, portanto, insuficiente para repor a população formada por seus pais. Segundo os dados dos Censos Demográficos analisados até aqui, enquanto todos os municípios gaúchos apresentavam taxa de fecundidade superior a 2,0 em 1991, incríveis 364 – dos atuais 497 – municípios estavam abaixo dessa marca em 2010. Como resultado, a expectativa é que o ápice da população gaúcha seja atingido entre 2025 e 2035, quando passará a declinar (ZUANAZZI; BANDEIRA, 2013). A partir dos mesmos dados municipais para 1991, 2000 e 2010, foi possível constatar uma correlação linear moderada e negativa entre renda *per capita* e taxa de fecundidade<sup>43</sup>, o que reforça a ideia de que o cerne da nossa dinâmica regional está nas migrações internas do Estado e não em um hipotético diferencial de crescimento vegetativo.

Em realidade, o fluxo migratório interno do Rio Grande do Sul já está bem documentado. Analisando as porções do Estado correspondentes às mesorregiões do IBGE a partir dos Censos, Bandeira *et alii* (2014) mostram que o noroeste e o sudoeste do Rio Grande do Sul, portanto todo o arco de fronteira à oeste do território estadual, representam as regiões com maior perda populacional por migração interna. Por outro lado, os saldos migratórios intraestaduais mais expressivos, de 1995 a 2010, foram verificados no entorno da Região Metropolitana de Porto Alegre e no nordeste, regiões que apresentamos aqui, aproximadamente, pelas RF1 e RF3. Embora as regionalizações não sejam integralmente compatíveis, o alto grau de concentração dos polos regionais permite que façamos uma interpretação análoga da dinâmica espacial dos fluxos migratórios no Rio Grande do Sul (Figura 4).

---

<sup>43</sup> Mais precisamente, os coeficientes foram de -0,33, -0,43 e -0,46 para 1991, 2000 e 2010, respectivamente, representando que cada vez mais, nestes 20 anos, as taxas de fecundidade se tornaram menores onde a renda *per capita* era maior.

Figura 4 – Principais fluxos migratórios, segundo o saldo, entre as mesorregiões do RS – 2005-10



Fonte: Bandeira *et alii* (2014).

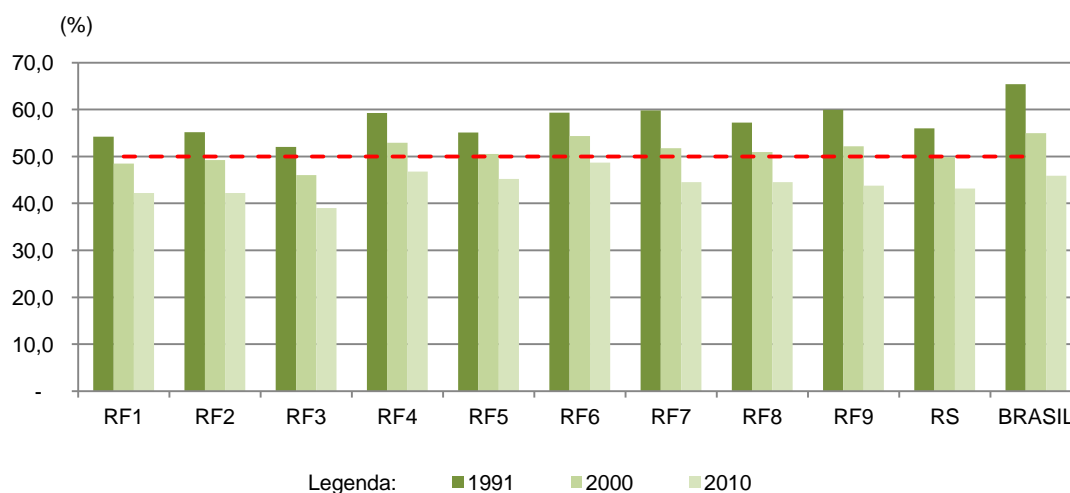
A dimensão demográfica torna-se tão central para compreendermos o desenvolvimento territorial do RS que merece algumas considerações adicionais. Um dos fenômenos mais importantes da transição demográfica para o desempenho econômico é a transformação na razão de dependência<sup>44</sup> e, conseqüentemente, no chamado bônus demográfico<sup>45</sup>. Se considerarmos a existência do bônus a partir do momento em que a razão de dependência cai abaixo dos 50%, o Rio Grande do Sul entrou neste período no ano de 2000, enquanto as estimativas para o conjunto do Brasil eram de que entrássemos nessa fase apenas em 2005. No entanto, algumas regiões do Estado demoraram mais a atingir esse patamar, sendo que a Região Funcional 6, por exemplo, seguia muito próxima da proporção de dois habitantes potencialmente ativos por cada habitante potencialmente dependente em 2010 (Gráfico 13). Ainda assim, todas as regiões do Estado mostram uma trajetória descendente na razão de dependência, o que significa que ainda possuem mais jovens entrando na idade potencialmente ativa do que pessoas ultrapassando os 64

<sup>44</sup> Proporção que resulta do total de habitantes até 14 anos e maiores de 65 anos, dividido pelos habitantes entre 15 e 64 anos.

<sup>45</sup> Período da transição demográfica em que o aumento da população em idade potencialmente ativa, considerada aqui entre 15 e 64, cria maiores oportunidades de expansão econômica pela incorporação desse contingente à força de trabalho.

anos. As projeções disponíveis indicam que a razão deve voltar a subir já em 2015, no Rio Grande do Sul (ZUANAZZI; BANDEIRA, 2013), com a mesma defasagem de cerca de cinco anos para o Brasil como um todo.

Gráfico 13 – Razão de dependência das Regiões Funcionais do Rio Grande do Sul e médias estadual e brasileira – 1991, 2000 e 2010



Fonte dos dados brutos: PNUD (2013).

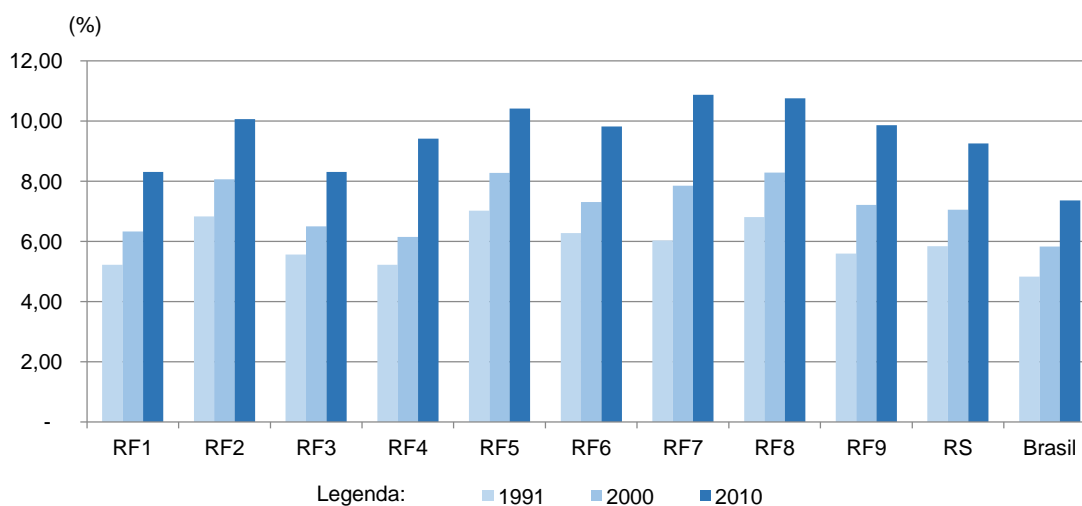
Apesar da maior proximidade entre as razões de dependência regionais no RS nestes 20 anos, é visível o diferencial entre as RF 1 a 3 para o restante do Estado. Como já vimos, concentrando quase 60% da população gaúcha, essas três regiões são responsáveis por quase 80% da produção industrial e, conseqüentemente, atraem enormes contingentes de migrantes em busca de trabalho, como mostra a Figura 4. Isso contribui para a manutenção dos níveis de dependência demográfica relativamente baixos nessas regiões. Por outro lado, regiões como a RF8 e a RF9 se beneficiaram do forte desenvolvimento de Santa Maria e Passo Fundo, respectivamente, como polos de atração estudantil com duas grandes universidades. Isso não significa, no entanto, que essa população esteja igualmente engajada no mercado de trabalho. Um dos processos que se observam com frequência é a migração em dois tempos, em que os jovens da porção oeste do território gaúcho saem das regiões agrícolas em direção a esses polos regionais para iniciar a qualificação e, no seu período mais produtivo, migram novamente para os maiores centros do leste do RS.

Embora a RF4 tenha uma razão de dependência elevada, essa é uma característica compatível com o seu perfil de região com população fortemente sazonal e baixa geração de riqueza. Em realidade, a expansão recente da



população do Litoral Norte do Rio Grande do Sul, representado pela RF4, está muito associada ao próprio envelhecimento relativo da população gaúcha e à proliferação de condomínios de alto padrão a curta distância da RMPA e da RMSG. É razoável supor que a transferência de local de residência para essa região é mais frequente entre aposentados e empresários, cuja riqueza é gerada nos centros produtivos e possuem flexibilidade na rotina de trabalho e moradia. No gráfico 14, percebe-se que a maior expansão da taxa de envelhecimento, especialmente nos anos 2000, foi da RF4, no litoral, indo de 5,2% para 9,4% da sua população com 65 anos ou mais, corroborando o fenômeno descrito.

Gráfico 14 – Taxa de envelhecimento (acima de 64 anos) das Regiões Funcionais do Rio Grande do Sul e média estadual e brasileira – 1991, 2000 e 2010



Fonte dos dados brutos: PNUD (2013).

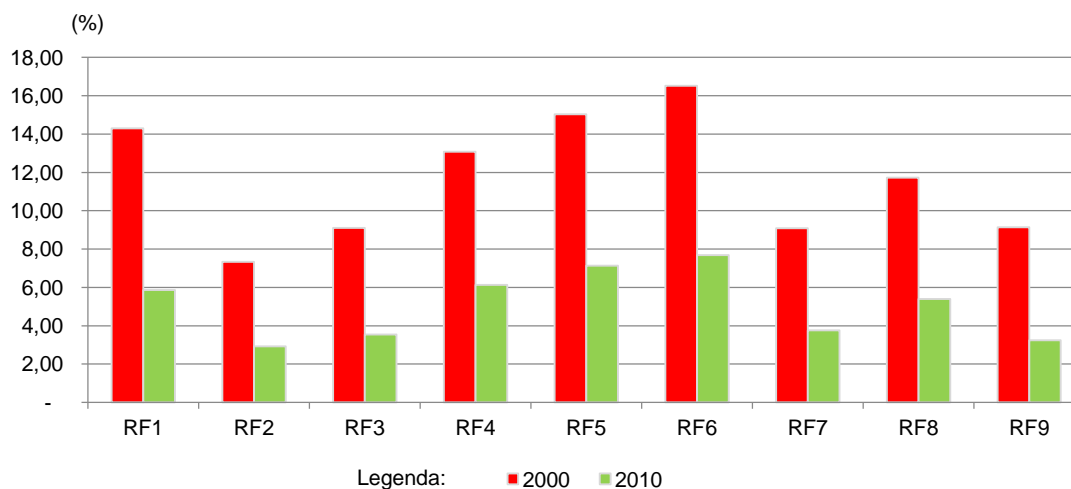
É interessante percebermos, no entanto, que as três regiões que mais tiveram sua taxa de envelhecimento aumentada depois da RF4 foram a RF6, a RF7 e a RF9. Esse dado é consistente com as conclusões de Bandeira *et alii* (2014), uma vez que a RF6 corresponde, aproximadamente, à mesorregião Sudoeste, enquanto a RF7 e a RF9 são abrangidas pela mesorregião Noroeste do IBGE. Ou seja, todo esse arco de fronteira a oeste do território gaúcho está perdendo grandes contingentes de população potencialmente ativa para os centros do leste, acarretando um envelhecimento relativo mais acelerado.

Supomos, a partir dessas constatações, que, com sua estrutura produtiva predominantemente agrícola, apesar de alguns grandes centros de serviços, a metade oeste do Rio Grande do Sul preserva sua geração de riqueza primária estável e está nas mãos de uma parcela declinante da população do Estado, cujo

envelhecimento médio é acelerado. Como resultado, essas regiões devem ultrapassar o bônus demográfico mais rapidamente que a metade leste, tornando ainda mais difícil a dinamização das economias regionais com contingentes cada vez menores de habitantes potencialmente ativos. Essa dinâmica se encaixa com surpreendente precisão na heterogeneidade estrutural analisada pelo pensamento cepalino e suas tendências circulares e cumulativas, amplamente elaboradas pelos teóricos do desenvolvimento, como vimos no Capítulo 3. Podemos inferir que os programas que buscam a descentralização produtiva, especialmente industrial, com a retenção da mão de obra qualificada nas várias regiões do Estado, não vêm surtindo o efeito esperado nesses 20 anos, problema que se agrava a passos largos na medida em que se perde a “janela” do bônus demográfico de cada região. Afinal, reverter a migração interna para o interior é, certamente, muito mais complicado do que criar mecanismos de retenção da população natural desses municípios.

Os dados sobre ocupação e rendimentos dos Censos Demográficos de 2000 e 2010 permitem-nos avançar um pouco mais nessa análise. A RF6, de fato, apresenta os maiores níveis de desocupação em ambos os anos, seguida pela RF5. Além disso, Xavier Sobrinho *et alii* (2014) mostram que a mesorregião sudoeste do RS, que corresponde, aproximadamente, à RF6, é a com menor nível de formalização da mão de obra assalariada e, em 2010, apresentava os menores rendimentos médios da população residente. Curioso, nesse caso, é constatar que a mesorregião sudeste, que complementa a faixa de fronteira sul do Estado e abarca, aproximadamente, o território que aqui analisamos como RF5, também apresentava alto grau de informalidade e baixos rendimentos, sobretudo nos anos mais recentes. Essa realidade ainda atingia mais fortemente a faixa norte das RF 7 e 9 no início dos anos 1990, mas essas regiões lograram uma recuperação razoável nos anos 2000. Além de baixa desocupação, ambas apresentaram rendimentos médios da população residente comparáveis aos da RF1.

Gráfico 15 – Taxa de desocupação das Regiões Funcionais do Rio Grande do Sul – 2000-10



Fonte dos dados brutos: PNUD (2013).

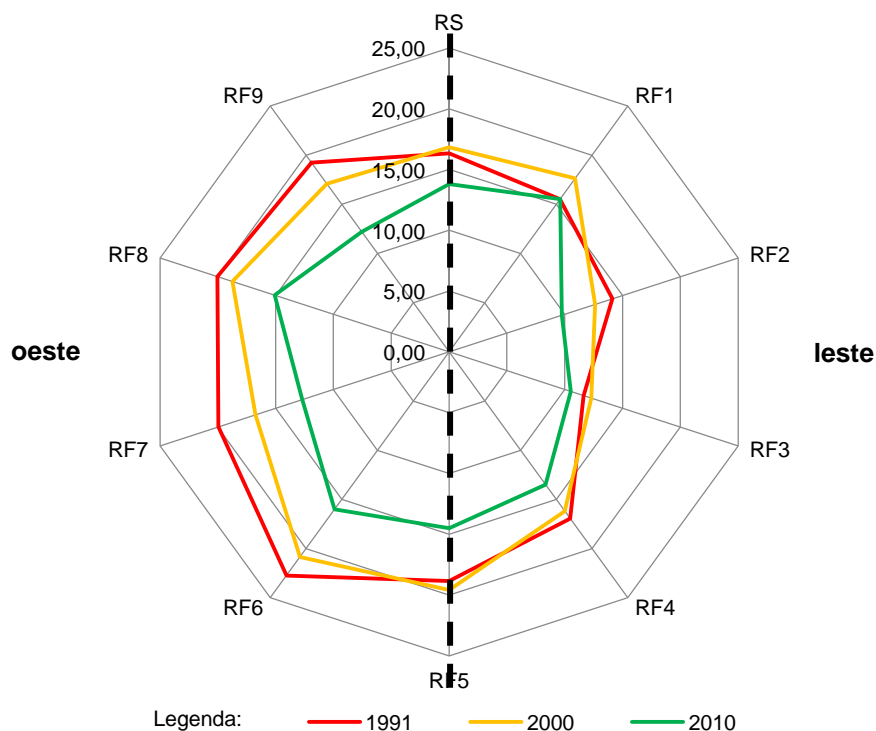
Até o momento, pudemos perceber que houve um movimento demográfico de reconcentração espacial no Rio Grande do Sul, embora a geração de riqueza não tenha alterado sua estrutura de maneira substancial, ainda apresentando uma leve tendência à desconcentração. Conseqüentemente, a produtividade média das regiões demonstrou uma considerável convergência ao longo dos 20 anos analisados. Por outro lado, quando observamos os dados de apropriação dessa riqueza, manifestados pelos rendimentos levantados pelo Censo Demográfico, constatamos que a situação mais dramática ainda se encontra na metade sul do Rio Grande do Sul, em particular na RF6, mas provavelmente também na maior parte da RF5, quanto mais a oeste do eixo Pelotas–Rio Grande.

Como vimos a princípio, o Rio Grande do Sul apresenta uma característica estrutural territorialmente bem definida em toda a sua história. A metade sul do Estado é marcada, desde a sua ocupação, pela grande propriedade para a agropecuária. Em mais de um século, com todas as modificações socioeconômicas do Estado, parece que a elevação e melhor distribuição da renda gerada ainda é pior onde a estrutura fundiária é mais concentrada e menos propensa à modernização. Ainda que a faixa norte venha perdendo população para o leste gaúcho, os níveis de ocupação da força de trabalho e de desigualdade de rendimentos são comparáveis aos da RF2 e RF3, que apresentam os melhores indicadores sub-regionais do Estado.

Em realidade, podemos ver que o nível de desocupação e a desigualdade de rendimentos são mais acentuados tanto na histórica Metade Sul, como na RF1, expondo o outro lado do problema migratório, que é a dificuldade de absorção integral dessa mão de obra no principal polo urbano do RS. Embora não seja nosso objetivo neste trabalho, isso põe em evidência a necessária relação entre as análises regional e urbana como duas dimensões de um mesmo grande fenômeno do processo de desenvolvimento territorial.

Como ilustração, o gráfico em radar abaixo (Gráfico 16) apresenta o indicador de desigualdade que representa a proporção entre o rendimento médio dos indivíduos pertencente ao intervalo decil mais rico da população de cada RF e os rendimentos médios dos 40% mais pobres. Chamado também de Palma Index (2011), utilizamos os dados municipais do Atlas do Desenvolvimento Humano de 2013 para calcular um indicador ponderado pela população total residente em domicílios particulares, exceto os de renda nula, para cada RF. Não é um cálculo preciso, pois faz estimativas por dados indiretos, mas ilustra a tendência geral.

Gráfico 16 – Palma Index das Regiões Funcionais de Planejamento e do Rio Grande do Sul – 1991, 2000 e 2010



Fonte dos dados brutos: PNUD (2013).

Em toda série, destacam-se as Regiões Funcionais 5 a 9 com maior desigualdade, além da RF1. Todas lograram importantes reduções nessas

desigualdades ao longo da série, com destaque, em 2010, para a RF7 e a RF9, ao norte do Rio Grande do Sul. Nas Regiões 5, 6 e 8, em 2010, uma pessoa que pertencia aos 10% mais ricos percebia rendimentos médios entre 15 e 16 vezes superior ao dos 40% mais pobres. Na RF6, essa diferença chegou a ser de impressionantes 22 vezes em 1991. Apesar da tendência geral de redução nas desigualdades, os anos 1990 representaram um aumento na desigualdade média de todo o Rio Grande do Sul.

Podemos observar que existem elementos seculares na estrutura territorial da geração de riqueza no Rio Grande do Sul, relembrando a velha dicotomia norte-sul, ao mesmo tempo em que algumas dinâmicas da atualidade seguem um sentido transversal, possibilitando que falemos em leste-oeste como um dilema contemporâneo real. De qualquer forma, tudo indica que se avançou pouco na transformação econômica das regiões do Estado, ao mesmo tempo em que as políticas de desenvolvimento regional não parecem eficazes na retenção da população do interior e na desconcentração espacial da economia gaúcha. Veremos, no próximo capítulo, em que medida alguns programas e ações para o desenvolvimento regional do Rio Grande do Sul, entre 1990 e 2010, demonstraram consistência no enfrentamento dessas questões-chave, mobilizando as possibilidades do contexto político-institucional em uma estratégia de desenvolvimento com as repercussões territoriais desejadas.

## **6 ECONOMIA POLÍTICA DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO RIO GRANDE DO SUL**

O objetivo deste capítulo é consolidar a tese que se vem construindo ao longo do trabalho, analisando as reais possibilidades de promoção estatal do desenvolvimento regional no nível subnacional, dadas as restrições estruturais e sistêmicas da economia política do Rio Grande do Sul. Como vimos, as Constituições de 1988 e 1989 articularam um arranjo institucional com alto grau de descentralização administrativa e fiscal, mas preservando a centralização do poder decisório no Executivo Federal. Nas duas décadas subsequentes, a evolução do marco regulatório nacional promoveu ainda maiores restrições aos governos subnacionais, enquanto o Rio Grande do Sul caminhou para uma maior descentralização político-administrativa no interior do seu território, incluindo suas sub-regiões no sistema de planejamento estadual. Esse movimento centrífugo esvaziou o Governo Estadual e sua capacidade legal de planejar o desenvolvimento regional, na medida em que são poucos os instrumentos tradicionais de política pública que restaram sob o seu controle efetivo. Não significa, no entanto, que se negue a existência de espaços para a atuação do governo subnacional, cujo sucesso recai ainda mais fortemente no desenvolvimento de uma burocracia do tipo weberiana (EVANS; RAUCH, 1999; EVANS, 1995), necessária para a elevação da criatividade política e a coerência administrativa. Por outro lado, a reversão do processo concentrador, sobretudo o demográfico, descrito na seção 5.3.2, dependerá da evolução do enraizamento do poder público estadual, ampliando os pontos de contato com a sociedade civil (EVANS; HELLER, 2013) e incorporando as necessidades regionais de forma mais efetiva no planejamento regional do Rio Grande do sul.

Como mostraremos a seguir, as políticas de desenvolvimento no período de 20 anos observado nesse trabalho seguiram por duas vias: tenderam a pulverizar os poucos recursos públicos que não estão pré-alocados por regulamentação federal de forma desarticulada e voltada para a reprodução “equilibrada” da estrutura setorial e territorialmente desigual do Rio Grande do Sul; e se dedicaram à “venda” do território gaúcho como plataforma de negócios para investimentos externos, sobretudo via renúncia fiscal. Em virtude disso, o Estado manteve-se na trajetória de longo prazo de concentração espacial da riqueza e da população na porção

nordeste do seu território, com crescente internacionalização do capital produtivo e enfraquecimento dos canais de propagação para o desenvolvimento regional.

Por um lado, falta autonomia e poder de agenda para a burocracia estadual, apesar da melhoria da qualificação e da remuneração média ao longo do período. Desse modo, o planejamento das prioridades com maior potencial de encadeamento sequencial para o desenvolvimento do Estado é frequentemente suplantado pelos interesses políticos de curto prazo, em grande medida influenciados pelas bases eleitorais regionais e setoriais do Executivo e do Legislativo, que naturalmente se concentram como a população. Em algumas circunstâncias de grande mobilização social, como nas eleições de 1994, as regiões mais pobres conquistaram maior espaço pela via democrática representativa, o que contribuiu para a ampliação do espaço em agenda dedicado à questão das desigualdades territoriais do Estado e para a consolidação dos Coredes, mas vimos, no Capítulo 5, que os efeitos objetivos ainda não se fazem sentir. Por outro lado, a capacidade das localidades de se planejarem estrategicamente para a atração de investimentos também é muito desigual, já que são poucas as administrações municipais dotadas de burocracias e de políticos com qualificação adequada. Em geral, as estruturas político-institucionais das regiões mais pobres do Estado são extremamente precárias, e, mesmo para “venda” da cidade ou região, seria necessária uma intervenção do poder público estadual e de seus quadros técnicos.

Nossa leitura crítica da economia política do desenvolvimento regional do Rio Grande do Sul é apresentada, portanto, dentro do marco Evans-Hirschmaniano e estruturalista discutido no Capítulo 2, transposto para o nível subnacional na “busca do possível” em condições econômicas e institucionais ainda mais restritivas do que na “totalidade” de um Estado-nação. Nessa perspectiva, articulam-se o crescimento “não equilibrado”, como estratégia de desenvolvimento necessária em condições de forte restrição de recursos e heterogeneidade estrutural, e as duas dimensões institucionais da capacidade “autônoma e enraizada” de gestão do desenvolvimento, como argumentamos na seção 2.2.4, que pode ser entendida como a instrumentalização atual do que Hirschman chamou de “possibilismo”.

A formação de uma “burocracia weberiana” no sentido da constituição de uma autoridade racional-legal e de um corpo técnico qualificado fortalece a autonomia do poder público diante das tentativas de captura pelos interesses privados, bem como

proporciona a capacidade de promover ações estratégicas articuladas para a efetiva transformação estrutural da economia estadual. Essa dimensão corresponde à capacidade organizativa enfatizada por Hirschman (1961) como elemento central para o planejamento do desenvolvimento não equilibrado, sobretudo em face das grandes restrições subnacionais, que requerem ainda maior criatividade política. Faremos, portanto, uma análise da composição e da evolução do quadro administrativo do setor público no Rio Grande do Sul, a partir dos fundamentos traçados por Evans e Rauch (1999).

O processo de enraizamento relevante para o nosso corte temporal, por sua vez, é dividido conforme o conteúdo. Primeiro, faremos uma breve exposição das bases políticas formais que dão o tom das ações públicas do Estado pela via representativa tradicional, a partir dos dados regionalizados do TSE. A seguir, discutimos a ampliação dos pontos de contato e participação que se inicia com o Programa de Descentralização Regional, ainda no Governo de Pedro Simon, em 1987, passando pela criação dos Coredes em 1994 e da Consulta Popular em 1998, para chegar à proposta de Plano Plurianual Participativo no início do Governo Tarso Genro, em 2011. Com essa estrutura de gestão em transformação, uma série de políticas foram adotadas com o intuito de reduzir desigualdades regionais, como veremos, ainda pouco articuladas com a inteligência burocrática do planejamento.

A gestão “autônoma enraizada” do desenvolvimento territorial do Rio Grande do Sul, na abordagem que adotamos, é um dos caminhos possíveis para a superação das amarras tradicionais ao desenvolvimento periférico, sobretudo nas amplas restrições regionais. A via democrática representativa, conquistada e corretamente valorizada, não é condição suficiente para que os setores e regiões do Estado se façam presentes com força na agenda do setor público estadual. Como apontam Evans e Heller (2013), além da simples acumulação de capital, o desenvolvimento sustentado passa pela expansão das “capacitações humanas” (SEN, 1999), que consiste em remover as “não-liberdades”, na busca de sobrepujar as elites tradicionais e o patrimonialismo arraigado, que hoje se articulam com ainda mais força, integrados no capital internacional. **Ao reforçarmos as amarras entre os dispersos agentes da transformação regional e um sistema técnico-estatal qualificado, elevamos a capacidade estatal de coordenação e transformação estrutural.**



Não aceitamos, portanto, a hipótese de um estado pós-fordista generalizado, em que as formas de regulação centralizada são substituíveis pela governança local. Pelo contrário, é necessário contrabalançarmos o círculo vicioso que reproduz a heterogeneidade estrutural e territorial, a qual vem esvaziando as regiões do arco de fronteira oeste. Nesse contexto, a posição do Estado subnacional em um país em desenvolvimento é ainda mais crítica, pois seus poderes são derivados do Governo Federal. Na falta de atenção específica da União, o destino das regiões estagnadas do Estado cabe a um poder público com limitada capacidade de tributar e nenhum poder sobre a moeda e o câmbio. No Capítulo 4, vimos a extensão das restrições políticas, fiscais e administrativas impostas aos estados. Isso não implica defender que os governos subnacionais deveriam agir de forma independente, mas que a imagem da transformação subnacional deve corresponder a um quadro nacional que, este sim, tem legitimidade para reivindicar a “totalidade”. Voltaremos a esse ponto mais adiante.

### **6.1 Heterogeneidade estrutural no Rio Grande do Sul**

Antes de tratarmos das estruturas institucionais da gestão estadual para o desenvolvimento regional, cabem algumas apreciações sobre os quadros teórico e empírico descritos nos Capítulos 3 e 5. Em primeiro lugar, devemos evitar que o raciocínio aqui desenvolvido leve a crer que defendemos o desenvolvimento da economia do Rio Grande do Sul como uma “totalidade econômica”, com projeto próprio e autossuficiente, descolado do contexto nacional. Essa visão era popular no pensamento econômico do Rio Grande do Sul, nos anos 1960, o que Targa (1989) chamou de “primeiro paradigma” da economia gaúcha. Parte da sustentação dessa imagem da economia regional justifica-se no bem sucedido desempenho durante a Primeira República como região de desenvolvimento diferenciado, com mercado interno em acelerada expansão e crescentes “exportações” para o resto do País (HERRLEIN JR., 2000). Em um período de forte autonomia regional, até os anos 1930, o Brasil podia ser considerado, de fato, uma soma de economias regionais no início de um processo de integração, como vimos na seção 5.1.2.

Outras duas interpretações da relação do Rio Grande do Sul com a economia nacional sucederam a leitura dos anos 1960. No final da década de 1970, sobretudo na série clássica de trabalhos sobre os **25 Anos da Economia Gaúcha** (FEE, 1976), o “segundo paradigma” descrito por Targa representou a economia sul-rio-

grandense como parte regional e subordinada da economia brasileira após a integração nacional. Sob influência das interpretações centro-periféricas do desenvolvimento capitalista, a inserção dependente da economia gaúcha no centro de acumulação nacional correspondia, ainda, a uma visão muito simplificada do processo e, de certa forma, concebia o Rio Grande do Sul como uma totalidade econômica associada ao centro nacional. Coerentemente com a própria evolução do pensamento estruturalista nas formas dependentistas, Targa define assim seu terceiro “quase-paradigma”:

[...] depois da integração do mercado interno, o espaço geoeconômico do Rio Grande do Sul contém segmentos das partes da economia e da sociedade brasileira. Ele contém frações da burguesia agrária e frações da burguesia industrial do Brasil, frações da classe operária e do campesinato brasileiros, ele contém frações dos departamentos produtivos da economia nacional. (1989, p. 352)

Ao defender que a “economia regional” não é um recorte legítimo para a explicação da dinâmica produtiva como o são os setores ou as classes sociais, Targa afirma que a dimensão territorial não é um fim em si mesmo, mas um reflexo do desenvolvimento desigual e circular que ocorre em cadeias setoriais, como sugere a análise da heterogeneidade estrutural de Aníbal Pinto (1970). O equilíbrio espacial, de fato, é um objetivo instrumental, uma vez que se reflete no bem-estar das populações locais, na preservação dos valores culturais, das identidades regionais e, principalmente, diminui a sobrecarga e o caos urbano. Como descreveu a escola cepalina, o diferencial de progresso em uma estrutura heterogênea é acompanhado de uma baixa geração de renda no campo, enquanto o polo regional se volta para o setor externo, com baixo encadeamento interno, não absorvendo o contingente adicional da força de trabalho. A consequência é a pobreza e a reprodução do subdesenvolvimento.

Dessa perspectiva, podemos descrever a dinâmica da econômica gaúcha apresentada no Capítulo 5 como uma modalidade de heterogeneidade estrutural, em que as transformações ocorridas nas últimas décadas reforçam ainda mais a interpretação da Cepal para o desenvolvimento periférico. Para além dos dados setoriais que caracterizam a divisão leste-oeste de que tratamos anteriormente, quando nos debruçamos sobre algumas características tecnoprodutivas da estrutura econômica do Rio Grande do Sul, identificamos ao menos três níveis claros de produtividade diferentes. Na ponta mais avançada, algumas poucas indústrias do

eixo Porto Alegre–Caxias do Sul lograram um nível de modernização e competitividade internacional, sobretudo as de média-alta intensidade tecnológica voltadas para a exportação, como máquinas e implementos agrícolas, veículos e autopeças, além dos produtos químicos (CASTILHOS; CALANDRO; CAMPOS, 2010). Parte dessa indústria está fortemente ligada à internacionalização da lavoura de grãos, impulsionada pela financeirização do agronegócio e pela grande elevação dos preços das *commodities*. Dessa forma, também passou a haver uma heterogeneidade interna na agropecuária, com os dados do Censo Agropecuário de 2006 indicando cerca de 15% da área cultivada com padrão empresarial internacional, ao passo que quase metade da produção ainda era tradicional e de baixa intensidade tecnológica (BENETTI, 2010). Esse processo afetou intensamente a estrutura produtiva do noroeste do Estado, especialmente nas RF7, RF8 e RF9.

Por outro lado, uma grande quantidade de indústrias de baixa intensidade tecnológica e que passaram por um processo de “modernização defensiva” nos anos 1990 vêm mantendo-se com dificuldade entre as principais atividades do Estado, como é o caso das indústrias de móveis, alimentos e coureiro-calçadista, todas a leste-nordeste do território gaúcho. O setor de calçados, no entanto, é o que mais sofreu ao longo dos anos pela perda de competitividade, o que levou empresas a deslocarem plantas para regiões com vantagem de custo de mão de obra no Nordeste brasileiro ou mesmo no exterior, como na República Dominicana. Essas atividades mantêm elos diretos com a atividade agrícola, com destaque para a cadeia do leite no noroeste do Estado, e a vitivinicultura e móveis na Serra gaúcha. No noroeste, alguns produtores de médio e de pequeno porte lograram integrar-se na nova cadeia do agronegócio, mas dados do Censo Agropecuário de 2006 indicam a redução expressiva das atividades desse porte, sobretudo na produção de grãos, cada vez mais internacionalizada (FEIX; ZANIN, 2013).

Intensiva em mão de obra e com baixa intensidade tecnológica, a indústria tabagista de Santa Cruz do Sul é outra atividade tradicional vinculada à agricultura que se manteve competitiva em níveis internacionais, sendo o Brasil um dos principais exportadores do mundo, apesar dos poucos encadeamentos que o setor gera. Já a pecuária de corte, sem a mesma empregabilidade e historicamente caracterizada pela produção extensiva, ficou à margem da reestruturação do agronegócio gaúcho nos anos 1990, até a entrada dos grandes frigoríficos

internacionais e a maior integração no mercado global do final daquela década (BENETTI, 2010).

[...] significativa parcela de pequenos produtores aderiu à integração agroindustrial (quer sejam empresas privadas, quer cooperativas), com destaque para os produtores de aves, suínos e leite, além dos já mencionados acima, produtores de fumo, uva e grãos, sobretudo trigo e soja. Na condição de fornecedores de matérias-primas, alcançaram certo desenvolvimento agrícola. (GRANDO; MERTZ, 2010, p. 111)

Por outro lado, uma importante parcela da produção do Estado ainda atua em condições quase primitivas de produção, tanto de animais quanto, principalmente, na agricultura familiar de subsistência, típica da ocupação econômica do noroeste do Rio Grande do Sul. Além de extremamente heterogênea, a atividade engloba cerca de 85% dos estabelecimentos e quase um terço da área plantada do Estado, sendo responsável, segundo dados do IBGE para 2006, por R\$49,60 de cada R\$100,00 gerados na agropecuária gaúcha (GRANDO, 2012). Conforme a definição dada em 2000 pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), a “agricultura familiar” tem como características: a direção dos trabalhos efetuada pelo próprio produtor; ocorrer dentro de uma extensão de terra explorável apenas com membros da família; e com dada tecnologia vigente (GRANDO; MERTZ, 2010). No entanto, os níveis de mecanização e produtividade, mesmo nessas unidades, são extremamente variáveis, assim como a capacidade de integração na cadeia do agronegócio.

Embora evidente, a heterogeneidade estrutural do Estado é qualitativamente diferente do quadro desenhado pela Cepal para a modernização latino-americana nos anos 1970. Há que considerarmos as especificidades das transições brasileira e gaúcha para o novo padrão de acumulação na economia neoliberal globalizada e seus efeitos estruturais, sobretudo no decênio entre 1985 e 1994. O Rio Grande do Sul da “década perdida” na economia brasileira chegou à fase da redemocratização com uma matriz industrial intensiva em mão de obra, baseada em tecnologias difundidas e em pequenos e médios capitais nacionais. Como “celeiro do Brasil”, o Estado enfrentava as dificuldades de haver esgotado a sua fronteira agrícola para a produção extensiva e de baixa capitalização, ao mesmo tempo em que ganhava força a concorrência da produção do Centro-Oeste nacional. A reestruturação econômica estadual tornou-se uma questão de sobrevivência, principalmente

quando da abertura econômica para a concorrência internacional a partir do Governo Collor, em 1991.

Na agricultura, a pressão do novo padrão de competitividade forçou a reconversão produtiva, com impacto importante na porção noroeste do RS. Com excedente de mão de obra e pouca terra, desfavorecidos pela queda dos preços dos grãos e por fatores climáticos severos, a escala de produção local não era suficiente para gerar renda para os pequenos produtores, que passaram a se dedicar às atividades de menor escala e maior valor agregado, como a produção de leite, aves e frutas (BENETTI, 2010). Por outro lado, sobreviveram os produtores maiores e mais eficientes, que começaram a receber o aporte do capital estrangeiro. Ao invés de adotar uma estratégia de mediação estatal para o fortalecimento do capital nacional e do regional, a reestruturação via investimento direto estrangeiro (IDE), no Rio Grande do Sul, alinhou os sistemas produtivos agrícola e industrial aos grandes *players* do mercado internacional, deixando em segundo plano o grau de penetração nas cadeias regionais de valor (CASTILHOS; CALANDRO; CAMPOS, 2010). Parte da estratégia de reestruturação adotada, mais do que uma adesão ideológica ao processo de modernização conservadora e neoliberal, foi a consequência de um Estado enfraquecido pela crise. As cooperativas, construídas na década anterior e que se haviam alavancado intensamente no crédito internacional barato, também foram afetadas pela mesma crise. Com isso, a partir da mudança da política monetária norte-americana no final dos anos 1970, grande parte da estrutura montada no Rio Grande do Sul já começava a ser incorporada pelos capitais internacionais credores.

Tanto na agricultura como na indústria, o padrão de modernização foi “defensivo”. Na ascensão do agronegócio, novas técnicas de plantio direto, com rotação de culturas e maior racionalização do uso do solo, foram os primeiros movimentos para a ampliação da produtividade, assim como os ganhos de escala a partir das fusões e da concentração do capital agrícola. Na indústria, a ênfase foi na redução de custos e na solução de gargalos, adotando seletivamente os equipamentos necessários. Sem revolucionar a produção estadual, o caminho surtiu efeito, garantindo importantes ganhos de produtividade e crescimento na primeira metade dos anos 1990. No entanto, uma tendência clara já se mostrava presente: a crescente internacionalização da produção voltada para a exportação, com poucos

encadeamentos locais, o que separava ainda mais a trajetória heterogênea da estrutura e do desenvolvimento gaúchos.

Uma notória exceção pode ser atribuída ao desenvolvimento do setor de máquinas e implementos agrícolas no Estado, atrelado ao padrão produtivo do norte-noroeste do RS, seguindo a trajetória esperada por Douglass North em sua teoria da base exportadora. A origem dessa indústria remonta aos anos 1920, com a primeira multinacional do setor instalando-se em Panambi (na RF7). Mais tarde, importantes empresas de capital gaúcho surgiram em Ijuí e Horizontina, também situadas no noroeste, acompanhando a produção local de grãos em expansão (CASTILHOS; *et alii*, 2008). Em uma etapa posterior, já nos anos 1980 e 1990, o setor passou pelo mesmo processo de incorporação ao agronegócio de capital estrangeiro, principalmente com a John Deere e a AGCO, que já tinham participação no Estado desde os anos 1960 e 1970, vindo a integralizar a propriedade das indústrias locais em 1996.

A partir da segunda metade dos anos 1990, a economia gaúcha entrou, definitivamente, na nova divisão internacional do trabalho, com os respectivos reflexos sobre as desigualdades e heterogeneidades internas. O novo “paradigma agroindustrial” somava-se à introdução da biotecnologia. Estima-se que as primeiras sementes transgênicas já tenham vindo da Argentina por volta de 1997, antes da legalização, em 2003. Abriu-se assim algum espaço para um novo setor a montante da cadeia agroindustrial, voltado para os novos padrões de fertilizantes, defensores, sementes, etc. Feix e Zanin (2013) mostram que, na transição para o século XXI, houve aumento da produtividade em três das principais culturas gaúchas (soja, trigo e milho), com destaque para uma tendência de ampliação da área de cultivo de grãos para a exportação. Apesar do esgotamento da fronteira agrícola, houve um expressivo efeito de substituição da produção antes voltada para o mercado interno (milho e feijão), que deu lugar, principalmente, para a soja.

Com a alta dos preços das *commodities* agrícolas e a desvalorização cambial entre 1999 e 2003, a lavoura gaúcha expandiu-se, inclusive, para a metade sul do Estado, havendo uma grande ampliação da produção de arroz irrigado, além da introdução da lavoura integrada (BENETTI, 2010). Com esse sistema, o revezamento entre a pecuária e as culturas temporárias também forçou a elevação da produtividade de bovinos para o corte. Com a chegada dos frigoríficos

multinacionais, parte da região sul passou a integrar-se ao mercado internacional. Outra mudança estrutural importante ocorreu com a transformação do Cone Sul em uma das regiões mais promissoras do mercado internacional de papel e celulose (SPEROTTO, 2014; 2012), direcionando vastas terras com baixo potencial de uso agrícola para a silvicultura.

As boas safras, com ambiente nacional e internacional favorável, impulsionaram também a indústria de máquinas e implementos, bem como a de veículos, estes alavancados pela planta da General Motores instalada em Gravataí. Castilhos, Calandro e Campos (2010) mostram que, entre o início dos anos 1990 e o final dos anos 2000, a composição estrutural da indústria gaúcha apresentou uma queda de participação dos setores tradicionais e de baixa intensidade tecnológica no valor da transformação industrial (VTI) total. No entanto, também demonstram uma queda na relação entre o VTI e o Valor Bruto da Produção (VBP), que aponta para tendências preocupantes: o alto grau de “comoditização” da produção gaúcha; a elevada proporção de componentes importados na indústria estadual; e/ou a queda absoluta de produtividade.

Aqui se define claramente o padrão de inserção da economia gaúcha no regime de acumulação nacional e internacional, na primeira década do século XXI. Benetti (2010) chama atenção para essa dimensão em que as diferenças regionais desaparecem: em todo o Estado, os setores mais dinâmicos estão voltados para a exportação e apropriados pelo capital internacional. A internacionalização e a financeirização do agronegócio promovem a expansão da atividade com padrões tecnológicos adquiridos externamente e com limitado poder de difusão interno. Esse diagnóstico é corroborado pelos dados da Pesquisa de Inovação do IBGE (Pintec), que mostram atividade de pesquisa e desenvolvimento interno insignificantes nesses setores, no RS (CASTILHOS; CALANDRO; CAMPOS, 2010). Como apontou Aníbal Pinto (1970), **a principal característica de um sistema dual ou heterogêneo não é a existência de um setor pré-capitalista, mas a de um setor exportador que, em termos econômicos, é uma extensão do sistema central – agora global – e que possui baixa “irradiação” para o seu *hinterland***. Se o terceiro “quase-paradigma” da economia gaúcha apresentado por Targa (1989) representava a integração com a economia nacional unificada, em que o Rio Grande do Sul contém parte das categorias setoriais e sociais, **podemos dizer que há um quarto “quase-**

**-paradigma”, em que o novo padrão de inserção se dá em um regime tecnoprodutivo globalmente integrado.**

Com isso, não estamos dizendo que o novo padrão de região globalizada pode prescindir do Estado nacional e subnacional, como sugere Ohmae (1993) e os proponentes do *mainstream* do pensamento regional. Pelo contrário, é apenas “trazendo o Estado de volta” que podemos contrabalançar as tendências cumulativas do processo que torna cada vez mais dramática a situação da pequena produção agrícola e das populações marginais urbanas que não se integram e nem são absorvidas pelo mercado de trabalho das grandes cidades. A situação do Rio Grande do Sul não é mais dramática apenas pelo baixo crescimento demográfico, embora a concentração populacional seja clara e crescente (com vimos no Capítulo 5). Ainda assim, desde que foi instituído o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), em 1996, o Estado é o um dos maiores beneficiados do País, sendo o destino de mais de 20% do total de recursos distribuídos até o final dos anos 2000 (GRANDO; MERTZ, 2010). Além disso, segundo dados do Censo Agropecuário de 2006, a principal fonte de renda em quase um terço dos agricultores familiares é decorrente de pensões e aposentadorias, bem como cerca de 20% dos estabelecimentos registraram renda complementar de empregos em tempo parcial, especialmente na proximidade de centros urbanos (GRANDO, 2012).

Em acordo com Evans e Heller (2013), entendemos que o desafio do planejamento nessas condições estruturais e dentro dos parâmetros contemporâneos de desenvolvimento humano é ainda mais complexo e não será solucionado pelas forças do mercado “não governado”. Grandó e Mertz (2010) elencam as transformações que afetaram a população do campo e que demonstram claramente as restrições “substantivas” ao desenvolvimento regional com expansão das liberdades: a estrutura social exclui aqueles que não se inserem no modo dominante; há uma imposição do padrão tecnológico e das relações sociais de produção e produtividade; alguns são forçados à pluriatividade para obter uma renda complementar e ter acesso à nova sociedade de consumo; e ocorrem profundas transformações na paisagem e no meio ambiente rural. As forças de mercado desse padrão de desenvolvimento incluem economicamente os que renunciam a uma parcela importante das suas liberdades, marginalizando os que tentam preservá-las



diante do padrão hegemônico. Contrapor essas forças, sobretudo em um estado subnacional, é uma tarefa complexa, mas necessária.

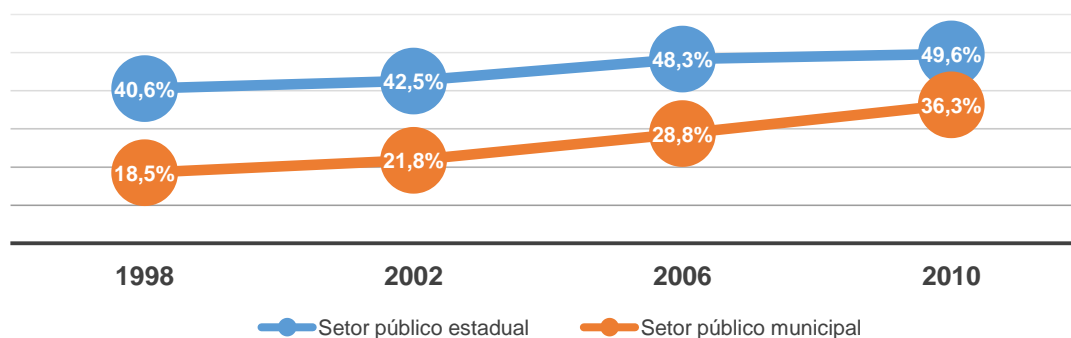
## **6.2 A burocracia estadual na escala “weberiana”**

Uma das mais importantes dimensões da abordagem que adotamos é o grau de “weberianismo” da burocracia estatal. Por burocracia weberiana, assim como Evans e Rauch (1999), referimos-nos à clássica formulação de um corpo técnico racional-legal, com competências e obrigações objetivas, qualificação profissional, salário compatível com a hierarquia, responsabilidade e posição social e perspectivas de progressão por tempo e mérito na carreira (WEBER, 2009, p. 144). Essas qualidades da burocracia favorecem a autonomia em relação às estruturas políticas para a elaboração e a implementação de planos desenvolvimentistas e sociais de longo prazo. Portanto, interessa-nos o nível de profissionalismo do funcionalismo público, sua capacidade de implementar políticas e de isolamento em relação às pressões do sistema político. Uma das características da burocracia weberiana clássica é justamente a separação entre o político e o administrador público, fronteira que não existia quando o patrimonialismo era uma prática cultural e institucionalmente aceita no Brasil (BRESSER PEREIRA, 1996). Evidentemente, essas características são de difícil mensuração e têm sido objeto de vasta produção na Ciência Política. Nosso objetivo aqui é mais modesto. Com dados do Ministério do Trabalho e da Secretaria da Fazenda do Estado, além de outros documentos diversos, procuramos demonstrar que os quadros técnicos do Estado do Rio Grande do Sul se mantiveram com dificuldade no período em tela. Nos anos 1990, o contexto foi de descrédito geral do setor público e de hegemonia do pensamento neoliberal, enquanto os anos 2000 marcaram as dificuldades financeiras para recuperar as carreiras e a coesão da burocracia estadual. Assim, a profissão na administração pública tornou-se menos atrativa em comparação à iniciativa privada, bem como se elevou o nível de permeabilidade às motivações políticas na gestão e na execução das ações de interesse social.

Nossa principal referência aqui é o próprio questionário desenvolvido por Evans e Rauch (1999) para a pesquisa, que resultou no indicador weberiano apresentado pelos autores. Dentre o conjunto de 10 perguntas, os principais elementos presentes eram: o poder de agenda dos órgãos da burocracia; o método de recrutamento; a permanência e ascensão na carreira; as formas de recompensa;

e o prestígio que o emprego representa. Desde a Constituição de 1988, o recrutamento para cargos efetivos da burocracia nacional, em qualquer nível, deve ser feito por concurso público, garantindo algum parâmetro de mérito para o ingresso na carreira pública. No entanto, a existência de um padrão burocrático weberiano não é um fenômeno consolidado no setor público brasileiro. A burocracia do País é extremamente heterogênea, formada por inúmeros redutos de rentismo e alguns “bolsões de eficiência” (EVANS, 1995), que são mais escassos na medida em que descemos nos níveis de descentralização administrativa do setor público. O Gráfico 17 mostra, para anos selecionados com dados da Relação Anual de Informações Sociais do Ministério do Trabalho (RAIS-MTE), a importante diferença no nível de formação dos funcionários do setor público estadual e do municipal. Em 1998, cerca de 40% dos servidores estaduais tinham curso superior completo, mantendo uma trajetória crescente até quase 50% no último ano da série. Por outro lado, apenas 18,5% dos servidores municipais, no Rio Grande do Sul, tinha curso superior completo naquele ano, indicador que melhorou consistentemente até 2010, chegando aos 36%.<sup>46</sup>

Gráfico 17 – Proporção dos servidores públicos com curso superior completo ou mais – 1998-10



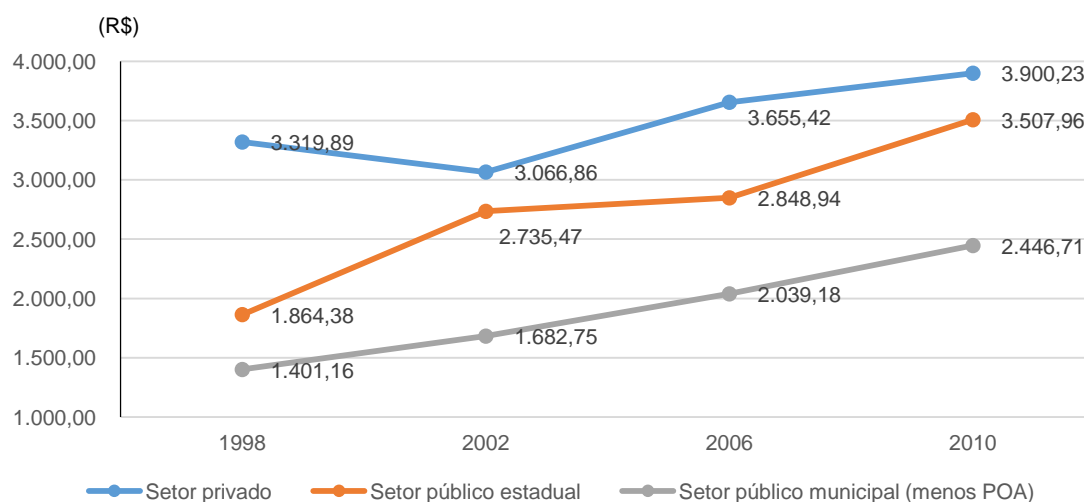
Fonte dos dados brutos: Brasil/MTE-RAIS (2014a).

Portanto, podemos observar uma reestruturação positiva em ambos os níveis de governo, entre 1998 e 2010, quanto à proporção de técnicos com nível educacional superior. O fenômeno é mais acentuado na administração municipal, que se aproximou de forma importante da proporção de servidores com nível superior completo existentes no setor público estadual. Sem dúvida, esse é um

<sup>46</sup> Para os anos anteriores a 1998, os dados não foram consistentes com o resto da série, o que se deve, principalmente, ao método de coleta da informação. É importante lembrarmos que, embora censitário, os dados da RAIS são declarados pelo empregador, portanto, sujeitos à defasagem na atualização dos detalhes da ficha funcional, sobretudo antes da informatização completa dos sistemas de recursos humanos no serviço público (o que ainda não ocorreu integralmente).

indício de que a capacitação técnica está mais elevada em média, embora outros elementos sejam relevantes para esse diagnóstico. Por exemplo, a capacitação do setor público municipal não se reflete em salários equivalentes aos do Estado, que, por sua vez, são inferiores aos do setor privado, em média. No Gráfico 18, representamos as remunerações médias nas três esferas supracitadas, considerando apenas aqueles empregados que possuem curso superior completo no Rio Grande do Sul. Na média do setor público municipal, como queríamos um indicativo da atratividade da carreira dos poderes locais nas regiões mais pobres e remotas do Estado, excluimos os dados de Porto Alegre, cuja média salarial do funcionalismo é mais do que o dobro dos demais municípios gaúchos.

Gráfico 18 – Média salarial do emprego formal com curso superior completo nos setores público estadual e público municipal e privado, sem Porto Alegre – 1998-10



Fonte dos dados brutos: Brasil/MTE-RAIS (2014a).

Nota: valores deflacionados pelo INPC para dezembro de 2014.

Em todos os anos disponíveis para essa estratificação, a iniciativa privada mostrou-se acima dos salários médios pagos no Estado e nos municípios. Por outro lado, enquanto o padrão municipal foi de crescimento real estável da remuneração média, houve uma clara fredda na valorização do setor público estadual no período entre 2002 e 2006, durante o governo de Germano Rigotto (PMDB), o que não ocorreu nos municípios, nem no setor privado. Durante os Governos Olívio Dutra (PT) e Yeda Crusius (PSDB), por outro lado, a burocracia estadual teve reduzida a distância entre os seus provimentos e os do setor privado. Para o período de 1994-98, do Governo Antônio Britto (PMDB), não há estratificação suficiente do nível educacional, mas o comportamento do total de empregados do setor público, em

comparação ao total de rendimentos do mercado de trabalho gaúcho, seguiu o mesmo padrão do Governo Rigotto, com um aumento real de apenas 6,4% em quatro anos.

Durante grande parte dos anos 1990, um importante debate manteve-se em pauta em todos os níveis da administração pública: a necessidade de uma reforma do Estado brasileiro para adequação aos novos parâmetros de acumulação globalizada e, respectivamente, de gestão (ou governança) da sociedade civil e do mercado. Dentro do modelo neoliberal, das novas teorias do crescimento econômico e do “localismo” regional, discutidas no Capítulo 3, parte do pensamento político brasileiro dedicou-se a apontar a obsolescência da burocracia nacional, de construção incompleta e originada em um paradigma arcaico de intervenção desenvolvimentista (BRESSER PEREIRA, 1996). A força do novo discurso veio na esteira das crises que culminaram com o fim do Regime Militar e de uma breve tentativa de retomar o modelo populista, como afirmou Bresser Pereira, que durante o primeiro mandato do ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) exerceu o papel de Ministro da Administração e Reforma do Estado. Bresser foi o principal articulador político e intelectual do novo modelo de gestão pública social pretendido pelo governo tucano. Ainda no início do Governo Collor de Mello, a partir de 1991, já haviam começado a se proliferar os diagnósticos sobre a baixa capacidade de formulação, implementação e controle do setor público, agravada pela desmotivação do funcionalismo em face das baixas remunerações e falta de perspectiva de ascensão na carreira. Para Bresser, o engessamento do sistema de recrutamento e estabilidade implementado na Constituição de 1988, somado à distribuição indiscriminada de gratificações, achatou o leque salarial na carreira pública e contribuiu para a inoperância da burocracia weberiana, cuja construção inacabada se tentou recuperar na Nova República.

No Rio Grande do Sul, a crise do Estado foi agravada pela crescente associação entre o desequilíbrio fiscal e o custo excessivo do aparelho burocrático. A necessidade de ajuste das contas públicas e de modernização do setor público somava-se ao crescente descrédito do funcionalismo em escala nacional. Ainda antes da nova Constituição, o ex-Governador Pedro Simon (PMDB), em sua primeira mensagem à Assembleia Legislativa (RIO GRANDE DO SUL, 1988), fez menção explícita à necessidade de modernizar e descentralizar a administração pública

estadual. Primeiro, pela adoção de uma política de salários adequada e pela reformulação dos planos de carreira, de modo a incentivar a produtividade e o mérito do servidor. Segundo, via homogeneização das regionalizações dos órgãos estaduais, com vistas a harmonizar o planejamento das estratégias de desenvolvimento, que historicamente se mostram desarticuladas e pulverizadas.

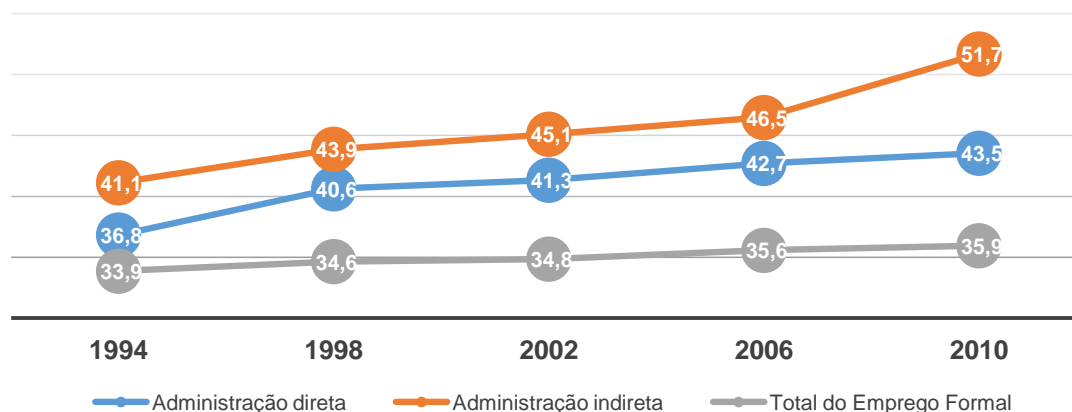
A mensagem do Governador Alceu Collares (PDT) à Assembleia Legislativa do Estado, em 1992, também mencionava a necessidade de uma profunda reforma administrativa, que passaria por extinções e fusões de órgãos, bem como a criação de programas de demissão voluntária, cujo impacto mais forte ocorreria no Governo Britto. Nos diagnósticos do setor público gaúcho, duas questões começaram a despontar como os principais problemas das finanças estaduais: a dívida do Estado e o alto custo do funcionalismo. Este último, por sua vez, não representava apenas um excesso de contingente caro e ineficiente dentro dos órgãos estaduais, mas uma proporção ascendente de pensionistas e inativos. Além disso, a idade média dos servidores em atividade indicava um baixo nível de reposição e a perspectiva de ainda maiores dispêndios com a previdência.

O Gráfico 19 mostra uma tendência ao longo de toda a série, com a média de idade dos servidores estaduais distanciando-se significativamente da média do mercado de trabalho formal gaúcho. No entanto, o processo foi menos acentuado na administração direta do que na indireta.<sup>47</sup> Apesar do intuito explícito de modernizar as carreiras da administração pública no Brasil, os dados para o emprego formal no Rio Grande do Sul vão no sentido contrário, dando conta de um envelhecimento relativo e de importantes déficits salariais em relação ao setor privado. O envelhecimento relativo do quadro de servidores estaduais é consistente com a baixa atratividade das carreiras públicas em face do diferencial de remuneração apresentado no Gráfico 18.

---

<sup>47</sup> Na administração indireta foram consideradas as autarquias e fundações e excluídas as sociedades de economia mista e empresas públicas.

Gráfico 19 – Média de idade dos empregados da administração direta, da administração indireta e do total de empregados formais no Rio Grande do Sul – 1994-10



Fonte dos dados brutos: Brasil/MTE-RAIS (2014a).

Ainda no Governo Collares, em 1992, havia sido lançado, em parceria com a iniciativa privada, o Programa Gaúcho de Qualidade e Produtividade (PGQP), vinculado à então Secretaria do Desenvolvimento Econômico e Social, mas liderado por Jorge Gerdau Johannpeter, um dos principais dirigentes do setor empresarial do Estado. O objetivo manifesto do PGQP era incrementar a qualidade dos serviços em todos os setores da sociedade, na esteira da abertura econômica do País e da visível defasagem de eficiência do mercado nacional.

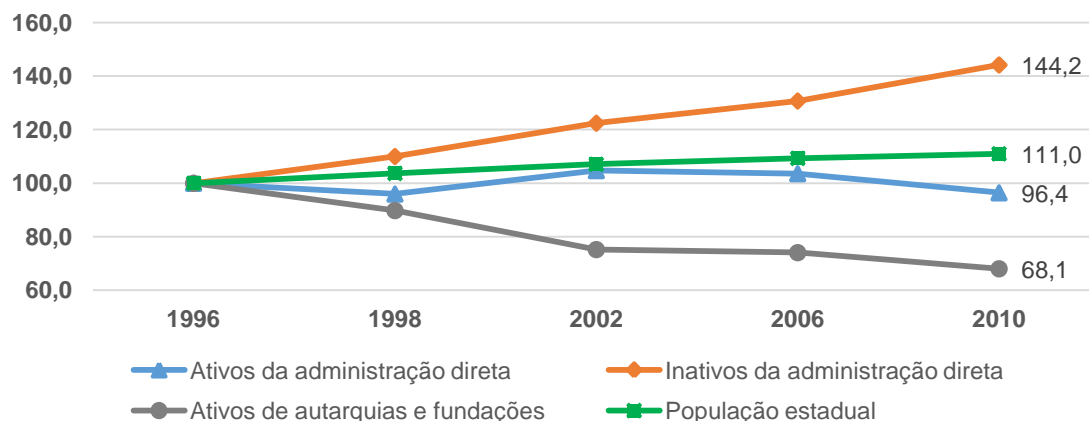
Nos Governos FHC e Antônio Britto, havia consonância entre os planos de modernização e redução do sistema administrativo do setor público nos âmbitos federal e estadual. A proposta do Ministro Bresser Pereira elencava alguns pontos necessários para a implantação da “administração gerencial”, em face do suposto fracasso do modelo de burocracia weberiano tradicional. Em primeiro lugar, o aprofundamento da descentralização política e administrativa reduziria os níveis hierárquicos, com o intuito de agilizar a operacionalização do serviço público e conceder maior grau de autonomia para os chefes desses órgãos. Supostamente, o patrimonialismo estaria superado como norma (ainda que persistisse como prática), portanto, seria o momento de migrar para um sistema de maior confiança, ainda que limitada, nas decisões autônomas. O controle seria feito por resultados, e toda a atividade do Estado estaria voltada para o cidadão em lugar de ser autoreferenciada e apartada da sociedade (BRESSER PEREIRA, 1996).

Entre as ações objetivas tomadas a partir de 1995, no Rio Grande do Sul, estava o Plano de Demissão Voluntária (PDV) de 1997, que obteve cerca de 15.000

adesões, mas cujos resultados foram contraditórios. A adesão predominante deu-se entre os cargos de menor remuneração, principalmente nas áreas da segurança e da saúde, não causando nenhum impacto importante na folha de pagamento estadual (VIEIRA, 2010). Ao mesmo tempo, a aprovação da Lei Camata (BRASIL, 1995) pelo Congresso Nacional regulamentou o artigo 169 da Constituição de 1988, estabelecendo o limite global de 60% para o comprometimento das receitas correntes líquidas dos estados com o pessoal ativo e inativo. Além da predisposição de enxugar a burocracia, a ascensão constante dos vínculos inativos passou a estrangular cada vez mais a perspectiva de melhora dos serviços do Estado.

O Gráfico 20 mostra que, a partir de 1996, apesar do discurso de fortalecimento e descentralização administrativa, o quadro das fundações e autarquias sofreu recorrentes perdas até 2010, chegando a apenas 68% do contingente existente no início da série. A administração direta, por outro lado, manteve o quadro geral estável, principalmente pelo incremento de quase 14.000 novos vínculos no período do Governo Olívio Dutra, entre 1998 e 2002. As reduções absolutas não ponderam a potencial modernização dos processos de trabalho, mas, quando somadas à elevação da idade média dos servidores, fazem com que essa hipótese otimista dependa de uma requalificação dos servidores antigos. A readequação, por sua vez, depende de um conjunto de incentivos para a progressão na carreira e de políticas específicas de treinamento, o que, mesmo nos dias atuais, é bastante raro no setor público brasileiro de uma forma geral, em qualquer nível. Embora a população gaúcha não tenha avançado expressivamente, como discutimos no Capítulo 5, foi o suficiente para levantar a hipótese de aumento dos déficits de atendimento nos serviços públicos essenciais.

Gráfico 20 – Índices de vínculos ativos e inativos no quadro de servidores e população do Rio Grande do Sul – 1996-10



Fonte: Boletim Informativo de Pessoal da Secretaria da Fazenda do Rio Grande do Sul (2015a)

Nota: Os dados têm como base 1996 = 100

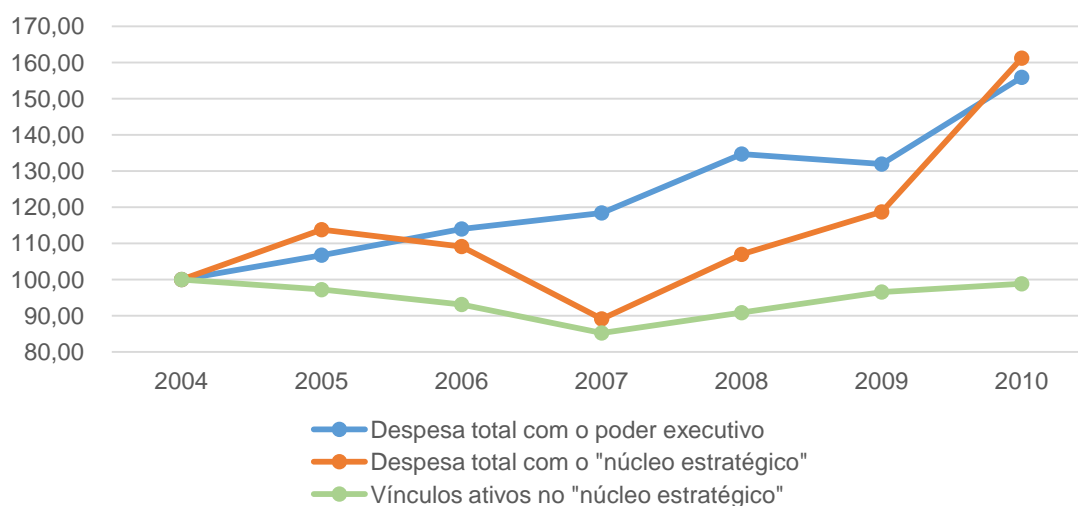
No entanto, nossa abordagem não se concentra especificamente na provisão dos serviços públicos, mas na capacidade da burocracia de articular e planejar as ações necessárias para o desenvolvimento sustentado e convergente das regiões do Estado. Com base nos mesmos dados anuais da Secretaria da Fazenda do RS, selecionamos aquelas secretarias de Estado com atribuições potencialmente estratégicas no sistema administrativo estadual, ainda que não as explorem integralmente, bem como aquelas responsáveis pelas infraestruturas de suporte à atividade diretamente produtiva. Chamaremos de “núcleo estratégico” o conjunto de cinco secretarias cujos nomes foram modificados ao longo dos anos, mas tratam, de um modo geral, de: planejamento; desenvolvimento; ciência e tecnologia; obras públicas; e infraestrutura. Infelizmente, a disponibilidade de dados secundários não nos permite uma avaliação mais detalhada do perfil técnico das carreiras nessas áreas da administração, mas algumas tendências são perceptíveis. Por exemplo, entre 2004 e 2006, a redução geral dos vínculos ativos do Estado também se refletiu nas pastas do núcleo estratégico. Já nos anos de 2007 a 2010, apesar da redução global do quadro da administração direta, houve uma recuperação do quantitativo de servidores ativos nas áreas selecionadas.

Um dado importante refletido no Gráfico 21 é a despesa com as pastas selecionadas como estratégicas no Governo do Estado. O período entre 2004 e 2007 representou uma queda também nas despesas com o “núcleo estratégico”, segundo os dados do portal da **Transparência do RS**. Cabe lembrarmos que o intervalo coincide com a execução da Lei Orçamentária e do Plano Plurianual



definidos no Governo Rigotto, que reduziu os quadros e freou o aumento de salários. A partir do primeiro ano de execução orçamentária do Governo Yeda, os gastos com as secretarias selecionadas voltaram a subir com o número de servidores (e seus salários), com especial destaque para 2010, impulsionado por despesas com os aeroportos de Vacaria e Caxias do Sul (que somaram quase 30% dos recursos dispendidos com a Secretaria de Infraestrutura naquele ano). Enquanto isso, a despesa total do Poder Executivo seguiu uma trajetória altista constante em todo o período representado no gráfico.

Gráfico 21 – Índice de vínculos ativos no “núcleo estratégico”, despesa total com as pastas do “núcleo estratégico” e com o Poder Executivo do Rio Grande do Sul – 2004-10



Fonte: Boletim Informativo de Pessoal da Secretaria da Fazenda do Rio Grande do Sul (2015) e Portal da Transparência do RS (RIO GRANDE DO SUL, 2015b).

Nota: Dados de despesa deflacionados pelo INPC para dezembro de 2014.

Ao longo da maior parte dos anos 1990 até meados dos anos 2000, a burocracia estadual gaúcha sofreu um longo esvaziamento em virtude do novo consenso da administração mínima e regulatória, em que o planejamento e as estratégias de desenvolvimento a partir do Estado eram considerados ultrapassados. Os dados analisados indicam a falta de perspectiva na carreira pública, com salários pouco competitivos em face da crise fiscal crescente. Ao mesmo tempo, havia um grande distanciamento entre os órgãos da administração direta e da indireta. A maior parte deles apresentava um quadro efetivo enfraquecido e desmotivado, cabendo as decisões estratégicas aos cargos de chefia e assessoramento, de cunho político, para os quais a lógica da barganha e da troca eleitoral muitas vezes se sobrepõe à racionalidade técnica. Por outro lado, aqueles órgãos com maior coesão e capacitação, como a Secretaria da Fazenda ou a

Procuradoria Geral do Estado, cujos planos de carreira são mais competitivos, com remunerações compatíveis com a iniciativa privada, acabam desenvolvendo núcleos próprios de poder e decisão, pouco permeáveis às demais instâncias necessárias ao planejamento integrado do desenvolvimento.

Embora a autonomia seja uma dimensão importante para o planejamento e a execução de ações promotoras do desenvolvimento regional a partir do Estado, vimos que não é apenas com isso que construímos um desenvolvimento inclusivo. A falta de enraizamento, quando combinada com um alto grau de autonomia, como durante o Regime Militar, refletiu-se na formação dos “anéis burocráticos” analisados por Fernando Henrique Cardoso (1975). Em decorrência do processo de livre contratação via empresas estatais durante o Regime, Cardoso mostrou que o caráter tecnocrático e de fortes elos entre a burocracia e o empresariado, na ausência do controle democrático, contribuiu para um desenvolvimentismo particularista, em que o poder e a acumulação se distanciaram da sociedade civil e do interesse social. Mesmo com as modificações da Constituição de 1988, a nova lógica do “presidencialismo de coalizão” (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998) não eliminou os canais institucionais para a persistência de práticas patrimonialistas. No jogo de barganha pelo suporte do Legislativo, os Executivos de todos os níveis do poder público nacional formam alianças de trocas clientelistas, permeando a ação racional-legal de motivações políticas de curto prazo em detrimento do fortalecimento e da coesão burocrática para o longo prazo (GEDDES, 1994). Um aprofundamento democrático que proporcione a penetração dos interesses sociais dispersos de forma participativa e contínua poderia contribuir para um melhor equilíbrio da “autonomia enraizada” nacional e subnacional, mas algumas fronteiras têm se mostrado difíceis de transpor.

### **6.3 Enraizamento democrático e participativo nas políticas de desenvolvimento regional do Rio Grande do Sul**

Nesta seção, o enraizamento, última dimensão relevante da nossa abordagem possibilista-institucional, é discutido em suas formas democráticas representativa e participativa. A primeira, a partir da regionalização dos resultados eleitorais, traduz-nos algumas questões importantes do jogo político na Assembleia Legislativa, cujos efeitos sobre a administração pública são significativos. No âmbito estadual, assim como no Governo Federal, as ações do Executivo passam por um

grande esforço de trocas e coalizões, sendo esse processo ainda mais intenso no Rio Grande do Sul. A segunda forma democrática de enraizamento, a participativa, é produto de um longo processo de inclusão das regiões do Estado, principalmente (mas não apenas) por meio dos Coredes.

O Rio Grande do Sul é um Estado marcado historicamente por uma sociedade fortemente dividida por rivalidades políticas e ideológicas. Desde a redemocratização, nos anos 1980, o mesmo comportamento dicotômico manifesta-se nas relações parlamentares e do Executivo, o que levou os governadores, desde Pedro Simon, a conviverem com oposições fortes e, frequentemente, majoritárias na Assembleia Legislativa, dificultando ainda mais a formação de alianças. Em algumas ocasiões, as alianças começaram a se desfazer após as eleições. Cargnin (2011) afirma que, no final dos anos 1980, a ascensão de governos comprometidos com os movimentos sociais e a participação popular, como o de Alceu Collares, introduziu no Estado as práticas que já vinham sendo experimentadas em escalas menores, especialmente na Prefeitura de Porto Alegre. Por outro lado, a Ciência Política tem longa tradição em associar a democratização com a maior resistência da sociedade civil ao poder estatal, que acaba respondendo aos conflitos e pressões por distribuição com a maior abertura política.<sup>48</sup> Com base nesse princípio, Schneider (2005) defende que a democratização do orçamento no Rio Grande do Sul é justamente uma consequência da conjuntura de fraca base de apoio e baixa legitimidade dos governos de Simon e Alceu Collares. Dessa forma, o aprofundamento dos canais de participação democrática seria uma espécie de *blessing in disguise*, para usar um dos termos clássicos do possibilismo de Hirschman (2013a), institucionalizando-se a partir de um requisito de governabilidade em face dos entraves do sistema político tradicional. Vejamos algumas características regionais dessa trajetória institucional.

### 6.3.1 A dimensão regional da democracia representativa

Observando os dados do repositório estatístico do Tribunal Superior Eleitoral brasileiro para o Rio Grande do Sul, temos uma pequena amostra da disparidade

---

<sup>48</sup> A lista seria tão extensa como a variedade de abordagens, já que a transição democrática é um dos principais tópicos na Ciência Política. É provável que as causas sejam diversas, como sugere a linha de Huntington (1993) e Dahl (2012). São vários os trabalhos clássicos que relacionam democracia e desenvolvimento econômico, como Lipset (1959) e Przeworski e Limongi (1993). Uma excelente contribuição contemporânea sobre democracia e distribuição, em que o custo de repressão é um fator decisivo para a transição democrática, pode ser encontrada em Boix (2003).

política regional no Estado, que acompanha de perto as diferenças econômicas. Na Tabela 9, regionalizamos os votos dos governadores eleitos no Estado entre 1994 e 2006. Não foi possível fazermos o mesmo para Alceu Collares pela indisponibilidade de dados municipalizados.

Tabela 9 – Participação percentual dos votos das Regiões Funcionais no total de votos do candidato eleito governador do Estado – 1994-06

REGIÃO FUNCIONAL	ANTÔNIO BRITTO	OLÍVIO DUTRA	GERMANO RIGOTTO	YEDA CRUSIUS
RF1	32,03	41,02	38,61	37,57
RF2	8,58	6,30	7,29	7,58
RF3	10,51	7,17	11,52	12,04
RF4	2,25	1,89	2,71	2,64
RF5	9,22	8,23	8,07	8,03
RF6	8,92	7,51	6,78	6,25
RF7	8,81	8,53	6,93	7,16
RF8	8,17	8,55	7,88	8,31
RF9	11,52	10,79	10,20	10,42

(%)

Fonte dos dados brutos: Brasil/TSE/Repositório de dados eleitorais (2015a).

É evidente que a concentração de mais de 50% dos eleitorados vencedores no nordeste do Estado (RF1, RF2 e RF3) é proporcional à concentração populacional. No entanto, quando comparamos esses dados com a participação das mesmas regiões no total do eleitorado gaúcho (Tabela 10), podemos verificar onde estão os principais “redutos” eleitorais dos candidatos vencedores e, portanto, os focos de pressão política e a “clientela” preferencial do Poder Executivo Estadual em cada ciclo.

Tabela 10 – Razão entre a proporção de votos conquistados pelo governador eleito e a proporção do eleitorado da Região Funcional sobre o total do RS – 1994-06

REGIÃO FUNCIONAL	ANTÔNIO BRITTO	OLÍVIO DUTRA	GERMANO RIGOTTO	YEDA CRUSIUS
RF1	0,86	1,09	1,00	0,96
RF2	<u>1,20</u>	0,87	1,01	1,05
RF3	<u>1,19</u>	0,81	<u>1,26</u>	<u>1,25</u>
RF4	1,06	0,83	1,07	1,00
RF5	<u>1,11</u>	1,00	0,99	1,00
RF6	<u>1,15</u>	0,98	0,92	0,86
RF7	1,00	0,98	0,85	0,93
RF8	0,97	1,03	0,97	1,04
RF9	1,03	0,96	0,94	1,00

Fonte dos dados brutos: Brasil/TSE/Repositório de dados eleitorais (2015a).

Alguns padrões chamam atenção, e sua relação com a conjuntura estadual será discutida mais adiante. Em primeiro lugar, o fato de que, diante de todos os ex-governadores observados, apenas Olívio Dutra não apresentou base eleitoral proporcionalmente elevada na RF3, que está centrada na Serra gaúcha, apesar da grande importância que a RF1 teve após as sucessivas administrações do PT em Porto Alegre. A preferência dominante de uma das regiões mais industrializadas do RS foi claramente contrária ao representante do Partido dos Trabalhadores. Um segundo indicativo interessante é a grande participação da RF5 e da RF6, que constituem a faixa de fronteira sul do Estado, na eleição de Antônio Britto, justamente após o auge da comoção pública com o declínio econômico da metade sul do RS, na primeira metade dos anos 1990, como veremos adiante. A RF2, por sua vez, também marcou forte votação em Britto, promovendo uma interessante diversidade de “clientela” nas eleições de 1994.

As regiões ainda se fazem representar, e mais efetivamente, nas eleições proporcionais para o Legislativo, o que se mostra muito desequilibrado quando observamos os dados do TSE para o Rio Grande do Sul. Na Tabela 11, apresentamos os votos dos 55 deputados estaduais eleitos nas legislaturas de 1994 a 2006, que foram regionalizados por Regiões Funcionais, formando o que chamaremos simplificarmente de “bancadas regionais”. Na maior parte dos casos, os deputados eleitos possuem mais de dois terços dos seus votos na mesma Região Funcional, chegando a passar dos 90% em alguns deles. Consideramos que, entre as nove RF do Estado, a “região do candidato” é aquela onde ele concentra ao menos um terço de seus votos. São poucos os casos em que a definição é duvidosa, nos quais recorreremos à interpretação da série completa e a informações pessoais. O principal exemplo é o do Deputado João Osório, que teve sua carreira ligada ao setor agrícola do norte do Estado e foi eleito, em 1994, com 46,5% dos seus votos na RF9, mas com excelentes votações na RF7 (19,6% do seu eleitorado) e na RF1 (22%). Nas eleições subsequentes, essa proporção se equilibrou ao ponto de os votos quase igualarem-se nas três Regiões Funcionais. No entanto, continuamos considerando-o como deputado da “bancada regional” da RF9.

Tabela 11 – Número de deputados estaduais componentes das “bancadas regionais” na Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul – 1994-06

REGIÃO FUNCIONAL	1994	1998	2002	2006
RF1	23	28	22	20
RF2	6	3	5	5
RF3	5	5	3	5
RF4	1	0	1	1
RF5	2	4	3	3
RF6	5	2	3	3
RF7	4	4	4	6
RF8	4	4	6	3
RF9	5	5	8	9

Fonte dos dados brutos: Brasil/TSE/Repositório de dados eleitorais (2015a).

Algumas questões interessantes podem ser observadas, como é o caso da representação da RF5 no sul do Estado, que dobrou de tamanho na mesma eleição em que referimos sua importância na nomeação de Antônio Britto. Na mesma legislatura, também foi formada a Comissão Especial da Metade Sul, em 1996, presidida pelo então Deputado Glenio Lemos, que obteve quase 95% dos seus votos na Região Funcional 6. No entanto, os desequilíbrios permanecem patentes, quando contamos que o nordeste do RS, somados os deputados da RF1, RF2 e RF3, possui representantes em número suficiente para obter quorum qualificado em quase qualquer pauta legislativa.

O período entre 1995 e 1999 reuniu uma série de elementos favoráveis à questão regional, sobretudo da metade sul. Além da comoção social, que se refletiu no Parlamento estadual e na base eleitoral do governo, Britto atuou com maioria na Assembleia e alinhado com o Governo Federal.<sup>49</sup> Essa rara combinação pôs em marcha políticas importantes para o combate às desigualdades territoriais no período. Dentre as principais ações, cabe chamarmos atenção para o Programa de Fomento e Reconversão Produtiva da metade sul do Estado do Rio Grande do Sul (Reconversul), a reformulação do Fundopem e a Política Estadual de Desenvolvimento Regional (PDR) de 1998.

O Reconversul foi um programa de financiamento com recursos do BNDES voltado para a modernização e a sustentabilidade da estrutura produtiva do sul do Estado, diversificando a sua base com vistas a aumentar a empregabilidade e

<sup>49</sup> Fernando Henrique Cardoso também tinha familiaridade com a situação do sul do Estado, que fora tema de sua Tese de Doutorado na USP, em 1961.

reduzir a evasão populacional na região. O programa também contemplava investimentos em infraestrutura de transportes e energia, inclusive no Porto de Rio Grande. Apesar do papel importante ao longo dos anos, tendo estendido-se até 2005, entre 1996 e 1998 o Programa concedeu cerca de R\$250 milhões em financiamento, quase a mesma cifra, em valores correntes, emprestada pelo Governo Estadual apenas para a General Motors instalar-se em Gravaraí, em 1997. Sendo próximo de um terço dos financiamentos concedidos para Pelotas e Santa Maria, fica claro que o Programa, apesar de obter resultados importantes, não tinha força para reduzir a concentração espacial da economia do RS.

O Fundo Operação Empresa do Estado do Rio Grande do Sul (Fundopem-RS), criado em 1972 e vinculado ao Imposto Sobre a Circulação de Mercadorias (ICM) em 1988, foi um dos primeiros instrumentos utilizados para a atração de investimentos para o Estado. Direcionado ao apoio daquelas atividades industriais com maior impacto na geração de empregos e encadeamento regional, incorporou o efeito desconcentrador entre os critérios de concessão de benefício a partir do Governo Britto. Com a Lei nº11.028 de 1997, o Fundopem foi reestruturado na forma de financiamento e colocou a descentralização industrial em primeiro lugar entre os critérios a serem contemplados para o benefício. No entanto, também em função dessa reformulação, o Fundo perdeu parte da relevância que havia tido no incentivo às atividades produtivas (KAPRON, 2009).

A PDR de 1998, instituída pelo Decreto nº 38.438, teve o papel importante de formalizar e ampliar a discussão regional. Em primeiro lugar, ela propunha uma abordagem que superaria a dicotomia das “metades” do Rio Grande do Sul. Com o objetivo explícito de reduzir as desigualdades territoriais, a política também buscava uma solução para a crise nos setores produtivos tradicionais, que estavam sendo fortemente atingidos desde a abertura econômica. Para definir e apoiar as regiões-problema, a PDR qualificou aqueles municípios com PIB *per capita* mais de 20% inferior à média do Estado, buscando os investimentos com maior potencial de complementaridade com a estrutura local e ênfase nas parcerias com agentes públicos e privados. Do ponto de vista dos resultados, a PDR foi insuficiente. Seus principais instrumentos seriam o próprio Fundopem, com impacto reduzido na nova metodologia; o Fundo de Investimento do Programa Integrado de Melhoria Social (Fundopimes), com captação junto ao Banco Mundial e instituído ainda no Governo

Simon, voltado para o financiamento de melhorias de infraestrutura local; o Fundo de Desenvolvimento Regional (FDR), a ser capitalizado pelos recursos oriundos da privatização da CRT, de empréstimos do Banco Mundial e do próprio Governo do Estado. O FDR passou por várias tentativas frustradas de capitalização, não cumprindo a função planejada.

Se, por um lado, a PDR de 1998 não teve o impacto desejado na redução das desigualdades regionais do Estado, seu legado institucional foi importante. Argumenta-se que a principal motivação para a sua criação teria sido a articulação forte da oposição para a candidatura de Olívio Dutra naquele ano, na esteira do grande sucesso do Partido dos Trabalhadores nas eleições municipais de Porto Alegre, naquela década (CARGNIN, 2011). Na busca de uma base mais ampla de legitimação em todo o Estado, não apenas na Assembleia, a PDR também instituiu a Consulta Direta à População (seção 4.3.2), ampliando o sistema de participação no âmbito dos Coredes. Mais uma vez, podemos falar em um aprofundamento democrático como resultado positivo de uma ação politicamente defensiva e com fins eleitorais, ou *blessing in disguise*.

### 6.3.2 Enraizamento e participação no Rio Grande do Sul

Embora não houvesse uma definição clara de canais e instrumentos para a gestão territorial do Estado na década de 1980, que só viria a se consolidar a partir da institucionalização dos Coredes e do sistema de participação correspondente alguns anos mais tarde, o diagnóstico central já existia. Na mesma mensagem em que Pedro Simon falou à Assembleia Legislativa sobre a necessidade de renovação administrativa, o ex-Governador manifestava o desejo de transformar as relações do Estado com a sociedade civil.

Trata-se de um processo em suas primeiras manifestações, passando inicialmente pela reorganização dos serviços [...], da regionalização das diversas atividades de modo a serem obtidas centralidades funcionais e, finalmente, por uma aproximação crescente com as inúmeras instituições do interior, buscando encontrar os espaços adequados para todos num novo plano de relacionamento entre Estado e comunidade. (RIO GRANDE DO SUL, 1988, p. 22)

O mais longe que chegou a proposta de Simon foi no Decreto nº 32.567, que instituiu o Programa Estadual de Descentralização Regional, cujo objetivo era a unificação das regionalizações, trabalho que contribuiu para a futura definição dos Coredes. Nenhuma ação específica foi adotada para desconcentrar a economia



estadual, apesar do desejo de inclusão democrática das regiões. A ineficácia em mobilizar os atores regionais para a transformação produtiva e o planejamento regional participativo contrasta com a positiva elevação dos valores democráticos no discurso político. Na prática, pelo contrário, a construção do Polo Petroquímico de Triunfo e o desejo de trazer ao Estado uma montadora de automóveis (concretizado por Antônio Britto uma década mais tarde) demonstram que o Governo pouco resistiu ao modo concentrado de inserção gaúcha no novo padrão internacional de acumulação

O início da administração de Alceu Collares, em 1991, deu-se em um contexto de ampliação das demandas pela redução das desigualdades regionais no Rio Grande do Sul. Vimos que, após a experiência na Prefeitura de Porto Alegre, Collares trouxe para a moldura ampla do Estado a ideia de instalar conselhos regionais de desenvolvimento, inicialmente chamados de CRDs e considerados pelo próprio ex-Governador o seu mais importante legado, como consta na sua última mensagem à Assembleia Legislativa, ao final do seu mandato (RIO GRANDE DO SUL, 1995b). Por outro lado, a excessiva concentração no aspecto orçamentário desviava as atenções da formulação de estratégias concretas para o desenvolvimento estadual, fazendo da experiência uma espécie de orçamento participativo em escala maior (BANDEIRA, 1999).

Enquanto se iniciava a organização dos Conselhos, em um processo de mobilização de lideranças e universidades regionais, como vimos no Capítulo 4, o “problema da metade sul” do Rio Grande do Sul ficava cada vez mais em evidência, desencadeando reais preocupações com a integração do território estadual. O pensamento emancipatório manifestava-se no discurso político, apoiado nos diagnósticos de algumas das mais importantes instituições de pesquisa do Estado (CARGNIN, 2011). Embora tenha sido preservada a unidade estadual, os municípios do Rio Grande do Sul, que de 1990 e 1992 eram 333, multiplicaram-se rapidamente, chegando a 427 em apenas três anos, entre 1993 e 1996. Um grande fórum foi realizado envolvendo os poderes Executivo e Legislativo na Universidade Federal de Santa Maria, resultando em um importante relatório sobre os **Desafios para o Desenvolvimento da Área Sul do Estado** (RIO GRANDE DO SUL, 1992). A mobilização social multiplicou os canais de representação dos interesses regionais,

forçando a agenda dos governos e, como vimos, refletindo-se no resultado das urnas em 1994.

Apesar das pressões redistributivas de caráter territorial, entre as dificuldades encontradas para a implementação de uma estratégia regionalmente articulada com a participação dos CRDs estavam, como já vimos, as limitações técnicas de ambos os lados, tanto das comunidades locais como do poder público (BANDEIRA, 1999). O Plano Plurianual do Estado previsto no artigo 165 da Constituição de 1989, a principal ferramenta para a sistematização das estratégias de desenvolvimento estadual, era encarado como um instrumento meramente formal e orçamentário, tendo sido normatizado apenas em 1994. A falta de diretrizes claras e programas articulados também acabava limitando a ação participativa. A distribuição de “migalhas” do já fragilizado Tesouro do Estado e a dedicação pessoal não remunerada deram o tom do sistema de participação regional na primeira metade dos anos 1990, quando o incentivo ao envolvimento mais amplo de atores sociais era muito baixo.

Dentro do novo cenário representativo da metade sul no Governo Britto, a partir de 1995, a agenda regional ganhou importantes espaços no sistema de participação orçamentária do Estado. Com a institucionalização dos Coredes, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, desde aquele ano, introduziu a possibilidade de os Conselhos apresentarem propostas ao Governo. Ainda sem vinculação ao orçamento e nem limites financeiros estabelecidos, as propostas eram encaminhadas via Secretaria da Coordenação e Planejamento, que as enviava aos órgãos setoriais para avaliação e viabilização da inclusão orçamentária. Na prática, a falha na relação interna entre o Executivo e os órgãos setoriais, em decorrência dos dilemas políticos associados à inclusão das propostas, gerou frustrações com o sistema de participação regional.

Essa sistemática de trabalho buscava estabelecer as bases para um *modelo participativo e interativo de planejamento*, formando uma rede em que conselhos regionais e órgãos públicos setoriais interagissem na proposição e no detalhamento de medidas, cujos efeitos fossem relevantes para a promoção do desenvolvimento e para a melhoria da qualidade de vida da população das regiões. Tratava-se, em última análise, de um esforço no sentido de começar a estruturar e institucionalizar um *policy network* voltado para a formulação de ações estratégicas relacionadas com a promoção do desenvolvimento regional no estado. (BANDEIRA, 1999, p. 41)

Em 1998, em face da articulação política da oposição para as eleições daquele ano e reconhecendo as falhas do sistema existente, a nova Política Estadual de Desenvolvimento Regional instituiu a Consulta Direta à população, que, como vimos, mudou de forma importante a sistemática de participação. Criada no dia 25 de junho de 1998 pela Lei nº 11.179 e regulamentada pelo Decreto nº 38.610, a consulta deveria versar sobre temas de interesse geral para o desenvolvimento estadual, bem como sobre os de interesse regional. Neste último caso, o art. 2 da Lei previa que os investimentos seriam votados pelos eleitores dos municípios de cada Corede, dentro de um conjunto de 10 a 20 opções listadas pelo Governo. Além disso, havia uma cláusula de barreira progressiva para o encaminhamento à Secretaria do Planejamento, de forma que ao menos 1% dos eleitores deveria votar em 1998, chegando a pelo menos 6% no ano de 2003. E, por fim, dos recursos disponibilizados para a consulta, 35% já estariam vinculados, sendo 25% para a educação e 10% para investimentos na área da saúde, conforme os parâmetros da Constituição. O rateio entre os Coredes deveria respeitar o parâmetro redistributivo de ponderação pelo PIB *per capita* da região. Para coordenar a Consulta, também foi criada a Comissão Estadual de Coordenação da Consulta Popular, envolvendo os principais atores regionais: além de membros do Governo, lideranças dos Coredes, da Associação dos Municípios (Famurs), da União dos Vereadores do Rio Grande do Sul (Uvergs) e da Associação Gaúcha dos Municípios (AGM).

Com a derrota de Antônio Britto, Olívio Dutra tornou-se o Governador a partir de 1999, modificando radicalmente a forma de participação regional no orçamento. Com uma estrutura similar à utilizada no Orçamento Participativo (OP) pelo Partido dos Trabalhadores em Porto Alegre, o novo Governador criou um sistema paralelo aos Coredes e à Consulta construída na gestão anterior. O OP estadual deveria promover a discussão direta com os cidadãos, reduzindo os canais de representação. O processo passou a funcionar em cinco etapas, começando pela Plenária de Diretrizes Regionais, com as orientações gerais para a região. A seguir, Plenárias Temáticas Regionais elencavam prioridades e levavam às Assembleias Municipais, onde a participação universal ordenava essas prioridades e apontava delegados regionais. Em nova Plenária dos Delegados, eram indicados conselheiros para, finalmente, no Conselho Estadual do OP, ser realizada a compatibilização e a montagem do orçamento. O processo era acompanhado por coordenadores

regionais e provocou grande insatisfação nas lideranças regionais tradicionais, que compunham a Comissão Coordenadora da Consulta Popular.

Desgostosos com a implementação do OP estadual, as lideranças excluídas se uniram à Assembleia Legislativa, onde a oposição majoritária vinha bloqueando sucessivamente as iniciativas do governo eleito, formando o Fórum Democrático de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul (FDDR) em 1999. Assim, a hegemonia dos atores regionais tradicionais nas discussões orçamentárias preservou-se pelo Legislativo, bloqueando a maior parte das iniciativas do Governo. Apenas em 2008, o FDDR foi ampliado, incluindo um conjunto maior de setores sociais nas discussões promovidas pelo Parlamento gaúcho.

Embora o Plano Plurianual do Governo Federal já estivesse em fase de transformação, com a ampliação do prazo de entrega e maior integração entre orçamento e programas de governo, o PPA 2000-2003 do Rio Grande do Sul apresentava apenas diretrizes gerais da nova administração, perdendo uma oportunidade importante de integrar esse instrumento no sistema de participação em construção (FIALHO, 2012). Por outro lado, o Governo procurou tratar a problemática regional e incorporá-la nas políticas públicas em outros canais. Em 1999, foram realizados seminários regionais nos 22 Coredes, na busca de reunir ideias sobre os principais gargalos e potencialidades locais no Estado. Dessa forma, o Governo lidou separadamente com a elaboração da estratégia de desenvolvimento e com a participação cidadã no orçamento, reproduzindo a tradicional fragmentação das ações de planejamento. Exemplo disso é o fato de o PPA ser atribuição da Secretaria do Planejamento, enquanto o OP estadual era monitorado pelo Gabinete de Relações Comunitárias, separação que perdurou até o final da década.

Em virtude da multiplicidade de visões e da falta de foco dos seminários regionais, em 2001 o Governo instituiu o Grupo de Trabalho para as Regiões Menos Desenvolvidas, com o objetivo de sistematizar e enraizar as ações para o desenvolvimento regional do Estado. A esse grupo competia coordenar as ações dos diferentes órgãos estaduais para o desenvolvimento das regiões menos favorecidas, entendidas como aquelas cujo PIB *per capita* é inferior a 80% da média gaúcha, o que lhe conferiu o nome de G7 Menos. Mais importante, porém, do ponto de vista da inserção regional, o Grupo deveria:

[...] articular-se [...] com as comunidades, as Prefeituras Municipais, os COREDES, os Delegados do Orçamento Participativo, as entidades patronais, os sindicatos, os movimentos sociais e as ONGS para harmonizar as ações do Estado com as das comunidades locais. (RIO GRANDE DO SUL, 2001)

No entanto, ele apresentou dificuldade para sistematizar ideias e construir consensos regionais, e sua atuação acabou tendo caráter mais setorial, sob o argumento de transversalidade e benefício para todo o Estado. Novamente, a falta de um projeto claro e articulado prejudicou o planejamento regional.

O início do Governo Rigotto, em 2003, foi marcado por algumas mudanças importantes no sentido de integrar o orçamento com as estratégias do mandato. Incorporando algumas das mudanças já implementadas na União, o PPA 2004-2007 foi apresentado com uma proposta mais elaborada, abandonando o caráter meramente classificatório e buscando integrar, efetivamente, os programas do Governo e a Lei Orçamentária Anual. O prazo de entrega do PPA foi postergado para maio para proporcionar que cada programa fosse apresentado com um diagnóstico do problema a ser atacado, os objetivos a serem alcançados e os indicadores para a avaliação.

Sob o foco participativo, sempre conectado de alguma forma ao orçamento, a estrutura do OP estadual foi desmontada para novamente ser instituída a Consulta Popular. A supervisão da Consulta passou ao Gabinete do Vice-Governador, também sendo reinstituída a Comissão Estadual de Coordenação, colocando o Executivo mais uma vez em alinhamento com os atores regionais hegemônicos dos anos 1990. Entre as modificações importantes, sob o enfoque regional, estava a adoção do Índice de Desenvolvimento Socioeconômico da Fundação de Economia e Estatística do Estado (Idese) como parâmetro de distribuição de recursos, dando uma dimensão menos “acumuladora” e mais “humana” para os objetivos de desenvolvimento. Além disso, Coredes e Conselhos Municipais de Desenvolvimento (Comudes) deveriam organizar assembleias regionais e municipais no intuito de compilar prioridades locais.

Os objetivos anunciados no PPA previam um sistema de acompanhamento anual, que ensejou um esforço de modernização e treinamento da parcela da burocracia responsável. Foi implementado o Sistema de Informações Gerenciais para o Estado (Sigplan-RS), que já estava em funcionamento no Governo Federal

como instrumento de integração entre orçamento e PPA em caráter contínuo. Na prática, a dificuldade de assimilação das novas ferramentas de gestão orçamentária acabou prejudicando o funcionamento do sistema, cujos ajustes eram realizados pelos padrões antigos e fragmentados. Ao mesmo tempo, a revisão anual das diretrizes estratégicas do PPA era vista como fraqueza do Governo, o que também acabou comprometendo a integração adequada entre estratégias, orçamento e participação da sociedade (FIALHO, 2012). Isso comprometeu a execução das propostas aprovadas no âmbito da Consulta Popular. De um total de aproximadamente R\$1,7 bilhão aprovado entre 2003 e 2010,<sup>50</sup> apenas um terço foi executado, por razões que variam desde o desequilíbrio fiscal, viabilidade técnica e ambiental, até incompatibilidade com outras ações locais do Governo (CARGNIN, 2011).

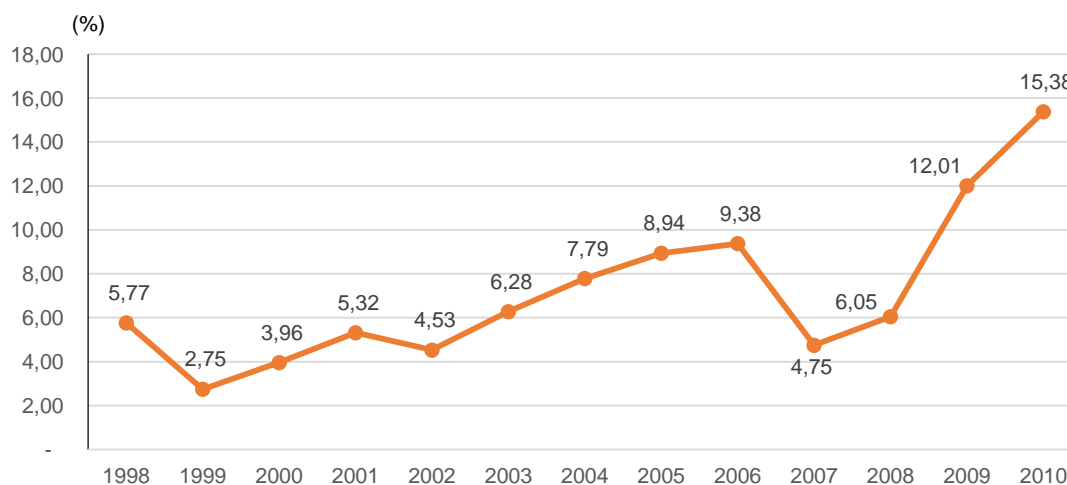
Os dados de participação apresentados por Cargnin (2011) mostram o efeito que o atraso das execuções provocou na taxa de participação na Consulta (Gráfico 22). Mesmo incluindo o período do OP estadual, a tendência é claramente ascendente. A partir de 2007, com a renegociação dos atrasados, e em 2009, com a introdução da taxa de participação como critério e pagamentos em dia, um salto positivo mais do que triplicou os participantes em relação ao início do Governo Yeda. Paralelamente, o novo governo iniciou o Plano Plurianual com uma abordagem completamente diferente. Para o PPA 2008-2011, o objetivo era consolidar a integração entre orçamento e programas com uma visão estratégica de longo prazo para o Estado, profundamente influenciada pelos diagnósticos do projeto Rumos 2015 e Agenda 2020.<sup>51</sup> A incorporação do Rumos 2015, como vimos, introduziu as Regiões Funcionais de Planejamento como recorte estratégico para a formulação de políticas públicas.

---

<sup>50</sup> Valor atualizado para dezembro de 2014 pelo INPC.

<sup>51</sup> A Agenda 2020 é um movimento que começou em 2006, predominantemente por uma parcela do empresariado gaúcho, com forte presença midiática e que pressiona pela orientação reformista iniciada nos anos 1990, ao estilo do Programa Gaúcho de Qualidade e Produtividade, visto na seção 6.2, mas com diagnósticos e estratégias mais amplas para a economia gaúcha atingir determinadas metas de desenvolvimento e sustentabilidade no longo prazo.

Gráfico 22 – Taxa de participação dos eleitores habilitados na Consulta Popular e no OP estadual – 1998-10



Fonte: Cargnin (2011)

Assim, o PPA 2008-2011 foi o que apresentou de forma mais elaborada, até aquele momento, as diretrizes de longo prazo, articulando grandes eixos de atuação com a previsão orçamentária. O processo foi acompanhado por uma consultoria privada. A capacidade de sistematização proporcionou um enxugamento do PPA, que teve “apenas” 89 programas, cerca de um terço do antecessor. Os três eixos de atuação no prazo do PPA davam conta do desenvolvimento econômico sustentável, do desenvolvimento social e das finanças e da gestão pública. No entanto, novamente o prazo exíguo do PPA comprometeu parcela da sua articulação com as estratégias planejadas, deixando de fora os chamados Projetos Estruturantes de Governo e os Cadernos de Regionalização. Os Cadernos foram os principais instrumentos de “interiorização” do planejamento, que, a partir da regionalização em Regiões Funcionais, estabeleceu metas, indicadores, ações e programas, sendo introduzidos no PPA por alteração na primeira versão. No primeiro prazo, o Governo apenas colheu contribuições com a realização de “oficinas” regionais nos Coredes. Quanto aos frutos da Consulta Popular, continuou tendo seus recursos pautados pela vinculação à saúde e à educação, além do apoio aos Polos Tecnológicos, uma conquista das universidades como atores regionais importantes na construção da malha dos Coredes.

#### 6.4 Em busca do possível

O reconhecimento da questão regional no discurso público ao longo do quarto de século que sucedeu a redemocratização brasileira não teve equivalente impacto

na redução das desigualdades territoriais do Rio Grande do Sul, como vimos no Capítulo 5. Na busca do possível e em meio às forças políticas e econômicas, os governos não foram capazes de sobrepujar o padrão de concentração integrado ao sistema internacional de acumulação. Pelo contrário, o Estado assumiu um papel indutivo da própria concentração, priorizando a atração de investimentos de qualquer ordem, ainda que não atendessem aos objetivos de descentralização econômica e demográfica. Diante da penetração do capital internacional na economia gaúcha, a baixa capacidade financeira e técnica provocou a adesão “por necessidade”, mais do que por ideologia, à concorrência interestadual via “guerra fiscal” e oferta de infraestrutura para a captação de grandes empresas internacionais.

As ações da administração estadual estariam, aparentemente, alinhadas com a estratégia “não equilibrada” por escassez de *social overhead capital*, como definiu Hirschman para situações de forte restrição de recursos para investimento produtivo. Na medida em que empresas multinacionais direcionaram investimentos para regiões com reduzida infraestrutura física e social para suportá-las, o Governo entrou complementando o ambiente necessário, principalmente em matéria de transporte e logística, até energia e telecomunicações. No entanto, a alta concentração dos investimentos diretos, da riqueza produzida e da população no Rio Grande do Sul revelam a passividade estatal consistente com a fragilidade da sua capacidade burocrático-weberiana ligada ao planejamento regional e à hegemonia do circuito vinculado ao grande capital industrial e ao agronegócio. Uma “estratégia” de desenvolvimento requer uma análise e um planejamento *ex ante*, que pautem as diretrizes e os objetivos almejados com os investimentos a serem atraídos, segundo a intensidade de reverberação no tecido produtivo e social regional, o que inclui sua localização e eventual papel na desconcentração econômica. Esse movimento não foi recuperado antes do final dos anos 1990 e da sutil melhoria das carreiras da administração pública e da integração dos canais de participação, orçamento e programação do desenvolvimento. Ainda assim, ficou aprisionado na questão orçamentária, cada vez mais crítica.

Como vimos até o momento, a passividade do Governo Estadual não é apenas uma opção ideológica de adesão ao modelo neoliberal de desmonte do planejamento, que, nos anos 1990, atingiu todos os níveis do setor público. A



condição subnacional no contexto institucional pós-Constituinte coleciona um número muito maior de restrições institucionais e legais, o que exigiria um maior suporte do Governo Federal, que, na moldura ampla do País, lida com as próprias restrições para atender às regiões mais pobres no Norte e Nordeste nacional. Aqui, encontramos pontos críticos que circunscrevem a capacidade de ação do poder público estadual. Por um lado, até o final dos anos 1990, a construção de um projeto nacional não estava na agenda do Governo Federal, sobretudo na dimensão territorial do desenvolvimento nacional. Por outro lado, durante as duas décadas analisadas, apenas entre 1995 e 1998 o Governo do Estado esteve politicamente alinhado com o Governo Federal, cabendo aos demais governadores conviver com o permanente descompasso, por vezes litigioso, entre os objetivos da política nacional e as prioridades definidas no âmbito subnacional gaúcho. Com o caráter predominantemente político dos tomadores de decisão na administração estadual, esta falta de articulação também pode ser atribuída, em parte, à falta de coesão e à continuidade na administração pública de burocracias despreparadas. Mesmo após a criação do Ministério da Integração, em 1999, e com a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), a partir de 2007 as relações entre as regiões beneficiadas e a União perpassaram o governo subnacional sem nenhuma mediação ou articulação para o desenvolvimento conjunto da sociedade gaúcha.

As “possibilidades” estatais subnacionais são cada vez mais limitadas diante das diferentes escalas de poder e acumulação que se entrecruzam frente a uma institucionalidade heterogênea, tanto do ponto de vista da capacidade de gestão quanto do enraizamento social mais amplo. Enquanto o “novo” padrão internacional de acumulação flexível dita o fluxo e a localização dos investimentos privados, o Estado sucumbe aos crescentes déficits, desabilitado pela Constituição e desconsiderado como voz relevante em suas demandas junto à União, especialmente no que se refere ao contrato da dívida pública. É possível fazer algo a partir da administração estadual nesse contexto?

Na tentativa de viabilizar o planejamento territorial e a elaboração de estratégias de desenvolvimento regional, o Estado convive com grandes entraves de natureza político-institucional. Primeiro, pelas relações internas desarticuladas de uma burocracia heterogênea, que acaba suplantada pelos interesses políticos e clientelistas de curto prazo. Segundo, pelo descompasso entre o Poder Executivo e

o Legislativo, resultando em ações independentes e desarticuladas sobre as problemáticas regionais, especialmente na questão orçamentária. E ainda, por um sistema de participação da sociedade civil que não consegue suplantar o hiato entre o circuito do orçamento e aquele em que o desenvolvimento se move pela lógica do grande capital internacionalizado.

Esses entraves, como discutimos ao longo do trabalho, não são isolados, mas representam dimensões simultâneas da economia política do desenvolvimento estadual em uma perspectiva possibilista. Um fortalecimento da capacidade burocrático-racional é necessário para o grau de coesão das ações da administração, viabilizando a própria captação e sistematização, pelos agentes públicos, das potencialidades regionais para o desenvolvimento conjunto do Estado. Com isso, a percepção de que as demandas locais são incorporadas, ao menos parcialmente, aumentaria o sentido de participação e retroalimentaria o aprofundamento democrático do planejamento, como parece ter ocorrido com a Consulta Popular durante o Governo Yeda, em que o Estado renegociou os repasses atrasados de Consultas anteriores. A maior legitimidade nas relações com a sociedade civil também fortaleceria a relação do Poder Executivo com a Assembleia Legislativa, forçando uma ação mais harmônica pelos próprios interesses político-eleitorais dos incumbentes.

A construção de uma espiral positiva não depende apenas do fortalecimento burocrático e da construção de pontes institucionais, mas também da expansão de capacidades locais que habilitem um conjunto mais amplo de agentes da sociedade civil a compreender a sua inserção e as demandas nos objetivos globais de desenvolvimento. Essa limitação está na origem do que Bandeira (2004; 1999), Veiga (2006) e Cargnin (2011), dentre outros, elencam como problemas recorrentes no funcionamento dos Coredes, que deveriam constituir o principal canal de mediação entre as regiões e o planejamento estadual. O despreparo está do lado tanto da burocracia como da sociedade local, de maneira que não surgem novas lideranças que se oponham à notória hegemonia dos atores institucionais desde a origem dos Conselhos, em especial das universidades, associações de municípios e de políticos locais, como a Uvergs, cuja motivação está na maximização de “migalhas” orçamentárias de curto prazo. Como resultado, os Coredes funcionam

mais como atores do que como mediadores regionais, entrando no rol de pressões particularistas sobre o escasso orçamento estadual (CARGNIN, 2011, p. 243).

O bloqueio à governabilidade na Assembleia Legislativa chegou, em alguns momentos, como no Governo Olívio, a inviabilizar diversas ações que poderiam ter potencializado o enraizamento regional não apenas do orçamento. A estrutura do Executivo, por sua vez, ao compartimentalizar suas estruturas internas e passar por constantes transformações, fica ainda mais carente de capacidade de sistematização estratégica das suas ações. A falta de coesão burocrática reflete-se claramente nas atribuições do que elegemos como “núcleo estratégico”, mas que, na realidade, é um conjunto heterogêneo e pouco interligado de órgãos da administração direta. A Secretaria do Planejamento é responsável pelo Plano Plurianual e, em alguns governos, pela relação com os Coredes e pela participação regional no orçamento. Essa função deveria articular as diretrizes estratégicas globais de desenvolvimento, o que não ocorre, na medida em que parte importante das decisões se dão em outros órgãos do alto escalão que pouco se comunicam com o circuito do orçamento. A Secretaria de Desenvolvimento, por exemplo, atua independentemente, com ênfase na atração de investimentos para o desenvolvimento industrial, operando o Fundopem e definindo políticas de apoio aos arranjos produtivos (APLs), por exemplo. Enquanto isso, os “bolsões de eficiência” do Estado, compostos por outros órgãos de Estado com alta capacidade técnica e coesão, atuam bloqueando ou concorrendo com os menos privilegiados. São exemplos de força e autonomia burocrática a Secretaria da Fazenda e a Procuradoria Geral, assim como o Tribunal de Contas do Estado, Tribunal de Justiça e Ministério Público Estadual. Todos com carreiras cobiçadas, técnicos altamente qualificados e planos de carreira compatíveis com o mercado de trabalho privado. Suas atribuições essenciais para o funcionamento do Estado conferem-lhes alto poder infraestrutural, na tipologia de Mann (1984), mas não exercem nenhum papel na reflexão sobre estratégias de desenvolvimento socioeconômico e regional. Fica patente a falta de articulação interna entre os órgãos com papel formulador e estratégico e aqueles altamente técnicos e qualificados, bem como as instâncias mais capilarizadas na sociedade e nas regiões, como a Consulta no âmbito do planejamento e do orçamento.

O mesmo ocorre com instituições de grande potencial técnico e de planejamento, que poderiam integrar-se de maneira muito profícua na reflexão e operacionalização de políticas de desenvolvimento, como o BRDE e o Badesul. Como agências de fomento, sua atuação na captação e concessão de financiamentos gira em torno dos interesses industriais e do agronegócio, que estão no circuito da Secretaria do Desenvolvimento. Sua lógica orienta-se, predominantemente, pela rentabilidade potencial, em que os investimentos de escala industrial e multinacional levam grande vantagem. Embora atendam a alguns objetivos estratégicos setoriais com efeito transversal na economia gaúcha, as ações desse eixo do setor público não guardam relação com a problemática territorial e com as prioridades captadas pela via participativa regional.

Pelo menos desde 1990 até o final dos anos 2000, entendemos que a economia política do desenvolvimento estadual reflete as heterogeneidades gaúchas, que, mais do que estruturais, são estruturantes, formando três grandes circuitos, fechados e pouco colaborativos, altamente divergentes em termos de autonomia e enraizamento, nos quais circulam diferentes interesses. Sem sair do circuito orçamentário, o planejamento regional e o enraizamento de base ampla e participativa não despontam na linha de frente das decisões do Estado.

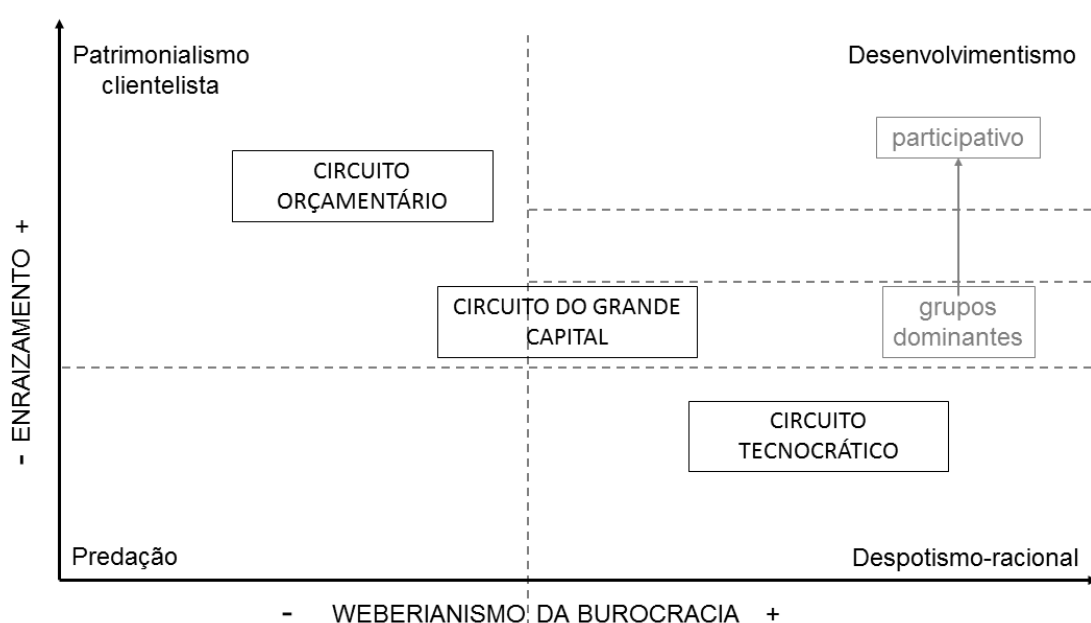
- a) Circuito do grande capital: nesse circuito, que corre no entorno da Secretaria de Desenvolvimento, concentram-se os interesses industriais e do agronegócio, onde está o grande empresariado gaúcho e os capitais multinacionais investidos no Estado. Com forte viés exportador e captador de investimentos, nele são mobilizados os instrumentos do Fundopem e das agências de fomento e promoção do investimento no Estado. Também orbitam ali os interesses da construção civil, articulando outros órgãos importantes como a Secretaria de Obras e a Secretaria de Infraestrutura, dentre outras. Os quadros técnicos são razoavelmente qualificados, as direções são indicadas politicamente e estão fortemente ligadas ao meio empresarial privado, de onde, muitas vezes, se originam. Os interesses desse circuito estão proporcionalmente mais presentes nos Governos do PMDB e do PSDB, como evidencia a grande proporção de votos obtidos no eixo industrial do Estado, mostrada na seção 6.3;

- b) Circuito orçamentário: esse circuito corre no entorno da Secretaria do Planejamento e da Assembleia Legislativa, em que o enraizamento é mais amplo, social e regionalmente, tanto pela via representativa como pela participativa. Devido à baixa flexibilidade do orçamento, tanto por questões legal-federativas, como vimos no Capítulo 4, quanto pelo crescente desequilíbrio fiscal, ele tem sua importância reduzida no equilíbrio de poder da *high politics* administrativa, cumprindo um papel legitimador social que, na maior parte do tempo, é secundário, afetando apenas o discurso político, mas que se eleva em momentos de maior tensão social, como no caso da metade sul durante o Governo Britto. Os quadros burocráticos, nesse circuito, sofreram uma grande defasagem no período analisado, sendo as funções decisórias principais executadas por indicados políticos, com viés fortemente governista.
- c) Circuito da tecnocracia: altamente qualificado e com carreiras cobiçadas por todos os setores da sociedade, os “bolsões de eficiência” do Estado orbitam, na administração direta, na Secretaria da Fazenda e na Procuradoria Geral, também podendo ser incluídos o TJ-RS, TCE e MP estadual. O nível de “weberianismo” nesses órgãos proporciona uma altíssima coesão interna, com valores institucionais impermeáveis até mesmo aos cargos de indicação política do alto escalão. Seu poder na estrutura da administração está relacionado com a essencialidade das suas funções, mas sua impermeabilidade política também afeta questões de interesse estratégico mais amplo para o desenvolvimento da sociedade gaúcha, cuja reflexão não passa por suas dependências. Sua ação é do tipo despótico-racional, em que cada órgão adota a postura que entende mais eficiente no exercício de suas atribuições, mesmo que estejam em contrariedade com os objetivos do Governo e da sociedade civil.

Na Figura 5, plotamos a **heterogeneidade “estruturante”** da economia política estadual na tipologia de Evans, incluindo diferentes graus de enraizamento, de acordo com a amplitude da base social com que se articula o poder estatal. Primeiro, vemos um circuito orçamentário altamente propenso à manipulação clientelista, no bojo de diversas disputas políticas de enraizamento disperso, ainda que participativo, com baixa coesão burocrática do tipo weberiano, pulverizando os

restos orçamentários após a cobertura das obrigações legais. O circuito do grande capital, embora mais qualificado, tem enraizamento nos principais grupos dominantes regionais e internacionais, atendendo passivamente aos seus interesses de investimento e localização, normalmente concentrados no nordeste. Já o circuito tecnocrático, embora altamente coeso e capacitado para a ação racional, pouco se relaciona com os objetivos estratégicos e demandas sociais que não convirjam com seus princípios de eficiência institucional.

Figura 5 – Circuitos da economia política do desenvolvimento do Rio Grande do Sul na tipologia do Estado desenvolvimentista de Evans



Fonte: Elaboração própria a partir de Evans (1995; 1993).

Preso no circuito orçamentário, como dissemos, o planejamento regional não alcança resultados suficientes em termos de superação das desigualdades territoriais. Em 2011, o Governador Tarso Genro lançou o Sistema de Desenvolvimento Econômico do Rio Grande do Sul, tentando articular as agências de fomento, a Secretaria de Desenvolvimento e a recém criada Agência de Desenvolvimento e Promoção do Investimento (AGDI). O Sistema ainda deveria integrar as recomendações construídas no âmbito do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) e as diretrizes do Plano Plurianual, cuja construção passou por um processo de interiorização participativa no âmbito dos Coredes e foi sistematizado pela Secretaria do Planejamento. A tentativa de criar maior coesão e enraizamento das ações estaduais, com o envolvimento de todos os segmentos e regiões da sociedade gaúcha, gerou uma série de seminários e projetos conjuntos,

mas não logrou superar a lógica política e os redutos de poder e rivalidade na estrutura do Estado. A tentativa de “concertação” esbarrou nos circuitos fechados da economia política estadual, que tem suplantado todas as iniciativas contrárias, apesar de algumas melhorias recentes.

Como vimos, a partir de 2007, houve uma maior valorização relativa nas carreiras do setor público estadual. Ao mesmo tempo, iniciou-se um processo de renovação de quadros, com a realização de diversos concursos públicos, como os do BRDE em 2005 e 2011, da Metroplan em 2008, da Secretaria do Planejamento em 2009, da Secretaria de Obras e da Fundação de Economia e Estatística em 2010, dentre outros. No Gráfico 18, também vimos que a recomposição das perdas inflacionárias foi maior no setor público do que no setor privado para o nível de formação superior completo. Em conjunto com esses avanços, a transição para a segunda metade dos anos 2000 foi marcada pela modernização dos planos de carreira de diversos órgãos estaduais, com a diretriz explícita de reestruturação das pirâmides salariais com perspectivas reais de ascensão e remuneração compatível com o mercado de trabalho privado, fundamentada no princípio meritocrático em que as avaliações sejam pautadas, predominantemente, por critérios objetivos de mensuração do desempenho.

Aparentemente, o esforço de planejamento integrado e integrador (do território) tem dado passos adiante a cada gestão, mas o resultado desse movimento só será observado daqui a alguns anos, até que se amadureça a nova cultura institucional e alguns dos velhos entraves se dissipem. Enquanto não houver uma real coesão da burocracia estadual, as estruturas seguirão sofrendo com a descontinuidade das estratégias e dos objetivos de desenvolvimento a cada ciclo político. Da forma como o Estado ainda está inserido na moldura maior do capitalismo nacional e internacional, sua heterogeneidade institucional e inoperância dos canais centrais de participação e representação comprometem a própria definição do que seria um interesse coletivo da sociedade gaúcha. Em virtude disso, a permeabilidade ao comportamento de *rent seeking* multiplica-se com os atores que concorrem pela captura do Estado, que a cada novo ciclo se reorganiza e multiplica os canais institucionais, aumentando as sobreposições e contradições. Ao invés de organizar-se para mobilizar todas as suas forças na direção do desenvolvimento e da redução das desigualdades, os governos vêm pulverizando ainda mais os

escassos recursos internos à sua disposição e limitando sua atração de investimentos externos às vantagens de custos locacionais e oferta complementar passiva de *social overhead capital* e renúncia fiscal.



## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho se propôs a responder uma pergunta extremamente importante e complexa: quais as possibilidades de retomada do desenvolvimento regional equilibrado, com suporte do Estado e maior dinâmica endógena, nas condições estruturais e institucionais em que se encontra o Rio Grande do Sul desde 1988? O problema sobre o qual nos debruçamos de forma mais específica, portanto, foi o do desequilíbrio territorial do processo de desenvolvimento estadual e o dos entraves institucionais que prejudicam o planejamento regional de estratégias efetivas.

A experiência do Rio Grande do Sul durante a Primeira República permanece forte na autoimagem do gaúcho, mas isso não pode converter-se em um esforço – certamente estéril – de fazer do Estado uma economia autossuficiente e desintegrada da lógica de acumulação que hoje transcende as fronteiras do próprio Estado nacional brasileiro. Não procuramos uma solução de retorno ao isolacionismo do século XIX, mas, sim, tratamos de entender quais são as novas condições de inserção regional, econômica e institucional para o planejamento estadual.

As respostas encontradas foram parciais, porém caminharam no sentido de confirmar que as possibilidades são restritas. Além de o governo subnacional não possuir os instrumentos de um Estado nacional soberano e estar condicionado pelas restrições constitucionais, mostramos que o pensamento regional e a participação social mais ampla estão aprisionados no circuito orçamentário estadual, no qual o baixo nível de preparo, de coesão e de prestígio da burocracia se soma à crise fiscal permanente para colocá-lo em uma condição subordinada ao grande capital e à tecnocracia, cada um com a sua dinâmica própria. Esse cenário é consistente com a hipótese enunciada na introdução, construída a partir da experiência de alguns anos como observadores e participantes do processo de planejamento do Estado.

Nessa heterogeneidade estruturante, que passa pela matriz produtiva e sua relação com o arranjo político-institucional, a agenda de desenvolvimento orbita o circuito do grande capital do RS, fortemente ligado ao setor empresarial da indústria, do agronegócio e da construção civil. Com uma crescente internacionalização, os efeitos de propagação territorial desse circuito são limitados, concentrando-se no nordeste-leste gaúcho. Ao mesmo tempo, os rumos da administração pública estão subordinados ao despotismo-racional do circuito tecnocrático, um conjunto de

órgãos vitais com alta capacidade burocrática que pouco se envolvem com o planejamento e a reflexão sobre as necessidades estratégicas do desenvolvimento socioeconômico e regional do Estado.

No entanto, para começarmos a demonstrar essa realidade, foi preciso construirmos os instrumentos teóricos e metodológicos adequados. Dentro do arcabouço literário que discute os aspectos territoriais do desenvolvimento e seu planejamento, sentimos falta de uma reflexão que situasse de forma mais abrangente a questão regional no debate teórico sobre Estado e economia. Era nossa convicção que esse empreendimento não poderia valer-se da “monoeconomia”, como Hirschman definiu as teorias importadas e de validade universal do *mainstream*. As especificidades são muitas em uma economia subnacional de uma federação de dimensões continentais, periférica e de estrutura econômica ainda muito heterogênea. Ao mesmo tempo, reunir em uma única obra todas as dimensões aí envolvidas foi uma ousadia que limitou o próprio resultado das análises, mas que foi sustentada no compromisso teórico com a práxis no planejamento do Rio Grande do Sul, para além do mero exercício acadêmico.

Na busca de um método adequado às especificidades do nosso objeto de pesquisa, retomamos, logo no Capítulo 2, uma discussão que já nos motiva há vários anos e que tenta sistematizar a área de conhecimento conhecida como Economia Política e suas diferentes abordagens. Esse é um esforço que inexiste na produção brasileira e, podemos afirmar com razoável certeza, é insuficiente na literatura internacional. Como denominador comum na história do pensamento econômico, argumentamos que a Economia Política é uma subárea do pensamento social que, ao comprometer-se com a práxis, trata as desigualdades, as disputas a elas associadas e os mecanismos de coordenação e “governança” dessas disputas como elementos endógenos à mecânica de reprodução e progresso da vida material. Essa definição pareceu-nos suficientemente abrangente para acolher a maior parte das diversas tradições de pensamento na área.

A partir disso, discutimos algumas das principais construções teóricas do século XX que lograram articular o pensamento econômico com uma teoria do Estado em que este não fosse meramente funcional e exógeno. Na reconstrução histórica das diferentes abordagens que se enquadravam no princípio das “instituições endógenas”, dividimos a produção acadêmica segundo critérios

ontológicos e epistemológicos, apreciando algumas das principais diferenças ao longo de diferentes gerações.

Entre as abordagens estudadas, procuramos aquela que melhor correspondia à nossa visão de mundo, permitindo algum grau de operacionalização na análise de um estado subnacional. Além de uma teoria do Estado, seria necessária uma teoria do estado federalista e de suas peculiaridades constitucionais. Como abordagem geral, escolhemos o “possibilismo” de Hirschman pela articulação que propõe entre os condicionantes estruturais e a capacidade planejadora do Estado. Estudando as peculiaridades de economias em desenvolvimento, ele afirmou que seria possível compreender os canais de promoção dos “efeitos fluentes” com maior encadeamento na promoção dos desenvolvimentos nacional e regional. Por outro lado, Hirschman também mostrou que, em uma economia de estrutura heterogênea, a capacidade para o investimento se concentra em um setor moderno reduzido e, por vezes, pouco encadeado com os demais setores e regiões. Nesse contexto, é fundamental uma ação estatal estratégica, cuja capacidade organizativa planeje as sequências eficientes de investimento público, maximizando o seu potencial completivo. Justamente a **capacidade organizativa** é que seria o “bem” mais escasso nos países subdesenvolvidos.

A leitura de Hirschman correspondia à nossa intuição, mas não resolvia uma questão operacional importante: como avaliar essa capacidade organizativa? Foi então que o trabalho de Peter Evans nos ajudou a concluir o primeiro nível da pesquisa, ainda no plano metodológico. Em **Embedded Autonomy**, que traduzimos livremente como “autonomia enraizada”, Evans relaciona a capacidade desenvolvimentista dos Estados a duas variáveis: a formação de um corpo burocrático capacitado e relativamente resistente às pressões políticas de curto prazo; e a boa articulação (ou enraizamento) dessa burocracia com os “agentes da transformação” na sociedade civil. A tipologia de Evans pareceu-nos adequada para aplicarmos à análise de um estado subnacional, abrindo-nos a possibilidade de “flutuar” na “escala estatista” da análise metateórica anterior de acordo com a formação específica da unidade política em questão.

Ao definir com maior precisão as dimensões relevantes para o desenvolvimento puxado pelo Estado, Evans ofereceu-nos um marco analítico que viabilizou algumas adaptações essenciais para vencermos a “monoeconomia” e a

escala “não nacional” do problema do desenvolvimento. Apropriamo-nos, então, de dois trabalhos subsequentes, em que o próprio Evans apresenta as formas possíveis de operacionalização dessas dimensões, que aplicamos na análise do Capítulo 6. Esse mesmo método de análise das possibilidades estatais subnacionais ainda nos concedeu espaço para elaborarmos outra intuição muito forte e já apresentada como hipótese, influenciada pela Ciência Política: **o Estado não é uno**. Ou seja, da mesma forma que coexistem diferentes padrões socioeconômicos e produtivos, o Estado apresenta uma formação político-institucional heterogênea, na qual alguns circuitos de poder frequentemente não se comunicam. Abrindo essa caixa preta, além de diferentes Estados poderem “habitar” diferentes quadrantes da tipologia de Evans, resumida no Quadro 2, mostramos que um mesmo Estado se divide em nichos de tipos diferentes.

No entanto, havia mais um enclave teórico a ser resolvido antes de partirmos para a análise do nosso objeto específico. Para o problema de pesquisa em pauta, não seria suficiente discutirmos as possibilidades de desenvolvimento do Rio Grande do Sul como um fenômeno geral, mas era preciso abordarmos também a sua dimensão regional. A partir disso, buscamos recuperar a forma como as principais teorias econômicas do desenvolvimento incorporaram a dimensão territorial na análise da dinâmica do progresso material.

Nessa análise, realizada no Capítulo 3, nosso primeiro argumento defendeu que as teorias do desenvolvimento carregam uma dimensão regional implícita, que, na maior parte das vezes, aparece como epifenômeno de um processo de acumulação desequilibrado e heterogêneo. Escolhemos, portanto, a via keynesiana inaugurada por Harrod e Domar, que contesta a hipótese de convergência dos modelos neoclássicos. Dessa forma, lembramos que o desenvolvimento demanda uma transformação estrutural capaz de promover a correção na tendência à desigualdade do processo de acumulação. Esse foi, sem dúvida, o nosso ponto de partida e que reafirmou o papel do Estado.

Iniciando pela teoria da base exportadora, que dialoga com um pouco da experiência gaúcha, apropriamos-nos da crítica cepalina, assumindo um viés claramente estruturalista, ao qual tentamos agregar maior conteúdo institucional no posterior “casamento” com o “possibilismo”. De forma mais fundamental, incorporamos na análise a noção de que a heterogeneidade da estrutura produtiva

pode reproduzir-se indefinidamente, com um alto grau de componentes importados e tecnologias poupadoras de mão de obra. Afinal, como disse Aníbal Pinto, a principal característica da heterogeneidade estrutural não é a existência de um setor pré-capitalista, mas de diferentes níveis de produtividade intrassetorial e de um setor exportador que é uma extensão do sistema central, com baixa irradiação para o seu entorno, reproduzindo a condição de atraso ao longo do tempo.

Quando, no Capítulo 6, observamos as características tecnoprodutivas da economia gaúcha apontadas pela literatura, especialmente a partir dos anos 1990, vimos com mais nitidez a coexistência de ao menos três níveis de produtividade bastante diferentes. Em um nível com intensidade tecnológica comparável à dos principais mercados mundiais, encontramos uma parcela importante da indústria e do agronegócio gaúchos, fortemente orientados para a exportação e alinhados com os grandes *players* internacionais. Outro nível de produção industrial, mais tradicional, mantém a duras penas a competitividade, da mesma forma que uma pequena parcela da produção agrícola que conseguiu integrar-se à cadeia do agronegócio. Enquanto isso, a agricultura familiar de subsistência atua em condições quase primitivas de produção. Essa heterogeneidade se completa na análise da relação entre o Valor da Transformação Industrial e o Valor Bruto da Produção, que veio caindo no período, de forma consistente com a “comoditização”, com a alta proporção de componentes importados e/ou com queda absoluta de produtividade, problemas análogos aos explorados pela Cepal há mais de 50 anos.

Ao longo da incursão pelo debate teórico do desenvolvimento, enfatizamos a compreensão desse processo de reprodução das desigualdades tanto em Myrdal — com sua causalidade circular — como em Hirschman, cujo argumento está voltado para a escassez de “habilidade para o investimento” em economias estruturalmente heterogêneas. Vimos os reflexos que a existência de um grupo muito pequeno de capitalistas empreendedores modernos — aqueles que estão no primeiro nível de produtividade internacional — tem na persistência das desigualdades. Chegamos, dessa forma, novamente, na importância do desenvolvimento de uma capacidade organizativa estatal que direcione estrategicamente os poucos recursos para potencializar a habilidade de investir e, ao mesmo tempo, promover o máximo de efeitos completivos com fluência inter-regional. Nesse ponto do trabalho, nossa

abordagem teórica do Estado uniu-se à abordagem teórica do desenvolvimento econômico em sua dimensão territorial.

Durante a revisão das contribuições clássicas para o desenvolvimento e o papel do Estado na sua promoção, concluímos que o abandono do planejamento desenvolvimentista pode ser identificado também na nova hegemonia do pensamento “localista” que a Economia Regional contemporânea assumiu. Após importantes mudanças no cenário político e econômico internacional, vimos que a ascensão do padrão de acumulação flexível pós-fordista, nos anos 1970, se alinhou com a utopia neoliberal do fim do Estado-nação e das escalas intermediárias de poder entre “o local e o global”. Procuramos demonstrar que a vertente neoclássica das novas teorias do crescimento endógeno, assim como a Economia Espacial e as teorias heterodoxas e/ou neo-schumpeterianas, tendeu a cair no mesmo erro da “monoeconomia”, tão criticado por Hirschman. A suposição de que teria havido uma transição generalizada do paradigma produtivo equivalente à experimentada no mundo desenvolvido e analisada pela Escola da Regulação francesa levou muitos desses autores a negligenciar a heterogeneidade estrutural, que representa a coexistência de diferentes regimes de acumulação e, por sua vez, de diferentes modos de regulação, como apontamos, ao final, nos circuitos paralelos de acumulação e poder no Estado do Rio Grande do Sul. Isso não significa minorar a importância dos polos tecnológicos, dos sistemas locais de produção e da inovação ou do investimento em capital humano, mas apontar que esses focos de acumulação pós-fordista coexistem com um entorno que apresenta estágios anteriores de desenvolvimento das forças produtivas e que podem não receber as irradiações desses polos mais dinâmicos.

Sendo assim, persiste a importância de um modo de regulação adequado para esses circuitos paralelos que se reproduzem de forma independente no espaço. Mais uma vez, retornamos à importância de um marco analítico que comporte as diferentes manifestações simultâneas na estrutura de uma sociedade capitalista de desenvolvimento periférico e, analogamente, nas escalas subnacionais em que se alocam as frações do mesmo fenômeno. Da mesma forma que Hirschman, a nossa busca do possível deparou-se com a importância de adequar o modelo teórico às especificidades do nosso objeto de pesquisa.

A primeira parte da adequação entre modelo e realidade foi desenvolvida no Capítulo 4. Para finalmente compreendermos as possibilidades de um estado brasileiro como o Rio Grande do Sul, não bastava observarmos exclusivamente a sua capacidade interna, mas também um pouco do ambiente institucional nacional no qual ele se insere. Procuramos, então, elucidar algumas das principais contradições da Constituição de 1988 quanto à descentralização das funções estatais e como atingiram as capacidades dos entes subnacionais. Em primeiro lugar, mostramos os principais *trade-offs* que permearam o debate federalista na Ciência Política e na Economia. Argumentamos, no entanto, que a diferença de ênfase não muda o fato de que descentralizar em alguma medida é necessário para atender mais eficientemente às necessidades locais, mas sem perder uma coordenação central capaz de amenizar os custos da competição inter-regional predatória. Em outras palavras, ficou evidente que o equilíbrio ideal e improvável reuniria todas as regiões em um pacto nacional solidário que contemplasse e desse voz às necessidades de cada uma. No Brasil, como vimos, os ciclos de centralização e descentralização dificilmente lidaram com esse equilíbrio adequadamente. Após um longo ciclo de centralização desenvolvimentista, que se encerrou com o Regime Militar, chegamos a uma transição democrática permeada por fortes desconfianças sobre as elites regionais e interesses muito diversos influenciando o resultado da Assembleia Nacional Constituinte.

Portanto, pudemos ver como a heterogeneidade das clivagens presentes na ANC levou a várias rodadas de negociação, que resultaram em diferentes tipos de descentralização, algumas muito problemáticas. As regiões mais pobres desejavam a centralização para não arcar com os elevados custos administrativos, ao passo que aquelas unidades da Federação com maior produção de riqueza e receita própria preferiam a autonomia frente à União. A observação mais importante foi que, enquanto a literatura econômica lida com a descentralização fiscal como o principal indicador da capacidade subnacional, pelo menos três dimensões da descentralização são igualmente importantes na determinação das capacidades subnacionais. Os governos subnacionais sempre desejam uma maior autonomia decisória e fiscal, deixando a administração custosa das políticas públicas para o Governo Federal. No entanto, o resultado da Constituinte foi um modelo com alta descentralização administrativa, uma descentralização fiscal extremamente restrita

já no texto original — e mais ainda pela regulamentação posterior —, deixando grande parte do efetivo poder político de decisão nas mãos da União. Esse modelo, como vimos, tem fortes impactos no planejamento estadual e na descentralização sobre o próprio território do Rio Grande do Sul. A previsão de um Plano Plurianual com real função de sistematização das iniciativas estratégicas dentro dos orçamentos nacional e estadual levou muitos anos para evoluir. No RS, a evolução começou com a criação dos Coredes e com a inclusão crescente da sociedade civil e dos atores regionais na construção das diretrizes orçamentárias, mas a ausência de um projeto de desenvolvimento coerente com a realidade do Estado mostrou-se quase total. Juntamente com as limitações político-institucionais, vimos que a crise fiscal permanente contribuiu para o esvaziamento do circuito que seria responsável pela integração regional e pela articulação das prioridades locais em um projeto conjunto e solidário. O Estado acabou em um caminho forçado e subordinado de atração de investimentos, cuja lógica de rentabilidade os torna cada vez mais concentrados.

Como último passo antes de consolidar a nossa análise do sistema de economia política do Rio Grande do Sul, temos o Capítulo 5, que mostrou mais detalhadamente as diferentes dimensões da concentração regional da socioeconomia gaúcha. Começamos pela “dependência da trajetória” de ocupação do território gaúcho e sua integração ao mercado nacional, ao longo do século XX, mostrando que os dilemas que se apresentam no século XXI já se manifestam no debate público do Rio Grande do Sul há várias décadas. No período após 1988, vimos que o Estado se manteve proporcionalmente mais agrícola e mais industrial que a média brasileira, com menores níveis de desigualdade interna e maior desenvolvimento humano, chegando a uma renda *per capita* quase 20% superior à nacional nos anos 2000.

Ao nos voltarmos para o interior da economia regional, os dados municipais agregados por Regiões Funcionais de Planejamento indicaram que, embora as regiões do Estado tenham preservado suas fatias sobre o PIB gaúcho, um importante movimento populacional vem dando a falsa impressão de que os produtos *per capita* estão convergindo, quando são apenas os seus denominadores (as populações das regiões) que estão movendo-se. E se movem para o leste, que é a porção do território onde se concentra quase 85% da produção industrial — e uma



média de 66% da população nos anos 2000. Por outro lado, vimos que cerca de 60% da produção agrícola se concentra no oeste, reforçando a ideia de retroalimentação no espaço da heterogeneidade estrutural. Além da vulnerabilidade aos choques climáticos, argumentamos que as especificidades da transição demográfica e das migrações internas persistem como elementos centrais para a compreensão da dinâmica de longo prazo da economia gaúcha.

Ao analisarmos todos os municípios do Rio Grande do Sul, confirmamos a relação positiva entre renda *per capita* e taxa de fecundidade, o que significa que o crescimento vegetativo das regiões mais ricas tem sido ainda menor do que a média estadual, que já estava cerca de cinco anos à frente da média do Brasil na curva de transição demográfica. Dado que a população nessas regiões cresceu acima da média, não resta dúvida de que o fenômeno decorreu das migrações em busca das oportunidades nos empregos urbanos, o que é coerente com a menor razão de dependência apresentada na RF1, na RF2 e na RF3. Uma hipótese adicional que pudemos levantar, tanto pela estrutura produtiva quanto pelo movimento migratório de População em Idade Ativa, é que a geração de riqueza em toda a fronteira oeste do território gaúcho estaria fortemente concentrada, quando analisada do ponto de vista interpessoal. Apresentamos alguns dados que revelaram a maior desigualdade relativa no oeste, mas com importantes reduções em todas as regiões, nos últimos anos. Aparentemente, a pior distribuição interpessoal está associada à faixa mais ao sul do Estado, onde a estrutura fundiária também é mais concentrada. Não há dúvida de que essas características devem ser exploradas com maiores detalhes. Apesar do deslocamento líquido de pessoas para o leste, o fenômeno da migração apresenta, nos dias atuais, inúmeras diferenças qualitativas em relação ao clássico êxodo rural, com a ascensão de novas aglomerações urbanas, universidades regionais e outros “bolsões dinâmicos”, como os polos tecnológicos, havendo oportunidades regionais intermediárias que alteram o tempo e o tipo de migração. Tentamos mostrar, em parte, essa rotatividade espacial.

Nesse contexto, para construirmos a nossa interpretação final e “possibilista” da economia política do desenvolvimento regional no Estado a partir de uma abordagem institucional Evans-Hirschmaniana, analisamos, no Capítulo 6, as principais características da heterogeneidade estrutural da economia gaúcha e as duas dimensões da “autonomia enraizada”. Remetendo à nossa hipótese de

trabalho, tentamos demonstrar que essa heterogeneidade estrutural do Rio Grande do Sul se projeta sobre diferentes nichos do Estado e suas políticas de desenvolvimento, constituindo o fenômeno mais amplo e endogeneizador da dinâmica estatal, que chamamos de **heterogeneidade estruturante**.

A questão estrutural foi reforçada na nossa análise da seção 6.1. Mostramos a coexistência de pelo menos três níveis distintos de produtividade na economia gaúcha, uma realidade muito similar à da formulação original cepalina. Em um primeiro nível, vimos que uma parcela da indústria e o agronegócio, com alto grau de internacionalização do capital e boa competitividade, estão altamente concentrados nos polos do nordeste gaúcho e voltada para a exportação. Esse setor mais moderno ainda apresenta uma grande quantidade de componentes importados e/ou baixa agregação de valor, gerando pouca irradiação para o entorno estadual. Além do mais, sua expansão vem demonstrando uma baixa razão entre o Valor da Transformação Industrial e o Valor Bruto da Produção, sinalizando a “comoditização” da produção gaúcha para exportações.

Em um nível intermediário, algumas atividades agrícolas de pequena escala e baixa produtividade lograram a integração no circuito internacionalizado como fornecedores de matéria prima. Da mesma forma, um grupo de produtores gaúchos permaneceu na produção industrial tradicional, que, no início dos anos 1990, logrou uma pequena modernização defensiva e se manteve ativa. Sua integração com a agricultura local e os pequenos fornecedores é maior, mas seu potencial de expansão nos padrões atuais é limitado. Estão nesse grupo algumas indústrias intensivas em mão de obra que já foram os carros-chefe do Estado, como móveis, couro e calçados, alimentos e tabaco.

Por fim, existe no RS um enorme contingente de agricultores familiares que, em parte, fornecem para a indústria, mas que não atingem níveis altos de produtividade e dinamismo. Vimos que eles representam surpreendentes 85% dos estabelecimentos agrícolas e um terço da área plantada gaúcha.

Finalmente, pudemos discutir a autonomia inserida do Estado, começando pelo nível de “weberianismo” da burocracia do Rio Grande do Sul. Mostramos que os anos 1990 foram de descrédito do setor público brasileiro, enquanto os anos 2000 foram marcados por grandes dificuldades financeiras na esfera estadual.

Apesar disso, houve uma melhoria na qualificação média dos servidores do RS, assim como uma maior aproximação da remuneração em relação ao setor privado.

Apesar do discurso dominante dos anos 1990 ter defendido a “administração gerencial” e a modernização do setor público, com maior descentralização das funções do Estado, os dados mostraram-se contraditórios, evidenciando um envelhecimento relativo da burocracia do Executivo do RS e uma redução no número de servidores ativos das autarquias e fundações. Para os anos 2000, a partir dos dados disponíveis na Secretaria Estadual da Fazenda e no Portal da Transparência do RS, selecionamos os vínculos ativos e a despesa total com um conjunto de secretarias que chamamos de “núcleo estratégico”, por suas funções reais e/ou potenciais para o desenvolvimento e o suporte das atividades diretamente produtivas. O contraste continuou nítido, com a queda acentuada de vínculos ativos e despesas com o núcleo estratégico no período que compreende a execução orçamentária do Governo Rigotto (2003-2006) e uma pequena recuperação durante os quatro anos seguintes do Governo Yeda (2007-2010). Como resultado, a nossa interpretação da burocracia do Estado revelou uma diferenciação em pelo menos três níveis de “weberianismo”:

No nível mais alto, encontramos a tecnocracia estadual, que tem prestígio, poder de agenda, alta coesão interna e remuneração em padrão competitivo. Esse eixo compreende a Secretaria da Fazenda, a Procuradoria Geral, o Tribunal de Contas, etc., mas não pertence ao núcleo estratégico no que se refere à reflexão sobre o desenvolvimento estadual.

O segundo nível burocrático é aquele que comporta o eixo estratégico de promoção do desenvolvimento e ciência e tecnologia. Nele, estão envolvidas secretarias e agências de fomento que apresentam carreiras heterogêneas, mas relativamente competitivas, com alguma coesão interna e prestígio na estrutura de poder estadual.

Em terceiro lugar, o eixo do planejamento estadual apresentou o menor nível de “weberianismo” do setor público gaúcho. Argumentamos que, pelo menos até 2010, podíamos observar uma baixa coesão interna, carreiras profissionais defasadas em termos de remuneração e incentivos à progressão, além de uma alta suscetibilidade aos ciclos políticos no manejo de um plano orçamentário engessado.

Finalmente, partimos para a análise do enraizamento do poder estadual tanto na sua forma democrática representativa quanto na trajetória de inclusão participativa, que se iniciou mais nitidamente no Governo Collares (1991-1994). No sistema representativo, destacamos dois aspectos importantes que os dados do Tribunal Superior Eleitoral revelaram.

Primeiro, pudemos observar que os governos Rigotto e Yeda tiveram forte concentração relativa de sua base eleitoral na RF3. O Governo Britto ainda apresentou boa votação relativa na metade sul do Estado. Segundo, percebemos que houve, ao mesmo tempo, um pequeno aumento da representação dessa metade sul na Assembleia Legislativa, no período 1994-98.

Essas manifestações foram evidentes em uma fase de grande comoção social com o declínio da metade sul, que estimulou o debate acadêmico e criou um ambiente propício para a elaboração de políticas específicas como o Reconvertul, a reformulação do Fundopem e a Política de Desenvolvimento Regional de 1998. A conjuntura política teve grandes reflexos no enraizamento do setor público estadual ao longo dos anos 1990. A frágil legitimidade da nova democracia brasileira foi se somando ao componente emancipatório do discurso público para, como uma espécie de *blessing in disguise*, promover o aprofundamento da descentralização interna da administração estadual, em especial do planejamento e do orçamento. Entre 1991 e 2001, foram criados mais de 150 municípios, instituídos os Coredes e a Consulta Popular. Ampliaram-se os meios de participação das regiões para a inclusão de demandas regionais no orçamento estadual, restando a conexão disso com as estratégias de desenvolvimento dos governos. A principal ponte institucional entre o planejamento do orçamento e do desenvolvimento, que deveria ser o Plano Plurianual, ainda não foi capaz de articular as ações participativas e o planejamento territorial com as demais ações estratégicas.

Na “busca do possível”, concluímos que o Estado do Rio Grande do Sul está amarrado em uma adesão forçada ao modelo de atração de investimentos. Não como uma opção ideológica, mas como capacidade circunscrita pelas determinações constitucionais, baixa coesão do núcleo estratégico da burocracia e elos difusos com a sociedade civil. Assim, acentuam-se os ciclos políticos e seus reflexos sobre as estratégias a cada governo, que ficam à mercê das decisões de

investimento — cuja lógica é a da rentabilidade potencial — e nas quais a dimensão territorial (ou mesmo social em um sentido mais amplo) fica em segundo plano.

Dessa forma, apresentamos a heterogeneidade de setores, de territórios e de instituições políticas que, mais do que estrutural, é estruturante. O sistema de economia política do Estado foi finalmente plotado na Figura 5, em que o setor público do RS se divide na tipologia de Evans, “habitando”, simultaneamente, diferentes quadrantes.

Argumentamos que o **circuito do grande capital**, no entorno da Secretaria Estadual do Desenvolvimento, reúne os interesses da indústria e do agronegócio, mobilizando os instrumentos de incentivo e atração de investimentos. Nele, as burocracias são razoavelmente qualificadas e coesas, especialmente nas agências de fomento, e seu enraizamento é junto ao meio empresarial. Esse arranjo promove algum desenvolvimento por acumulação de capital, como nos clássicos modelos desenvolvimentistas, mas a questão territorial permanece em um plano secundário.

Enquanto isso, mostramos que o **circuito orçamentário**, no entorno da Secretaria Estadual do Planejamento e com importante papel junto à Assembleia Legislativa, apresenta um amplo enraizamento nas regiões, dando maior centralidade à questão territorial e às necessidades das regiões e de setores menos dinâmicos. No entanto, afirmamos que a carência de uma burocracia mais capacitada e coesa em conjunto com um orçamento engessado coloca suas ações em uma posição subordinada aos ciclos políticos, de características mais clientelistas e patrimonialistas do que estratégicas. O Plano Plurianual, que deveria constituir-se em um instrumento de articulação estratégica do Estado, permaneceu como uma mera formalidade legal, ainda que tenha ganhado mais atenção dos governos recentes.

Alienado dessas questões, vimos que o **circuito tecnocrático** do Rio Grande do Sul, cuja burocracia possui todas as qualidades weberianas, tem seu prestígio oriundo das funções essenciais que exerce para a administração pública. Com altíssima coesão, mostram-se pouco permeáveis aos ciclos políticos e têm baixo enraizamento com a sociedade civil. Argumentamos que as ações nesse circuito podem ser caracterizadas como despótico-rationais, de acordo com a tipologia do Estado de Evans, em que cada órgão determina a postura mais eficiente para o

exercício das suas atribuições, a despeito do que os demais poderes e a sociedade manifestem.

Em face das tendências preocupantes da reprodução estrutural da economia gaúcha, que nos parece caminhar em uma direção de persistência da heterogeneidade e de ampliação das desigualdades interpessoais e territoriais, concluimos ser necessário o fortalecimento desse sistema de economia política, de forma que o Governo do Estado utilize mais eficientemente suas capacidades na promoção do desenvolvimento, ainda que elas sejam bastante restritas. Nesse sentido, é fundamental:

- a) o fortalecimento das carreiras técnicas do Estado, modernizando os planos de carreira e os sistemas de incentivo, ao invés de arrochar salários e enxugar os quadros;
- b) a construção de pontes institucionais que melhorem a relação entre os órgãos públicos, o que não depende apenas da motivação política mas, principalmente, da compreensão e da articulação das próprias burocracias do Estado;
- c) a expansão de capacidades locais habilitando os agentes regionais a elaborarem suas demandas e compreenderem o seu papel nos objetivos globais de desenvolvimento do Estado, o que também passa pela aproximação entre os órgãos planejadores e as regiões para a sistematização e o diálogo sobre as necessidades locais.

Esse movimento não pode prescindir da sustentação acadêmica, como a que tentamos construir neste trabalho. Ainda há muito a ser compreendido da dinâmica estrutural em cada região do Estado. Também devemos entender as repercussões das políticas federais sobre o desenvolvimento territorial do Rio Grande do Sul e sua sobreposição com as ações estaduais na busca de uma melhor articulação. Por fim, uma grande parcela da administração pública e de seus processos ainda permanece inexplorada, e o aprofundamento da compreensão desses circuitos pode lançar luz sobre as soluções para uma maior coesão burocrática para o planejamento de longo prazo. A agenda é ampla e tão complexa quanto o próprio desenvolvimento socioeconômico.

## REFERÊNCIAS

- AGLIETTA, M. **Regulación y Crisis del Capitalismo**. Madrid: Siglo Veintiuno, 1979.
- ALESINA, A.; TABELLINI, G. A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt. **Review of Economic Studies**, Cambridge, vol. 57, n. 3, p. 403-414. 1990. Disponível em: <[http://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/3612769/alesina\\_positivetheory.pdf?sequence=2](http://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/3612769/alesina_positivetheory.pdf?sequence=2)>. Acesso em 12 jan. 2015.
- ALONSO, J. A. F. A Emergência de Aglomerações não Metropolitanas no Rio Grande do Sul. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, vol. 37, n. 3. 2009. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/view/2358>>. Acesso em 3 maio 2014.
- ALONSO, J. A. F.; BANDEIRA, P. S. Considerações Metodológicas sobre a Divisão Regional. In: ALONSO, J. A. F.; BENETTI, M. D.; BANDEIRA, P. S. **Crescimento Econômico da Região Sul do Rio Grande do Sul: Causas e Perspectivas**. Porto Alegre: FEE, 1994. p. 215-229.
- ALONSO, J. A. F.; BENETTI, M. D.; BANDEIRA, P. S. **Crescimento Econômico da Região Sul do Rio Grande do Sul: causas e perspectivas**. Porto Alegre: FEE, 1994.
- ALVES, F. D.; SILVEIRA, V. P. C. Evolução das Desigualdades Regionais no Rio Grande do Sul: espaço agrário, imigração e estrutura fundiária. **Caminhos de Geografia**, Uberlândia, vol. 9, n.26, p. 1-15. 2008. Disponível em: <<http://www.seer.ufu.br/index.php/caminhosdegeografia/article/view/15806/8933>>. Acesso em 4 jul. 2014.
- AMSDEN, A. H. **A Ascensão do Resto: os desafios ao ocidente de economias com industrialização tardia**. São Paulo: Unesp, 2009.
- ANDREOLI, D. As Desigualdades Regionais do Rio Grande do Sul. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 17, n. 2. 1989. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/viewFile/118/313>>. Acesso em 12 nov. 2013.
- AREND, M.; CÁRIO, S. Origens e Determinantes dos Desequilíbrios no Rio Grande do Sul : uma análise a partir da Teoria Institucional de Douglas North. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 26, número especial, p. 63-94, maio. 2005. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/view/2076/2458>>. Acesso em 3 abr. 2013.
- ARISTÓTELES. **A Política**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.
- ARRETCHE, M. **Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012. 227 p.

ARRUDA SAMPAIO, P. Para além da ambiguidade: uma reflexão histórica sobre a CF/88. In: CARDOSO JR., J. C.; FURTADO DE CASTRO, P. R.; MOTTA, D. M. **A Constituição Brasileira de 1988 Revisitada: Recuperação Histórica e Desafios Atuais das Políticas Públicas nas Áreas Regional, Urbana e Ambiental**. Brasília: IPEA, 2009. p. 17-30.

BANDEIRA, M. D. et al. Uma Análise de Fluxo Migratório no Rio Grande do Sul e suas Mesorregiões. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 41, n. 4, p. 115-134. 2014. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/view/3077/3498>>. Acesso em 13 ago. 2013.

BANDEIRA, P. S. **O Rio Grande do Sul e as Tendências da Distribuição Geográfica do Crescimento**. Porto Alegre: FEE, 1988.

BANDEIRA, P. S. As Raízes Históricas do Declínio da Região Sul. In: ALONSO, J. A. F.; BENETTI, M. D.; BANDEIRA, P. S. **Crescimento Econômico da Região Sul do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: FEE, 1994. p. 7-48.

BANDEIRA, P. S. Participação, Articulação de Atores Sociais e Desenvolvimento Regional. **Textos para Discussão IPEA**, Brasília, v. 630, fev. 1999. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td\\_0630.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0630.pdf)>. Acesso em 13 nov. 2014.

BANDEIRA, P. S. Universidades, Articulação de Atores Sociais e Desenvolvimento Regional. In: PERIN, Z. **Desenvolvimento Regional: um novo paradigma em construção**. Erechim: Edifapes, 2004. p. 73-106.

BARRO, R. J.; SALA-I-MARTIN, X. Convergence Across States and Regions. **Brookings Papers on Economic Activity**, Washington, vol.22, n.1, p. 107-182. 1991. Disponível em: <[http://www.brookings.edu/~media/Projects/BPEA/1991-1/1991a\\_bpea\\_barro\\_salaimartin\\_blanchard\\_hall.PDF](http://www.brookings.edu/~media/Projects/BPEA/1991-1/1991a_bpea_barro_salaimartin_blanchard_hall.PDF)>. Acesso em 3 mar. 2013.

BENETTI, M. D. O Agronegócio Gaúcho Entre os Anos de 1980 e 2008. In: FEE **Três Décadas de Economia Gaúcha: o movimento da produção**. Porto Alegre: FEE, 2010. p. 75-102.

BIELSCHOWSKY, R. Cinquenta Anos de Pensamento na CEPAL: uma resenha. In: BIELSCHOWSKY, R. **Cinquenta Anos de Pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Record, 2000. p. 15-68.

BOIX, C. **Democracy and Redistribution**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. 280 p.

BONI, L. A. D. **Os Italianos do Rio Grande do Sul**. Caxias do Sul: UCS, 1979.

BORDIN, L. C. V.; MELLO, M. R. O Impacto da Lei Kandir. **Estudos Econômico-Fiscais Sefaz-RS/DRPE/DEE**, Porto Alegre, ano 8, n. 11. 2002.

BOUDEVILLE, J.-R. **Os Espaços Econômicos**. São Paulo: Saber Atual, 1973.

BOYER, R. **Teoria da Regulação: os fundamentos**. São Paulo: Estação Liberdade, 2009.



BRANDÃO, C. A. **Território e Desenvolvimento**: as múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas: Unicamp, 2007.

BRASIL. **Anteprojeto da Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição de Receitas**. Brasília, 1987. Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-150.pdf>>. Acesso em 4 nov. 2014.

BRASIL. **Lei Complementar nº 62, de 28 de dezembro 1989**. Estabelece normas sobre o cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos dos Fundos de Participação e dá outras providências. Brasília, 1989a. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp62.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp62.htm)>. Acesso em 10 nov. 2014.

BRASIL. **Resolução do Senado Federal nº22, de 19 de maio 1989**. Estabelece alíquotas do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação, nas operações e prestações interestaduais. Brasília, 1989b.

Disponível em:

<<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:senado.federal:resolucao:1989-05-19;22>>. Acesso em 10 nov. 2014.

BRASIL. **Lei Complementar Nº 82, 27 de março de 1995**. Disciplina os limites das despesas com o funcionalismo público, na forma do art. 169 da Constituição Federal (lei Camata). Brasília, 1995. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp82.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp82.htm)>. Acesso em 10 nov. 2014.

BRASIL. **Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro 1996**. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências (lei Kandir). Brasília, 1996. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/leis/LCP/Lcp87.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/LCP/Lcp87.htm)>. Acesso em 10 nov. 2014.

BRASIL. **Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997**. Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal. Brasília, 1997. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis/L9496.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L9496.htm)>. Acesso em 10 nov. 2014.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em 10 nov. 2014.

BRASIL. **Resolução do Senado Federal nº 40, de 20 de dezembro de 2001**.

Dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em atendimento ao disposto no art. 52, VI e IX, da Constituição Federal. Brasília, 2001. Disponível em:

<<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=242464>>. Acesso em 10 nov. 2014.

BRASIL, R. F. D. **Carga Tributária no Brasil 2010**. Brasília: Receita Federal do Brasil, 2011. Disponível em:

<<http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/estudoTributarios/estatisticas/CTB2010.pdf>>. Acesso em 16 dez. 2014.

BRASIL. Bases Estatísticas RAIS e CAGED. **Ministério do Trabalho e Emprego - MTE**, 2014a. Disponível em: <<http://bi.mte.gov.br/bgcaged/login.php>>.

BRASIL. **Contribuições da Sudene ao Desenvolvimento do Brasil**. Recife: Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, 2014b. Disponível em: <[http://www.sudene.gov.br/sudene#instituicao sudene](http://www.sudene.gov.br/sudene#instituicao%20sudene)>. Acesso em 28 ago. 2014.

BRASIL. **Repositório de dados eleitorais**. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2015a. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais>>.

BRASIL. **Transferências constitucionais e legais**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2015b. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/comunidades/transferencias-constitucionais-e-legais/home/home.htm>>. Acesso em 16 jan. 2015.

BRAUDEL, F. **O Tempo do Mundo**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

BREITBACH, Á. C. D. M. **Estudo sobre o conceito de região**. Porto Alegre: FEE, 1988.

BRESSER PEREIRA, L. C. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 47, n. 1, jan.-abr. 1996. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.admpublicaburocraticaagerencial.pdf>>. Acesso em 3 fev. 2015.

BRESSER-PEREIRA, L. C. O Modelo de Harrod-Domar e a Substitutibilidade de Fatores. **Estudos Econômicos**, p. 7-35, set. 1975. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/1975/75.modeloharrod-domar.pdf>>. Acesso em 3 fev. 2015.

BRESSER-PEREIRA, L. C. De Volta ao Capital Mercantil. In: D'INCAO, M. A. **História e Ideal: ensaios sobre Caio Prado Jr**. São Paulo: Brasiliense, 1989. p. 279-297.

BUCHANAN, J. M.; MUSGRAVE, R. A. **Public Finance and Public Choice: two contrasting visions of the state**. Cambridge: The MIT Press, 1999.

CAMPHELLO DE SOUZA, M. D. C. Federalismo no Brasil: aspectos político-institucionais (1930-1964). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 21, n. 61, p. 7-40, jun. 2006. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69092006000200002&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092006000200002&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt)>. Acesso em 24 nov. 2014.

CANO, W. **Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil 1930-1970**. São Paulo: Global, 1985.

CANO, W. **Brasil, Desenvolvimento Econômico e Questão Regional: 1930-1990**. Trabalho apresentado no 47º International Congress of Americanists, New Orleans, 1991.

CANO, W. Perspectivas para a questão regional no Brasil. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, vol. 15, n. 2, p. 312-320. 1994. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/view/1703/2070>>. Acesso em 4 fev. 2015.

CANO, W. **Auge e inflexão da desconcentração regional no Brasil**. Trabalho apresentado no Seminário Internacional Impasses e Perspectivas da Federação no Brasil, São Paulo, 1995.

CARDOSO, F. H. **Autoritarismo e Democratização**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

CARDOSO, F. H. **Capitalismo e Escravidão no Brasil Meridional: o negro na sociedade escravocrata do Rio Grande do Sul**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CARGNIN, A. P. **Políticas de Desenvolvimento Regional no Rio Grande do Sul: vestígios, marcas e repercussões territoriais**. Porto Alegre: UFRGS, 2011. Tese (Doutorado em Geografia). Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2011.

CASTILHOS, C. C. et al. A indústria de máquinas e implementos agrícolas (MIA) no RS: nota sobre a configuração recente. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 29, n. 2, p. 467-502. 2008. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/view/2185/2579>>. Acesso em 12 fev. 2015.

CASTILHOS, C. C.; CALANDRO, M. L.; CAMPOS, S. H. Reestruturação da indústria gaúcha sob a ótica da reordenação da economia mundial. In: **FEE Três Décadas de Economia Gaúcha: o movimento da produção**. Porto Alegre: FEE, 2010. p. 31-74.

CASTRO, A. B. D.; SOUZA, F. E. P. D. **A Economia Brasileira em Marcha Forçada**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

CENTRO ESTADUAL DE METEOROLOGIA - CEMETRS. **Estudo Comparativo das Estiagens: 2004/2004 e 2011/2012**. Porto Alegre: Fepagro, 23 jan. 2012. Disponível em: <[http://www.cemet.rs.gov.br/upload/20120123163417nt\\_05\\_cemetr.pdf](http://www.cemet.rs.gov.br/upload/20120123163417nt_05_cemetr.pdf)>. Acesso em 10 nov. 2014.

CHANG, H.-J. Breaking the mould: an institutionalist political economy alternative to the neo-liberal theory of the market and the state. Cambridge: **Cambridge Journal of Economics**, vol. 26, n.5, p. 539-559. 2002. Disponível em: <[http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/httpNetITFramePDF?ReadForm&parentid=44552A491D461D0180256B5E003CAFCC&parentdoctype=paper&netitpath=80256B3C005BCCF9/\(httpAuxPages\)/44552A491D461D0180256B5E003CAFCC/\\$file/chang.pdf](http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/httpNetITFramePDF?ReadForm&parentid=44552A491D461D0180256B5E003CAFCC&parentdoctype=paper&netitpath=80256B3C005BCCF9/(httpAuxPages)/44552A491D461D0180256B5E003CAFCC/$file/chang.pdf)>. Acesso em 14 nov. 2012.

CHANG, H.-J.; EVANS, P. **The Role of Institutions in Economic Change**. Trabalho apresentado no Other Canon Group Meeting, Veneza, 2000.

CHEVALLIER, J.-J. **As Grandes Obras Políticas**: de Maquiavel a nossos dias. Rio de Janeiro: AGIR, 1999.

COASE, R. The Nature of the Firm. **Economica**, vol. 4, n. 16, p. 386-405. 1937. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2626876>>. Acesso em 4 mar. 2011.

DAHL, R. A. **Poliarquia**. São Paulo: Edusp, 2012.

DE TONI, J.; KLARMANN, H. Regionalização e Planejamento: reflexões metodológicas e gerenciais sobre a experiência gaúcha. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, p. 517-538. 2002. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/viewFile/2019/2400>>. Acesso em 18 maio 2011.

DINIZ, C. C. Notas sobre los cambios en el patron regional brasileño. **Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales - EURE**, Santiago, vol. 13, n. 38, p. 47-65. 1986. Disponível em: <<http://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/971/82>>. Acesso em 10 abr. 2015.

DINIZ, C. C. Desenvolvimento poligonal no Brasil: nem desconcentração nem contínua polarização. **Nova Economia**, Belo Horizonte, vol. 3, n. 1, p. 35-64, set. 1993. Disponível em: <<http://www.face.ufmg.br/novaeconomia/sumarios/v3n1/030103.pdf>>. Acesso em 10 abr. 2015.

DOBB, M. **A Evolução do Capitalismo**. Rio de Janeiro: LTC, 1987.

DOMAR, E. O. Capital Expansion, Rate of Growth and Employment. **Econometrica**, Nova York, vol. 14, n. 2, abr. 1946. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/1905364>>. Acessado em 5 dez. 2014.

DOWNS, A. **An Economic Theory of Democracy**. New York: Harper and Row, 1957. 310 p.

ELI DA VEIGA, J. Vicissitudes da Governança Cidadã: os conselhos regionais gaúchos (Corede). **RdE - Revista de Desenvolvimento Econômico**, vol. 8, n. 13, p. 19-27, jan. 2006. Disponível em <<http://www.revistas.unifacs.br/index.php/rde/article/view/72/75>>. Acesso em 21 jan. 2015.

EVANS, P. O Estado como problema e solução. **Lua Nova**, São Paulo, n. 28-29, p. 107-157, abr. 1993. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64451993000100006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451993000100006&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 25 maio 2014.

EVANS, P. **Embedded Autonomy**. Princeton: Princeton University Press, 1995.

EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. **Bringing the State Back In**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

EVANS, P.; HELLER, P. Human Development, State Transformation and the Politics of the Developmental State. **University of California**, Berkeley, 2013. Disponível em: <<http://sociology.berkeley.edu/sites/default/files/faculty/evans/Evans%20-Heller%20Devel%20State%20%26%20Human%20Devel%20Oxon%20State%20Hd bk%20Final%20Draft%202012.pdf>>. Acesso em 7 jan. 2015.

EVANS, P.; RAUCH, J. Bureaucracy and Growth: a cross-national analysis of the effects of "weberian" state. **American Sociological Review**, [s.l.], v. 64, n. 5, p. 748-765, out. 1999. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2657374>>. Acesso em 20 set. 2014.

FALLETI, T. **Decentralization and Subnational Politics in Latin America**. New York: Cambridge University Press, 2010.

FALLETI, T. Efeitos da Descentralização nas Relações Intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. **Sociologia**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 46-85, jul./dez. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a04n16.pdf>>. Acesso em 28 nov. 2014.

FAORO, R. **Os Donos do Poder**: formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Globo, 2001.

FARR, J. Social Capital: a conceptual history. **Political Theory**, [s.l.], v. 1, n. 32, p. 6-33, fev. 2004. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/4148167>>. Acesso em 20 set. 2014.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA SIEGFRIED EMANUEL HEUSER - FEE. **25 anos de Economia Gaúcha**: uma visão global da economia do Estado. Porto Alegre: FEE, v. 1, 1976.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA SIEGFRIED EMANUEL HEUSER - FEE. **De Província de São Pedro a Estado do Rio Grande do Sul**: censos do RS: 1803-1950. Porto Alegre: FEE, 1981. 330 p.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA SIEGFRIED EMANUEL HEUSER - FEE. **FEEDADOS**, Porto Alegre, 2014. Disponível em: <<http://feedados.fee.tche.br/feedados/>>.

FEIJÓ, F. T.; MADONO, D. T. Polo Naval de Rio Grande: potencialidades, fragilidades e a questão da migração. **Textos para Discussão UFRGS**, Porto Alegre, n. 02/201, abr. 2013. Disponível em: <[http://www.ufrgs.br/fce/wordpress/wp-content/uploads/2013/05/TD2\\_feijo\\_madono\\_FINAL.pdf](http://www.ufrgs.br/fce/wordpress/wp-content/uploads/2013/05/TD2_feijo_madono_FINAL.pdf)>. Acesso em: 20 setembro 2013.

FEIX, R. D.; ZANIN, V. Fontes do Crescimento da Agricultura no Estado do Rio Grande do Sul entre 1990 e 2010. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 34, número especial, p. 1007-1034. 2013. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/view/3057/3204>>. Acesso em 13 dez. 2014.

FERNANDES, F. **A Constituição Inacabada**: vias históricas e significado político. São Paulo: Estação Liberdade, 1989.

FIALHO, R. C. O PPA no Rio Grande Do Sul: da exigência legal ao instrumento de gestão. **Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã**, Porto Alegre, 2012. Disponível em: <[http://www1.seplag.rs.gov.br/upload/O\\_PPA\\_NO\\_RS.pdf](http://www1.seplag.rs.gov.br/upload/O_PPA_NO_RS.pdf)>. Acesso em 20 nov. 2014.

FIALKOW, J. C. **Evolução das Desigualdades Regionais no Rio Grande do Sul**: algumas ideias a partir das teorias de desenvolvimento regional. Trabalho apresentado no 6º Encontro de Economia Gaúcha, Porto Alegre, 2012. Disponível em: <[http://www.fee.tche.br/sitefee/download/eeg/6/mesa11/Evolucao\\_das\\_Desigualdades\\_Regionalis\\_no\\_RS-Algumas\\_ideias\\_a\\_partir\\_de\\_Teorias\\_de\\_Desenvolvimento\\_Regional.pdf](http://www.fee.tche.br/sitefee/download/eeg/6/mesa11/Evolucao_das_Desigualdades_Regionalis_no_RS-Algumas_ideias_a_partir_de_Teorias_de_Desenvolvimento_Regional.pdf)>. Acesso em 10 jan. 2013.

FIORI, J. L. Globalização Econômica e Descentralização Política: um primeiro balanço. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, vol. 15, n. 2, p. 295-311. 1994. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/viewFile/1702/2069>>. Acesso em 03 mar. 2014.

FIORI, J. L. Existe um Estado Pós-Fordista? reforma e funções do Estado brasileiro no novo paradigma. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 16, n. 1, p. 345-355, 1995. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/view/1767/2138>>. Acesso em 13 jun. 2014.

FLIGENSPAN, F. B. **Economia Gaúcha e Reestruturação nos anos 90**. Porto Alegre: FEE, 2000.

FONSECA, P. O Pensamento Econômico Alemão no Século XIX. In: HELFER, I. **Pensadores Alemães dos Séculos XIX e XX**. Santa Cruz: UNISC, 2000.

FURTADO, C. **Formação Econômica do Brasil**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1959.

FURTADO, C. **Introdução ao Desenvolvimento**: enfoque histórico-estrutural. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

FURTADO, C. **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

GEDDES, B. **Politician's Dilemma**: building state capacity in Latin America. Berkeley: University of California Press, 1994.

GERSCHENKRON, A. **Economic Backwardness in Historical Perspective**. Cambridge: Belknap Press, 1962.

GILPIN, R. **The Political Economy of International Relations**. Princeton: Princeton University Press, 1987. 449 p.

GLUSCHENKO, K. Myths About Beta-Convergence. **William Davidson Institute Working Papers**, Ann Arbor, nov. 2012. Disponível em:

<<http://www.wdi.umich.edu/files/Publications/WorkingPapers/wp1040.pdf>>. Acesso em 5 out. 2014.

GRANDO, M. Z. Um Retrato da Agricultura Familiar Gaúcha. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 39, n. 4, p. 159-176, 2012. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/viewFile/2645/3091>>. Acesso em 28 jan. 2015.

GRANDO, M. Z.; MERTZ, M. M. De colonos a agricultores familiares: uma trajetória de resistência. In: FEE **Três Décadas de Economia Gaúcha: o movimento da produção**. Porto Alegre: FEE, 2010. p. 103-130.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. Political Science and the Three New Institutionalisms. **Political Studies**, Londres, vol. 44, p. 936-957, dez. 1996. Disponível em: <[http://scholar.harvard.edu/files/hall/files/political\\_studies\\_1996.pdf](http://scholar.harvard.edu/files/hall/files/political_studies_1996.pdf)>. Acesso em 14 maio 2014.

HARVEY, D. **A Condição Pós-Moderna**. Rio de Janeiro: Loyola, 1994.

HAY, C.; LISTER, M.; MARSH, D. **The State: theories and issues**. Nova York: Palgrave MacMillan, 2006.

HELD, D. **Political Theory and the Modern State**. California: Stanford University Press, 1984.

HERRLEIN JR., R. **Rio Grande do Sul, 1889-1930: um outro capitalismo no Brasil**. Campinas: Unicamp, 2000.

HERRLEIN JR., R. A Trajetória do Desenvolvimento Capitalista no Rio Grande do Sul. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 23, n. especial, p. 645-668. 2002. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/view/2024/2405>>. Acesso em 3 fev. 2015.

HIRSCHMAN, A. O. **Estratégia do Desenvolvimento Econômico**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

HIRSCHMAN, A. O. Confissões de um Dissidente: a estratégia do desenvolvimento reconsiderada. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Brasília, vol. 13, n. 1, p. 1-38, abr. 1983. Disponível em: <<http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/viewFile/377/318>>. Acesso em 10 nov. 2014.

HIRSCHMAN, A. O. Political Economics and Possibilism. In: ADELMAN, J. **The Essential Hirschman**. New Jersey: Princeton University Press, 2013a.

HIRSCHMAN, A. O. The Rise and Decline of Development Economics. In: ADELMAN, J. **The Essential Hirschman**. New Jersey: Princeton University Press, 2013b.

HOBBS, T. **Leviatã ou Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

- HUMPHREY, T. M. Cumulative Process Models from Thornton to Wicksell. **Economic Review**, Richmond, p. 18-25, maio/jun. 1986. Disponível em: <<http://core.ac.uk/download/pdf/7359824.pdf>>. Acesso em 17 dez. 2014.
- HUNTINGTON, S. P. **The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century**. Norman: University of Oklahoma Press, 1993.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Contagem da População**. Rio de Janeiro, 1996. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/contagem/>>. Acesso em: 2013 dezembro 2014.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Contas Regionais do Brasil**. Rio de Janeiro, 2004. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasregionais/2004/contasregionais2004.pdf>>. Acesso em: 10 novembro 2014.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Contas Regionais do Brasil**. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <[ftp://ftp.ibge.gov.br/Contas\\_Regionalis/2010/contasregionais2010.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Contas_Regionalis/2010/contasregionais2010.pdf)>. Acesso em: 10 novembro 2014.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Estimativas Populacionais**. Rio de Janeiro, 2014a. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2014/default.shtm>>. Acesso em: 13 dezembro 2014.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Projeção da População**. Rio de Janeiro, 2014b. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao\\_da\\_populacao/2013/default.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao_da_populacao/2013/default.shtm)>. Acesso em: 13 dezembro 2014.
- INMAN, R. P.; RUBINFELD, D. L. The Political Economy of Federalism. In: MUELLER, D. C. **Perspectives on Public Choice: a handbook**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997. p. 73-105.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Ipeadata**, Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/>>.
- JESSOP, B. Recent Theories of the Capitalist State. In: JESSOP, B. **State Theory: Putting the Capitalist State in its Place**. Cambridge: Polity Press, 1990.
- JESSOP, B. The State and State-building. In: RHODES, R. A. W.; BINDER, S. A.; ROCKMAN, B. A. **The Oxford Handbook of Political Institutions**. New York: Oxford University Press, 2006. p. 111-130.
- JESSOP, B. **State Power: A Strategic-Relational Approach**. Cambridge: Polity, 2008.
- JOHNSON, C. **MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy: 1925-1975**. Stanford: Stanford University Press, 1982.



- KALDOR, N. The Case for Regional Policies. **Scottish Journal of Political Economy**, [s.l.], vol. 17, n. 3, p. 337–348, nov. 1970. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/sjpe.12020/epdf>>. Acesso em 6 set. 2014.
- KAPRON, S. R. Renúncias Fiscais do Fundopem e os Setores Beneficiados. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 30, n. especial, p. 327-362, out. 2009. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/view/2308/2663>>. Acesso 8 jan. 2014.
- KATZENSTEIN, P. **Between Power and Plenty**. Madison, WI: University of Wisconsin Press, 1978.
- KRASNER, S. **Defending the National Interest**. Princeton: Princeton University Press, 1980.
- KUZNETS, S. Economic Growth and Income Inequality. **The American Economic Review**, Pittsburgh, vol. 45, n. 1, p. 1-28, mar. 1955. Disponível em: <<https://www.aeaweb.org/aer/top20/45.1.1-28.pdf>>. Acesso em 16 mar. 2012.
- LAGEMANN, E.; AGUIAR DE OLIVEIRA, C.; MARQUES JUNIOR, L. D. S. Federalismo Fiscal Brasileiro: problemas, dilemas e competências tributárias. **Textos de Discussão FEE**, Porto Alegre, ago. 2011. Disponível em: <<http://cdn.fee.tche.br/tds/095.pdf>>. Acesso em: 02 novembro 2014.
- LAHORGUE, M. A. **Política de C&T e Participação**: o caso dos conselhos regionais de desenvolvimento no sul. Trabalho apresentado no IV Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional, Santa Cruz do Sul, 2008.
- LAZZARI, M. R. A Economia Gaúcha na Visão das Contas Regionais. In: CONCEIÇÃO, O. A. C., et al. **Três Décadas e Economia Gaúcha Vol.II**: o movimento da produção. Porto Alegre: FEE, 2010. p. 5-30.
- LEAL, V. N. **Coronelismo, Enxada e Voto**: o município e o regime representativo no Brasil. São Paulo: Cia das Letras, 2012.
- LIJPHART, A. **Modelos de Democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão. **Lua Nova**, São Paulo, v. 44, p. 81-106, 1998. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n44/a05n44.pdf>>. Acesso 2 fev. 2015.
- LIPSET, S. M. Some Social Requisites of Democracy: economic development and political legitimacy. **The American Political Science Review**, [s.l.], v. 53, n. 1, p. 69-105, 1959. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/1951731>>. Acesso em 10 jan. 2015.
- LOCKE, J. **Carta Acerca da Tolerância, Segundo Tratado Sobre o Governo e Ensaio Acerca do Entendimento Humano**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- MANKIW, N. G.; ROMER, D.; WEIL, D. N. A Contribution to the Empirics of Economic Growth. **The Quarterly Journal of Economics**, Cambridge, vol. 107, p. 407-437, maio, 1992. Disponível em:

<[http://eml.berkeley.edu/~dromer/papers/MRW\\_QJE1992.pdf](http://eml.berkeley.edu/~dromer/papers/MRW_QJE1992.pdf)>. Acesso em 18 ago. 2014.

MANN, M. The Autonomous Power of the State: its origins, mechanisms and results. **Archives Européennes de Sociologie**, [s.l.], vol. 25, p. 185-213, 1984. Disponível em: <<http://www.sscnet.ucla.edu/soc/faculty/mann/Doc1.pdf>>. Acesso em 11 out. 2013.

MARSHALL, A. **Princípios de Economia**. São Paulo: Nova Cultura, 1996.

MARX, K. **O 18 de Brumário e Cartas a Kugelmann**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

MARX, K. **A Ideologia Alemã**. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

MARX, K. **Contribuição à Crítica da Economia Política**. São Paulo: Martins Fontes, 2003. 405 p.

MAYHEW, A. The Beginnings of Institutionalism. **Journal of Economic Issues**, [s.l.], vol. 21, n. 3, p. 971-998, set. 1987. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/4225916>>. Acesso em 1 mar. 2012.

MEIER, M. G.; SEERS, D. **Pioneers in Development**. Oxford: Oxford University Press, 1984.

MELDOLESI, L. **En Búsqueda de lo Posible: el sorprendente mundo de Albert O. Hirschman**. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1997.

MICHALET, C.-A. **O que é Mundialização?** São Paulo: Loyola, 2004.

MONASTÉRIO, L. Os Critérios de Retorno do ICMS no Rio Grande do Sul: análise econômica e espacial da PEC 228/04. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 32, n. 3, p. 63-76, 2004. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/view/421/651>>. Acesso em 10 out. 2014.

MORAES, A. D. **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Atlas, 2009.

MYRDAL, G. **Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas**. Rio de Janeiro: Instituto Superior de Estudos Brasileiros, 1960.

MYRDAL, G. **Aspectos Políticos da Teoria Econômica**. Rio de Janeiro: Zahar, 1962. 272 p.

MYRDAL, G. International Inequality and Foreign Aid in Retrospect. In: MEIER, G. M.; SEERS, D. **The Pioneers in Development**. London: Oxford University Press, 1984. p. 151-165.

NELSON, R. R. Recent Evolutionary Theorizing About Economic Change. **Journal of Economic Literature**, Pittsburgh, vol. 33, p. 44-90, mar. 1995. Disponível em: <[https://linux.ime.usp.br/~hugobz/osasco/sem%202014-1/decis/Economics\\_Evolution\\_Recent%20Evolutionary%20Theorizing%20About%20Economic%20Change.pdf](https://linux.ime.usp.br/~hugobz/osasco/sem%202014-1/decis/Economics_Evolution_Recent%20Evolutionary%20Theorizing%20About%20Economic%20Change.pdf)>. Acesso em 10 out. 2012.

NELSON, R.; WINTER, S. **An Evolutionary Theory of Economic Change**. Cambridge: Harvard University Press, 1985.

NORTH, D. C. Location Theory and Regional Economic Growth. **The Journal of Political Economy**, Chicago, vol. 63, n. 3, p. 243-258, jun. 1955. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/1825076>>. Acesso em 1 ago. 2012.

NORTH, D. C. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge : Cambridge University Press, 1990.

O'HARA, P. A. Principle of Circular and Cumulative Causation: fusing myrdalian and kaldorian growth and development dynamics. **Journal of Economic Issues**, [s.l.], vol. 42, n. 2, p. 375-387, jun. 2008. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/25511322>>. Acesso em 27 nov. 2014.

OHMAE, K. The Rise of the Region State. **Foreign Affairs**, Tampa, vol. 72, p. 78-87, 1993. Disponível em: <<https://www.foreignaffairs.com/articles/1993-03-01/rise-region-state>>. Acesso em 23 ago. 2014.

OLSON, M. **The Logic of Collective Action**. Cambridge: Harvard University Press, 1965.

PACE, D. Structuralism in History and Social Sciences. **American Quarterly**, Baltimore, vol. 30, n. 3, p. 282-297, 1978. Disponível em: <<http://xroads.virginia.edu/~DRBR2/pace.pdf>>. Acesso em 1 nov. 2014.

PAIVA, C.AN.. Por que Alguns Municípios Gaúchos Crescem Tanto e Outros tão Pouco? um estudo sobre a evolução das desigualdades territoriais no RS entre 1970-2000. **Textos para Discussão FEE**, Porto Alegre, n. 35, 2008. Disponível em: <<http://www.fee.rs.gov.br/tesdes/por-que-alguns-municipios-gauchos-crescem-tanto-e-outros-tao-pouco-um-estudo-sobre-a-evolucao-das-desigualdades-territoriais-no-rs-entre-1970-2000/>>. Acesso em 02 mar. 2011.

PALMA, J. G. Homogeneous Middles vs. Heterogeneous Tails, and the end of the "Inverted-U": the share of the rich is what it's all about. **Cambridge Working Papers in Economics**, Cambridge, n. 1111, jan. 2011. Disponível em: <<http://www.econ.cam.ac.uk/research/repec/cam/pdf/cwpe1111.pdf>>. Acesso em 11 nov. 2014.

PERROUX, F. **Nota Sobre la Noción de Pólos de Crecimiento**. Texto apresentado no Seminário Sobre Polos de Desenvolvimento. Recife: MECOR - SUDENE. 1966.

PERROUX, F. **A Economia do Século XX**. Lisboa: Herder, 1967a.

PERROUX, F. **Técnicas cuantitativas de la planificación**. Barcelona: Ediciones Ariel, 1967b.

PESSOA, M. L.; XAVIER SOBRINHO, G.G.D.F. Evolução do Mercado de Trabalho nas Regiões do Rio Grande do Sul (2000-2010). **Textos para Discussão FEE**, Porto Alegre, n. 110, out. 2012. Disponível em: <<http://www.fee.rs.gov.br/tesdes/evolucao-do-mercado-de-trabalho-nas-regioes-do-rio-grande-do-sul-2000-2010/>>. Acesso em 14 nov. 2014.

PIKE, A.; RODRÍGUEZ-POSE, A.; TOMANEY, J. **Local and Regional Development**. New York: Routledge, 2006.

PINTO, A. Naturaleza e Implicaciones de la "Heterogeneidad Estructural" de la América Latina. **El Trimestre Económico**, México D.F., vol. 37, p. 83-100, 1970. Disponível em:

<[http://aleph.academica.mx/jspui/bitstream/56789/6849/1/DOCT2064843\\_ARTICULO\\_4.PDF](http://aleph.academica.mx/jspui/bitstream/56789/6849/1/DOCT2064843_ARTICULO_4.PDF)>. Acesso em 22 dez. 2014.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**, Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/>>.

POLANYI, K. **A Grande Transformação**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

PORSSE, A. A. Notas Metodológicas Sobre o Dimensionamento do Agronegócio do Rio Grande do Sul. **Documentos FEE**, Porto Alegre, n. 55, jul. 2003. Disponível em: <[http://cdn.fee.tche.br/documentos/documentos\\_fee\\_55.pdf](http://cdn.fee.tche.br/documentos/documentos_fee_55.pdf)>. Acesso em: 10 novembro 2014.

PREBISCH, R. O Desenvolvimento Econômico da América Latina e Alguns dos seus Principais Problemas. In: GURRIERI, A. **O Manifesto Latino-Americano e outros ensaios Raúl Prebisch**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2011. p. 95-152.

PRZEWORSKI, A. **States and Markets: a Primer in Political Economy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

PRZEWORSKI, A.; LIMONGI, F. Political Regimes and Economic Growth. **The Journal of Economic Perspectives**, Pittsburgh, vol. 7, n. 3, p. 51-69, 1993. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2138442>>. Acesso em 12 mar. 2014.

PUTNAM, R. D. **Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy**. New Jersey: Princeton University Press, 1994.

RIGOLON, F.; GIAMBIAGI, F. A Renegociação das Dívidas e o Regime Fiscal dos Estados. **Textos para Discussão BNDES**, Rio de Janeiro, n. 69, jul. 1999. Disponível em:

<[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/Td/Td-69.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/Td/Td-69.pdf)>. Acesso em 15 nov. 2014.

RIKER, W. H. **Federalism: Origin, Operation, Significance**. London: Little, Brown, 1964.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 32.567, de 2 de junho de 1987**. Institui o Programa Estadual da Descentralização Regional e dá outras providências. Porto Alegre, 1987. Disponível em:

<[http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid\\_Tipo=TEXTO&Hid\\_TodasNormas=20672&hTexto=&Hid\\_IDNorma=20672](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=20672&hTexto=&Hid_IDNorma=20672)>. Acesso em 1 dez. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. Mensagem à Assembleia Legislativa. **Memória do Planejamento Estadual**, Porto Alegre, 1988. Disponível em:

<<http://www.scp.rs.gov.br/upload/mem1988.pdf>>. Acesso em: 19 janeiro 2015.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei Complementar nº 9.184, de 26 de dezembro de 1990.** Institui Aglomeração Urbana. Porto Alegre, 1990. Disponível em: <[http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid\\_Tipo=TEXT0&Hid\\_TodasNormas=17390&hTexto=&Hid\\_IDNorma=17390](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=17390&hTexto=&Hid_IDNorma=17390)>. Acesso em 1 dez. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 9.433, de 27 de novembro de 1991.** Dispõe sobre a estrutura organizacional da Administração Direta e dá outras providências. Porto Alegre, 1991. Disponível em: <[http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid\\_Tipo=TEXT0&Hid\\_TodasNormas=16715&hTexto=&Hid\\_IDNorma=16715](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=16715&hTexto=&Hid_IDNorma=16715)>. Acesso em 1 dez. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. **Desafios para o Desenvolvimento da Área Sul do Estado.** Porto Alegre: Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, 1992.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 35.764, de 28 de dezembro de 1994.** Regulamenta a Lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994, que criou os Conselhos Regionais de Desenvolvimento – CRDs. Porto Alegre, 1994a. Disponível em: <[http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid\\_Tipo=TEXT0&Hid\\_TodasNormas=12439&hTexto=&Hid\\_IDNorma=12439](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=12439&hTexto=&Hid_IDNorma=12439)>. Acesso em 1 dez. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei Complementar nº 10.335, de 28 de dezembro de 1994.** Institui a Aglomeração Urbana do Nordeste e dispõe sobre a gestão regional e o órgão de apoio técnico. Porto Alegre, 1994b. Disponível em: <[http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid\\_Tipo=TEXT0&Hid\\_TodasNormas=16235&hTexto=&Hid\\_IDNorma=16235](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=16235&hTexto=&Hid_IDNorma=16235)>. Acesso em 1 dez. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994.** Dispõe sobre a criação, estruturação e funcionamento dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento e dá outras providências. Porto Alegre, 1994c. Disponível em: <[http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid\\_Tipo=TEXT0&Hid\\_TodasNormas=12666&hTexto=&Hid\\_IDNorma=12666](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=12666&hTexto=&Hid_IDNorma=12666)>. Acesso em 1 dez. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 10.356, de 10 de janeiro de 1995.** Dispõe sobre a estrutura organizacional da Administração Direta e dá outras providências. Porto Alegre, 1995a. Disponível em: <[http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid\\_Tipo=TEXT0&Hid\\_TodasNormas=12523&hTexto=&Hid\\_IDNorma=12523](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=12523&hTexto=&Hid_IDNorma=12523)>. Acesso em 1 dez. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. Mensagem à Assembleia Legislativa. **Memória do Planejamento Estadual**, Porto Alegre, 1995b. Disponível em: <<http://www.scp.rs.gov.br/upload/mensagem1995parte1.pdf>>. Acesso em: 5 fevereiro 2015.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 11.038, de 14 de novembro de 1997.** Dispõe sobre a parcela do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) pertencente aos municípios. Porto Alegre, 1997. Disponível em: <[http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid\\_Tipo=TEXT0&Hid\\_TodasNormas=9239&hTexto=&Hid\\_IDNorma=9239](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=9239&hTexto=&Hid_IDNorma=9239)>. Acesso em 1 dez. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 38.438, de 28 de abril de 1998**. Dispõe sobre a Política de Desenvolvimento Regional, cria o Comitê Coordenador da Política de Desenvolvimento Regional e dá outras providências. Porto Alegre, 1998a. Disponível em:

<[http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid\\_Tipo=TEXTO&Hid\\_TodasNormas=6890&hTexto=&Hid\\_IDNorma=6890](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=6890&hTexto=&Hid_IDNorma=6890)>. Acesso em 1 dez. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 38.610, de 25 de junho de 1998**. Regulamenta a consulta direta à população com vista à elaboração do orçamento anual do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 1998b. Disponível em:

<[http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid\\_IdNorma=6390&Texto=&Origem=1](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid_IdNorma=6390&Texto=&Origem=1)>. Acesso em 1 dez. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 11.179, de 25 de junho de 1998**. Dispõe sobre a consulta direta à população quanto à destinação de parcela do Orçamento do Estado do Rio Grande do Sul voltada a investimentos de interesse regional. Porto Alegre, 1998c. Disponível em:

<[http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid\\_IdNorma=6390&Texto=&Origem=1](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid_IdNorma=6390&Texto=&Origem=1)>. Acesso em 1 dez. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 40.831, de 15 de junho de 2001**. Cria Grupo de Trabalho com a finalidade de promover a unificação das ações governamentais nas regiões com menor índice de desenvolvimento. Porto Alegre, 2001. Disponível em:

<[http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid\\_Tipo=TEXTO&Hid\\_TodasNormas=1852&hTexto=&Hid\\_IDNorma=1852](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=1852&hTexto=&Hid_IDNorma=1852)>. Acesso em 1 dez. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 42.777, de 22 de dezembro de 2003**. Dá nova redação ao Decreto nº 35.764, de 28 de dezembro de 1994, e dá outras providências. Porto Alegre, 2003. Disponível em:

<[http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid\\_Tipo=TEXTO&Hid\\_TodasNormas=47168&hTexto=&Hid\\_IDNorma=47168](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=47168&hTexto=&Hid_IDNorma=47168)>. Acesso em 1 dez. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei Complementar nº 12.100, de 27 de maio de 2004**.

Institui a Aglomeração Urbana do Litoral Norte, dispõe sobre a gestão regional e dá outras providências. Porto Alegre, 2004. Disponível em:

<[http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid\\_Tipo=TEXTO&Hid\\_TodasNormas=47628&hTexto=&Hid\\_IDNorma=47628](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=47628&hTexto=&Hid_IDNorma=47628)>. Acesso em 1 dez. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 13.188, de 23 de junho de 2009**. Altera a Lei nº 11.038, de 14 de novembro de 1997, que dispõe sobre a parcela do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) pertencente aos municípios. Porto Alegre, 2009. Disponível em:

<[http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid\\_Tipo=TEXTO&Hid\\_TodasNormas=52831&hTexto=&Hid\\_IDNorma=52831](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=52831&hTexto=&Hid_IDNorma=52831)>. Acesso em 1 dez. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. **Relatórios de Gestão**. Porto Alegre: Badesul, 2011.

Disponível em: <<http://www.badesul.com.br/transparencia#>>.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei Complementar nº 14.293, de 29 de agosto de 2013.** Cria a Região Metropolitana da Serra Gaúcha. Porto Alegre, 2013. Disponível em: <[http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid\\_Tipo=TEXT0&Hid\\_TodasNormas=59694&hTexto=&Hid\\_IDNorma=59694](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=59694&hTexto=&Hid_IDNorma=59694)>. Acesso em 1 dez. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. **Boletim Informativo de Pessoal.** Porto Alegre: Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul – Sefaz-RS, 2015. Disponível em: <[https://www.sefaz.rs.gov.br/Site/MontaMenu.aspx?MenuAlias=m\\_bp\\_bip](https://www.sefaz.rs.gov.br/Site/MontaMenu.aspx?MenuAlias=m_bp_bip)>.

RIO GRANDE DO SUL. Gastos por Poderes/Órgãos. **Transparência RS**, Porto Alegre, 2015b. Disponível em: <<http://www.transparencia.rs.gov.br/webpart/system/PaginalInicial.aspx>>.

RIO GRANDE DO SUL, A. L. D. E. **A Constituinte de 1989:** história da constituição dos gaúchos. Porto Alegre: Assembleia Legislativa do RS, 1999. 136 p. Disponível em: <[http://www2.al.rs.gov.br/biblioteca/LinkClick.aspx?fileticket=DF\\_hRmLRI4c%3D&tabid=3101&language=pt-BR](http://www2.al.rs.gov.br/biblioteca/LinkClick.aspx?fileticket=DF_hRmLRI4c%3D&tabid=3101&language=pt-BR)>. Acesso em 1 dez. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. **Prestando Contas:** sumário do parecer prévio sobre as contas do Governador do Estado exercício 2011. Porto Alegre: TCE, 2012. Disponível em:

<[http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/contas\\_estaduais/contas\\_governador](http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/contas_estaduais/contas_governador)>. Acesso em 1 dez. 2014.

RODDEN, J. A. Federalism. In: WEINGAST, B. R.; WITTMAN, D. A. **The Oxford Handbook of Political Economy.** New York: Oxford University Press, 2006. p. 357-370.

ROSA, J. D. A.; PORTO, R. O.; PORSSE, A. A. **Desenvolvimento e Disparidades Regionais no Rio Grande do Sul:** sugestões de linhas de programas para dinamização de regiões de menor desenvolvimento relativo. Porto Alegre: FEE, 2008. Disponível em: <<http://cdn.fee.tche.br/publicacoes/projetosespeciais/desenvolvimento-e-disparidades-regionais/parte-1.pdf>>. Acesso em 1 dez. 2012.

ROSTOW, W. W. **Theorists of Economic Growth from David Hume to the Present.** New York: Oxford University Press, 1990.

RUESCHEMEYER, D.; EVANS, P. B. The State and Economic Transformation. In: EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. **Bringing the State Back In.** Cambridge: Cambridge University Press, 1985. p. 44-77.

SALA-I-MARTIN, X. The Classical Approach to Convergence Analysis. **The Economic Journal**, [s.l.], vol. 106, n. 437, p. 1019-1036, jul. 1996. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2235375>>. Acesso em 13 dez. 2013.

SCHNEIDER, A. Conflito Político e Instituições Orçamentárias: aprofundando a democracia no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 87-103, jun. 2005. Disponível em:

<<http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs/index.php/rsp/article/view/3718/2966>>. Acesso em 19 nov. 2014.

SCHNEIDER, S.; FIALHO, M. A. V. Pobreza Rural, Desequilíbrios Regionais e Desenvolvimento Agrário no Rio Grande do Sul. **Teoria e Evidência Econômica**, Passo Fundo – RS, vol. 8, n. 15, p. 117-149, 2000. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/pgdr/arquivos/376.pdf>>. Acesso em 29 nov. 2013.

SCHUMPETER, J. **A Teoria do Desenvolvimento Econômico**: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

SCITOVSKY, T. The State of Welfare Economics. **The American Economic Review**, Pittsburgh, vol. 43, n. 3, p. 303-315, jun. 1951. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/1802104>>. Acesso em 23 jan. 2015.

SEN, A. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SHACKLE, G. L. S. Myrdal's Analysis of Monetary Equilibrium. **Oxford Economic Papers**, Oxford, n. 7, p. 47-66, mar. 1945. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2663487>>. Acesso em 16 jan. 2015.

SKOCPOL, T. **States and Social Revolutions**. Cambridge: Cambridge University Press, 1979.

SKOCPOL, T. Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. In: EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. **Bringing the State Back In**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. p. 3-43.

SMITH, A. **The Wealth of Nations**: complete and unabridged. New York: Modern Library, 2000.

SOUZA, C. Federalismo e Descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças. **Revista Dados**, Rio de Janeiro, vol. 44, n. 3, p. 513-560, 2001. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582001000300003&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt&userID=-2](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582001000300003&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt&userID=-2)>. Acesso em 12 nov. 2014.

SOUZA, N. D. J. D. Desenvolvimento Econômico do Rio Grande do Sul: das origens aos dias atuais. **Textos para Discussão PUC-RS**, Porto Alegre, 2007. Disponível em: <[http://www3.pucrs.br/pucrs/ppgfiles/files/faceppg/ppge/texto\\_8.pdf](http://www3.pucrs.br/pucrs/ppgfiles/files/faceppg/ppge/texto_8.pdf)>. Acesso em 13 maio 2012.

SPEROTTO, F. Q. Um Panorama da Matriz Produtiva de Celulose no Cone Sul: caracterização, configuração e produção. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 39, n. 4, p. 129-144, 2012. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/view/2727/3089>>. Acesso em 13 fev. 2015.



- SPEROTTO, F. Q. A Expansão do Setor de Celulose de Mercado no Brasil: condicionantes e perspectivas. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 41, n. 4, p. 85-100, 2014. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/view/3073/3475>>. Acesso em 13 fev. 2015.
- STREETEN, P. P. Development Dichotomies. In: MEIER, G. M.; SEERS, D. **Pioneers in Development**. New York: Oxford University Press, 1984.
- SUNKEL, O. Desarrollo, Subdesarrollo, Dependencia, Marginación y Desigualdades Espaciales: hacia un enfoque totalizante. **Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales - EURE**, Santiago, vol. 1, n. 1, p. 13-49, 1970. Disponível em: <<http://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/807/661>>. Acesso em 12 nov. 2014.
- TARGA, L. R. P. Comentário Sobre os "Paradigmas" da Economia Gaúcha. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 10, n. 2, p. 351-354, 1989. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/viewFile/1383/1747>>. Acesso em 15 mar. 2015.
- TARGA, L. R. P. A Formação Social e Territorial (FS&T) Sul-Rio-Grandense na Longa Duração e a Identidade Regional : uma avaliação das mudanças estruturais na economia gaúcha dos anos 80 aos anos 2000. In: CONCEIÇÃO, O. A. C., et al. **Três Décadas de Economia Gaúcha**. Porto Alegre: FEE, 2010.
- TEJO, L. Contribuição à Crítica da Economia Rio-Grandense. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, vol. 3, n. 1, p. 79-108, 1982. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/viewFile/142/455>>. Acesso em 23 dez. 2014.
- TIEBOUT, C. A Pure Theory of Local Expenditures. **The Journal of Political Economy**, Chicago, vol. 64, n. 5, p. 416-424, out. 1956. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/1826343>>. Acesso em 12 jul. 2014.
- TOYE, J. Changing Perspectives in Development Economics. In: CHANG, H.-J. **Rethinking Development Economics**. London: Anthem Press, 2003. p. 21-40.
- TSEBELIS, G. **Veto Players: how political institutions work**. New Jersey: Princeton University Press, 2002.
- VASQUEZ, D.; GOMES, S. As relações verticais na federação: explorando o problema da descentralização e da autonomia. In: ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2012. p. 145-171.
- VEIGA, J. E. D. Vicissitudes da Governança Cidadã: os conselhos regionais gaúchos. **Revista de Desenvolvimento Econômico**, Salvador, v. 8, n. 13, p. 19-27, jan. 2006. Disponível em: <<http://www.revistas.unifacs.br/index.php/rde/article/view/72/75>>. Acesso em 23 jan. 2015.
- VERSCHOORE FILHO, J. R. D. S. **Metade Sul: uma análise das políticas para o desenvolvimento regional do RS**. Porto Alegre: UFRGS, 2000. Dissertação

(Mestrado em Administração Pública). Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2000.

VIEIRA, J. B. O impasse da burocracia estadual gaúcha. In: FEE **Três Décadas de Economia Gaúcha: o movimento da produção**. Porto Alegre: FEE, 2010. p. 231-262.

VOLDEN, C. Origin, Operation, and Significance: the federalism of William H. Riker. **Conservative Perspectives on American Federalism**, Oxford, vol. 34, n. 4, 2004. 89-107. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/20184927>>. Acesso em 23 nov. 2014.

WADE, R. **Governing the Market: economic theory and the role of government in east asian industrialization**. New Jersey: Princeton University Press, 1990.

WEBER, M. **Economia e Sociedade**. Brasília: UnB, 2009.

WILLIAMSON, J. G. Regional Inequality and the Process of National Development: A Description of the Patterns. **Economic Development and Cultural Change**, Chicago, vol. 13, n. 4, jul. 1965. 1-84. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/1152097>>. Acesso em 12 nov. 2013.

WILLIAMSON, J.; HAGGARD, S. The Political Conditions for Economic Reform. In: WILLIAMSON, J. **The Political Economy of Policy Reform**. Washington: Institute for International Economics, 1994. p. 525-596.

WILLIAMSON, O. E. SchoolTransaction-Cost Economics: the governance of contractual relations. **Journal of Law and Economics**, Chicago, vol. 22, n. 2, p. 233-261, out. 1979. Disponível em: <[http://business.illinois.edu/josephm/BA549\\_Fall%202010/Session%203/Williamson%20%281979%29.pdf](http://business.illinois.edu/josephm/BA549_Fall%202010/Session%203/Williamson%20%281979%29.pdf)>. Acesso em 14 mar. 2011.

WOO-CUMINGS, M. **The Developmental State**. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1999.

WRIGHT, E. O. What is Analytical Marxism? In: WRIGHT, E. O. **Interrogating Inequality: essays on class analysis, socialism and marxism**. New York: Verso, 1994.

XAVIER SOBRINHO, G. G. D. F.; PESSOA, M. L.; STERNBERG, S. S. W. O Mercado de Trabalho Gaúcho: exercícios de regionalização com base nos últimos Censos Demográficos. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 41, n. 3, p. 109-120, 2014. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/view/3051>>. Acesso em 13 dez. 2014.

ZUANAZZI, P. T.; BANDEIRA, M. D. Projeções Populacionais do Estado do Rio Grande do Sul para o Período 2015-2050. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 40, n. 3, p. 7-20, 2013. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/view/2860>>. Acesso em 12 jan. 2014.