

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS
Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa
Departamento de Ciências Econômicas
Mestrado em Desenvolvimento e Planejamento Territorial – MDPT

FERNANDO CÉSAR CLAUDINO DE OLIVEIRA

**A NATUREZA DO ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS:
UMA AVALIAÇÃO DOS INCENTIVOS FISCAIS EM
GOIÁS**

Goiânia-GO
2011

O48n Oliveira, Fernando César Claudino de.
A natureza do Estado e políticas públicas : uma
avaliação dos incentivos fiscais em Goiás / Fernando
César Claudino de Oliveira. – 2011.
153 f.

Bibliografia: p. 147-153
Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade
Católica de Goiás, 2011.
“Orientador: Prof. Dr. Jéferson de Castro Vieira”.

1. Estado. 2. Políticas públicas. 3. Incentivos fiscais
– Goiás. 4. Indústria – incentivos fiscais – Goiás. 4.
Desenvolvimento econômico. I. Vieira, Jéferson de
Castro. II. Título.

CDU:

336.02:32(817.3)(043.3)

338.2

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS
Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa
Departamento de Ciências Econômicas
Mestrado em Desenvolvimento e Planejamento Territorial – MDPT

FERNANDO CÉSAR CLAUDINO DE OLIVEIRA

**A NATUREZA DO ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS:
UMA AVALIAÇÃO DOS INCENTIVOS FISCAIS EM
GOIÁS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Planejamento Territorial da PUC Goiás - Pontifícia Universidade Católica de Goiás como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento e Planejamento Territorial.

Orientador: Prof. Dr. Jeferson de Castro Vieira

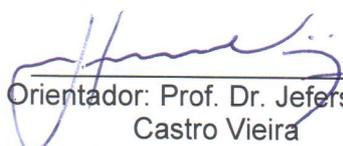
Goiânia-GO
2011

FERNANDO CÉSAR CLAUDINO DE OLIVEIRA

**A NATUREZA DO ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS:
UMA AVALIAÇÃO DOS INCENTIVOS FISCAIS EM
GOIÁS.**

**Goiânia-GO
2011**

Banca Examinadora


Orientador: Prof. Dr. Jeferson de
Castro Vieira

Pontifícia Universidade
Católica de Goiás – PUC/GO


Prof. Dr. Luis Antonio Estevam

Pontifícia Universidade
Católica de Goiás – PUC/GO


Prof. Dr. Paulo Nakatani

Universidade Federal do Espírito
Santo - UFES

Dedicatória

A meu pai, Joaquim José de Oliveira (*in memoriun*), e minha mãe, Maria, que me proporcionou a vida. A minha esposa, Ieda, e meus filhos, Erick e Rayssa que são a razão de minhas conquistas.

A Deus, pela proteção de sempre.

Agradecimentos

Ao professor Jeferson, orientador desta dissertação, pela prestimosa atenção, confiança e incentivo à concretização de um objetivo.

Aos professores do Mestrado em Desenvolvimento e Planejamento Territorial (MDPT) pelas interações cognitivas que contribuíram para a elaboração e desenvolvimento deste trabalho. Em especial, ao professor Gesmar, inicialmente, pelo incentivo e estímulo para que eu me dedicasse a um projeto de pós-graduação *stricto sensu*.

Ao professor Luis Estevam em proporcionar-me novas formas de observação do estudo econômico por meio de outras importantes ferramentas e dimensões que constituem a formação da identidade brasileira, e como componente da banca de qualificação, pelas importantes sugestões que possibilitaram a compreensão do objeto de estudo, assim como, de entender o problema da pesquisa, em face da busca e objetivo desta frente à complexidade do Estado.

Ao professor Nakatani pelas orientações para a conclusão desta tese e por contribuir com material que discute a relação entre o Estado e acumulação de Capital, que proporcionou a esta dissertação elementos importantes para estabelecer uma relação entre o Estado e o Capital.

Aos funcionários do Mestrado em Planejamento e Desenvolvimento Territorial, assim como do Departamento de Ciências Econômicas pela boa vontade com que sempre me atenderam.

Aos colegas e às colegas do Mestrado, em especial à Neide e Arriel, pela percepção da importância da amizade e do estudo especializado.

Ao IPEA, IBGE, UNICAMP, SIC e SEFAZ, principalmente, por facilitarem meu acesso aos dados que fundamentaram grande parte das discussões e que proporcionou maior aprofundamento ao estudo, servindo de base para construção deste trabalho.

Ao Murilo Pires, do IPEA, Júlio Paschoal, do CORECON-GO e Nelson Faria, SIC, pelo fornecimento e acesso a bibliografias que contribuíram muito para o desenvolvimento do trabalho.

À Secretaria Estadual da Indústria e Comércio (SEPLAN) por disponibilizar amplo banco de dados, especialmente ao Secretário Executivo do Produzir / Fomentar – Luiz Antônio Faustino Maronezi e pelos atendimentos às dúvidas, consistências e explanação dos dados coletados.

À minha família, esposa e filhos pelo incondicional apoio e, no coletivo, a quem desejo dividir mais esta conquista.

Resumo

O presente trabalho tem como objetivo demonstrar que as políticas públicas são derivadas da natureza do Estado moderno organicamente inserido na lógica do capital. Para se alcançar esse objetivo recorre-se aos princípios da pesquisa interpretativa, apoiando-se inicialmente na abordagem clássica do Estado, a partir de sua gênese e heteronomia, assim como, para evidenciar o processo de construção do Estado Brasileiro. Colocando-se em relevo uma ligação profunda que permeia entre a natureza do Estado e a estruturação das políticas alocativas praticadas pelo poder público. Constatando-se que as políticas públicas carregam as matizes da natureza do Estado em Goiás e se efetivam em uma modernização do processo produtivo, concebido de uma processual transição autoritária para uma construção democrática, legitimando autonomia, desencadeando fragmentação do pacto federativo e desconcentração industrial no país.

PALAVRAS-CHAVE: Estado, Políticas Públicas, Desenvolvimento econômico, Federalização, Incentivos Fiscais.

Abstract

This paper is an interpretative study which aims to demonstrate that public policies were born with the advent of the modern state in which is organically inserted the logic of the capital. In order to reach this goal, a deep investigation was made since the classic approach of state and it was linked to suggest the formation process of the Brazilian State. However, this process in State of Goiás was singular and based on public policies designed for a transition period from an authoritarian state to a democratic one besides the modernization of the production process. Nevertheless, these policies promoted to State of Goiás legitimate autonomy causing fragmentation in the federalist agreement and transforming industrial concentration in the country.

KeyWords: State, public policy, federalist agreement, economic development, tax incentives

Sumário

Lista de gráficos

Lista de quadros

Lista de tabelas

Lista de siglas

Introdução

1. A natureza do Estado

1.1. Abordagens clássicas - gerais

1.1.1. A origem do Estado moderno

1.1.2. A transição do Feudalismo ao Capitalismo na concepção de Dobb e Sweezy

1.1.2.1. Concepção de Dobb

1.1.2.2. Concepção de Sweezy

1.1.3. A Transição do Feudalismo ao Capitalismo na perspectiva de Marx

1.2. Abordagens clássicas - específicas

1.2.1. Abordagem cultural

1.2.2. Abordagem política

1.2.3. Abordagem sociológica

1.2.4. Abordagem econômica

1.2.5. Abordagem antropológica

1.3. A construção da identidade de Goiás

2. A evolução das políticas públicas

2.1. As finanças estaduais e a federalização

2.2. Estágios do desenvolvimento econômico brasileiro (1930 – 1980)

2.3. Fatores paralelos à modernização do Estado brasileiro e goiano

3. A Fragmentação do Estado

3.1. A “guerra Fiscal” e os incentivos fiscais

3.2. Os programas estaduais de atração de indústrias em Goiás

Considerações finais

Referências bibliográficas

Lista de gráficos

GRÁFICO 1:	ESTABELECIMENTOS INDUSTRIAIS, NAS DATAS DO CENSO INDUSTRIAL – TOTAL (1993 – 1985)	78
------------	---	----

Lista de quadros

QUADRO 1:	CONSTITUIÇÃO DE 1891: DISTRIBUIÇÃO DAS COMPETÊNCIAS TRIBUTÁRIAS	48
QUADRO 2:	CONSTITUIÇÕES DE 1934 e 1937: DISTRIBUIÇÃO DAS COMPETÊNCIAS TRIBUTÁRIAS	50
QUADRO 3:	CONSTITUIÇÃO DE 1946: DISTRIBUIÇÃO DAS COMPETÊNCIAS TRIBUTÁRIAS	55
QUADRO 4:	CONSTITUIÇÃO DE 1967: COMPETÊNCIAS E PARTILHA DOS TRIBUTOS	61
QUADRO 5:	CONSTITUIÇÃO DE 1988: DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS E PARTILHA DE RECEITAS	72
QUADRO 6:	CONCESSÕES FINANCEIRAS E OS ESTADOS QUE OS ADOTAM / CONCESSÕES FINANCEIRAS DIFERENCIADAS – 1995	107
QUADRO 7:	CONCESSÕES FINANCEIRAS E OS ESTADOS QUE AS ADOTAM – 1995 - - ESTÍMULOS PARA INFRA-ESTRUTURA E OS	108
QUADRO 8:	ESTADOS QUE OS ADOTAM – 1995 – ESTÍMULOS PARA A INFRA-ESTRUTURA	109
QUADRO 9:	OUTROS INCENTIVOS E ESTADOS QUE OS ADOTAM – 1995 - CONCESSÕES FINANCEIRAS DIFERENCIADAS	110
QUADRO 10:	PROCESSUAL TRANSFORMAÇÃO ENTRE INDÚSTRIA E AGRICULTURA	121
QUADRO 11:	MAIORES PROJETOS APROVADOS - FEICOM - 1973-1980	128
QUADRO 12:	ESTADO DE GOIÁS – INDÚSTRIAS INCENTIVADAS PELA SUDAM	129
QUADRO 13:	MINERAÇÃO GOIÁS – EMPRESAS ESTRANGEIRAS – até 1986	134
QUADRO 14:	MINERAÇÃO GOIÁS – EMPRESAS NACIONAIS – até 1986	134
QUADRO 15:	EMPRESAS EM UTILIZAÇÃO DO BENEFÍCIO – PRODUZIR – 2001-2009	139
QUADRO 16:	DEMONSTRATIVO - PROJETOS APROVADOS - 01/2007 – 12/2008	139

Lista de tabelas

TABELA 1:	PARTICIPAÇÃO DO IMPOSTO DE EXPORTAÇÃO E DO IMPOSTO SOBRE VENDAS E CONSIGNAÇÕES NA RECEITA TRIBUTÁRIA	52
TABELA 2:	DÉFICIT DE CAIXA DO TESOURO E FINANCIAMENTO (1956 – 1960)	56
TABELA 3:	BRASIL: PLANO DE METAS. ESTIMATIVA DO INVESTIMENTO TOTAL (1957 – 1961)	57
TABELA 4:	EVOLUÇÃO NOMINAL DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS DA UNIÃO E DOS ESTADOS E PARTICIPAÇÃO DAS TRÊS ESFERAS DE GOVERNO	58
TABELA 5:	DÍVIDA PÚBLICA INTERNA (1959 a 1969)	59
TABELA 6:	CARGA TRIBUTÁRIA POR NÍVEL DE GOVERNO: TRIBUTAÇÃO DIRETA - INDIRETA (% DO PIB), 1986/2000	74
TABELA 7:	INDICES SETORIAIS DO PRODUTO REAL (1937-1947) (1939=100)	79
TABELA 8:	PRINCIPAIS INCENTIVOS FISCAIS PARA AS REGIÕES NORTE E NORDESTE (1962-1992)	87
TABELA 9:	INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO: PARTICIPAÇÃO REGIONAL NO VTI (1939 – 2008) (BRASIL = 100%)	91
TABELA 10:	EVOLUÇÃO DA PRODUÇÃO AGRÍCOLA-BRASIL E CENTRO-OESTE: QUANTIDADE PRODUZIDA (1980 a 1991)	119
TABELA 11:	TAXA DE INFLAÇÃO (1968-1973)	128

Lista de siglas

Para o momento	Ad hoc
Aquisições do Governo Federal	AGF
Ato Institucional	AI
Ato Institucional número cinco	AI-5
Banco do Estado de Mato Grosso	BASA
Banco de Desenvolvimento	BD
Banco do Estado de Goiás	BEG
Banco Econômico	BNCC
BNDES Participações S/A	BNDESPAR
Brasil	BR
Brumadinho S/A Mineração e Metais	BRUMADINHO
Companhia Agrícola do Estado de Goiás	CAESGO
Caixa Econômica do Estado de Goiás	CAIXEGO
Companhia de Armazéns e Silos do Estado de Goiás	CASEGO
Comissão de Desenvolvimento Industrial	CDI
Comissão Estadual das Bacias Paraná-Uruguaí	CEBPU
Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe	CEPAL
Consórcio de Empresas de Radiodifusão e Notícias do Estado de Goiás	CERNE
Constituição da República Federativa do Brasil	CF
Companhia de Abastecimento do Estado de Goiás	CIAGO
Conselho Monetário Nacional	CMN
Centro-Oeste	CO

Centro-Oeste / Brasil	CO/BR
Companhia de Desenvolvimento do Estado de Goiás	CODEG
Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social	COFINS
Conselho Nacional de Política Fazendária	CONFAZ
Conselho Superior de Prioridades para o Desenvolvimento Industrial.	CONSUP
Código Tributário Nacional	CTN
Companhia Vale do Rio Doce	CVRD
Distrito Agroindustrial de Anápolis	DAIA
Departamento de Estradas e Rodagem do Estado de Goiás	DERGO
Departamento Nacional de Pesquisas Minerais	DNPM
Emenda Constitucional	EC
Empréstimos do Governo Federal	EGF
French Corporation former Petroleum and Natural resources Group	ELF AQUITAINE
Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária	EMBRAPA
Eucatex S/A Indústria e Comércio	EUCATEX
Federação das Associações Comerciais e Industriais do Estado de Goiás	FACIEG
Fundo Constitucional do Centro-Oeste	FCO
Federal Reserve Board of Governors in Washington DC	FED
Fundo de Expansão da Indústria e do Comércio	FEICOM
Fundo de Investimento Social	FINSOCIAL
Fundo Nacional de Desenvolvimento	FND
Fundo de Participação e Fomento à Industrialização do Estado de Goiás	FOMENTAR
Fundo de Participação dos Estados	FPE
Fundo de Participação dos Municípios	FPM

Fundo de Desenvolvimento de Atividades Industriais	FUNPRODUZIR
Companhia de Distritos Industriais de Goiás	GOIÁS INDUSTRIAL
Goiás Fértil Produtos Agropecuários	GOIÁSFERTIL
Goiás Investimentos S/A	GOIASINVEST
Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste	GTDN
Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística	IBGE
Imposto sobre a Circulação de Mercadorias	ICM
Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços	ICMS
Instituto de Desenvolvimento Agrícola de Goiás	IDAGO
Internacional Meal Company	IMC
Tributo Incidente sobre negócios entre pessoas vivas	INTER VIVOS
Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado de Goiás	IPASGO
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada	IPEA
Imposto sobre os Produtos Industrializados	IPI
Imposto Predial e Territorial Urbano	IPTU
Indústria Química do Estado de Goiás	IQUEGO
Imposto de Renda Pessoa Jurídica	IRPJ
Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza	ISSQN
Imposto Territorial Rural	ITR
Imposto sobre Vendas e Consignações (1936-1965)	IVC
Imposto sobre Vendas Mercantis (1922-1936)	IVM
Metais de Goiás S/A	METAGO
Sindicato e Organização das Cooperativas Brasileiras no Estado de Goiás	OCBGO
Plano de Ação Econômica do Governo	PAEG

Programa de Formação do Patrimônio do Servidos Público	PASEP
Plano de Desenvolvimento Econômico de Goiás	PDE
Petrobrás Fertilizantes	PETROFÉRTIL
Políticas de Garantias de Preços Mínimos	PGPM
Políticas de Garantias de Preços Mínimos	PGPM
Pesquisa Anual da Indústria	PIA
Produto Interno Bruto	PIB
Projeto de Integração Nacional	PIN
Programa de Integração Social	PIS
Pano Nacional de Desenvolvimento	PND
Programa de Pólos Agropecuários e Minerais da Amazônia	POLAMAZÔNIA
Programa de Desenvolvimento do Centro-Oeste	POLOCENTRO
Programa de Desenvolvimento do Cerrado	PRODECER
Programa de Desenvolvimento Industrial de Goiás	PRODUZIR
Pro Metal Industrial Ltda.	PROMETAL
Programa de Recuperação Econômico-Financeira dos Bancos Estaduais	PROREF
Federação dos Trabalhadores na Indústria do Estado de Goiás, Tocantins e Distrito Federal	PTIEG
Radar na Amazônia	RADAM
SAMA S/A Mineração de Amianto	SAMA
Royal Dutch Shell	SHELL
Secretaria da Indústria e Comércio do Estado de Goiás	SIC
Secretaria da Fazenda do Estado de Goiás	SEFAZ
Secretaria de Planejamento do Estado de Goiás	SEPLAN
Sistema de Incentivos à Industrialização de Goiás	SIN

Sistema Nacional de Crédito Rural	SNCR
Superintendência das Obras da Cidade Industrial	SOCIN
Sistema Tributário Federal	STF
Sistema Tributário Nacional	STN
Superintendência para o Desenvolvimento da Amazônia	SUDAM
Superintendência para o Desenvolvimento do Centro-Oeste	SUDECO
Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste	SUDENE
Superintendência para o Desenvolvimento do Sul	SUDESUL
Superintendência da Zona Franca de Manaus	SUFRAMA
Sistema Único de Saúde	SUS
Taxa de Juros de Longo Prazo	TJLP
Universidade Estadual de Campinas	UNICAMP
Valor da Transformação Industrial	VTI

Introdução

A proposta de nosso trabalho foi de desenvolver um estudo sobre uma singular relação entre a natureza do Estado, a competência para as tomadas de decisões e alocações para as políticas públicas desenvolvidas no Brasil e, em especial no Estado de Goiás, desde a constituição de uma relação de dependência constitutiva do processo de expansão mercantil, haja vista que não existem trabalhos que estudem sobre a natureza do Estado exemplificado com políticas públicas em Goiás.

O problema que orientou essa pesquisa constitui-se em determinar até que ponto as políticas públicas introduzidas em Goiás são engendradas para fortalecer o capital.

Dessa forma, escolheu-se o objetivo de mostrar que as políticas públicas são derivadas da natureza do Estado e, esse Estado moderno, orgânico ao capital que concebe um planejamento econômico, o qual beneficia antes de tudo o capital, partindo-se da hipótese de que é pela natureza do Estado Capitalista que as principais políticas públicas são destinadas a beneficiar o capital.

A metodologia aqui desenvolvida abrange três dimensões fundamentais, a primeira constitui-se da escolha do referencial teórico, ou o estado da arte, em que foram inicialmente estudados os clássicos que tratam da natureza do Estado em termos gerais, discutindo-se sua origem, justificando-o por meio da metodologia Comtiana e, teoricamente, trazendo a transição do feudalismo ao capitalismo, para compor a relação orgânica imanente ao Estado Moderno, juntamente com as teses Dobb, Paul Sweezy e Marx.

Ainda estudando os clássicos, mas tratando dentro de uma especificidade da formação do Estado brasileiro, sob diferentes dimensões, assim como da construção da identidade do povo brasileiro, sob uma forma interdisciplinar para o desdobramento singular de desenvolvimento a partir do estudo de autores, tais como: Gilberto Freire, Sérgio Buarque de Holanda, Caio

Prado Júnior, Raimundo Faoro, Oliveira Vianna, Faletto, Fernando Henrique Cardoso, Florestan Fernandes, Celso Furtado, entre outros importantes autores.

Na segunda dimensão metodológica, o procedimento técnico utilizado é uma revisita à bibliografia dos principais tratados do Estado e uma pesquisa técnica sobre as políticas públicas implementadas no Brasil e, particularmente, no Estado de Goiás.

A terceira, trata da forma de abordagem que se optou desenvolver todo o estudo com três capítulos. O primeiro faz uma revisão a partir da natureza do Estado, sua origem, justificativa e sua evolução na concepção do Estado moderno, a relação construída com a interação ao capital, vista por uma abordagem clássica e geral. Sob a mesma particularidade do Estado, as mesmas concepções de sua origem, mas fixadas na construção da identidade do Estado brasileiro e, principalmente, identificando o perfil do Estado de Goiás face esse processo dinâmico e histórico.

No segundo capítulo, aborda-se a processual evolução orgânica do Estado e do Capital a partir das políticas públicas no Brasil, a construção da estrutura financeira deferida por meio das cartas magnas brasileiras para a União, os Estado e para os Municípios, colocando em relevo a organicidade entre os principais objetos desse estudo, determinando as origens e alocações das receitas tributárias e não tributárias ao longo do processo econômico brasileiro.

No terceiro capítulo, põe-se em relevo a desconstrução do pacto federativo brasileiro, dentro de uma lógica liberal, ao final da “década perdida”, momento esse em que se desdobram novos anseios desenhados a partir da carta magna de oitenta e oito, proporcionando perda de receita para entes federativos, autonomia para muitos e alocações de incentivos fiscais que, para a maioria dos Estados da Federação, são essencialmente os mesmos.

Espera-se, desse modo, constatar que as políticas públicas carregam as matizes da natureza do Estado processualmente construídas em Goiás.

Capítulo I

A Natureza do Estado

1.1 – Abordagens clássicas – gerais.

1.1.1 – A origem do Estado moderno.

O vocábulo Estado, etimologicamente, do latim *Status*, significa “estar forte” o que contraria diversas definições, diversas teorias explicativas, muitas das quais não conclusivas. O Estado tal qual é conhecido na contemporaneidade, pode ser considerado como um fenômeno recente, com características, objetivos e implicações em constantes divergências entre as teorias que se propõem analisá-lo.

Mas existem teorias que equacionam o problema da origem do Estado sob o ponto de vista histórico-sociológico. A primeira teoria é a mais antiga e apóia-se na derivação da humanidade de um casal originário, trazendo, segundo Bobbio (1990), um fundo bíblico, compreendendo duas correntes principais: uma patriarcalística que sustenta a tese que o Estado é derivado de um núcleo familiar, cuja autoridade principal pertenceria ao ascendente, o varão mais velho, o patriarca. A outra corrente é uma oposição formal ao patriarcalismo, destaca-se a teoria matriarcal ou matriarcalística, que consiste na autoridade máxima baseada na autoridade da mãe, por razões de natureza fisiológica – *mater semper certa*.

Uma segunda e importante teoria da origem do Estado tem suas raízes da união de distintas “profissões econômicas” (Maluf, 1993, p.55), que decorre, de certo modo, da natureza econômica patrimonial, em que a propriedade é um direito natural, portanto, anterior do próprio Estado, ajustando-se,

perfeitamente, ao Estado feudal, da Idade Média, que possuía uma organização essencialmente de ordem patrimonial.

Outra teoria também importante é chamada da origem violenta do Estado, ou teoria da força, cuja essência baseia-se na organização política ser resultante do poder de dominação dos mais fortes sobre os mais fracos.

Para justificar a origem do Estado a partir de teses tão contraditórias, as teorias que estudam esse fenômeno possuem um ponto comum à medida que procuram refletir o pensamento político dominante, sobretudo nas diversas etapas da evolução da humanidade e procuram explicar a derivação do Estado.

Valendo-se da reflexão de Comte (1996) para o estudo do Estado, desde a sua origem, das formas mais primitivas, sua dinamicidade enquanto processo por excelência dentro da trajetória humana, não segue uma forma natural de desenvolvimento, não traz uma progressão retilínea, haja vista, percebem-se avanços arrojados, retrocessos profundos, assim como de longas estagnações na sua marcha no tempo e no espaço.

Como desenvolvimento metodológico para entendimento facilitado da manifestação do pensamento humano para a justificação do Estado, foi utilizado a “lei dos três estados” de Comte (1996) que perpassa por três graus teóricos diferentes: o estado teológico ou fictício, o estado metafísico ou abstrato e o estado positivo ou científico.

Valendo-se da filosofia positivista, será possível reconstruir uma rota do desenvolvimento das idéias sobre o Estado por meio de diversas ordens de civilização, partindo-se inicialmente do Estado primitivo como teocrático, em seguida, a noção metafísica do Estado, deslocando-se do divino sobrenatural para a vontade do povo como a origem do poder soberano e, por fim segue-se a noção positivista do Estado, segundo a qual a soberania decorre das próprias circunstâncias objetivas, da concepção realista do Estado como a força.

Esse modelo foi tratado por Queiroz Lima, em Maluf (1993), cujo modelo é seguido por vários autores nas interações sobre a evolução histórica do Estado.

O Estado oriental, teocrático e politeísta, destaca-se, pelo seu feitio mais humano e mais racional, o Estado de Israel, também designado oriental ou teocrático, significando as formas de Estado mais recuadas no tempo, é o resultado de grandes impérios que se formaram no Oriente, antes da era Cristã, até o século V da era cristã, quando o Império Romano desmoronou ante a invasão dos bárbaros, dando início à Idade Média, tendo como principais características desse Estado a sua natureza unitária e religiosidade.

O Estado antigo sempre aparece como uma unidade, pois não admitia qualquer divisão interior. Eram formados e mantidos pela força das armas, e os povos viviam em constantes guerras. E, em decorrência das constantes guerras ora os impérios não tinham base física definida, seus territórios ora aumentavam pelas suas conquistas, ora diminuía, pelas derrotas militares, ora não eram Estados *nacionais*, pois reuniam povos de diferentes raças, conquistados e escravizados.

Houve a monarquia absoluta que era a única forma de governo conhecida, e o poder exercido em nome dos deuses do povo, disso decorre traços importantes, trazendo a concentração de poderes numa mesma pessoa, que acumulava funções militar, judicial, sacerdotal e de coleta de impostos, bem como, configurando-se, sob a figura do monarca, como representante das divindades, descendentes dos deuses, tendo poderes absolutos e incontestáveis e tendo o trono transmitido hereditariamente.

O Estado grego, que se caracteriza por uma nítida separação entre a religião e a política e, para os atenienses, o Estado consistia na *boa opinião*. A *República*, de Platão, considerada ideal, é o Estado justo, que realiza a unidade possível e está nas mãos dos filósofos. Segundo o ideal platônico, por exemplo, incumbe-se aos sábios reinar, aos guerreiros proteger e às classes obreiras obedecer. E só no Estado é que o homem pode atingir sua perfeição e realizar a plena satisfação de seu destino.

Aristóteles, mais realista, em sua obra *A Política*, entendia o homem como um ser eminentemente político, com tendência inata para a vida em sociedade, partindo da tese que do Estado como *instituição natural*,

necessária, decorrente da própria natureza humana. A finalidade primeira do Estado seria a segurança da vida social, a regulamentação da convivência entre os homens e, em seguida, a promoção do bem-estar coletivo.

O Estado romano, expressão máxima da concentração política e econômica, tinha, em sua organização, uma base familiar. Os elementos das *gens* deveriam ser obrigatoriamente ligados às famílias e, ainda que escravos ou estrangeiros tinham de obter uma ligação a uma família para poder, como membro da *gens*, participar da sociedade romana.

Roma era uma confederação de famílias patriarcais em torno de um rei, que figurava como *pater família* maior. A reunião de *gens* formava uma *cúria*. A reunião de *cúria* formava uma *tribo*. A reunião da *tribo* formava a *civitas* (*estado-cidade*), o primitivo Estado romano.

Já o Estado de Israel se constituía numa exceção entre os Estados antigos do Oriente que eram caracteristicamente democráticos, no sentido de que todos os indivíduos tinham a proteção da lei, inclusive contra o poder público. O povo não tinha participação efetiva nos negócios do Estado; entretanto o Governo dava proteção aos fracos e desamparados, fossem cidadãos ou escravos, nacionais ou estrangeiros.

O rei de Israel, era apenas chefe civil e militar, escolhido por Deus por meio de uma manifestação providencial da vontade divina. E, em razão dessa origem do seu poder, o rei era, na ordem temporal, o intérprete e o executor da vontade de Deus.

Toda a legislação judia era impregnada de profundo sentido humano e democrático. Suas instituições, descritas na Bíblia, influíram preponderantemente na configuração da Igreja primitiva, na formação do pensamento político da Idade Média e, até mesmo, nos rumos do direito público dos tempos modernos.

Extinguiu-se o Estado antigo de Israel, com a expulsão de Jerusalém. Mas a nação israelita subsistiu nestes dois mil anos, sem Estado, conservando a sua unidade étnica, religiosa e histórica, E ressurgiu em 1948, no novo

Estado de Israel, criado pela divisão da Palestina, sob a liderança de Ben-Gurion — o novo Moisés da eterna nação judaica.

O Estado Medieval surge com a queda do Império Romano, deu-se a decadência do Estado na Europa Ocidental, restando-se somente o direito romano, tendo passado pelo crivo dos glosadores germânicos.

Para os povos germânicos, a constituição de sua cultura política baseava-se na dignidade do homem, na liberdade individual, na inviolabilidade da família.

O Rei é, antes de tudo, um servo da lei. Tendo os reis bárbaros, uma vez completada a dominação do território, distribuía aos seus chefes guerreiros, cargos e vantagens, fragmentando o poder dentro do Estado. Em troca, os concessionários se comprometiam a defender o território, prestar ajuda militar, pagar tributos e manter o princípio da fidelidade de todos os súditos ao rei.

Dessa forma, o senhor feudal era o proprietário exclusivo de terras, sendo todos os seus habitantes seus súditos e exercia atribuições de chefe de Estado, ao arrecadar tributos, administrar a justiça e expedir ordens e regulamentos.

É exatamente essa fragmentação do poder exercido pelo Imperador e uma infinidade de poderes menores dos senhores feudais, que levaram a uma instabilidade política, econômica e social, gerando uma intensa necessidade de ordem e de autoridade, que seria o germe da criação do Estado Moderno.

Assim, as deficiências da sociedade política medieval determinaram as características fundamentais do *Estado Moderno*.

O Estado Moderno tem sua origem na reação contra a descentralização feudal da Idade Média e contra o controle da Igreja Romana, revestindo a forma do absolutismo monárquico.

A necessidade de restaurar a unidade do Estado romano fez despertar a consciência para a busca da unidade, que afinal se concretizaria com a

afirmação de um poder soberano, no sentido de supremo, o mais alto de todos dentro de uma precisa delimitação territorial.

As características do Estado Moderno têm o povo e território como elementos materiais, a soberania como elemento formal e finalidade como regulação da vida social.

A evolução do Estado moderno perpassa-se pela sociedade nômade, formada por nômades e caçadores que viviam em grupo e tinham uma organização muito primitiva. O Estado-cidade ou a cidade-estado, surge na Grécia Antiga onde há uma divisão do trabalho e uma sociedade bem sofisticada. Pelo Império burocrático, modelo utilizado na China, em que um grande território é controlado pela burocracia e o Estado feudal que tinha como atividade essencial a agricultura para subsistência, mas também há alguns excessos de produção que potencializaram a dinâmica de mercado e tendo como produto mais requisitado, os soldados.

O Estado Moderno serve de base à Ciência Política. Esta é uma consequência da própria modernização da sociedade que começa no século XVI e culmina com a Revolução Industrial, cujo processo tem um elemento central, a tecnologia. Esta modernização possibilita igualmente uma maior mobilidade social. A sociedade moderna é caracterizada pela tecnologia, pelo aumento da produtividade, pela mobilidade da população e pelo aparecimento de novos grupos sociais. É a época da ascensão da burguesia.

Outra novidade do Estado Moderno é a nova forma de legitimação de poder. Antes quem legitimava o poder era um Deus Absoluto, mas quem vai se tornar o novo elemento legitimador é o Povo. Assim, surgem novas Instituições como os Parlamentos, onde o povo se faz representar.

Esse Estado Moderno não nasceu de uma só vez, mas foi o resultado de um longo processo de mais e três séculos.

A fase mais antiga é a Monarquia. A Monarquia acompanha o desenvolvimento do Estado Moderno e vai, pelo processo de burocratização,

lançar a primeira forma de Estado Moderno. Por isso se diz que D. João II foi o primeiro monarca moderno em Portugal.

A segunda fase do Estado Moderno é o Estado Liberal, consequência direta das Revoluções Liberais na França e na Inglaterra. Este Estado é representativo e oligárquico, mas potenciou, entre outras coisas, ao aparecimento do ideal dos Direitos do Homem e pela separação de poderes. No século XIX o Estado Liberal tornou-se imperial e vai dominar globalmente o Mundo graças ao processo chamado Imperialismo.

A terceira fase do Estado Moderno assenta na crise do Estado Liberal, que surge nos finais do século XIX, já que este não tem capacidade para responder às exigências sociais. Surgem assim as ideologias extremistas de Direita (Fascismo) e de Esquerda (Comunismo).

A quarta fase fica marcada pelo aparecimento do Estado Democrático Liberal, consequência da grande crise econômica e social de 1929. A resposta à crise passou pelo alargamento da democracia a toda a sociedade, adaptando para a administração do Estado medidas de carácter social, derivadas do pensamento de John Maynard Keynes.

Na atualidade, concluindo Maluf (1993), novos Estados surgem a partir de outros pré-existentes. Dois processos são típicos: o fracionamento e a união. Um caso atípico é a criação de Estados como resultado de guerras. Os principais fatores que levam à criação de Estados hoje são os interesses econômicos, as identidades culturais e o resgate da tradição.

Numa abordagem inicial para a tese Nakatani (1987), para um estudo sobre a teoria da derivação, argumenta que existem à disposição inúmeras pesquisas nas quais se discute criticamente a gênese ou a sua criação do Estado como algo externo seja em relação ao capital, seja à sociedade. Entendendo que o Estado seja um arquétipo, uma estrutura ideal que se modifica à medida que se introduz novas essências, que, uma vez introduzidas, alteram completamente o seu conteúdo.

O primeiro caso abordado diz respeito ao Estado considerado uma “instituição acima do capital e da sociedade”, violenta, poderosa e autônoma, “um instrumento capaz de suprimir as contradições próprias ao capitalismo, sem exigir a eliminação do capital”, contudo.

Em um segundo momento, o Estado passa a ser instrumento de grupos, classe ou fração de classe no poder que se exprime a idéia na qual o Estado pode ser utilizado segundo os interesses daqueles que detêm seu poder. Já na sociedade capitalista contemporânea, o Estado é controlado pelas frações monopolistas do capital.

Isso significa que é completamente dominado, submisso a essa parcela do capital e, portanto, sem nenhuma autonomia. A formulação principal dessas teorizações coloca que o aparelho de Estado é dominado e/ou controlado por indivíduos pertencentes ou em estreita ligação com a fração do capital que se transformou em monopolista. Isso permite a esse grupo utilizar o Estado segundo suas necessidades.

Assim sendo, essa concepção implica uma concepção de Estado como um dos instrumentos que serve ao grupo no poder, para realizar seus objetivos de classe. A crítica a essas concepções remete à conclusão de que a relação entre Estado e o capital deve ser orgânica, significando que não há apenas relações de exterioridade, como também, não há ruptura entre o Estado e o capital.

1.1.2 – A transição do Feudalismo ao Capitalismo na concepção de Dobb e Sweezy.

1.1.2.1 – Concepção de Dobb.

Anterior à discussão da transição, o autor se mostra atento às questões de definição, que ao ligarmos:

[...] um significado definido, explícita ou implicitamente, a um termo como o “feudalismo” ou “capitalismo”, estamos *ipso facto* adotando um princípio de classificação a ser aplicado na seleção e ordenação dos eventos históricos. Decidimos também como vamos romper o *continuum* do processo histórico, a matéria prima [*raw material*] que a história apresenta à historiografia – quais acontecimentos e quais seqüências devem ser salientados. Como a

classificação a classificação deve necessariamente preceder e formar as bases [*groundwork*] da análise segue-se que, assim que passarmos da descrição à análise, as definições que adotarmos virá a ter uma influência crucial no resultado (DOBB, 1967, p.35).

Nesse sentido, apresenta duas concepções de “feudalismo”. Uma que denomina como jurídico-política, mais tradicional, que sustenta dois pontos importantes: a dinâmica do poder e a importância das relações vassálicas. Essa tese deriva diretamente das interpretações clássicas sobre a constituição do feudalismo, bem como do fato de as relações vassálicas aparecerem com frequência na documentação.

A outra concepção demonstra possuir uma influência dos estudos marxistas sobre a propriedade da terra, assim como da interpretação sobre a concepção do feudalismo de uma “economia natural” que contrasta com a “economia de troca” (produz o excedente) por serem duas ordens econômicas que não podem misturar-se e, a presença desta, é suficiente para causar a desintegração da primeira.

Contudo Dobb (1967) propõe uma terceira concepção que procura postular a definição de “feudalismo”, fundamentada na relação entre o produtor direto e o senhor [*overlord*] e na relação sócio-econômico-jurídica da obrigação jurídica entre o vassalo e o soberano.

Essa relação servil de produção é derivada da particularidade do próprio feudalismo, no regime de co-propriedade da terra, de forma que o senhor era o detentor da propriedade da terra, e o camponês possuía uma fração dessa terra.

Define-se, portanto, o feudalismo como sendo idêntico à servidão, ou seja, numa obrigação imposta ao produtor pela força, independente de sua vontade, com o fim de atender às exigências econômicas do senhor e proprietário da terra, seja sob a forma de serviços a serem prestados, ou na forma de tributos a serem pagos em espécie, moeda.

Dois termos são considerados indubitavelmente como intercambiáveis, trata-se do “feudalismo” e “servidão”, pois se partindo da abordagem de Dobb (1967), o feudalismo, tendo como base a Europa acidental (região que para o

autor, o capitalismo nasceu e atingiu seu ápice), pode ser definido como um sistema econômico no qual a servidão da produção é predominante, em que o sistema produtivo se desenvolve e se organiza no interior e nos limites territoriais da propriedade do feudo.

Uma outra observação que se torna imperativa nessa tese é que se admite a economia natural, o que corresponde a transações ou operações monetárias. Ficando implícito que nas relações de trocas se processa nos mercados na maioria são locais, e o comércio de longa distância, ainda não totalmente ausente, também não desempenha um papel decisivo nos objetivos ou modo de produção.

Demonstrando que o processo de circulação feudal pode ser caracterizado como uma circulação simples (M-D-M), em que o dinheiro se constitui em apenas como meio de troca, não se convertendo em capital, contrário numa circulação desenvolvida (D-M-D'), que é uma característica do capitalismo.

Para reforçar essa idéia, Dobb (1967) apresenta o feudalismo asiático definindo que se caracterizava pelo predomínio de formas tributárias de expropriação, mostrando-se como uma das estruturas feudais mais estáveis. Exploração tributária que consiste numa exploração sob a forma monetização no locus feudal e de um mercado que pode ser local e mundial.

Ficando uma característica do feudalismo que se constituiu como um *sistema para uso*, em que as necessidades da comunidade são conhecidas, produção planejada e organizada.

Contudo não significa a inexistência de pressões tal qual no capitalismo, (que será definido mais adiante) por uma contínua melhoria dos métodos produtivos. No feudalismo, as técnicas e formas de organização estão vinculadas às rotinas, não sendo, entretanto, estáveis ou estáticas. Elementos de instabilidade, por exemplo, apresentam-se pelas competições pelos senhores por novas terras, concomitantemente, por mais vassallos, constituindo-se, no todo, no fundamento do poder. Fundamento este que reforça a dependência mútua do senhor e vassallos, em função das

instabilidades geradas pelo estado de guerra permanente, bem como pela insegurança social e patrimonial, dificultando a especialização por novos métodos produtivos, empobrecendo e exaurindo a sociedade, sem transformá-la.

O conservadorismo do sistema feudal inibe a expansão da economia feudal, haja vista que a estrutura é limitada por determinado número de produtores, assim como de consumidores, o que se justifica o outro ponto de instabilidade, o crescimento populacional.

De uma forma bem objetiva procurou explicar as principais razões do declínio do feudalismo:

[...] frequentemente nos deparamos com o quadro de uma economia mais ou menos estável que foi desintegrada pelo impacto do comércio, o qual atuava como força externa e se desenvolvia fora do sistema, que finalmente derruba [...] dão-nos uma interpretação da transição da velha para a nova ordem que encontra as seqüências casuais dominantes na esfera da troca entre a economia senhorial e o mundo interior [...] “economia natural” e “economia de Troca” são duas ordens econômicas que não podem misturarse, e a presença desta, dizem-nos, é suficiente para causar a desintegração da primeira (DOBB, 1967, p.38).

Dobb (1967) relata que os principais fatores do declínio do feudalismo podem ser encontrados no interior da própria economia feudal e indica que foi a ineficiência do feudalismo como sistema de produção, adicionando-se às crescentes necessidades de receitas por parte da classe dominante, assim como, a fuga de servos da terra, como define o próprio autor:

[...] é evidente que foram em vários graus, em diferentes lugares e épocas [...] mas o efeito especial que tal fuga teve deve-se ao caráter específico da relação entre servo e explorador feudal (DOBB, 1967, p.25)

O que resulta dessa teoria é que a causa fundamental do “colapso” do feudalismo foi a excessiva exploração da força de trabalho, como consequência, os servos migram das propriedades feudais *en masse*, sobrecarregando os que ainda permanecem.

Para Dobb (1967), esses acontecimentos, mais do que a expansão do comércio, que forçaram a classe dominante feudal a adotar o arrendamento de terras que levou à transformação das relações de produção nas regiões rurais.

Para discutir a ascensão do capitalismo, Dobb (1967) apresenta duas teses:

Na primeira, a “via realmente revolucionária”, uma parte dos próprios produtores acumulou capital e dedicou-se ao comércio, e com o tempo começou a organizar a produção numa base capitalista livre das restrições artesanais das guildas. Na segunda, uma parte da classe mercantil existente começou a “apossar-se diretamente da produção”, portanto, “servindo historicamente como modo de transição”, mas tornando-se eventualmente “um obstáculo para um real modo de produção capitalista, e declinando com o desenvolvimento do mesmo” (DOBB, 1967, p.27).

Um desses primeiros meios vem do crescente interesse por setores do capitalismo mercantil pelo controle da produção em desenvolvimento dentro de um planejamento para “explorar mediante o comércio” e, uma ascensão de um elemento eminentemente capitalista, advindo dos próprios produtores, “meio-manufatureiro”, “meio-mercador” que subordina e organiza os próprios membros da classe de onde tão recentemente se emerge.

Dobb (1967) observa o começo de uma importante mudança no centro de gravidade que tem sua gênese no início do século XVII com uma crescente predominância de uma classe de marcadores-empregadores oriundos de uma classe intermediária dentre os próprios artesãos em relação à *yeomanry*, das grandes companhias.

Afirma que a transição do feudalismo para o capitalismo se dá de forma processual, analisa o fracasso da produção capitalista em certas áreas do continente europeu ocidental, apesar de um começo extremamente promissor:

A luz de um estudo comparativo do desenvolvimento capitalista, começa a ganhar importância central a afirmação de Marx e que neste estágio a ascensão de uma classe de capitalistas industriais das fileiras dos próprios produtores é uma condição de qualquer transformação revolucionária da produção (DOBB, 1967, p.161).

Salienta que a gênese do capitalista industrial não se processa de forma semelhante do agricultor, haja vista que as corporações e um grande número de artesãos, trabalhadores assalariados transformam-se em capitalistas, sob o argumento de que “se dá pela gradual expansão da exploração do trabalho assalariado e correspondente à acumulação”. Isso significa a extrema lentidão desse processo que, por sua vez, não correspondiam às exigências comerciais

do novo mercado mundial, associados ao que os grandes descobrimentos do final do século XV tinham criado.

Considera que o processo de acumulação original se processa em dois momentos distintos: em um primeiro momento, a nova burguesia adquire, “a preços irrisórios”, terras da igreja ao tempo de Henrique VII, o que vale dizer a riqueza não apenas é transferida para a burguesia, como centrada a um restrito número de privilegiados. No segundo momento, mais adiante, é processado a fase de consolidação:

Não menos importante que a primeira fase do processo de acumulação foi a segunda, de concretização, na qual os objetos da acumulação original eram realizados ou vendidos – ao menos em parte – a fim de possibilitar o investimento efetivo na produção industrial – uma venda dos objetos originais da acumulação, de modo a poder, com sua renda, adquirir, ou fabricar, maquinaria para o processamento do algodão, prédios de fábricas, fundições de ferro, matérias-primas ou mão-de-obra (DOBB, 1967, p.183).

Dessa forma pode-se inferir que a conclusão decisiva de Dobb se contrapõe à concepção de Sweezy, em que a desintegração final do feudalismo não fora motivada pelo “assédio” do capitalismo ou pela sua luta para libertar-se das “amarras feudais”. A razão central de sua dissolução encontra-se na revolta dos pequenos e médios produtores [*Yeomen*] contra a exploração feudal. Esse conflito contra a aristocracia e contra grandes companhias acabou resultando na construção de sua independência parcial. Dessa forma, o processo é construído de dentro para fora, por meio de um amadurecimento gradual antes da emergência do capitalismo e, é isso que determina o intervalo entre o declínio da servidão e a consolidação definitiva do modo de produção capitalista.

1.1.2.2 – Concepção de Sweezy.

Apesar de Sweezy apenas formular críticas e comentários sobre as proposições de Dobb,

[...] o conceito de feudalismo, como Dobb define, é muito geral para ser imediatamente aplicável ao estudo de uma região particular durante um período particular. Ou, em outras palavras, o que Dobb está realmente definindo não é um sistema social, mas vários sistemas sociais, todos os que baseiam na servidão (SWEEZY, 1977, p.39).

Afirma que a equalização entre servidão e feudalismo reflete um procedimento muito impreciso, salientando que para Dobb, bem como para a maioria dos marxistas, a relação de produção dominante do feudalismo representa a principal relação inter-classes que consiste na forma de exploração na economia agrária pelos proprietários da terra e não considera esta característica como elemento principal do modo de produção feudal. Em sua concepção, a economia feudal em sua forma mais clássica está voltada para a produção de valores de uso, um eventual comércio de longa distância como uma força externa que opera inicialmente à margem da sociedade de forma insipiente.

Sua forma mais clássica compreende as características do baixo desenvolvimento das forças produtivas decorrente do baixo nível técnico associado à pequena divisão do trabalho agrícola, mostrando que o predomínio da produção é para o uso não voltado para o mercado. Outra questão é da relação de trabalho, que pode ser por meio da prestação é realizada pelo servo na propriedade do senhor ou pelo pagamento de tarifas com meios monetários de troca, a descentralização política e a terra como propriedade do senhor feudal, embora a posse pertencesse ao servo.

Para Sweezy (1977), um modo de produção com características de pressão das forças produtivas (característica do capitalismo) não acentuadas, já que o comércio é restrito, não podendo ser comercializada, salientando que a concorrência de mercado entre as unidades produtivas não são especializadas, quase inexistentes, não induz à acumulação e não induz atenção sobre a organização, assim como, do desenvolvimento tecnológico como fator de produção.

Parte da tese do prevailecimento do direito consuetudinário, com a predominância nos costumes que é tradicional e conservadora e dificulta a racionalização administrativa da produção, bem como da sociedade e entende que, embora tal tendência exista, não se pode afirmar que a sociedade feudal seja totalmente estática.

Mas quanto aos elementos em si que definem como “elementos de instabilidade do sistema”, como a competição entre senhores, produtores, servos e a posse da terra. Essa suposta competição, na tese de Sweezy (1977), denomina o estado de guerra imanente, que no seu entender não consegue transformar de forma qualitativamente a sociedade.

Outro ponto de instabilidade apontado se caracteriza pela forma conservadora, lenta e gradual de expansão, associada à baixa produtividade, haja vista o esgotamento do processo produtivo face à limitação de produtores e consumidores e um crescimento populacional. Contudo Sweezy (1977) não acredita que uma explosão demográfica fosse capaz de modificar o modo de produção, mesmo que tenha contribuído para uma instabilidade, bem como insegurança (miséria), porém, mesmo assim, entende que essa característica não exerceu influência revolucionária à sociedade feudal.

Para Sweezy (1977), a transformação do modo de produção feudal dar-se-ia não de forma isolada: “suas forças internas agindo isoladamente não seriam capazes de transformar o velho modo de produção em um novo”. Só se tornou possível após o surgimento processual e intensificado de uma força de fora para dentro do sistema, portanto, externa, caracterizado pelo comércio de longa distância, fator esse que abalou a estrutura da economia feudal de valores de uso, para uma economia voltada à produção de troca, mesmo numa coexistência de uma economia com relações de servidão ou até mesmo de escravidão.

Diferentemente de Dobb (1967) que propôs a tese de que esses fatores são em sua totalidade internos ao feudalismo e no seu conjunto foram importantes para a expansão das necessidades de receita da nobreza, da à busca por novas formas de renda a que denominou de superexploração dos produtores até sucumbir todo o sistema, Sweezy (1977) propõe uma nova interpretação.

Salienta que esse fator sempre existiu no sistema feudal, aumentando de forma exagerada não podendo ser observado como algo natural que se justifique por si mesmo. A explicação para o surgimento da necessidade de

novas fontes de rendimentos se baseia fundamentalmente na tendência do crescimento da nobreza, sem o devido aumento proporcional das terras cultivadas, assim como, face sua apropriação de excedente de produção, a manutenção da nobreza (status e poder) torna-se paulatinamente insustentável:

[escreve] se olharmos para fora do sistema feudal iremos encontrar amplas razões para a crescente extravagância da classe governante feudal: a rápida expansão do comércio a partir do século XI acarretou uma quantidade e uma variedade crescente de bens ao seu alcance (SWEEZY, 1977, p.49).

Coloca que as relações mercantis, seja em maior escala ou vice versa, podem ser efetivadas em qualquer economia primitiva por mais “primitiva” que seja. O comércio feudal era estruturado ora sob a forma de pequenos mercados de aldeões ou por vendedores ambulantes que caracteriza baixa atomicidade, pequeno volume e não influenciava significativamente uma cisão na estrutura das relações do modo de produção:

Vemos assim como o comércio de longa distância pode tornar uma força criadora, dando origem a um sistema de produção para troca ao lado do velho sistema feudal de produção para uso. Uma vez justapostos, estes dois sistemas começaram naturalmente a atuar um sobre o outro (SWEEZY, 1977, p.51).

O novo sistema ao qual se refere trata-se de uma divisão e especialização do trabalho, somada à racionalidade, à troca, à produtividade, à dinamicidade do processo produtivo. Mas esse modo de produção, paralelo, lutava para alcançar sua hegemonia. O comércio, uma vez se estabelecendo firmemente, adquiriu a faculdade de promover seu próprio desenvolvimento que se externaliza, impulsionando as demais forças produtivas.

Para Sweezy (1977), o predomínio do valor de troca na economia, mudava a atitude dos produtores para o produzir/acumular, em que, uma vez se consolidando, é possível acumular renda, dinamizando o processo de acumulação, generalizando a busca ao lucro e da riqueza:

Consequentemente, não só os mercadores e os comerciantes, mas também os membros da velha sociedade feudal adquirem aquilo a que hoje poderíamos chamar uma atitude de homem de negócios em relação aos assuntos econômicos. Uma vez que os homens de negócios sempre tiveram necessidade de mais lucros, encontramos aqui parte da explicação sobre a crescente necessidade da classe governante por novas fontes de receita,

sobre as quais, como vimos tanto insistiu Dobb ao falar do declínio do feudalismo (SWEEZY, 1977, p.52).

Nesse sentido, esta é a verdadeira explicação para a progressiva busca pelos proprietários das terras e nobreza por novas fontes de renda, fatores esses, externos ao modo de produção feudal, concomitantemente, à necessidade de ajustarem-se ao estabelecimento de uma nova ordem econômica., o que acelera ainda mais o crescimento da cidades:

A superior eficiência de uma produção mais altamente especializada, os lucros maiores que se podiam obter produzindo mais para o mercado do que para o consumo imediato, a maior atratividade da vida da cidade para o trabalhador: estes fatores fizeram com que tudo fosse apenas uma questão de tempo, o tempo que o novo sistema, uma vez bastante poderoso para manter sobre os seus próprios pés, levou a impor-se (SWEEZY, 1977, p.53).

É proposto, portanto que haja uma coexistência entre dois modos de produção que se influenciem e rivalizem mutuamente até que na luta a dominação traga a supremacia.

É nessa concepção que se releiria a dinâmica natural de um sistema a outro, contudo, no caso do feudalismo, os eventos não se sucedem dessa forma. O sistema social feudal não era capitalista, mais um sistema em transitório, nem feudal, nem capitalista:

[...] o período intermediário não foi uma simples mistura de feudalismo e capitalismo: os elementos predominantes nem foram feudais nem capitalistas (SWEEZY, 1977, p.55).

Isso traz à tona um sistema intermediário que teve força para fragilizar a estrutura feudal, mais insuficiente para se estabelecer de forma independente, o que denomina como um “sistema de produção pré-capitalista de mercadorias”.

1.1.3 – A transição do Feudalismo ao Capitalismo na perspectiva de Marx

Nos *Grundrisse* e em *O Capital*, ao comentar a transição ao modo de produção capitalista, Marx mostra que à medida que as forças produtivas cedem lugar às relações de produção na condução das transformações, trazem às relações de exploração e de distribuição de poder uma ocupação do núcleo da interpretação e resulta no que só pôde ser alcançado conferindo um peso maior ao papel da luta de classes.

O desenvolvimento das forças produtivas é determinado pela interação de diversos fatores: a constituição de classes, a posição que ocupam na sociedade, a correlação de forças e a forma como se expressa o antagonismo de classe, de forma que o desenvolvimento das forças produtivas é concebido, portanto, sob a dinâmica das relações de produção.

A técnica, segundo Marx, não é vista como um elemento exteriorizado ou acima das classes, mas como algo cujo desenvolvimento é valorativamente positivo, em que o contrário trata-se de uma esfera onde a dominação de classe é exercida.

O estudo de Marx em *Formações Econômicas Pré-Capitalistas* traz um esquema das formações econômicas que precedem o capitalismo, trazendo na exposição a separação entre o trabalho e os meios para a liberação dos elementos indispensáveis à edificação do modo de produção capitalista.

As condições históricas do capital não devem ser buscadas em si mesmas no interior do próprio modo de produção não gerar seus elementos fundadores de modo que eles foram formados ao longo da crise do modo de produção feudal. Dessa forma, a união entre o trabalho e os meios de produção consistia na condição básica para a reprodução da sociedade.

Cada forma de propriedade espelha o relacionamento do trabalhador com os meios de trabalho e o nível de desenvolvimento das forças produtivas. Na propriedade comunal, a terra é o grande meio de subsistência, proporciona meios, os objetos e a localização da comunidade, constituindo-se a base da comunidade e determina as relações entre os homens.

A reprodução da comunidade se consolida mediante o trabalho, dentro da interação homem versus natureza, cujo caráter e finalidade é diverso do trabalho capitalista. Nas comunidades em que a propriedade é comunal, o indivíduo é possuidor de uma fração das terras enquanto faz parte da comunidade. Como a finalidade do trabalho não é a produção da riqueza, mas a manutenção e perpetuação da comunidade, de forma que o indivíduo se reproduz cooperando em trabalhos de interesses comunais. Dessa forma, o indivíduo:

[...] é colocado em condições tais de ganhar sua vida que seu objetivo não será aquisição de riqueza, mas sim a auto-subsistência, sua própria reprodução como um membro da comunidade; como um proprietário de parte do solo e, nesta qualidade, como membro da comuna. A sobrevivência da comuna é a reprodução de seus componentes como camponeses auto-suficientes, cujo tempo excedente pertence, precisamente à comuna, para a guerra, etc. (MARX, 1977, p.266).

O que fica claro nessa passagem é a forma como os meios de produção organizam o processo do trabalho, como cada indivíduo, membro de comuna, dispunha meios pelo trabalho, na garantia de subsistência. Seu tempo excedente, todavia, pertence à comuna. Dessa forma, para Marx, os interesses comunais (reais – imaginários) é que determinavam a intensidade, forma do tempo excedente.

Outra forma pré-capitalista de relevante importância está no papel exercido pelas cidades nas diversas formações sociais. Marx define a cidade como “centro da vida”:

[...] a concentração na cidade proporciona à comunidade como tal a existência econômica; a mera presença da cidade é, em si mesma, algo diferente da simples multiplicidade de casas separadas. Neste caso o todo não consiste apenas na reunião de suas partes isoladas: é uma forma de organismo independente (MARX, 1977, p.269).

As características delineadas em um breve esboço de formas pré-capitalistas foram para apresentar suas especificidades essenciais, contudo Marx propõe similaridades, inicialmente:

[...] apropriação das condições naturais de trabalho [...] a terra como instrumento original de trabalho [...] um laboratório [...] um reservatório de matérias-primas [...] apropriação se efetua não por meio do trabalho, mas como condição preliminar do trabalho. O indivíduo considera as condições objetivas de trabalho como próprias, como a natureza orgânica de sua subjetividade, que se realiza através delas. A principal condição objetiva de trabalho, em si, não se mostra como produto do trabalho, mas ocorre como natureza. De um lado, temos o indivíduo vivo, do outro a terra como a condição objetiva de sua reprodução (MARX, 1977, p.272).

A terra constitui o principal meio de trabalho, onde o trabalhador se apropria da natureza previamente à realização do trabalho, de forma que:

[...] a atitude em relação a terra, a terra como propriedade do indivíduo que trabalha, significa que o homem mostra-se, desde o princípio, como algo mais do que a abstração da terra, que antecede sua atividade e não surge

como simples consequência dela, sendo tanto uma pré-condição de sua atividade, como é sua própria pele, como são os seus órgãos sensoriais [...] quanto pressupostos deste processo de reprodução. A mediação imediata desta atitude é a existência do indivíduo [...] sua existência natural como parte de uma tribo [...] (MARX, 1977, p. 273).

Revela-se que para compreender o processo e a natureza do trabalho nas formações econômicas se sustentam sob a união do trabalho com os meios de produção, em que a natureza é a condição básica e original do trabalho que garante ao indivíduo uma forma objetiva de existência, configurando-se, portanto que a natureza não se manifesta como uma consequência do processo de reprodução do indivíduo, mas pré-condição.

Para que o modo de produção capitalista possa se consolidar. essa estrutura social deve ser transformada sob certos pressupostos:

[...] um dos pressupostos do trabalho assalariado e uma das condições históricas do capital é o trabalho livre e a troca de trabalho livre por dinheiro, com o objetivo e reproduzir o dinheiro e valorizá-lo; do trabalho ser consumido pelo dinheiro [...] não como valor de uso para o desfrute, mas como valor de uso para o dinheiro. Outro pressuposto é a separação do trabalho livre das condições objetivas de sua efetivação [...] dos meios e do material do trabalho. Isto significa que o trabalhador deve ser separado da terra enquanto seu laboratório natural significa a dissolução tanto da pequena propriedade livre como da propriedade comunal da terra assentada sobre a comuna oriental (MARX, 1977, p.274).

Dessa forma, para que o capital possa se consolidar é necessária a capacidade viva do trabalho como existência subjetiva e deve existir uma prévia acumulação de *capacidade, vida de trabalho, assim como possibilitar a extração de trabalho excedente*, sendo necessário que o produtor direto esteja privado dos meios de subsistência, sendo coagido a vender sua força de trabalho.

A formação do capitalismo envolve a separação de elementos anteriormente ligados, entretanto, não se trata da eliminação de um dos elementos, mas da contraposição, surgindo, dessa forma, a contradição entre o capital e o trabalho, por exemplo.

Essa nova contradição corresponde à gênese do modo de produção capitalista, em que, para Marx, é necessário observar que a transposição, das condições do presente à história da origem do capital, é que esconde a exploração capitalista e a justifica.

Marx afirma textualmente que a origem do capital tem sua fonte da riqueza acumulada mediante o comércio e a usura e a base do capitalismo é a contradição entre seus dois elementos constitutivos, o capital e o trabalho. A passagem que constitui a gênese de um desses elementos, o capital e, não do modo de produção como um todo. Dessa forma, para se compreender a gênese e a consolidação do modo de produção capitalista, é necessário apreender os processos; inicialmente produz o trabalhador livre, que se constitui do processo histórico que separa o trabalho das condições objetivas da produção em seguida dos mecanismos que contrapõem este mesmo trabalhador ao capital.

Contudo a mera existência de uma massa de trabalhadores privados dos meios de produção não é condição suficiente para dar origem ao modo de produção capitalista, da mesma forma que o acúmulo de dinheiro nas mãos de indivíduos particulares também não. A rigor, segundo Marx, a mera presença de riqueza monetária acumulada não possibilita a sua conversão em capital.

Dessa forma, é possível a existência no interior do modo de produção feudal de relações mercantis que concentrem dinheiro nas mãos de comerciantes bem sucedidos, por exemplo, mas essa riqueza não pode ser convertida em capital, uma vez que as condições objetivas de produção ainda se encontram ligadas ao trabalho.

Todos os elementos constituintes do capital já se encontravam presentes na sociedade feudal anteriormente à sua aparição. Marx deixa claro que o capital não criou seus próprios, haja vista que esses já existiam, são inerentes, porém, a simples existência destes pressupostos não bastava. Assim, o modo de produção feudal foi quem criou os pressupostos do capital à medida que se desintegrava por intermédio de suas contradições internas, arrancava os meios de produção dos trabalhadores diretos, tornando-os desprovidos de toda e qualquer forma de propriedade, a não ser sua força de trabalho.

A produção capitalista começa de fato apenas onde um mesmo capital individual ocupa simultaneamente um número maior de trabalhadores, onde o processo de trabalho amplia a sua extensão e fornece produtos numa escala quantitativa maior do que antes [...] com respeito ao próprio modo de

produção, a manufatura, mal se distingue nos seus começos, da indústria artesanal das corporações a não ser pelo maior número de trabalhadores ocupados simultaneamente pelo mesmo capital [...] a oficina do mestre-artesão é apenas ampliada (MARX, 1977, p.290).

Podemos chegar à conclusão que o início da produção capitalista é marcado pelo aumento extensivo da produção, não implicando a transformação do processo de trabalho ou o desenvolvimento tecnológico. É pela simples concentração de trabalhadores sobre o domínio de um mesmo capital individual produzem-se, de forma ilimitada, alterações na produção, tornando possível a manifestação de uma força de trabalho média.

1.2 – Abordagens clássicas – específicas.

1.2.1 – Abordagem cultural.

Na visão de Gilberto Freire (1994) a organização brasileira é patriarcal e faz uma distinção dessa constituição que é preconizada a partir dos primeiros sinais da derrocada e desestruturação do sistema de Colônias analisado por Smith (1996). Essa desconfiguração que abrange toda uma lógica mundial, no Brasil, Freire relata a realidade da Colônia submetida ao patriarcalismo oriundo da reprodução de um processo de europeização.

Esse pensamento cultural foi abordado a partir da colaboração do pensamento de Gilberto Freire com uma pequena reflexão sobre a natureza do Estado, a partir do estudo de suas obras “Casa Grande e Senzala” e “Sobrados e Mucambos” e de Sérgio Buarque de Holanda em “Raízes do Brasil”.

Muitos são os segredos do sucesso dos portugueses dentro do processo de “colonização” do Brasil. Um deles é sua “plasticidade”, como diz Freire “sem ideais absolutos nem preconceitos inflexíveis”. Capacidade de adaptação à diversas culturas, seja na escassez de fatores de produção e sua procrastinação face aos extremos relevantes à mobilidade e miscibilidade, de forma se tornar capaz de dominar espaços.

Mas procurando-se realizar uma avaliação pormenorizada, constata-se em Freire (1994) que a cultura ibérica jamais fora exclusivamente europeia,

mas impregnada por outras culturas ou influências oriundas do Oriente (moura, árabe, israelita, indiana, etc.).

Gilberto Freire (2003) mostra que o Brasil por meio dos complexos culturais (econômicos) fora privatizado na sua formação econômica. Nesse sentido, segundo o autor, é na origem que o poder público brasileiro foi privatizado pelos complexos econômicos.

E a família brasileira, patriarcal, que se tornou paternalista, aproximou-se do poder para garantir emprego para os seus e o senhor para perenizar sua legitimidade como chefe de família. A falta de flexibilidade nas estruturas político-administrativas do Brasil é tão intensa chega-se ao ponto de condenar a democracia brasileira.

Essa família para Freire (2003), nem tão pouco o indivíduo, e o Estado e “nenhuma companhia de comércio, é desde o século XVI o grande fator colonizador no Brasil”, a unidade produtiva. O capital que desbrava o solo instala as “fazendas, com escravos, bois, ferramentas, a força social que se desdobra em política”, constituindo-se na “soberba” aristocracia colonial mais poderosa na anunciada América, haja vista que:

[...] sobre ela o rei de Portugal quase reina sem governar [...] Os senados de Câmara, expressões desse familismo político, cedo limitam o poder dos reis e mais tarde o próprio imperialismo ou, antes, parasitismo econômico, que procura estender do reino às colônias os seus tentáculos absorventes [...] mais do que simples revolta de escravos fugidos [...] essa república de mucambos ou palhoças parece ter sido verdadeiro esforço de independência baseado no prolongamento de um tipo parassocialista de cultura, inclusive de economia, em oposição ao sistema patriarcal e de monocultura latifundiária, então dominante [...] e só dificilmente as casas-grandes, os sobrados e o governo colonial conseguiram esmagar a cidade de mucambos [...] foi primeira cidade a levantar-se contra o engenho, essa cidade parassocialista de negros (FREIRE, 1994, p.148).

Na sua visão, a organização brasileira sendo patriarcal domina de forma orgânica os complexos culturais, estes por sua vez, denominados de complexos econômicos.

Esse patriarca, Freire (2003), perdeu poder político com a vinda da família real portuguesa para o Brasil (poder político maior no estamento lusitano). O poder de decidir dentro de seu território estabelecendo novas formas territoriais de dominação agora de forma populista, utiliza da mobilidade

social para promoção da necessária aproximação com o Império e perpetua-se com o poder na família e polariza seus interesses; empenhos esses que resultam da necessidade de inserção dos seus membros familiares no seio do Estado.

Uma das mais aparentes mudanças na organização social do País, desde a chegada ao Rio de Janeiro de D. João VI, vinha sendo precisamente o declínio do poder patriarcal familiar. Como que “substituído nas cidades pelo poder suprapatriarcal”, embora ainda patriarcal em vários dos seus aspectos, não só do Bispo como do regente, do Rei e, finalmente, do Imperador lusitano, conforme argumenta Freire.

Com a transferência da corte portuguesa para o Brasil a partir de 1808, uma das características mencionadas por Freire (2003) trata da estrutural perda de poder político dos patriarcalistas, pois se intensifica uma nova relação de poder com a simples presença do monarca *in lócus* “antimonárquico”, o que o autor interpreta como que:

[...] veio modificar a fisionomia da sociedade colonial; alterá-la nos seus traços mais característicos. Uma série de influências sociais, principalmente econômicas, algumas anteriores à chegada do príncipe, mas que só depois dela se definiram ou tomaram cor, começaram a alterar a estrutura da colônia no sentido do maior prestígio do poder real (FREIRE, 1994, p.106).

Essa forma orgânica estruturada, Freire denomina como “complexos culturais” e, por conseguinte econômicos, portanto, com o advento da “vinda” da família real, surge uma nova lógica em que o patriarca perde poder político de decidir.

No entanto, no sentido de postergar seus interesses eminentemente populistas, utiliza-se da modalidade social para a aproximação com o Império e, conserva-se com um poder centrado na família, polarizando, para seus interesses, a inserção de membros de sua família no Estado.

Objetivamente há o declínio do poder político do “particular” rico, mas que corresponderá em um substancial aumento de poder político apoderado pelo matrimônio com os órgãos e às dependências burocráticas.

Fica claro, no pensamento de Freire (1994), que as diferenças culturais foram extremamente marcantes no Brasil, dialogadas em Sobrados e Mucambos, coexistiram-se sublimadas ao primado lusitano. Rompido e acentuado numa “exclusão violenta de diferenças, na supremacia do elemento europeu, senhoril e urbano, agora nitidamente burguês e capitalista com dominação francesa e inglesa”.

O que mais uma vez releva o pensamento de Castells (2000) em que as identidades forjadas numa primeira instância denominada legitimadora sendo introduzida através de instituições e, concomitantemente, interesses dominantes.

Sérgio Buarque de Holanda (2006) isolou os povos ibéricos nas suas originalidades, configurando-se numa nova modalidade de homem: cordial, ser que não se define pela razão. Esse homem cordial possui características liberais, entretanto, e constitui em seu conjunto “em um burguês” que possui uma ética singular que não se diferencia do pensamento de Freire. De forma que a ascensão do burguês constitui-se na mobilidade social e este é patriarcalista.

Sendo no Estado, nesse sentido, uma continuidade da família, em que Buarque diz nos homens públicos que não distinguem o público do privado, logo, não há uma distinção entre Estado e família. Concomitantemente, a forma herdada pelo tradicionalismo ibérico é condensada por Holanda ao redor dos atributos personalísticos, como aventureiro (não tem razão), do ser rural, desleixado, por exemplo:

O quadro familiar é nesse caso, tão poderoso e exigente, que acompanha aos indivíduos mesmo fora do recinto doméstico. A entidade privada precede sempre neles à entidade pública. A nostalgia desse quadro compacto, único e intransferível, onde prevalecem sempre e necessariamente as preferências fundadas em laços afetivos deixaram vestígios patentes em nossa sociedade, em nossa vida política, em todas as nossas atividades. Representando, como já notamos o único setor onde o princípio de autoridade é indisputado, a família colonial fornecia a idéia mais normal do poder, da respeitabilidade, da obediência e da submissão. Resultava dessa circunstância um predomínio quase exclusivo, em todo mecanismo social, dos sentimentos próprios à comunidade doméstica, naturalmente particularista e antipolítica, uma invasão do público pelo privado, do Estado pela família. Explicam-se largamente, com isso, a nossa adaptação difícil ao princípio do Estado Democrático (HOLANDA, 2006, p.88).

Uma das características mais marcantes pelo pensamento de Holanda (2006) trata-se do estabelecimento de diferenças nas formas de colonização brasileira e espanhola. Argumenta que as colônias espanholas na América foram planejadas e construídas no sentido de apropriar-se inicialmente do interior, para a costa. Assim como realizar uma gestão holística assegurando-se por meio do predomínio militar, econômico e político os interesses, já citados por Smith (1994), da metrópole sobre as terras da América conquistada transversalizando o controle com a geração de núcleos estáveis de povoação de forma ordenada, e que:

O Estado não é uma ampliação do círculo familiar e, ainda menos, uma integração de certos agrupamentos, de certas vontades particularistas, a família é o melhor exemplo [...] não existe, entre o círculo familiar e o Estado, uma gradação, mas antes uma descontinuidade e até uma oposição [...] a indistinção fundamental entre as duas formas é prejuízo romântico que teve os seus adeptos mais entusiastas durante o século XIX [...] só pela transgressão da ordem doméstica e familiar é que nasce o Estado e que o simples indivíduo se faz cidadão, contribuinte, eleitor, elegível, recrutável e responsável, ante as leis da Cidade. Há nesse fato um triunfo do geral sobre o particular, do intelectual sobre o material, do abstrato sobre o corpóreo e não uma depuração sucessiva [...] A ordem familiar, em sua forma pura, é abolida por uma transcendência (HOLANDA, 2006, p.153).

Uma característica imprescindível advinda dessa análise do que tange o círculo familiar e o Estado tornando-se condizente é a questão da noção do prolongamento da comunidade doméstica. O Estado firmado no Brasil, portanto, Holanda qualifica como patrimonial.

Disso resulta para “aquele” que apropria do público, tornar-se um ser mutante de forma que seus interesses particulares, assim como as funções, empregos e benefícios, por exemplo, que o mesmo auferir por meio de sua função pública, relaciona-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses sociais objetivos.

Outra característica predominante trata de uma característica marcante do objeto de estudo, o desleixo ibérico, desdobrando-se numa marca clara de sua despreocupação seja nas edificações, vias de acesso. Nesse sentido, a ação administrativa de Portugal é “[...] puramente repressiva, policial, e menos dirigida a edificar alguma coisa de permanente do que absorver tudo quanto lhe fosse de imediato proveito” (HOLANDA, 2006, p.107).

A formação do Brasil pelos olhos de Holanda demonstra alguns atributos, para nós, herdados do processo ibérico de colonização. Trata-se da forma menos europeísta tratada sob a forma da não vinculação do pensamento protestante como “apreço à atividade utilitária”, ou à “virtude da “moderna religião do trabalho”.

Logo desprovido dessa qualidade racional, tornando-se singular aventureiro que caracteriza a cultura da personalidade ibérica. Nesse sentido, Holanda defendia uma revolução “um desterro” popular porque o Estado não representa os anseios de uma sociedade democrática.

1.2.2 – Abordagem política.

No sentido de levantar a gênese do pensamento político do Brasil, considerando que essa construção se processa dentro de uma dimensão local e processualmente histórica, a política brasileira será analisada sob diferentes olhares a partir das análises de Raimundo Faoro em “Os Donos do Poder”; Francisco José de Oliveira Vianna em “Evolução do povo brasileiro” e “Populações Meridionais do Brasil; Ilmar de Mattos em “O tempo Saquarema: a formação do Estado imperial” e José Murilo de Carvalho em “A formação das almas” e “Os Bestializados”.

Raimundo Faoro (1958) testemunha como historiador, analisando as perspectivas da identidade do Brasil a partir das estruturas que nortearam a formação econômica, social e política, delineando de uma forma abrangente as circunstâncias conjunturais desse desdobramento brasileiro.

Para Faoro (1989), o Estado brasileiro não foi constituído organicamente na sua concepção, assim como não fora resultante dos desejos da sociedade interna. Entende que os quadros e a formação administrativa do Estado brasileiro foram importados de Portugal de forma que tal como a sociedade portuguesa, os brasileiros foram esculpidos, moldados na sua estrutura por uma forma estamental que se define como uma estratificação fechada das classes sociais denominadas patrimonialistas.

Uma das razões da frustração do aparecimento da cultura brasileira desencadeada pela falta de autonomia, e do anacronismo das instituições brasileiras sustentadas por um estamento “anacrônico”. A emancipação política e cultural é externa à sociedade de forma que não há nação para o povo, mas sim, um movimento inerte e contínuo, perpétuo dos interesses de um estamento que Faoro classifica como burocrático.

Portanto, Faoro (1989) vincula-se a um grupo de investigadores que questionam o particularismo ou privatismo como dominante no Brasil. Contrapõe-se, portanto, aos que defendem o poder, cuja tendência deixa de ser o da função política para ser o da função privada.

Em “Evolução do povo brasileiro” e “Populações Meridionais do Brasil”, Francisco José de Oliveira Vianna (1973) chama a atenção para o fato o Brasil ser constituído organicamente, contudo, às avessas, sem a participação do “povo”.

Criticou arduamente relatando que “o Brasil teve coroa antes de ter povo”, “leis antes de possuir indivíduos para obedecê-las”, “teve parlamentarismo antes de ter eleição”, “faculdades antes de possuímos ensino fundamental”, “empréstimos antes de termos riqueza”, “teve república antes de ter o voto universal – apenas 4,0% da população”, “teve artistas antes de ter arte”, “tivemos salões antes de ter arte popular”, assim sendo, a elite fez o que quis sem a participação do “povo”, mas:

Coube à Revolução o mérito insigne de elevar a questão social – até então relegada à jurisdição da polícia nas correrias da praça pública à dignidade de um problema fundamental do Estado. E dar-lhe um conjunto de leis, em cujos preceitos dominam, com um profundo senso de justiça social, um alto espírito de harmonia e colaboração. Toda essa legislação social, de que este livro nos dá uma lúcida síntese, tem sido orientada neste sentido superior [...] o problema social no nosso país não existe e para os quais todo o nosso esforço no sentido de resolvê-lo não tem tido outro efeito senão o de criar uma série de questões puramente artificiais, porque inteiramente incompatíveis com a nossa estrutura econômica, ainda pouco evoluída [...] o problema social não é um problema exclusivo aos povos capitalistas [...] é um problema universal [...] existe aqui, como existe em qualquer povo civilizado, cristão ou não [...] não podemos afastá-lo sob a frívola alegação de que as questões, que ele encerra, são estranhas ao espírito do nosso povo e à nossa organização econômica (VIANNA, 1956, p.11).

O Estado, portanto, sob a dimensão política não foi enquanto colônia, república e federação, interventor pela integridade social. Nesse sentido, remete-se à predominância, aos interesses privados em detrimento à importante integração social. A consolidação é consubstanciada por meio da legitimação dos interesses da elite por meio do Estado. Havendo, portanto, uma legitimação de uma elite cultural de interesses singulares, privatizando o bem “comum” de Estado:

Essa organização administrativa e política, que assim se constitui, não é, então, como a da sociedade americana, “uma criação consciente dos indivíduos”. Não emana da própria sociedade. Dela não surge como uma transformação do seu todo no tempo e no espaço. É uma espécie de carapaça disforme, vinda de fora, importada (VIANNA, 1973, p. 255).

Demonstra que o liberalismo político no Brasil sustentava-se em “idéias fora do lugar” ou às avessas. Esse liberalismo é amparado pela idéia de que “o povo brasileiro não age como povo, e sim, como massa” prevalecendo-se pelo seu individualismo que constitui na tese do “insolidarismo” social brasileiro.

Vianna identificou algumas características sociais, e da cultura política da sociedade brasileira que permanecem recorrentes no pensamento social mais geral, não só naquele definido como autoritário, de forma que nos tornamos uma sociedade autoritária e temos um Estado autoritário sustentado em instituições autoritárias.

Estes são déficits societários dentro de sua perspectiva: carência de certos atributos de consciência política do povo, fraco sentimento coletivo, falta espírito público, falta sentimento de pertencimento comunitário, falta substrato social para a construção de instituições políticas modernas. Isso é uma representação negativa da realidade brasileira.

Oliveira Vianna (1973) possui uma estreita concordância que as questões da existência de identidades regionais e entende que havendo uma manutenção de tais identidades como um pressuposto para a construção de uma identidade nacional torna-se, ao mesmo tempo orgânica e diversificada e assume uma enfática defesa do regionalismo.

Perspectiva oposta é a própria existência dessas identidades a sobrepor-se a uma identidade nacional em processo de construção por parte do Estado que constitui obstáculo a esse processo, conclui Vianna (1973).

A descentralização política colabora com a manutenção dessas identidades que, para Vianna, tem sua origem rural e fortalecem tal obstáculo, enquanto o centralismo autoritário é visto pelo autor como o único instrumento político capaz de dar organicidade a uma sociedade cindida em regiões com identidades e características divergentes.

Por outro lado, a centralização administrativa seria incapaz de lidar, de forma adequada, com as demandas específicas, para cada região, dadas à sua própria diversidade. Temos, então, uma perspectiva autoritária e centralizadora atenta, ao mesmo tempo, à diversidade regional e cultural.

Ilmar de Mattos (1987) surpreende através de uma tese com respeito à concepção do Estado brasileiro, numa provocação férrea ao pensamento de todos os demais brilhantes autores. Contrapõe, sobretudo, ao pensamento de Faoro (o Estado fora importado de Portugal) quando diz que o Estado brasileiro foi feito aqui mesmo.

Em sua tese, tanto as elites brasileiras como as classes estiveram presentes o tempo todo na sociedade brasileira. E esse mesmo “povo” participou da formação do Estado com as elites no mesmo tempo. Um Estado forte para fora e fraco para dentro, constituído:

no Brasil imperial, “saquarema” com a designação mais geral de membros do partido conservador, cujos dirigentes saquaremas, [...] exerciam, por meio do Estado e de suas ações, uma direção intelectual e moral que se refletia num projeto político hegemônico balizado pelos princípios de ordem e civilização [...] tal direção buscava tocar o projeto de construção de um Estado que fosse capaz de manter, ao mesmo tempo, o funcionamento da economia mercantil e escravista e os privilégios da classe senhorial (GAMBI, 2009, p.2).

Na interpretação de Mattos (1987), o período é abordado como fase do Império no Brasil e relacionado numa conjuntura emancipatória. Em um fortalecimento político holístico em que a ação política é levada a efeito por “colonizadores” e “colonos” indiferentes aos anseios lusitanos no Brasil.

Demonstrando, segundo o autor em questão que o interesse é comum e opera com expectativas, valores e imagens referidos a uma “dupla herança - a de um território e a de uma denominação”, “Império do Brasil”.

José Murilo de Carvalho (1990), na sua obra “A formação das almas”, pretende discutir a questão dos símbolos brasileiros. Símbolos esses que representariam no plano político a legitimação de um “novo regime”. Tem como objeto analisar os primeiros anos da República os quais foram desvelados à sociedade a partir do positivismo francês como um pensamento que primou na formação política do Brasil. Introduce com a impregnação ideológica que persiste na cultura brasileira como a questão dos heróis nacionais, a bandeira o hino. Em suma, colocar à tona não apenas as questões relevantes à República e seu significado, mas também, às “manipulações do imaginário social”.

Em “Os “Bestializados”, Carvalho (1987) introduz uma indignação dizendo “que não nos interessa aqui discutir em que medida a observação correspondia à realidade, isto é, em que medida o povo participou ou não da Proclamação da República”.

Segundo ele o “Brasil não tem povo” e fica oportuno e adequado operar dentro de um momento tão fecundo para grandes observações, haja vista que o momento de transição do Império para a República põe à tona uma “profunda” mudança no que tange ao regime político pós-independência. E quais as particularidades que serão definitivamente reconhecidas, pois, para Carvalho (1987), “A República, na voz de seus propagandistas radicais [...] a ideologia é prescindida “com a irrupção do povo na política, na melhor tradição da Revolução Francesa de 1789”, e deixa claro que o processo de reurbanização é flagrado no Rio de Janeiro concernente de intensos processos de imigração, de estrangeiros, dos problemas que são reconhecidos com os processos de crescimento dos grandes centros urbanos. Agravados ao aumento do custo de vida que era agravado pela imigração que ampliava a oferta de mão-de-obra e acirrava a luta pelos escassos empregos disponíveis.

1.2.3 – Abordagem sociológica

A concepção do Estado para Florestan Fernandes (1958) é observada sociologicamente e nota-se que dialoga com Gilberto Freire, Sérgio Buarque de Holanda, Faoro, Furtado, Weber e Marx haja vista que relata que a revolução em outros países fora proveniente de uma “ruptura”. Aqui com quinhentos anos de “revolução burguesa” demonstra apenas uma continuidade sem o rompimento da heterogeneidade social. E essa burguesia está no poder no Brasil sendo composta de três extratos, respectivamente: o primeiro composto por fazendeiros, o segundo dos industriais, sobretudo formado por imigrantes e finalmente do terceiro constituído de comerciantes, ficando evidente que:

na história do liberalismo e da pseudodemocracia do Brasil, os grandes fazendeiros, industriais, comerciantes e banqueiros já falaram muito. A classe média e o operariado disseram algumas palavras. Os trabalhadores da terra são a grande voz muda da história brasileira (FERNANDES, 1981, p.123).

O extrato social composto por fazendeiros, segundo Florestan, são “homens do passado voltados para o passado”, fica reinventando o passado a todo o momento não admitindo reformas. Sendo, portanto, altamente conservador, possuindo uma visão circunscrita à sua sociedade desde que inserida em sua concepção de mundo que reside aos seus interesses eminentemente particulares.

O industrial imigrante, assim como o comerciante são apolíticos, desarticulados, voltados apenas para seu negócio, inteiramente voltados para o mercado. Essa classe seria política e ideologicamente desarticulada, subordinada que estava aos desígnios de um Estado controlado pelas elites agrárias, face às quais não manifestava sinais aparentes de contradição.

Nesse sentido, a revolução burguesa do Brasil, no pensamento de Fernandes (1981), não tem autonomia, pois a burguesia já tornou o Estado dependente aos interesses externos, sob o domínio estrangeiro. O governo é uma heteronomia. E enquanto prevalecer a heteronomia, o Estado não pode tomar decisões que prevaleçam os objetivos internos.

Fernandes (1981) quando pensa neologicisticamente a partir da expressão heteronomia – dependência, ou perda da autonomia - definiu por meio do conceito de capitalismo dependente, em seguida, de capitalismo numa das formas específicas de uma das fases do seu desenvolvimento.

Nesse sentido, esse conceito é ao mesmo tempo estrutural, processual e histórico e define-se como parte de um determinado “sistema de produção”, usando-se a expressão pela qual em sua produção, Fernandes (1958) o designava preferencialmente, o capitalismo. Como parte desse “sistema” num determinado momento do seu desenvolvimento na história, o capitalismo monopolista.

E como parte que é uma de suas especificidades nessa fase, parte heterônoma ou dependente do capitalismo monopolista, onde este não formula uma “teoria da dependência”, mas a sua formulação do “capitalismo dependente” constitui-se numa contribuição teórica acerca da teoria do desenvolvimento capitalista.

Para Cardoso (1977), o subdesenvolvimento brasileiro é uma causa política, e não, econômica de forma que não existe oposição entre centro e periferia. Dessa forma existem interesses compartilhados entre centro e a periferia.

Assim, o interesse maior de Faletto e Cardoso é procurar esclarecer algumas contradições, “possibilidades” e possíveis formas do desenvolvimento econômico em países que mantêm relações de dependência com os pólos “hegemônicos do sistema capitalista” e, na mesma interação, constituíram-se como nações onde se organizam os “Estados Nacionais”, em que, concomitantemente, como todo Estado, aspiram à soberania:

[...] o estado surge como um instrumento não só de regulação do sistema industrial, mas também como instrumento direto de sua constituição, através da criação de empresas públicas, autárquicas ou paraestatais [...] E o que é ainda mais marcante, não apenas os ramos tradicionais das indústrias básicas foram fomentados e inclusive criados pelo poder público, mas até indústrias de bens de consumo permanente, como a automotriz e as indústrias de bens intermediários, encontrou no Estado, durante as fases iniciais da instalação desses ramos industriais, seu protetor direto [...] (CARDOSO & FALETTO, 1977, p. 35).

Dessa forma:

Em certo sentido, as influências políticas prevaleceram sobre as econômicas na definição do processo de industrialização por parte dos grupos que subiram ao poder depois de 1930 [...] A preocupação de formar um mercado interno capaz de estimular o desenvolvimento e de conduzi-lo posteriormente para uma expansão auto-sustentada não surgiu nem se transformou em política efetiva a partir dos setores empresariais (CARDOSO & FALETTO, 1977, p. 35).

Como os autores definem que se pudesse dizer tal como em uma economia de enclave, posta em um espaço periférico, entendida como toda aquela sendo dependente de capital e tecnologia exógenos, atraídos mediante vantagens competitivas estáticas (fundamentalmente incentivos fiscais). De modo que as decisões de investimento dependem, ainda que parcialmente do exterior, e do consumo interno.

Dessa forma, o problema central das economias dependentes é resultante de um processo de mudança que ficou nas mãos de burguesias “impotentes”, ou apolíticas, desarticuladas, voltadas apenas para seu negócio, inteiramente voltados para o mercado perante o imperialismo, mas onipotentes, entretanto, para impor unilateralmente a sua vontade ao conjunto da população.

O desenvolvimento dependente foi produto de burguesias incapazes de levar às últimas conseqüências a revolução burguesa nacional e a revolução democrática. Como a sobrevivência da burguesia dependente condiciona-se pela perpetuação da superexploração do trabalho e da dilapidação dos recursos do país, ela faz o possível para manter o povo afastado do cenário político.

Nessas condições, como salienta Cardoso (1977), “deu-se um processo de deslocamento entre o Estado e a Nação”. A Nação confunde-se pela ótica e anseios das classes dominantes com o Estado perpetuando-se solidariamente com as demandas e os desejos destas, persuadindo o interesse público com a lógica das aziendas para a sua proeminência e defesa.

O Estado, entretanto, para se comportar como uma nação deve inicialmente ser totalmente contra o empreguismo; não permitir de maneira absoluta qualquer abertura econômica; fazer uma promoção política em prol da

sociedade de forma que se tornaria forte para fora e forte para dentro e, finalmente, conservando os interesses sociais com o Estado forte.

1.2.4 – Abordagem econômica

Dentro do pensamento econômico de Celso Furtado com algumas de suas observações dentro de três obras respectivamente: A Economia Brasileira (1954), Desenvolvimento e Subdesenvolvimento (1961), Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico (1967). Ainda com a contribuição do economista Caio Prado Júnior por meio de sua contribuição em “A evolução política do Brasil (1933)”, a “História econômica do Brasil (1945)” e “História e desenvolvimento (1972)”, cujos pensamentos em sua essência procuram interpretar que:

o processo de ocupação e formação do espaço econômico brasileiro, com grandes descontinuidades temporais e geográficas, levou, ao longo de mais de três séculos, à constituição de um verdadeiro mosaico, com cada região produtora se vinculando precariamente aos portos, mas com reduzida ou inexistente vinculação inter-regional no país. Estes processos históricos – a herança colonial e escravista –, aliados à dimensão territorial do país, seriam determinantes na configuração regional brasileira, marcando-a até os dias de hoje (FURTADO, 1964; PRADO JR., 1964).

Celso Furtado, quando escreveu “A Formação econômica do Brasil” em 1959, reflete que o que se produzia era fruto de interesses exteriores ao Brasil, não se trabalhava para a criação de mercados para os produtos do país. Noutro pensamento teórico que se deu com seu livro “Desenvolvimento e subdesenvolvimento” (1961), já, na introdução, destaca sua atividade como economista da CEPAL bem como as atividades que o levaram a “aproximar a Análise Econômica do método histórico” e a “adotar um enfoque estrutural dos problemas econômicos”.

A preocupação de Celso Furtado (1959) era a de criticar as teorias desenvolvidas nos países centrais e construir uma teoria alternativa capaz de explicar a realidade brasileira ou latino-americana. Furtado e a CEPAL (1961) foram bem sucedidos, inclusive porque menos comprometidos ideologicamente com a burguesia.

Mas não há dúvida de que o projeto de industrialização da CEPAL e o projeto de construção nacional sob a liderança da burguesia nacional e do Estado possuíam muitos pontos em comum. As idéias de planejamento e de industrialização substitutiva de importações eram centrais em ambos, portanto possuem uma postura estruturalista.

A proposta Cepalina de Presbish, como um dos importantes interlocutores, concomitantemente, e o pensamento de Celso Furtado (1961) está aliado às políticas formuladas por Georg Friedrich List em que tentaram traduzir a partir do início da era Vargas transformações significativas no Brasil, como também, na América Latina, Ásia e África.

Para List apud Hugon (2009, p.350), os países passam por estágios diferentes e sucessivos de evolução econômica. Uma comunidade primitiva vai passando sucessivamente do estágio selvagem ao pastoril; deste, ao estágio agrícola. E dessa etapa “simples” passa a nação ao “estádio” agrícola-manufatureiro, para assim, alcançar, o estágio “agrícola-manufatureiro-comercial”. Essa evolução, portanto, para List se processa desde o estágio primitivo até o que denomina estado “normal”.

Essa lei defendida por List, denominada “lei de evolução” apresenta uma exceção. Se é fato que todos os países podem evoluir até atingir o “estádio” agrícola, apenas os países da zona temperada têm a possibilidade de prosseguir na sua processual evolução até alcançar os “estádios” superiores.

Outra importante característica de List para Celso Furtado (1961) e a CEPAL trata-se da política protecionista. Para ele, esta deve visar a defesa da indústria e não à agricultura. E isso, por um lado, em virtude de acarretar a proteção da produção agrícola, a elevação do custo de vida e, conseqüentemente, dos salários, o que dificultaria a criação das manufaturas, o que chega à conclusão de que a concepção de List é orgânica. Uma provável falta de abastecimento, ou um déficit temporário representa para a nação, o mesmo que, para o indivíduo, a aprendizagem industrial.

Assim, devido ao esgotamento do dinamismo do desenvolvimento industrial sustentado pela substituição de importações (protecionismo de List),

demonstrou a médio e a longos prazos uma situação de estagnação estrutural ou mesmo como desencadeando uma caso de insuficiência dinâmica.

Pode ser considerado, assim como em Matos & Teixeira (2004) que as principais contribuições de Furtado à abordagem estruturalista são consideradas em três aspectos principais: a inclusão da dimensão histórica; a análise das relações entre crescimento e distribuição de renda e a ênfase do sistema cultural como característica específica do subdesenvolvimento das economias periféricas.

Considerando-se, portanto, como mais uma contribuição teórica de Furtado (2007) a ênfase dada ao aspecto regional como limitante de um projeto nacional-integrado de desenvolvimento.

O que, na dimensão histórica, Furtado apreende a necessidade de justificar as razões das diferenças nos países na América Latina, conseqüentemente, no Brasil apresentando uma explicação na história por meio de sob uma circunstância estruturalista das suas formações econômicas.

Sendo que a ruptura com as oligarquias, a interação do Estado com uma participação efetiva, bem como o desenvolvimento por meio de inovações científicas que melhoram a qualidade da produção, a produtividade com uma maior oferta de bens e serviços para consumo da sociedade, que pode ser resumida pela seguinte observação:

[...] começo com uma reflexão de outro mestre, o professor Fernando Novaes [...] diz ele, em seu livro de ensaios Aproximações, que embora seja um lugar-comum afirmar que o Brasil é fruto da colonização européia, nem sempre se levam na devida conta todas as implicações envolvidas nessa assertiva [...] Adam Smith incorreu no vício da má abstração, típica dos economistas, ao reduzir o mercantilismo a uma lamentável confusão entre riqueza e acumulação de ouro e prata mediante políticas protecionistas de comércio exterior [...] nada mais falso [...] as invectivas de Smith exprimiam a necessidade justificar, no final do século XVIII, o caráter “natural” do mercado auto-regulador e as vantagens de se desvencilhar o comércio exterior do Estado [...] e na etapa mercantil do capitalismo, prevalecia, sim, o “artificialismo” da política [...] cabia ao Estado nacional manter a operação do sistema colonial (FURTADO, 2007, p.12).

Furtado (2007) ainda explicita que nessa atuação do Estado de manter a operação do Sistema Colonial, coubesse, também, o financiamento do tráfico de escravos, bem como da escravidão nas colônias de forma tida como

simultânea no sentido de criar condições para a liberação de “mão-de-obra na metrópole, garantir a expansão do mercado nacional e protegê-lo da incursão hostil de outros Estados rivais”. Dessa forma, garantiria mediante a acumulação de reservas monetárias, de oferta de crédito para o financiamento da dívida pública e propiciar a expansão da manufatura, a industrialização doméstica.

Dialoga com a indispensável distribuição de renda que se torna vital face os obstáculos institucionais relacionadas com a persistência de formas anacrônicas de sua distribuição provocando uma insuficiente capacidade face ao consumo e ao investimento. O que do ponto de vista cultural pressupõe que o Estado assim como a sociedade deverá viver de acordo com a sua realidade renegando-se aos padrões dos países tidos como do “centro”, defendendo as políticas regionais como encontro do Estado face às desigualdades regionais, justificando a formação “histórico-estrutural” e econômica do Brasil.

Para o economista Caio Prado Junior, na “Evolução política do Brasil”, o Brasil surge como uma parte da expansão mercantil nascente do capitalismo europeu, o eurocentrismo. De forma que sua constituição dar-se-á de fora para dentro, de cima para baixo, no atendimento às necessidades primárias, por exemplo, do açúcar, do algodão e do café, por exemplo, bens agrícolas eminentemente tropicais.

Prado Júnior (1999) foi um inovador com o seu pensamento sobre a historiografia brasileira. Provoca uma cisão, uma ruptura na forma da constituição do pensamento e do estabelecimento do Estado nacional, dos cenários, da tutela, das questões concernentes à nacionalidade (mitos), elemento de uma identidade nacional, ou também, como à formação da sua cultura, descritos e mencionados anteriormente em Holanda e Freire. Assim como, a partir de outros estudiosos não mencionados que buscaram estudar o Brasil, o Estado e sua sociedade a partir de comparações entre o Brasil com o resto do mundo sob questões de desenvolvimento entre nações ricas e pobres.

Sua inventividade atravessou um lado ainda não discutido, não trazendo análises comparativas, ou pertinentes às questões de identidade ou cultura –

introduziu o pensamento econômico ao cenário e seus coadjuvantes processos.

Avaliando-se o que já foi discutido, pode-se facilmente entender que a colonização do Brasil foi consubstanciada por meio do latifúndio, do escravo (o escravismo) e da monocultura, seja do algodão, do café e do açúcar, essa colonização, sua estrutura, fez-se o Estado e povo brasileiro:

Conforme descreveu com clareza Caio Prado Júnior, o sentido da colonização foi sempre fornecer produtos primários da agricultura tropical ou da mineração ao mercado externo europeu. Para isso, criaram os portugueses o primeiro exemplo bem-sucedido do que, em inglês, veio a se chamar o *plantation system*, sistema produtivo baseado no latifúndio das sesmarias, cultivado pelo trabalho do escravo africano. Como colônia de exploração, o futuro país já nasceu integrado, de maneira subalterna e não-autônoma, à economia mundial da época (RICUPERO, 2009, p.43)

Deliberadamente, Prado Júnior (1999) muda uma ordem dizendo que não fora o processo de colonização que fez o povo e o Estado brasileiro. Foi o latifúndio, a monocultura e o trabalho escravo é quem realizou a colonização, resultando-se como “fruto” de uma estrutura econômica, como salienta Júnior (1999, p. 48), “não foi a colonização que empreendeu e desenvolveu a exploração canavieira, a grande lavoura, o aproveitamento de sua exploração canavieira, e sim, o contrário, foi essa exploração que deu origem à colonização e ao Brasil”.

Para o economista Prado Júnior (1999), as colônias estão intimamente ligadas ao seu passado, para um passado que ainda não passou. Adam Smith, assim como Prado Júnior relaciona o significado das colônias, Smith chega a caracterizar a importância que estas representam para a economia européia, principalmente, o que estabelece uma conclusão deveras importante: a colonização brasileira, tratando de nosso estudo, teve um sentido:

[...] se vamos à essência de nossa formação, veremos que na realidade nos constituímos para fornecer açúcar, tabaco, alguns outros gêneros; mais tarde ouro e diamantes; depois algodão, e em seguida café, para o comércio europeu. Nada mais que isto. E com tal objetivo, objetivo exterior, voltado para fora do país e sem atenção a considerações que não fossem o interesse daquele comércio, que se organizarão a sociedade e a economia brasileira (PRADO JUNIOR, 1999, p.20).

Nesse sentido, a colônia vive dos interesses da Europa e dos Estados Unidos da América. Surge em função dos interesses europeus e do mercado internacional, de modo que:

[...] o Brasil viveu no curso de toda a sua história e ainda vive em função das flutuações dos mercados longínquos que podem fazer sua fortuna ou sua miséria. Somos obrigados a sofrer passivamente as vicissitudes de uma conjuntura completamente estranha. Nisso está a substância e a essência da formação e evolução da vida social e do Estado brasileiro. Os Estados Unidos tem outro sentido, e a colonização também ira marcar diferentemente todas as esferas da vida social norte América (PRADO JUNIOR, 1999, p.33).

Logo todas as colônias para Caio Prado Júnior (1999) estão intimamente ligadas com o seu passado. No seu livro, cita a contemporaneidade, dessa forma o passado a que ele se refere condiciona-se sob três aspectos, respectivamente: no sentido, por estar voltado para fora; o escravismo persistente, mas noutra variação, atual em favelas, por exemplo, e a organização do Estado que é o “fruto” desse processo.

Se nossa herança é que prevalece sobre todas as demais, nosso sentido de produção de monocultura, de produtos para outros povos foi realizado sobre a tutela do escravismo e, este, e o escravismo é uma herança que se sobrepõe sobre todas as demais heranças do brasileiro.

O brasileiro é diferente porque aqui foi escravista e não houve a transição ainda, não houve, todavia a recolocação dos cidadãos e os escravos não foram embora como define Saigbe (1983), os *Libertys*, na África, fruto do retorno dos escravos americanos à sua origem. Mas assim como o Brasil teve que pagar sua dívida para sua autonomia e também foi concebido na concepção, assim como na sua contemporaneidade, desprovido sem juízo de valor, de forma que o Brasil e, conseqüentemente, o Estado brasileiro parece um “caleidoscópio de muitas épocas”, modos de pensar e agir diferente.

1.2.5 – Abordagem antropológica.

“O Povo Brasileiro é antes de qualquer coisa um mestiço”, dentro do pensamento antropológico de Ribeiro (1955). Mas antes de mestiço, deixa claro que o Brasil e os brasileiros, na sua processual elaboração (gestação) como “povo” emergem de uma interação do “invasor” lusitano com os

brasileiros residentes, agregados a negros africanos, em que “uns e outros aliciados como escravos”, traduzindo em síntese que:

[...] o primeiro brasileiro consciente de si foi, talvez o mameluco, esse brasilíndio mestiço na carne e no espírito, que não podendo identificar-se com que foram seus ancestrais americanos – que ele desprezava -, nem com os europeus – que o desprezavam -, e sendo objeto de mofa dos reinóis e dos luso-nativos, via-se condenado à pretensão de ser o que não era nem existia: o brasileiro (RIBEIRO, 1995, p.128).

Esse “povo novo” ainda que novo no processo histórico de um modelo estruturado inaugura sua singularidade frente à “servidão” continuada perante o mercado mundial. Servidão essa consubstanciada como provedor dos interesses ultramarinos de bens para a avareza mercantilista do mercado mundial ávido pelas riquezas coloniais.

Para Ribeiro (1955), “ao contrário da Espanha, Europa, Guatemala e América”, estas são sociedades dilaceradas por conflitos étnicos, ou “interétnicos” os brasileiros incorporam numa nação unificada não afetando o destino nacional. Contudo, apesar dessa singularidade única de uniformidade social, de uma unidade nacional, contradições subliminares demonstram um contra-senso e antagonismos que subsistem integrados a uma unidade nacional.

Disso resulta como subjacente à uniformidade cultural brasileira, uma estratificação social, uma profunda “distância social”. Para Ribeiro (1995), o povo brasileiro não surge no Brasil de formas anteriores de sociabilidade, conjugam-se para atender suas necessidades organizadas de sobrevivência e progresso. Em que o distanciamento étnico-cultural gera uma unidade nacional, no primeiro estamento vêm as “elites dirigentes”, lusitanas, após, as “lusobrasileiras e, por final, “brasileiras, viveram sempre e vivem ainda sob o pânico do alçamento das classes oprimidas”.

Outra modalidade de conflitos descrita por Ribeiro (1995) que envolve as populações brasileiras trata-se do seu caráter fundamentalmente classista, pois se enfrentam os privilegiados donos de terras, da propriedade dos meios de produção, na maioria brancos e, do outro lado, “as grandes massas de trabalhadores, estas majoritariamente mestiças ou negras”.

Deixa claro que o sentimento generalizado da época é que seria necessário tornar a sociedade responsável pelas crianças e anciãos. Porém isso só se alcançará com garantia de pleno emprego, que supõe segundo Ribeiro, por meio de uma reestruturação agrária, pois é o lócus para a multiplicação das oportunidades de trabalho produtivo.

Contudo nessa “empresa Brasil” não há sequer um sinal que esta “vontade” seja alcançada, pois:

[...] a ordem social brasileira, fundada no latifúndio e no direito implícito de ter e manter a terra improdutivo, é tão fervorosamente defendida pela classe política e pelas instituições do governo que isso se torna impraticável [...] é provável que a UDR, que representa os latifúndios no Congresso, seja o mais poderoso órgão do Parlamento [...] é impensável fazê-la admitir o princípio de que ninguém pode manter a terra improdutivo por força do direito de propriedade, a fim de devolver as terras desaproveitadas à União para programas de colonização (RIBEIRO, 1995, p.201).

E conclui ao contrário do que acontece a vários outros países, que têm e guardam “dentro de seu corpo” contingente “continente pela heterogeneidade” -opostos à identificação nacional. No Brasil esses “contingentes” esquivos e separatistas não se encontram dispostos a se organizar em quistos.

Contudo essa conotação é distinta ao pensamento de Prado Júnior (1999), quando explicita que esse brasileiro é desprovido de juízo de valor, como fora discutido anteriormente. As diretrizes do povo brasileiro estão muito longe, são de fora, externas ao “povo” e à “nação” e, sob a “batuta” do escravismo analisado por Caio Prado Júnior (1999), resultou na formação da nossa herança de escravismo e nos constituímos num povo diferente que ainda não conseguiu realizar a transição.

A gênese que define a sociedade colonial é a mesma que constituiu a sociedade moderna atual da produção do trabalho, a economia do país, a vida social, a política, a cultura e a educação e isso propicia entender a constituição da identidade do brasileiro.

O escravo, do ponto de vista político, e como massa, jamais teve um papel ativo e de vanguarda e, diante disso, para Prado Júnior (1999) nos constituiu uma herança como um povo rebelde. A própria abolição se deu

alheia, tudo debaixo de uma conspiração, num silêncio de manobra das elites e do poder.

Os escravos perfazendo-se no período colonial em um terço da população da época nunca receberam educação (à base do chicote), nem mesmo as lições de moral, o que seria impossível dentro da imoralidade da escravidão, nem mesmo pode exercer e cultivar a sua cultura.

Ora, se um terço da população não teve educação, lições moral, nem a possibilidade de exercer sua cultura, com a abolição foram jogados num mundo preconceituoso, desprovidos de quaisquer instituições de defesa do indivíduo, de instituições de cidadania, arroubo de democracia; constitui-se no que Prado Júnior definiu como sendo um povo sem juízo de valor, (*nem bom, nem ruim*).

Dessa forma, a organização política e social brasileira se deu sem a participação desse setor inorgânico, descentralizado e sem consciência. E “nossa transição para o capitalismo não foi assim o resultado de movimentos populares”, capaz de empolgar a sociedade ou de controlar e democratizar o poder e o que mais caracteriza a mudança brasileira foi a revolução passiva.

Mesmo na contemporaneidade, pouca coisa mudou em relação a essa população que deu origem a miscigenação do povo brasileiro nos últimos 500 anos e que Darcy Ribeiro (1995) finaliza reafirmando-nos que ainda somos um país onde a ordem social ainda é imposta e mantida pela autoritária classe dominante, e conclui que:

[...] todos nós, brasileiros, somos carne da carne daqueles pretos, índios supliciados. Com descendentes de escravos e de senhores de escravos seremos sempre marcados pelo exercício da brutalidade sobre aqueles homens, mulheres e crianças. Esta é a mais terrível de nossas heranças. Mas nossa crescente indignação contra essa herança maldita nos dará forças, para amanhã, conter os posseiros e criar aqui, neste país uma sociedade solidária (RIBEIRO, 1995, p. 120).

E que os desequilíbrios regionais, suas dificuldades de integração na vida do país e as precárias condições de existência de suas populações leva o seu povo à marginal e “desumana inserção” nos índices mundiais, os quais consideram nossas “protocélulas” incluídas abaixo da linha da pobreza.

1.3 – A construção da identidade de Goiás

Chaul (1997) dispõe-se claramente que a identidade delineada pelas bibliografias disponíveis conota que a Província de Goiás é decadente, sua identidade foi construída de “fora para dentro”, a partir dos interesses eurasiáticos a que se designa como continente europeu, onde ao longo de sua história às invasões, saques e pilhagem, têm como nova realidade, a interposição de seus interesses, tratando como uma realidade eurocêntrica que foi articulada:

com efeito, a mineração de ouro (1701-80) e, depois, a de diamante (1740-1828) vieram alterar substancialmente o aspecto rural e desarticulado dos primeiros núcleos coloniais. Sua primeira consequência foi atrair rapidamente uma nova população – mais de 300 mil pessoas, nos sessenta primeiros anos – para uma área do interior, anteriormente inexplorada, incorporando os territórios de Minas Gerais, Goiás e Mato Grosso à vida e à economia da colônia (RIBEIRO, 1995, p.152).

Haja vista que sendo o Brasil incorporado à dinâmica econômica portuguesa, todos os aspectos políticos e sociais, assim como, os espaços geográficos passam a ser estruturados dentro dos “moldes”, das necessidades e dos interesses de exploração portugueses.

Os moldes, todavia, vão além do método de exploração da colônia e das províncias. Pode ser referenciado na característica que procede dos processos de urbanização que nos remete ao capítulo “O semeador e o ladrilhador” de Holanda, oriundo de um conhecido sermão do padre Vieira, cria uma metáfora da ocupação urbana dos reinos portugueses no Brasil, sendo que a:

[...] cidade que os portugueses construíram na América não é produto mental, não chega a contradizer o quadro da natureza e sua silhueta se enlaça na linha da paisagem. Nenhum rigor, nenhum método, nenhuma providência, sempre esse significativo abandono que exprime a palavra “desleixo” – palavra que o escritor Aubrey Bell considerou tão tipicamente portuguesa como “saudade” e que, no seu entender, implica menos a falta de energia do que uma íntima convicção de que “não vale a pena” (HOLANDA, 2006, p.76).

As colônias tinham uma mera finalidade de cumprir os ditames de uma empresa comercial e, por função, fornecer produtos de interesse imperial, destinados à metrópole e o comercializar na Europa, como em Adas & Adas (2001).

Essa função de fornecedor de riquezas para a metrópole implantada pelos colonizadores gerou a divisão internacional do trabalho que ainda hoje impera nos países periféricos, dentre eles o Brasil, e os custos ambientais concomitantes. Por exemplo, do manejo e forma de exploração, são grandes com a incorporação de vastas extensões de terras para a produção agropecuária, a exploração de madeiras e a mineração, em que:

[...] os caminhos da história de Goiás que aparecem nas fontes e bibliografias sempre se mostram sinuosos e difíceis de serem trilhados [...] no rol de publicações sobre a história de Goiás [...] sempre a busca de elementos que possam justificar o atraso e/ou a decadência da Província [...] são citados com frequência, como causadores os seguintes fatores: falta de braços escravos, parcas e quase intransponíveis estradas, mínima urbanização, despovoamento, ócio, preguiça, baixa produção etc. [...] reforçada pelos historiadores contemporâneos, traçou o perfil da decadência que serviu até hoje para ampliar a idéia de uma sociedade que parecia não ter motivos para existir, de tão inoperante. [...] a concepção de uma terra de decadência se tornou praticamente o conceito (CHAUL, 1997, p.16).

No período entre 1670 e 1682, segundo Chaul (1997), importantes bandeiras entram em Goiás e Mato Grosso (provindas de São Paulo) com a finalidade de capturar índios e, já no fim do século XVII em 1748, esses estados são instituídos como capitanias da coroa por influência do Marquês de Pombal, sob o reinado de Dom João V - 1707 a 1749.

Em seguida, Dom José I – 1750 a 1777 – adotou um sistema centralizador, que não criaria novas capitanias - sistema que foi sem dúvida a salvação de Portugal no período colonial - em que as dezessete existentes foram extintas por compra, abandono, conquista ou por transformação em reais.

Outra constatação de Teixeira (2009) leva em consideração o pensamento do historiador brasileiro. Trata-se de uma das razões pela demora das descobertas das minas de ouro no Brasil, pois “ao contrário do que aconteceu no México e Peru”, nossos indígenas, os brasileiros que aqui residiam possuíam um nível cultural extremamente baixo, “viviam ainda na idade da pedra, não se interessavam pelas minas, deixando, portanto, de revelar a existência aos conquistadores”.

Mas foi com a “notícia da descoberta” das primeiras minas de ouro em Goiás, por volta do ano de 1592, que se atraíram numerosas expedições intituladas bandeiras para a região do Tocantins. Sem sombra de dúvidas, a notícia de um “eldorado” ajudou o povoamento do Brasil e de Goiás. Notícias que se tornaram lendas, tais como os mitos da ilha Brasil, da lagoa Eupana ou do Dourado, do Paraupava, do Paititi, do Rio do Ouro, a lenda dos Martírios, por exemplo.

Segundo Teixeira (2009), durante meio século, o Brasil Central viveu dominado pelas atividades auríferas. No período “dos setecentos”, o primeiro ponto de jazidas escolhido foi o rio Vermelho, o Arraial de Sant’Anna, mais tarde Vila Boa, que viria a ser a capital da futura Capitania de Goiás. Onde, principalmente, os paulistas, portugueses, mineiros, como também, os maranhenses, paraenses, baianos e piauienses exploram as ricas minas na vasta região que viria constituir o Estado de Goiás.

Os viajantes que passavam por Goiás com seus “seus olhares repletos de progressos eminentemente europeus” Chaul (1977), conseguiram vislumbrar a decadência comum a todos. Uma imagem gravada como se fosse a memória de uma povo, “a imagem do progresso invertida na janela do tempo”.

Esse olhar era justificado pela precariedade das estradas, a falta de incentivos do Império Português (modo) para colocar meios propícios para facilitar a comunicação com o resto do Brasil que se justificava pelo ócio em que vivia o povo de Goiás, argumenta.

[...] o povo goiano apresenta, simultânea, aspectos diversos, na sua trajetória histórica: sertanismo e vida urbana; atividade agro-extrativa e comercialização; setor primário e já fabrica de ferramentas e de tecidos; escravidão e libertação; nomadismo e fixação demográfica; picareta e piano; analfabetismo e Gabinete de Leitura, pés descalços e serões de literatura francesa; dominação colonial e ideologia político-literária. Cultura européia e cultura afro-indígena. Palavra transmitindo ideia, e sem obediência a ciclos econômicos históricos (QUEIROZ, 1969, p.187).

Para Chaul (1997), assim como Bertran (1978), a pecuária precedeu o período aurífero em Goiás. Economicamente, essa pecuária ao contrário do ouro expatriado não representou decadência, mas sim, numa forma

progressiva de desenvolvimento enquanto novas possibilidades para Goiás, para o mercado interno, servindo-se de base para uma ascensão de uma agricultura, embora incipiente.

Taunay, segundo Chaul, em 1896, dizia, numa perspectiva menos européia, que valorizava o regionalismo em uma perspectiva de um plano nacional, dizendo:

Goiás não tem população para bem povoar uma zona sequer de seu imenso território; não tem hábitos de trabalho constante, pois não vê a retribuição imediata do labor; não sente em si a evolução do progresso; vive vida lânguida e desanimada e, prostrado sobre minas riquíssimas de ouro, não possui um real de seu [...] vai nisso uma encrespação, uma censura, um queixume? Não, até certo ponto. Ninguém pode ser culpado das desvantagens topográficas com que luta a Província; ninguém pode de chofre remediá-las. Ela tem irremessivelmente que esperar que as irmãs que a cercam ganhem forças e progridam, a fim de receber a influência externa e, cobrando robustez, concorrer também para o engrandecimento da pátria comum (RODÓ apud CAPELATO, 1989, p.23).

Dessa forma, portanto, essa atividade secundária desenvolve-se e propicia que o gado ligasse às regiões, “nas idas e vindas de boiadas” dos mercados nacionais às fazendas do interior goiano. A sociedade goiana tradicionalmente transitou entre a mineração e a agropecuária, em que a pecuária e agricultura se tornam atividades eminentemente complementares na economia goiana haja vista que ao longo do século XIX manteve-se como uma atividade de subsistência.

Em Bertran (1978), cita-se que a pecuária existia como uma extensão do São Francisco, onde se mobilizava pelas extensões da Serra Geral do Nordeste Goiano, de Arraias a Flores. Nesse espaço, 230 fazendas são consagradas à criação bovina.

Mas, no interior do Estado, sobre as chapadas do Tocantins, entre Traíras e Natividade, outras 250 fazendas são encontradas e, somando-se ao restante de Goiás consolidava-se mais 187. Salientando-se que a criação extensiva de gado reflete exatamente a capacidade de suporte dos pastos naturais e estes são condicionados pelo regime de água”.

A fazenda de gado foi a organização produtiva básica que surgiu no bojo do processo de ocupação. Não teve limites e em geral o fazendeiro não possuía título legal de propriedade. No interior do estabelecimento ocorreu um processo de agregação de sujeitos produtivos onde o trabalhador

imigrante converteu-se em pequeno fornecedor de alimentos para o consumo na própria fazenda, engendrando um peculiar processo produtivo (ESTEVAM, 2004, p.63).

Como se pode concluir, os fatores responsáveis para o desenvolvimento da exploração da produção pecuária em Goiás se dão, processualmente, a princípio pelas imensas áreas devolutas e com pastagens nativas, podendo até dizer que:

[...] o rastro do gado deixava para trás o brilho do ouro. Desse, pouco restava: igrejas com seus aspectos desoladores, arraiais em completo abandono, comércio diminuto e uma insistente e rudimentar economia baseada na agropecuária, dando a tônica dos “novos” tempos de antigas estradas e venturosas esperanças (CHAUL, 1994, p.86).

Já a economia agrícola de Goiás, segundo Bertran (1978), surge por excelência como um regime de transição entre a exploração mineradora e o desenvolvimento progressivo e comercial da pecuária e não era tratada de uma economia de subsistência, nem sequer como comercial.

Essa agricultura goiana se caracteriza como uma estrutura eminentemente de subsistência, haja vista que em raras oportunidades conseguia ultrapassar as “barreiras extra-regionais pelo proibitivo da relação preço/custo de transporte, porém:

[...] mesmo assim registram-se exportações de marmelada de Santa Luzia e de fumo em corda, de que Goiás arrebatou mesmo uma medalha de ouro na exportação de Filadélfia em 1872 (BERTRAN, 1978, p.67).

De forma que a irrisória produção advinda do setor pecuário, quanto do setor agrícola mesmo para os padrões do Brasil só aprofundava uma premente estagnação. Mas foi ao longo da Primeira República que a decadência se torna diferente, numa nova versão.

Ganha uma conotação mais política do que econômica, na posição de Chaul (1994). A historiografia goiana trata esse período como o “atraso às oligarquias que procuravam mantê-lo, como forma de preservar seus domínios políticos”.

Nosso autor deixa claro que, para que possamos melhor entender o cenário político em Goiás, deve-se entender que esse processo está intimamente ligado aos acontecimentos que ocorrem no país, no nacional,

conseqüentes do desmembramento oriundo da ascensão da República. Logo “compreender este período da história de Goiás significa inseri-la no contexto dos acontecimentos ocorridos no país”, onde:

[...] desde o Império, por intermédio da lei que dificultava o acesso do trabalhador à posse da terra e do domínio dos produtores sobre a mão-de-obra, a classe dominante garantia a separação hierárquica entre proprietários e trabalhadores, entre o mundo do trabalho e o mundo do governa da casa (CHAUL, 1994, p.108).

O que resulta que a República para Goiás não conduziu a uma ruptura, à ideia já suscitada por Taunay (1986), ou seja, que trouxesse o ideal federativo, na valorização e desenvolvimento da autonomia e planejamento para o crescimento e o progresso do Estado.

E, não resta a menor dúvida de que com a República, pensar-se-ia, em Estados, descentralizados, por meio do sistema federativo (pacto-federativo), pudessem absorver “cooperativamente” os resultados das receitas recíprocas de exportação, onde notadamente São Paulo conseguiu absorver para o proveito e seu engrandecimento.

A questão do pacto federativo é “engolida” por uma disputa, que não envolvia questões ideológicas, e sim, cartesianamente pela ambição o pelo poder, não diferentemente do que resultou na idéia de complexos culturais expressos por Gilberto Freire (1994).

É pouco questionável, como cita Chaul (1994), na historiografia brasileira, que os grupos ligados ao poder dominante em Goiás nada fizeram para o incentivo aos projetos de desenvolvimento, como, por exemplo, no que diz respeito ao projeto ferroviário.

O projeto da estrada de ferro tinha como objetivo unir espaços distantes, desenvolver o comércio e a comunicação com o resto do país. Os trilhos, dessa forma, entram em Goiás no início da década de 1910, e, com estes a valorização imobiliária que aspira e suscita interesses.

Contudo diante do controle político e econômico ligados à pecuária, somente a partir da década de trinta faz nascer significativas alterações na

política goiana em função de um levante, num choque de interesses entre os agricultores e pecuaristas.

Para Estevam (2004), a análise de uma transição, “uma página em branco entre o final de um capítulo que termina e inicia outra história”, “o tempo de transformações em Goiás” se mostra para o mundo com o “despontar” e à “incorporação das áreas limítrofes aos interesses da economia paulista. A Mogiana propõe mudanças para Goiás, contudo:

[...] não se pode compreender a economia de Goiás [...] sem levar em conta o domínio comercial do Triângulo Mineiro face aos impulsos dinâmicos emitidos pela cafeicultura paulista; enquanto o sul goiano não recebera influência de São Paulo permanecia em condição introvertida e apenas fortuitamente negociava o excedente do autoconsumo (ESTEVAM, 2004, p.75).

Houve, em seguida, uma paralisação do desenvolvimento com a falência das estradas de ferro, e estrutura-se uma desconstrução desse atraso com a representação da modernidade por meio da passagem dos anos trinta que representou o fim da monocultura cafeeira, com um “germe” da evolução ao pensamento industrial brasileiro. O passado que se destacou na primeira república pelo atraso das oligarquias retrógradas propõe-se uma nova época de um enorme valor simbólico, haja vista que representa com um apoio do Estado uma ruptura que provoca uma nova ordem sócio-econômica de Goiás.

Dessa forma para Estevam (2004), as relações sócio-econômicas em Goiás, durante as primeiras décadas do século XX, permaneceram nos trâmites tradicionais até a década de 1960, e a implantação das ferrovias que davam acesso a São Paulo possibilitou a ampliação da demanda agrícola e a valorização das terras goianas.

Para se fazer uma análise sobre a identidade goiana, bem como de seu modelo de desenvolvimento se faz por dimensões estabelecidas pela forma de ocupação e a organização da economia goiana do século XVIII ao XX assenta-se no estudo dos seguintes fatores.

A primeira dimensão se constitui por meio do deslocamento populacional de Minas Gerais e do Nordeste (início do século XIX), da decadência do ciclo da mineração entre 1726 a 1770 e a dispersão dos colonos pelo espaço rural

da implantação da pecuária e agricultura. A segunda dimensão se fundamenta pela implantação de uma nova forma de desenvolvimento e ocupação por meio da implementação de uma infra-estrutura de transporte, rede ferroviária, com uma articulação inter-regional e da necessidade dos ramais, ou seja, a construção das rodovias de integração regional.

Outra importante dimensão se dá por meio das mudanças político-institucionais, oriundas das processuais mudanças no Brasil. Após a revolução de 30, primeiro com a construção de Goiânia e, já no início da década de sessenta, com a edificação de Brasília e dos conseqüentes processos de urbanização, industrialização e da produção agrícola comercial oriundo da integração da região de Goiás ao tráfego rodoviário brasileiro entre 1968 e 1980.

A quarta dimensão que institui os primeiros programas de ação estatal, onde os quais principiam, no Estado de Goiás, como salientam Ferreira Arantes e Ribeiro Bastos (2004), os programas e projetos de intervenção de ação direta sobre a região. Por meio do maior programa de impactos sobre o crescimento da fronteira agropecuária do Centro-Oeste - POLOCENTRO, que se estendeu entre 1975 a 1982, coordenado pela EMBRAPA e do Programa de Cooperação Nipo-Brasileiro para o Desenvolvimento dos Cerrados – PRODECER, sendo que:

A partir de 1964 triunfa o pensamento conservador, ligado às teorias funcionalistas da agricultura, ou seja, a estrutura agrária não era um empecilho ao desenvolvimento, afinal a produção agropecuária vinha atendendo às demandas da economia, sendo necessário apenas ser modernizada para acompanhar os índices mais acentuados do crescimento urbano industrial; e a política pública proposta, para que isso acontecesse, foi a oferta abundante de crédito ao campo, como meio para que o produtor rural tivesse acesso às novas tecnologias (PEREIRA, 2004, p.670).

Estevam (2004) analisa que as transformações econômicas, decorrentes do modelo de desenvolvimento e dos programas salientados, “o Estado de Goiás sofreu consideráveis transformações na sua estrutura sócio-produtiva”. Houve o aperfeiçoamento em novas técnicas sejam no modo de produção industrial, sistemas produtivos, o que caracteriza a alteração à “montante –

indústrias vendedoras de máquinas e equipamentos” e à “jusante – indústrias transformadoras de matéria prima agropecuária”.

Esse aperfeiçoamento técnico trouxe consigo uma mudança de natureza estrutural, haja vista, como salienta Estevam (2004) no que tange aos aspectos sociais, ocorre a redução do tempo de trabalho necessário, pelo processo produtivo e também a necessidade de obtenção de novas e freqüentes fontes de financiamento essa nova etapa de transformações – “o tempo de transformação” – para o Estado de Goiás.

Assim, numa continuidade aos processos de incentivos fiscais de cunho eminentemente da ação estatal para o desenvolvimento regional, promove-se a criação do Fundo de Participação e Fomento à Industrialização de Goiás – FOMENTAR, aos 19 de julho de 1984, por meio da lei estadual nº. 9.489 e regulamentada pelo Decreto nº. 2.453, de 22 de fevereiro de 1985. Sendo esse o objeto de nosso estudo, que visava, na sua essência, à atração de indústrias para o Estado de Goiás.

Capítulo II

A evolução das políticas públicas

2.1 – As finanças estaduais e a federalização.

Com o advento da institucionalização brasileira por meio da Proclamação da República em 1891, nascem, concomitantemente, agentes descentralizados na forma de estados federados, com uma capacidade de assegurarem uma autonomia fiscal e administrativa, com o controle de uma fonte de arrecadação tributária. A princípio, por meio da utilização do imposto de exportação, assim como, o direito de buscarem políticas de alocação de recursos, como também de criarem outras formas de tributar que não fossem concorrentes com a União e com o:

[...] sistema da Constituição de 1891 abriu às unidades da federação, com condições políticas e econômicas, a possibilidade de atuarem em qualquer área de seu interesse, respeitados os poderes expressos da União (LOPREATO, 2002, p.16).

Apesar dessa sensação de autonomia e liberdade administrativa, o caráter federalista de governo e da liberdade com que as frações dominantes locais geriam os próprios interesses. E convinha-lhes um governo central instrumentalizado que proporcionasse os requerimentos necessários à acumulação dos complexos culturais regionais e fosse capaz de manter a reprodução global do sistema.

Para Lopreato (2002), essa presença desse Estado central garantia a interface com o sistema internacional com que o país estava envolvido e assegurava as condições de existência do pacto oligárquico. Dessa forma, o Estado realizava esse papel no plano econômico, atuando, portanto, na sustentação da rentabilidade dos complexos culturais regionais nos tempos de

instabilidade econômica, mas, no plano político, apoiando aos interesses das frações dominantes que cumpriam papel relevante no sistema de alianças.

QUADRO 1 - CONSTITUIÇÃO DE 1891: DISTRIBUIÇÃO DAS COMPETÊNCIAS TRIBUTÁRIAS

União
<ul style="list-style-type: none">• Sobre a importação de procedência estrangeira;• Direitos de entrada, saída e estada de navios, sendo livre o comércio de cabotagem às mercadorias nacionais, bem como às estrangeiras que já tenham pagado imposto de importação;• Taxas de selo;• Taxas de correios e telégrafos federais e• Outros tributos, cumulativos ou não, desde que não contrariem a discriminação de rendas prevista na Constituição.
Estados
<ul style="list-style-type: none">• Sobre a exportação de mercadorias de sua própria produção;• Sobre imóveis rurais e urbanos;• Sobre a transmissão de propriedade;• Sobre as indústrias e profissões;• Taxas de selo quanto aos atos emanados de seus respectivos governos e negócios de sua economia;• Contribuições concernentes aos seus telégrafos e correios e• Outros tributos, cumulativos ou não, desde que não contrariem a discriminação de rendas prevista na Constituição.
Municípios
<ul style="list-style-type: none">• Atribuição de competências a cargo dos Estados.

Fonte: Constituição Brasileira de 1891 apud (OLIVEIRA, 2010, p.10).

À guisa do caráter federalista, os demais Estados por não terem uma importante participação no comércio exterior¹ passavam continuamente por dificuldades financeiras e pela razão diretamente proporcional da precária arrecadação (quadro 1).

No sentido de buscarem novas fontes de arrecadação, os demais Estados federados descentralizados e autônomos utilizaram-se dos impostos interestaduais como forma de incrementação de suas receitas e instituindo alguns dos tributos que até hoje operam entre os Estados, como, por exemplo, a circulação e trânsito de mercadorias nos seus territórios.

Lopreato (2002) registra que devido à fragilidade tributária da maioria desses Estados, circuncidados e amarrados aos impostos interestaduais e com precário índice de atividade interna.

Tornava-os incapazes de criar fontes promissoras para aumento da renda levando-os a impor medidas de entrave ao desenvolvimento do mercado

¹ Salientando que o período em questão tinha o café com a principal e mais rentável *commodities* para exportação

interno fazendo-se do uso de novos impostos e taxas; chegando a 1904, com o Decreto-Lei nº 1.185 proibindo a cobrança dos impostos interestaduais, contudo o decreto tornar-se-ia uma “letra morta” haja vista que adentrava o regime de competência e autonomia dos Estados.

Com a crise econômica e o esgotamento do quadro político da República Velha, principalmente pela insipiente economia cafeeira, a Revolução de 1930 vai inaugurar uma nova etapa da federação brasileira.

Em que o Estado amplia seu aparelhamento estatal criando uma nova lógica em que o governo central passa a intervir na esfera econômica e social e, sobretudo, com a superação do movimento de descentralização dos anos seguintes à promulgação da Constituição de 1891, desdobrando e marcando-se numa nova fase da federação brasileira.

Nesse momento, inaugura-se, no Brasil, uma centralização do poder e de desenvolvimento do Estado “nacional-capitalista”, embora ainda sem a autonomia no campo fiscal e tributário, como afirma Lopreato (2002). Assim como ainda no ano de 1922 seria criado o Imposto sobre Vendas Mercantis (IVM), precursor do Imposto sobre Vendas e Consignações (IVC), de 1934.

Dessa forma, a nova configuração de Estado baseado numa centralização revelou-se muito mais numa expansão das articulações da atividade do poder central, bem como de sua capacidade de formulação de políticas nacionais do que uma significativa perda dos poderes estaduais.

Com o advento da Constituição de 1934 (quadro 2), alterações foram implementadas quanto à competência tributária dentro da descentralização do poder do Estado. Para a União as alterações, segundo Lopreato (2002), limitaram-se à cobrança do Imposto de Renda e proventos de qualquer natureza, salientando que sua instituição legal se deu em 1923 e aplicabilidade (princípio constitucional) a partir do ano seguinte à data de sua aprovação.

Os Estados foram contemplados com os impostos de transmissão de propriedades *inter vivos* e *causa mortis*, vendas e consignações - IVC,

propriedade territorial (exceto urbana), consumo de combustíveis de motor de explosão, indústria e profissões, exportação.

QUADRO 2 - CONSTITUIÇÕES DE 1934 e 1937: DISTRIBUIÇÃO DAS COMPETÊNCIAS TRIBUTÁRIAS

Distribuição das competências tributárias	
Constituição de 1934	Constituição de 1937
União	União
<ul style="list-style-type: none"> • Importação; • Renda, à exceção da renda cedular sobre imóveis; • Consumo, exceto os combustíveis de motor a explosão; • Transferências de fundos para o exterior; • Selo sobre atos emanados do governo e negócios de sua economia; • Impostos de competência residual, proibida a bitributação e • Taxas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Importação; • Renda; • Transferências de fundos para o exterior; • Consumo; • Sobre atos emanados do governo e negócios de sua economia; • Impostos de competência residual, proibida a bitributação e • Taxas.
Estados	Estados
<ul style="list-style-type: none"> • Propriedade territorial, exceto a urbana; • Transmissão da propriedade causa mortis; • Transmissão da propriedade imobiliária, inter vivos, inclusive a sua incorporação ao capital e sociedade; • Consumo de combustíveis de motor a explosão; vendas e consignações; • Exportação, à alíquota máxima de 10%; • Indústrias e profissões, dividido em partes iguais com os municípios; • Selo sobre atos emanados do governo e negócios de sua economia; • Impostos de competência residual, proibida a bitributação, prevalecendo o cobrado pela União e • Taxas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Propriedade territorial, exceto a urbana; • Transmissão da propriedade causa mortis; • Transmissão da propriedade imobiliária, inter vivos, inclusive a sua incorporação ao capital e sociedade; • Transferido para a competência da União e integrado ao Imposto de consumo; • Vendas e consignações; • Exportação, à alíquota máxima de 10%; • Indústrias e profissões, dividido em partes iguais com os municípios; • Selo sobre atos emanados do governo e negócios de sua economia; • Impostos de competência residual, prevalecendo o criado pela União e • Taxas.
Municípios	Municípios
<ul style="list-style-type: none"> • Licenças; • Imposto predial e territorial urbano; • Diversões públicas; • Imposto cedular sobre a renda de imóveis rurais; e • Taxas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Licenças; • Imposto predial e territorial urbano; • Diversões públicas; • Transferido para a União e Integrado ao IR; e • Taxas.

Fonte: Constituição Brasileira de 1934 e 1937 apud (OLIVEIRA, 2010, p.20).

A inovação trazida pela atualização constitucional foi para os municípios a assimilação dos impostos territorial urbano e à transferência do IVC, criado em 1923 de competência Federal, sobre vendas mercantis e cobrado segundo valores fixos proporcionais aos preços de transação a mercadoria.

Passando-se à esfera Estadual sendo transformado em um imposto do tipo cascata, ou seja, cobrado a cada operação de venda ou consignação pelo valor total da mercadoria de acordo com uma alíquota fixa *ad valorem*, o que traz a:

[...] discussão a respeito da cobrança do IVC nas operações interestaduais obrigou a intervenção do governo federal, pelo Decreto-Lei nº. 915, de 01/12/1938, emendado posteriormente pelo Decreto-Lei nº. 1.061 de 20/01/1939 [...] o decreto estipulava [...] quando da transferência de mercadoria para outra praça com a finalidade de formação de estoques, o imposto seria pago adiantadamente por ocasião da saída da mercadoria do Estado produtor [...] essa mercadoria não seria tributada na primeira operação do Estado consumidor [...] se o preço de venda fosse superior ao de transferência, o imposto sobre a diferença seria creditado à unidade produtora (LOPREATO, 2002, p.30).

Para Lopreato (2002), mesmo sob uma nova estrutura tributária, com o advento da constituição de 1923, não se diferenciou no que se refere à “distribuição regional e intergovernamental” da receita tributária.

Pois mesmo com uma nova formação de uma nova modalidade de aparelhamento de Estado com uma forte característica centralizadora, como também de intervenção, regulação e controle, não trouxeram no seu bojo processual mudanças estruturais no campo tributário e fiscal, ainda permaneceram os Estados com uma total e preservada autonomia, bem como se mantendo inalterada, “ou similar” à participação no valor da receita tributária total, o controle da distribuição regional da receita fiscal, permanecendo-se por meio das transferências *ad hoc* e dos gastos orçamentários do governo central.

Como demonstra a tabela 1 uma substancial alteração no perfil da arrecadação no Brasil se deu muito mais em função de uma nova dinâmica da economia, com o crescimento da renda nos centros urbanos, da crise externa recente (1929), do que por uma estrutura tributária, seja da União ou dos Estados. O que fica bem salientado é que o IVC - Imposto sobre vendas e consignações torna-se distinto perante o imposto de exportação, em que este imposto apenas perde em sua substancial participação na receita tributária dos Estados pelos efeitos decorrentes da guerra.

TABELA 1 – PARTICIPAÇÃO DO IMPOSTO DE EXPORTAÇÃO E DO IMPOSTO SOBRE VENDAS E CONSIGNAÇÕES NA RECEITA TRIBUTÁRIA

ANOS ESTADOS	1940 IMP.EXP.	1940 IVC	1941 IMP.EXP.	1941 IVC	1942 IMP.EXP.	1942 IVC
Amazonas	13,13	41,75	14,29	43,56	14,22	41,54
Pará	12,40	61,86	13,35	58,31	08,79	63,10
Maranhão	24,88	46,91	27,57	44,39	23,21	45,96
Piauí	42,14	37,50	46,86	36,07	45,56	36,70
Ceará	38,43	22,28	40,03	22,94	30,89	25,55
R. G. do Norte	28,65	14,86	26,04	21,48	16,08	30,41
Paraíba	25,11	31,68	26,32	39,72	20,55	44,85
Pernambuco	20,32	41,49	16,91	48,91	11,69	52,15
Alagoas	37,83	30,87	28,90	35,16	15,60	41,67
Sergipe	15,44	22,11	14,10	24,91	12,46	26,43
Bahia	22,60	27,95	26,06	27,96	19,38	30,03
Minas Gerais	07,49	27,21	06,08	30,73	03,84	34,14
Espírito Santo	19,78	28,38	24,43	30,95	19,59	37,04
Rio de Janeiro	13,04	39,09	08,58	41,11	07,91	44,63
Distrito Federal	-	22,00	-	24,23	-	25,73
São Paulo	-	53,06	-	56,05	-	58,06
Paraná	16,77	27,92	11,19	34,72	09,67	38,92
Santa Catarina	12,36	34,96	13,14	38,02	11,01	41,91
Rio G. do Sul	06,11	41,20	06,78	45,69	07,83	53,47
Mato Grosso	29,33	23,27	25,78	27,06	20,44	32,63
Goiás	21,26	23,44	16,95	24,78	12,59	31,72
BRASIL	07,78	37,27	07,80	40,37	05,96	43,55

Fonte: Bouças, 1934.

Outra importante constatação de Lopreato (2002) se dá na percepção de que mesmo com a transição rumo à modernização do Estado, o processo de centralização do poder e da priorização de um projeto de industrialização não demonstrou no seu conjunto de iniciativas estatais a contrapartida de um aumento da carga tributária, em que a partir do Estado Novo:

[...] a questão fundamental é: a proposta do governo Vargas de avançar o projeto de industrialização e usar o Estado como instrumento de perda do controle sobre os recursos tributários por parte dos governos subnacionais [...] A busca de soluções para os problemas de financiamento, que se colocam para o governo central, prosseguiu de forma alternativa, sem implicar a perda de autonomia e a redução dos recursos fiscais disponíveis dos Estados e Municípios (LOPREATO, 2002, p.28).

Dessa forma o governo central fixando esses critérios atende de um lado os anseios dos complexos culturais regionais mais próximas do poder, “mais fortes”, do Estado novo constituído e financeiramente forte. De outro lado, ao arbitrar o IVC, consegue, simultaneamente, beneficiar o capital industrial, que estava aí concentrado. Com isso, os Estados obtiveram maiores e melhores condições de consolidar os gastos públicos, uma externalidade positiva e alimenta-se “a acumulação privada com recursos próprios”.

Uma externalidade negativa desse processo político público se dá aos Estados que possuem baixa arrecadação, como argumenta Lopreato (2002, p.30), “em razão das condições históricas de desenvolvimento e, pressionados pelo critério de arrecadação do IVC, continuaram dependentes da União”.

Continua o autor enfatizando que devido às condições políticas do período, sobretudo entre, 1930 a 1945, “possibilitaram consolidar a estrutura tributária vigente favorecendo a atuação dos Estados mais desenvolvidos”, ampliando-lhes a capacidade operacionalizada pelo capital público para uma política de gastos públicos de fomento ao capital privado, o que:

[...] na verdade, reproduziam-se, definidas desde a Constituição de 1891, com a maior autonomia financeira de uns poucos Estados e a dependência dos demais [...] o apoio financeiro e a distribuição dos gastos federais colocavam-se como fator de barganha política e moeda de troca na busca de apoio junto às burguesias regionais (LOPREATO, 2002, p.31).

No período entre 1946 a 1964, com a queda de Vargas, e concomitantemente com a Carta de 1946, foram introduzidas pequenas alterações constitucionais em relação à Carta de 1937, reabrindo a importância do Congresso Nacional e, obviamente, tratou-se de um momento profícuo e de maior participação social e política atuante.

Como nos ensina Lopreato (2002) “as forças sociais, no seu sistema de defesa de seus interesses e permitiu ao Congresso Nacional, em razão de seu peso, atuar com determinação no encaminhamento das questões no plano político e econômico”.

Dentro de uma nova organização política, o cenário parlamentar se desenvolve por meio de novas leis e novas perspectivas, de forma que os recursos estatais que por ventura são destinados aos Estados, vislumbravam a criação e o aumento à despesa pública.

Haja vista dentro do jogo “democrático” passavam também, as negociações referentes à “administração das alianças inter-regionais”, salientando que com a figura do Legislativo, este passa a gerir o poder competente e constitucional de “manipular” verbas orçamentárias em defesa de seus interesses concretos dos complexos culturais regionais.

Dessa perspectiva altamente concentrada de interesses heterogêneos os Estados, dentro da perspectiva detalhada por Lopreato (2002), significam que a “aprovação de qualquer ação de interesse dos Estados mais industrializados passava pela negociação”.

E o esforço do montante de recursos destinados à “periferia” se dava por meio do legislativo de forma a elevar os gastos orçamentários, sejam oriundos dos Estados, como também, da transferência constitucional, em que:

[...] a Constituição de 1946 determinava a distribuição de 60% do total arrecadado com Impostos Únicos aos Estados e Municípios, proporcionalmente à sua superfície, população, consumo e população. Ademais, empregava 10% da arrecadação do IR aos municípios, distribuídos em partes iguais e com a obrigatoriedade de aplicar pelo menos a metade dos recursos em benefício de ordem rural (LOPREATO, 2002, p.32).

Com as implementações no texto constitucional de 1946, engendra-se uma contundente presença legislativa do que uma alteração ou melhoria sob o ponto de vista do perfil tributário.

Na constituição anterior (1937), a autonomia dos Estados era maior para as necessárias adequações dentro dos instrumentos de política tributária fiscal, como salienta Lopreato (2002), suas “manipulações” legislativas para a fixação de alíquotas dos tributos, podendo criar tributos desde que não fossem concorrentes à União².

O que é desestruturado como demonstra o quadro 3, haja vista, mesmo com o recorte da diminuição relativa de autonomia dos Estados de forma constitucional, estes, com a União, aumentam a sua capacidade financeira.

Aos Estados na sua política pública estadual, ampliam os gastos públicos, bem como o fornecimento de capital público em apoio à demanda por investimentos privados.

² Desde que distribuíssem 20% do total arrecadado à União e 40% aos Municípios.

QUADRO 3 - CONSTITUIÇÃO DE 1946: DISTRIBUIÇÃO DAS COMPETÊNCIAS TRIBUTÁRIAS.

União			
<ul style="list-style-type: none"> • Importação; • Consumo; • Imposto único sobre a produção, comércio, distribuição, consumo, importação e exportação de lubrificantes e combustíveis, estendendo-se este regime, no que for aplicável, aos minerais do país e à energia elétrica; • Renda e proventos de qualquer natureza; • Imposto sobre a transferência de fundos para o exterior; • Selo sobre os negócios de sua economia, atos e instrumentos regulados por lei federal; • Extraordinários; • Outros impostos, a serem criados, segundo a competência concorrente com os estados, prevalecendo o imposto federal; • Taxas e • Contribuições de melhoria. 			
Estados			
<ul style="list-style-type: none"> • Propriedade territorial, exceto a urbana; • Transmissão de propriedade causa mortis; • Transmissão de propriedade imobiliária inter vivos e sua incorporação ao capital das sociedades; • Vendas e consignações; • Exportação de mercadorias de sua produção para o estrangeiro, até o máximo de 5% ad valorem; • Selo para os atos regulados por lei estadual, os do serviço de sua justiça e os negócios de sua economia; • Outros impostos a serem criados, concorrentemente com a União, prevalecendo o imposto federal; • Taxas e • Contribuições de melhoria. 			
Municípios			
<ul style="list-style-type: none"> • Predial e territorial urbano; • Indústrias e profissões; • Diversões públicas; • Selo sobre atos de sua economia ou assuntos de sua competência; • Taxas e • Contribuições de melhoria. 			

Fonte: Constituição Brasileira de 1946 apud (OLIVEIRA, 2010, p.27).

Entretanto aos Estados com fraca arrecadação, diferentes a São Paulo, por exemplo, teriam que articularem-se via União para o custeio de seus investimentos, bem como pela sua autonomia fiscal e tributária, expandiam suas alíquotas do IVC, como também, sacrificarem as gestões públicas por meio de um excessivo e processual déficit público para a cobertura dos gastos públicos.

TABELA 2 – DÉFICIT DE CAIXA DO TESOUREO E FINANCIAMENTO – (1956 – 1960).

(bilhões de cruzeiros correntes)

	POSIÇÃO DE CAIXA			FINANCIAMENTO			
	RECEITAS	DESPESAS	SALDO	BANCO DO BRASIL	TÍTULOS	OUTROS	TOTAL
1956	74,1	90,8	-23,9	24,4	0,2	-0,3	23,9
1957	85,5	104,0	-41,1	15,8	9,5	15,8	41,1
1958	117,8	127,2	-25,6	16,7	9,2	-0,3	25,6
1959	157,8	138,0	-32,0	25,2	8,8	-	32,0
1960	233,0	220,0	-64,0	75,4	2,2	-13,6	64,0

Fonte: Relatórios do Banco do Brasil, Relatórios da SUMOC apud A Ordem do Progresso (1992).

Como se pode observar na tabela 2, a cobertura do déficit de caixa mencionado por Tavares (1973) se fez principalmente com capital via empréstimos a Bancos Comerciais e do Banco do Brasil, sobretudo, ao Tesouro.

Uma característica observada em Sochaczewski e Orenstein (1992)³ é que o Banco do Brasil fazendo parte do sistema monetário e financeiro brasileiro possuía uma dupla função como Banco Central do Brasil e Banco Comercial.

Essa particularidade, entretanto, faz com que qualquer crédito contra ele, por exemplo, os depósitos, não seja moeda escritural secundária, mas sim base monetária. Dessa forma, como nos assinala Sochaczewski e Orenstein (1992, p.188), “a cobertura dos déficits do Tesouro por meio de crédito em conta corrente no Banco do Brasil implicou permanente expansão primária dos meios de pagamento”.

Com a implantação do Plano de Metas (1956-1960), a necessidade de aumentos consideráveis de recursos foi indispensável à viabilização do “programa de ação”. Haja vista que havia um projeto em curso de desenvolvimento de expansão industrial, o qual já impunha uma base substancial de recursos de origem fiscal e financeiras do novo e moderno aparelhamento do Estado.

TABELA 3 – BRASIL: PLANO DE METAS. ESTIMATIVA DO INVESTIMENTO TOTAL (1957 – 1961)
(bilhões de Cr\$ e milhões de US\$)

	PRODUÇÃO INTERNA Cr\$	IMPORTAÇÃO US\$	IMPORTAÇÃO Cr\$	TOTAL Cr\$	%
Energia	110,0	862,2	69,0	179,0	42,4
Transporte	75,3	582,6	46,6	121,9	28,9
Alimentação	4,8	130,9	10,5	15,3	3,6
Ind. Básica	34,6	742,8	59,2	93,8	22,3
Educação	12,0	-	-	12,0	2,8
TOTAL	236,7	2.318,5	185,3	422,0	100,00

Fonte: Conselho do Desenvolvimento (1959) apud A Ordem do Progresso (1992).

³ Artigo que se encontra no livro “A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989”/Marcelo Paiva Abreu (org.); Dionísio Carneiro... [et al]. – Rio de Janeiro: Campus, 1992, p.171.

A tabela 3 resume o programa que contemplava investimentos selecionando-se cinco áreas relevadas como principais. Sendo a área energética, de transporte, alimentação, educação e a indústria de base que já se consistia em processo de financiamento, recordando que a construção da capital federal não fazia parte do orçamento no respectivo plano.

Sobretudo a energia e transportes foram as vedetes, as principais áreas de investimento, perfazendo-se 71,3% do total dos recursos estimados exclusivamente do setor público.

Curiosamente, para as indústrias de base havia uma previsão de 22,3% da inversão total que focava a cargo principalmente do setor privado, como também, a cargo de financiamento do mesmo por entidades públicas. Já para a educação o planejamento de custeio era integralmente via setor público, em que as metas para o setor educacional e de alimentação receberiam o montante de 6,4% dos recursos.

Outra importante constatação desse processo de financiamento em curso é que no campo das finanças públicas estaduais a situação não era diferente. Pois com os elevados gastos com infra-estrutura do Estado como pano de fundo aos investimentos, sobretudo, privados e às aplicações em setores produtivos exigidos pelo Plano de Metas.

Os Estados, no exercício de sua autonomia fiscal e tributária, recorrem ao aumento das alíquotas do IVC e à utilização de adicionais cobrados sobre esse imposto. Porém, como demonstra a história financeira dos Estados da federação, essa receita fora visivelmente insuficiente para contrabalançar frente ao processual aumento das despesas, implicando déficits orçamentários.

Com o momento de intervenção do estado na economia, os contínuos déficits estaduais obrigam a União a uma expansão primária dos meios de pagamento. E, conseqüentemente, a expansão “creditícia requerida pelo padrão de financiamento do período” em que esse esquema de expansão dos meios de pagamento era apoiado no déficit do setor público e:

[...] desse ponto de vista, não se podem procurar as causas do déficit público senão na lógica do processo de acumulação presente no país e

nas articulações do Estado, no plano político, para garantir sua base de sustentação [...] o governo central não relutou em manter todos os acordos com as forças políticas regionais e locais e com os setores não diretamente ligados ao Plano de Metas [...] necessitando recorrer a créditos extra-orçamentários (LOPREATO, 2002, p.38).

Por meio da tabela 4, observa-se que pela competência da União, apesar de sofrer perdas de recursos em decorrência da distribuição da receita entre as esferas de governo, apresenta uma importante formação bruta de capital fixo.

TABELA 4 – EVOLUÇÃO NOMINAL DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS DA UNIÃO E DOS ESTADOS E PARTICIPAÇÃO DAS TRÊS ESFERAS DE GOVERNO.

	NÚMEROS ÍNDICES (1951 = 100)		PORCENTAGENS		
	UNIÃO	ESTADOS	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS
1952	113	112	49,12	40,16	10,72
1954	169	180	48,50	40,87	10,64
1956	279	297	47,44	41,68	10,88
1958	466	463	48,06	40,97	11,02
1960	899	999	47,61	43,29	9,12
1962	2.028	2.265	46,58	44,84	8,58
1964	7.843	8.914	47,29	44,56	8,15

Fonte: Ministério da Fazenda – Secretaria Geral, Secretaria de Economia e Finanças. Finanças do Brasil, v.XXI, 1971.

Os Estados conseguem, processualmente, elevar a participação, salientando que houve um significativo aumento dos déficits fiscais⁴ nos Estados decorrentes da forma de sustentação dos gastos e da ampliação do peso da administração descentralizada, Lopreato (2002).

Aos primeiros anos da década de 60, a reversão cíclica em função do padrão de financiamento adotado torna-se disfuncional. Sinais de desaceleração da taxa de acumulação da economia, o crescente déficit público - tabela 5 - e o concomitante aumento da taxa de inflação fazem com o que o Congresso Nacional venha aprovar a Emenda Constitucional nº 5, com a finalidade de recompor parte de perda de arrecadação para os municípios, em que:

[...] a emenda transferiu aos municípios o Imposto sobre Transmissão de Propriedades Imobiliárias – Inter Vivos e o Imposto Territorial Rural, anteriormente arrecadado pelos Estados. Além disso, determinou que os Municípios passassem a receber 15% (antes eram 10%) do total da arrecadação do IR e 10% do total da arrecadação do Imposto de Consumo, preservando-se, entretanto, a obrigatoriedade de destinarem ao setor rural pelo menos a metade do IR recebidos como transferências [...] cabe realçar que a transferência do ITR para a competência dos

⁴ Ver Apêndice 2, página 28 com referência à evolução da receita e despesa dos Estados e do Distrito Federal.

Municípios se deveu muito mais à tentativa de impedir a reforma agrária do que à intenção de elevar a receita municipal (LOPREATO, 2002, p.40).

Além da Emenda Constitucional nº 5, a Câmara aprova um Projeto nº 813 de 1955, tornado-se definitivamente em lei em dezembro de 1963. A Lei nº 4.299 de 23/12/1963 estabeleceu que o imposto fosse devido ao Estado onde se efetuasse a operação, considerando-se que o lugar de operação, o fato gerador, aquele em que a mercadoria se encontrasse no momento de sua venda ou consignação, obviamente, beneficiando os Estados consumidores:

**TABELA 5 – DÍVIDA PÚBLICA
INTERNA – (1959 a1969).**

ANO	ESTOQUE *
1959	12.444.418
1960	12.568.908
1961	14.359.797
1962	31.303.545
1963	54.650.370
1964	152.131.903
1965	169.728.000
1966	717.000.000
1967	1.260.000.000
1968	1.767.500.000
1969	5.881.000.000

Fonte: Séries Históricas – Dívida Pública. Andima, 1993.

* Em milhares de cruzeiros

Essa lei (Lei nº 4.299 de 23/12/1963), portanto, vem em decorrência da perda tributária anunciada pela Emenda Constitucional nº 5 que favoreceu os Municípios brasileiros, mas redundou numa perda de arrecadação dos Estados produtores de receita resultante das operações de natureza tributária por meio do IVC.

Entretanto, a partir de abril de 1964, com a promulgação do Ato Institucional nº 1 (AI-1)⁵, várias mudanças institucionais ocorreram no Brasil. A única em função das finanças estaduais ocorre na lei descrita anteriormente, favorecendo as solicitações sobretudo de São Paulo.

Aos 28 dias de setembro de 1965, promulga-se a Lei nº 4.784 que impunha condições adversas em relação à competência do IVC, com a prerrogativa de que o imposto pertenceria ao Estado onde se encontrasse a

⁵ Em seu artigo 5º, transferia do Congresso Nacional para o presidente da República o poder de deliberação sobre a política orçamentária: “caberá, privativamente, ao Presidente da República, a iniciativa dos projetos de lei que criem ou aumentem a despesa proposta pelo Presidente da República”;

mercadoria no momento de sua venda/consignação; estando a mercadoria em trânsito o imposto seria devido ao Estado produtor.

Dois fatos devem ser apontados no período: em primeiro lugar, a reforma tributária de 1967 transformou o Imposto de Vendas e Consignações - IVC - incidente sobre o valor global da transação, em Imposto sobre a Circulação de Mercadorias - ICM - incidente sobre o valor agregado em cada fase da produção, adotando o princípio de origem restrito.

Essa nova legislação federal fixava uma alíquota máxima para as operações interestaduais e retirava a autonomia dos Estados, impossibilitando-os de fixarem alíquotas mesmo nas operações internas.

Essa forma de fixação de alíquota máxima para o ICM, como também uma nova exigência de tentar uniformizar⁶ as alíquotas, resultando em um problema de deflexão de comércio uma utilização de alíquotas muito próximas em todos os Estados do País.

Logo, com a escolha existente entre a utilização do princípio de origem restrito, seguida da perda de autonomia fiscal dos Estados e utilização do princípio de destino para comércio interestadual, sendo acompanhada, na contrapartida, de inconvenientes barreiras fiscais entre Estados.

O que é incoerente dentro de um sistema federativo apesar de ser correto do ponto de vista teórico, mas não é aplicável ao Brasil em função das disparidades regionais e desencadeando numa tentativa executiva de ajustamentos internos entre regiões.

Em princípio, se as alíquotas tiverem sido calculadas corretamente, não há porque a arrecadação ter sido alterada por esta modificação; o que se buscou, na verdade, foi uma maior eficiência e cobertura na arrecadação. Em segundo lugar, o período examinado é de aceleração inflacionária, o que implicaria uma redução relativa da arrecadação (*Efeito Tanzi*)⁷.

⁶ Estados de uma mesma região geoeconômica deveriam utilizar alíquotas uniformes;

⁷ Defende que a inflação reduz a receita tributária em termos reais em decorrência da defasagem entre o fato gerador do imposto e sua efetiva coleta (recebimento dos recursos pela autoridade fiscal). Uma forma que os governos encontram para minimizar o efeito em questão é com adotar a indexação do sistema tributário, de modo que os

QUADRO 4 – CONSTITUIÇÃO DE 1967: COMPETÊNCIAS E PARTILHA DOS TRIBUTOS

Competências	Partilha/distribuição(%)		
	União	Estados	Municípios
União			
Importação	100,0	-	-
Exportação	100,0	-	-
Propriedade territorial rural	100,0	-	-
Renda e proventos	80,0	10,0	10,0
Produtos industrializados	80,0	10,0	10,0
Operações financeiras	100,0	-	-
Transporte, salvo o de natureza estritamente municipal	100,0	-	-
Serviços de comunicações	100,0	-	-
Combustíveis e lubrificantes	40,0	60,0	
Energia elétrica	40,0	60,0	
Minerais	10,0	70,0	20,0
Taxas	100,0	-	-
Contribuição de melhorias			
Estados			
Transmissão de bens imóveis	-	50,0	50,0
Propriedade de veículos automotores	-	50,0	50,0
Circulação de mercadorias	-	80,0	20,0
Taxas	-	100,0	-
Contribuição de melhorias	-	100,0	-
Municípios			
Propriedade territorial urbana	-	-	100,0
Serviços de qualquer natureza	-	-	100,0
Taxas	-	-	100,0
Contribuição de melhorias	-	-	100,0

Fontes: Emenda Constitucional nº. 18/1965; Lei no 5.172/1966 e Constituição Federal de 1967 apud (OLIVEIRA, 2010, p.27).

Como analisa Lopreato (2002), essa medida legislativa defendia aos interesses apenas dos Estados industrializados, contudo, em pequena fração, aos estados produtores de bens primários. Haja vista que nas transferências de produtos e subprodutos agrícolas, pecuários e extrativos a cobrança do IVC na exportação de produtos primários beneficiava o produto sem alterar a natureza.

Com o PAEG – Programa de Ação Econômica do Governo (1962-1967), adotou-se políticas econômicas restritivas com o intuito de coibir o processo inflacionário desencadeado durante o Plano de Metas.

E este, o PAEG⁸ pode ser dividido em duas linhas de atuação: políticas conjunturais de combate à inflação, particularmente associadas a reformas estruturais que poderiam permitir o equacionamento dos hiatos inflacionários,

impostos em termos de um índice que acompanha a evolução da inflação in REZENDE, F. Finanças Públicas. São Paulo: Atlas, 2007, p.287.

⁸ Objetivamente, o PAEG teve como meta a aceleração do ritmo de desenvolvimento econômico, a contenção do processo inflacionário, a atenuação dos desequilíbrios setoriais e, sobretudo regionais, o aumento do investimento e com isso o emprego e, também, corrigir a tendência ao desequilíbrio externo.

como também, das dificuldades que se colocavam frente ao crescimento econômico brasileiro.

Do ponto de vista das medidas mais importantes na área do financiamento do setor público, houve, no período, uma ampla reformulação do sistema tributário no sentido de coibir o déficit público e melhorar as condições do autofinanciamento do setor produtivo estatal.

Uma das saídas escolhidas fora a criação de títulos da dívida pública com uma cláusula de correção monetária, em que esse implemento seria, segundo Lopreato (2002), responsável pelo take-off da dívida pública, bem como alterações importantes, como, por exemplo, com a criação do Banco Central do Brasil e do CMN – Conselho Monetário Nacional.

O conjunto das medidas já dentro do período militar criou uma facilitação para a centralização da receita tributária, bem como o aumento do poder de decisão do Estado no que tange às decisões sobre a matéria tributária, fiscal e financeira. Redefinindo-se, portanto, as formas de articulação dentro das esferas governamentais e, podendo, ainda influenciar a/na reformulação dos padrões de financiamento dos governos estaduais.

Uma prova substancial da centralização governamental se dá por meio da Lei Complementar nº 12⁹ de 08 de novembro de 1971, em que o Banco Central do Brasil passa a assumir o comando da política de dívida pública, por meio do artigo nº. 2, que regulamenta o artigo nº. 69 da CF de 67 e conferiu legitimidade ao Banco Central do Brasil às atribuições que antes cabiam à Caixa de amortização¹⁰.

⁹ Lei Complementar nº. 12, de 08 de novembro de 1971 – que regula o artigo nº. 69 da Constituição Federal e dá outras providências - Art. 2º - Compete ao Banco Central do Brasil a administração da dívida mobiliária interna da União, com expressa atribuição de assegurar o pagamento, nos respectivos vencimentos, do principal e acessório dos títulos do Tesouro Nacional referidos nesta lei complementar.

¹⁰ Caixa de Amortização - Criada pela Lei de 15 de novembro de 1827 e regulamentada pelo Decreto de 8 de outubro de 1828, era administrada por uma junta presidida pelo Ministro da Fazenda. Sua direção executiva cabia a um Inspetor Geral, transformado em Diretor na década de 1920. Eram suas finalidades a emissão, a amortização, o resgate e a substituição de apólices da dívida pública e o pagamento de seus juros. <http://www.receita.fazenda.gov.br/Memoria/administracao/reparticoes/1822a1970/caixas.asp> acesso dia 19/07/2010 às 15:49 h.

Passando a possuir uma autonomia relativa para ampliar o volume de títulos da dívida pública podendo, entretanto, também, responder pelos encargos deles decorrentes.

Com o AI-5, juntamente com a com reforma tributária de 1966, o regime militar adota medidas que permitiu ao governo federal definir as prerrogativas concernentes à atuação da área tributária e fiscal dos governos subnacionais.

Medidas que acirravam ainda mais o processo de centralização, provocando alavancagem na quantidade de tributos a favor da União, assim como da possibilidade por meio de competência constitucional de criar outros, conforme sua conveniência e finalidade; assim como o direito de manipular as alíquotas e os campos de incidência dos fatos geradores dos impostos de sua competência.

Para Lopreato (2002), sob as égides ainda fortes na cultura nacional, as oligarquias dos Estados, sobretudo os mais atrasados passam a perceber vultosas frações de receita pública agora sob a forma da instituição do mecanismo de transferências baseados no FPE e FPM, Fundo de Participação dos Estados e Municípios. Mas não tardou para que esses fundos fossem reduzidos à metade, sendo pela centralização do Estado, a serem submetidos a normas e instruções pelo Poder Executivo.

Dessa forma, com o advento da Reforma Tributária e da trajetória expansionista nesse momento da economia brasileira oferece a oportunidade de se alcançar determinados objetivos importantes como da capacidade de elevação do volume da arrecadação e garantir índices crescentes de carga tributária em relação ao PIB.

Fica claro que com o exagerados gastos, assim como da capacidade de geração de créditos, desencadeia-se nessa prática, pela União como forma de incentivar à acumulação e tomar decisão quanto aos problemas fundamentais da economia, delineando-se as áreas prioritárias nesse particular momento das políticas públicas.

Com essa prática estatal, os gastos tributários, sejam via isenções, subsídios, reduções de base de cálculo, alíquotas especiais, assim como por meio de um crédito fácil com taxas de juros favorecidas, tornam-se uma fonte de geração de créditos para a União.

Desencadeando, no entanto, na perda de autonomia para os governos subnacionais no que tange a matéria fiscal e tributária, retirando destes, a União, sua capacidade legítima de praticar sua gestão face às condições particulares de suas regiões, bem como de responder aos gastos.

A autonomia que se faz referência é em face da nova configuração centralizadora da União com medidas, como nos salienta Lopreato (2002), de redução das transferências constitucionais do FPE, do imposto Único sobre combustíveis e Lubrificantes e das alíquotas do ICM.

Assim como das isenções concernentes à cobrança desse imposto, que afetam sobremaneira a base da arrecadação dos Estados, sacrificando quem arrecada menos (unidades de menor nível de renda), desencadeando uma razoável ampliação no déficit estrutural entre o crescimento do investimento e da poupança fiscal.

Prejudicando-se a forma de aquisição de recursos oriundos da competência tributária pelos Estados o peso será equilibrado por meio de uma nova forma. Estes conseguiram financiamentos para financiamentos de obras. Máquinas, equipamentos e implementos agrícolas, rodoviários, para a execução de obras de saneamento básico, projetos de urbanização de conjuntos habitacionais de baixa renda, investimentos específicos sob o financiamento com recursos do Pis/Pasep.

Dessa , percebe-se que em decorrência da progressiva centralização do poder estatal central, o peso sempre crescente dos fluxos financeiros, era originário, nesse momento *sui generis*, da economia brasileira, por meio dos bancos, órgãos e agências oficiais e de recursos externos.

Com essa lógica desencadeada para financiamento dos Estados estes usam os seus bancos estaduais para a intensificação da expansão do crédito e

intermediação dos repasses federais, assim como dos sempre necessários empréstimos externos.

Tornando os bancos estaduais como forma de alavancagem em recursos financeiros e da externalidade negativa desencadeada como a rolagem das dívidas, consolidando-se numa nova forma de ampliar a participação do setor Público Estadual.

A montagem do esquema de financiamento contou com condições externas e internas altamente favoráveis durante o período de crescimento acelerado da economia. O autor em questão argumenta que do ponto de vista externo, o mercado internacional assegura um crédito farto, fácil e barato.

Já do ponto de vista interno, a expansão com o crescimento exacerbado da economia brasileira dá ao Estado condições perfeitas para a manipulação tributária, favorecendo a elevação da carga tributária. Colocando as empresas públicas numa condição altamente vantajosa, pois sua condição tornar-se-ia superavitária haja vista que seus preços e tarifas estariam alinhados à inflação.

Após um período favorável de estabilidade externa, os primeiros sinais de ruptura estabelecem uma nova face do Brasil com alterações no campo político e econômico. A sustentação do sistema montado é colocada à prova por meio da importante presença do Estado como um inicial meio de sustentação dos pilares da economia com a reação brasileira configurada sob um novo Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND.

Para Lessa (1978), com os primeiros sinais de ruptura, haveria condições para uma sustentação do modelo fiscal em curso, mesmo nas condições dependentes de financiamento. Argumenta que com a identificação da redução da carga tributária em relação do PIB, da deterioração das fontes de financiamento seja pelo aumento da dívida pública interna e externa “nada se fez” para corrigir a dependência herdada pelo período anterior.

Em 1979, ocorre o segundo choque do petróleo com outra grave consequência, a reversão nas condições de financiamento externo, em seguida, a elevação da taxa de juros internacional, em que o ponto central

consiste na mudança do cenário por meio da alteração na política norte-americana.

No mesmo ano, o FED modifica uma política de 1973, adotando uma política restritiva, visando equilibrar tendência à desvalorização do dólar com adoção do câmbio flutuante.

No conjunto do sistema econômico brasileiro, o setor público era detentor de 80% da dívida devido ao processo de estatização ou sociabilização da dívida externa. Quanto à atuação do “Estado Empresário”, sucumbe-se, pois sem uma farta e fácil fonte de financiamento para investimento, apenas o setor privado gerava superávit.

Resta, nesse cenário difícil e dependente, a aquisição de divisas para um necessário e imediato superávit fiscal que fosse compatível à transferência externa, como uma das primeiras alternativas; outra provável medida seria a emissão de moeda, ou aumentando a dívida interna, apesar das:

[...] brechas existentes, é fundamental perceber que a eleição do déficit como elemento nuclear da estratégia de política economia interferiu nos elementos responsáveis pela garantia da base de financiamento dos Estados, os quais foram forçados a adaptar-se aos parâmetros da política macroeconômica e a conviver com os limites à expansão do crédito interno líquido das autoridades monetárias e às necessidades de financiamento [...] a política de controle do déficit limitou os empréstimos do sistema bancário nacional e das agências entre as esferas de governo e a capacidade de os Estados ampliarem o valor do endividamento para dar continuidade aos programas de investimento (LOPREATO, 2002, p.84).

O colapso do financiamento estadual que mostra significativos sinais já na segunda metade dos anos 70 se complexifica sendo necessária uma estratégia macroeconômica centrada obviamente na obtenção de superávits comerciais e do outro lado da balança, o combate ao déficit público.

Para o autor, os ganhos provenientes para os Estados com o aumento do FPE¹¹ e com a manipulação da União das alíquotas do ICM foram compensados pelo efeito *Tanzi* com o processo de aceleração da inflação. Na outra ponta, pela queda de crescimento econômico, resultante da interação da

¹¹ A emenda constitucional nº 17, de 12/12/1980 elevou as transferências ao FPE e FPM de 9% para 11%. A elevação é oriunda do total arrecadado com o IR e do IPI – mantendo-se a alíquota de 2% destinada ao Fundo Especial – FE – à razão de 1% em 1981, 0,5% em 1982 e 0,5% em 1984, como afirma Lopreato, p.102.

União na estrutura tributária, tendo como consequência grave a perda na receita tributária e no enxugamento da distribuição dos recursos entre as esferas governamentais até 1984.

Com o fracasso preponderante das tentativas frustradas de se refazer fontes de financiamento saudáveis leva à fragilização da “base potencial de financiamento e o não encaminhamento dos encargos da dívida deixaram em aberto a equação financeira”, bem como o caminho de gestão das finanças públicas estaduais.

Nesse contexto, a análise da crise dos Estados segundo o autor deve ser observada sob diferentes dimensões, não se restringindo apenas ao Tesouro. Mas também comprometendo as fontes primárias de financiamento dos Estados e as intermediações das interações financeiras entre as áreas que acabam se envolvendo em todos os segmentos da crise.

Outra característica resultante da crise de financiamento trata-se da revalorização do Tesouro que tem nos governadores a estratégia de negociação da dívida, assim como das possíveis formas de captação de recursos.

Saídas drásticas foram encorajadas para o controle dos gastos, em que um deles foi alvo de forte polêmica, o corte com gasto de pessoal, e do peso que esse gasto ocupa nas receitas correntes em média 45,5% no conjunto dos Estados no período de 1980/1988.

Resende (1988, p.12) apud Oliveira (1987) argumenta que conhecidas como “operações triangulares – Estado-empiteiras-rede bancária – as dívidas por autofinanciamento”, essa forma de endividamento passou a ser utilizada de forma expressiva a partir de 1983 pelos governos subnacionais.

Com ela, tornava-se possível, não somente “driblar” os limites do endividamento estabelecidos pelo Senado Federal e fiscalizados pelo Banco Central, bem como permanecer, ao mesmo tempo, fora do “raio de ação do sempre perseguido” objetivo de redução do déficit público, ainda que isso se

traduzisse em maiores encargos e em maior vulnerabilidade de sua situação financeira.

Somente para que se tenha uma idéia de sua grandeza, ainda segundo o autor, basta dizer que estimativas preliminares dessa dívida para Minas Gerais situam-se em torno de U\$1 bilhão, o correspondente a cerca de 25,0% da dívida total do Estado. Contudo explica que nem todos Estados contrataram esta modalidade de endividamento, a prática foi maior na região nordeste, inclusive envolvendo até prefeituras com as de Fortaleza.

Outra grande importante constatação diz respeito à crise dos Bancos Estaduais e da participação destes como fonte de financiamento dos gastos correntes, dos investimentos e também do serviço da dívida dos Estados.

Assim como todo o sistema econômico fora surpreendido pela falta de fonte barata de investimentos, os Bancos Estaduais desde o início dos anos 80 já se percebia delicadas situações financeiras marcadas, sobretudo pelo sistema de entrelaçamento de suas contas ativas e passivas com o setor público estadual.

Esse entrelaçamento com o governo estava vinculado também junto às empresas estaduais e, segundo o Lopreato (2002), assumiu múltiplas facetas no decorrer do tempo. Possuía uma posição privilegiada no sentido de gerenciar e gerar uma alavancagem financeira aos Estados subnacionais e a importante tarefa face à escassez de recursos garantirem empréstimos favorecidos a setores prioritários da política oficial, chegando ao comprometimento:

[...] operacional do BEs com os empréstimos aos governos estaduais já estava potencialmente presente na segunda metade dos anos 70, quando a opção de crescimento com endividamento levou os Estados a intensificarem as relações com os bancos e a usarem novos empréstimos na cobertura dos gastos públicos [...] Todavia, esse movimento não provocou a expansão inexorável dos ativos com o setor público porque, de um lado, o crescimento permitiu manter a participação do setor nas operações de crédito, e, de outro lado, as condições do mercado financeiro interno e a intermediação de recursos externos garantirem a rolagem do passivo financeiro governamental e a rentabilidade das aplicações bancárias (LOPREATO, 2002, p.130).

A partir dos primeiros meses de 1984 com a aprovação no Conselho Monetário Nacional do Proref – Programa de recuperação econômico-financeira dos BEs conformou-se que um socorro era necessário, assim como, o saneamento e controle do déficit público. Embora sendo um importante programa de saneamento com expressivos problemas de caixa, não solucionou a crise.

Já, na nova República, persistem as dificuldades do BEs ao final do Plano Cruzado e os Estados como principais acionistas não tiveram estrutura financeira capaz de suportar qualquer programa de recuperação. Levando esse sistema à deterioração patrimonial que sempre esteve presente já desde o final dos anos 70 e o início dos anos 80.

O Banco Central percebendo a incapacidade de re-estruturação iniciou-se processos de intervenção de instituições financeiras. Mas ainda se trata de um sistema especial, um regime de administração sustentado pelo Decreto-Lei nº. 2.321 de 25/02/1987, que ainda afastava a hipótese de liquidação extrajudicial e de privatização do sistema dos bancos estaduais.

Com esse processo de intervenção salienta Lopreato (2002) que este permitiu a federalização de parte da dívida, livrando os Estados das obrigações mais imediatas e comprometedoras do fluxo de caixa, não revendo, entretanto a dimensão exata dos problemas dos bancos estaduais.

O complemento da ação governamental dentro desse processo de descontrole inflacionário e déficit público, o Banco Central, juntamente com o governo federal, permitem a rolagem da dívida dos Estados e Municípios por meio da Lei nº. 7.614, de 14/07/1987.

Com a idéia explícita do Banco Central toma em curso um processo para recuperar e capitalizar os bancos dos Estados subnacionais por meio de dois tipos de ação: a primeira, dedicada ao refinanciamento dos empréstimos contraídos com o Banco Central e das parcelas já vencidas e a vencer até 31.12.1987 de outros contratos.

A segunda permitia os Estados colocarem títulos da dívida pública no mercado financeiro, utilizando os recursos captados no pagamento dos débitos do governo ou, como nos diz o autor, na capitalização do agente financeiro.

Com o advento da Medida Provisória nº. 1.514, de 08/08/1996, a União, a seu critério, poderá adquirir o controle da instituição financeira, exclusivamente para privatizá-la. Financiar a extinção ou transformação da instituição financeira em instituição não financeira, quando realizada por seu respectivo controlador.

Financiar os ajustes prévios imprescindíveis para a privatização da instituição financeira. Adquirir créditos contratuais que a instituição financeira detenha contra seu controlador e entidades por este controlada e refinar os créditos assim adquiridos.

Em caráter excepcional, ainda poderá financiar parcialmente o programa de saneamento da instituição financeira que necessariamente contemplará sua capacitação e mudanças no seu processo de gestão capazes de assegurar sua profissionalização.

Dessa forma, o objetivo foi a criação de linhas de financiamento para a renegociação das dívidas contraídas pelos Estados com seus respectivos bancos estaduais e principalmente, na preparação dos agentes financeiros em instituições não financeiras ou agências de fomento.

Para Oliveira (2010), a crise fiscal associada à crise econômica rompe as bases de sustentação das políticas do Estado autoritário, visto que seu enfrentamento exigiu a adoção de medidas que contrariavam os interesses do Estado.

Em que este, sem possuir condições políticas para realizar reformas de profundidade e reestruturar o mecanismo de financiamento interno, a política econômica começou a desmontar as estruturas de incentivos fiscais que haviam sustentado a expansão econômica da década de 1970, a elevar expressivamente os impostos internos, não só pelo aumento de suas alíquotas

em geral como também por meio da criação de novas imposições tributárias, como foi o caso do Finsocial (atual COFINS), fato esse que ocorre em 1982.

Modificando-se diante da aceleração inflacionária, a política salarial, incluindo, entre os que foram com ela prejudicados, também a classe média, que fora altamente beneficiada com a política anterior e que constituía uma de suas principais bases de sustentação.

Continuando sob as observações de Oliveira (2010), em reação ao espírito centralizador e autoritário que predominou durante o regime militar, a reforma tributária de 1988 abre a uma nova filosofia, prescindida e presidida pela lógica da descentralização, transformada, na década de 1980, em sinônimo de democracia.

Sendo que, ao mesmo tempo, para dar respostas às demandas reprimidas da sociedade por políticas sociais, propiciada pela abertura “democrática” em transição, os constituintes ampliaram, no capítulo relativo à ordem social, as responsabilidades do Estado, com a introdução do conceito de seguridade social e com a montagem de uma estrutura exclusiva de financiamento dessas políticas regida por regras distintas das estabelecidas para os impostos.

Essa equação enfrentaria sugerida por Oliveira (2010), contudo, dificuldades para se sustentar num ambiente de fortes restrições orçamentárias, de crise econômica e de aceleração inflacionária, e também por não ter havido preocupação de nela combinar, adequadamente, as fontes de financiamento com as novas atribuições do Estado, especialmente no que concerne às do poder central.

No quadro 5, encontra-se retratada a nova estrutura tributária que brotou da Constituição de 1988, bem como a distribuição de seus campos de competência e de recursos entre os distintos níveis de governo.

QUADRO 5 - CONSTITUIÇÃO DE 1988: DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS E PARTILHA DE RECEITAS.

Competências	Partilha/distribuição(%)		
	União	Estados	Municípios
União			
Importação	100,0	-	-
Exportação	100,0	-	-
Renda (IR)	53,0	21,5 (FPE) 3,0 (FC)	22,5 (FPM)
IPI	80,0	21,5 (FPE) 3,0 (FC) 7,5 (F.Ex.)	22,5 (FPM) 2,5 (F.Ex.)
Operações Financeiras (IOF)	100,0	-	-
Territorial Rural (ITR)	50,0	-	50,0
Grandes Fortunas (IGF)	100,0	-	-
Estados			
ICMS	-	75,0	25,0
<i>Causa Mortis</i> e doação (ITCD)	-	100,0	-
Veículos Automotores (IPVA)	-	50,0	50,0
Municípios			
Predial e Territorial Urbano (IPTU)	-	-	100,0
Transmissão <i>Inter Vivos</i>	-	-	100,0
Vendas a varejo de Combustíveis (IVVC)	-	-	100,0
Serviços de Qualquer Natureza (ISS)	-	-	100,0

Fontes: Constituição de 1988 apud (OLIVEIRA, 2010, p.40).

Uma análise dessa nova estrutura revela que se modificou, sensivelmente, a estrutura da distribuição de competências e de receitas entre os entes da federação, beneficiando Estados e municípios em detrimento da União, bem de acordo com o objetivo de injetar novas forças no processo de descentralização.

A partir desse momento, a União perde impostos únicos, tais como os incidentes sobre a energia elétrica, os combustíveis e os minerais e, concomitantemente, aos dos transportes rodoviários e serviços de comunicação, que seriam integrados ao cômputo de novo imposto estadual, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS.

Ampliando-se, consideravelmente, a fatia do produto da arrecadação do Imposto de Renda e do IPI transferida para os Estados e municípios, sendo de 33% para 47% no caso do IR e de 33% para 57% no do IPI. Em contrapartida, ganharia apenas o Imposto sobre Grandes Fortunas, que nunca foi regulamentado e o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), de inexpressiva arrecadação, que ainda deveria partilhar com os municípios.

Dessa forma, os Estados foram beneficiados, por sua vez, com a expressiva ampliação da base de incidência do novo ICMS, à qual se integraram os impostos únicos e especiais, e com a criação do Imposto sobre Herança e Doações, além do aumento expressivo do FPE, dos recursos para os Fundos Constitucionais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, assim como, da criação do Fundo de Compensação das Exportações de Manufaturados, que drenaria 10% da receita do IPI.

Para Oliveira (2010), concomitantemente, internaliza-se aos Estados uma maior autonomia que lhes foi concedida para o estabelecimento das alíquotas do ICMS, observadas as limitações previstas em lei, confirmaria a ampliação da capacidade de autofinanciamento de suas políticas.

Dessa forma, do mesmo modo que os estados, os municípios foram beneficiados com a reforma, como também oriundos dos ganhos obtidos com a elevação das transferências para o FPM e do Fundo de Compensação das Exportações de manufaturados, ocorre, também, a ampliação dos impostos de sua competência. Conseguindo, também, como salienta Oliveira (2010), a aprovação do Imposto de Venda a Varejo de Combustíveis (até 1993 – EC 03/93 - determinou sua extinção).

A descentralização da economia se mostra evidente, haja vista que a participação da receita tributária disponível da União, conforme tabela 6, cai de 60,1% em 1988 para 54,3% em 1991, enquanto a dos Estados aumentou de 26,6% para 29,8% e a dos municípios, de 13,3% para 15,9% no mesmo período, como nos adverte Oliveira (2010). O que se reverte em função da perda de receita em que, em 1993, a participação da União aumentara para 57,8%, a dos Estados retornara para o nível pré-Constituição, com 26,4%, e a dos municípios avançara um pouco mais, atingindo 15,8%. Apesar de que se demonstra que a carga tributária tanto em nível da União, Estados e Municípios é crescente, o que representa um enorme esforço social resultante da tributação no Brasil contemporâneo.

TABELA 6 - CARGA TRIBUTÁRIA POR NÍVEL DE GOVERNO: TRIBUTAÇÃO DIRETA - INDIRETA (% DO PIB) – (1986/2000).

ANO	CARGA TRIBUTÁRIA FEDERAL			CARGA TRIBUTÁRIA ESTADUAL			CARGA TRIBUTÁRIA MUNICIPAL			CARGA TRIBUTÁRIA GLOBAL		
	DIRETA	INDIRETA	TOTAL	DIRETA	INDIRETA	TOTAL	DIRETA	INDIRETA	TOTAL	DIRETA	INDIRETA	TOTAL
1986	13,03	4,59	17,62	0,29	6,45	6,74	0,15	2,00	2,14	13,47	13,04	26,50
1987	11,40	4,76	16,16	0,22	5,55	5,78	0,59	1,73	2,32	12,22	12,04	24,25
1988	10,73	4,32	15,05	0,15	5,40	5,54	0,87	1,90	2,77	11,74	11,62	23,36
1989	11,83	3,22	15,05	0,07	6,49	6,55	0,19	1,95	2,14	12,09	11,65	23,74
1990	13,04	4,55	17,59	0,04	7,82	7,86	0,29	2,20	2,48	13,37	14,57	27,94
1991	9,25	6,29	15,54	0,48	6,92	7,40	0,55	0,89	1,44	10,28	14,10	24,38
1992	10,38	6,08	16,46	0,45	6,75	7,20	0,56	0,93	1,49	11,39	13,76	25,15
1993	11,37	6,67	18,03	0,44	6,20	6,64	0,32	0,93	1,24	12,13	13,79	25,92
1994	11,89	7,41	19,29	0,56	7,62	8,17	0,34	1,06	1,41	12,79	16,09	28,87
1995	13,50	7,63	21,13	0,47	7,66	8,13	0,56	0,82	1,38	14,52	16,11	30,64
1996	12,35	6,99	19,34	0,50	7,42	7,92	0,55	0,82	1,37	13,40	15,23	28,63
1997	12,81	6,77	19,58	0,60	6,99	7,58	0,56	0,86	1,42	13,96	14,62	28,58
1998	13,80	6,53	20,33	0,61	6,92	7,53	0,58	0,89	1,47	14,99	14,33	29,33
1999	14,14	8,17	22,32	0,60	7,38	7,98	0,59	0,85	1,44	15,34	16,40	31,74
2000	13,34	9,02	22,36	0,62	7,95	8,57	0,55	1,26	1,81	14,50	18,23	32,74

Fonte: De 1947-1990: IBGE Sistema de Contas Nacionais, 1991-94 IBGE Regionalização das Transações do Setor Público, 1995-2000 IBGE Novo Sistema de Contas Nacionais.

Tornou-se, assim, necessária a reversão das perdas relativas de receitas da União, que lhe foram impostas pela Carta de 1988, pelo fato de os constituintes não terem se preocupado em aprovar um projeto de redistribuição dos encargos para os Estados e municípios; o que se tornou possível, devido ao arranjo estruturado na Constituição no campo do financiamento do Estado, que deu origem a dois sistemas de impostos funcionando com regras distintas.

Por isso, como salienta Oliveira (2010), os ajustes tributários realizados no país após a Constituição de 1988 até o lançamento do Plano Real, em 1994, estarão menos voltados para a correção das imperfeições do sistema legado pelas mudanças introduzidas com sua reforma do que para o objetivo de fortalecer financeiramente a União.

Dessa forma, evidencia-se que, na processualidade das políticas tributárias no Brasil, desde a sua gênese, foi um “caleidoscópio de muitas épocas”, perpassando-se da sua constituição estrutural na organização fiscal do Brasil orientada a partir dos instrumentos que um Estado orgânico que se instrumentaliza para apropriar e dirigir interesses a partir de sua intervenção.

Demonstrando-se por períodos de centralização e descentralização e por fim trazendo modernizações que exigem maior grau de eficiência, principalmente, pós CF/88, em que Oliveira (2010) entende que o sistema de impostos caminhou na contramão da modernização de sua estrutura.

Haja vista em que esteve condicionado pelo papel conferido à política fiscal de garantir o equilíbrio das contas públicas e a sustentabilidade da dívida. Contudo, “a máquina arrecadadora” foi em direção contrária, modernizando-se, em todos os níveis de governo e capacitando-se a desempenhar, com eficiência, sua função de cobrar impostos.

Dessa forma, para que esses caminhos convirjam e os impostos possam ser recuperados como instrumentos efetivos de política econômica e social do Estado, Oliveira (2010) entende que resta vencer resistências e realizar uma verdadeira e abrangente reforma do sistema tributário. De forma a resgatar importantes princípios que devem cimentar suas estruturas, como os da equidade e do equilíbrio macroeconômico e do pacto federativo à brasileira.

2.2 - Estágios do desenvolvimento econômico brasileiro (1930 – 1980).

Uma gama de intersecções será infiltrada na economia brasileira após 1930, onde uma reside na questão da indisponibilidade de poupança voluntária interna. Tavares (1973) lembra-nos que as necessidades de financiamento interno no modelo primário-exportador estavam basicamente associadas ao desenvolvimento comercial e urbano e eram facilmente atendidas por uma rede bancária operando em condições de pouca sofisticação.

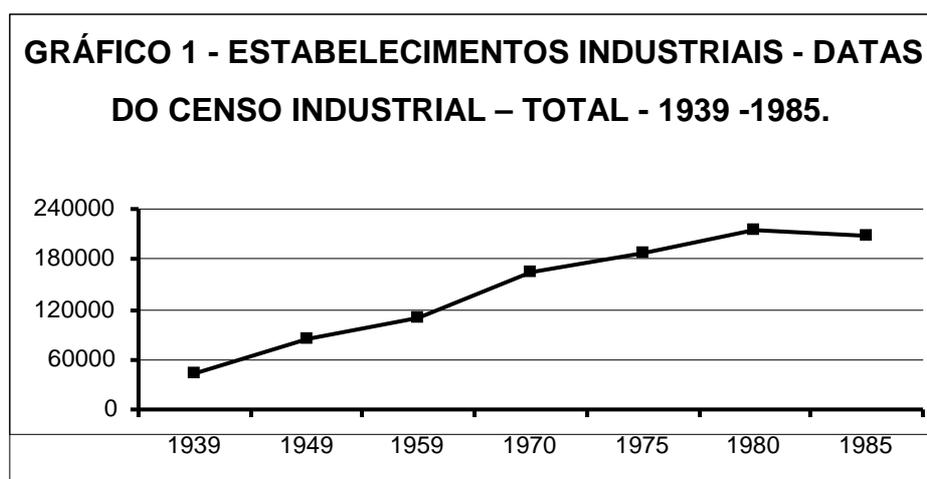
Essa afirmação de Tavares (1973) consolida a posição de Smith (1996) haja vista que os subsídios eram processados dentro da economia brasileira colaboravam na expansão da capacidade produtiva nas atividades básicas de exportação ou na infra-estrutura de serviços de utilidade pública. Embora se exigisse considerável acumulação de capital, não se pressionava por créditos de longo prazo a serem supridos por uma institucionalidade financeira do Estado.

Dentro do pensamento brasileiro principalmente a partir do início da década de 30, demonstrou-se, segundo análise de Tavares (1973, p.148), genericamente, “a atividade urbana assim como o setor industrial liderou o processo de desenvolvimento e teve resolvidos seus problemas de financiamento, utilizando-se fontes internas de financiamento”, “lucros retidos”¹².

Este para a acumulação de capital fixo e recorrendo-se crescentemente para novas formas de captação capital de giro, sobretudo externas, iniciado pelo crédito bancário, passando-se pelo endividamento “interempresas” e terminando no mercado financeiro não oficial.

Assim como em Tavares, Goldenstein (1994) argumenta que a estrutura básica do padrão de financiamento da economia sustentou e “modelou” por décadas o capitalismo brasileiro, começando, na década de 30 a ser definida por décadas, tomando seus “contornos” essenciais durante a industrialização pesada com o Plano de Metas, não se rompendo e “funcionando” até os primeiros anos com o início do “colapso” na década de 80.

Observou-se que, nesse período, o volume de lucros industriais deve ter se ampliado em 1963 haja vista que se o crescente afastamento entre os níveis de salário real e da produtividade média, além do próprio ritmo de crescimento dos vários ramos da indústria manufatureira, conforme se observa abaixo:



Fonte: IBGE.

¹² É a parte do lucro de uma empresa que não é dividida entre os acionistas e funciona como uma reserva para a companhia. Parcela do lucro após pagamento de impostos de uma empresa, que não é distribuída através do pagamento de dividendos. A conta de reserva de lucros presente no balanço patrimonial de uma empresa reflete a soma dos lucros retidos pela empresa até a data a que se refere o balanço.

Fica salientado, como demonstra o gráfico 1, que a partir de 1930, de acordo com o censo industrial – total, inicia-se um processo de ruptura com as estruturas políticas e econômicas da República Velha, que evolui com inovações institucionais com vistas a dotar o Estado da capacidade de liderar, executar e coordenar o movimento rumo à industrialização e ao desenvolvimento econômico.

Em particular, após 1937, (tabela 7), o processo de criação de novas instituições e de reformas já existentes ganham impulso e aceleração, dadas as condições autoritárias em que se conformou o Estado Novo, e que perduram até 1946.

TABELA 7 - ÍNDICES SETORIAIS DO PRODUTO REAL, 1937-1947 (1939=100)

Ano	Agricultura	Indústria	Transportes e Comunicações	Comércio	Setor Governamental	Produção Total
1937	98,3	88,2	84,8	94,3	95,1	93,4
1938	102,4	91,5	92,7	96,2	102,6	97,6
1939	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1940	98,2	97,3	100,7	96,3	107,8	99,0
1941	104,4	103,5	108,6	102,2	103,6	103,9
1942	99,8	104,9	106,2	95,7	102,7	101,1
1943	107,1	119,1	114,8	108,6	94,3	109,7
1944	109,7	131,9	128,6	119,2	99,6	118,0
1945	107,3	139,1	131,9	122,7	111,3	121,8
1946	116,3	164,8	136,1	135,2	123,4	135,9
1947	117,1	170,2	140,0	145,0	118,4	139,2

Fonte: 1920-1947: Haddad, C. (1978). "Crescimento do Produto Real no Brasil 1900-1947", tabela 1, Págs.7 e 8.

Nos comentários, Abreu (2006) afirma que no início do século XX, a renda per capita brasileira era da ordem de 24% da renda média ponderada das 17 economias mais avançadas, como a Europa Ocidental e o Japão, enquanto no fim do século estava em torno de 26%.

Em 1973, havia alcançado 32% do nível médio da renda nestes países. Em grande medida, essa reversão do processo de convergência resultou da estagnação do crescimento do PIB per capita no Brasil a partir do início da década de 1980, pois o desempenho brasileiro, muito bom até 1980, passou a ser absolutamente medíocre.

Já, nos quatro primeiros períodos de 20 anos do Século XX, a taxa de crescimento do PIB per capita aumentou da seguinte forma: 1,3% ao ano em 1900-1920, 2,9% em 1920-1940, 3,8% em 1940-1960 e 4,6% em 1960-1980. Porém, já no último período, entre 1980-2000, a taxa de crescimento média anual caiu para 0,3% ao ano. A mudança estrutural na economia brasileira foi particularmente intensa nas décadas de 1940 e 1950.

Para Abreu (2006), o Brasil deixou de ser um país agrícola a partir do início do século a participação da agricultura no PIB. Os preços de 1949 caíram de 44,6% do PIB para 38,1% em 1920, 29,4% em 1940, 16,9% em 1960 e 9,8% em 1980, permanecendo aproximadamente estável desde então. Paralelamente à contração da agricultura, cresceu a participação da indústria: 11,6% do PIB em 1900, 15,7% em 1920, 18,7% em 1940, 29,9% em 1960, 34,4% em 1980.

Depois de meados da década de 1980, a exemplo de outras economias mais maduras, essa participação começou a declinar até alcançar 27,7% em 2000. Tanto o produto agrícola quanto o industrial são muito mais diversificados no fim do século. O Brasil passou da posição de produtor monocultor de *commodities* de exportação, notavelmente café e borracha, em 1900, para a posição de produtor diversificado de *commodities* em 2000.

A questão do processo de desenvolvimento do Brasil principalmente a partir da década de 30, Cano (1988) realiza reflexões sobre o desenvolvimento econômico brasileiro e das questões regionais principalmente pós 1930, ficando evidente que:

[...] no período áureo da industrialização brasileira – 1930-1980 – de elevado crescimento, transformação estrutural e de integração do mercado nacional, nenhuma das grandes regiões brasileiras sofreu processo de estagnação, pois mantiveram taxas sustentadas de crescimento agropecuário, da extração mineral, da indústria de transformação e, notadamente, da urbanização e construção civil (CANO, 2010, p.3).

Para Cano (1988) o período que antecede a marcha de desenvolvimentismo no Brasil possui características singulares em face da própria diversidade do território nacional. E deste, os problemas regionais deixando claro, principalmente, por duas razões para ele marcantes: “o flagelo

das secas nordestinas em 1958 e 1959” e, “pela elevada concentração de investimentos produtivos”, sobretudo industriais “em São Paulo” – principalmente no transcurso do Plano de Metas entre 1956 e 1961.

Mas é importante ressaltar que o desenvolvimento em destaque tem suas origens em uma estrutura econômica e social singulares para o Brasil. Para Cano (1888), o tardiamento no desenvolvimento da grande maioria das regiões brasileiras possui uma justificativa simples em virtude da sua própria condição processual e histórica de distanciamento ao conjunto da economia nacional, de uma maior e/ou menor integração.

Cita a região Norte, no período da borracha entre 1870 e 1912 que fora prejudicada pelo capital inglês na Ásia. Bem como da forma particular da extração da borracha que não proporcionou uma ruptura positiva no sentido de superação de uma crise e numa conseqüente mudança na estrutura produtiva, contudo, para a:

[...] região Nordeste, semelhante à região Norte teve seu momento de riqueza com o açúcar entre os séculos XVI e XVII. “Um excelente negócio se tornando a primeira mercadoria de consumo de massas em escala planetária, em torno da qual se formou o moderno mercado mundial” (ARAÚJO, T.P; WERNECK VIANNA, S.T; MACAMBIRA, J. et al, 2009, p.18).

Obtendo um forte concorrente antilhano assim como com beterraba no continente inglês, provocando uma poderosa depressão no comércio internacional. Outra importante produção fora a cultura do algodão que se utilizava de uma base técnica precária de produção, sofrendo da mesma pena no mercado internacional com a produção americana e da queda do preço em função da expansão dos mercados têxteis do eixo Rio e São Paulo.

No sul do país constituído de uma particular estrutura econômica e social baseada na pequena propriedade, onde segundo Cano (1988) “esta modalidade não concentra o capital”, necessário para alimentar o processual dinamismo de uma estrutura industrial. Contrariamente à produção paulista que “seria abastecido por uma notável agricultura paulista”¹³, constituindo-se pelo espaço consubstanciado pela produção cafeeira, alimentou uma base

¹³ Em Cano (1988, p.68) apresenta os dados de 32,0% em 1919 e 37,0% em 1929 do total nacional.

importante para o gradativo processo de substituições de importações para os alimentos básicos.

Outros produtores de café, Minas e o Espírito Santo, migram-se para uma modalidade assalariada estruturada em um regime de parceria e da pequena propriedade, assim como da pequena capacidade de concentração de capital, tornando-os incapazes de induzir uma forte transformação capitalista.

A exceção fora Minas Gerais. Para Cano (1988), devido sua proximidade aos dois maiores mercados nacionais, Rio de Janeiro e São Paulo, estabeleceu-se uma forte integração econômica com esses Estados para sua produção principalmente na produção de gado e alimentos. O que não ocorre com a região Centro-Oeste que apresenta um cenário de baixo povoamento e fraca exploração econômica.

O que demonstra dentro de um sucinto diagnóstico é que as regiões brasileiras não se integralizavam, salvo como salienta Cano (1988, p. 69) há “alguns fluxos mais importantes: açúcar e algodão do Nordeste para o Rio e São Paulo; gado de Minas Gerais e Centro-Oeste para São Paulo e Rio; alimentos do extremo sul para o Rio e algumas áreas urbanas do Nordeste” e, sob esse aspecto:

[...] a centralização e concentração de atividades foi tão forte que São Paulo deslocou antigos centros produtivos a seu favor: a proteção à indústria açucareira sob o Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA) transformou-se no mecanismo pelo qual a proteção à indústria menos eficiente era ao mesmo tempo a proteção à indústria mais eficiente, seja dito, setor açucareiro do Nordeste *versus* setor açucareiro de São Paulo: os preços para proteger a indústria menos eficiente constituíram-se numa enorme margem de lucro para a indústria mais eficiente (ARAÚJO, T.P; WERNECK VIANNA, S.T; MACAMBIRA, J. et al, 2009, p.28).

Salientando-se que mesmo com o advento da constituição do Estado Novo é na década de vinte é que está a gênese da transformação do Brasil. A centralização política imperial perde lugar para uma necessidade de integração nacional e também a necessidade de diversificação de outras culturas e potencializar outras estruturas produtivas.

Favorecendo, conseqüentemente, o desenvolvimento de um parque industrial e, por conseguinte, um processo de urbanização e uma “terceirização

mais avançada a essa economia”, Cano (1988, p.71), deixando claro que essa potencialização é estendida a todas as demais regiões associada à nacional numa ruptura ao antigo padrão de acumulação – primário exportador – não se altera apenas a fonte direta e principal da acumulação produtiva.

Concomitantemente às profundas alterações dentro do modelo econômico e político, engendra-se uma nova modalidade social por meio de uma maior participação da “classe trabalhadora” agora “mais urbana”; “de uma classe média, de um segmento militar e de um Estado eminentemente liberal-ortodoxo passava a ser francamente intervencionista”, em que concomitantemente a esse processo, Furtado (2007) denominou como sendo “um deslocamento do centro dinâmico da economia brasileira”, cuja interpretação:

Cano (1988) enfatiza que o desenvolvimento de São Paulo se constituiu sobre dois grandes e modernos segmentos produtivos do país – a agricultura racionalizada e eficiente e a indústria juntamente com uma política cambial compatível com a nova lógica. De “uma economia voltada para fora” – Tavares (1973), para um importante “deslocamento do centro dinâmico da economia”, Furtado (2007, p.274), contudo:

[...] centralização econômica em São Paulo, que se tornou para os etnopaulistas, a “locomotiva que puxava vinte vagões vazios”, sem se darem conta de que a nova federação quase-unitária formada pelos novos enquadramentos institucionais pós-1930 foram os formadores de um “mercado nacional”, e para lembrar *Don* José Medina Echavarría, sem isso o comando econômico de São Paulo teria se restringido a suas próprias fronteiras. O “centro dinâmico” não havia, propriamente, se deslocado: havia sido criado. E com ele as novas regiões brasileiras: se, antes, João Paulo de Almeida Magalhães teria tido razão ao classificar a economia brasileira como um “arquipélago de economias regionais” [...] agora a estruturação passava a ser diferente: um poderoso centro dinâmico, aproveitando as benesses de uma formação federativa que fechava as fronteiras nacionais aos produtos estrangeiros, nacionalizava a demanda para a produção paulista e a oferta de matérias-primas das quais dependia (ARAÚJO, T.P; WERNECK VIANNA, S.T; MACAMBIRA, J. et al, 2009, p.45).

Demonstrando que entre 1930 a 1955 proporcionou um diversificado parque industrial e com a participação do Estado para a constituição de elementos estruturantes para o desenvolvimento de uma infra-estrutura como a energia, o aço e o cimento, principalmente.

Durante o período entre 1956 a 1960, dentro do paradigma de um desenvolvimento industrial por etapas, houve uma extraordinária expansão industrial com a implantação de uma indústria pesada. Assim como, de uma logística de transmissão dos produtos oriundos dessa produção industrial com a expansão da malha rodoviária para o escoamento mais racionalizado da produção seja para a exportação interna e externa. Papel esse que foi muito importante para a integração nacional e da consolidação da participação de outros Estados no desenvolvimento econômico brasileiro.

Ainda dentro desse lapso temporal (1956-1960) com a consolidação da implantação da indústria pesada à brasileira, ampliando-se, concomitantemente, as bases reprodutivas e de valorização dos capitais. Ficando, segundo Cano (1988), o desenvolvimento regional anunciado, a partir desse momento, “integrado” a uma lógica regional/nacional, ao mercado nacional de mercadorias.

Dentro de uma mesma singularidade que urge face à formação de um novo capital. Para Cano (1988), abre-se outra importante integração: da migração do capital produtivo. Migração do capital urgido dos interesses (complexos culturais) dos demais Estados brasileiros tendo sua primeira reivindicação atendida na região Nordeste por meio da SUDENE.

Criada no fim da década de 1950 (1959), a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste foi também uma resposta do Governo Federal à grande seca de 1958 (Lei nº 3.692). Seguindo as sugestões do relatório do GTDN - Relatório do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste em que se levantaram as primeiras análises teóricas das desigualdades regionais no Brasil, elaborado sob a orientação de Celso Furtado e tendo-o como primeiro Superintendente aos primeiros anos da década de 1960.

Nos primeiros anos da década de 1960 (1961), é instituído o sistema de incentivos fiscais e financeiros (Artigo 34º) no âmbito do Plano Diretor da SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, aprovado pela Lei nº. 3.995 de 14 de Dezembro de 1961. O sistema foi primordial na implementação e tendo a recomendação do GTDN, que reservava ao setor

público um papel fundamental na promoção do desenvolvimento do Nordeste, apoiado fundamentalmente na industrialização. Esse artigo foi modificado pelos Artigos. 18º das leis nº. 4.239/63 e nº. 4.869/65.

Segundo Diniz (2001, p.6), apesar das mudanças políticas introduzidas a partir do golpe de 1964, a força intelectual e moral de Celso Furtado, as expectativas de redenção da pobreza nordestina fizeram com que o diagnóstico inicial que deu origem à criação da SUDENE persistisse e servisse de base para a ação governamental na região e para a montagem dos mecanismos de política e de incentivos, que na essência prevalecem até os dias de hoje.

Em 1967, estendendo-se aos interesses da região Norte com a SUDAM e da Zona Franca de Manaus - SUFRAMA. Assim como, por meio da Lei nº. 5.365, de 01 de dezembro de 1967, o presidente Costa e Silva, dentro de uma desinência militar, sanciona e cria a Superintendência do Desenvolvimento da Região Centro-Oeste – SUDECO. Com sede e foro estabelecidos no Distrito Federal e, como autarquia, a competência de elaborar em entendimentos com os Ministérios e órgãos federais, diretrizes gerais do planejamento do governo, os Planos Diretores do Desenvolvimento da Região Centro-Oeste.

Salientando-se que a Constituição Federal de 1988 criou o chamado Fundo Constitucional para o Desenvolvimento das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, correspondente a 3% das receitas do Imposto de Renda e de produtos industrializados, cujos valores começaram a ser apurados a partir de 1989 (ver Tabela 8). Além destes, há ainda os fundos setoriais por meio do Fiset, os incentivos às exportações e o crédito subsidiado, generalizados para todo o país.

TABELA 8 - BRASIL - PRINCIPAIS INCENTIVOS FISCAIS PARA AS REGIÕES NORTE E NORDESTE 1962-1992**

Ano	34/18 Finor (1)	Lei nº. 4126, Lei nº. 5174 e Finan (2)	Pin (3)	Proterra (3)	(4) Fundo Constitucional
1962	121.379,20				
1963	91.014,90	12.535,30			
1964	228.174,10	20.100,00			
1965	673.417,60	49.901,10			
1966	717.814,30	126.357,10			
1967	881.993,00	211.373,20			
1968	893.099,70	268.958,80			
1969	1.066.176,10	339.707,60			
1970	1.091.506,40	403.423,10			
1971	799.080,50	280.489,20			
1972	688.230,50	207.509,00			
1973	799.428,60	215.649,90			
1974	712.087,20	239.378,40	731.474,80	487.665,10	
1975	767.433,30	209.061,60	760.299,80	506.858,30	
1976	491.308,80	155.685,30	697.345,60	464.890,00	
1977	515.379,10	183.388,10	796.463,90	530.971,10	
1978	455.365,20	201.067,00	796.080,40	530.716,90	
1979	314.428,60	174.918,20	628.410,70	418.940,50	
1980	235.649,30	145.778,40	503.591,90	335.727,50	
1981	268.125,80	169.019,10	620.521,50	413.680,60	
1982	201.144,20	205.993,00	639.917,90	426.595,50	
1983	350.920,10	110.511,60	367.847,20	245.231,50	
1984	295.135,60	81.145,80	288.769,50	192.513,00	
1985	310.238,60	79.312,50	287.960,20	191.973,90	
1986	525.727,50	229.322,80	558.345,00	372.230,40	
1987	448.028,50				
1988	311.308,90				
1989	276.210,90				464.715,00
1990	369.550,40				935.053,40
1991	220.645,60				623.979,30
1992	325.793,00				549.520,00
Total	15.447.795,30	4.320.586,10	7.677.028,40	5.117.994,30	2.573.267,70

Fonte: (1) BNB-Demec

(2) Mahar (1978), de 1963 a 1974; Anuário Econômico Fiscal, de 1975 a 1986

(3) Anuário Econômico Fiscal.

(4) Boletim Mensal do Banco Central.

Nota: * Deflacionado pelo índice de preços no atacado dos EUA e ** A preços constantes de 1992.

Tomados apenas os quatro principais incentivos para as regiões Norte e Nordeste, por exemplo, pode ser observado seu peso e importância, conforme relata a tabela 8, deixando claro que, embora a racionalidade de sua aplicação seja questionável, sob a argumentação de Diniz e Oliveira (1992).

Além desses incentivos (tabela 6), conforme Diniz e Oliveira (1992) há que mencionar o mecanismo de transferências de recursos por meio do Fundo de Participação de Estados e Municípios e de Transferências Negociadas, que giram em torno de 4% do PIB anual. Somente as regiões Norte e Nordeste participam com aproximadamente 50% dessas transferências, o que alcançaria 2% do PIB nacional.

Integração essa que se consolida através por meio da extinção dos impostos interestaduais entre 1938 a 1943, onde dentro do mesmo período se inicia um processual desenvolvimento das vias interestaduais que atinge seu máximo já dentro do Plano de Metas com a integração do Brasil e das regiões Nordeste, Centro-Oeste e Norte.

Essa Integração, todavia geraria na concepção de Cano (1988) três efeitos distintos e importantes. O primeiro trata-se do estímulo, como forma imprescindível ao processo de industrialização particularmente centrado no Estado de São Paulo e do Rio de Janeiro, já justificado em função das condições internas históricas, importantes para edificação do projeto de desenvolvimento brasileiro.

Passando a necessitar de uma maior quantidade de fatores de produção dentro do sistema industrial exigido, o que o autor denomina de “complementaridade agrícola, mineral e industrial”. Dessa forma a “periferia” denominada por Cano (1988) não apenas aumentava suas compras de mercadorias de São Paulo, mas também passava a lhe vender mais.

O segundo trata-se do que o autor designou como “efeito inibição de bloqueio”, que consistiu no fato de que:

[...] instaurando-se um processo de industrialização no centro dominante – São Paulo – determinadas atividades já lá instaladas – ou que viesse a sê-lo – com capacidade e economia de escala para operar a nível nacional – ou para abastecer o mercado do centro dominante – não se repetiriam na periferia, bloqueando ali o surgimento, por longo período de tempo (CANO, 1988, p.75).

O Terceiro chamou de “efeitos de destruição” que:

[...] poderiam manifestar-se via concorrência entre produtores de distintas regiões. Contudo, o fato de que o mercado nacional tornou-se cativo à indústria nacional, pela longa restrição a importações, de um lado, e de outro, pela possibilidade de se renovar o parque fabril, o mercado, “dava a todos”, isto é, era diminuta a competição. Isto se deu até o início da década de 1950 [...], porém, a partir do reequipamento industrial ensejado pelas maciças importações induzidas pelos fatos da Guerra da Coréia¹⁴, a situação se alterou. Com efeito, a partir de meados dessa década, a velha indústria periférica de bens de consumo não durável, que praticamente não se reequipara – ao contrário da indústria paulista – passaria a sofrer dura concorrência e quebraria inexoravelmente (CANO, 1988, p.75).

¹⁴ A Guerra da Coréia (1950 – 1953) e os Commercial Arrears (1951-1953) in (NIEMEYER NETO, 2003, p.100).

O autor chama a atenção, também, de que com o desenvolvimento das técnicas de plantio, diversificação de culturas, racionalização de produção, tornando a agricultura Paulista como um lócus da produção de açúcar e algodão, principalmente. Praticamente bloqueando por meio do primeiro efeito citado, o estímulo (ou a falta) aos “congêneres” produtores nordestinos, favorecendo, todavia, aos Estados mais próximos a São Paulo.

Outra importante característica observada pelo autor trata-se do enorme fluxo migratório oriundo das mudanças estruturais bipolares – modernização e atraso – responsáveis por esse fluxo inter-regional.

Demonstrando uma redução do emprego agrícola em São Paulo face à melhoria das técnicas de plantio, deslocando a oferta¹⁵ para zonas de maior concentração fundiária que absorveram grande parte dessa mão-de-obra não especializada e de características de baixa capacidade técnica, principalmente para a região Centro-Oeste e da Região Sul, no Paraná.

Diferentemente para parte da Região Sul e do Espírito Santo em face da formação fundiária dessa região baseada em grande parte pela formação de pequenas propriedades familiares, importantes diagnósticos podem ser observados nesse período de desenvolvimento da economia brasileira como o acentuado crescimento industrial e sua diversificação e ampliação em termos de estrutura industrial regional.

Ao final dos anos 50, São Paulo já possui o maior peso produtivo industrial focado para a produção de bens de consumo durável e de capital, e, reduzindo significativamente, assim como, para o restante do Brasil no que tange à produção de bens não duráveis.

Contudo apresentando uma expressiva elevação na produção de bens intermediários, constituindo-se numa forma de articulação e integração entre as regiões brasileiras.

Entre 1961 a 1964 estabelece-se um período de desaceleração do processo de industrialização do Brasil, atingindo seu ápice em 1964 e 1965,

¹⁵ Os principais fluxos migratórios nacionais são provenientes dos Estados do Norte, Nordeste e Minas Gerais entre 1940 e 1960 tiveram uma pequena redução do emprego agrícola.

transferindo-se para as *commodities* agrícolas, a soja, e seus produtos, suco cítrico, para a carne, assim como bens industrializados leves numa forma de se conseguir uma “brecha” no mercado internacional, o que pode ser também interpretado que a:

[...] acelerada expansão industrial ocorrida a partir do final da década de 1960, conjugada com a expansão da fronteira agropecuária na direção do Centro-Oeste e Norte do país, levou alguns analistas a observar que a lógica da acumulação produtiva provocaria a reversão da polarização industrial pela área metropolitana de São Paulo. Levantamentos sobre o volume de investimentos industriais mostraram que enquanto o estado de São Paulo participava com 58% do valor da transformação industrial, segundo o Censo Industrial de 1970, para o período 1970- 77 havia participado com apenas 38% dos novos investimentos industriais aprovados para o Brasil, indicando que aquele Estado viria a perder posição relativa na produção industrial brasileira, o que foi confirmado com os resultados censitários de 1980 e 1985 (DINIZ, 2001, p.9)

Na processual busca pelo equilíbrio, entre 1967 e 1970, as exportações se expandem substancialmente bem como uma recuperação na produção industrial, contudo se esgotando entre 1973 e 1974.

Cano (1988) ressalta que mesmo em função de enormes percalços que solaparam o processo de desenvolvimento no Brasil, a estrutura implantada da indústria nacional avançou, alterando e atualizando-se no sentido de propiciar ao aumento da demanda externa. A grande responsável por esse resultado foi uma base extrativista mineral e no desempenho agrícola, particularmente, no Sudeste, Centro-Oeste e Sul e mineral, no Norte e Nordeste.

Uma importante constatação em Cano (1988) trata-se da estratégia pós 64 de transformar o Brasil “na mais nova potência industrial”. Por meio de um processual endividamento externo demonstrando uma dependência do capital externo, assim como no desequilíbrio da balança de pagamentos face às necessidades de importação.

Essa política de transformação da economia brasileira para uma pujante categoria industrial necessitou de uma tomada de decisão para uma autonomia energética. Uma substituição aos combustíveis fósseis a uma fonte renovável por meio do pró-álcool, em que este também implicou como sendo um forte estímulo à produção agrícola e industrial de São Paulo.

Uma vez que, conforme Pacheco (1998), o Estado em questão responde a dois terços da produção nacional de álcool e ainda concentra a maior parte da indústria produtora de equipamentos.

Bem como numa particular implantação de insumos para uma dependente implantação de energia nuclear, e de novas indústrias importantes. Em que, na concepção do período militar, indispensáveis para a formação de uma autonomia econômica e industrial, contudo, tiveram seu desenvolvimento com sérios importantes embates e de agravantes repercussões, tais como:

[...] o recrudescimento inflacionário e o agravamento da crise internacional, a partir de 1978 e 1979 poriam fim a essa política, dado o descontrole das contas e das finanças públicas e o estrangulamento do balanço de pagamentos, sumariamente agravado tanto pelo segundo choque do petróleo quanto, principalmente, pelo colossal aumento dos juros da dívida externa (CANO, 1988, P.82).

Todavia essa política tinha como objetivo dar maior ênfase às políticas regionais, não medindo esforços, portanto, com o descontrole das contas públicas, para a ampliação da infra-estrutura para os transportes inter-regionais e de comunicação. Assim como de incentivar a expansão de uma base primária, em que Cano (1988) classifica como de base agrícola e mineral.

Conforme a tabela 9 (PIA 1939/2008) conclui-se a continuidade do processo de desconcentração econômica regional no Brasil, cuja marca mais evidente é a perda de participação do Estado de São Paulo tanto no PIB quanto, principalmente, na indústria de transformação, determinando-se, portanto, um terceiro período do processo de organização espacial no país.

Corroborando com a afirmação de Cano (1995, p.402) dizendo que a crise dos anos 80 parece ter afetado mais a economia do Sudeste – São Paulo – aumentando a desconcentração muito mais pelas crescentes quedas da produção paulista do que por maiores altas na produção “periférica”, constituindo-se talvez uma desconcentração de caráter “estatístico”.

**TABELA 9- INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO: PARTICIPAÇÃO REGIONAL NO VTI
1939 – 2008 (Brasil = 100%)**

REGIÕES UF*	1939	1949	1959	1970	1975	1980	1985	2004	2005	2006	2007	2008
Norte	1,1	0,7	0,9	0,8	1,3	2,4	2,5	5,0	5,8	6,1	5,9	6,2
Nordeste	10,4	9,1	6,9	5,7	6,6	8,1	8,6	8,5	9,3	9,9	9,5	9,7
Sudeste	74,1	76,5	79,3	80,7	76,3	72,6	70,8	62,7	63,5	63,1	62,7	62,2
S. Paulo	40,7	48,9	55,6	58,2	55,9	53,4	51,9	43,1	40,2	39,3	39,3	34,7
Sul	13,5	13,2	12,3	12,0	14,8	15,8	16,7	20,2	17,7	17,6	18,5	18,3
C. Oeste	0,4	0,5	0,6	0,8	1,0	1,1	1,4	3,6	3,7	3,4	3,5	3,7
Goiás	-	-	-	-	-	-	-	-	1,7	1,8	1,9	1,9

Fonte: Cano (2008). Elaboração própria; * UF - Seleccionadas

Dessa forma, observa-se que os principais fatores da desconcentração econômica iniciada a partir dos anos 70, como demonstra o VTI de 80,7 na região sudeste, particularmente em São Paulo com VTI de 58,2, assim como salientado ao longo dos capítulos anteriores, demonstrando-se que ao longo desse período a base desconcentrada, principalmente de recursos naturais, passou a ser mais exigida pela política de intensificação Industrial, deslocando uma série de investimentos para fora das regiões Sul e Sudeste.

Outra importante característica trata da participação efetiva do papel do Estado por meio do investimento direto com estatais, com inovações por meio de políticas de desenvolvimento regional, inicialmente, com a Sudene, Sudam, Suframa, em seguida, já no período militar, Sudesul e Sudeco, sendo extintas que até o início dos oitenta estimularam investimentos nas áreas .

Com o advento da constituição de 88, uma nova descentralização do Estado traz uma integração fragmentada do mercado nacional criando novos espaços para o investimento, especialmente o industrial. Assim como, a expansão da fronteira agrícola em áreas com grandes extensões de terras, o que estimulou, além dos investimentos agropecuários, investimentos Agroindustriais, decorrentes da necessidade de uma maior quantidade de fatores de produção dentro do sistema industrial exigido o que o autor denomina de “complementaridade agrícola, mineral e industrial”.

Segundo Cano (1995, p.402), a crise dos anos 80 parece ter afetado mais a economia do Sudeste – São Paulo – aumentando a desconcentração muito mais pelas crescentes quedas da produção paulista do que por maiores

altas na produção “periférica”, constituindo-se talvez uma desconcentração de caráter “estatístico”.

Tem-se, também, na posição de Cano (1988) que o baixo ritmo de crescimento da economia brasileira nas décadas de 1980 e 1990 teria afetado mais a economia de São Paulo do que as áreas menos desenvolvidas, assim como, as políticas de incentivo às exportações e o crédito rural que beneficiaram investimentos fora centro industrial.

Dessa forma demonstra-se que a “guerra fiscal” atraiu investimentos para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e teve como uma das importantes características nas deseconomias de urbanização da região Sudeste, principalmente, em virtude da elevação dos custos sobretudo para os investimentos nessa atividade encarecendo investimentos dentro do processo produtivo.

Favorecendo as economias de aglomeração em novas regiões e cidades médias que apresentam custos para localização dos investimentos produtivos menores que na metrópole paulista, uma vez que o perfil desconcentrado do sistema urbano brasileiro que possibilitou por favorecer a realização de investimentos em núcleos urbanos espalhados territorialmente ao longo da rede de cidades brasileiras, ocorrendo novos focos exportadores exteriores do núcleo industrial histórico no Brasil.

2.3 – Fatores paralelos à modernização do Estado brasileiro e goiano.

No pós 1930 e, principalmente, após a 1ª Grande Guerra Mundial, acontece no Brasil outro fato de notável relevância no que tange à nova concepção do Estado. Trata-se da forma como o Estado Brasileiro administra e trata da gestão pública. Ocorrem os primeiros esforços, num esboço para planejar as demandas do Estado, consolidado com a 2ª Guerra Mundial.

O Brasil juntamente com seus aliados internacionais resultantes do conflito em questão mobiliza-se no sentido de oportunizar um sistema de infra-estrutura como no sistema de transportes para o acesso às matérias-primas, assim como para a produção de bens básicos.

Surgindo, no Brasil, em 1942 o “Plano Qüinqüenal de Obras e Reaparelhamento da Defesa Nacional” e, em seguida, o Plano de Obras no ano seguinte, 1943.

Dentro de um acordo entre “aliados” e, em virtude da carência de recursos financeiros, aprofundando-se cada vez mais num sistema dependente dentro do planejamento brasileiro, passam a requerer da cooperação internacional desencadeando como uma proposta de viabilização de recursos para investimento dependente por dez anos, tentativa essa assumida em 1942, denominada, a “Missão Taub” que jamais fora executada.

Em 1943, outra tentativa é esboçada, por meio de uma missão técnica americana denominada “Abbinck” donde foram formuladas recomendações sobre desenvolvimento dos setores de educação, transportes, combustíveis, têxteis, minérios e produtos químicos, porém, sem a especificação dos investimentos requeridos.

Já em 1946, em meados do pós-guerra, nascem outras tentativas, tais como o “Plano Salte” – 1946 a 1947, assim como a Comissão Mista Brasil – EUA. Em seguida, o “Plano de Metas” – 1957 a 1969 e o “Plano Trienal em 1962.

Em 1964, no interstício surge o PAEG – Programa de Ação Econômica do Governo, entre 1964 a 1966, em seguida, o Plano Decenal de Desenvolvimento, em que este fora instrumentalizado por meio de variáveis macroeconômicas já no final do governo de Castelo Branco, surgindo, também, o Plano Estratégico de Desenvolvimento entre 1967 a 1972.

Outra constatação que se faz dentro desse período é que a partir de 1964, no sentido de equilibrar a opinião pública em virtude da revolução militar, procuraram conciliar a necessidade de continuidade como desejo de originalidade, consolidando-se no PND – Plano Nacional de Desenvolvimento já na sua quarta versão que, dentre outros objetivos, propunha colocar o Brasil entre as nações desenvolvidas no intervalo de uma geração.

Com o Estado Novo em 1930, incubiu-se na inserção internacional, determinando-se na gênese de uma processual dependência ao capital externo, realçado nos anseios do Estado brasileiro, donde o planejamento público vem com a proposta de instrumentalizar e equacionar a complexidade dos problemas econômicos firmando-se com instrumento de compatibilização de objetivos, racionalizando propostas processualmente mais seguras.

Fazendo um recorte para entender a evolução do planejamento em Goiás e a preocupação com a intervenção estatal foi ordenada por um plano com objetivos e metas que data do início da década de 1960, particularmente, entre 1961 a 1964. Nesse período foi iniciado um Plano de Desenvolvimento Econômico de Goiás – PDE, desencadeando uma reforma administrativa que estabeleceu os marcos da intervenção territorial, o que demandou a criação de uma inédita estrutura técnico-burocrática.

Houve uma ampliação e criação de órgãos e secretarias com a finalidade de modernizar o Estado. Criou-se o CERNE - Consórcio de Empresas de Radiodifusão e Notícias do Estado por meio da Lei nº. 4.034 de 06/06/1962, o IPASGO - Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado de Goiás, a CAIXEGO - Caixa Econômica do Estado de Goiás e o BD - Banco de Desenvolvimento.

O PDE também interveio nos processos produtivos por meio da criação de empresas e institutos com objetivo de estimular a capitalização da agricultura com o IDAGO - Instituto de Desenvolvimento Agrícola de Goiás, a CAESGO - Companhia Agrícola do Estado de Goiás, a CASEGO - Companhia de Armazéns e Silos do Estado, a CIAGO - Companhia de Abastecimento do Estado, assim como programas de colonização, cujo marco foi o combinado Agro-Urbano de Arraias, pois propiciava investimento do Estado em infraestrutura de circulação, sendo este um dos gargalos históricos da economia goiana em sua formação estrutural.

Contudo, mesmo com ações que tendiam para o controle da problemática regional, a centralidade dos aspectos administrativos, já que a

principal tarefa era criar uma estrutura racional que respondesse aos objetivos do crescimento econômico sustentado pelo sistema de arrecadação. A regionalização do território fundamentou-se na diferenciação econômica, o que resultou no reagrupamento das zonas de crescimento desequilibrado do território goiano.

Dessa forma, o PDE de 1961 compreende o marco e o esforço de um Estado desenvolvimentista com a finalidade de racionalizar a presença do Estado no território. Esforço esse que levou ao fortalecimento das desigualdades, uma vez que o Centro-Sul continuou sendo privilegiado, caracterizando que dentro da concepção do materialismo histórico tornava-se difícil conter a desigualdade moldada desde o período colonial e dos complexos culturais locais.

Outro plano que trouxe importantes resultados para Goiás foi o plano de atuação entre 1975 a 1979 que teve como referência o documento Diretrizes Gerais e Setoriais da Ação do Governo. Esse período também se caracteriza por uma intensa urbanização das cidades, politicamente, vigorava o regime autoritário que se alinhava às demandas nacionais, e, do ponto de vista econômico, a agricultura passava por intenso processo de modernização para atender às demandas nacionais por exportação. Os esforços do Governo Federal, com a criação de Programas como o POLOCENTRO e a geoeconômica de Brasília, privilegiam o Centro-Oeste e, em especial, Goiás.

No Plano de Governo, é importante destacar que, na formulação dessas diretrizes, levou-se em conta o II Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – II PND (1974 – 1979), particularmente no que diz respeito ao Centro-Oeste e ao Estado. De igual forma, considerou-se o Plano de Desenvolvimento Econômico e Social do Centro-Oeste, da SUDECO, notadamente quanto a sua estratégia espacial e às partes de interesse direto para o Estado, considerou-se, ainda, o POLAMAZONIA, o POLOCENTRO e outras programações setoriais do Governo Federal.

Ainda sob às filosofias de planejamento regional do II PND (1974 – 1979) e das preocupações em virtude dos grandes projetos, na busca de

capitais externos, a crescente dívida externa e de projetos interrompidos durante o I PND (1971 – 1974), que consistia em um aperfeiçoamento dos esforços de colonização oficial no Centro-Oeste, assim como da Amazônia.

Para a execução desse intento, segundo Ab'Sáber (2004), elabora-se o PIN – Projeto de Integração Nacional, antes mesmo de se consolidar a Rodovia Belém-Brasília, implantada com relativo sucesso e que parte-se para uma mega-estrutura transversa, no sentido garantir uma intermodalidade de circulação terrestre e fluvial na Amazônia, assim como PIN-Proterra – Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agropecuária do Norte-Nordeste, outro projeto autoritário que visava a um plano de colonização oficial que se consubstanciava de um apossamento de terras por grandes grupos econômicos e, no Estado de Goiás, que fazia parte dentro da amplitude do projeto, concentrou-se mais no nordeste goiano, principalmente, com o apoio do projeto RADAM (1973-1981) sob a responsabilidade do DNPM – Departamento Nacional de Pesquisas Minerais, do Ministério das Minas e Energia.

Outra importante análise foi realizada no período de 1980 a 1983 pelo Plano de Ação com a consolidação pelo Estado de Goiás com a implantação do Distrito Agroindustrial de Anápolis, cumprindo sua parte de forma supletiva ao Programa da Região Geo-econômica de Brasília.

Capítulo III

A fragmentação do Estado

3.1 – A “guerra Fiscal” e os incentivos Fiscais

O Brasil é constituído por unidades orgânicas da Federação que foram buscadas por meio de uma fórmula histórica junto à identidade política e social exterior à brasileira. Trata-se da Inglaterra do ocidente – forma de Estado – Federalismo (*foedus* = amigos) de forma que fosse possível coexistir em um único território dois ou mais poderes autônomos. Dentro de uma federalização que coexiste um federalismo fiscal, num pacto federativo à brasileira que processualmente está sendo desrespeitado face às desigualdades sociais oriundas, também, da má distribuição da riqueza gerada.

Entretanto a identidade federalista dos Estados Unidos da América foi construída a partir de uma confederação de Estados – Estados Unidos da América, formadas por um conjunto de ex-colônias britânicas que se unem para a formação de uma nação que, todavia não possuía um poder central. Cada Estado possuía sua autonomia e legislação particular. No desenvolvimento de sua economia e do comércio passa por um processo de transição transformando-os à forma de Estados federados cuja coordenação é de competência da União – Estado Federal, porém, os estados membros federados gozam de uma autonomia relativa.

Mas é com o advento da institucionalização brasileira por meio da Proclamação da República em 1891, e com o nascedouro dos agentes descentralizados e orgânicos na forma de Estados federados, capazes de assegurarem uma autonomia fiscal e administrativa, como salienta Lopreato (2002), para atuarem em qualquer área de seu interesse desde que respeitados os poderes expressos da União.

Transformando-se em República Federativa antes de possuir o voto universal, de províncias em Estados-membros, com certa autonomia, constituindo-se numa forma de federalismo descentralizado e antes de possuir Estados autônomos, o Brasil já era um Estado nacional, contrapondo-se a um modelo processualmente desenvolvido dentro de uma herança histórica, política, econômica e social baseado no modelo unitário.

Para Kenion e Kincaid (1991), com a análise de Abrúcio (1999), no Brasil não há federalismo cooperativo, e sim predatório, haja vista que os Estados tomam como regra atitudes liberais para a atração de investimentos, independentes das externalidades ¹⁶ que acarretarão à União, assim como, ao Estado perdedor/ganhador.

Hoje o Brasil possui cerca de 30 legislações estaduais autônomas, com diferentes alíquotas autorizadas pela carta magna de 88 que unificou as alíquotas e por seguinte restringindo a competência dos Estados em legislar, estabelecendo-se, portanto, que a norma constitucional alude que toda autonomia deve ser precedida de responsabilidades e limites. Assim, a atual gestão dos Estados quanto ao poder de legislar é extremamente irresponsável, desconfigurando-se do pacto federativo à brasileira, tornando-o sem equilíbrio para um desenvolvimento sustentável.

Insustentabilidade que se constitui na “guerra fiscal” pressuposta numa disputa liberal, como salienta Varsano (1996), entre Estados por meio da concessão de incentivos fiscais (incentivos esses no âmbito do ICMS), financeiros e de infra-estrutura para a atração de investimentos a empresas interessadas em investir, como também, transferir seu layout para o Estado concesso do benefício. De forma que os incentivos fiscais são dados pelo Estado por meio da renúncia parcial ou total do ICMS.

Para Pacheco (1998), analisando a dinâmica regional, nas regiões brasileiras, não estaria havendo apenas uma tendência, mas sim, múltiplas tendências, em função da dimensão territorial, das especificidades e características econômicas de cada região ou subespaço e da capacidade de

¹⁶ Tais como o Big Push, externalidade pecuniária; crescimento desequilibrado (encadeamentos); infra-estrutura; desenvolvimento e causalidade cumulativa.

cada uma responder aos efeitos da globalização e da competição. Nega, veementemente, que há um processo de reconcentração macro-espacial, mas indica que a dinâmica diferenciada e desconexa das regiões poderia levar a uma fragmentação da nação, com riscos de coordenação política.

Re-enfatizando-se que a consolidação da implantação da indústria pesada à brasileira ocorre uma ampliação das bases reprodutivas e de valorização dos capitais. Ficando, o desenvolvimento regional brasileiro, “integrado” a uma lógica regional/nacional, ao mercado nacional de mercadorias. Formação essa de um novo capital que é sustentada por meio de novas fontes de financiamento para o desenvolvimento regional.

Infere-se, entretanto, que a política regional no Brasil é originalmente uma atribuição do governo federal, consolidadas por meio agências criadas para um fim, o de desenvolvimento (Sudam, Sudene, Sudeco, Sudesul e Suframa). De forma linear, outras formas de iniciativas consubstanciadas a partir de uma forma mais descentralizada do poder, surgiram diversas iniciativas, principalmente em nível estadual, no sentido de atração de investimentos. O que caracteriza uma autêntica política de desenvolvimento regional, que cabe ser avaliada, ainda que preliminarmente.

As metodologias utilizadas pelos Estados para a atração dos investimentos vão desde a concessão de incentivos fiscais às empresas que desejem se instalar na região até o apoio em relação à infra-estrutura e simplificação do processo de registro das empresas.

Políticas de atração de investimentos têm sido, no entanto, duramente criticadas, face a questão da fragmentação do Estado, pois implica, potencialmente, uma piora conseqüente, da situação financeira dos Estados. Haja vista que a grande maioria dos Estados brasileiros apresenta elevadas dívidas junto à União, enfrentando sérias dificuldades no tocante à “rolagem” destas dívidas. Apesar disso, e de ser o ICMS a maior fonte de recursos dos governos estaduais, estes seguem concedendo benefícios via isenção ou redução desse imposto.

Para Piancastelli e Perobelli (1996), a chamada “guerra fiscal” é inócua, no sentido em que todos os Estados da federação adotam essencialmente os mesmos mecanismos de atração de empresas (benefícios fiscais e creditícios), estes tendem a se anular, deixando de ser fatores para a decisão locacional. Assim, as disputas fiscais generalizadas fazem com que os Estados não definam políticas de investimento explícitas, nem prioridades setoriais compatíveis com as vantagens comparativas locais. Com raras exceções, os benefícios fiscais e creditícios para investimentos são concedidos indistintamente a todos os setores.

Outra questão a analisar é a de que os principais beneficiários da redução do ICMS são empresas multinacionais montadoras de automóveis, por exemplo. O que não é uma especulação descabida supor que essas empresas viriam instalar suas fábricas no país mesmo se os incentivos fiscais estaduais não existissem. Assim, os maiores ganhadores com a guerra fiscal são, possivelmente, as empresas interessadas em um custo próximo a zero para a exploração econômica. Haja vista que os custos em infra-estrutura, energia elétrica, água e saneamento básico, doação de terrenos etc. necessários para atraí-las passa a ser parte necessária no custo do Estado.

Outro possível prejudicado com a guerra fiscal seria a própria população estadual, pois, segundo Piancastelli e Perobelli (1996), uma das conseqüências do agravamento da situação financeira dos Estados provocadas pela isenção de impostos é a redução de seus investimentos e do atendimento das necessidades básicas da população, como saúde, educação, habitação, transporte e saneamento.

Uma tentativa no sentido de acabar com a guerra travada pelos Estados, inibindo a concessão dos incentivos fiscais no âmbito do projeto de lei que tratava da desoneração das exportações e da compra de bens de capital pela isenção do ICMS. Essa tentativa se deu por meio da inclusão de um projeto que reduziria e disciplinaria a competitividade entre os Estados, estabelecendo que qualquer benefício fiscal teria que ter aprovação do Conselho Nacional de Política Fazendária -Confaz, porém não obteve sucesso, perante a pressão e a

não adesão dos Estados membros menos desenvolvidos no sentido de retirar os artigos do projeto tributário.

O que se percebe, concomitantemente, é que a concessão de benefícios realizada pelos Estados no Brasil se dá de forma descentralizada (diferente no período Vargas e no período militar) independente da fiscalização da União, acarretando, na contemporaneidade, uma disputa dos entes federados, redundando na “guerra fiscal”. Disputa à brasileira (como se explicita no capítulo anterior) fundamentada em benefícios concedidos às empresas que produzem mercadorias e serviços tributados por meio do ICMS como forma de política de desenvolvimento regional.

E para atender às despesas relativas dentro da competência constitucional e vinculadas às suas atividades essenciais, ligadas aos aspectos político, econômico, administrativo, financeiro, educacional e de segurança pública, destinadas a regular a vida humana em sociedade, os Estados necessitam de recursos, sendo a principal fonte concentrada nos tributos.

A atividade financeira, entretanto, consiste na obtenção de receita e na realização da despesa, contudo não se trata da atividade fim, mas meio institucionalizado para legitimar o desenvolvimento das atividades típicas do Estado moderno.

Acrescenta Torres (1999) que se insere a finalidade do tributo assim como sua subdivisão. A primeira, na “obtenção de receita” – finalidade fiscal e outras “atividades protegidas pelo Estado” – fim extrafiscal ou parafiscal - contudo não se especificando qual delas é a principal e a acessória, justificando-se que o:

[...] tributo é o dever fundamental, consistente em prestação pecuniária, que, limitado pelas liberdades fundamentais, sob a diretiva dos princípios constitucionais da capacidade contributiva, do custo/benefício ou da solidariedade do grupo e com a finalidade principal ou acessória de obtenção de receita para as necessidades públicas ou para atividades protegidas pelo Estado, é exigido de quem tenha realizado o fato descritivo em lei elaborada de acordo com a competência específica outorgada pela constituição (TORRES, 1999, p.320).

Significa que, na sua origem, os tributos tinham por função o abastecer aos cofres públicos de recursos indispensáveis ao financiamento das despesas

a cargo do aparelho estatal. Logo o tributo abrigava a um fim essencialmente fiscal, contudo, paralelamente existiam as figuras das prestações extrafiscais e dos ingressos parafiscais, em que:

[...] compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo (CF, 1988, p.87).

Com o advento do alargamento do texto constitucional, enunciado pelo art. 149 (acima mencionado), essas figuras desaparecem e os tributos passam a si caracterizar por sua natureza finalística.

Assim, como a lei tributária nomeia como sujeito ativo da obrigação pessoa adversa àquela que a expediu, atribuindo-lhe a disponibilidade dos recursos auferidos para a implementação de seus objetivos singulares, o que, dessa forma, deparamos com a constituição da parafiscalidade. Por outro lado, quando se oportuniza objetivos que se estremam dos fins meramente arrecadatários, quando, por exemplo, deseja-se prestigiar situações de caráter eminentemente social, político e economicamente valiosas, vislumbra-se a extrafiscalidade.

Para fins a que se destina este estudo, procurar-se-á deter na finalidade extrafiscal do tributo, todavia é nesse campo que se constrói a teoria dos incentivos fiscais.

Para Pires (2007), existem diferentes entendimentos sobre a atividade financeira do Estado. Alguns entendem que essa atividade do Estado deve se limitar a fins exclusivamente fiscais (para atender à manutenção e à proteção da soberania e para a manutenção e sustentação aos serviços públicos indispensáveis), porém, outros sequer admitem a utilização do tributo com a finalidade extrafiscal, o que podemos entender que:

La actividad financiera no constituye, en efecto, un fin en si misma. Es una actividad medial o instrumental. Sirve para que todas las demás actividades del Estado se puedan desarrollar (LAPATZA, 2004, p.19).

Percebe-se, nessa estrutura, que no Brasil os tributos que integram o STN – Sistema Tributário Nacional exercem funções que o distinguem segundo a natureza fiscal, extrafiscal ou parafiscal.

Aos que exercem as funções de natureza fiscal, encontram-se os chamados tributos de caráter financeiro e sua principal característica é que o produto de sua arrecadação tem por objetivo prover as necessidades de gastos públicos.

Já os extrafiscais visam atender a situações sociais, políticas e econômicas de relevante importância dentro da conjuntura nacional. Um pouco mais singulares são os parafiscais, haja vista que se destinam a atender situações especiais e particulares de certo grupo social.

Dessa forma, a função extrafiscal consubstanciada nos chamados incentivos fiscais vem sendo aplicada indiscriminadamente e sistematicamente pelos Estados mediante o encaminhamento por meio de projetos de lei que prevêem incentivos fiscais de toda “sorte”.

Nesse sentido, segundo Torres (1999, p.18) “ainda que condenados ou não permitidos pela legislação interna do país ou pelo Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio – GATT”, apesar de que a função extrafiscal dos tributos, sobretudo, tornou-se importante instrumento de integração social e de distribuição de riqueza.

Uma vez que esse tipo de intervenção estatal atua como um estímulo de índole econômica ao exercício de atividades privadas, em que para Filho (1989, p.114), “os incentivos fiscais são concedidos para exercerem uma função de desenvolver determinada atividade, considerada relevante para o legislador”.

Contudo uma tarefa das mais complexas, na contemporaneidade, consiste em unificar os conceitos emitidos por diversos autores brasileiros acerca dos incentivos fiscais. Pois, qualquer fórmula que reúna características apenas genéricas ao tema poderá inibir a identificação de desvios ou de fins

antijurídicos ou ilegítimos ocultos, salienta Torres (1999), sendo que dentro de uma:

[...] primeira abordagem, aos menos para saciar o desejo de uma definição, vemos que os “incentivos fiscais” são instrumentos de desoneração tributária, aprovados pelo próprio ente político autorizado à instituição do tributo, por meio de veículo legislativo específico, com o propósito de estimular o surgimento de relações jurídicas de cunho econômico (CATÃO, 2004, p.13).

Outra observação que se faz intensa e relevante trata da imprecisão com que a definição das espécies de incentivos fiscais, permitindo confundi-las com a não-incidência legal e constitucional, o que fica evidenciado quando se acessa à leitura do texto do § 6º do art. 150 da CF:

Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: [...] § 6º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2º, g (CF, 1988, p.87/88).

No Quadro 6, por exemplo, demonstram-se modalidades de concessões financeiras adotadas em grande parte dos Estados brasileiros salientando que a isenção do ICMS para empresas que não produzem bens similares no Estado é a que menos atrai o benefício, sendo adotados, apenas, no Ceará, Bahia e Piauí:

**QUADRO 6 - CONCESSÕES FINANCEIRAS E OS ESTADOS QUE ADOTAM
CONCESSÕES FINANCEIRAS DIFERENCIADAS – 1995**

ESTADOS ABORDADOS	ISENÇÃO ICMS PARA EMPRESAS	ISENÇÃO/ REDUÇÃO ICMS	REDUÇÃO ALÍQUOTAS DE ICMS	PRORROGAÇÃO DE PRAZOS	UTILIZAÇÃO DIFERIMENTO	UTILIZAÇÃO CRÉDITO PRESUMIDO
	SEM PRODUTO SIMILAR NO ESTADO/ DURANTE DETERMINADO PERÍODO	MICRO/ PEQUENAS EMPRESAS	SITUAÇÕES E PRODUTOS ESPECÍFICOS	RECOLHIMENTO ICMS	RECOLHIMENTO POSTERGADO ICMS	POR ESTIMATIVA ICMS
AC						
AL						
AM						
AP						
BA						
CE						
DF						
ES						
GO						
MA						
MT						
MS						
MG						
PA						
PB						
PR						
PE						
PI						
RJ						
RN						
RS						
RO						
RR						
SC						
SP						
SE						
TO						

FONTE: CNI / IPEA apud BRITO & BONELLI (1997, p.17)

Em relação aos benefícios fiscais, observa-se que todos são amplamente utilizados, apresentando como mais difundidos a isenção ou redução do ICMS para os segmentos de micro e pequenas empresas, a redução de alíquotas de ICMS para situações e produtos específicos e a utilização do mecanismo de “diferimento” do ICMS.

Demonstrando os últimos (redução de alíquotas e diferimento) utilizados com maior frequência pelos Estados na competição fiscal, concomitantemente

à garantia de infra-estrutura e linhas de financiamento especiais para novas empresas que queiram instalar-se nos Estados.

**QUADRO 7 – CONCESSÕES FINANCEIRAS E OS ESTADOS QUE AS ADOTAM
- 1995 -**

CONCESSÕES FINANCEIRAS DIFERENCIADAS				
ESTADOS	AQUISIÇÃO ATIVOS FIXOS	FORMAÇÃO/ RECOMPOSIÇÃO DE CAPITAL DE GIRO	PAGAMENTO ICMS	COMPOSIÇÃO ACIONÁRIA / DEBÊNTURES CONVERTÍVEIS
AC				
AL				
AM				
AP				
BA				
CE				
DF				
ES				
GO				
MA				
MT				
MS				
MG				
PA				
PB				
PR				
PE				
PI				
RJ				
RN				
RS				
RO				
RR				
SC				
SP				
SE				
TO				

FONTE: CNI / IPEA - BRITO & BONELLI (1997, p.18)

No que tange às concessões financeiras utilizadas para a atração de investimentos ficam, em geral, a cargo das agências de fomento que operam linhas de financiamento com recursos provenientes de fundos estaduais de desenvolvimento ou programas de desenvolvimento. As concessões principais se destinam à aquisição de ativos fixos e à formação de capital de giro.

Já para apoio à infra-estrutura, os Estados utilizam como principal mecanismo por meio da venda de lotes e galpões industriais a preços reduzidos, como mostra o Quadro 8, assim como a doação de áreas e lotes industriais.

QUADRO 8 - ESTÍMULOS PARA INFRA-ESTRUTURA E OS ESTADOS QUE OS ADOTAM – 1995 –

ESTÍMULOS PARA A INFRA-ESTRUTURA					
ESTADOS ABORDADOS	VENDAS DE LOTES E GALPÕES	LOCAÇÃO DE GALPÕES INDUSTRIAIS	PERMUTA DE TERRENOS	LOCAÇÃO	DOAÇÃO
	PREÇOS REDUZIDOS	PRAZO DETERMINADO	RELOCALIZAÇÃO DE EMPRESAS	MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS	ÁREAS E LOTES INDUSTRIAIS
AC					
AL					
AM					
AP					
BA					
CE					
DF					
ES					
GO					
MA					
MT					
MS					
MG					
PA					
PB					
PR					
PE					
PI					
RJ					
RN					
RS					
RO					
RR					
SC					
SP					
SE					
TO					

FONTE: CNI / IPEA apud BRITO & BONELLI (1997, p.19)

Outras modalidades, também, na forma de “outros incentivos” são oferecidas pelos Estados às empresas, como demonstra o Quadro 9, salientando-se os incentivos como a simplificação do processo de registro de empresas e do processo de licitação, como também na facilitação do acesso às pequenas empresas.

QUADRO 9 - OUTROS INCENTIVOS E ESTADOS QUE OS ADOTAM - 1995

ESTADOS ABORDADOS	CONCESSÕES FINANCEIRAS DIFERENCIADAS			
	SIMPLIFICAÇÃO DO PROCESSO	SIMPLIFICAÇÃO DO PROCESSO LICITAÇÃO	ASSISTÊNCIA TÉCNICA	PROGRAMAS
	REGISTRO DE EMPRESAS	ACESSO PARA PEQUENAS EMPRESAS	ELABORAÇÃO DE PROJETOS	FORMAÇÃO E CAPACITAÇÃO DE PESSOAL
AC				
AL				
AM				
AP				
BA				
CE				
DF				
ES				
GO				
MA				
MT				
MS				
MG				
PA				
PB				
PR				
PE				
PI				
RJ				
RN				
RS				
RO				
RR				
SC				
SP				
SE				
TO				

FONTE: CNI / IPEA apud BRITO & BONELLI (1997, p.20)

De acordo com as características essenciais de cada uma das principais espécies, os incentivos fiscais podem ser divididos em duas categorias. A primeira opera sobre a despesa de forma que permite o controle orçamentário de forma mais eficaz pelo setor público, já a segunda categoria é considerada como incentivo fiscal por excelência, operando sobre a receita. Salientando-se que nessa categoria, principalmente, os incentivos concedidos com base na desoneração fiscal requerem um maior cuidado na sua implementação haja vista que depende da obediência constitucional financeira, assim como dos princípios tributários.

Para a categoria dos incentivos que operam sobre a despesa pública, portanto, torna-se indispensável a previsão orçamentária como forma de avaliação do benefício. Dessa forma as subvenções, uma modalidade de incentivo sobre a despesa, não podendo ser confundida com subsídio, e trata-se de uma doação que possui como destinação específica pela pessoa jurídica de direito público concedente segundo sua conveniência conforme salienta Martins, Elali e Peixoto (2007), de forma que as subvenções podem ser entendidas como ajudas, ou auxílios pecuniários, concedidos pelo Estado, nos termos de uma legislação específica, em favor de instituições que prestam serviços ou realizam obras de interesse público.

Dessa forma, as subvenções distinguem-se pelas finalidades que são previstas em lei, em que segundo a sua concessão pode ser considerada como uma forma de “custeio” e de “investimento”. Logo o caráter típico de incentivo manifesta-se no primeiro tipo, na verdadeira doação que é condicionada à realização de uma certa contrapartida pelo beneficiário, sendo então, que o propósito é de se incentivar uma atividade que, em condições normais, não seria empreendida.

Já a segunda modalidade de incentivo apontado anteriormente trata-se de um verdadeiro aporte de capital, pois consiste na transferência de recursos oriundos dos cofres públicos para o ente privado para a realização de um fim específico, determinado pelo concedente.

Outra modalidade trata-se do crédito presumido, cuja natureza jurídica é variada. Variação essa por se tratar sob a forma de um subsídio, assim como uma subvenção ou ainda numa mera redução da base de cálculo. No Brasil, essa modalidade de incentivo opera no campo dos impostos não-cumulativos, logo sob a forma de um valor que se adiciona ao montante destacado ou cobrado nas operações anteriores.

Por fim, no que tange aos incentivos que incidem no âmbito da despesa pública, os subsídios são entendidos como toda ajuda oficial de governo, incidindo-se seja de natureza comercial, financeira, cambial ou fiscal,

apresentando-se na forma de estímulo à produtividade de indústrias no país, por exemplo.

Funcionando, seus efeitos, como equalizador de preços, com o fim de corrigir distorções no mercado, ora no sentido de reduzir desigualdades regionais, ora como instrumento de incentivo às exportações. Sobretudo, como nos lembra Martins, Elali e Peixoto (2007, p.22), “em países em desenvolvimento, tendo sua prática, nas relações internacionais, regulada e disciplinada pela Organização Mundial do Comércio.

A isenção, todavia pode ser explicada com base em duas correntes que abordam os incentivos fiscais no âmbito da receita pública. Inicialmente, tem natureza clássica, decorrente de uma interpretação literal do CTN em seu art.175, afirmando que a isenção consiste na dispensa legal do pagamento do tributo, e entende que a isenção é uma forma de exclusão do crédito tributário.

A segunda corrente aborda a isenção numa modalidade de não-incidência. Isso significa que a lei suspende a eficácia de lei que a impõe, evitando a ocorrência do efeito que lhe é peculiar, ou seja, o nascimento da obrigação tributária.

Confrontando-se essas duas modalidades de incentivos fiscais sobre a receita pública de isenção, revela-se um importante problema quanto à interpretação da lei que as revoga, haja vista, que conforme a primeira corrente, uma vez revogada a lei que as concedeu, a cobrança do tributo deve ser feita imediatamente após a publicação da lei revogadora.

Já para a segunda corrente, a revogação da lei de isenção, em consonância ao que afirmam em Martins, Elali e Peixoto (2007), só provoca efeitos no primeiro dia do exercício seguinte ao da revogação. Sendo, no Brasil, o entendimento dominante, que se baseia no fato de que a revogação da isenção estabelece nova hipótese de incidência, visto que a concessão da isenção elide a ocorrência do fato gerador, situando-se, portanto, fora da incidência tributária.

Porém o diferimento se processa por meio de uma modificação temporal do fato gerador da obrigação tributária, alongando-se para o cumprimento da obrigação, enquadrando-se, segundo o art. 178 do CTN, como uma subespécie de isenção, apesar do STF se manifestar contra a prática de diferimentos que acabam por se resolver em isenções definitivas, contudo:

[...] se o dia da ocorrência do fato gerador é postergado em consideração a uma determinada situação ou condição de fato, esta postergação torna-se inválida se a condição de fato é cumprida, invalidade que provoca a anulação dos efeitos jurídicos pela suspensão ou diferimento do tributo, resultando, conseqüentemente, em que o momento da ocorrência do fato gerador será ordinário (FILHO, 1989, p.37).

Outras formas de incentivos fiscais decorrentes da receita tratam da remissão e anistia, que não constituem como modelos de redução da carga tributária, não contendo dentro de uma função regulatória dos tributos. Entretanto ainda podem ser consideradas como instrumentos de estímulo ao exercício de certas atividades econômicas ou sendo utilizadas como instrumento de pacificação social.

Sendo a anistia, a que mais se aproxima das características dos incentivos fiscais, como se prevê no art. 180 e no art. 150, do § 6º, da CF. E, a remissão, que, segundo Martins, Elali e Peixoto (2007), é o simples ato de liberdade do legislador, desobrigando o contribuinte do cumprimento da obrigação, nos termos do art. 172 do CTN.

Observa-se que na CF de 1988, os incentivos fiscais estão sujeitos a limitações constitucionais ao poder de tributar, em que, historicamente, passa a compor somente a partir do estabelecimento do Estado Novo, em 1934, sob o título “Da Ordem Econômica e Social”, porém até hoje, não se encontra no ordenamento brasileiro uma classificação ou sequer uma designação das hipóteses de incentivos.

O que significa que a constituição brasileira propõe em identificar normas programáticas com destinação ao estímulo de certas atividades econômicas e à promoção do desporto, da cultura e da ciência e tecnologia, revelando-se, conforme a observação de Martins, Elali e Peixoto (2007), em pouca objetividade no que toca à definição e regulação do tema incentivo fiscal.

Dessa forma o desenvolvimento nacional, como requisito básico para a integração nacional e não apenas regional, com a inserção, também, no âmbito internacional, pressupõe a necessidade de se estabelecer uma proporção entre custo e o benefício das intervenções estatais cuja visão extrafiscal, que é o objeto deste estudo, que revela-se por meio da realização fática do princípio constitucional da concretização dos objetivos visados pelo constituinte, o que se efetiva com base na legalidade que se requer para a obtenção legítima e de interesse da federação.

Assim, a CF de 1988 prescreve que o tratamento tendente a igualar setores ou regiões, objetivando equiparar níveis de desenvolvimento entre os Estados e do País como um todo (essa previsão constitucional é encontrada nos arts. 23 e 151, I, e no art. 170, VII e IX).

Para que a previsão se estabeleça, a redistribuição de rendas é o instrumento de transferência genérica dos entes que possuem mais recursos para os mais carentes, em tese, sendo, portanto, como analisam Martins, Elali e Peixoto (2007), respeitando critérios de segurança, econômicos, jurídicos e sociais. A destinação pública legítima da extrafiscalidade, haja vista que é provocada através da ação política e econômica do Estado tendo em vista o atendimento dos interesses públicos e coletivos, ainda que de forma indireta.

3.2 – Os programas Estaduais de atração de indústrias em Goiás.

Para se entender a dinâmica do processo de desenvolvimento de Goiás há que se interagir e inferir-se às bases de dados sob dois processos iniciais. Os processos explícitos que são levantados a partir de uma história construída pelos deferimentos institucionalizados, dos documentos em que o Estado faz deslumbrar em distintas competências, sejam elas Federais, Estaduais e Municipais, para a construção de sua própria estrutura e organização, dentro de variados meios legais e oficiais, e inserido noutra dimensão, a partir a ação que resultou na prática, da eficácia ou a negação desta, dos resultados que consubstanciaram os dados quantitativos e qualitativos à luz do momento atual e seus resultados.

Em Estevam (2004), discute-se acerca da consolidação de São Paulo como um dos maiores produtores de alimentos no país desde 1919 até 1959. Essa liderança estava na agropecuária na produção de algodão, arroz, banana, abate de bovinos, café e outras importantes colocações no *ranking* nacional na produção de outros tipos de alimentos.

Essa eficiência produtiva individualizada e egocêntrica começa a ter a necessidade de se integrar com os demais Estados ditos Federados, condicionados pelas políticas efetivadas entre 1930 a 1960, culminando-se na “marcha para o oeste” e numa trajetória de ocupação do “Planalto Central”, como salientado por Estevam (2004) que ainda argumenta:

O esforço nacional estava canalizado para a industrialização do país [...] as condições fizeram com que nos anos de 1940, proporcionando incentivos à pequena propriedade e ao produtor rural [...] foram desenvolvidos projetos de colonização, administrados pelo governo federal e culminando com a implantação de colônias agrícolas [...] elementos de transformação foram introduzidos no território goiano [...] a germinação de novas estruturas, principalmente no centro-sul [...] que esteve balizado em dois acontecimentos [...] a nível externo coma integração nacional do comércio comandado por São Paulo e [...] interno com o surgimento de centros urbanos comerciais no interior da região (ESTEVAM, 2004, p.95).

Dessa forma, torna-se claro que, para se analisar o processo de atração de empresas, sejam elas agrícolas, pecuaristas, comerciais ou industriais para o Estado de Goiás é importante ressaltar a relação orgânica existente entre o Estado, o capital, no processo de modernização conservadora e nas atividades agropecuárias como fatores para a compreensão e determinação do processo em que se estabeleceram as políticas e interesses econômicos, sociais que se interagiram para a efetivação desse projeto de desenvolvimento.

Uma das primeiras iniciativas de investimento, de inferência em Estevam (2004), incentiva rumo ao desenvolvimento do Estado de Goiás se deu a partir de um empréstimo ao governo federal, totalizando cerca de 15.000 contos de réis, “conseguidos no primeiro quinquênio dos anos 1930”, assim como a aquisição de terras, oriundas de compra, doação e permuta, gerando um verdadeiro “inchaço” dentro da relação Estado e o capital de natureza privilegiando-se pequenos grupos, assim como de natureza especulativa imobiliária.

É destacado em Pires (2008) que essa estrutura esboçada dentro do que o autor entende como o processo de modernização conservadora, assim como, de que não há necessidade de mudanças na estrutura fundiária para ampliação e diversificação da estrutura de produção e oferta de bens agropecuários que favoreceram para o incremento da produção e produtividade dos bens agropecuários.

O processo de intervenção do Estado na Agricultura pode ser dividido em três fases, segundo Neto (1996). Na primeira fase, que engloba a década de 1950, em que a intervenção ocorreu com o objetivo de extrair, principalmente via confisco cambial, o máximo de excedentes da agricultura para financiar a industrialização, esboçado essa característica na questão da origem e gestão das finanças estaduais brasileiras. O que remete à época do café e do açúcar que se destacavam como produtos de vital importância econômica, dando-se pouca atenção às tentativas de usar a imensa base agrícola brasileira na produção de grãos.

No perfil dissertado do Estado de Goiás, fica claro a importância da agricultura e pecuária, somada à política de modernização agrícola, principalmente após o movimento militar de 1964, haja vista que esta foi a estratégia centralizadora do governo federal que induziu os Estados e Municípios à adesão de um arcabouço institucionalizado como o SNCR – Sistema Nacional de Crédito Rural, instituído pela Lei Federal nº. 4.829 de 1965¹⁷ que teve uma importante repercussão em Goiás, pois tinha por objetivo oportunizar linhas de crédito mais acessíveis e com baixo custo aos produtores, com vistas a aumentar a produção agrícola nos “Estados Federados”/Brasil, assim como, propiciando uma modernização do setor, podendo ser analisado com uma boa reflexão em Müller (1989).

Em uma leitura ao levantamento de Müller (1989), é possível verificar que esse sistema, entretanto não atinge igualmente os diversos segmentos de agricultores, beneficiando, principalmente, apenas médios e grandes produtores que obtiveram os créditos subsidiados em função de seu acesso ao

¹⁷ O presidente Humberto Castello Branco sancionou a Lei nº 4.829, que institucionalizou o Crédito Rural, em 05 de novembro de 1965 (BRASIL, 1965b).

sistema financeiro, escancarado-se o lado perverso dessa modernização agrícola conservadora com a concentração fundiária, o crescimento de uma mão-de-obra desqualificada e temporária e um aumento relativamente lento do pessoal ocupado no setor, o que agrava ainda mais a distribuição da renda no setor.

O que pode ser observado é todo esse processo de integração da indústria e agricultura e que não se deu à margem das relações entre as grandes empresas, os grupos econômicos e o Estado. Quanto ao Estado, objeto de avaliação nesse estudo atua, processualmente, sobretudo por meio de subsídios creditícios, incentivos fiscais e como se pode observar ao longo da apuração dos dados, de uma verdadeira bateria de políticas incentivadoras até para as exportações. As empresas e grupos econômicos industriais, que têm na agricultura seus mercados compradores, cresceram, expandiram, quando não surgiram novas plantas (layouts), como nos afirma Müller (1989), seja de capital nacional ou alienígena.

Todo esse forte movimento que ocorreu em Goiás/Brasil atinge o que foi denominado de agroindústria, pois, na agricultura, a despeito de o modo industrial de produzir, em 1980, tão-somente cerca de 20,0% dos estabelecimentos que respondem por cerca de 80,0% dos estabelecimentos, também, aí proliferam as empresas e grupos econômicos.

Ainda sob a égide do sistema institucionalizado e autoritário foram lançadas as PGPM – Políticas de Garantias de Preços Mínimos, tendo, portanto, um papel integrado ao SNCR, pois este visou ao equilíbrio do sistema com a oferta de um preço de venda mínimo aos produtores, especialmente nos períodos de safra, quando há um incremento da oferta dos produtos, quando os preços agrícolas tendem a cair.

Para esse controle, foram planejados dois mecanismos básicos por meio da Aquisição do Governo Federal – AGF que consistia em aquisições pelo governo de produtos agrícolas com preços já determinados (prefixados), em que o Estado assume a responsabilidade de depositar a produção para numa

eventual escassez do produto no mercado (no atacado), re-equilibrando a economia com o “estoque regulador”.

Já, com o EGF – Empréstimo do Governo Federal, sendo esse uma nova linha de crédito para a comercialização dos produtos com a contrapartida do penhor mercantil, tendo o propósito, portanto, de financiar a estocagem da produção agrícola agora sob a responsabilidade e risco do produtor. Risco, portanto, no intuito, de o produtor agrícola maximizar o preço de venda de sua produção com um provável mercado mais favorável.

Dentro do SNCR, somado aos instrumentos de EGF e AGF, que procuraram impedir uma possível flutuação dos preços agrícolas do momento da safra até a entressafra, houve um importantíssimo fator de modernização e desempenho quantitativo e qualitativo da agricultura de Goiás/Brasil, principalmente entre o final de década de 1960 e início da década de 1970 no setor de pesquisa e assistência técnica aos agricultores pela Embrapa – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária, e, conseqüentemente, dando início à eficiência e eficácia à qualidade do produto, associado à produção em larga escala.

Pois com o aumento do grau de modernização e quimificação das fazendas, promoveu-se, segundo o autor, um importante aumento de produtividade no setor agrícola do Goiás. Favorecendo o crescimento e fortalecimento de uma agricultura de aumento da produção utilizando-se a mesma quantidade de terras para plantio, denominada, intensivo e, extensivo, com o aumento da área plantada.

A primazia do modo extensivo, em Goiás, foi ao longo da história importantes implicações em distintas dimensões, como, por exemplo, a degradação dos cerrados associada à necessidade de bens industrializados, principalmente com a de tratores e implementos decorrentes do manejo agrícola.

É importante que se diga que o padrão de vida da sociedade goiana melhorou, apesar de, nos centros urbanos a pobreza ampliar sua área de domínio, demonstrando-se a mercantilização generalizada dos meios de vida

incorporou-se também às populações rurais. O que pode ser facilmente diagnosticado por meio da distribuição de renda nos meios rural e urbano no Estado de Goiás, assim como em todo o Brasil, principalmente, entre 1970 e 1980, revelando, dentro do ponto de vista de Müller (1989), que a maioria dos grupos de renda mostra-se mais concentrada no meio urbano e uma tendência da distribuição da renda nos campos se mostra semelhante à do meio urbano, o que indica que a cidade lança seu modo de organização social à forma do meio rural, no sentido, até de forma contraditória, suprimir à antiga distinção entre o campo e a cidade.

**TABELA 10 – EVOLUÇÃO DA PRODUÇÃO AGRÍCOLA-BRASIL E CENTRO-OESTE:
QUANTIDADE PRODUZIDA – (1980 A 1991).**

ANOS	MILHO			SOJA			ARROZ		
	CO	BR	CO/BR	CO	BR	CO/BR	CO	BR	CO/BR
1980	100,00	100,00	10,23	100,00	100,00	12,59	100,00	100,00	32,19
1981	100,36	103,66	9,91	103,76	99,02	13,20	73,98	84,17	28,30
1982	104,16	107,22	11,32	130,78	84,69	19,45	87,57	99,49	28,34
1983	109,46	91,95	12,18	164,78	96,21	21,57	74,39	79,20	30,24
1984	110,58	103,89	10,89	207,28	102,54	25,46	66,86	92,34	23,31
1985	116,82	108,08	11,06	296,67	120,60	30,98	62,61	92,32	21,84
1986	159,81	100,78	16,23	267,10	87,95	38,24	77,48	102,12	23,51
1987	211,77	131,57	16,47	305,31	111,96	16,66	92,20	106,58	27,85
1988	210,75	121,31	17,48	354,17	119,10	37,45	91,54	120,88	23,76
1989	246,06	130,52	19,30	462,10	158,70	36,67	57,46	112,83	16,40
1990	149,08	104,73	14,57	337,46	131,62	32,29	28,74	76,02	12,17
1991	219,57	110,96	10,25	341,52	98,29	43,76	38,00	90,60	13,50

Fonte: IBGE

Como mostra a tabela 10, a expansão da fronteira agrícola no Estado de Goiás e do Centro-Oeste como um todo e sua modernização promoveram o crescimento da agroindústria, ocorrendo uma maior interligação entre o setor agrícola com seus fornecedores de máquinas agrícolas, equipamentos, fertilizantes, principalmente, “à montante” e, com seus compradores, indústrias processadoras de produtos agrícolas, “à jusante”. Promovendo uma grande modificação na paisagem do Centro-Oeste, em que se percebe já no início da década de 1980.

A consolidação do complexo agroindustrial torna a relação entre o Estado (Goiás e grande parte do Centro-Oeste) e o Capital, responsáveis por uma grande produção de determinados tipos de grãos e de bovinos cada vez

mais precoces, estabelecendo uma verdadeira mudança no padrão agrícola principalmente, no centro-sul do Estado.

Produção agrícola que se transmuta no Estado de Goiás se observa na participação do arroz seguindo uma tendência nacional declinante de 32,0%, para pouco mais de 12,0%, e a região Centro-Oeste na mesma tendência da posição privilegiada em relação à produção brasileira de mais de 72,0%, chegando em 1990 a 28,74%.

E, finalmente, uma terceira fase iniciou-se em 1985, com a eliminação dos subsídios, por meio do uso de indexadores e com fortes mudanças na filosofia de intervenção do Estado que relegara de forma gradual e constante à grande indústria e ao mercado internacional a tarefa de financiamento da produção.

Como consequência, como bem observa Pires (2008), houve um processo de penetração de empresas de capital internacional, nacional e regional na região que favoreceu o processo de diversificação produtiva, sobretudo com agroindústrias dos complexos culturais goianos em distintos setores como o de carnes, grãos, lácteos e do setor sucroalcooleiro, mais recentemente, mais favorecido.

Desencadeando, com o avanço da modernização da agropecuária uma sistemática redução de contingente humano rural, sendo, paulatinamente, destinado ao setor urbano e industrial em busca de novas oportunidades e empregos e, concomitantemente, desencadeando-se os problemas da contemporaneidade, no mercado de trabalho como a exclusão social, assim como, a deterioração da taxa do salário.

Em nosso levantamento podemos consolidar por meio do quadro 10 a processual relação entre a indústria e a agricultura em Goiás e no Brasil, já que o desenvolvimento da agricultura é um projeto federal, distribuído, concomitantemente em políticas regionais.

QUADRO – 10 – PROCESSUAL TRANSFORMAÇÃO ENTRE INDÚSTRIA E AGRICULTURA.

1870 - 1930	<ul style="list-style-type: none">• Predomínio do padrão latifúndio-minifúndio;
1930 - 1960	<ul style="list-style-type: none">• Dissolução do antigo padrão;• Uma conexão mais acentuada entre a agricultura e a agroindústria;
1960 – 1980	<ul style="list-style-type: none">• O predomínio do padrão moderno;• Industrializado;• Profunda transformação no campo e na cidade.

Fonte: Müller (1989)

Para Goiás, principalmente, o *agribusiness* de fronteira para alguns autores ou o desenvolvimento no centro-sul, para Pires (2008), assim como em Estevam (2007), constituiu-se em um caso singular e concreto das implicações políticas, econômicos e sociais no processo de modernização conservadora, haja vista que houve a modernização da grande exploração agrícola, assim como na diversificação dessa atividade produtiva, porém, sem a existência da fragmentação da estrutura fundiária vigente, como destacou Ignácio Rangel (in: Pires, 2008, p.08) “*de que não há necessidade de mudanças na estrutura fundiária para ampliação e diversificação da estrutura de produção e oferta de bens agropecuários*”, salientado-se também que:

Não se pode compreender a economia de Goiás – a partir da década de 1890 – sem levar em conta o domínio comercial do Triângulo Mineiro face aos impulsos dinâmicos emitidos pela cafeicultura paulista; enquanto o sul goiano não recebera influências de São Paulo permanecia em condição introvertida e apenas fortuitamente negociava o excedente do autoconsumo [...] a partir do momento em que a produção do sul de Goiás e a importação de artigos passaram a se realizar rotineiramente pela “estação” ferroviária triangulina, a região esteve sujeita a esta intermediação comercial, normalmente permeada pela especulação mercantil (ESTEVAM, 2004, p. 75)

Já para Paschoal (2001), todavia, a escolha realizada pelos Estados desejosos pela atração de investimentos, sobretudo industriais, “fora do Polígono”, outra característica da localização da região de desenvolvimento em Goiás, é responsável pela atração de indústrias com um perfil singular a cada região. Esse instrumento de decisão vincula-se à utilização eminentemente de recursos extrafiscais, responsáveis pela fomentação de investimentos via incentivos fiscais, assim como de um processo de industrialização vinculados às suas vantagens comparativas.

O que queremos destacar é que os programas de incentivos fiscais, quando efetuados dentro do Polígono foram fatores de especial atração para as regiões que inexoravelmente recebiam estas indústrias. Na

verdade, foram especialmente as economias de aglomeração que contribuíram para a atração das indústrias mais complexas tecnologicamente (PASCHOAL, 2001, p.31).

O que chama atenção é para o fato de que o Estado de Goiás, segundo o autor, estando, portanto, fora do polígono industrial brasileiro historicamente desenvolvido, periférico, mas próximo tanto de São Paulo, como do triângulo mineiro, e se utiliza como forma de atração de indústrias a vantagem comparativa que lhe é peculiar dentro de seu perímetro de expansão – “dentro das fronteiras de expansão do *agribusines*”.

Todavia pode-se inferir, com Silva (2007, p.165), que essa localização fora do polígono de desenvolvimento industrial brasileiro consolidado na segunda metade da década de 1950 encerra a possibilidade de industrialização “autônoma” dos demais Estados da “Federação”. Tendo o Estado de Goiás, segundo Silva (2007), uma reação de conformidade, haja vista que se entende que “restou” apenas como alternativa de complementaridade aos desejos dos complexos culturais paulistas e, concomitantemente, a olhos vistos, concretizar o fortalecimento da economia paulista, bem como a distribuição da riqueza para o mercado nacional e internacional.

Segundo Leite (2000) apud Silva (2007), o *agribusines* goiano, em destaque para os setores grãos e carne, por exemplo, tem uma estrutura diferenciada e singular da região Sul. Uma distinta dinâmica em que a agroindústria interage externamente com o trabalho agrícola (de fora para dentro) favorecendo e financiando a produção segundo o interesse da indústria capitalista que explora determinada cultura ou culturas de seu interesse comercial/industrial, portanto agindo de forma setorial, fragmentando e verticalizando o processo produtivo local. E, dessa forma, quebrando e favorecendo a perda de autonomia do produtor rural, sobretudo familiar, assim como favorecendo, no processo de exploração da renda-trabalho, numa baixa lucratividade e competitividade.

Já a segunda modalidade argumentada (de dentro para fora), mais autônoma, está compreendida dentro do cooperativismo agropecuário de forma que horizontaliza o processo produtivo às comunidades cooperadas,

enlarguando-se em escala a produção e, com a industrialização, agregando mais valor ao produto explorado. Diferentemente à outra modalidade acima relacionada, a medida que esta favorece o desenvolvimento de uma lucratividade sustentável desenvolvendo-se por meio de novas competências de gestão e da introdução de novas tecnologias para desenvolvimento e aprimoramento técnico para a melhoria da capacidade produtiva.

Outra característica abordada trata do financiamento do processo produtivo, haja vista como este salienta que “o investimento sendo de responsabilidade do integrado” fontes externas ao processo são aliadas importantes. Fontes essas oriundas de mais uma importante fonte de fomento, o FCO – Fundo Constitucional do Centro Oeste, que por meio da constituição cidadã de 1988, o citado fundo foi composto de 0,6% da arrecadação nacional do IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados e do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica – IRPJ, cabendo ao Banco do Brasil sua gestão, destinando-se a Goiás 29% (vinte e nove por cento) do montante desse fundo para aplicação em programas de infra-estrutura básica e atividades produtivas dos setores rurais e industriais, essas fontes tiveram uma redução de 45% da TJLP como incentivo, assim como de recursos oriundos do Crédito rural e de incentivos via ICMS.

Essa configuração produtiva retrata uma realidade mais próxima dos dias atuais, diz Faria (2004), haja vista que no Estado de Goiás se processou, também, importantes “mecanismos legais de promoção à industrialização” – anteriores ao *agribusiness* e ao processo de desconcentração, particularmente, no final dos anos 1970 e início dos anos 1980 no Brasil.

O planejamento para colaborar com o desenvolvimento do Estado, no esforço de mudar uns dos principais gargalos da economia goiana, em 1946 foi realizado uns dos primeiros estudos para a construção de estradas em Goiás, com a criação de uma Comissão de Estradas e Rodagem de Goiás e mais tarde com a expansão do processo administrativo, é criado um departamento para essa finalidade, o DERGO – Departamento de Estradas e Rodagem.

No início dos anos 1950, particularmente, com a Lei Estadual nº. 575, de 14 de novembro de 1951, autorizando o governo do Estado, dentro de uma característica desenvolvimentista, subscrever ações de companhia fabril, assim como proceder dentro de sua competência legal a ação de isenção de impostos dos matadouros pelo prazo não superior a 10 anos.

Essa lei de incentivo ao desenvolvimento, todavia, demonstrando uma característica democratizante, haja vista que nos anos seguintes se atualiza a sua abrangência, uma vez que por meio de atividade legislativa com a Lei Estadual nº. 1.447, de 12 de dezembro de 1956, que estendeu a todas as indústrias de carne, situados em Goiás, os mesmos benefícios da Lei nº. 575 de 14 de novembro de 1951.

Outras aziendas passam a exigir os mesmos incentivos até que em novembro de 1958, através da Lei Estadual nº. 2000 e, se institui uma ampliação de uma modalidade de incentivo fiscal que defere uma isenção às indústrias sem similar no Estado. Faria (2004) salienta que esse incentivo que vigorou até 1967 e atraindo, como reação, dezenove empreendimentos de grande importância na época, destacando-se, por exemplo: a Usina de Açúcar Monteiro de Barros, o Moinho Goiás, a Boa Sorte Industrial de Óleos Vegetais, a Industrial Têxtil de Anápolis - Vicunha.

Outra importante constatação que se faz sobre a dinâmica processual do desenvolvimento industrial de Goiás é que se processa sob diferentes intensidades. A industrialização do centro-sul do Estado propõe atender às demandas da cidade de Goiânia, do Distrito Federal e do sudoeste goiano, haja vista que segundo a Fundação IBGE, as atividades produtivas, principalmente, no sul de Goiás, passam a ser implantadas como extensão da economia do Sudeste, em particular, da de São Paulo, tendo seu destino comercial interregional, as vinculações mais profundas com esse Estado e com outros mercados daquela região.

Principalmente a partir de 1961, tomam-se as primeiras tentativas concretas para o processo de industrialização de Goiás em que o governo do Estado cria por meio da Lei nº. 3.999 de 14/11/1961 a SIC - Secretaria da

Indústria e Comércio para uma política de planejamento e gestão dos processos e a formação de uma Carteira de Crédito Industrial do Banco do Estado de Goiás.

Assim como a SIC, mas criada como uma sociedade de economia mista sob o controle acionário do governo do Estado de Goiás, instituída pela Lei Estadual nº. 4.207, de 06 de novembro de 1962, a criação do único laboratório oficial do Centro-Oeste, a Indústria Química do Estado de Goiás – IQUEGO jurisdicionada à Secretaria de Estado e Saúde, por força do Decreto nº. 457, de 05 de julho de 1975, iniciando suas atividades no dia 07 de janeiro de 1964, com o intuito de promover a saúde com medicamentos e serviços de qualidade e baixo preço e atuar como provedor de produtos de interesse da saúde pública no Sistema único de Saúde – SUS.

Com o PDE em curso e por meio da Lei nº. 4.034 de 06/06/1962, criou-se o BD - Banco de Desenvolvimento para atuar como agente fomentador com carteira específica para o setor industrial, porém essa função que se extingue a partir de 1984 em decorrência da crise econômica em curso, assim como a CAIXEGO – Caixa Econômica do Estado de Goiás.

Por meio dessa lei, a princípio, tentou-se implantar uma cidade industrial na área leste de Goiânia, vizinha a Senador Canedo, criando para atender essa finalidade uma empresa estadual denominada SOCIN – Superintendência das Obras da Cidade Industrial. Contudo esse projeto foi desativado em meados de 1968 por razões “ecológicas”, baseado na justificativa de que os ventos dominantes soprariam a fumaça industrial para Goiânia e, também, porque em parecer técnico-econômico, a Comissão Estadual das Bacias Paraná-Uruguaí – CEBPU, da qual Goiás era membro, indicava a região de Anápolis como a mais apropriada para sediar o primeiro pólo industrial do Estado.

Por meio da Lei nº. 6.884, de 30/04/1968, ainda dentro do ideário do PDE, houve autorização da criação de uma sociedade por ações, com a denominação de CODEG – Companhia de Desenvolvimento do Estado de Goiás, para atuar como agente orientador, empreendedor e fomentador do desenvolvimento econômico do Estado de Goiás.

Um novo planejamento de estruturação de uma política de desenvolvimento regional se dá pelo Decreto nº. 240, de 01/09/1971, criando uma Comissão de Desenvolvimento Industrial – CDI, que se intensifica com um fundo, denominado FEICOM – Fundo de Expansão da Indústria e do Comércio, através da Lei nº. 7.531, de 30/06/1971.

Nos últimos meses do ano de 1973, no dia 20 de novembro, foi criado pela Lei nº. 7.776 a Companhia de Distritos Industriais de Goiás – GOIÁS INDUSTRIAL, porém o Distrito Agroindustrial de Anápolis - DAIA, só veio a ser implantado em 1976 e a perspectiva de ação reforça o diagnóstico de concentração das atividades econômicas na área de influência da BR-060, entre Goiânia, Anápolis e Brasília, BR-153 e GO-330, além do ramal ferroviário Goiás-Minas Gerais-Espírito Santo e à estrada de ferro Carajás.

Em decorrência da conclusão do Programa da Região Geo-econômica de Brasília, ocorreu, de início, um surto favorável ao Estado de Goiás de desenvolvimento industrial com atrativos em virtude da Lei nº. 7.700 de 19/09/1973 que concedia incentivos fiscais e financeiros e infra-estruturais às indústrias, e concomitantemente, criando-se o CONSUP – Conselho Superior de Prioridades para o Desenvolvimento Industrial.

Em seguida, por meio da Lei nº. 7.782, de 29/03/1974, dispendo mais autonomia e disciplinando-se sobre a concessão de incentivos fiscais, financeiros e infra-estruturais às indústrias já instaladas em Goiás, de acordo com a Lei nº. 7.700.

Para Faria (2004), de toda a legislação que envolve a geração de mecanismos institucionalizados para a vinculação de incentivos fiscais para o desenvolvimento do Estado de Goiás foi a Lei nº. 7.700, podendo ser considerada a precursora do Fundo de Participação e Fomento à Industrialização do Estado de Goiás – FOMENTAR.

A importância da referida Lei nº. 7.700 se dá pela sua amplitude e benefícios combinados que autorizavam o aproveitamento de até 100,0% do investimento fixo realizado como crédito de ICM, para novas empresas que a

partir da data de início de suas atividades sob um período de até cinco anos, contudo, sem a capacidade de prorrogação do benefício.

Apesar de não ser citado por Faria (2007), a Lei nº. 7.700 foi abarcada pelo programa sub-regional denominado Programa Especial da Região Geo-econômica de Brasília, aprovado aos 02 de abril de 1975, com um prazo previsto para 3 anos, até 1.977, contudo se estendeu até o ano de 1.983 com a alocação da ordem de US\$ 99 milhões, dos quais 72 milhões na área pertencente ao Estado de Goiás.

Outro importante programa sob o âmbito do Programa Especial da Região Geo-econômica de Brasília foi o Prodecer – Programa de Desenvolvimento dos Cerrados operado pela *Joint-venture* binacional Campo cuja operação foi por meio de investimentos japoneses voltados para o financiamento da produção agropecuária, iniciando-se pelos cerrados de Minas Gerais.

A contrapartida do Estado além da concessão do benefício fiscal sob o ICM, oriundo da Lei nº 7.700, previa a implantação da infra-estrutura por meio de outra fonte de recursos, da receita levantada com o Fundo de Expansão da Indústria e do Comércio – FIECOM, que, segundo Faria (2007), compreendia, também, a implantação de linhas de transmissão de energia elétrica, rede de telefone, rede de água e de esgoto e estradas de rodagem auxiliar.

Já no âmbito do FEICON, foram aprovados cerca de 90 projetos, sendo 66 para Anápolis; 12 para Goiânia e 12 distribuídos em municípios que integram a região Centro – Sul do Estado. Dentre os aprovados destacam-se 6 indústrias de peso que continuam operando no Estado, conforme demonstra o quadro 11.

Ainda dentro da contrapartida do Estado, pela Lei nº 7.700, o Governo assegurava a isenção para as empresas integradas, na forma de crédito de ICM, de mais de 50,0% do consumo com telefonia, chegando a 80,0% do consumo de telefone, para o consumo de água e de energia e 100,0% de juros e correção monetária sobre empréstimos contraídos para aquisição de bens de capital, consolidando-se uma renúncia da atualização

monetária em decorrência do hiato inflacionário (tabela 11), principalmente, como uma inflação passar o patamar do 15,0% ao ano no final do milagre (1968 – 1973), para o patamar dos 40,0%, em meados da década.

QUADRO 11 - MAIORES PROJETOS APROVADOS - FEICOM* - 1973-1980

EMPRESA	ATIVIDADE	LOCALIZAÇÃO
Cecrisa (Cemina)	Azulejos	Anápolis
Laboratório Alex Star	Farmacêutico	Goiânia
Cooperativa Central de Produtos Rurais de MG - Itambé	Laticínios	Goiânia
Companhia de Produtos Alimentícios Cipa - Mabel	Alimentos	Aparecida de Goiânia
Companhia Goiana de Leite Donna	Laticínios	Goiânia
Moinho Goiás - Emegê	Alimentos	Goiânia

Fonte: Pascoal 2001, p. 34; * No âmbito da FEICOM

Mesmo com uma conjuntura alertando a necessidade de um controle das finanças públicas e limitações a benefícios, um reflexo que ocorre simultaneamente no resto Brasil e, no caso em questão, no Estado de Goiás.

TABELA – 11 - TAXA DE INFLAÇÃO: 1968-1973

ANO	IGP-DI (%)	ANO	IGP-DI (%)
1968	24,8	1974	34,5
1969	18,7	1975	29,4
1970	18,5	1976	46,3
1971	21,4	1977	38,6
1972	15,9	1978	40,5
1973	15,5	1979	77,2

Fonte: FGV - Conjuntura Econômica

Mesmo assim, com o objetivo do desenvolvimento a qualquer custo, sacrificando-se, ainda mais, a receita das competências estaduais e mesmo municipais, expandindo-se benefícios para aziendas interessadas em se instalarem em determinados municípios, um acordo com os municípios e ficou garantido, também, uma extensão adicional de outros benefícios, com a isenção de importantes fontes de recursos municipais como o IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano e o ISSQN – Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, Taxas e Contribuições de Melhoria.

Esse processo só foi interrompido em decorrência das pressões de importantes Estados em processo de desconcentração industrial e com a conseqüente revogação desses incentivos fiscais pela Lei Complementar nº 24

de 07/01/1975, já com o intuito de eliminar a “guerra fiscal” entre os Estados “federados”, condicionando a concessão de incentivos fiscais localizados à aprovação unânime do CONFAZ – Conselho Nacional de Política Fazendária, contudo, sem efeito haja vista que a “guerra fiscal” é um assunto permanente nas economias estaduais.

Outra importante fonte de incentivos fiscais se deu com a criação da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia que se deu por meio da Lei nº. 5.174, de 27/10/1966, que concedia ao “norte” do Estado de Goiás um fomento bastante atraente.

Muito embora os benefícios oferecidos por esse órgão sejam atraentes, os projetos industriais e agrícolas que se instalaram na região amparados por essa lei representaram muito pouco no contingente do Estado das demais regiões, com uma participação inferior a 5,0 % do montante de recursos disponíveis, demonstrando, pela gestão da SUDAM, pouca prioridade aos projetos goianos, somando-se, também, ao baixo interesse de setores do governo e do setor empresarial de Goiás, quadro 12.

QUADRO 12 – ESTADO DE GOIÁS – INDÚSTRIAS INCENTIVADAS PELA SUDAM

INDÚSTRIAS	RAMO DE ATIVIDADE	LOCALIZAÇÃO
FRIMAR-Frigorífico Araguaína S/A	Frigorífico	Araguaína
TOBASA – Tocantínia Óleo Babaçu	Indústria e Comércio de Babaçu	Tocantinópolis
FRIGUAÇU - Frigorífico	Frigorífico	Araguaçu
ASA – Agroindustrial de Alimentos S/A	Laticínios	Araguaína
ARAGUAIA – Cia. Industrial de Produtos Alimentícios S/A	Arroz – Quirela e Farelo	Gurupi
CANADENSE S/A – Pneus Agrícolas	Pneumáticos	Gurupi
COBRAPE – Cia. Brasileira de Agropecuária	Produtos Agropecuários	Formoso do Araguaia
Destilaria Tocantins S/A	Álcool de Cana-de-açúcar	Tocantinópolis
Mineradora Roncador S/A	Calcário Agrícola	Couto Magalhães

Fonte:Costa (1987)

Após longos dez anos de centralização econômica e uma tentativa de provocar uma comunicação inter-regional, o governo federal, em consórcio com os Estados, criou condições para a consolidação de programas e projetos de intervenção de investimentos, principalmente em infra-estrutura, assim como de investimento à produção, o que levantou pontos de estrangulamento que impediam o melhor desempenho dos fluxos econômicos sob a malha regional.

Surge a partir de 1975, segundo Bertran (1988), inserido dentro das propostas do II PND (1974 – 1979), programas federais que assumem específicos objetivos para o desenvolvimento regional, o POLOCENTRO tinha em seu projeto uma prévia incorporação econômica de mais de 500 mil hectares/ano para atendimento mais de dez áreas prioritárias, compreendendo 30,0% das áreas territoriais das áreas de Goiás e Minas Gerais e 70,0% no Mato Grosso.

Esse programa de desenvolvimento ainda contemplava a construção de estradas vicinais, eletrificação rural, rede de estocagem, recursos em tecnologia, insumos com subsídios do Banco Central para a aplicação de calcário para a correção da acidez da terra de cerrado e recursos para o custeio do setor rural que foram suspensos no final da década de 1980, com a seguinte contabilização: 40,0% dos recursos foram aplicados nas áreas prioritárias com investimentos de infra-estrutura e o restante, os 60,0% como crédito de investimentos em projetos agropecuários.

Dentro do Polocentro, com recursos sob o FND – Fundo Nacional de Desenvolvimento, a origem dos recursos foi por meio do Tesouro Nacional junto ao Banco Central e ao Banco do Brasil. Essas aplicações estavam voltadas para o crédito rural, entre 1975 a 1982, totalizando aproximadamente, segundo Bertran (1988), o montante de 750 milhões de dólares, sendo que mais de 70,0% desse recurso foi destinado ao crédito agropecuário e o restante um pouco menos de 30,0% para investimento em infra-estrutura, rodovias, energia rural e armazenamento, pesquisa e assistência rural.

O controle de mais de 50,0% foram agenciados e gerenciados pelo Banco do Brasil e o restante, em ordem decrescente de volume de aplicações, pelos Bancos de Desenvolvimento de Minas Gerais, o BEG – Banco do Estado de Goiás, o BASA, Banco do Estado de Mato Grosso, Banco Econômico, BNCC e o Bamerindus.

Assim como o Polocentro, segundo Bertran (1988), o Polamazônia foi instituído com um Decreto Federal no início da década de 1970, em setembro de 1974, comportado nas áreas amazônicas mato-grossenses e goianas e,

com a incumbência de prover ações de desenvolvimento regional (ao norte do paralelo 13) compreendendo aproximadamente 132 municípios.

Centrou-se no levantamento de Bertran (1988), na aplicação de recursos em transportes, agricultura e desenvolvimento urbano, assim como, para políticas de acesso ao trabalho, à energia elétrica, saúde e cultura, ciência e tecnologia, demarcação de terras indígenas, etc. com recursos oriundos do PIN-Proterra (1975), sob a tutela do Tesouro em operações de crédito do Banco Central e repassados, também, pela amplitude do programa, repassados pela SUDAM¹⁸ e pela SUDECO¹⁹ e, sustentado, no mesmo período compreendo pelo Polocentro entre 1975 a 1982 que trouxe um volume de recursos aproximado a 700 milhões de dólares com uma fragmentária implementação institucional.

Outra Lei Estadual de nº. 7.994, de 18 de novembro de 1975, que instituiu o Sistema de Incentivos à Industrialização de Goiás - SIN, cuja regulamentação se deu com o Decreto n. 959, de 06 de julho de 1976; permitiu que o Estado pudesse participar do capital social das empresas industriais, fomentando essas empresas, promovendo treinamento e qualificação de mão-de-obra para indústria e estabelecendo a obrigatoriedade de colocação, nas indústrias beneficiárias, de estagiários de nível superior.

Com a Lei nº. 9.488, de 19 de julho de 1984, estabeleceu-se deferimento de pagamento do ICM para todos os produtos agropecuários destinados à industrialização em Goiás, germe que despertava para uma política de autonomia administrativa e financeira, agressiva, pois assinala para uma nova forma de ver o Estado de Goiás, no intuito de agregar investimentos e lucros para a consolidação por ventura processual, pois ainda está em curso.

Todavia o setor mineral, teve, concomitantemente, grande relevância desde o período colonial, no século XVIII, como um doador para Europa de toneladas de ouro e outros metais, já na década de 1960, ainda sob a mesma idéia de exploração e produção mineral, chegando, em 1986, a ser essa região goiana, um grande produtor de fosfato, amianto, calcário e níquel.

¹⁸ Composto por 11 pólos em dois territórios federais no período e em quatro estados amazônicos;

¹⁹ Composto por cinco pólos em três Estados do Centro-Oeste.

No período colonial, conforme esboçado no capítulo que demonstra a constituição da identidade do Estado de Goiás, particularmente, no século XVIII, destacamos que a primeira legislação mineral do Estado foi instituída pela Lei nº. 06, de 20 de julho de 1892, concedendo em um período de 50 anos ao cidadão americano James Francis Mac-Andrew, a exploração, a lavra de ouro e de outros minerais, assim como outras obrigações, tais como a medição e demarcação da concessão em dois anos, abrangendo as cabeceiras dos rios Traíras, Bagagem, Peixe e Vermelho.

Essas primeiras obrigações incentivaram a criação da primeira regulamentação mineral de Goiás por meio do Decreto nº. 424, de 14 de novembro de 1898, surgindo como o resultado do disposto no artigo 6º da Lei nº. 149, de 31 de julho de 1897 que autorizava o poder público executivo a regulamentar a mineração no território goiano.

Esse processual fortalecimento da legislação no Estado de Goiás caminhou até a centralização sobre as questões de licença de pesquisas e concessões de lavras pela União em 1934. Salientando-se que no período de 1891 a 1967, o objeto da pesquisa realizada foi editado na Lei nº. 3.810, de 10 de novembro de 1961, estabelecendo-se a criação da Metago – Metais de Goiás.

Dentro do processo implícito do Estado destaca-se sua atuação entre os períodos entre 1960 e 1986 eventos de relevante importância, destacando-se a criação da Metago e em Anápolis no ano de 1975, criando a Secretaria de Minas e Energia e Telecomunicações e, na mesma localização, em 1978 o Centro de Gemologia de Goiás.

Outro grande processo, encontrado em Carvalho (1988), que se deu entre 1960 e 1986 dentro da gestão da Metago, foi a assinatura de dois importantes acordos com empresas estatais federais. Um deles foi destinado para o fosfato de Catalão, que originou a GOIÁSFERTIL, juntamente com a PETROFÉRTIL e a BNDESPAR; o outro acordo com a CVRD, para a pesquisa de ouro em suas áreas. Com capital estrangeiro, foram assinados quatro acordos, o primeiro com a SAMA, e com a ELF AQUITAINE, SHELL e IMC.

Com capital empresarial nacional, foram assinados outros quatro acordos, inicialmente com o Grupo BRUMADINHO, que originou a formação da Goiás Estanho S/A, com o grupo EUCATEX, criando-se a Goiás Vermiculita S/A e, finalmente, com o GRUPO PROMETAL, para a formação da Goiás Nióbio da Metago, em Crixás.

Outra importante constatação se dá para uma nova exigência a partir da década de 1980, em que o empresariado goiano reivindicou sua participação em empreendimentos governamentais. Desse impasse e das negociações que se sucederam, decidiu-se pela participação do empresariado goiano no projeto Americano do Brasil que, para isso, contou com a participação da SHELL no projeto sendo adquirida pela GOIÁSINVEST, empresa constituída por empresários goianos, cujos resultados demonstraram ser negativos haja vista o fracasso da iniciativa, assim como repercussões desastrosas no seio político do Estado.

Como analisa Carvalho (1989), no início da década de 1960, foi descoberta uma grande jazida de amianto crisólita em Minaçú. A Metago, segundo o autor, era a proprietária das terras (devolutas) e a SAMA passara a disputá-la. Uma longa disputa administrativa e política foram desencadeadas pelo controle resolvendo-se juridicamente a favor da SAMA, que foi parcialmente solucionada com a comercialização pela Metago, do amianto. Igualmente, é importante relatar que:

a receita da METAGO tem uma fortíssima correlação com a comercialização do amianto crisólita da SAMA. Esta por sua vez, depende dos fabricantes de artefatos de cimento amianto que, por suas vezes, dependem da política habitacional levada a efeito pelo SFH. Portanto, em última instância, a receita da METAGO é muito afetada por esta política. Em 1981 e a982, com o recrudescimento da crise econômica brasileira e com a conseqüente queda das atividades da construção civil, caíram vertiginosamente as vendas de amianto crisólita da SAMA, e, a METAGO passou a sua pior crise financeira após 1969
CARVALHO (1998, p. 146)

Empresas estrangeiras, dispostas no quadro 13, adentram, até o ano de 1986, o Estado de Goiás para a exploração mineral:

QUADRO 13 – MINERAÇÃO GOIÁS – EMPRESAS ESTRANGEIRAS .

EMPRESA	ORIGEM	EXPLORAÇÃO	LOCALIDADE
SAMA	Franco-belga	Lavra de amianto crisólita	Minaçú
CODEMIN	Sul-Africano	Lavra e Metalurgia de Níquel	Niquelândia
MINERAÇÃO CATALÃO DE GOIÁS	Sul-Africano/Brasileiro	Lavra e Metalurgia de Nióbio	Catalão
COPEBRÁS	Sul-Africano	Lavra de Fosfato	Catalão
MINERASUL	Canadense	Prospecção e Pesquisa	Catalão
BAMINCO	Alemão-Canadense	Estudo, lavra e metalurgia de níquel	Barro Alto
UNIGEO	Sul-Africano	Prospecção	Estado de Goiás
MINERAÇÃO COLORADO	Australiano	Prospecção e Pesquisa	Estado de Goiás
BRASCAM	Canadense	Prospecção e Pesquisa	Estado de Goiás
BP	Inglês	Prospecção e Pesquisa	Estado de Goiás
MINERAÇÃO SÃO JOSÉ	Norte-Americano	Prospecção e Pesquisa	Estado de Goiás
MINERAÇÃO SERRA GRANDE	Canadense/sul-africano	Lavra de ouro	Crixás
ARBED	Luxemburguês	Prospecção e Pesquisa	Estado de Goiás
BRGM	Francês	Prospecção e Pesquisa	Estado de Goiás
WESTERN MINING CORP	Australiano	Lavra de Ouro	Paraúna
SHELL/BILITTON	Anglo-holandês	Prospecção e Pesquisa	Estado de Goiás

Fonte: Carvalho, 1988

Empresas nacionais (quadro 14) que adentram o Estado de Goiás para a exploração mineral:

QUADRO 12 – MINERAÇÃO GOIÁS – EMPRESAS NACIONAIS.

EMPRESA	EXPLORAÇÃO	LOCALIDADE
VOTORANTIN	Lavra de metalurgia de níquel	Niquelândia
VOTORANTIN	Fabricação de Cimento	Corumbá
GRUPO BRUMADINHO - EMA	Pesquisa e lavra de cassiterita	Pedra Branca
GRUPO PARANAPANEMA	Lavra de Vermiculita	São Luiz dos Montes Belos
GRUPO PROMETAL	Estudo e lavra e metalurgia de nióbio	Catalão
GRUPO EUCATEX	Estudo da Vermiculita	Catalão
GRUPO PARAÍSO	Fabricação de Cimento	Palmeiras
GRUPO CMP	Ouro e metais básicos	Crixás
GRUPO POUSADA DO RIO QUENTE	Balneário de água termal	Caldas Novas
GRUPO BEST	Lavra de Cassiterita	Mata Azul
GRUPO ELUMA (Brasil/Canadá)	Estudo sobre a lavra	Mara Rosa

Fonte: Carvalho, 1988

Observa-se que diversas reivindicações começam a se processar dentro das demandas econômicas no Estado de Goiás, especificamente, nas três

dimensões das vantagens comparativas demonstradas ao longo da pesquisa: na agricultura, na pecuária e na mineração.

Do ângulo da agricultura, observa-se que, a partir de 1965 passou a ser rapidamente incorporada à cadeia intersetorial da economia, chegando, em 1980, a mostrar claras evidências de que a forma industrial de produzir predominava amplamente. Como afirma Müller (1989), com a aplicação das conquistas da ciência moderna, houve uma revolução na organização rural e a supressão do divórcio entre indústria e agricultura.

Contudo, com o objetivo de realçar esse último período, mais precisamente de 1965 em diante, convém fazer duas observações, sob a análise de Müller (1989). De 1930 a 1960, destaca-se que a burguesia industrial paulista, o Sudeste industrial alcançara a hegemonia econômica no país e o comando da política econômica ao submeter o Estado aos interesses industrializantes, opondo-se, assim, às oligarquias agrárias do Nordeste, assim como do extremo Sul e, concomitantemente, ao Sudeste, no setor cafeeiro e, dessa forma:

[...] criou-se uma economia nacional ao avançar com o processo de industrialização e destruir os espaços específicos de reprodução dos capitais regionais do Nordeste açucareiro-algodoeiro, do Sudeste cafeeiro e do extremo sul pecuário (MÜLLER, 1989, p.32).

Em um segundo período, a agricultura ficou à margem do processo de industrialização, com mercados estruturais regionais fortemente alicerçados. Houve importações de tratores e fertilizantes, mas dirigidos a regiões bem delimitadas, sendo seu impacto marginal frente ao predomínio do modo tradicional de produzir. Afora cana-de-açúcar, café, algodão, trigo e cacau que gozaram ao longo da história econômica e agrícola do Brasil, em que por parte do Estado, toda a agricultura de abastecimento sofreu descomunais prejuízos decorrentes do tabelamento sistemático dos preços nos mercados terminais.

Porém, ao final dos anos 1950 e início dos anos 1960, a economia estava submetida nacionalmente à dinâmica industrial e, por outro lado, a forma tradicional de produzir no campo revelava seus limites, que não eram superados de todo com o avanço da fronteira.

Mas em função do domínio econômico e do capital, a ultrapassagem desses limites não foi efetuada do ângulo das especificidades agrárias regionais, mas de acordo com os interesses dominantes nos subsetores industriais que têm na agricultura seus mercados compradores, tais como de “tratores agrícolas, máquinas e implementos agrícolas, inseticidas, fungicidas e pesticidas, adubos, fertilizantes e corretivos, produtos farmacêuticos e veterinários, rações e alimentos para animais”, como enumera Müller (1989, p.32).

A enumeração do autor, em questão, deixa claro determinadas empresas e grupos econômicos que, instalados no país ou a ingressarem nos subsetores, em razão da expansão efetiva e potencial dos mercados agrícolas. Além desses interesses, há aqueles das agroindústrias, que se modernizam técnico-economicamente e pressionam a agricultura em termos de fortalecimento de matérias-primas, assim como resultantes do interesse de médios e grandes produtores do próprio setor agrícola, haja vista que em termos de empresas e grupos econômicos, praticamente surgem e se multiplicam no mesmo processo de modernização e integração da indústria e a agricultura.

Por meio da Lei Estadual nº. 9.489, de 19 de julho de 1984, é inaugurado um Fundo de Participação e Fomento à industrialização do Estado de Goiás – FOMENTAR, dando origem a mais uma nova empreitada que provém de um momento de transição da economia brasileira, da conjuntura econômica e política, sob a forma de uma desconcentração industrial do Brasil, assim como de uma acirrada luta dos Estados brasileiros em estruturar a modernização de suas vantagens comparativas e, também, propiciar a expansão de novas estruturas por meio do mecanismo de atração via incentivo fiscal com novas plantas (*layouts*) industriais para agregar ao desenvolvimento na região implantada.

Em Silva (2007), o fundo teve como objetivo incrementar e expandir o processo industrial às características da exploração econômica do Estado. Caracterizando-se, mais uma vez, a relação orgânica entre o Estado e o

capital, mediante o incentivo e estímulo a grandes empreendimentos, sobretudo industriais.

Foi com certeza um projeto audacioso, pois compreendia um processo de insubordinação dos Estados frente ao monopólio dos demais complexos culturais brasileiros, haja vista que frente a sua autonomia administrativa e política e tributária, o Estado se lança a incentivar o processo econômico mediante financiamentos de projetos privados sob a forma de empréstimos de até 70% oriundos dos recursos orçamentários e extra-fiscais do ICMS, que a empresa tivesse de recolher, “preferencialmente as do ramo da agroindústria que efetivamente contribuíssem para o desenvolvimento econômico do Estado Silva” (2007, p.103), onde, em tese consistia em um apoio às micro, pequenas e médias empresas.

Uma crítica e observação é feita, em Paschoal (2001), a esses programas de incentivo, nos quais estava implícito que desde sua estruturação se utilizava da renúncia fiscal e, essa lógica se aprofunda na processualidade do programa, haja vista, que não havia a implementação da atualização monetária para os contratos celebrados, sobre o “principal da dívida”, o que levava, na observação do autor, à isenção fiscal, ao final do programa com a adoção do leilão das dívidas, após a redenção da período inflacionário, “o que explicaria a lógica da renúncia fiscal.

Uma outra versão de incentivo, mais recente e mais atualizada, surge em Goiás com a da Lei nº. 13.591, de 18 de janeiro de 2000 que cria o Programa de Desenvolvimento Industrial de Goiás – PRODUZIR, assim como o Fundo de Desenvolvimento de Atividades Industriais – FUNPRODUZIR. Uma outra versão onde o beneficiário quita junto ao Estado todo o seu débito de ICMS e, por renúncia fiscal, o Estado financia o equivalente a 73,0% do imposto gerado, agregando juros de 2,40% ao ano, com capitalização mensal, com prazo de fruição máximo de 15 anos e com data para encerramento em 2020.

A Comissão executiva do Produzir referente ao exercício de 2007/2008 esta composta pelas seguintes entidades, somada por um conselho deliberativo:

- Secretaria de Indústria e Comércio do Estado de Goiás;
- Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento do Estado de Goiás;
- Secretaria da Fazenda do Estado de Goiás;
- Federação dos Trabalhadores na indústria do Estado de Goiás, Tocantins e Distrito Federal – PTIEG;
- Federação das Associações Comerciais e Industriais do Estado de Goiás – FACIEG;
- Sindicato e Organização das Cooperativas Brasileiras no Estado de Goiás – OCB/GO.

Pela Secretaria de Indústria e Comércio, no período de 2007 a janeiro de 2009, foram protocolados 261 projetos que foram analisados pela secretaria executiva do Fomentar e Produzir, assim como, o indeferimento de 26 projetos, deferindo-se 178 projetos de implantação, 32 de expansão, 23 de complementação e 6 de migração, apresentando uma arrecadação de emolumentos no ano de 2007, pelo Fomentar, o total de R\$ 6.332.518,39 e, entre janeiro e dezembro de 2008, R\$ 3.717.491,91. Demonstradas pela auditoria, sendo que das 169 realizadas em 2007 e 361 entre janeiro e dezembro de 2008, demonstrou-se 124 empresas em implantação, 19 em expansão, 1 em remodelação, 1 em reformulação de implantação e 216 processo de quitação.

Por meio dos Leilões foram alienados ativos financeiros do Fomentar, representados pelos saldos credores apurados nos contratos de financiamento, como forma de antecipação de receitas referentes ao ano de 2007, compreendendo-se 02 (dois) leilões com a participação de 103 empresas e uma arrecadação de R\$ 41.178.544,78 entre 28/29 de julho e, no dia 27 de

dezembro, com a participação de 107 empresas, arrecadando-se R\$ 41.178,544, 78.

Assim como em 2007, em 2008 foram realizados 02 (dois) leilões, sendo o primeiro no dia 30 de junho, com a participação de 95 empresas arrecadando-se R\$ 39.597.810,98 e, nos dias 16/17 de dezembro, com 110 empresas, com a arrecadação de R\$ 51.643.154,37.

Conforme quadro 16, entre janeiro e dezembro de 2008, o programa Produzir (quadro 15) obteve dentro uma diversificada linha de programas um adensamento de empresas, gerando um total de benefícios :

**QUADRO 15 – EMPRESAS EM UTILIZAÇÃO DO BENEFÍCIO –
PRODUZIR – 2001-2009**

PROGRAMAS	Nº. EMPRESAS	BENEFÍCIOS (R\$)
1. PRODUZIR		
01/01/ a 31/12/2001	5	121.897.022,55
01/01/ a 31/12/2002	17	398.505.825,84
01/01/ a 31/12/2003	31	1.054.648.747,94
01/01/ a 31/12/2004	26	962.097.113,95
01/01/ a 31/12/2005	20	424.931.290,04
01/01/ a 31/12/2006	30	2.264.473.369,49
01/01/ a 31/12/2007	30	1.214.645.422,21
01/01/ até 01/01/2009	22	2.263.409.371,70
TOTAL	181	8.704.608.163,72
2. MICROPRODUZIR		
01/01/ a 31/12/2002	2	1.018.774,41
01/01/ a 31/12/2003	5	2.701.718,85
01/01/ a 31/12/2004	3	1.649.506,12
01/01/ a 31/12/2005	5	953.280,08
01/01/ a 31/12/2006	7	5.151.202,91
01/01/ a 31/12/2007	2	1.410.103,11
TOTAL	24	12.924.585,48
3. COMEXPRODUZIR		
01/01/ a 31/12/2004	6	293.445.549,70
01/01/ a 31/12/2005	2	1.136.219.560,71
TOTAL	8	1.429.665.110,41
4. CENTROPRODUZIR		
01/01/ a 31/12/2002	2	118.703.694,32
01/01/ a 31/12/2006	1	5.679.210,14
01/01/ a 31/12/2007	1	61;174.325,36
TOTAL	4	185.557.229,82
5. LOGPRODUZIR		
01/01/ a 31/12/2004	1	29.250.320,96
TOTAL	1	29.250.320,96
TOTAL GERAL	218	10.362.005.410,39

Fonte: SIC/PRODUZIR

QUADRO 16 - DEMONSTRATIVO - PROJETOS APROVADOS - 01/2007 - 12/2008

PROG/SUBPROGR	ANO	PROJETOS	EMPREGOS	INVEST.FIXO R\$	BENEFÍCIO R\$
COMEXPRODUZIR	2007	4	26	20.000,00	-
	2008	10	69	21.990,00	-
LOGOPRODUZIR	2008	1	0	-	-
MICROPRODUZIR	2007	6	124	1.326.549,00	5.810.486,55
	2008	7	167	1.531.083,00	7.615.022,75
MIGRAÇÃO	2008	6	66	248.049,00	161.634.459,42
PRODUZIR	2007	108	31.868	7.168.467.485,29	37.288.244.697,58
	2008	198	53.791	15.545.742.461,00	76.945.223.435,67
TOTAL GERAL		340	86.111	22.717.357.617,29	114.408.528.101,97

Fonte: SIC/PRODUZIR

No desenvolvimento e operacionalização do programa em questão, dentre os projetos apresentados e contratados destacam-se como principais atividades o ramo de destilarias, gerando uma ocupação de cerca de mais de 25.118 empregos gerando um benefício em 2007 chegando a quase 26 milhões de reais, de um investimento fixo de cerca de 6 bilhões de reais, praticamente dobrando-se em 2008, com cerca de 40 empregos. Em segundo lugar o setor alimentício com 371 empregos para 2008 com a geração de 947, praticamente elevando-se de mais de vinte e quatro ramos de atividade apresentando, porém, no setor elétrico, uma quantidade estática na geração de empregos.

Considerações finais

Esse trabalho dissertativo buscou evidenciar uma ligação profunda existente entre a natureza do Estado numa concepção de planejamento por parte do setor público com o capital.

Normalmente, existem pesquisas que tratam da singularidade das Políticas Públicas, na sua concepção e na prática, assim como relatam estudos que tratam de forma teórica da natureza política do Estado.

A novidade desta pesquisa se dá na tentativa de unir, dentro de uma mesma lógica, a teoria e a prática no contexto das políticas públicas. Haja vista que essa ligação é normalmente tomada como dada, não questionada, porque não é perceptível na maioria das vezes, demonstrando-se que, na verdade, o Estado Capitalista possui seus próprios interesses, mesmo no âmbito público.

Na busca de se comprovar os sutis interesses do Estado em prol do Capital via Políticas Públicas, este trabalho foi dividido em três grandes momentos. A primeira constatação traz o aperfeiçoamento do Estado e do Capital por meio de uma abordagem clássica e geral.

Aborda-se a origem do Estado moderno decorrente da ascensão de uma nova burguesia no século XVI, um modo de produção, constituindo-se numa sociedade moderna caracterizada pela tecnologia, pelo aumento da produtividade, pela mobilidade da população e pelo aparecimento de novos grupos sociais, trazendo, também uma emergente valorização do capital e uma nova forma de legitimação de poder.

Estabelecendo-se uma relação orgânica entre Estado e Capital. No Brasil, o Estado constituído passa a ser um instrumento de grupos, classe ou fração de classes mesmo quando ainda sob a égide Portuguesa, devidamente esquadrinhada por meio das abordagens clássicas específicas, sob a dimensão cultural, política, sociológica, econômica e antropológica, determinando como se estabeleceu a construção da identidade do Estado de Goiás.

O segundo momento trata da processual evolução orgânica do Estado e do Capital a partir das políticas públicas no Brasil, a constituição da estrutura financeira para as diferentes competências, principalmente valorizando a origem das receitas estaduais, as contrapartidas constitucionais, assim como a historicidade das políticas ora centralizadoras, ora descentralizadoras dentro do contexto da federação.

Estabelecendo-se a lógica desenvolvida dentro dos estágios do desenvolvimento econômico brasileiro, dando ênfase ao período entre o Estado Novo e o processo de modernização do planejamento do Estado, seja no âmbito Federal, Estadual e Municipal e no processo de desconcentração espacial da riqueza do Estado em decorrência da processual, contínua e fragmentada atração de indústrias nas mais variadas regiões.

No terceiro momento, mostra-se a fragmentação do Estado, a lógica inquirida sob a expressão “guerra fiscal”, concomitantemente, a autonomia estadual para as concessões de os incentivos fiscais, ficando caracterizado, que o processo de incentivo é inerente ao Estado.

Sendo que para as políticas públicas particularmente no Estado de Goiás tem sua processualidade histórica anterior à década de oitenta, e particularmente, passa a ser uma importante e singular pela forma individualizada que é utilizada, com mais autonomia, sendo, portanto, agregada às políticas liberais que se caracterizam por uma disputa “federativa” sem a intervenção reguladora do Estado federal e da forma peculiar de decisão alocativa, assim com o alcance dos incentivos estaduais.

Com tais premissas, ficou evidente que o Estado não é neutro e concebe, na medida do possível, o interesse imanente do sistema capitalista.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AB'SÁBER, A.N. A Amazônia: Do discurso à Práxis. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.

ABREU, M.P. (org.); CARNEIRO, D.D. [et al]. A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

_____. O Brasil no século XX: A economia. Estatísticas do Século XX. IBGE. Rio de Janeiro, 2006.

ABRÚCIO, L.F.; COSTA, V.M.F. Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro. Ed. Konrad Adenauer Stiftung, 1999.

ABRÚCIO, L.F. Caos Fiscal Limita Boas Intenções. Valor Econômico, 6 de janeiro de 2000.

ADAS, M.; ADAS S. Panorama Geográfico do Brasil: Contradições, impasses e desafios sócio-espaciais. São Paulo: Moderna, 2001.

ANDERSON, P. Linhagens do Estado Absolutista. Porto: Afrontamento, 1984.

_____. Passagens da Antiguidade ao Feudalismo. Trad. Port. Brasiliense: São Paulo, 1987.

ARAÚJO, T.P; WERNECK VIANNA, S.T; MACAMBIRA, J. et al. 50 anos de Formação Econômica do Brasil: ensaios sobre a obra clássica de Celso Furtado. Rio de Janeiro: Ipea, 2009.

BERTRAN, P. História da terra e do homem no Planalto Central: Eco-História do Distrito Federal: Do indígena ao colonizador. Brasília: Solo, 1994.

_____. Formação econômica de Goiás. Goiânia: Oriente, 1978.

_____. Uma introdução à história econômica do Centro-Oeste do Brasil. Brasília: CODEPLAN, Goiás: UCG, 1988.

BOBBIO, N. Estado, Governo, Sociedade: Para uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.

BOUÇAS, V.F. Relatório dos trabalhos apresentados pela Comissão Técnica. Comissão Técnica de Estudos Financeiros e Econômicos dos Estados e Municípios. Coleção Finanças dos Estados do Brasil, Ministério da Fazenda, VI. 2. ed., 1934.

_____. Independência Econômica – Os grandes problemas nacionais. D.I.P., 1942.

BRITO, A.F.; BONELLI R. Políticas Industriais descentralizadas: As experiências Europeias e as iniciativas subnacionais no Brasil. Rio de Janeiro: Ipea, 1997.

BRASIL. Lei nº 4.829, de 05 de novembro de 1965. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 5 nov. 1965b.

BRASIL: Constituição de 1988. São Paulo: Saraiva, 1999.

CANO, W. Ensaio sobre a formação econômica regional do Brasil. In: CANO, W. Ensaio sobre a formação econômica regional do Brasil. Campinas: Ed. UNICAMP/Inst. Economia/Fecamp, 2002.

_____. Desequilíbrios regionais e concentração no Brasil. São Paulo: Editora Global, 1988.

_____. *Reflexões sobre o Brasil e a nova (des)ordem internacional*. Campinas: Ed. da Unicamp, 1993.

_____. Raízes da Concentração Industrial em São Paulo. Rio de Janeiro - São Paulo: Difel, 1998.

_____. Raízes da Concentração Industrial em São Paulo. São Paulo: HUCITEC, 1990.

_____. "Auge e inflexão da desconcentração econômica regional". In: AFFONSO, R.B. A. & SILVA, P.L.B. (orgs.) *A Federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: FUNDAP, 1995, p.399-416.

CAPELATO, M. H. Os arautos do liberalismo: imprensa paulista 1920-195. São Paulo: Brasiliense, 1989.

CASTELLS, M. O poder da identidade. [trad: Klauss B. Gerhandt.] Vol. II. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

CARDOSO, F. H. & FALETTO, E. Dependência e Desenvolvimento na América Latina. Rio de Janeiro: Zahar, 1977.

CARVALHO, J. M. A formação das almas. O imaginário da República no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

_____. Cidadania no Brasil: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

_____. Os bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi. São Paulo. Companhia das Letras, 1987.

CARVALHO, W.T. Política Mineral Goiana 1960 – 1986. Dissertação Tese apresentada ao Instituto de Geociência da Universidade Estadual e Campinas – UNICAMP - Mestrado em Geociências, 1988.

CATÃO, M.A.V. Regime jurídico dos incentivos fiscais. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

CHAUL, N. N. F. Caminhos de Goiás: da construção da decadência aos limites da modernidade. Goiânia: Ed. UFG, 1994.

COSTA, C. A economia contemporânea de Goiás. Goiânia: Ed. O Popular, 1987.

DINIZ, C.C. A questão regional e as políticas governamentais no Brasil. Texto para discussão nº. 159. CEDEPLAR/FACE/UFMG, 2001.

DOBB, M. Studies in the development of capitalism. London Routledge & Kegan Paul Ltd, 1967 (Edição original: 1946 – Traduções para: Português, etc.).

ESTEVAM, L. O tempo da transformação: estrutura e dinâmica da formação econômica de Goiás. Goiânia: Ed. UCG, 2004.

_____. Da Agricultura Tradicional à Moderna. In: _____. Agricultura de Goiás: análise e dinâmica. Goiânia: UCG, 2004, p.738, Cap. 31.

ESTUDOS: Revista da Universidade Católica de Goiás. Goiânia: Ed. UCG, 1973.

FAORO, R. Os Donos do Poder. Rio de Janeiro: Ed. Globo, 1958.

_____. Os Donos do Poder. São Paulo: Ed. Globo, 1989.

FARIA, N. L. Os benefícios sociais do programa fundo de participação e fomento à industrialização do estado de Goiás – Fomentar, no período de 1992 a 2003. 65 f. Monografia apresentada ao curso de Ciências Econômicas, do departamento de economia da Universidade Católica de Goiás - UCG, 2004.

FERNANDES, F. A etnologia e a sociologia no Brasil: ensaios sobre aspectos da formação e do desenvolvimento das ciências sociais na sociedade brasileira. São Paulo: Ed. Anhambí, 1958.

_____. A revolução burguesa no Brasil. São Paulo: Zahar, 1981.

FILHO, A.P.S. Teoria e prática das isenções tributárias. Rio de Janeiro: Forense, 1989.

FURTADO, C.. Formação econômica da América Latina. Rio de Janeiro: Ed. LIA, 1969.

_____. Formação econômica do Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

_____. Dialética do desenvolvimento. Fundo de Cultura, Rio de Janeiro, 1964.

FREYRE, G. Casa-Grande e Senzala. Rio de Janeiro: Record, 1994.

_____. Sobrados e Mocambos: decadência do patriarcado rural e desenvolvimento do urbano. São Paulo: Global, 2003.

GAMBI, T. F. R. O projeto saquarema de construção do Estado imperial e o segundo Banco do Brasil. História econômica – Congressos. Desenvolvimento

econômico. Associação Brasileira de Pesquisadores em História Econômica. II. Conferência Internacional de História Econômica. Campinas, SP, 2009.

GOIÁS – Secretaria do Planejamento e Coordenação – Diretoria de Planejamento. Departamento de Estatística e Informação. Agregados econômicos regionais, produto interno bruto em Goiás; 1970-84. Goiânia, 1986.

GRUPPI, L. Tudo começou com Maquiavel (As concepções de Estado em Marx, Engels, Lênin e Gramsci). Porto Alegre: L&PM, 1996.

HOBBS, T. Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil. São Paulo: Abril Cultural, 1984.

HOLANDA, S. B. Raízes do Brasil. São Paulo: Cia das Letras, 2006.

HUGON, P. História das Doutrinas Econômicas. São Paulo: Atlas, 2004.

JÚNIOR, J. C. C. Desafios ao Desenvolvimento Brasileiro: contribuições do conselho de orientação do IPEA. Brasília: IPEA, 2009.

KON, A. Economia industrial. São Paulo: Nobel, 1994.

LAPTAZA, F. Derecho financeiro. Madri: Ediciones Jurídicas y Sociales, 2004.

LESSA, C. A estratégia de desenvolvimento 1974-1976: sonho e fracasso. Rio de Janeiro: FEA, 1978.

LOPREATO, F. L. C. O colapso das finanças estaduais e a crise da federação. São Paulo: Editora UNESP, IE – Unicamp, 2002.

MALUF, S. Teoria Geral do Estado. São Paulo: Saraiva. 1993.

MARTINS, I. G. S.; ELALI, A. S.; PEIXOTO, M. M. Incentivos Fiscais: questões pontuais nas esferas federal, estadual e municipal. São Paulo: MP Editora, 2007.

MARX, K. O capital – Crítica da economia política – O processo de produção do capital – Tomo 2. São Paulo: Ed. Nova Cultural, 1996. (capítulos XIII a XXV).

_____. Formações econômicas pré-capitalistas (HOBBSAWM, Eric. org.). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

MATOS, I. R. O tempo Saquarema: a formação do Estado imperial. Hucitec, São Paulo, 1987.

MELLO, C.C. O fomento da administração pública. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

MENDES, C. C. & TEIXEIRA, J. R. Desenvolvimento Econômico Brasileiro: Uma releitura das contribuições de Celso Furtado. Departamento de Economia, Texto nº. 320. Universidade de Brasília. Brasília. DF.,2004.

MONTEIRO, O. S. N. Como Nasceu Goiânia. São Paulo: Empresa Gráfica da Revista dos Tribunais, 1938.

MÜLLER, G. Complexo agroindustrial e modernização agrária. São Paulo: HUCITEC: EDUC, 1989.

NAKATANI, P. Estado e acumulação do capital: discussão sobre a teoria da derivação. Análise econômica. Porto Alegre: UFRGS, v.5, n.8, 1987.

NETO, A. A. P. Política agrícola e a globalização. Revista de política agrícola, ano V, n. 4, dez. 1996.

NIEMEYER NETO, L.M. Dívida externa brasileira nos anos 90 em uma perspectiva histórica: créditos internacionais de curto prazo e “estatização” da dívida. São Paulo: EDUC: FAPESP, 2003.

OLIVEIRA, F.A. A evolução da estrutura tributária e do fisco brasileiro: 1889-2009. Brasília, Ipea, Texto para Discussão nº. 1469, 2010.

_____. “emenda salvadora?” – Folha de São Paulo, edição 10/07/1987, p.A-22.

OLIVEIRA V., F. J. Instituições Políticas Brasileiras. São Paulo: Edusp; Belo Horizonte: Itatiaia; Niterói: Ed. UFF, 1987.

PACHECO, C. A. Fragmentação da Nação. São Paulo: UNICAMP. IE, 1998.

PASCHOAL, J. A. R. O papel do FOMENTAR no processo de estruturação industrial em Goiás (1984-1999). 2001. 125 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) Universidade Federal de Uberlândia, 2001.

PEREIRA, A. A. (Org.). Programas especiais de desenvolvimento agropecuário. In:_____. Agricultura de Goiás: análise e dinâmica. Goiânia: UCG, 2004.

PEREIRA, L. C. B. Desenvolvimento e crise no Brasil: história, economia e política de Getúlio Vargas a Lula. São Paulo: Editora 34, 2003.

_____. Origens étnicas e sociais dos empresários paulistas. Revista de Administração de Empresas. N. 11, p. 83-106, jun. 1964.

PIANCASTELLI, M., PEROBELLI, F. ICMS: evolução recente e guerra fiscal. Brasília: IPEA, 1996 (Texto para Discussão, 402).

PRADO JR., C. Evolução Política do Brasil. São Paulo: Brasiliense.

_____. Formação do Brasil Contemporâneo: Colônia. São Paulo: Brasiliense, 1999.

_____. Formação do Brasil contemporâneo. Brasiliense, 1965.

QUEIROZ, J. G. Evolução Cultural de Goiás. Goiânia: Irmãos Oriente, 1969.

- REZENDE, F. A. Finanças Públicas. São Paulo: Atlas, 2007.
- REZENDE, F.A.; AFONSO, J.R.R. O (Des) Controle do Endividamento de Estados e Municípios – Análise Crítica das Normas Vigentes e Propostas de Reforma. Rio de Janeiro, Inpes/Ipea, Texto para discussão interna nº. 132, 1988.
- RIBEIRO, D. O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- RICUPERO, R. Inserção internacional brasileira. In: Desafios ao desenvolvimento brasileiro: contribuições do conselho de orientação do IPEA. José Celso Cardoso Jr (Org.).Brasília: Ipea, 2009.
- SAIGBE, G.E. Liberia: The Rise and Fall of the First Republic. MacMillan Publishers, 1983.
- SECRETARIA DE INDÚSTRIA E COMÉRCIO DO ESTADO DE GOIÁS, Secretaria Executiva do Fomentar/Produzir – ano 2008.
- SILVA, E.R. A economia goiana no contexto nacional: 1970-2000. Goiânia: Ed. UCG, 2007.
- SILVA, T. T.; HALL, S.; WOODWARD, K. Identidade e diferença: a perspectiva dos estudos culturais. Petrópolis, Vozes, 2000.
- SMITH, A. A Riqueza das Nações – Investigação sobre sua Natureza e suas Causas. Volume I e II. SP: Nova Cultural, 1996.
- SOUZA, C. Intermediação de Interesses Regionais no Brasil: O Impacto do Federalismo e da Descentralização. Rio de Janeiro, v. 41, n. 3, 1998. Available from <http://www.scielo.br/scielophp?Script=sci_arttext&pid=S0011-52581998000300003&lng=en&nrm=iso>. Acesso dia 06 de junho de 2010. doi: 10.1590/S0011-52581998000300003.
- SWEEZY, P. et al. A transição do Feudalismo para o Capitalismo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- _____. Capitalismo Moderno. Rio de Janeiro: Graal, 1977.
- TAVARES, M. C. Da substituição de importações ao capitalismo financeiro. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1973.
- TEIXEIRA, A. H. História de Goiás – Instituto de Geografia de Goiás. Goiânia: Ed. Pronto, 2009.
- TORRES, R. L. Curso de direito financeiro e tributário. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.
- VARSANO, R. A Guerra Fiscal do ICMS: Quem ganha e Quem perde. Rio de Janeiro: IPEA, 1997.

_____. A tributação do comércio interestadual: ICMS atual versus ICMS partilhado. Rio de Janeiro: IPEA, 1995. (Texto para Discussão, n. 382)

VELOSO, et al. Interações – Revista Internacional de Desenvolvimento Local. Vol. 8, N. 13, p.107-117, Set. 2006.

VIANNA, F. J. O. Evolução do povo brasileiro. Rio de Janeiro: José Olympio, 1956.

WOODWARD, K. Identidade e diferença: Uma introdução teórica e conceitual. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004.