



(34)

**GESTÃO ESTRATÉGICA DO PODER EXECUTIVO DO ESTADO DE SÃO PAULO
FRENTE AO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO REGIONAL DO MERCOSUL**

Banca examinadora

Prof. Orientador.....

Prof.

Prof.

Prof.

Prof.

A25

**Aos meus pais,
pelos valores e ideais compartilhados.**

**FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO**

MARIA INÊS BARRETO

**GESTÃO ESTRATÉGICA DO PODER EXECUTIVO DO ESTADO DE SÃO PAULO
FRENTE AO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO REGIONAL DO MERCOSUL**



Fundação Getúlio Vargas
Escola de Administração
de Empresas de São Paulo
Biblioteca



1494/2001



1200101494

Tese apresentada ao Curso de Pós- Graduação
da FGV/EAESP

Área de Concentração: Organização e Recursos
Humanos, como requisito para obtenção de
título de Doutor em Administração.

Orientadora: Profa. Marta Ferreira S. Farah

**SÃO PAULO
2001**

228

SP-00022051-9

Escola de Administração de Empresas de São Paulo	
Data	N.º de Chamada
15.05	353(816.1)
Tombo	B273g
14942001	Dis, e. 1

BARRETO, Maria Inês. Gestão estratégica do Poder Executivo do Estado de São Paulo frente ao processo de integração regional do MERCOSUL. São Paulo: EAESP/FGV, 2001. 161 p. (Tese de Doutorado apresentada ao Curso de Pós-Graduação da EAESP/FGV. Área de Concentração: Organização e Recursos Humanos).

Resumo: Analisa como a economia global ampliou o espaço de atuação e abriu novas oportunidades para o Estado de São Paulo, permitindo uma atuação mais autônoma de seus governos - inclusive no plano das relações externas - e colocando o tema da inserção internacional da economia paulista como seu principal desafio. Enfoca especificamente como o processo de integração da economia paulista com o MERCOSUL tem sido abordado pelos governos paulistas no período 1991-2001.

Palavras-Chaves: Estado de São Paulo – Governos Subnacionais – Gestão Estratégica – Integração Regional – MERCOSUL – Inserção Internacional.

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS	V
I. APRESENTAÇÃO	7
II. INTRODUÇÃO	9
III. CARACTERIZAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO E DE SUAS RELAÇÕES COM O ESTADO NACIONAL.....	33
IV. O NOVO DESAFIO DA GESTÃO GOVERNAMENTAL PAULISTA	80
V. O MERCOSUL NA VISÃO DOS GOVERNOS ESTADUAIS PAULISTAS.....	110
VI. CONCLUSÕES.....	140
VII. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	143
VIII. ANEXOS.....	156
Anexo 1 - Tabela 1 - Estado de São Paulo: Intercâmbio Comercial Total e MERCOSUL (1991-1997)	157
Anexo 2 - Quadro 1 Distribuição das Competências Tributárias por Nível de Governo.....	158
Anexo 3 – Quadro 2 Transferência Regular de Tributos entre Níveis de Governo.....	159
Anexo 4 - Tabela 2 – São Paulo / MERCOSUL - Balança Comercial.....	160
Anexo 5 - Tabela 3 – São Paulo: Indicadores de Atividades Industriais.....	161

AGRADECIMENTOS

Embora o tema escolhido para esta dissertação constitua objeto de meu interesse desde há muito tempo, os contornos que foi assumindo dependeram, e muito, dos trabalhos realizados em grupo e das considerações trocadas com colegas e amigos, no ambiente profissional e acadêmico ou fora dele. Assim, o conteúdo aqui desenvolvido deve ser atribuído mais aos resultados de pesquisas, debates e provocações, do que a uma iniciativa estritamente individual.

Primeiramente, os meus agradecimentos à Professora Marta Ferreira Farah, pela orientação e compreensão nas várias etapas deste trabalho e pelo estímulo ao aprofundamento do conteúdo e à reflexão crítica.

À Fundação Getúlio Vargas, por recepcionar esta tese de doutorado e ao Professor Ruben Keinert, pela inestimável contribuição nas decisões estratégicas e no desenvolvimento das idéias.

À Fundação do Desenvolvimento Administrativo, pela possibilidade de realização profissional e, em especial, ao Professor Plinio Lucchesi Pimenta, pela oportunidade de reflexão sobre o tema e pelo grande apoio e incentivo à realização deste trabalho.

Ao Professor José Roberto Felicíssimo, pela amizade e companheirismo, pela leitura paciente e crítica estimulante.

Ao Professor Marco Aurélio Nogueira, pelo interesse e disponibilidade, assim como pelas considerações, sempre argutas e sutis.

Aos Professores Luiz Eduardo Wanderley e Tullo Vigevani, assim como às equipes do Projeto “Gestão Pública Estratégica de Governos Subnacionais frente aos Processos de Inserção Internacional e Integração Latino-Americana”, pela relevância de sua colaboração, nos diferentes momentos das pesquisas.

Aos Professores Armando Barros de Castro e Lia Omuro, pela ampliação intelectual do conteúdo, pela pertinência e perspicácia de seus argumentos.

Ao caro Waldomiro Pecht, pela riqueza de seus comentários, especialmente na área de economia do setor público.

À Cristiane Gandolfi, pela efetiva dedicação e empenho na realização das entrevistas e pela validade de suas contribuições.

À Priscila Paulino, pela cooperação na realização das pesquisas subsidiárias ao desenvolvimento dos trabalhos.

Às colaboradoras Marcia Boni e Marisa Meireles, pela amizade e apoio fundamental, imprescindíveis à realização deste trabalho.

Ao querido Carlos, pelo companheirismo, compreensão e solidariedade, nos vários momentos desta jornada.

Aos queridos Antonio Luiz, Patrícia, Paulo Fernando, Maria Cecília, Rodrigo, Máisa, Francisco, Maria Eliza, Fábio, Maria Cristina, Maria Fernanda, Elisa, Eduardo e Luiza, pelo interesse com que vêm acompanhando os meus passos.

A todos, o meu sincero reconhecimento.

São Paulo, março de 2001.

APRESENTAÇÃO

Esta tese foi desenvolvida no âmbito da pesquisa “Gestão Estratégica de Governos Subnacionais frente aos Processos de Inserção Internacional e Integração Latino – Americana”, realizada em parceria institucional entre FUNDAP, PUC-SP e CEDEC, com apoio financeiro da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo - FAPESP, na categoria de projeto temático, com a finalidade de “estudar a incorporação da dimensão internacional à gestão estratégica de governos subnacionais estaduais cujos territórios e população estejam expostos diretamente ao processo de integração do Mercosul e comprometidos com a internalização dos benefícios desse processo para o desenvolvimento econômico – social e o fortalecimento da democracia”.¹

Seu conteúdo foi organizado em quatro partes fundamentais. A primeira, correspondente à introdução, apresenta o contexto, a descrição do problema, os pressupostos fundamentais que nortearam a sua concepção, as hipóteses e os referenciais teórico e metodológico adotados.

A segunda parte explora as características do Estado de São Paulo enquanto objeto de análise, procurando situá-lo no quadro de referência mais amplo da evolução do federalismo brasileiro e também no contexto das transformações que marcaram a economia global, a partir do final da década de 70.

A terceira demonstra como as transformações ocorridas no contexto internacional estabeleceram uma série de condicionantes à atuação dos estados nacionais e subnacionais, abrindo um novo espaço de atuação para estes últimos e impondo novos desafios aos seus respectivos governos.

¹ Fundação do Desenvolvimento Administrativo - FUNDAP, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC SP e Centro de Estudos de Cultura Contemporânea – CEDEC (1998)

A quarta explicita e analisa as diretrizes, as ações e as políticas adotadas pelo Poder Executivo do Estado de São Paulo, no período de 1991-2001, relacionadas direta ou indiretamente com o tema da integração regional do MERCOSUL, assim como as iniciativas de articulação política voltadas para a construção de uma base de sustentação política a essas iniciativas.

A quinta, correspondente à conclusão, expõe e analisa os resultados obtidos.

II. INTRODUÇÃO

No contexto atual, marcado pela democratização dos países latino-americanos e pelo fenômeno da globalização, com a configuração de blocos de nações voltados para uma integração progressiva nos campos econômico, jurídico, social e político, o estudo da gestão pública estratégica - GPE de governos subnacionais adquire dimensões totalmente novas e inexploradas. A literatura existente sobre o tema,¹ embora abrangente, ainda não incorporou questões emergentes como as interações entre governos subnacionais, nacionais e sociedade civil envolvendo questões estratégicas relativas à inserção mundial e à integração latino-americana e, menos ainda, a atuação dos governos subnacionais no sentido de explicar e enfrentar essa nova questão a partir de uma perspectiva sócio-política que incorpore as demandas dos diferentes atores sociais envolvidos.

No que concerne às negociações relativas à integração dos países do Mercosul, é fato que, num momento inicial, esse processo foi conduzido prevalentemente pelos canais diplomáticos e governamentais, no âmbito dos governos nacionais dos países envolvidos.² A partir de um dado momento, no entanto, observa-se uma atuação significativa do empresariado, responsável, em grande parte, pelo dinamismo inicial alcançado por esse processo de integração, seguido de outros segmentos sociais organizados - centrais sindicais de trabalhadores, associações de classe e organizações não governamentais, entre outros -, que passam, gradativamente, a procurar influenciar e a reivindicar participação efetiva nas negociações sobre esse tema.

¹ O estudo da gestão pública estratégica apresenta, atualmente, um acervo considerável de trabalhos sobre a federação brasileira e governos estaduais; sobre os governos provinciais de países sul e centro-americanos e sobre governos subnacionais em países desenvolvidos. Ver, dentre outros, ABRUCIO, Fernando Luiz e COUTO, Cláudio Gonçalves (1996); ADRIAN, Charles (1996); AFFONSO, Rui de Brito e SILVA, Pedro Luiz Barrios (1995); DELGADO, Daniel Garcia (1997); FELICISSIMO, José R. (1992, 1997); FUNDAÇÃO SEADE: São Paulo no Limiar do Século XXI (1992); SCHWARTZMAN, Simon (1975); SALLUM JUNIOR, Brasília (1997, 1985, 1978); STEDMAN JR (1976)

² É importante ressaltar que a gênese do Mercosul remonta aos entendimentos entre os presidentes Alfonsín e Sarney, chefes de estados democráticos recém saídos de uma experiência militar e autoritária que viam a cooperação entre os dois países como uma forma de defesa da democracia e de fortalecimento econômico e político frente aos desafios da globalização. Porém, foram os governos Collor e Menem que lhe deram origem

A atuação das instâncias subnacionais de governo, locais e estaduais, no campo das relações internacionais - e, particularmente, no da integração regional do Mercosul - ocorre a partir do momento em que as ações do governo central sobre política externa começam a incidir sobre o processo político interno, impactando agentes econômicos, sociais e políticos de diferentes regiões e setores.³ No nível local, o caso da rede Mercocidades constitui um exemplo concreto de treze cidades localizadas nos países do Mercosul⁴ que se organizam em rede com o objetivo de influenciar e participar do processo de integração, assim como de estabelecer uma cooperação qualificada entre si nos campos econômico, científico, cultural, político e social. Essa iniciativa reflete a preocupação dessas municipalidades se unirem para se transformarem em atores sociais capazes de influenciar os governos centrais de seus respectivos países que vinham decidindo a pauta da integração de forma centralizada.⁵

Na esfera estadual, a questão da integração começa a ser inserida nas agendas de vários governos que procuram se adaptar às novas tendências nacionais e internacionais no campo da gestão pública estratégica. No atual momento em que a integração dos mercados financeiros e monetários - dimensão principal do processo de globalização - exerce forte pressão sobre os estados nacionais alinhados em blocos a promoverem a homogeneização das condições macroeconômicas de suas respectivas economias, inclusive das políticas fiscais, passa-se a requerer que também os governos subnacionais evoluam em sua capacidade de governar, que assumam maior responsabilidade fiscal e maior capacidade de desenvolvimento de fontes alternativas de recursos, de forma a prescindir do amparo tradicionalmente oferecido por parte do governo central.⁶

de fato, mediante transformação do projeto de área de livre comércio - assinado anteriormente entre Argentina e no Brasil -, em um projeto de mercado comum, que passou a incorporar o Paraguai e o Uruguai.

³ Um exemplo flagrante do impacto de determinadas políticas sobre regiões e setores econômicos foi o estímulo dado para as montadoras instalarem-se no Nordeste, o que desencadeou forte reação por parte das regiões envolvidas na disputa.

⁴ Em maio de 1996, faziam parte da rede as cidades de Porto Alegre, Florianópolis, Curitiba, Rio de Janeiro, Salvador, Belo Horizonte, Brasília, Buenos Aires, Córdoba, La Plata, Rosário, Montevideu e Assunção.

⁵ Ver, a respeito, CASTELO, I.R. et alii (orgs.), *Fronteiras na América Latina – Espaços em Transformação*. Porto Alegre: Editora da UFRGS e Fundação de Economia e estatística, 1997 Pp 52-53.

⁶ Segundo Castells (1999; pp. 394), essas exigências tendem a extrapolar o âmbito dos blocos econômicos: ao analisar o caso europeu, ele interpreta esse alinhamento das economias em determinado conjunto de parâmetros macroeconômicos como uma etapa rumo a um alinhamento em padrões internacionais (pelo

Essa nova realidade começa a impor aos estados subnacionais a necessidade de desenvolvimento de uma dimensão estratégica capaz de entender e diferenciar como os diferentes atores sociais vislumbram um projeto futuro de sociedade nesse novo contexto e quais as suas demandas manifestas ou latentes. Trata-se, na verdade, de atender à reivindicação de um compromisso maior com um projeto de governo capaz de, ao mesmo tempo, garantir coesão social e inserção adequada no processo de globalização em curso. No caso brasileiro - e principalmente dos estados das regiões sudeste e sul do país -, existem evidências de que os vários segmentos sociais estão a demandar maior atenção dos respectivos governos com relação ao processo de integração do Mercosul.

As iniciativas relativamente recentes dos governos estaduais do Rio de Janeiro, São Paulo, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Minas Gerais, entre outros, que desenvolveram estruturas específicas para lidar com a questão das relações internacionais e da integração regional do Mercosul, demonstram uma preocupação crescente com tema.⁷

Também no plano nacional, a necessidade da descentralização da política externa também começa a ser reconhecida, embora a representação formal do país – assim como a formulação e execução de sua política externa - sejam de competência exclusiva do Governo Federal. Daí a criação, em junho de 1997, da Assessoria de Relações Federativas – ARF, como órgão assessor do Gabinete, com a finalidade de “fazer a interface do Ministério das Relações Exteriores com os Governos dos Estados e Municípios brasileiros,

menos entre os países da OCDE): “Na verdade, as exigências básicas estabelecidas pelo Tratado de Maastricht e especificadas de forma mais precisa pelo ‘Pacto de estabilidade e Crescimento’ de Dublin, em dezembro de 1996, refletem diretamente os critérios-padrão impostos pelo Fundo Monetário Internacional em todo o mundo: baixo déficit orçamentário (inferior a 3% do PIB); dívida pública relativamente baixa (até 60% do PIB); inflação baixa; baixas taxas de juros de longo prazo e taxa de câmbio estável.”

⁷ Estruturas desenvolvidas pelos estados subnacionais das regiões sul e sudeste para lidar com assuntos internacionais ou, especificamente, com a questão da integração regional do MERCOSUL:

Rio de Janeiro - Assessoria para Assuntos Internacionais;

São Paulo – Assessoria Especial de Assuntos Internacionais;

Minas Gerais – Assessoria de Assuntos Internacionais;

Rio Grande do Sul - Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais;

Santa Catarina - Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico e Integração ao Mercosul.

com o objetivo de assessorá-los em suas iniciativas externas, tratativas com Governos estrangeiros, organismos internacionais e organizações não governamentais.”⁸

A consideração do processo de integração do Mercosul - seja pelas vias governamentais, seja através do comércio e das estratégias produtivas empresariais, ou ainda pela via da aproximação dos atores sociais e suas organizações - pelos governos subnacionais, talvez por caracterizar uma dinâmica ainda em evolução, ainda não foi analisada em profundidade. É fundamental indagar que interações são essas e se afetam o aparato dos governos subnacionais e, em especial, do governo do Estado de São Paulo. E, além disso, qual o envolvimento do corpo político e técnico do Estado com relação a esses processos.

A presente pesquisa tem sua origem em dois pressupostos. O primeiro reside na constatação de que, desde a era Vargas, a gestão pública dos governos subnacionais no Brasil esteve subordinada às estratégias do governo nacional. Nesse quadro, a atuação política desses governos dependeu essencialmente de sua capacidade de influência no quadro das relações intergovernamentais.

No caso do Estado de São Paulo, SCHWARTZMAN (1975:49) evidencia uma situação de relativa alienação política no cenário nacional, que contrasta com seu poder econômico.

“Basta lembrar aqui que o Censo de 1940 já mostra ser este o maior Estado brasileiro em população, além de já ser a principal fonte de impostos do governo central e o foco de industrialização do país. Politicamente, no entanto, São Paulo desempenhou um papel inferior a seu tamanho e peso econômico relativos (...).”

Pode-se afirmar que, exceção feita ao período democrático de 1946-64, os governos subnacionais brasileiros – e o de São Paulo, em particular –, desenvolveram-se em condições inibidoras de suas capacidades de desenvolver estratégia política própria, permanecendo fortemente condicionados à estratégia do pacto corporativista e desenvolvimentista construído na gestão Vargas. Como consequência, as decisões estratégicas

⁸ Dados extraídos do site do Ministério das Relações Exteriores em 25/09/2000.

desses níveis de governo limitaram-se ao exercício de suas competências constitucionais no campo das reformas administrativas⁹ envolvendo a criação, fusão, reorganização e extinção de estruturas e de serviços públicos, com distintas orientações e finalidades, dependendo do momento histórico e político.¹⁰

Ainda que recentemente a Constituição Federal de 1988 tenha promovido algumas iniciativas de caráter descentralizador no campo da legislação fiscal,¹¹ elas não apresentaram avanços estruturais na medida em que não modificaram a lógica do sistema tributário. (FUNDAP, 1995 e 1996) Além disso, não se verifica qualquer ampliação da autonomia estadual em termos de auto-organização, auto – administração e repartição de competências entre os três níveis de governo, conforme exposto posteriormente neste trabalho.

Nesse contexto, também a agenda internacional dos governos subnacionais esteve sintonizada com as diretrizes da política externa do Governo Federal. A gestão pública estratégica dos governos subnacionais não contemplou, portanto, com a devida atenção, as oportunidades emergentes dos processos de inserção internacional e integração regional,¹² em curso há mais de uma década, dado que este campo relacional esteve sempre associado às políticas da União. Mesmo quando inserido na agenda estadual, este tema aparece de forma pontual ou incorporado no âmbito de outras políticas, não tendo nunca adquirido *status* de problema estratégico, no nível subnacional.

A partir dos anos 90, porém, a aceleração do processo de globalização e o conseqüente acirramento da competição internacional, ao mesmo tempo em que impulsionam o avanço

⁹ A Constituição Federal de 1988 restringe a autonomia estadual para a organização e a estruturação dos Poderes estaduais (auto-organização) e interfere, também, no desenho organizacional de toda a Administração Pública Centralizada e Descentralizada e dos Poderes estaduais (auto-administração).

¹⁰ Ver, relativamente ao caso brasileiro, FUNDAP (1995) e PINTO, A. L. (1989, 1982).

¹¹ Os principais avanços no campo das competências tributárias consistem na ampliação da base do principal imposto estadual, o ICM, que foi transformado em ICMS e a criação do adicional do IR. Quanto às transferências da União para os estados, a principal inovação consistiu no aumento progressivo dos percentuais da arrecadação do IR e do IPI destinados aos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios.

¹²

dos processos de integração regional, alteram os papéis dos governos nacionais e subnacionais, obrigando os gestores públicos, em todas as instâncias, a incluir esse tema em suas agendas, sob pena de exclusão dos fluxos de comércio e de capital ¹³. Nesse sentido, os governos subnacionais vêm-se impelidos a desenvolver estratégias para viabilizar a sua participação pró-ativa nesse processo, em busca de uma posição protagônica.¹⁴ Este aspecto constitui a segunda consideração que deu origem a esta pesquisa, caracterizada pelo reconhecimento de que o atual papel atribuído aos governos nacionais não lhes assegura monopólio de ação na área internacional nem lhes outorga o direito de serem os únicos orientadores das ações dos governos subnacionais ¹⁵.

Esse relativo enfraquecimento da soberania político-jurídica do estado nacional abre novos espaços de atuação para os governos subnacionais, que passam a ter maior relevância, emergindo como atores capazes de influenciar processos mais abrangentes no campo das relações internacionais, como é o caso da integração regional.

Dentro desse novo quadro de possibilidades de atuação, os governos subnacionais intermediários, como é o caso do governo estadual paulista, ao mesmo tempo em que deixam de exercer um papel de execução direta de políticas, passam a assumir responsabilidade por uma gama diferenciada de conteúdos e a exercer funções de

¹³ Ver, a respeito, OMAN, C. (1994) e OHMAE, K. (1999).

¹⁴ Na América Latina, foram os governos subnacionais municipais – e não os estaduais ou provinciais – que tomaram essa iniciativa há mais tempo. A iniciativa das cidades estratégicas tem envolvido municípios de vários países, como Espanha, Brasil, Chile e Itália.. Ver, a esse respeito: FISCHER, T. (org.), (1993 e 1996); NUNES, E. (1996); DANIEL, C (1996) Esses trabalhos discutem as dimensões teóricas e metodológicas da complexidade local e dos ideários de desenvolvimento que articulam dimensões locais e globais, focalizando, particularmente, as organizações em transição para novas configurações e a construção de identidade a partir de valores étnicos e culturais. Um outro exemplo é o de associações entre municipalidades, seja no âmbito da União Européia, com as eurocidades, seja no âmbito do Mercosul, com as mercocidades. O caso da rede Mercocidades é um exemplo concreto de colaboração entre 13 cidades para o intercâmbio econômico, científico, cultural, político e social. “Faziam parte da rede, em maio de 1996: Porto Alegre, Florianópolis, Curitiba, Rio de Janeiro, Salvador, Belo Horizonte, Brasília, Buenos Aires, Córdoba, La Plata, Rosário, Montevideu e Assunção. A intenção é opinar e participar do processo de integração e promover uma cooperação qualificada entre elas. Sua organização em rede pretende uma representatividade funcional face aos governos nacionais que vêm decidindo a pauta da integração de forma centralizada. Ver, a respeito: CASTELO, I. R. et alii (orgs) (1997). ; LECHNEN, A. et alii , (1994)

¹⁵ Ver, dentre outros, CASTELLS, Manuel (1999); DINIZ, Eli (1996, 1997); DROR, Yehezkel (1993, 1996, 1999); MATUS, Carlos (1996); OHMAE, Kenichi (1999).

articulação, negociação, mobilização e indução dos agentes envolvidos no processo de integração regional.

No Brasil, tradicionalmente, os governos subnacionais intermediários desenvolveram um padrão reativo de atuação, com reduzida capacidade de influência sobre as políticas de integração regional. Entretanto, nos últimos anos este tema tem entrado na agenda desses governos, particularmente nos estados do sul do país, o que pode ser atribuído, em grande parte, às demandas dos diversos segmentos sociais, diretamente envolvidos com o processo de integração.¹⁶

No Estado de São Paulo, especificamente, a questão da integração adquire grande significado em função do interesse dos setores econômicos privados. Os dados do comércio exterior do Estado,¹⁷ especificados na Tabela 1 – ESTADO DE SÃO PAULO: INTERCÂMBIO COMERCIAL TOTAL E MERCOSUL, 1991 - 1997 (Anexo 1), demonstram a expressiva evolução da participação dos países do Mercosul no total do intercâmbio comercial paulista com o exterior.¹⁸ Conforme analisa Pecht (2000),

“para o Estado de São Paulo, que é a principal unidade federativa do Brasil em termos de produção e população, o Mercosul apresenta particular interesse por ser importante mercado consumidor para os produtos manufaturados pela indústria local.¹⁹ Guardadas as devidas proporções, poder-se-ia dizer que o Mercosul, em termos de comércio exterior, tem sido tão importante para São Paulo quanto o Brasil tem sido para a Argentina. Com efeito, o Brasil tem absorvido até 30 % das exportações argentinas e o Mercosul compra de São Paulo 25% das exportações do Estado. Mais ainda, assim como o Brasil tem sido para a Argentina importante

¹⁶ Veja-se, a respeito, Keinert, R. e Mirandola, M.A. (1999)

¹⁷ Ver, a respeito, Pecht, Waldomiro (2000)

¹⁸ A importância do MERCOSUL para a economia paulista será abordada mais detalhadamente no segundo capítulo.

¹⁹ Segundo Pecht, Waldomiro (2000), “a exportação de São Paulo para o Mercosul está, na sua quase totalidade, constituída de produtos manufaturados. (...) No caso das importações, ao contrário, esses itens representam 42% do total importado pelo Estado com origem no Mercosul.”

mercado para a geração de superávits comerciais, o Mercosul tem sido para São Paulo também uma região onde as exportações superam as importações ”²⁰

Esses dados permitem vislumbrar a existência de uma rede de interesses, dentro do Estado de São Paulo, apoiando o processo de integração regional do Mercosul, constituída pelo setor econômico privado e por outros atores sociais, no âmbito da sociedade civil, que detém, ao mesmo tempo, objetivos comuns e conflituosos. Além disso, permitem identificar que a sociedade civil está a demandar o exercício de um novo papel por parte do Poder Executivo paulista, de apoio efetivo a essas iniciativas e de potencialização de seus resultados para a economia do Estado, assim como de articulação e de mediação de conflitos.

Desta forma, uma ação estratégica de governo nessa área passa a ser uma exigência prática e teórica. Prática porque a importância econômica do Mercosul para o Estado de São Paulo, por si só, já demandaria uma ação governamental efetiva, articulando os segmentos e atores sociais envolvidos, visando extrair o máximo dos benefícios do processo de integração para sua economia. Teórica porque, de acordo com literatura recente sobre comércio internacional²¹, a competitividade das empresas, entendida como fator determinante para a inserção das nações nos fluxos do comércio internacional, depende, em grande parte, da capacidade dos governos criarem condições de competitividade sistêmica nos vários setores de atuação empresarial,²² além de tirarem proveito das vantagens comparativas de seus respectivos países ou regiões, caracterizadas tradicionalmente pela dotação fixa de fatores de produção (recursos naturais, capital e trabalho). Daí a importância da realização de um estudo sobre o tema das relações internacionais enquanto conteúdo de gestão estratégica de uma instância subnacional de governo como a do Estado de São Paulo.

²⁰ Segundo Pecht, Waldomiro (2000), em 1997, por exemplo, enquanto em suas transações com o exterior São Paulo registrou um déficit de US\$88,1 bilhões (...), com o Mercosul registrou um superávit de US\$ 1,9 bilhão.(...)

²¹ Ver, a respeito, Krugman, Paul (1991) e Porter, Michael (1990).

²² Segundo Porter, Michael (1990), as vantagens competitivas de uma nação ou região resultam de uma combinação virtuosa de quatro componentes: (1) fatores de produção; (2) condições de demanda interna; (3) estratégia, estrutura e rivalidade das empresas e (4) indústrias de suporte.

Esta pesquisa busca cumprir exatamente este objetivo: analisar a gestão estratégica do Poder Executivo do Estado de São Paulo, contemplando as ações e políticas governamentais relacionadas com o tema da integração regional, assim como sua participação nas redes de relações desenvolvidas no âmbito do Mercosul. Trata-se de investigar se os gestores públicos paulistas estão incorporando, em suas respectivas agendas, as relações internacionais, envolvendo especialmente os processos e as formas de integração que se realizam no Mercosul. E, em caso positivo, como estão agindo em relação a esse processo: se estão exercendo o poder político de forma protagônica ou apenas atuando no sentido de garantir uma sobrevivência formal, através de adaptações contínuas.

Para fins estritamente analíticos, optou-se por desmembrar este objetivo geral em objetivos específicos, a seguir relacionados, os quais foram permanentemente articulados entre si durante o transcorrer das análises, de modo a garantir a necessária integração entre os resultados intermediários da pesquisa.

(1) identificar como o tema da integração regional aparece nos projetos do governo do Estado de São Paulo, numa perspectiva estratégica,²³ em dois períodos, a saber : num primeiro momento, antecedente à constituição do Mercosul, que se estende de março de 1983 a março de 1991 e num segundo momento, que se inicia em março de 1991 e se encerra em fevereiro de 2001;

(2) caracterizar que ações e políticas relacionadas com a integração regional do Mercosul são objeto de ação governamental, procurando identificar em que órgãos e entidades estaduais essas atividades são desenvolvidas e que posicionamento eles têm assumido em relação ao Mercosul;

(3) identificar qual o relacionamento do Poder Executivo do Estado com os atores relevantes do processo de integração;

(4) analisar as relações que o Poder Executivo estabelece com os outros Poderes do Estado de São Paulo, com o Governo Federal, com outros governos subnacionais, com governos de

²³ Trata-se de entender até que ponto a visão governamental contempla um projeto de governo de longo prazo e está articulada a elementos de governabilidade e de capacidade de governo.

outros países e com o aparato institucional do Mercosul, procurando identificar quais os canais utilizados para influenciar o processo decisório das políticas de integração regional, de forma a gerar subsídios para o entendimento do tipo de participação do Estado no processo de integração.

O estudo foi orientado pelo referencial teórico e metodológico proposto por Matus (1997)²⁴ para o entendimento da gestão estratégica de governo, envolvendo três categorias analíticas, a saber: projeto de governo, capacidade de governo e governabilidade. Observe-se que tais categorias têm sido objeto de reiterada atenção por parte dos analistas contemporâneos interessados no estudo da Administração Pública e Governo, com desdobramentos que destacam a especificidade do caso brasileiro. (DINIZ, 1996 e 1997; NOGUEIRA 1994 e 1995; FELICÍSSIMO, 1992 e 1997 e PEREIRA, 1996, dentre outros).

A primeira categoria de análise – o projeto de governo – diz respeito ao conteúdo programático de uma gestão, explicitando os objetivos, as diretrizes para as diversas ações e as políticas a serem implementadas. Para Matus, o projeto de governo fundamenta-se na forma pela qual o governante explica a realidade e concebe o plano, definindo uma seleção de problemas e um conjunto de operações necessárias para enfrentá-los. De acordo com esta abordagem, o projeto de governo não é apenas produto das circunstâncias e interesses do ator que governa, mas de sua capacidade de governo e de suas condições de governabilidade.

As demais categorias de análise – governabilidade e capacidade de governo – são aspectos distintos e complementares, que configuram a ação estatal. A governabilidade refere-se às condições sistêmicas mais gerais sob as quais se dá o exercício do poder numa dada sociedade, tais como as características do regime político (se democrático ou autoritário), a forma de governo (se parlamentarismo ou presidencialismo), as relações entre os poderes (maior ou menor assimetria, por exemplo), os sistemas partidários (se pluripartidarismo ou

²⁴ A escolha de Matus como referência metodológica para a pesquisa sobre gestão estratégica de governo não exclui a incorporação do pensamento de outros autores relevantes para o estudo do tema, tais como Dror, Yehezkel; North, Douglas; Prats, Joan; Putnam, Robert e Dahl, Robert, dentre outros.

bipartidarismo) e o sistema de intermediação de interesses (se corporativista ou pluralista), entre outras.

Nesta perspectiva de análise, a governabilidade é definida pela relação entre as variáveis relevantes e pertinentes ao projeto de governo que o governante controla e não controla durante sua gestão, ou seja, pelo poder que ele detém para realizar seu projeto. Essas variáveis são dadas, entre outras, pela ação dos diferentes atores sociais envolvidos na execução das políticas integrantes do projeto de governo e seu peso varia de acordo com o conteúdo do projeto e com a capacidade do governante. A governabilidade depende, também, da influência do governante nesse jogo, ou seja, do grau e do peso com que ele compartilha tais controles com outros atores.²⁵

A capacidade de governo, pré-requisito fundamental de uma gestão, refere-se às condições de desempenho da ação estatal para a implementação de políticas e para a consecução de metas coletivas. Envolve a liderança, ponderada pela experiência e pelos conhecimentos. É uma capacidade de coordenação e comando concentrada na pessoa do governante, na sua equipe e na organização que lidera. Abrange o capital intelectual, organizacional e técnico requerido para conduzir o processo social, dadas as condições de governabilidade do sistema e o compromisso com o projeto de governo.

Observe-se que a capacidade de governo não depende somente da competência da equipe de governo conceber um projeto, mas também de seu desempenho na construção de sua viabilidade técnica e política. Isto envolve uma gama de conhecimentos, habilidades, mecanismos e procedimentos necessários para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade, o que implica expandir e aperfeiçoar os meios de interlocução e de administração do jogo de interesses.

²⁵ Cabe aqui ressaltar que enquanto Matus ainda assumia o governante como o ator preponderante do jogo social, atualmente seu papel, ainda que relevante, tem sido relativizado por muitos autores, que tendem a identificá-lo como um ator entre outros atores, (Castells, 1999) numa rede extremamente complexa de relações. Esta pesquisa adotará a abordagem teórica de Matus, porém assumindo a tendência de redefinir e redimensionar o papel dos governos em função das características do presente momento histórico.

Nesta perspectiva, a gestão pública estratégica é entendida como um ato de governar que extrapola as questões tradicionalmente adstritas ao poder decisório das agências governamentais, passando a envolver, sobretudo, a capacidade de incorporar demandas sociais, de apoiar iniciativas e de gerar adesões, de forma a garantir sustentabilidade política às decisões voltadas para o futuro.

É importante salientar que essas três categorias estão representadas em um triângulo, denominado “triângulo de governo”, o que sugere a idéia de busca de equilíbrio e implica uma relação de interdependência entre os três vértices. Desta forma, cada categoria está permanentemente referida às demais, sendo que as três se reforçam mutuamente, positiva e negativamente. Assim é que a implementação de um projeto ambicioso de governo requer maior grau de governabilidade e capacidade de governo do que a rotina do dia-a-dia. Por outro lado, um nível baixo de governabilidade exige maior capacidade da equipe governante, pois impõe maiores dificuldades para a implementação do projeto de governo.

No triângulo de governo podem ser diferenciadas variáveis que são distintas e, ao mesmo tempo, mutuamente condicionadas. A diferenciação reconhece três sistemas, que têm naturezas distintas: o sistema normativo e propositivo de ações, que constitui o projeto de governo, o sistema político-social, que exige a análise da governabilidade do sistema, e o sistema de direção e planejamento que, como sistema de gestão, caracteriza a capacidade de governo.

No caso específico deste estudo, o foco da análise incidiu sobre os *projetos dos governos* paulistas compreendidos no período considerado, caracterizados por suas respectivas políticas de inserção internacional e de integração regional, envolvendo, em cada gestão, a visão do Poder Executivo a respeito do papel e do potencial do Estado no processo de integração do Mercosul. O conceito de *governabilidade* foi utilizado como ferramenta analítica para verificar se existe algum tipo de ação governamental voltada para a construção de uma base de sustentação política a esse projeto, envolvendo a articulação

com outros atores sociais, com os demais Poderes, no nível estadual e com outras instâncias governamentais (municipais, estaduais e Governo Federal). A categoria analítica *capacidade de governo* foi avaliada *a posteriori*, a partir da identificação da qualidade da coordenação, do comando e da competência das agências governamentais na formulação e implementação das políticas integrantes dos projetos dos governos considerados.

Esta abordagem foi escolhida por adotar o conceito de estratégia no contexto do jogo social, o que significa assumir que “o governo não governa sozinho”, ou seja, que o governar não depende exclusivamente de um projeto de governo, porque este não tem controle sobre todas as variáveis envolvidas na sua execução.²⁶ Sua atualidade reside justamente na compreensão de que o governo deve articular atores e interesses de forma a viabilizar seu projeto de governo.

A contribuição de Matus tem se revelado especialmente útil no atual momento de transformação da própria natureza da ação de governar²⁷, na medida em que desenvolve um enfoque abrangente, que incorpora os requisitos políticos capazes de lidar com a multidimensionalidade e complexidade da gestão pública contemporânea, não se atendo apenas aos aspectos técnicos e administrativos da gestão. Tal abordagem constitui um suporte teórico e metodológico efetivo, que capacita os governos subnacionais intermediários a assumirem os novos papéis requeridos pelo atual contexto econômico, político e social,²⁸ a incorporarem novos conteúdos em suas agendas e se inserirem numa rede de relações muito mais ampla e diversificada.

²⁶ Daí a importância do conceito de governabilidade, que incorpora e dá materialidade à idéia da interdependência existente entre a ação do governo e a dos diferentes atores públicos e privados envolvidos nas políticas integrantes do projeto de governo.

²⁷ Conforme mencionado anteriormente, os fenômenos recentes de globalização, descentralização e democratização dos países latino-americanos, ao imporem alterações nos papéis e nas funções dos governos nacionais e subnacionais, estão, na verdade, promovendo mudanças na própria natureza da ação de governar, mediante introdução de novos conteúdos em seus respectivos projetos de governo e de novos atores em suas redes de relações, que passam a constituir os novos requisitos de governabilidade.

²⁸ As novas condições internacionais e a complexidade crescente da ordem social pressupõem um Estado dotado de maior flexibilidade, capaz de descentralizar funções, transferir responsabilidades e alargar – ao invés de restringir – o universo dos atores participantes, sem abrir mão dos instrumentos de controle e supervisão.

O objeto da pesquisa é o Estado de São Paulo, especificamente no que concerne às ações e políticas relacionadas, direta ou indiretamente, com a questão da integração regional. Trata-se de entender como o Poder Executivo do Estado de São Paulo pode contemplar a questão da integração regional em seu projeto de governo. O período considerado inicia-se em 26 de março de 1991, no momento da constituição do Mercado do Cone Sul – Mercosul -, com a assinatura do Tratado de Assunção e termina em fevereiro de 2001, ao final do estudo. O período de março de 1983 a março de 1991 será tratado como antecedente histórico, pelos seguintes motivos: 1) pela importância relativa que o Governo Montoro (1983-1987) atribuiu à questão da integração latino-americana; e 2) pelo caráter inovador das ações desenvolvidas pelo Governo Quéricia (1987-1991) na área internacional, tais como a constituição da Assessoria de Relações Internacionais – ARI, vinculada diretamente ao Governador -, e do Memorial da América Latina.

A pesquisa privilegia as ações do Poder Executivo do Estado de São Paulo. Porém, considerando que o objetivo da GPE é fortalecer as três grandes dimensões do governar²⁹ frente ao contexto da ação coletiva, serão também examinadas as relações do Poder Executivo paulista com os setores sociais ativos e com a sociedade. Essas interações são consideradas relevantes na medida em que ampliam ou reduzem o grau de governabilidade do Poder Executivo frente ao seu projeto de governo.

No caso em estudo, a análise procurou identificar a visão e a atuação do Poder Executivo em relação ao tema da integração regional do Mercosul, expressas em seu projeto de governo, assim como as ações de articulação política envolvendo os atores relevantes desse processo, voltadas à ampliação do grau de governabilidade de seu projeto. A capacidade de governo aparece naturalmente, tanto no tratamento dado a esse tema pela equipe de governo quanto na forma adotada para a administração do jogo de interesses envolvidos.

²⁹ As três dimensões do governar aqui consideradas correspondem às três categorias desenvolvidas por Matus, representadas no já mencionado triângulo de governo, a saber: projeto de governo, capacidade de governo e governabilidade.

O quadro de referência deste objeto de pesquisa é dado pelo delineamento de uma nova matriz social, ainda em processo de formação, caracterizada pelo entrecruzamento de novos ordenamentos econômicos, administrativos, políticos e jurídicos que, conjugados com a ação de grupos sociais detentores de interesses diferenciados, configuram um universo de difícil enquadramento nos espaços tradicionalmente contemplados pela gestão governamental.³⁰

Segundo Keohane & Nye (1989) , esse novo contexto da gestão pública estadual é explicado a partir da compreensão de que a globalização dos mercados extrapolou o arcabouço institucional do Estado nacional e, por efeito estrutural, também dos estados subnacionais. No âmbito das relações intergovernamentais, a necessidade de adaptação às novas normas competitivas mundiais passou a exigir novas estratégias dos governos nacionais, forçando-os a estimular uma participação mais ativa dos governos subnacionais para promover o desenvolvimento sócio-econômico em territórios sob sua jurisdição.³¹ Nessa linha, podem ser percebidas ações autônomas empreendidas por governos subnacionais, como em São Paulo, Paraná, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e outros.³²

³⁰ Ver, a esse respeito, MARTINS, C. E. (1997), HOBBSBAWN, E. (1995) e MULLER, G. (1997).

³¹ No caso brasileiro, foi instituída, em 09/06/1997, pelo Decreto 2246/97, a Assessoria de Relações Federativas, ARF, órgão assessor do Gabinete do Ministério de Relações Exteriores. Criada por determinação expressa da Presidência da República, a ARF destina-se a fazer a interface do Ministério das Relações Exteriores com os Governos dos Estados e Municípios brasileiros, com o objetivo de assessorá-los em suas iniciativas externas, tratativas com Governos estrangeiros, organismos internacionais e organizações não-governamentais. Com a nova Assessoria, os Poderes Públicos locais passam a contar com uma interlocução direta e específica na Chancelaria, voltada a incentivar, apoiar e orientar sua ação e presença internacionais, respeitada a competência constitucional do Governo Federal em matéria de formulação e implementação da política externa brasileira. A ARF atuará basicamente como uma instância de coordenação, dentro e fora do Itamaraty. Não se pretende que ela responda pela implementação daquelas iniciativas internacionais relevantes dos Estados e Municípios acompanhadas tradicionalmente pelas áreas temáticas e geográficas da SERE e pela rede de missões no exterior. Ver: arf@mre.gov.br.

³² OHMAE (1995) aponta esta tendência de regionalização das economias nacionais, com o enfraquecimento do Estado-Nação. No caso de São Paulo, os governos Quéricia e Fleury criaram mecanismos para articular ações de promoção do estado no âmbito latino-americano e internacional, através da Assessoria de Relações Internacionais e do Memorial da América Latina. No governo Covas, a promoção internacional se dá principalmente através da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico. Sobre período recente, ver KAPAZ, E. (1997), "Políticas sistêmicas para a inserção global do Estado de São Paulo". Outros estados da federação procuram, também, esta inserção, principalmente na captação de capitais externos para investimento.

Do lado da sociedade civil essa tendência é deflagrada pela ação autônoma de diferentes grupos de interesse que têm pressionado e superado as fronteiras do espaço tradicionalmente conduzido pela ação governamental. Essa dinâmica tem gerado situações inusitadas, que passaram a requerer, dos governos nacional e subnacional, novas formas de encaminhamento pelos seus respectivos aparatos administrativos, políticos e jurídicos. São empresários negociando diretamente com seus congêneres além fronteiras nacionais e fazendo transações que escapam aos controles estatais, são trabalhadores organizando-se transnacionalmente, são acadêmicos congregando-se e intercambiando conhecimentos através de diversas formas de cooperação e associação, e até mesmo grupos ilegais usando as facilidades da integração para circular com liberdade dentro de um território muito mais ampliado.

É interessante observar que esse quadro de referência incentiva os governos subnacionais a reformularem suas estratégias, a fixarem objetivos de desenvolvimento e de distribuição de seus benefícios e a liderarem os setores ativos e mobilizáveis da sociedade em torno de um projeto de desenvolvimento sócio-econômico e de fortalecimento da democracia. No campo das relações internacionais, estimula-os a antecipar e influir sobre os entendimentos diplomáticos entre os Estados nacionais que formaram (e os que se relacionam com) o Mercosul, a estimular acordos econômicos e a constituir e consolidar mecanismos de participação social no processo de integração.

A pesquisa parte de um conjunto de pressupostos derivados de uma mesma matriz, aqui identificada como primeiro pressuposto, que consiste em compreender o processo de integração regional do Mercosul dentro de perspectiva abrangente, envolvendo quatro vetores de integração, constituídos por estruturas, processos, atores e dinâmicas que apresentam teor cumulativo ora convergente ora conflitivo e se encontram em diferentes estágios de inserção e de influência nesse processo. São eles:

- atuação do governo federal, responsável pelas dimensões política, econômica e estratégica da integração, envolvendo alguns Ministérios e o Itamarati;
- atuação do setor empresarial privado, responsável, em grande parte, pela dinamização do vetor econômico da integração;³³
- atuação dos governos subnacionais, estaduais e municipais que, além de desenvolverem projetos específicos – tais como a rede de Mercocidades e os Fóruns de Secretarias estaduais e provinciais (Argentina) –, possuem capacidade política de influenciar entendimentos diplomáticos e acordos econômicos entre Estados nacionais;
- atuação de segmentos dos trabalhadores – principalmente os vinculados aos sindicatos, federações e centrais sindicais –, assim como de setores organizados da sociedade civil, tais como universidades, organizações não governamentais, igrejas e partidos políticos, entre outros, responsáveis pela ampliação do escopo da integração.

Entendendo esses quatro vetores como relevantes para o estudo do aludido processo de integração, o segundo pressuposto consiste em assumir que a importância relativa de cada um deles se modifica no tempo, acompanhando a evolução política e institucional do próprio Mercosul. Num primeiro momento, de constituição do Mercosul, o vetor caracterizado pelo governo federal, principalmente através de seu setor diplomático, foi o protagonista mais importante. Num segundo momento, embora o governo federal continue atuante, o vetor constituído pelo empresariado passa a assumir papel de destaque, principalmente na dinamização dos aspectos econômicos da integração regional. Nesse processo evolutivo, que não ocorre sem conflitos, a perspectiva é a de que os governos subnacionais – assim como os setores sócio-culturais ³⁴ – passem a desempenhar, gradativamente, papéis cada vez mais relevantes em relação aos demais atores envolvidos.

Como decorrência natural das premissas anteriores, pode-se afirmar que a participação gradativa desses novos vetores poderá influenciar – e mesmo alterar – o atual padrão da

³³ Existem dois aspectos a serem aprofundados neste vetor de integração: a dinâmica econômica dos mercados e a interface do setor privado com o Estado.

³⁴ Nessa perspectiva mais abrangente, vislumbra-se a possibilidade de evolução qualitativa do processo de integração no sentido de ampliar os marcos de natureza sócio-econômica- política para outras direções, de modo a incorporar os de natureza sócio-cultural.

integração. Ou seja, que a própria natureza da integração do Mercosul poderá vir a sofrer modificações, dependendo da atuação mais ou menos intensa de cada um desses vetores. Isto significa que o Mercosul poderá vir a ganhar em qualidade na medida em que a atuação dos vetores mais recentes da integração adquiram maior peso relativo, de forma a deslocar-se dos marcos de cunho sócio-econômico-político para os de natureza sócio- cultural. Este entendimento, que constitui o terceiro pressuposto da pesquisa, abre grande perspectiva de atuação para os governos subnacionais, na medida em que lhes apresenta a possibilidade de modificar o próprio marco da integração mediante alavancagem de alguns vetores em estado de inércia ou dinamização de outros em processo de andamento.

Nessa mesma linha de análise, o quarto pressuposto consiste em explicar a intensidade da evolução do Mercosul a partir da ação desses quatro vetores, no processo de integração. Admitindo que cada um deles é impulsionado e impulsiona os demais, sua ação teria sido responsável pelo estabelecimento de uma dinâmica favorável à integração. Subjacente a esse raciocínio está a idéia de que esse processo talvez não ocorresse com a mesma agilidade se a integração estivesse sob responsabilidade de um só vetor.

Como os diferentes atores responsáveis pela dinâmica de cada um desses vetores detêm visões e interesses nem sempre convergentes, a busca de uma maior compatibilização entre eles emerge como um fator estratégico para o processo de integração, o que exige uma participação ampliada dos diferentes segmentos - públicos, privados e da sociedade civil organizada -, dos países envolvidos. Mesmo que não controlem essa dinâmica, os governos subnacionais intermediários podem vir a desempenhar um papel relevante nesse processo. Para tanto, teriam que assumir uma postura mais pró-ativa frente aos temas da inserção internacional, da integração regional, do desenvolvimento e da democratização, dentro de uma perspectiva mais ampla de gestão pública.³⁵

Pressupõe-se, finalmente, que os governos nacionais e subnacionais poderão alcançar níveis mais avançados de governabilidade se conseguirem estabelecer sistemas democráticos

³⁵ Ver, a respeito, Wanderley, Luiz Eduardo (1999).

sólidos, o que exige maior comprometimento com a consolidação da democracia representativa, em dois aspectos: no plano político-institucional e no plano econômico e social.³⁶ Da mesma forma, nações democráticas, incluindo o Estado, o mercado e a sociedade civil, terão maiores condições objetivas de alcançar patamares mais sólidos e duradouros de integração regional. (Wanderley, 1999)³⁷

No caso de São Paulo, a abertura para a América Latina, com ênfase no Mercosul, a partir de um planejamento estratégico, demanda iniciativa de harmonização de suas ações com o Governo Federal e com outros governos subnacionais, assim como a formulação de políticas que induzam a participação de distintos setores sociais.

No atual contexto democrático e globalizado, a integração regional aparece na agenda dos governos subnacionais não somente como questão de sobrevivência do Estado, mas também como demanda associada a interesses de diferentes segmentos públicos e privados. No setor público, a presença de cidades paulistas na rede Mercocidades é um exemplo concreto do interesse de participação de governos subnacionais municipais no processo de integração, mediante cooperação qualificada nas áreas econômica, científica, cultural, política e social.

No setor privado, conforme já mencionado anteriormente, a ação independente dos diversos grupos de interesse, na sociedade paulista, tem superado delimitações anteriores, criando situações inteiramente novas e exigindo do governo estadual novas formas de tratamento desse tema pelo seu aparato administrativo, político e jurídico.

³⁶ Ver, a respeito, Wanderley, Luiz Eduardo (1999) e Ricupero, Rubens (2000). Este último autor, citando um estudo da professora Frances Stewart, de Oxford, defende a hipótese de que “em nossos dias, (...) vem-se acumulando impressionante volume de dados sugerindo que os países com distribuição de renda menos desigual crescem mais rapidamente e por tempo mais longo.”

³⁷ Segundo Wanderley (1999) “a democracia ampla pretendida vingará se houver a resolução das questões sociais originadas pelas desigualdades e injustiças entre nações, regiões, classes, etnias, gênero, que se expressam nos problemas sócio-econômicos (desemprego, subemprego, economia informal etc), nos problemas políticos (apatia, corrupção, autoritarismo, fisiologismo, não-cidadania etc.) e nos problemas culturais (falta de cultura cívica, imposição de valores e padrões culturais, aculturação, preconceito, racismo etc.)”

A crise recente entre Argentina e Brasil, deflagrada pela desvalorização do real, a partir de janeiro de 1999, suscitou a atuação de setores empresariais que se viram compelidos a promover negociações diretas com seus congêneres argentinos. Foi o caso, especificamente, das associações de produtores de calçados do Brasil (Associação Brasileira das Indústrias de Calçados – Abicalçados) e da Argentina (Câmara da Indústria do Calçado – CIC) que, após quase dez meses de ataques protecionistas e retaliações no setor, chegaram a um acordo fixando limites para a exportação de calçados brasileiros para o mercado argentino em setembro de 1999.

O mesmo ocorreu na área de papel e celulose, na qual a negociação direta entre empresas brasileiras e argentinas - com destaque para as paulistas Votorantim, Champion e Klabin e para as argentinas Celulosa, Ledesma e Papelera del Tucumán - resultou em acordo, nesse mesmo mês, definindo cotas de exportação mensal de papel para a Argentina.

No setor automotivo, de cuja produção o Estado de São Paulo detém parcela significativa, muitas negociações estão sendo realizadas pelas entidades que representam os setores de veículos e autopeças, a saber: a Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores - Anfavea, que representa as montadoras brasileiras, e a Associação de Fábricas de Automotores da Argentina – Adefa.

A atuação de grupos empresariais brasileiros, contudo, não se restringe ao território nacional. Com a criação, em 1996, do Grupo Brasil, composto por empresários brasileiros instalados na Argentina, inicia-se um novo tipo de atuação de apoio empresarial em território estrangeiro, que tem ganhado expressão política como organismo de consulta e auxílio para os governos brasileiro e argentino.

Também a intervenção dos trabalhadores paulistas – através de suas respectivas Centrais Sindicais – tem sido um fator relevante de mudança da qualidade do processo de integração, na medida em que incorpora questões trabalhistas e previdenciárias ao debate e se insere na estrutura oficial do Mercosul.

A pesquisa assume como hipótese o entendimento de que a ação concreta - e relativamente independente - desses atores sociais tem imprimido uma nova lógica e ampliado o contexto

das relações governamentais, o que estaria promovendo um “desbalanceamento” no triângulo de governo (projeto de governo, governabilidade, capacidade de governo), a partir do vértice da governabilidade. As demandas apresentadas por esses diferentes atores sociais estão a exigir a incorporação de novos temas ao projeto de governo, o que impõe a necessidade de redirecionamento estratégico de sua ação, de modo a capacitá-lo a enfrentar a nova realidade.

A situação que está se construindo passa a exigir um outro tipo de gestão, um novo projeto e uma nova capacidade de governo, em todos os setores estratégicos do Estado, condizentes com essa nova dinâmica determinada por atores políticos e sociais atuantes no processo de integração regional. Nessa perspectiva, a pesquisa evoluiu no sentido de identificar os componentes necessários à concepção e construção desse novo triângulo de governo, pensado com base no enfoque da integração.

A reorganização deste novo triângulo de governo constituiu a preocupação básica desta pesquisa. O levantamento da atuação do governo paulista, a partir de processos empíricos relevantes para a questão da inserção paulista no âmbito do Mercosul, possibilitou identificar os processos já desenvolvidos e os planejados na direção deste novo triângulo de governo. Com base nessas informações, procurou-se caracterizar os elementos que devem contemplar o novo projeto de governo, os novos parâmetros para governabilidade e os novos requisitos de capacidade de governo.

Com relação ao projeto de governo, a preocupação central da pesquisa foi a de verificar se existe, no Estado, uma visão estratégica ³⁸ que aborde a integração regional do Mercosul

³⁸ A adoção dessa abordagem de gestão governamental por um governo subnacional demanda uma atividade permanente de elaboração e atualização do projeto de governo capaz de contemplar, em tempo real, nas políticas relativas à integração, os problemas de natureza política, econômica, social e cultural que afetam seu território. Isto requer inovação e desenvolvimento, tanto no campo da capacitação de pessoal quanto no campo da “construção institucional”. Além disso, requer o desenvolvimento de uma visão de futuro pensada em duas dimensões: a primeira voltada para uma atuação no plano da gestão do território propriamente dito; a segunda direcionada para uma inserção efetiva nas redes dos fluxos internacionais.

como objeto da gestão governamental, ou seja, como um problema a ser enfrentado,³⁹ e não somente como um aspecto constitutivo da paisagem econômica, política e social.

No que diz respeito à governabilidade, a pesquisa procurou verificar se, em cada gestão governamental, existiu alguma ação deliberada de articulação de atores políticos e sociais com o objetivo de construir uma base de sustentação política ao projeto de governo. Paralelamente, tencionou também verificar se os vários órgãos e entidades governamentais detêm poder decisório sobre fluxos estrategicamente relevantes de natureza comercial, social, cultural, de infra-estrutura e de informação, entre outros, no âmbito do Mercosul. A capacidade de governo, nesta perspectiva, é dada por sua competência técnica e política de desenvolver visão estratégica e articulação para viabilizar a participação do governo do Estado de São Paulo nos espaços decisórios dos fluxos estrategicamente importantes da integração regional do Mercosul.

É importante notar que, embora a atuação governamental ultrapasse as fronteiras do Estado subnacional – envolvendo desde ações tradicionais de articulação política com atores públicos e privados de outros estados subnacionais e nacionais até a inserção numa rede internacional de fluxos tipicamente “virtuais” - , a base da gestão continua a ser eminentemente territorial,⁴⁰ no sentido de que as demandas são dadas pela sociedade civil e pelo próprio setor público atuante nos níveis local e estadual.

Esta pesquisa foi desenvolvida em quatro etapas, da seguinte forma: a primeira consistiu na realização de levantamento documental, procurando identificar as diretrizes políticas, as

³⁹ Um dos elementos centrais do Planejamento Estratégico Situacional - PES desenvolvido por Matus (1995) é o conceito de problema. Para que um problema exista, é necessário que seja reconhecido por um ator político, que o declara, que o descreve – explicitando suas causas e seus impactos - e que concebe um plano para enfrentá-lo. Para Matus, aquelas questões que não são declaradas e enfrentadas em uma gestão não estão sendo consideradas como problemas pelo governante, mas como elementos integrantes da paisagem econômica, política e social.

⁴⁰ O território emerge como um elemento integrado à gestão governamental. Essa integração com o planejamento governamental é viabilizada pela utilização de instrumentos técnicos avançados - como o geoprocessamento, por exemplo -, que permitem desenvolver conhecimento atualizado sobre as realidades econômica e social das diferentes sub - regiões do Estado. Embora a utilização desses instrumentos tenha se voltado inicialmente para a modernização da administração fiscal (tributária e financeira), esse conhecimento adquirido constitui importante dado de realidade para orientar a elaboração do projeto de governo.

competências e as ações programadas e realizadas pelos órgãos e entidades do Poder Executivo de São Paulo, exclusivamente no campo da integração regional, nos documentos oficiais do Estado, a seguir discriminados:

- Constituição do Estado de São Paulo de 1989;
- Propostas e planos dos governos estaduais paulistas compreendidos no período de 1991 a 2001;
- Publicações específicas sobre as ações desenvolvidas e Relatórios de Atividades dos governos estaduais paulistas compreendidos no período de 1991 a 2001;
- Perfil da Administração Pública Paulista – Edições de 1990, 1994 e 1998;
- Leis de Diretrizes Orçamentárias publicadas no período de 1991 a 2001;
- Orçamentos Plurianuais elaborados no período de 1991 a 2001;
- Artigos publicados em revistas e jornais no período considerado.

A segunda etapa correspondeu à pesquisa de campo envolvendo os principais atores sociais e políticos – aqui considerados apenas os órgãos e entidades integrantes do Poder Executivo do Estado -, envolvidos com o tema da integração regional. Neste trabalho procurou-se caracterizar suas respectivas motivações, orientações, ações e articulações no âmbito das redes de relações existentes no campo da integração regional. Seu desenvolvimento integrou as seguintes atividades:

- definição dos públicos a serem entrevistados, a partir da identificação dos processos empíricos relevantes;
- elaboração prévia dos roteiros das entrevistas, visando assegurar a abordagem dos conteúdos considerados essenciais, assim como os resultados pretendidos;

- realização das entrevistas propriamente ditas, com transcrição dos resultados;
- identificação de documentos oficiais – tais como atos legais, planos e programas dos órgãos envolvidos e registros audiovisuais, entre outros – considerados relevantes para a análise;
- consolidação dos dados coletados, em torno das questões consideradas chaves para análise.

A terceira etapa envolveu a análise sistemática dos dados coletados no levantamento documental e na pesquisa de campo, que foi registrada e consolidada em documentos específicos. A quarta etapa consistiu na elaboração dos textos analíticos procurando aplicar o referencial teórico-metodológico desenvolvido nos capítulos anteriores aos resultados empíricos obtidos na pesquisa de campo.

Além das atividades previstas nessas etapas, outras atividades, de caráter continuado, foram desenvolvidas durante todo o tempo de elaboração da pesquisa, com o objetivo de acompanhar o debate sobre os temas de referência do projeto, assim como os fatos e eventos relevantes relacionados com a questão da integração regional, no âmbito da gestão estratégica de governos subnacionais. Tais atividades compreenderam:

- o levantamento de bibliografia especializada e o desenvolvimento de um acervo de informações atualizado sobre o tema da pesquisa;
- o levantamento sistemático, via internet, de informações e artigos publicados em jornais e revistas sobre a evolução do Mercosul, visando a constituição de hemeroteca;
- a participação em workshops, debates abertos e outras formas de discussão - envolvendo dirigentes e técnicos de órgãos governamentais, representantes de entidades latino-americanas, especialistas e pesquisadores nacionais e estrangeiros – envolvendo os temas da gestão governamental e da integração latino-americana.

III. CARACTERIZAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO E DE SUAS RELAÇÕES COM O ESTADO NACIONAL

Este capítulo pretende recuperar, de forma sucinta, as práticas e as principais instituições que foram caracterizando o federalismo brasileiro em cada momento histórico, de modo a situar o Estado de São Paulo no quadro de referência mais amplo das relações intergovernamentais, no período considerado nesta pesquisa, que se inicia em 1991, ou seja, pós-Constituição de 1988.

A intenção é a de explicitar como o Estado de São Paulo conseguiu sempre ser beneficiado pelas políticas federais na dinâmica do federalismo brasileiro – tanto nos períodos democráticos quanto autoritários - desde o início da República até, pelo menos, o final dos anos 70, mediante mera participação no jogo federativo, nas condições vigentes em cada momento histórico.¹

Considerando que o processo de ajustamento da economia brasileira aos novos padrões internacionais, embora iniciado na década de 80, somente produzirá impactos decisivos na gestão dos governos subnacionais a partir da renegociação das dívidas dos estados, em 1995, a hipótese central é a de que nesse momento ocorre, de fato, uma alteração radical no padrão das relações intergovernamentais, que passa a exigir um novo tipo de atuação por parte dos governos estaduais.

¹ As transformações da economia mundial e a difusão de uma nova revolução tecnológica começam a pressionar o Estado nacional desde o final dos anos 70. Durante mais de uma década de crise fiscal (1981-94) - que correspondeu aos períodos de abertura política (1974-85), transição democrática (1985-89) e redemocratização (1989 em diante) -, o Estado brasileiro perdeu sua capacidade de coordenar e regular a Federação, assim como de promover os reajustes requeridos pelo contexto internacional. As reformas empreendidas nesse período pelos governos Sarney (1985-89) e Collor (1990-92) não conseguem estabilizar a economia e desorganizam a Administração Pública Federal. Somente em 1995 o Governo Federal, fortalecido pelo êxito do Plano Real, inicia um processo de adaptação gradativa do Estado aos novos requisitos da ordem internacional, o que impõe a alteração de seu papel também no quadro das relações intergovernamentais, processo este que se estende até os dias atuais.

Na medida em que o Estado nacional, paulatinamente, deixa de desempenhar o papel de formulador estratégico e de propulsor do desenvolvimento – assim como de avalista das dívidas dos entes federados – inicia-se um novo momento no federalismo brasileiro que, se de um lado abre novas e inusitadas possibilidades de atuação para as instâncias subnacionais de governo, inclusive no âmbito internacional, de outro coloca em pauta a questão da sobrevivência econômica, política e social desses mesmos entes, que pouco a pouco deixam de contar com a orientação estratégica e o amparo econômico e financeiro da União.

Os constrangimentos internacionais e a própria situação nacional estão, há já algum tempo, pressionando o Estado de São Paulo – e os demais estados da federação – a alterarem seus respectivos padrões de gestão. A expectativa é a de que estes governos subnacionais passem a atuar como unidades territoriais, administrativas e políticas de fato, dotadas de autonomia e com responsabilidade fiscal.

Embora desde o início dos anos 80 a reação do governo estadual paulista – assim como dos demais governos estaduais - tenha ocorrido nos moldes do antigo padrão de gestão, pautado pela irresponsabilidade fiscal e pela relação de dependência e oportunismo em relação à União, novas tendências começam a se manifestar mais recentemente, conforme comprova a atual situação fiscal da maioria dos estados e a de São Paulo, especificamente.

No caso do Estado de São Paulo - principal centro industrial, urbano, agrícola e de serviços do país e maior afetado pelo ajustamento da economia brasileira à crise internacional desde o início dos anos 80 -, estes fatos estão exigindo uma nova abordagem de gestão pública estratégica capaz de lidar com as variáveis de incerteza e de oportunidade que caracterizam os cenários nacional e internacional, assim como de dar materialidade às expectativas democráticas da sociedade.

Evolução e Características do Federalismo Brasileiro no Período 1889-1982

A evolução do federalismo brasileiro, ao longo da história, tem sido analisada por muitos autores a partir da metáfora da sístole e diástole - que tem sua gênese no pensamento de Vilfredo Pareto -, como recurso simbólico para representar a alternância de períodos de centralização de poder político por parte da União com outros de descentralização deste para os demais entes federativos, a saber: estados e municípios.

KUGELMAS e SOLA (1999:64) alertam para o caráter excessivamente simplista desta metáfora,² que poderia induzir à desconsideração de relevantes aspectos de continuidade destes processos, fundamentais para a compreensão dos movimentos de oscilação que caracterizam o desenvolvimento do federalismo brasileiro:

“a célebre metáfora pode induzir à crença de uma anulação completa dos mecanismos anteriores a cada movimento pendular, quando o que de fato ocorre é uma modificação do padrão de relacionamento entre as esferas, através de uma dinâmica de aperto / afrouxamento de controles políticos e fiscais”.

Assumindo plenamente a ressalva enunciada por esses autores, a perspectiva de análise aqui adotada busca recuperar, de forma sucinta, a dinâmica das relações intergovernamentais instaurada a partir das variações do modelo federativo adotado nas Constituições brasileiras a partir de um entendimento mais abrangente do contexto político e institucional dos principais atores envolvidos e tomando sempre em consideração aspectos de permanência e de mudança, de modo a evidenciar sua influência na conformação das características estruturais do federalismo brasileiro.

A origem da Federação brasileira remonta ao período colonial, quando o Governo português, devido à grande extensão territorial do país, concedia às antigas províncias um regime de autonomia administrativa suficiente para possibilitar-lhes a tomada de decisões sem consulta à Metrópole. O modelo federalista só foi adotado após a instauração da forma republicana, tendo como marco institucional a Constituição de 1891, que elevou as

² Ver. a respeito, FIORI (1995) e SALLUM JR (1996), que também criticam a utilização dessa metáfora de forma indiscriminada, adotando outras linhas de argumentação.

antigas províncias à condição de estados autônomos, sem, contudo, abrir mão do poder central.³

É interessante notar que o federalismo brasileiro, desde o momento de sua fundação, apresenta uma marca original que o diferencia tanto da federação norte - americana, que lhe serviu de inspiração, quanto de outras importantes federações, tais como a alemã e a canadense. Trata-se de seu caráter eminentemente descentralizador, já analisado por muitos autores⁴, responsável pelo sentido diferenciado – e mesmo oposto - aqui atribuído à federação. Enquanto nos Estados Unidos federalismo significa união ou associação de estados visando à defesa comum, no Brasil esse termo está diretamente associado ao espírito de autonomia dos estados. (TORRES, 1961:153). Segundo ABRUCIO e COSTA (1998:33).

“estas diferenças entre o caso americano e o brasileiro acentuam o significado mais desagregador do que agregador – ou mais centrífugo do que centrípeto, tal qual definia Oliveira Vianna – presente no momento de fundação da Federação brasileira.”

Com efeito, de acordo com TAVARES (1998:232), eram basicamente dois os interesses que agregavam todos os estados em torno do ideal federativo: primeiro, o poder de auto-organização e de auto-governo, este último abrangendo a faculdade de eleger os Poderes Executivo e Legislativo do governo. Segundo, a capacidade de participar das decisões do governo central, posto que estas afetam todas as esferas subnacionais.

Outro aspecto constitutivo do federalismo brasileiro é sua natureza institucional, que o distingue do modelo norte-americano; essencialmente contratual. Na Federação brasileira, todos os poderes da União e dos estados derivam da Constituição, que estabelece como princípio fundamental a soberania indissolúvel do Estado Federal. A respeito deste aspecto, TAVARES (1998:233) destaca que:

“enquanto nos Estados Unidos os estados podem invocar poderes e direitos que lhes pertencem originariamente, com anterioridade ao seu ingresso na Federação, além daqueles decorrentes do pacto federativo – no Brasil, os estados membros não

³ Ver. a respeito, GALVÃO e TAKEUTI (1989) e PEDROSA (1981)

⁴ Ver. a respeito, TORRES (1961); ABRUCIO e COSTA (1998); CAMARGO (1992); DALLARI (1986)

podem alegar ou pretender qualquer poder ou direito que não tenha origem na própria Federação, e por renúncia da União, à qual pertence, assim, historicamente, a hegemonia.”

A primeira forma assumida pelo federalismo brasileiro, denominada dual ou isolacionista, introduziu um esquema extremamente rígido de relações intergovernamentais, caracterizando-se por um elevado grau de descentralização do poder constitucional e pela total autonomia dos estados. Nesse arranjo federativo - que se estende até 1930, abrangendo todo o período da Primeira República -, não há possibilidade de coordenação de esforços entre esferas de governo no exercício de uma competência compartilhada. Concebido a partir da visão liberal das oligarquias dominantes, esse modelo federativo viabilizaria a prática da denominada “política dos governadores”.

Nesse período assiste-se a um reforço da posição de domínio das oligarquias rurais dos estados de São Paulo e Minas Gerais, que detinham a hegemonia na relação com o Governo Federal e, secundariamente, de alguns estados de porte médio, tais como Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e Bahia.

Essa assimetria na distribuição de poder político entre estados constitui outro aspecto estrutural e perverso do federalismo brasileiro, que ao longo da história acabou conduzindo os entes federados à efetivação de práticas políticas não cooperativas, tais como a realização de alianças de alguns estados contra outros.

A emergência de um setor urbano-industrial e de novas classes sociais a ele associadas, aliada à debilidade financeira da maioria dos estados federados economicamente fracos, delineiam um cenário favorável ao surgimento de um movimento pela centralização do poder político na União. Obviamente, essa tendência se afirma em flagrante conflito com os interesses dos estados economicamente fortes, o que eleva o grau das tensões entre a União

e os poderes locais.⁵ É nesse clima político que se realiza a reforma da Constituição de 1926,⁶ que formalizou os pressupostos da intervenção federal nos estados.

Com a Revolução de 1930 e a ascensão de Vargas ao poder inicia-se um período centralizador que atinge seu ápice com o Estado Novo (1937-45). A Constituição de 1934, embora de curta duração, deflagra esse processo concentrador mediante expansão das atribuições dos órgãos do poder central em detrimento dos poderes estaduais e estabelece as bases de um novo modelo de federalismo, denominado cooperativo, que enfatiza a solidariedade nacional e a articulação de esforços entre os três níveis de governo.

Com o Estado Novo, a União impõe definitivamente o seu poder aos demais entes federados, eliminando a autonomia política dos estados e municípios e adotando uma administração própria, através de regime de intervenção. O federalismo torna-se meramente formal, mantendo apenas a divisão tripartida da arrecadação de tributos. A força dos decretos-leis sobrepõe-se à estrutura constitucional.

A normalidade constitucional é restabelecida pela Constituição de 1946, que institui novas formas de cooperação entre os três níveis de governo. Estados e municípios passam a partilhar dos impostos federais. Entretanto, o que se verifica de fato é o enfraquecimento da posição relativa dos estados na Federação, pelos seguintes motivos: primeiro, essa Constituição não garante a participação dos estados no processo decisório; segundo, a instituição de mecanismos de relação direta entre União e municípios, assim como o reforço das competências concorrentes entre os três níveis de governo geram conflitos e sobreposições. É interessante notar que nesse período, que se estende até o golpe militar de 1964, já se verifica uma tendência de crescente ampliação das competências da União, com a correspondente expansão de sua máquina administrativa e a criação de órgãos regionais.

Esse período democrático é encerrado com o golpe militar de 1964. Inicia-se, assim, um processo de centralização autoritária que alcança seu apogeu nos anos 70, com os governos

⁵ Ver, a respeito, IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal (1979).

Médici e Geisel. Observa-se, então, um movimento de ampliação do poder central, principalmente do Executivo Federal, que expande seu universo de competências e implanta um novo modelo político-administrativo de gestão com a instituição de poderosos instrumentos de controle político e fiscal, dentre os quais cabe destacar:

- a constituição de órgãos federais de âmbito regional voltados para a implementação da política federal de intervenção econômica nas diversas regiões do país;
- a reforma tributária de 1966, que reduz a capacidade de tributação dos Estados e Municípios, impõe normas para a cobrança dos impostos remanescentes e amplia o sistema de rendas transferidas, aumentando a dependência dos Municípios em relação aos Estados e à União.

Porém, é com a Constituição de 1967 e a emenda constitucional de 1969 que a União consolida o processo de centralização iniciado em 1964, o que lhe permite concentrar o comando de toda a política de desenvolvimento econômico e social do país, com enorme poder decisório sobre a gestão dos recursos públicos. Conforme observa KUGELMAS e SOLA (1999:67), nesse período a União amplia sua capacidade extrativa, reforça o grau de dependência dos estados menos desenvolvidos (que recebem a maior parcela das transferências do Fundo de Participação dos Estados) e limita a autonomia administrativa dos governos estaduais ao atribuir ao Senado a fixação das alíquotas do ICM, sua maior fonte de receita própria. Além destas, outras medidas de cunho administrativo ⁷ são impostas às instâncias subnacionais, envolvendo, inclusive, o estabelecimento de controles sobre o aparato policial dos estados. No plano político, tem-se a eleição indireta de governadores pelas Assembléias Legislativas estaduais e a nomeação dos prefeitos dos Municípios das capitais e das áreas consideradas de fronteira e de segurança nacional.

⁶ Ver, a respeito, PEDROSA (1981)

⁷ No campo administrativo, a pressão uniformizadora e centralizadora da União é flagrante: estados e municípios são submetidos a critérios rígidos para a aplicação dos recursos transferidos da União. Além disso, são obrigados a adotar instrumentos específicos de planejamento governamental - que garantem o controle absoluto do Poder Central sobre seus orçamentos e um novo padrão orçamentário e contábil, a título de disciplinamento das relações intergovernamentais. E no caso específico dos estados, foi-lhes vedada a possibilidade de captação de poupança pública através da emissão e lançamento de títulos de sua dívida consolidada.

É importante notar que durante todo o período republicano que antecedeu o processo de redemocratização do país, ou seja, entre os anos de 1930 e 1980, os dois movimentos de centralização de poder político, econômico e administrativo realizados pelo Governo Federal – Estado Novo e regime militar - ocorreram pela via autoritária. Segundo ABRUCIO e COSTA (1998:33), trata-se de uma peculiaridade extremamente perversa do caso brasileiro, que contraria os princípios democráticos do federalismo.

O processo de abertura política desencadeado pelo governo Geisel (1974-78) marca não apenas o início da crise do regime militar e do estado desenvolvimentista, mas também da própria Federação. No campo econômico, a crise federativa é explicada por AFFONSO (1995:58), como resultante de dois fatores: primeiro, das transformações geopolíticas e tecnológicas em curso no cenário internacional; segundo, de determinantes estruturais enraizados na economia e na sociedade brasileira.

No plano internacional, o processo de globalização - liderado pelas empresas transnacionais e aliado à “financeirização” da economia mundial - inicia uma tendência de diluição das fronteiras nacionais, o que compromete a capacidade regulatória dos estados nacionais e dificulta a gestão da política monetária, cambial e fiscal nos moldes até então estabelecidos.

Na esfera nacional, a crise da federação é agravada pela ruptura do padrão de financiamento público brasileiro e pela profunda e progressiva crise fiscal que se desencadeia a partir do final dos anos 70 e início dos anos 80. Esses dois fatores reduzem substancialmente a disponibilidade dos fundos públicos federais, comprometendo a capacidade da União articular a solidariedade entre as esferas subnacionais de governo e negociar pactos regionais de poder. AFFONSO (1995:57) analisa o papel fundamental dos fundos públicos na soldagem do pacto federativo da seguinte forma:

“é importante ressaltar que ‘federação’ é, antes de mais nada, uma forma de organização territorial de poder, de articulação do Poder central com os poderes regional e local. O que chamamos ‘pacto federativo’ consiste, na verdade, em um conjunto de complexas alianças, na maioria pouco explícitas, soldadas em grande parte por meio de fundos públicos.”

Como resultado dessa prolongada crise fiscal, verifica-se, simultaneamente, a permanência de um elevado grau de disparidades inter-regionais e o agravamento das disparidades intra-regionais ⁸. Este quadro de profunda heterogeneidade regional - agravado pela crise econômica e pela conjuntura global que restringe o poder de coordenação do estado nacional - tende a privilegiar uma rearticulação direta dos estados com o exterior, à margem das transações realizadas pelo Governo Federal, colocando em risco o próprio equilíbrio federativo.

No campo político, o regime militar entra, também, em crise, tendo como marco inicial a derrota eleitoral do Governo Federal de 1974, quando a oposição elege 16 das 22 cadeiras de senador que estavam na disputa, ficando incontestes a preferência do eleitorado por uma nova modalidade de administração. O Governo Federal, enfraquecido, procura contrabalançar o crescimento político e eleitoral que o MDB, partido único de oposição, vinha adquirindo nos estados mais ricos da Federação, especificamente nas regiões Sul e Sudeste. Para tanto, lança mão dos recursos financeiros e de poder de que dispõe para estabelecer novas coalizões, novos pactos, alterando o quadro das relações inter-governamentais.

Para obter o apoio das elites regionais agrupadas no partido da situação, a ARENA, o Governo Federal eleva os percentuais dos Fundos de Participação através de emenda constitucional. Visando elevar o poder político dos estados dele mais dependentes - localizados nas regiões Norte e Centro-Oeste - aumenta ainda mais a sobre-representação parlamentar destes na Câmara Federal. E, com esse mesmo intuito, eleva alguns ex-territórios à condição de estados.

Tais iniciativas, evidentemente, modificaram a estrutura do jogo federativo, principalmente no que respeita ao aumento da distorção da representação entre os estados. Embora

⁸ Ver, a respeito, GUIMARÃES NETO (1993), que realiza uma síntese das principais análises sobre essa questão.

mecanismos do tipo “*majority constraining*”⁹ estejam presentes em todas as Federações. para STEPAN (apud KUGELMAS E SOLA, 1999:66), o Brasil é uma das federações nas quais esses dispositivos aparecem com mais força.

Outra medida adotada nessa mesma direção consistiu em buscar o apoio de congressistas de alguns estados médios em termos econômicos. Tal apoio foi obtido através do II PND que, ao definir uma estratégia de industrialização menos concentrada em termos regionais, destinou um grande montante de recursos para esses estados, atendendo a demandas antigas e localizadas. Nesse processo, obteve também o apoio político de segmentos sociais que não tinham envolvimento com o processo de industrialização localizado no eixo Rio de Janeiro – São Paulo.¹⁰

O Período de Transição Democrática e a Constituição Federal de 1988

Conforme já analisado por muitos autores, a vitória da oposição nas eleições diretas estaduais de 1982 constitui o marco fundamental do processo de transição política para a redemocratização, no qual se destaca o papel desempenhado pelos governadores estaduais. Primeiramente, porque são os governadores vitoriosos nos três principais estados do país – Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo – que articulam a campanha das “Diretas-já” para a presidência da República. Depois, por sua importante atuação em prol da vitória da chapa Tancredo Neves – José Sarney. Todos esses fatos demonstram que os estados e seus governadores, enquanto atores políticos, haviam preservado sua capacidade política e administrativa durante o longo período do regime autoritário, quando ficaram praticamente alijados do processo decisório.

A partir das eleições de 1982, devido à fragilidade do sistema partidário e ao relativo enfraquecimento do Governo Federal, estabelece-se no país o que LAMOUNIER (apud KUGELMAS e SOLA, 1999: 68) caracterizou como diarquia para descrever a coexistência

⁹ Trata-se de instrumentos que limitam o poder das maiorias, protegem as minorias, ou, ainda, fazem distinções de tipo territorial no estabelecimento de regras de representação.

¹⁰ Ver, a respeito, SILVA E AGUIRRE (1992) ...

de duas fontes de legitimação política, dado o poder alcançado pelo conjunto dos governadores tanto no que respeita à abrangência de sua ação nos estados quanto de sua influência nas respectivas bancadas do Congresso Nacional. Segundo ABRUCIO e COSTA (1998:34), os estados se aproveitam desse relativo enfraquecimento do poder central negociando cada vez mais poder e recursos:

“ O fato é que aos poucos os estados e municípios foram recuperando sua parcela de recursos no bolo tributário nacional, além da própria liberdade de cobrar impostos¹¹. ”

Assim é que em 1983 é aprovada a emenda Passos Porto, que eleva os percentuais dos Fundos de Participação e também modifica os critérios de cálculo, de acordo com os interesses das esferas subnacionais. Alguns episódios atestam a extensão do poder de influência dos governadores nesse período. Primeiro, a federalização da dívida externa dos estados e sua transformação em dívida de longo prazo junto ao Tesouro Nacional. Segundo, a sua resistência às várias iniciativas do Governo Federal de renegociar seu estoque de dívidas.

Esse tipo de atuação por parte dos estados revela-se extremamente deletério para o conjunto da Federação. Ao analisar essa questão, ABRUCIO e COSTA (1998:34) qualifica-a como um modelo predatório de federalismo, resultante “de uma conduta irresponsável em termos financeiros, alicerçada na proteção ou mesmo no parasitismo em relação ao Governo Federal.”

Surge, assim, um novo padrão de relacionamento intergovernamental, denominado por esse mesmo autor de “federalismo estadualista”, que adquire sua forma definitiva na Constituição de 1988. Conforme observado em muitos estudos sobre a transição política brasileira, essa Constituição reflete não apenas a nova correlação de forças estabelecida entre os entes federados, mas também todo o clima político da época, de reação à

¹¹ Cabe aqui lembrar que o Senado detinha o poder de definir as alíquotas do antigo ICM estadual. Essa norma foi alterada em decorrência do aumento do poder dos estados.

centralização política e administrativa do regime anterior, que associava descentralização à democratização.¹²

Nesta perspectiva, no que concerne ao Estado brasileiro, o fortalecimento da Federação emerge como um dos principais objetivos dos constituintes. Como resultado, com a Constituição de 1988 surge um modelo federativo extremamente descentralizado, que no plano fiscal consolida e amplia os recursos e poderes das esferas subnacionais de governo, configurando a seguinte situação:

- redução da participação relativa da União na receita disponível, com a correspondente elevação da participação dos estados e dos municípios,¹³ conforme especifica a Tabela 1;

TABELA 1- RECEITA DISPONÍVEL POR ESFERA DE GOVERNO

RECEITA DISPONÍVEL	1980	1988	1993
UNIÃO	69%	62%	58%
ESTADOS	22%	27%	26%
MUNICÍPIOS	9%	11%	16%

Fonte: AFFONSO (1995:63)

- elevação pouco significativa da receita própria dos municípios no mesmo período (de 3% para 5%), conforme demonstra a tabela 2, o que torna explícito o fato de que a elevação de sua participação no total do bolo tributário se deveu, sobretudo às transferências federais;

¹² Para uma revisão das raízes da tendência descentralizante e de sua associação com a democratização, ver FIORI (1995).

¹³ Essa elevação da participação relativa dos estados e municípios na receita disponível deveu-se, em grande parte, aos dispositivos constitucionais que alteraram a repartição dos recursos arrecadados na esfera federal (artigo 159). Dentre esses dispositivos destaca-se o que elevou os percentuais de arrecadação do imposto de renda e do IPI destinados aos Fundos de Participação, destinando 21,5% para os estados e o Distrito Federal e 22,5% aos Municípios.

- elevação da receita própria dos governos estaduais (de 22% para 27%), conforme explicitado na Tabela 2, ¹⁴ cabendo observar que esse aumento foi contrabalançado pelas transferências obrigatórias aos municípios;
- redução da receita própria da União, de 75% em 1980 para 68% em 1993 (Tabela 2).

TABELA 2 – RECEITA PRÓPRIA POR ESFERA DE GOVERNO

RECEITA PRÓPRIA	1980	1988	1993
UNIÃO	75%	71%	68%
ESTADOS	22%	26%	27%
MUNICÍPIOS	3%	3%	5%

Fonte: AFFONSO, 1995: 64

- aumento significativo da participação dos estados e municípios no total da despesa pública (Tabela 3), de tal forma que em 1995 os estados e municípios respondem por cerca de 80% da inversão pública e 67% do consumo corrente, (desconsiderando-se, nesta análise, as empresas estatais).(AFFONSO, 1995:65)

A importância do crescimento da despesa estadual fica evidenciada quando contrastada com o crescimento do PIB. De acordo com estimativas do Banco Mundial, o crescimento do PIB, entre 1986 e 1995, foi de 14%, enquanto a despesa estadual aumentou 33%, em termos reais, no mesmo período. (DILLINGER & WEBB, 1999, apud KUGELMAS & SOLA, 1999:69)

Outro aspecto relevante de análise é que o processo de descentralização fiscal configurado sustenta-se no aumento das transferências da União para as esferas subnacionais, o que poderia sugerir uma situação de dependência em relação ao governo federal. Conforme

¹⁴ Um dos avanços constitucionais que contribuiu para elevar a receita própria dos estados foi o da ampliação das bases do ICM, principal fonte de receita estadual, que passou a ser designado ICMS.

observa AFFONSO (1995:66) isto, entretanto, não ocorre porque mais de 60% desses recursos são “livres” ou com escassa vinculação quanto à sua aplicação.

No que concerne aos ganhos fiscais alcançados pelas esferas subnacionais, cabe observar que embora essa Constituição tenha consolidado e ampliado a descentralização fiscal, naquele momento são municípios que conseguem ganhos fiscais relevantes, pois os estados já os tinham alcançado numa fase anterior, conforme já analisado. No final das contas, os estados acabam sendo os mais beneficiados na partilha dos recursos públicos. Isto porque no caso dos municípios, a maior parte deles ainda permanece em situação de grande dependência das transferências de recursos federais e, principalmente, estaduais.

No plano político, o período que se inicia com a Constituição de 1988 é também marcado pelo fortalecimento do nível estadual de governo em relação à União, propiciado, em grande parte, pela recuperação do poder pelo Congresso Nacional. Com o aumento do poder de veto dos estados no Legislativo nacional, abre-se a possibilidade destes comporem coalizões de veto para impedir iniciativas voltadas para a modificação do esquema de distribuição de recursos e encargos entre as esferas de governo. Esta atitude dá continuidade ao padrão de relacionamento predatório já mencionado, pelo qual os estados procuram apropriar-se dos recursos da União ou, então, repassar-lhe os custos de seus compromissos financeiros.

Já a relação que se estabelece entre os estados apresenta as características de um jogo eminentemente competitivo, baseado numa lógica individualista e sem o menor indício de cooperação. Segundo ABRUCIO e COSTA (1998:36-37), esse fenômeno decorre, basicamente, de um conjunto de fatores. Primeiramente, da condição de multipolaridade alcançada pela Federação, caracterizada por uma situação de maior equilíbrio de recursos e de poder entre os estados. Essa nova correlação de forças é explicada, em grande parte, pela política de desconcentração econômica regional promovida pelo II PND, que elevou o número dos estados economicamente médios. Além disso, também contribuíram para essa

multipolaridade a sobrerepresentação dos estados do Norte e Centro-Oeste no Congresso Nacional, assim como a existência, desde 1974, de cinco estados novos.¹⁵

Essa situação de maior equilíbrio entre os estados é contrastada por um quadro nacional de profunda heterogeneidade regional e sem perspectivas de melhoria, dada a ausência de políticas efetivas de compensação desses desequilíbrios. Tal conjugação de fatores eleva o potencial de competição entre esferas subnacionais: de um lado, os estados emergem como atores revitalizados e potentes, numa posição menos desigual em termos de recursos e de poder. De outro, a conjuntura extremamente desfavorável das finanças públicas estaduais do início dos anos 90¹⁶ - combinada com a condição de extrema desigualdade regional do país - deu início a um tipo de competição pela atração de investimentos privados, configurando a denominada "guerra fiscal".

Esse estado de coisas é agravado pela ausência de mecanismos institucionais de coordenação da negociação - ou, ainda, de estímulo à cooperação - entre os estados. A instância institucional adequada para a resolução de conflitos tributários inter-estaduais - o Conselho Nacional de Política Fazendária - CONFAZ -, encontra-se debilitada em virtude do descumprimento ostensivo de suas decisões sobre incentivos fiscais pelos próprios estados.¹⁷ Como consequência, suas deliberações acabam não tendo, ou tendo um fraco caráter vinculante, o que além de dificultar iniciativas de cooperação, tem comprometido a credibilidade não somente do CONFAZ como também da própria Federação brasileira.

¹⁵ De acordo com a avaliação desses autores, esses estados juntos têm 40 deputados, o que corresponde 8% do Congresso Nacional, configurando uma bancada de pequena para média.

¹⁶ A crise das finanças públicas estaduais é explicada por vários fatores: (a) a recessão econômica; (b) a rigidez do orçamento público estadual; (c) a paralização dos investimentos federais nos estados a partir da segunda metade dos anos 80; (d) esgotamento das fontes de financiamento nacionais e internacionais.

¹⁷ Segundo ABRUCIO e COSTA (1998:51), a fragilidade do CONFAZ resulta, em grande medida, da regra da unanimidade praticada para a tomada de decisões sobre a concessão de benefícios fiscais. Isto porque essa regra tem sido utilizada mais como instrumento de barganha dos estados mais pobres para obter algum benefício daqueles que apresentam algum pleito, do que como instrumento para a institucionalização de medidas de redistribuição de recursos. Frente aos custos indesejáveis dessa negociação, muitos estados têm optado por desrespeitar as regras do CONFAZ.

O tipo de relacionamento estabelecido entre os estados e a União - caracterizado pela incorporação, pelo Governo Federal, de parcela das dívidas dos estados - vai configurando um quadro insolvência do governo federal gerado pelo crescimento desmesurado de sua dívida interna e externa, e alcança tal proporção que em 1990 o Banco do Brasil resolve encerrar o financiamento da rolagem automática dos títulos da dívida estadual.

A partir de então, intensifica-se a disputa de forças entre estados e União, num contexto de agravamento da crise política e fiscal: de um lado, o Governo Federal procura renegociar a dívida dos estados de modo a fazer com que estes assumam o pagamento dos juros e das amortizações que lhes são devidos; de outro os governos estaduais, fortalecidos politicamente, resistem a essas tentativas de enquadramento, obtendo, inclusive, respaldo do Senado Federal ¹⁸ para a rolagem das dívidas contraídas com a União.

O Período de Recentralização e as Bases do Novo Padrão de Gestão Governamental

A partir de 1993 assiste-se a um movimento de reversão desse padrão predatório nas relações entre estados e União. A primeira iniciativa nesse sentido ocorre às vésperas do lançamento do Plano Real e é justificada pela necessidade de dar credibilidade fiscal a esse plano de estabilização. Trata-se da criação do Fundo Social de Emergência – FSE, que restringiu o volume das transferências vinculadas aos estados e municípios. Dado seu caráter centralizador, esse dispositivo despertou grande oposição e só foi aprovado em razão da pressão hiperinflacionária e do fato de sua duração estar prevista somente para dois anos: 1994 e 1995.

Essa tendência centralizadora é fortalecida em 1995, com o êxito do Plano Real e com a eleição do novo presidente. O controle da inflação e a legitimidade das urnas conferem poder renovado ao Governo federal, que inicia seu mandato com o objetivo primordial de preservar a estabilidade monetária, assumindo, desta forma, um forte compromisso com a superação do déficit fiscal. E, para além dessa dimensão eminentemente fiscal, o novo

governo assume uma orientação política de “superação da era Vargas”, ou seja, de adoção de um novo modelo de desenvolvimento, o que implicaria, necessariamente, um rompimento com a estrutura tradicional de dominação que compunha a velha aliança nacional-desenvolvimentista.

Essa nova orientação se materializa em dois movimentos paralelos, que alteram profundamente o quadro das relações intergovernamentais: uma política de integração competitiva na ordem econômica internacional e uma reforma estrutural do aparato estatal. No campo fiscal, o Governo Federal empreende um processo voltado, simultaneamente, para a reestruturação da dívida dos estados com a União e para o saneamento dos bancos estaduais. Tais iniciativas provocam sério impacto nas finanças estaduais, já abaladas por um conjunto de fatores conjunturais.¹⁸

Em dezembro de 1995, com o lançamento do Programa de Apoio aos Estados, o Governo federal reafirma essa tendência centralizadora nas relações intergovernamentais. Trata-se de um mecanismo que vincula a ajuda financeira aos estados a um compromisso com um amplo programa de reforma nos seus respectivos aparatos estatais, envolvendo, basicamente, metas de ajuste fiscal, controle da folha salarial e alienação de ativos. E para controlar o desempenho dos governos estaduais, o Governo federal institui um sistema de monitoramento pela Secretaria do Tesouro Nacional, à semelhança dos esquemas de acompanhamento utilizados por agências internacionais como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, entre outras.

¹⁸ Cabe aqui lembrar que constitui competência privativa do Senado Federal dispor sobre os limites e condições de endividamento dos estados e municípios.

¹⁹ Conforme elucida REZENDE (1999:2), a deterioração das finanças estaduais pode ser explicada, em grande parte, pelo efeito assimétrico que as elevadas taxas de inflação exerciam sobre o orçamento público:

“Como a receita estava totalmente indexada, mas os gastos não, taxas elevadas de inflação equilibravam rapidamente as contas pela corrosão inflacionária dos salários do funcionalismo e das dívidas com os fornecedores.”

Além disso, de acordo com esse mesmo autor,

“o círculo vicioso do baixo crescimento da economia (limitado pelo agravamento do desequilíbrio externo), taxas elevadas de juros (exigidas para atrair o capital necessário ao financiamento do déficit na Balança de Pagamentos), baixas taxas de crescimento, ia deteriorando as condições nas quais o ajuste fiscal teria que ser promovido.”

Outras medidas que evidenciam o fortalecimento do Governo Federal na sua relação com os estados nesse período são: a prorrogação da vigência do Fundo Social de Emergência – FSE, que passou a ser denominado Fundo de Estabilização Fiscal, assim como a instituição da Lei Kandir, em setembro de 1996, que isenta as exportações do pagamento do ICMS.

A partir do final de 1996, o Governo Federal inicia um processo de negociação com os estados baseado na formalização de acordos caso a caso. Esse processo consolida esse novo padrão nas relações intergovernamentais, liderado pela União. Nesses acordos, a dívida mobiliária dos estados é substituída por uma dívida de longo prazo com a União, a juros preferenciais de 6 a 7,5% ao ano. Os estados, em contrapartida, assumem o compromisso de utilizar entre 11 a 13% de sua receita líquida para os pagamentos dessa dívida, além de se comprometerem com outras medidas de ajuste, envolvendo a privatização de empresas estaduais, a realização de cortes de despesas e a observância de restrições ao endividamento. Dentre essas medidas, destaca-se o compromisso com o ajuste requerido pela Lei Camata, que limita as despesas com pessoal a 60% da receita líquida.

A ênfase no ajuste fiscal é reiterada durante todo o primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Nesse período, o orçamento estadual é permanentemente desestabilizado pelo elevado montante das folhas salariais dos servidores ativos e, sobretudo, dos inativos, assim como pelo pagamento dos juros destinados à rolagem da dívida pública. O aumento da carga tributária, que alcançou cerca de 30 % do PIB em 1998, assim como os ingressos advindos das privatizações não são suficientes para conter o crescimento do déficit público. Esses déficits - interno e externo -, são contornados com base em recursos externos sustentados por taxas de juros excepcionalmente elevadas.

Se esse endividamento possibilitou ao governo adiar as reformas necessárias para promover o ajuste orçamentário, as altas taxas de juros, embora garantissem o aporte dos recursos necessários ao fechamento das contas, conduziram à explosão do montante da dívida. O pico do descontrole fiscal ocorreu em 1998, ano eleitoral, quando se verificou um déficit de

R\$ 9,33 bilhões.²⁰ Assim é que, ao final desse ano começam a surgir sintomas de uma crise de confiança por parte dos investidores estrangeiros, que questionam a real capacidade do país honrar seus compromissos. Essa crise se manifesta através de uma evasão brutal de divisas, que ameaça dilapidar as reservas cambiais do país, colocando em risco o funcionamento da própria economia.

Com o objetivo de recuperar a confiança dos investidores estrangeiros na economia nacional no curto prazo e, ao mesmo tempo, de alcançar um equilíbrio fiscal permanente nos três níveis de governo no médio prazo, no final desse mesmo ano o governo federal formaliza acordo com o Fundo Monetário Internacional – FMI. Esse acordo implicaria o compromisso do governo brasileiro com ambiciosas metas de obtenção de superávit primário.²¹

Na verdade, esse acordo vem reforçar a estratégia adotada pela União, voltada para a aceleração das reformas vinculadas ao alcance do equilíbrio fiscal. Como nas negociações desse acordo fica evidenciado que o ajuste só se viabilizaria se, além da União, estados e municípios também reduzissem seus respectivos déficits e alcançassem um equilíbrio permanente das suas contas públicas, foi incluído também no programa a realização de um amplo acordo com as instâncias subnacionais - o que, de fato, já vinha sendo realizado -, assim como a adoção de dispositivos legais que garantissem a estabilidade.

²⁰ De acordo com a análise da Secretaria do Tesouro Nacional, as eleições constituíram uma das causas desse desequilíbrio. O desempenho das contas dos anos de 1998 e 1999 demonstram de forma clara o “efeito eleição” nos gastos estaduais. Os investimentos e demais despesas de capital somaram R\$ 9,779 bilhões em 1997. No ano seguinte, em razão da eleição de governadores, essas despesas cresceram 42%, chegando a R\$13,894 bilhões. Em 1999 caíram novamente, permanecendo em R\$ 8,777 bilhões. Despesas com pessoal e encargos trabalhistas também cresceram quase R\$ 5 bilhões em 1998, dos quais R\$2,3 bilhões foram de aumentos dos encargos do executivo e R\$ 2 bilhões em aumento no benefício de inativos e pensionistas. As eleições, no entanto, parecem não produzir grande efeito no aumento das despesas com pessoal. Isto porque as regras para contratação são mais rígidas e também porque a contratação com fins eleitorais fica muito visível. Daí a preferência por investimentos em obras, que parecem dar mais resultados. Outra causa do desequilíbrio fiscal de 1998 foi o acúmulo de precatórios pagos em sentenças judiciais. O volume passou de R\$ 1,751 bilhão para R\$ 3,4 bilhões.

²¹ Nesse acordo com o FMI o governo comprometeu-se a passar de um déficit de aproximadamente 8% do PIB para um superávit primário em torno de 2,6% em 1999, 2,8% em 2000 e 3% em 2001. E, no mesmo período, o governo comprometeu-se a gerar um saldo na balança comercial de 12 bilhões de dólares.

A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, também denominada de Lei de Responsabilidade Fiscal, foi uma iniciativa importante tomada nessa direção que disciplina o endividamento dos três níveis de governo, na medida em que vincula os gastos à capacidade de arrecadação de cada ente federativo. Com a sua instituição, o Governo Federal objetivou eliminar distorções do passado, quando o governo federal assumia a responsabilidade pela inadimplência dos estados e municípios. Além de proibir o socorro financeiro entre os governos federal, estaduais e municipais, esta Lei exige a fixação de limites de endividamento para os estados, municípios e Governo federal.²² E, a título de legislação complementar, a Lei dos Crimes contra as Finanças Públicas, de 20 de outubro de 2000, estabelece as punições para as infrações à Lei de Responsabilidade Fiscal.

A Situação dos Estados e Municípios e as Linhas Gerais do Debate Atual

Embora os governadores e os novos prefeitos eleitos tenham manifestado reiteradamente sua insatisfação com as condições dos acordos firmados com a União e pleiteado a renegociação dos contratos com juros menores - assim como com uma parcela de comprometimento das rendas líquidas menor do que os atuais 13% -, até o momento o processo de renegociação das dívidas tem apresentado resultados fiscais positivos.²³

De acordo com os dados relativos à análise do desempenho das contas de 1998 e 1999, divulgados pela Secretaria do Tesouro Nacional em novembro de 2000,²⁴ os vinte e quatro

²² O presidente da República enviará, em breve, ao Senado, proposta de limite global para o endividamento das três esferas de governo. Os tetos serão idênticos para todos os estados e municípios e fixados com base em um percentual das receitas. Atualmente o Senado aprova os empréstimos feitos pelos governos locais e estaduais, mas não existe um limite máximo para endividamento.

²³ Em 1999, a receita líquida dos estados e Distrito Federal foi de R\$ 86,898 bilhões, montante 8,1% superior aos R\$ 80,385 bilhões de 1998. As despesas de 1999 foram bem menores do que as de 1998, ano eleitoral. Os gastos passaram de R\$ 89,722 bilhões para R\$ 85,794 bilhões, numa redução de 4,38%. As receitas próprias dos estados atingiram R\$ 79,117 bilhões em 1999, dos quais R\$ 66,498 vieram da cobrança do ICMS. Em 1999, a carga tributária alcançou um recorde de 30,32% do PIB, 7,74% de responsabilidade dos estados, 21,38% da União e 1,2% dos municípios. E as transferências de recursos dos estados para os municípios cresceram 7% em 1999, passando de R\$ 19,183 bilhões para R\$ 20,542 bilhões. Esse aumento foi menor do que os 12% de elevação nas receitas do ICMS - os municípios têm direito a 25% da arrecadação do ICMS e a metade do IPVA.

²⁴ O Tesouro calculou os resultados fiscais dos estados com base nos balanços anuais divulgados pelos governos, relatórios fiscais, demonstrativos detalhados e conferência dos dados "in loco". Pela primeira vez, as contas estaduais foram calculadas pelo conceito "acima da linha", que verifica a diferença entre receitas e

estados e cento e oitenta municípios que renegociaram dívidas com a União estão em dia com o pagamento das parcelas da dívida reestruturada por trinta anos.²⁵ Estados e Distrito Federal passaram de um déficit primário de R\$ 2,793 bilhões em 1995 para um superávit de R\$ 1,104 bilhão em 1999.²⁶ E, em conjunto, as esferas subnacionais passaram de um déficit primário de R\$ 2,79 bilhões, em 1995, para um superávit de R\$ 1,1 bilhão em 1999.²⁷

Nesse quadro, o Estado de São Paulo destaca-se como maior exemplo de sucesso no ajuste fiscal. Desde janeiro de 1996, São Paulo vem obtendo superávits primários crescentes. Além disso, não registrou valor negativo em nenhum momento, nesses últimos quatro anos, no resultado fiscal acumulado em 12 meses.

despesas. Normalmente, as estatísticas utilizadas são as do banco Central, no conceito “abaixo da linha”, que mede a variação das dívidas dos governos. A fórmula usada pelo tesouro é considerada mais adequada para medir o grau de contenção dos gastos.

²⁵ De 1998 até setembro de 2000, esses estados e municípios pagaram R\$ 23,1 bilhões ao Tesouro Nacional. Em 1998, os pagamentos somaram R\$ 8,3 bilhões, volume que caiu para R\$ 8 bilhões em 1999.

O recolhimento dos primeiros três trimestres de 2000 chegou a R\$ 6,8 bilhões. O estoque da dívida de estados e municípios, atualmente, totaliza R\$ 193,9 bilhões, montante que só será amortizado nos próximos 30 anos. O estoque de débitos dos estados, em todos os programas de rolagem das dívidas, é de R\$ 172 bilhões, dos quais R\$ 135,8 bilhões são da última rodada, aberta em 1997 pela Lei nº 9.496. O saldo devedor dos municípios é de R\$ 211,9 bilhões. Desse volume, R\$ 17,8 bilhões vêm da rolagem feita neste ano, possibilitada pela Medida Provisória nº 2.043.

²⁶ Pelos dados do Banco Central, os estados acumularam, até setembro de 2000, superávit primário de R\$ 4,465 bilhões, resultado mais de três vezes superior ao R\$ 1,434 bilhão obtido no mesmo período do ano passado. E, de acordo com seu critério de cálculo, o superávit dos estados alcançou R\$ 1,5 bilhão em 1999. (Ver, a respeito, as duas notas anteriores).

²⁷ Segundo o Coordenador de Análise Financeira dos Estados e Municípios, esse resultado pode ser atribuído, em grande parte, aos acordos de renegociação da dívida celebrados entre a União e as instâncias subnacionais. Isto porque na operação da rolagem foi embutido um subsídio, medido pela diferença entre os juros que remuneravam as dívidas dos estados e municípios (em geral, a taxa Selic) e os 6% mais IGP-DI dos acordos. Isto faz com que atualmente o serviço da dívida seja bem menor do que o que estava implícito em suas dívidas originais. Atualmente, a inadimplência é zero, conforme revela o seu discurso:

“Todos estão pagando religiosamente. Mesmo porque, caso não honrem as prestações, o Tesouro determina o bloqueio das receitas dos inadimplentes”.

Também a declaração do Secretário do Tesouro à imprensa, nessa mesma época, é ilustrativa:

“De forma geral, as contas dos estados têm melhorado muito. Há cada vez menos espaço para descontroles e surtos de gastos em épocas eleitorais. (...) Aos poucos, a cultura da restrição orçamentária está entrando na cabeça do administrador público”.

No seu entender, isto ocorre porque os acordos de renegociação das dívidas, que restringem novos endividamentos, os programas de ajuste fiscal dos estados e a Lei de Responsabilidade Fiscal, recém decretada e sancionada, constituem um arcabouço que dificulta a retomada dos processos de desajuste financeiro. Quanto às demandas relativas à renegociação das dívidas, sua posição é a de que os contratos foram bastante favoráveis aos governos estaduais e prefeituras, não havendo, portanto, motivos para revê-los:

“Temos a prática de não renegociar dívidas já roladas. Os contratos anuais são a solução final para aquele estoque de dívida mobiliária e contratual.”

Não obstante o inegável avanço logrado na direção da transparência e do equilíbrio fiscal, assim como da definição de uma nova institucionalização para a ação do governo no Brasil patrocinada pela Lei de Responsabilidade Fiscal, o debate atual tem suscitado posições que alertam para uma aparente incompatibilidade entre a atual política de equilíbrio orçamentário e a necessária adoção de um programa de ação social voltado aos excluídos da economia de mercado. Luiz Carlos Mendonça de Barros, ex – diretor do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, representa uma corrente que critica a paralisia da ação do governo no campo social, atribuída ao domínio da vertente econômica na gestão, cuja proposta se esgota na busca de uma estabilização fiscal definitiva. No seu entender “esse domínio, além de ilegítimo, é politicamente explosivo”.

Para os defensores dessa posição, a aparente incompatibilidade entre responsabilidade fiscal e ação social é explicada, no plano nacional, pela situação de dificuldade enfrentada por todos os níveis de governo no campo das finanças públicas, como consequência de décadas de irresponsabilidade fiscal. O orçamento corrente e o elevado montante do estoque de dívida limitam as possibilidades de um programa de ação social mais abrangente. Além disso, surgem, a todo momento, os denominados *esqueletos*, uma série de compromissos não contabilizados, decorrentes das disputas judiciais vinculadas aos vários planos econômicos adotados no passado, das responsabilidades constitucionais relacionadas com a Previdência ou, ainda, dos precatórios de responsabilidade sobretudo dos estados e municípios.

Na visão desses analistas, a agenda social se impõe também como instrumento necessário para enfrentar as consequências perversas da transição da própria economia:

“A passagem de uma economia fechada e com forte participação das empresas estatais para uma economia aberta, privada e moderna implica deixar muitos milhões de brasileiros em dificuldade. É preciso uma agenda para tratar dessa transição. Isso o governo não tem e – o que é pior – acha que não é sua responsabilidade. Indiretamente passa a mensagem de que uma agenda social está associada à velha irresponsabilidade fiscal.”(MENDONÇA DE BARROS, 2000)

Outro aspecto do debate atual, também associado à questão social, reside na tensão que se estabelece no âmbito do próprio Governo Federal, entre os promotores do ajuste fiscal e os defensores do desenvolvimento econômico. O déficit da balança comercial, da ordem de US\$ 42 milhões no ano, indica um problema sério no comércio externo brasileiro, que pode vir a limitar seu crescimento. Volta-se a falar na necessidade de uma política industrial e comercial, assim como na importância da substituição de importações.²⁸ Dessa perspectiva emergem, também, as propostas defendidas pelo Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior - voltadas para a instituição de uma série instrumentos de estímulo à exportação, assim como para a promoção do crescimento da indústria nacional -, que frequentemente esbarram na oposição da equipe econômica do governo.²⁹

Nessa disputa, a questão central reside na reivindicação dos exportadores, que pleiteiam a isenção de tributos sobre os produtos destinados ao mercado interno. Essa questão, porém, não tem nenhuma chance de ser discutida, a não ser no quadro de uma ampla reforma tributária, que está emperrada no Congresso, pois a Fazenda teme que as mudanças afetem a arrecadação do governo e, em consequência, o ajuste fiscal.

Essa discussão atual reproduz, de certa forma, a oposição existente na própria "entourage" do Executivo Federal: de um lado, o grupo neoliberal, que comandou a política econômica desde o início do governo e, de outro, um grupo social-democrata do próprio PSDB, formado por ex-auxiliares do presidente. Essas duas vertentes divergem quanto à forma de abordar os novos mecanismos institucionais do estado. Enquanto o primeiro grupo continua

²⁸ No que respeita ao tema da substituição das exportações, merece destaque o debate do caso do setor eletroeletrônico, cujo déficit comercial tem causado um certo impacto. Alguns analistas identificam nesse setor o grande problema estrutural da economia brasileira. Isto porque a modernização do país - tanto no campo das telecomunicações, como dos equipamentos de controle e das máquinas, entre outros - fica na dependência da capacidade brasileira de importar componentes. A mudança tecnológica atual, com suas exigências de modernização não apenas da estrutura produtiva, mas de toda economia, da sociedade e do governo, coloca a eletrônica como o elemento central de um encadeamento de setores. Sem uma política de atração de investimentos, os produtores de componentes não virão fabricá-los no Brasil. E, sem estímulos, as companhias locais não irão substituir as exportações. Nesse sentido, é flagrante a indefinição sobre a Lei de Informática no Congresso.

²⁹ Cabe mencionar a oposição da Fazenda a respeito das seguintes medidas propostas pelo Ministro do Desenvolvimento: (a) contra a possibilidade de transferir para a Câmara de Comércio Exterior - CAMEX as decisões sobre alíquotas de impostos de importação e exportação, que estão na alçada da Fazenda; (b) contra

a perseguir a estabilidade a qualquer preço, o segundo propõe avançar na denominada “agenda do desenvolvimento”, o que reflete uma preocupação com o futuro estratégico do país.³⁰

Pressionado entre o grupo neoliberal de um lado, e empresários e sociais – democratas de outro, o Governo Federal tem respondido com a adoção de medidas típicas de promoção de investimentos e de apoio às exportações. As iniciativas de apoio às exportações, porém, restringem-se à correção de fatores exógenos, tais como a redução da tributação, o aprimoramento dos sistemas de logística e o reforço de canais de financiamento. Embora contribuam para fortalecer a competitividade de produtos e empresas que já vendem no exterior, tais medidas têm suscitado dúvidas quanto à sua efetividade.³¹

No que concerne ao comércio exterior, o fato das exportações nacionais serem de baixo valor agregado e muito diferenciadas para mercados pouco dinâmicos tem induzido muitos analistas a defenderem a implementação de políticas setoriais visando o incremento de sua estrutura industrial, assim como a diversificação da pauta de exportações. Na verdade, parece estar-se estabelecendo um consenso a respeito da importância de se enfatizar a exportação de manufaturados e de alterar a pauta importada, através da substituição de importações.³²

levar adiante os Fóruns de Competitividade, grupo que reúne iniciativa privada e governo para discutir soluções para as cadeias produtivas.

³⁰ Na avaliação desse grupo, o país precisa adotar um instrumental de gerência e de planejamento estratégico que capacite o país para: (a) enfrentar os grandes embates nos fóruns de comércio internacional, (b) produzir estudos sobre os gargalos futuros da economia, assim como sobre a forma de superá-los com antecipação; (c) desenvolver estratégias para a atração de investimentos estrangeiros; (d) coordenar ações de adensamento das cadeias produtivas.

³¹ A desoneração fiscal, conforme já mencionado, sofre resistências da Receita Federal. E as melhorias na área de logística exigem uma regulação adequada do setor de transportes.

³² Conforme observam SAVASINI e SILVEIRA, o perfil do balanço comercial depende tanto dos preços, em dólares, dos produtos exportados e importados, quanto da taxa de câmbio. Qualquer análise quanto ao seu comportamento futuro envolve uma avaliação a respeito da evolução dos termos de troca. Os preços das commodities obedecem uma tendência secular de deterioração. Com base em projeções do Banco Mundial, pode-se verificar que o índice de preços das principais commodities produzidas pelo país, deflacionado pelos preços dos manufaturados, indica que os preços das exportações brasileiras devem se manter baixos a curto prazo, devido, principalmente, aos altos estoques e à boa oferta. A longo prazo, o comportamento de tais preços deve apresentar leve recuperação, porém sem ganhos significativos que permitam a recuperação dos termos praticados nos anos 90.

Nessa perspectiva, uma crítica atual ao Governo Federal reside na falta de um suporte efetivo às exportações, nos moldes das políticas desenvolvidas por quase todos os países. A expectativa é a de que a área econômica do governo passe a considerar as exportações – e não somente o ajuste fiscal - como prioridade nacional.

Aspectos da Federação Brasileira Relevantes para a Gestão Estratégica do Governo do Estado de São Paulo

Os aspectos críticos da Federação brasileira para a gestão estadual de governo podem ser distinguidos em três campos. O primeiro envolve a distribuição de competências; o segundo, a legislação fiscal e o terceiro, o sistema de governo e a legislação eleitoral.

No que concerne à distribuição de competências entre os três níveis de poder, a Constituição Federal de 1988 concentra, dentre as competências privativas da União, as que envolvem os instrumentos de formulação das políticas públicas que determinam os rumos do desenvolvimento econômico e social do país, sem qualquer previsão de participação das demais instâncias de governo. Essa opção constitucional reflete a rigidez do modelo federativo brasileiro, que privilegia a centralização do poder normativo, assim como a hegemonia política e econômica na União nessa área.

Outra característica dessa Constituição é o reduzido papel atribuído aos estados no campo das competências exclusivas. Conforme especificado no Artigo 25, aos Estados são reservados poderes somente naquelas matérias não vedadas pela Constituição (exceto no que se refere a explorar diretamente, ou mediante concessão, a empresa de gás canalizado e mediante Lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões).

Além das competências exclusivas, a Constituição Federal estabelece outras, a saber: as comuns e as concorrentes.³³ Nesses dois casos, o poder do nível estadual encontra-se limitado pela superioridade das leis federais. No caso das competências comuns, compete ao Governo Federal fixar as normas complementares para a cooperação entre os três níveis de governo. E, no caso das competências concorrentes, cabe também à União estabelecer as normas gerais, podendo os estados legislar de forma suplementar. Nesses casos, os estados somente poderão exercer a plena competência legislativa nos casos de inexistência de leis federais.³⁴ Considerando o elevado número dos casos de competências concorrentes entre os níveis de poder, observa-se, neste particular, um elevado grau de indefinição.

Outro aspecto relevante a ser considerado é o poder de intervenção da União sobre os estados, tratado no Título II, Cap. VI, Art. 34 da Constituição Federal. Desses incisos, dois revelam-se extremamente importantes pela capacidade potencial atribuída à União no sentido de limitar a atuação dos estados. São eles:

- intervenção da União nos estados que suspenderem o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos e que deixarem de entregar aos Municípios receitas tributárias fixadas na Constituição Federal (Art. 34, inciso V);
- intervenção da União nos estados que não observarem os seguintes princípios constitucionais (Art. 34, inciso VII):
 - a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático;
 - b) direitos da pessoa humana;
 - c) autonomia municipal;
 - d) prestação de contas da administração Pública Direta e Indireta.

³³ De acordo com Ferraz (1988), competências comuns são aquelas “que se referem à listagem de atividades que constituem deveres e obrigações a serem cumpridas pelo Poder Público – qualquer que seja o nível – e de preceitos indicativos e rumos a serem perseguidos, particularmente no desempenho de encargos em matérias de relevância social”. E competências concorrentes aquelas “que permitem a atuação de diferentes níveis de poder relativamente à mesma matéria, atuação todavia que não é cumulativa. Definidos os limites, cada centro de poder exerce sua competência com exclusividade e sem hierarquia”.

³⁴ Constata-se alguma inovação no campo das competências concorrentes, com a inserção de novas matérias nas quais a elaboração das normas gerais constitui o limite de competência da União, deixando aos Estados algum espaço para legislar. São elas: direito tributário, direito econômico e urbanístico, produção e consumo, procedimentos em matéria processual e previdência social.

Em face do exposto, é possível afirmar que aos estados resta um poder residual e uma capacidade limitada para criar competências privativas, dada a abrangência do elenco de competências atribuídas à União, ou ao conjunto da União com os Municípios. Além disso, verifica-se uma situação de imprecisão e ambiguidade, especialmente no campo das competências concorrentes. Como consequência dessa situação, ocorre uma crise permanente de funções e de identidade, ensejando a ocorrência de disputas entre os entes federativos.

No campo fiscal, conforme mencionado anteriormente, prevaleceram, na Constituição Federal, os interesses regionais e locais. O sistema tributário contou com inovações visando aumentar a eficiência econômica dos tributos, reduzir a injustiça social e fortalecer a federação. Para tanto, a Constituição Federal assumiu, como princípios básicos, a descentralização tributária e financeira, a maior progressividade fiscal e a modernização do sistema. Os anexos II e III, respectivamente, relacionam o conjunto das competências tributárias, por nível de governo, e as transferências regulares de tributos entre os níveis de governo, na Constituição anterior e na atual.

No campo das competências tributárias, as mudanças constitucionais revestiram-se de caráter estrutural. Dois aspectos merecem destaque: (1) a ampliação da base do ICM e sua transformação em ICMS; e (2) a criação do adicional do Imposto de renda, que incide sobre ganhos e rendimentos de capital. Esse dispositivo constitucional veio contribuir para o fortalecimento da competência estadual e para a melhoria da progressividade do sistema tributário e representou, também, um rompimento com a tradição de competência exclusiva da União.³⁵

Se o sistema tributário apresentou inovações estruturais que propiciaram maior autonomia financeira aos estados, as inovações introduzidas no campo das transferências, embora

³⁵ Este adicional tem sido criticado por elevar a carga tributária e concentrar-se nas unidades mais ricas da Federação. Como sua alíquota poderá variar entre 0% e 5%, a sua fixação dependerá da decisão de cada estado, o que significa que eventuais alterações poderão causar evasão de contribuintes de um Estado para outro.

tenham elevado a receita estadual, não modificaram o sistema anterior.³⁶ As principais inovações referem-se ao veto, à vinculação ou a quaisquer condicionamentos para o pagamento das cotas, bem como à possibilidade dos governos dos Estados beneficiados participarem do processo de sua liberação.

Segundo Affonso (1997), esse processo de descentralização fiscal - ocorrido no final dos anos 70 e nos anos 80 e ratificado e aprofundado pela Constituição de 1988 -, foi marcado pela descoordenação e pela ausência de um projeto articulador, com flagrante indefinição de competências para a realização de despesas, sobretudo no nível estadual:

“O resultado desse processo foi, do ponto de vista das receitas, a recorrente elevação, por parte da União, das alíquotas e a criação de impostos não partilhados com estados e municípios(...); do ponto de vista das despesas, a indefinição de competências, implicando vazios e superposição de responsabilidades. A indefinição de competências quanto ao gasto é particularmente intensa no caso dos estados.”

Embora as instâncias subnacionais de governo tenham conseguido, nesse período, ampliar sua participação na receita tributária e no total da despesa pública, assim como adquirir autonomia formal para instituir impostos e legislar sobre tributos,³⁷ segundo Rezende (1999) esses avanços foram parcialmente revertidos no período 1988-98, tanto em consequência dos impactos de uma conjuntura econômica desfavorável e instável quanto da abertura promovida pela própria Constituição de 1988, no capítulo que constituiu o novo sistema de seguridade social e instituiu novas bases para o financiamento de seus benefícios.³⁸

³⁶ Relativamente às transferências da União para os estados, cabe mencionar os seguintes dispositivos constitucionais: (a) o aumento do percentual das transferências do Fundo de Participação dos Estados, de 14% para 21,5%; (b) a criação do Fundo de Ressarcimento das exportações, estabelecido em 10% do IPI, que surge como forma de ressarcimento do ICM não incidente sobre exportações de manufaturados; (c) a elevação do percentual de arrecadação do Fundo Especial de 2% para 3% do IR e do IPI, que passou a favorecer, de forma direta, o setor produtivo dos estados mais carentes; (d) a retenção do IR incidente na fonte sobre rendimentos pagos pela Administração Direta, Autárquica e Fundações dos governos estaduais; (e) a participação dos estados em 20% do produto da arrecadação de qualquer novo imposto criado pela União.

³⁷ As normas estabelecidas no capítulo V da Constituição Federal – “Da Tributação e do Orçamento”, beneficiaram os estados e, principalmente, os municípios, que passaram a ter maior participação na repartição do bolo tributário.

³⁸ Cabe, aqui, destacar, que nos últimos 10 anos, os gastos da União com a seguridade social apresentaram aumento expressivo, alcançando, em 1999, 1/3 do PIB.

De acordo com esse mesmo autor (1999), como resultado da aplicação desses dispositivos constitucionais, a União conseguiu recuperar parcela significativa das perdas decorrentes da reforma constitucional, de forma a manter, em 1994, uma participação praticamente estável no patamar de 62% no bolo tributário nacional. Essa recuperação financeira, porém, apresenta uma peculiaridade: um elevado grau de rigidez na gestão orçamentária.

A “camisa de força” imposta à gestão orçamentária dos governos subnacionais é explicada pelo comprometimento das receitas públicas com três itens de despesa: (1º) com os salários do funcionalismo ³⁹; (2º) com a conta dos inativos e (3º) com o serviço da dívida pública.

40

Segundo esse mesmo autor (1999),

“embora não se possa dizer que todos os ganhos decorrentes das medidas adotadas em 1988 tenham sido anulados pelas medidas adotadas posteriormente, é certo que a crescente rigidez ao livre manejo dos recursos públicos impôs um severo retrocesso com respeito à autonomia de estados e municípios dispor dos recursos a eles atribuídos pela Constituição. Não apenas no campo orçamentário, mas também em outros aspectos importantes como o do endividamento. E é essa perda de autonomia que agora se manifesta na eclosão de um novo conflito que tem raízes na incapacidade dos novos governantes atenderem minimamente aos compromissos assumidos na campanha eleitoral.”

Do lado da receita, algumas questões revelam-se cruciais para a gestão dos governos estaduais. Primeiramente, o ICMS, principal competência fiscal dos estados, ficou de certa forma comprometido com os episódios recentes de disputa pela atração de investimentos através de incentivos fiscais. Além disso, persiste o problema da sonegação fiscal, propiciado, em parte, pela existência de diferenças entre as alíquotas internas e entre estas e

³⁹ Anteriormente ao Plano Real, as elevadas taxas inflacionárias exerciam um efeito corrosivo sobre os salários do funcionalismo e, também, sobre as dívidas dos fornecedores, o que contribuía para equilibrar as contas. Com a estabilidade da moeda, esse efeito desapareceu, de forma que essas despesas passaram a contribuir para a elevação do déficit público, exigindo dos gestores públicos a imposição de medidas restritivas voltadas para a sua contenção.

⁴⁰ A elevada proporção dos montantes do serviço da dívida remonta à segunda fase do governo Collor de Mello: para enfrentar o problema do déficit público, optou-se pela adoção de uma política monetária restritiva.

as interestaduais. A proposta de reforma tributária em discussão no Congresso Nacional objetiva enfrentar esse problema, na medida em que estabelece a cobrança do imposto no destino, e não na origem.

No caso específico de São Paulo, recente relatório divulgado pelo Banco Mundial sobre a situação do Estado desde 1997 até agosto de 2000 mostra que sua posição fiscal é sólida, mas que persistem as dificuldades afetas ao pagamento dos inativos – cujo déficit deve ficar em torno de US\$6,4 bilhões em 2000 – e à arrecadação do ICMS. De acordo com essa análise, o saneamento das finanças foi alcançado em virtude de dois fatores: da renegociação das dívidas com o governo federal e da redução da folha dos servidores ativos.⁴¹

Para esses analistas, as receitas do Estado cresceram modestamente entre 1997 e 1999, em virtude da queda da arrecadação, atribuída a crises externas e internas, como, por exemplo, à crise brasileira da desvalorização cambial de 1999. Embora a atividade industrial⁴² tenha apresentado declínio da atividade econômica e estagnação da produção da indústria paulista nos anos de 1998 e 1999, esse cenário apresenta tendência à reversão a partir do ano 2000.⁴³ Caso essa tendência se mantenha, há grande perspectiva de crescimento do ICMS.

Outra questão determinante para as finanças estaduais – também ressaltada nesse relatório – são os impactos negativos da reforma tributária sobre a arrecadação. Segundo os analistas, o Estado de São Paulo vai depender do crescimento de impostos menores para aumentar a receita, em virtude da baixa flexibilidade para aumentar a alíquota de ICMS. Além disso, como o Estado de São Paulo vende mais produtos para outros estados do que compra, parte da arrecadação – estimada em R\$ 1,8 bilhões – será transferida com as vendas, na medida em que o imposto passe a ser cobrado no destino, e não na origem.

As elevadas taxas de juros – adotadas para evitar a expansão dos preços – aumentaram a dívida pública, cujo serviço passou a comprometer uma expressiva parcela das receitas dos três níveis de governo.

⁴¹ Conforme mencionado anteriormente, a dívida do Estado de cerca de R\$ 50 bilhões foi renegociada em 1998 com o Governo Federal. Já a redução da Folha de Pagamento dos ativos foi alcançada por intermédio da demissão de cerca de duzentos mil servidores, por meio de programas específicos ou de privatizações.

⁴² Avaliada com base no Indicador do Nível de Atividade – INA, da FIESP.

⁴³ Essa tendência à reversão é comprovada pelo índice de atividade econômica nos primeiros seis meses de 2000, que foi 7% maior do que o do mesmo período do ano anterior.

No campo político, há que considerar, primeiramente, a crise do sistema de representação, caracterizada pela sobre-representação política dos estados das regiões Norte, Centro-Oeste e Nordeste no Congresso Nacional. Conforme observa KUGELMAS e SOLA (1999), a representação desigual no Senado – que representa as unidades territoriais e se compõe de igual número de representantes para cada estado - constitui característica dos regimes federativos. A questão que se coloca é o grau da desigualdade:

“No caso brasileiro, a existência de estados esparsamente povoados como Roraima, com seus 250 mil habitantes, em contraste marcante com os 31 milhões de habitantes de São Paulo ou os 17 milhões de Minas Gerais, cria um caso extremo, semelhante, aliás aos EUA.”

Quanto à representação desigual dos estados na Câmara dos Deputados, que deveria representar o conjunto da população do país, as regiões Norte, Centro-Oeste e Nordeste ⁴⁴ são favorecidas por uma representação parlamentar superior ao seu peso populacional. O grau de desproporção é tão elevado que, segundo KUGELMAS e SOLA (1999:77), não encontra paralelo no mundo. Para esses autores,

‘a existência de um limite inferior de oito deputados por estado e um limite superior de 70 dá origem a um quadro que já foi descrito como de “egregious malapportionment” (MAINWARING, 1999: 267) (...) Segundo uma estimativa de STEPAN, seria possível, ao menos em tese, a formação de uma coalisão majoritária no Senado formada por senadores que representassem treze por cento do conjunto da população. (STEPAN 1997:34)’

Conforme observa CAMARGO (1992: 43), trata-se de uma composição que favorece os estados dominados por elites tradicionais, conservadoras e clientelistas e que prejudica os estados que apresentam um perfil social mais moderno, onde predomina o eleitorado

⁴⁴ Roraima, Amapá, Rondonia, Tocantins e Acre são os estados mais favorecidos na região Norte, com um excesso de 32 cadeiras. Além disso, Amazonas e Pará são também beneficiados com um excesso de 7 cadeiras. Trata-se de uma área crítica em termos de controle territorial - em função da infiltração do tráfico de drogas e do contrabando de ouro e de outros minérios – e de governabilidade dentro do Congresso, em virtude da precariedade e do peso relativo de sua representação.

urbano, das grandes megalópoles, com as características de uma sociedade de massas. Esta situação, que, segundo a autora, constitui um dos fundamentos básicos do conflito Norte – Sul, é consequência da estratégia utilizada de forma recorrente pelos sucessivos Governos Federais, com o objetivo de manter um equilíbrio entre poder econômico e representação política.⁴⁵

De acordo com essa mesma autora (1992:43-44), São Paulo é o estado mais prejudicado da Federação, apresentando um déficit extraordinário de 54 cadeiras.⁴⁶ Rio de Janeiro e Minas Gerais dispõem de cinco cadeiras a menos do que seria proporcionalmente adequado e Rio Grande do Sul, menos quatro. Por fim, Paraná e Santa Catarina possuem uma cadeira a menos. Em seu conjunto, esta composição revela uma situação desfavorável para a região Centro-Sul.

O excesso de atribuições do Senado Federal constitui outro aspecto relevante a ser considerado. Possuindo doze áreas de competência exclusiva, algumas das quais extremamente relevantes para a gestão estadual,⁴⁷ aquela Câmara territorial revela-se um ator de extrema relevância no quadro das relações intergovernamentais no Brasil, o que agrava ainda mais a situação de sub-representação política do Estado de São Paulo.

⁴⁵ Segundo SCHWARTZMAN (1975) essa estratégia lança raízes na república Velha, que buscava contrapor o desenvolvimento agrícola e industrial de São Paulo ao controle político de Minas Gerais. De acordo com CAMARGO (1992: 43), esse modelo se mantém também na era Vargas, primeiramente apoiando-se no Nordeste e gradativamente diversificando-se e passando também a apoiar-se em alianças com os estados do Norte e do Centro-Oeste. Segundo essa mesma autora, a estratégia global do Poder Central seguia o lema inspirador de Getúlio Vargas: *divide et impera*. Assim, as pequenas negociações com os estados de população e renda mais baixas, dependentes dos recursos federais, sempre constituíram poderoso instrumento de manipulação do Poder Federal no Congresso.

⁴⁶ A título de ilustração, cabe ressaltar que um deputado pode ser eleito no Acre com 14.500 votos e em São Paulo com 308.000, o que caracteriza uma proporção vinte e uma vezes maior.

⁴⁷ Dentre as competências exclusivas do Senado Federal, merecem destaque as seguintes: (a) a de fixar as alíquotas do ICMS; (b) a de aprovar os limites de endividamento estadual. Quanto a esta última, cabe ressaltar que esta matéria está sujeita à Lei de Responsabilidade Fiscal, que disciplina o endividamento dos três níveis de governo e vincula os gastos à capacidade de arrecadação de cada ente federativo. Conforme já mencionado, o presidente da República deverá enviar, ao Senado, em breve, proposta limitando o endividamento das três esferas de governo, cujos tetos deverão ser estabelecidos com base em um percentual das receitas. Atualmente não existe um limite máximo para endividamento.

A relativa fragilidade do sistema partidário é outro elemento importante a ser considerado na gestão do nível estadual. Além do número excessivo de partidos – muitos dos quais caracterizados como partidos de aluguel ⁴⁸ -, a forte influência das lideranças regionais e as frequentes coligações eleitorais constituem aspectos que comprometem a identidade e o compromisso dos partidos com temas de interesse nacional. Por fim, o elevado número de candidatos nas quotas dos partidos é outra matéria digna de atenção, na medida em que apresenta um grande contingente de candidatos pouco expressivos.

A análise do quadro político da Federação brasileira revela uma situação de extrema fragmentação de poder, que recoloca em pauta a questão da governabilidade nos diferentes níveis da gestão pública. Nesse contexto, as coligações congressuais constituem um elemento crítico nas relações União - estados. A partir do momento em estas alianças conseguem bloquear as propostas do Executivo Federal, exercem influência direta na composição da agenda, influenciando o encaminhamento de questões de extrema relevância para os estados, tais como a reforma tributária e a reforma política.

As Restrições Constitucionais à Auto-Organização e Auto-Administração dos Estados

Além dos aspectos críticos apresentados pelo federalismo brasileiro – que condicionam o governo estadual no quadro de suas relações intergovernamentais -, é interessante notar que a Constituição Federal de 1988 condiciona, também, a organização e administração interna dos entes federados. Nesse sentido, os dispositivos constitucionais limitam a autonomia dos Estados federados na medida em que impõem restrições à sua capacidade de auto – organização e de auto – administração.

No primeiro caso, a Constituição Federal condiciona todo o modelo organizacional e a estrutura básica dos Poderes estaduais ⁴⁹, não restando, nessas matérias, qualquer

⁴⁸ O fenômeno do “partido de aluguel” deriva da possibilidade dos candidatos que não conseguem inserção nos grandes partidos entrarem em partidos pequenos, não estruturados e desprovidos de identidade política, somente com o objetivo de concorrer como candidatos avulsos.

⁴⁹ A Constituição Federal de 1988 disciplina as seguintes matérias:

- divisão interna, composição e estrutura básica dos Poderes estaduais;

possibilidade de atuação autônoma ao nível estadual. As únicas áreas de autonomia envolvem o estabelecimento de regras para o funcionamento dos Poderes Executivo e Legislativo – notadamente das que disciplinam o processo legislativo estadual –, a definição da competência dos tribunais e a instituição da “representação da inconstitucionalidade”. Nesses casos, o constituinte estadual pode optar por seguir o modelo federal ou inovar mediante criação de modelo estadual próprio.

Quanto à possibilidade de auto-administração do nível estadual de governo, apesar da Constituição Federal não definir, explicitamente, a estrutura administrativa da Administração Pública dos Estados, ela define princípios para a gestão governamental⁵⁰ e estabelece regras⁵¹ que condicionam o desenho organizacional dos Poderes estaduais. A escolha do tamanho da estrutura organizacional, do seu modo de funcionamento e, ainda, do estilo de gestão⁵² são os únicos aspectos livres de quaisquer interferências constitucionais.

-
- sistema eleitoral;
 - direitos, deveres e garantias, impedimentos e incompatibilidades dos membros dos Poderes Legislativo e Executivo estaduais;
 - composição e atribuições do Poder Judiciário, assim como as garantias, os direitos e os impedimentos dos seus membros;
 - organização, estrutura, regras de funcionamento e atribuições do Tribunal de Contas do Ministério Público, da Defensoria Pública e das polícias civis e militares, assim como os direitos, os deveres, os impedimentos e as incompatibilidades de seus membros.

⁵⁰ Princípios definidos pela Constituição Federal para a gestão pública: legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade.

⁵¹ Tais regras fornecem orientação para a estruturação e o funcionamento da Administração Pública estadual e referem-se aos seguintes temas: funcionalismo público; criação de empresas públicas, fundações, sociedades de economia mista, autarquias e suas subsidiárias; processo de licitação pública; mandato eletivo para servidor público; regime jurídico único e planos de carreira para servidores da Administração Direta e das fundações públicas; regras para servidores públicos militares.

⁵² A liberdade para escolha de estilo de gestão significa, basicamente, a abertura para escolha de uma posição num gradiente entre vetores que vão da maior centralização à completa descentralização, da concentração à desconcentração, do autoritarismo à participação ou, ainda, de uma atitude mais conservadora ou mais progressista.

O Papel do Estado de São Paulo na Política Federal

O papel desempenhado pelo Estado de São Paulo na política federal destaca-se dos demais estados da Federação devido, principalmente, à sua posição de proeminência na economia nacional, que sempre abriu grandes possibilidades aos dirigentes públicos paulistas.⁵³

Desde o início da República até, pelo menos, o final dos anos 70, sob o aspecto econômico, o Estado de São Paulo, dentre todos os estados da Federação, foi o mais beneficiado pelo Governo Federal, muito embora após 1930 essa condição de hegemonia econômica não tenha se traduzido em liderança política.

Durante a Primeira República, esse favoritismo é explicado não somente por sua posição hegemônica no cenário nacional garantida pela política “café com leite”, mas também pela extrema interdependência que se estabeleceu entre o Tesouro Federal e a economia paulista cafeeira, em razão da importância das exportações de café para a União,⁵⁴ ressaltada por LOVE (1975) da seguinte forma:

“De 1910 a 1930, as vendas de café passaram a representar de 50% a 70% dos lucros da exportação nacional.”

Nesse período, a economia cafeeira e a política do café assentavam-se em dois marcos histórico-estruturais que influenciaram nitidamente a posição das elites políticas paulistas no quadro da dinâmica das relações intergovernamentais: o predomínio e hegemonia do café no plano interno e a dependência do capitalismo internacional no plano externo.

Nas relações com o governo Federal, o programa político de São Paulo obedecia a uma pauta mínima que objetivava dominar as políticas federais apenas nos aspectos impossíveis de serem realizados pelo governo estadual, a saber: o controle da política monetária,

⁵³ No início, foram as exportações de café que trouxeram prosperidade ao Estado. Segundo LOVE (1975), em 1907 São Paulo cultivava a metade do café consumida no mundo. E, por volta de 1920, o Estado também estava na vanguarda da produção industrial.

⁵⁴ Nesse período, o Governo Federal dependia dos direitos de importação para financiar as suas atividades básicas. Para tanto, necessitava de divisas que eram geradas pelas exportações de café.

cambial e financeira, a concessão de avais para empréstimos contraídos no exterior e a representação dos interesses econômicos do estado através de canais diplomáticos.

Para a elite paulista, todas as demais atividades públicas necessárias ao funcionamento da economia cafeeira paulista deveriam ser desenvolvidas pelo nível estadual de governo, inclusive a negociação de empréstimos com banqueiros estrangeiros. Daí a ênfase atribuída à autonomia estadual, autonomia esta garantida pela organização policial do Estado, a Força Pública.⁵⁵

Embora o colapso da República Velha corresponda ao fim da hegemonia da burguesia do café, a economia paulista continuaria a ser prestigiada também na era Vargas. Nesse período, os interesses dos cafeicultores foram defendidos de várias maneiras: pela manutenção de políticas cambiais favoráveis ao café (até 1931), pela garantia de empréstimos do Banco do Brasil e, após a crise de 1931, pelo desenvolvimento de planos de barganha voltados à redução dos elevados estoques de café brasileiro.⁵⁶

Porém, a importância desse período para o Estado de São Paulo residiu na forma pela qual Vargas presidiu o processo de transição da agricultura para a indústria e de redirecionamento da economia de exportação para o mercado interno. A ênfase recaiu na industrialização – centrada no Estado de São Paulo⁵⁷ – percebida não somente como uma via para a superação da crise de 1929, mas também como possibilidade de emancipação

⁵⁵ Cabe observar que a Força Pública constituía um dos pilares da autonomia do Governo do Estado de São Paulo, sendo equiparável, em termos de escala de salários, ao próprio exército nacional.

⁵⁶ Após 1931, como os preços do café foram aviltados pelas taxas de câmbio, a política cambial não lograva o mesmo efeito, em razão da inelasticidade da demanda em relação aos preços. Daí a opção de Vargas pelo desenvolvimento dos planos de barganha.

⁵⁷ Segundo ASPASIA (1992), Vargas obteve o apoio de São Paulo à ditadura do Estado Novo mediante cooptação do setor industrial paulista, ainda nascente, através do Conselho Técnico de Economia e Finanças e do Conselho Federal de Comércio Exterior. Esse fato reflete a ocorrência de uma aproximação entre os novos grupos detentores de poder e o empresariado que - conforme observam DINIZ e BOSCHI (1978) -, procuraram assegurar sua participação e influência na formulação da econômica do governo com o objetivo de constituir e preservar um espaço econômico próprio.

econômica e política do país, que não podia continuar a depender exclusivamente do setor agro-exportador.⁵⁸

O projeto da industrialização é implementado em vários planos pelo Governo Federal. No plano político, assistiu-se à participação crescente das novas elites identificadas com a implantação do capitalismo industrial. E no plano econômico verificou-se o desenvolvimento de políticas destinadas à criação de infra-estrutura econômica, assim como a constituição de todo um aparato institucional para dar sustentação ao crescimento industrial.

Sob o comando estratégico do Governo Vargas São Paulo iniciou, a partir de 1933, um processo de expansão econômica baseado na industrialização,⁵⁹ que avançou até 1955. Sua importância consistiu em promover a passagem da economia brasileira para um novo padrão de acumulação cujos limites são dados pela noção de “industrialização restringida.”

⁶⁰ (CARDOSO DE MELLO, 1982: 98-110)

São Paulo, que já detinha a liderança do processo de crescimento econômico, consolidou sua posição, transformando-se no maior centro industrial do país. O desenvolvimento da indústria foi fundamental para a recuperação da economia fragilizada pela crise de 1929. A partir de 1933, verificou-se uma expansão industrial expressiva, com ampliação, modernização e diversificação do parque industrial. De acordo com análise realizada pela Fundação SEADE (1987:33),

⁵⁸ Segundo DINIZ e BOSCHI (1978), a proposta da industrialização constituiu um dos aspectos de convergência entre o pensamento autoritário da época e o pensamento empresarial.

⁵⁹ Esse processo de expansão econômica fundado em novas bases se viabilizou por duas razões. Em primeiro lugar, porque o Brasil já dispunha de certa capacidade de acumulação propiciada pelo intenso desenvolvimento do capital cafeeiro. Em segundo lugar, porque as medidas de política econômica adotadas pelo Governo Federal sustentaram relativamente a capacidade para importar e, após 1937, preservaram essa mesma capacidade para a ampliação da indústria leve de bens de produção. (CARDOSO DE MELLO (1982: 110)

⁶⁰ Segundo CARDOSO DE MELLO (1982: 110) “Há industrialização, porque a dinâmica da acumulação passa a se assentar na expansão industrial, ou melhor, porque existe um movimento endógeno de acumulação, em que se reproduzem, conjuntamente, a força de trabalho e parte crescente do capital constante industriais; mas a industrialização se encontra restringida porque as bases técnicas e financeiras da acumulação são insuficientes para que se implante, num golpe, o núcleo fundamental da indústria de bens de produção, que

“Durante o surto industrial de 1933-39, o ritmo de crescimento da produção industrial em São Paulo foi razoavelmente mais rápido do que o do Brasil como um todo, pois se deu à taxa de 14% ao ano, enquanto que o do Brasil foi de 11,2%.”

Essa evolução ocorreu, também, na agricultura paulista, que impulsionada pela modernização de seus padrões de produção, promoveu um processo de notória diversificação e expansão, especialmente dos cultivos de algodão e cana-de açúcar, estes especificamente para compensar a crise provocada pelo café. Tais iniciativas viriam a transformar o Estado de São Paulo no primeiro produtor dessas culturas.

Cabe ressaltar que durante esse processo a força do Estado de São Paulo restringiu-se ao campo econômico. A liderança do processo de transformações coube ao Estado nacional. De acordo com DINIZ e BOSCHI (1978:50), durante a era Vargas ocorreu uma “revolução pelo alto”, na qual o Estado nacional “substituindo-se à burguesia, patrocinaria seus interesses mediante uma ação autônoma.”

O período de 1956-62 registrou importantes transformações na sociedade brasileira e, especialmente, na economia paulista. Segundo CANO (1990), o maciço bloco de investimentos realizados pelo Governo Kubitschek (1955-60), através do Plano de Metas, “altera radicalmente o padrão de acumulação de capital da indústria brasileira, com a implantação da indústria pesada de bens de produção instalada principalmente na Região da Grande São Paulo.”⁶¹

permitiria à capacidade produtiva crescer adiante da demanda, autodeterminando o processo de desenvolvimento industrial.”

⁶¹ De acordo com CARDOSO DE MELLO (1982), a implantação desse bloco de investimentos, fortemente complementares, correspondeu a uma verdadeira revolução schumpeteriana: de um lado, a estrutura do sistema produtivo se modificou totalmente, constituindo um profundo salto tecnológico; de outro, a capacidade produtiva se ampliou muito à frente da demanda preexistente. “Há, portanto, um novo padrão de acumulação, que demarca uma nova fase, e as características da expansão delineiam um processo de industrialização pesada, porque este tipo de desenvolvimento implicou um crescimento acelerado da capacidade produtiva do setor de bens de produção e do setor de bens duráveis de consumo antes de qualquer expansão previsível de seus mercados.”

Após o interregno 1962-67, que corresponde a um momento de “crise de realização” decorrente dos investimentos realizados pelo Plano de Metas, a economia brasileira iniciou um momento de franco desenvolvimento econômico liderado pelo setor industrial – o denominado “milagre” (1967-73), agora sob a égide do autoritarismo militar.

Esse desempenho deveu-se, em grande parte, às reformas tributária, financeira e administrativa realizadas após o golpe de 1964, que fixaram as bases da modernização capitalista no Brasil. Por outro lado, a economia brasileira foi também favorecida pela excepcional expansão da liquidez internacional dos primeiros anos da década de 70, que possibilitou a adoção de estratégia de endividamento crescente, com baixas taxas de juros.

Segundo ARAUJO (1992:43), esse período de intenso crescimento e diversificação da estrutura industrial brasileira reforçaria, uma vez mais, a concentração industrial em São Paulo, assim como acentuaria o caráter de complementaridade industrial e agrícola entre este Estado e as demais regiões do país.

É interessante notar que, embora o governo central tenha implementado uma política vigorosa de crescimento econômico que beneficiava São Paulo e as áreas mais desenvolvidas da economia nacional,⁶² isto ocorreu sem que houvesse liderança política deste Estado. À semelhança da dinâmica da era Vargas, o sistema político continuou a subordinar as formas de representação política de base econômica ao Estado nacional.

A década de 70 foi marcada pela inflexão do índice de concentração de São Paulo sobre o total da renda nacional⁶³ devida, em grande parte, às políticas de desconcentração regional de investimentos públicos federais empreendidas pelo Governo Federal através do II PND (1974-78).⁶⁴ Embora este Estado tenha apresentado acelerado crescimento econômico na

⁶² Segundo CANO e SEMEGHINI (1992), o “milagre” brasileiro propiciou a elevação da participação de todas as regiões do país – exceção feita ao Estado do Rio de Janeiro – no total da renda nacional.

⁶³ Na década de 70 ocorreu uma redução da participação do produto paulista no PIB nacional, dos 39,4 % alcançados em 1970, para 37,3% em 80. CANO e SEMEGHINI (1992:17).

⁶⁴ Além deste, alguns outros fatores, denominados custos crescentes de aglomeração, foram também determinantes da desconcentração industrial de São Paulo. São eles: o progressivo fortalecimento da atividade

década - a uma taxa média anual de 7,5% ao ano -, esses resultados apresentaram-se ligeiramente abaixo da média nacional de 8,1%. Pela primeira vez, desde 1907, verificou-se a redução do grau de concentração industrial em São Paulo (dos 58% apurados no Censo de 1970, para 53% no Censo de 1980).

Para CANO, PACHECO, ZIMMERMANN e SEMEGHINI (1992:22), entretanto, o maior beneficiário desse processo de desconcentração econômica foi o interior do próprio Estado de São Paulo, configurando o fenômeno denominado “interiorização” do desenvolvimento econômico paulista.⁶⁵ A redução do peso da indústria metropolitana no total nacional (de 43,5% em 1970 para 33,6% em 1980)⁶⁶ foi, assim, contrabalançada pelo aumento da participação relativa do interior do Estado (de 14,7 para 19,8, nesse mesmo período).

Se desde a era Vargas até o final da década de 70 o Estado de São Paulo, mesmo atrelado às decisões estratégicas do Governo Federal, conseguiu preservar seus interesses e produzir expressivas taxas de crescimento econômico, atuando como interlocutor destacado nas relações com o Governo federal, os anos 80 viriam apresentar desafios totalmente inusitados ao governo paulista, cujo enfrentamento iria exigir um esforço no sentido de avançar para além do jogo federativo.

Conforme observam CANO, PACHECO, ZIMMERMANN e SEMEGHINI (1992:22), no período que se estende desde o final do “milagre” até os últimos anos da década de 80, o país completou a sua revolução industrial, modernizou o setor agrícola e consolidou um setor terciário diversificado, especialmente nas grandes cidades. Porém, grande parte dos resultados materiais alcançados foi sendo simultaneamente comprometida pelos efeitos de uma conjugação de fatores novos e antigos.

sindical no ABC, o problema ambiental na capital, a infra-estrutura existente e a crescente independência da grande empresa em relação aos fatores locais.

⁶⁵ Segundo CANO, PACHECO, ZIMMERMANN e SEMEGHINI (1992:22), o fenômeno da “interiorização” do desenvolvimento é explicado pelo crescimento do Valor da Transformação Industrial - VTI do interior, que apresentou uma taxa média de 12,2% ao ano, contra 6,2% da área metropolitana.

⁶⁶ Para esses mesmos autores, grande parte desse resultado pode ser atribuída à redução do ritmo de crescimento da indústria metropolitana no período 1975-80, cuja taxa média cai para 2,1% ao ano, praticamente quatro vezes inferior ao resultado da indústria do interior paulista (8,2% ao ano).

Às desigualdades econômicas e sociais herdadas do passado - e aprofundadas pelo processo de desenvolvimento recente -, somaram-se os efeitos da crise iniciada em 1978-79, das transformações em curso na economia mundial e da difusão de notáveis avanços tecnológicos. Para esses autores, tais efeitos ocorreram notadamente no Estado de São Paulo:

“Entre todas as economias ‘regionais’ do Brasil foi em São Paulo que estes fenômenos mostraram-se mais visíveis e intensos. A história da industrialização brasileira fez-se com a concentração no estado dos principais segmentos produtivos, da mais significativa de suas agriculturas e da maior parte do terciário moderno.”
CANO, PACHECO, ZIMMERMANN e SEMECHINI (1992:22).

Seguindo as tendências globalizantes, o Estado brasileiro iniciou, a partir do final dos anos 70, um processo de ajustamento da economia à crise internacional, o que produziria grande impacto na sociedade e na economia paulistas, nas próximas décadas. Já no início dos anos 80 o país enfrentou a maior crise urbano - industrial de sua história.⁶⁷ Seus efeitos – recessão, desemprego, crise social – repercutiram com maior intensidade especificamente em São Paulo. A crise, assim como a estagnação da economia brasileira do final da década, foram entremeadas por um rápido período de crescimento econômico correspondente ao período 1984-86, advindo do crescimento das exportações e dos efeitos do Plano Cruzado. Como resultado, a economia paulista apresentou, nessa década, um padrão de crescimento lento,⁶⁸ que contrastou com seus próprios índices históricos.

A década de 90 intensificou e ampliou o espectro das transformações iniciadas nas décadas anteriores, aprofundando o processo de inserção do país e de sua principal economia regional no mundo globalizado. Essa dinâmica seria fortemente condicionada pela estabilização econômica, pela sobrevalorização cambial e, também, pela rápida abertura comercial, que impôs referenciais externos de competitividade ao meio empresarial.

⁶⁷ No período de 1980 a 1983, o produto industrial do estado e a renda per capita apresentaram queda de 18,5% e 14,3%, respectivamente.

⁶⁸ Na década, o PIB estadual aumentou, em média, a uma taxa de 2,1% ao ano.

Paralelamente, intensificou-se a o processo de alteração do papel do Estado na esfera econômica. Iniciativas de desregulamentação e privatização foram induzidas ou incentivadas. Essa orientação provocou modificações significativas nas estruturas nacional e regionais de produção e de emprego, alterando as pautas dos governos central e subnacionais, assim como de todos os setores econômicos e sociais.

Os efeitos percebidos – tais como o crescimento vertiginoso do desemprego,⁶⁹ a precarização das ocupações remanescentes, o deslocamento de plantas industriais, a fuga de investimentos do Estado (em muitos casos decorrentes da já mencionada “guerra fiscal”) e os processos de fusões e aquisições de empresas, muitas vezes associados à transferência do controle acionário para o capital estrangeiro - sugeriam avaliações pouco promissoras sobre o desempenho da economia paulista.

Não obstante os inúmeros casos de falências, concordatas, transferências de controle e encerramento de empresas - desencadeados, sobretudo, pelas políticas de abertura econômica e sobrevalorização cambial -, os dados desenvolvidos pela Pesquisa da Atividade Econômica Paulista – Paep⁷⁰ revelaram que a estrutura produtiva de São Paulo, através dos setores mais dinâmicos que compõem seu parque produtivo, reagiu a essas pressões se transformando estruturalmente, com incremento de produtividade e estratégias de competitividade, mantendo inalterada sua participação na produção industrial do país.⁷¹

Também a Região Metropolitana de São Paulo, especificamente, embora tendo reduzido sua participação na indústria nacional ao longo das décadas de 70 e 80, reciclou a sua competitividade, mediante reestruturação das plantas já instaladas e incorporação de novos métodos de gestão, apresentando elevadíssimo índice de concentração da atividade

⁶⁹ A elevação da taxa de desemprego total na Região Metropolitana de São Paulo elevou-se de 8,7% em 1989 para 16% em 1992 e 15,1% em 1996. O número de desempregados nessa região estabeleceu-se em torno de 1 milhão de pessoas, sendo superado ano após ano, até alcançar 2 milhões nos dois últimos anos (1998 e 1999).

⁷⁰ Fundação SEADE, São Paulo: 1996.

⁷¹ Segundo ARAUJO (1999), “tanto quanto em 1990, em 1996 o Estado de São Paulo concentrava cerca de 50% da produção do país, quase o dobro da produção conjunta de Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro, que respondiam, cada um, por 9% do total nacional.”

industrial: 60,4% do valor adicionado industrial do Estado, 56,8% do contingente de pessoal ocupado e 56,9% das unidades locais de natureza industrial.

Na verdade, o que ficou evidenciado nessa pesquisa é que o processo de desconcentração da atividade industrial para o interior ocorreu preponderantemente dentro de uma área de expansão no próprio entorno de São Paulo, conformando um anel de cerca de 100 km da capital.⁷² Isto significa que

“ nada se alterou na presente década, apenas reforçaram-se as tendências de concentração da atividade industrial, na própria região metropolitana e em seu entorno.” (BRANCO, 1999:12)

O processo de reestruturação interna do parque produtivo, entretanto, não ocorreu sem percalços. Sua principal consequência foi a acelerada elevação do índice de desemprego, que deixou exposta uma fratura social representada pela eliminação de mais de meio milhão de empregos industriais.

Outro aspecto que marcou a economia paulista na década de 90 foi a evolução do comércio exterior com os países do Mercosul. Segundo Pecht (2000), é notória a evolução do intercâmbio comercial com esses países: de 9,9% do total do comércio exterior do Estado, no início dos anos 90, para 17,4% em 1997. Em termos absolutos, essa variação evoluiu de US\$ 2,2 bilhões para US\$ 7,7 bilhões no mesmo período, apresentando uma relação de intercâmbio favorável ao Estado sob vários aspectos.⁷³

O mercado consumidor brasileiro - ampliado pelo Mercosul – passou a atrair grupos econômicos estrangeiros que começaram a identificar importantes oportunidades de

⁷² De acordo com a Paep (SEADE, 1999) somando-se os resultados da Região Metropolitana da Grande São Paulo aos das regiões de Campinas e São José dos Campos, tem-se 83,0% do valor adicionado industrial total do Estado, 78,1% contingente de pessoal ocupado e 74,9% do número de unidades industriais locais. Acrescentando-se os dados das regiões de Sorocaba e da Baixada Santista, chega-se a 90,3%, 85,2% e 82,0%, respectivamente. As demais regiões do Estado respondem por somente 10% do produto industrial paulista.

⁷³ Segundo Pecht (2000), são aspectos favoráveis da relação de intercâmbio com os países do Mercosul:

- (1) a composição do fluxo de comércio: o Mercosul tem sido para São Paulo um importante mercado para a geração de superávits comerciais;
- (2) a natureza relação de intercâmbio: enquanto a maior parte das exportações de São Paulo para esses países envolve produtos manufaturados, a maior parte das importações desses países é constituída por produtos primários.

investimentos, tanto no setor industrial quanto nos de comércio e serviços, apresentando novas possibilidades de crescimento para a Região Metropolitana da Grande São Paulo e seu entorno. ARAUJO (1999)

Nesse contexto, a internacionalização do controle patrimonial da indústria, ainda que de forma diferenciada e de acordo com setores de atividade - constituiu outro fenômeno a ser registrado. Embora em 1999 apenas 2,2% do total das indústrias estivesse sob controle do capital estrangeiro, estas respondiam pela geração de 37% do valor adicionado total das indústrias do Estado. Como, em sua maioria, constituíam empresas de grande porte, foram as que apresentaram os mais elevados índices de inovação. (BRANCO, 1999:15) Além disto, segundo PAULINO e MONTORO (1999:86), “as empresas de capital controlador estrangeiro ou misto tendem a ser mais exportadoras do que as nacionais”, sendo que as exportadoras remuneraram melhor e apresentam mão-de-obra mais qualificada.

Após um período de oito anos de crescimento acelerado e ininterrupto dos fluxos comerciais e dos negócios intra-zona – que chegaram a alcançar a cifra de US\$ 20 bilhões-, configurou-se, a partir de 1998, uma tendência de inflexão nesse processo,⁷⁴ que se agravaria no ano de 1999. De acordo com GRAÇA LIMA (1999),⁷⁵ essa redução decorreu, em grande parte, da retração econômica ocorrida na Argentina e no Brasil, na esteira da crise financeira internacional.

Outro aspecto relevante foi o fim do Regime de Adequação para Brasil e Argentina, em 1º de janeiro de 1999, que expôs as empresas com menores ganhos de produtividade e competitividade a uma concorrência aberta, gerando, sobretudo na Argentina, pressões pela

⁷⁴ Segundo PECHT (2001), as exportações paulistas foram duramente afetadas com a crise do Mercosul: “Após uma ligeira queda em 1998, quando chegaram a US\$ 4,7 bilhões (havia atingido 4,8 bilhões em 1997), despencam para US\$ 3,5 bilhões em 1999, uma perda de US\$ 1,2 bilhão. Essa perda corresponde a 57% de toda a redução de exportações brasileiras para o Mercosul. (São Paulo participava em 1997 com 53% do total das exportações para o Mercosul).”

Cabe observar, ainda, que as importações paulistas também diminuíram (de US\$ 3.142 milhões em 1997 para US\$ 2.716 milhões em 1998 e US\$ 1.997 milhões em 1999), o que possibilitou ao Estado a manutenção de superávits na balança comercial com o Mercosul nesses anos (US\$ 2.019 milhões em 1998 e US\$ 1.505 milhões em 1999).

adoção de medidas protecionistas. A desvalorização da moeda brasileira,⁷⁶ naquele mesmo mês, adicionou novos complicadores a esse quadro, deflagrando uma profunda crise comercial no bloco,⁷⁷ cujas repercussões estendem-se até os dias atuais.

Considerações Finais

As profundas transformações ocorridas nos contextos nacional e internacional conduzem à constatação de que a manutenção do padrão anterior de gestão estadual - fundamentado no jogo federativo e no pacto nacional desenvolvimentista⁷⁸ que durante cinquenta anos financiou o desenvolvimento do país - revela-se insuficiente por uma série de motivos e de novas exigências expostas em sequência:

- a nova ordem internacional comprometeu a capacidade do Estado brasileiro atuar como agente propulsor do desenvolvimento nacional e regional, articulado em torno do jogo federativo, deflagrando um processo gradativo de alteração de seu papel no quadro das relações intergovernamentais, que passou a caracterizar um novo modelo de estado e um novo padrão de gestão governamental;
- esse novo modelo de gestão adotado pelo governo federal deixou os estados subnacionais - e seus respectivos governos - totalmente expostos às condições da

⁷⁵ O Embaixador José Alfredo Graça Lima é Subsecretário Geral de Assuntos de Integração, Econômicos e de Comércio Exterior do Itamaraty.

⁷⁶ Segundo Pecht (2000), "Em função do grande peso da economia brasileira no Mercosul, a desvalorização do real, com a adoção de um regime cambial de tipo flutuante, alterou toda a estrutura de preços relativos no contexto regional e provocou uma redução média de 30% no fluxo de comércio em 1999, em relação a 1998."

⁷⁷ No quadro dessa crise, sucederam-se iniciativas da Argentina visando a imposição de restrições ao comércio, consubstanciadas na aplicação de salvaguardas, quotas, barreiras não tarifárias e investigações antidumping.

⁷⁸ Esse pacto nacional desenvolvimentista, de inspiração corporativista, foi construído por Vargas (1930-45) com os objetivos de incorporar um conjunto de novos atores sociais emergentes no cenário político, alterar radicalmente a composição dos antigos atores e promover mudanças nas regras do jogo político. Seu conteúdo desenvolvimentista veio atender à necessidade de incorporar as demandas advindas de um quadro de crescimento econômico, de formação de mercado interno e de industrialização. Embora constituísse um pacto federativo de elites, conferiu efetiva legitimidade ao Estado.

realidade econômica, o que colocou em pauta a questão de sua sobrevivência nos planos econômico, político e social;

- o impacto da nova ordem internacional sobre os estados subnacionais ocorreu no justamente nesse aspecto, no sentido de elevar seus respectivos graus de emancipação em relação ao Governo nacional, ou seja, de atribuir-lhes plena responsabilidade pela própria sobrevivência. Se, por um lado, as instâncias subnacionais de governo passaram a ser valorizadas enquanto unidades naturais e eficientes de negócios, com tamanho e escala mais adequados para se inserir na economia global, em termos práticos isto implicou o alargamento do campo tradicional de atuação de seus respectivos governos, assim como a necessidade de adoção de um novo modelo de gestão pública, mais autônoma, responsável, dotada de visão estratégica de médio e longo prazos e compromissada com um projeto futuro de sociedade;
- emerge, nos níveis subnacionais de governo, a necessidade de desenvolvimento de instâncias e de quadros capacitados para o exercício desse novo padrão de gestão pública, envolvendo atividades de planejamento e formulação estratégica, assim como de implementação, acompanhamento e avaliação das ações de governo. No caso do Estado de São Paulo – assim como da maioria dos estados subnacionais – não existe aparato adequado para o exercício dessas funções, em razão da própria crise do planejamento verificada nas últimas décadas, assim como da atuação dos sucessivos regimes autoritários (1930-45 e 1964-85), que durante muito tempo inibiram o desenvolvimento de uma cultura planejamento nos estados e municípios.

A retomada do planejamento estratégico, em novas bases, emerge como iniciativa necessária para o enfrentamento dos desafios e das pressões próprios de um contexto caracterizado por um elevado grau de incerteza e por um ritmo acelerado de mudanças. Primeiramente, por adotar um enfoque sistemático desenvolvido para articular a gestão pública com seu ambiente, o que significa promover uma adaptação permanente da gestão a um conjunto de variáveis econômicas e sociais e, sobretudo, às forças políticas

características de uma sociedade em contínua transformação. Depois, por desenvolver o compromisso dos dirigentes governamentais com a discussão de um projeto de futuro para a sociedade envolvendo estratégias, objetivos, metas, ações e recursos, mediante processo participativo.

IV. O NOVO DESAFIO DA GESTÃO GOVERNAMENTAL PAULISTA

Este capítulo objetiva inicialmente explicitar, de forma sucinta, como as transformações ocorridas no contexto internacional - deflagradas, sobretudo, pela revolução tecnológica e pela própria dinâmica do sistema capitalista - estabeleceram uma série de condicionantes à atuação dos estados nacionais e subnacionais, afetando de maneira diferenciada cada um desses níveis de governo.

Em sequência, tenciona mostrar como a resposta do governo brasileiro a essas pressões globalizantes - pela via da alteração do modelo do Estado nacional e do padrão de sua gestão -, deixou um vazio de atuação na área do planejamento e da formulação estratégica nacional e regional, abrindo um novo espaço para a atuação dos governos subnacionais que abrange, inclusive, a possibilidade de atuação no plano internacional.

Algumas experiências de regiões de países avançados e em desenvolvimento como Estados Unidos, Alemanha, França, Coreia do Sul, Taiwan, Hong Kong, Cingapura e Malásia, entre outros, são apresentadas como exemplos bem sucedidos de inserção competitiva nesse novo momento econômico. Também no Brasil, o fenômeno da guerra fiscal entre estados da federação, ocorrido sobretudo a partir do início dos anos 90, é mencionado para demonstrar uma preocupação espontânea dos respectivos governos em assumir novas responsabilidades e em desenvolver programas e/ou políticas de benefícios que reproduzem, de certa forma, o mesmo tipo de competição em curso no cenário internacional.

Confrontado pelas pressões diretas advindas do contexto externo, e indiretas decorrentes da nova dinâmica estabelecida pelo governo brasileiro - assim como pelos próprios estados federados - no campo das relações intergovernamentais, o Estado de São Paulo enfrenta, ainda, três grandes desafios: o primeiro consiste em dar materialidade à renovada expectativa social de consolidação e aprimoramento da democracia; o segundo, em coordenar o processo de retomada do desenvolvimento econômico e o terceiro em reduzir efetivamente a desigualdade social no âmbito estadual.

A exploração das oportunidades propiciadas pelo ambiente externo aparece como uma alternativa extremamente relevante para o enfrentamento dessas questões, dado o potencial econômico deste Estado enquanto maior centro industrial, comercial e de serviços do país. Embora juridicamente o estado subnacional não se constitua como sujeito de Direito Internacional, a novidade que se procura enfatizar é que o novo pluralismo que se estabelece nas relações internacionais permite um tipo inusitado de atuação autônoma por parte desse ente no campo das relações internacionais.

A nova dinâmica que se estabelece nas relações internas e externa sugere um reposicionamento do governo do Estado de São Paulo e de sua comunidade frente à democracia, à Federação brasileira e à globalização. A intenção é a de demonstrar que as unidades subnacionais também podem ocupar espaços econômicos, políticos e sociais no plano internacional ou mesmo contribuir para recuperar arranjos institucionais em crise, como é o caso da Federação brasileira.

Considerando que a grande novidade que o contexto global coloca para o planejamento estratégico estadual - principalmente em um estado com a expressão econômica de São Paulo - é a de explorar mais adequadamente as oportunidades apresentadas pelo contexto internacional, e dado que a economia paulista já está inserida em algumas áreas estratégicas como aeronáutica, telecomunicações, pesquisa e tecnologia, entre outras, o grande desafio da gestão governamental consiste em ampliar e melhorar a qualidade dessa inserção, sem, contudo, desconsiderar as oportunidades abertas pelo governo Federal e as alternativas existentes no mercado interno.

No campo das relações internacionais o tema da integração com o Mercosul emerge, ao mesmo tempo, como o mais importante projeto de política externa do Brasil e como projeto de forte interesse econômico do Estado de São Paulo, já que se constitui como mercado consumidor extremamente relevante para seus produtos manufaturados. Embora nos anos de 1998-99 o fluxo comercial intra-países tenha apresentado certa retração, já mencionada no capítulo anterior, a tendência manifesta em 2000 e, sobretudo a partir de 2001 é de

retomada do dinamismo anterior, o que reforça o seu potencial enquanto questão estratégica para o governo paulista.

A Nova Agenda do Desenvolvimento

O fenômeno recente da globalização econômica - dominante nas áreas de circulação de capitais, produção e comércio -, constitui um aspecto-chave do cenário internacional contemporâneo, que apresenta como consequências diretas, dentre outras, o crescimento exponencial do comércio internacional em relação ao produto mundial, o acirramento da competição econômica e tecnológica e a tendência à integração de espaços econômicos.

Nesse contexto, a acumulação baseada no desenvolvimento industrial, tecnológico e do comércio (desde que em condições favoráveis de competitividade) passou a constituir preocupação central dos Estados nacionais: a competição econômica e tecnológica sobrepôs-se à competição ideológica e estratégico-militar. Da mesma forma, a integração regional - aqui entendida como a busca de uma maior inter-relação econômica e comercial entre países vizinhos -, passou a constituir-se em um dos elementos centrais das políticas macroeconômicas.

Essas novas bases da competitividade internacional passaram a exigir novos padrões de capacitação global dos países, considerados atualmente como pré-requisitos para o desenvolvimento econômico e social. Estes novos condicionantes deflagraram um processo de deslocamento dos elementos constitutivos do poder nacional, que passaram a ser identificados por um elenco de características como credibilidade e confiabilidade do governo no plano internacional, estabilidade política, indicadores econômicos, sociais e educacionais, volume de investimentos em pesquisa, ciência e tecnologia, custos de produção, coesão cultural e social e identidade nacional.

Duas forças definiram a ordem internacional dos anos 90, constituindo-se, inclusive, em critérios utilizados para a própria classificação dos países, a saber: estabilidade política com

democracia e estabilidade econômica conjugada com liberdade de mercado e perspectiva de crescimento.

Além destas pressões "globalizantes", a experiência exitosa das economias recentemente industrializadas, identificadas como "países emergentes", ¹ acabou também estabelecendo um elenco de características relativamente comuns que passaram a configurar um verdadeiro modelo ² a ser incorporado pelos países que buscam o desenvolvimento sustentado.

Mesmo os países avançados, membros de blocos econômicos, foram constrangidos a promover a homogeneização de suas condições macroeconômicas por força da integração de seus mercados e, no caso da União Européia, também da instituição de uma moeda única. Ao abordar esta questão, Castells (1999:394) estabelece um paralelo entre os requerimentos impostos pela União Européia aos seus membros e as metas estabelecidas pelo FMI aos países tomadores de empréstimos, da seguinte forma:

"Na verdade, as exigências básicas estabelecidas pelo Tratado de Maastricht e especificadas de forma mais precisa pelo "Pacto de Estabilidade e Crescimento" de Dublin, em dezembro de 1996, refletem diretamente os critérios-padrão impostos pelo Fundo Monetário Internacional em todo o mundo: baixo déficit orçamentário (inferior a 3% do PIB); dívida pública relativamente baixa (até 60% do PIB); inflação baixa; baixas taxas de juros de longo prazo; e taxa de câmbio estável."

A Abertura de Novos Espaços de Atuação para os Estados Subnacionais

O novo consenso internacional estabelecido frente a esses critérios gerou uma nova postura no governo brasileiro, que consistiu em perseguir os padrões universalmente aceitos de competitividade e de produtividade, além de procurar fixar uma imagem de credibilidade e confiabilidade. A abertura da economia brasileira, as políticas de estabilização

¹ O fenômeno dos "países emergentes", enquanto emergência de uma nova força política e econômica na arena internacional, teve início na Ásia - com os então denominados tigres asiáticos -, e nos países europeus do Mediterrâneo. Mais recentemente, esse fenômeno passou a incorporar, também, a América Latina, a China, a África do Sul, os países da Europa central e do leste, assim como a Malásia, a Tailândia e o Vietnã, estes últimos caracterizados como os "novos tigres asiáticos".

² As características - mais ou menos comuns - às quais se atribue o sucesso sustentado dos países emergentes são: estabilidade política, abertura econômica, baixa inflação, altas taxas de poupança nacional (acima de 25% do PIB), indicadores sociais de boa qualidade, capacitação de mão de obra, alta produtividade, agressividade

macroeconômica e de ajuste estrutural e o acordo com o Fundo Monetário Internacional - FMI, já mencionados no capítulo anterior, foram iniciativas realizadas nesse contexto, como vetores para uma melhor inserção externa do país.

Esse processo promoveria, também, uma profunda transformação no Estado brasileiro, através da substituição gradual das funções características do modelo intervencionista por atividades de fomento, orientação e, principalmente, de regulação.³ Nesse processo, o Governo Federal abdicou do papel de coordenação e estruturação do desenvolvimento dos eixos básicos dos setores produtivos brasileiros, assim como eliminou gradativamente os mecanismos formais e informais que protegiam os estados subnacionais das condições desfavoráveis da realidade econômica. Esta transformação criou, ao mesmo tempo, um “vácuo” e um novo espaço para atuação das esferas subnacionais de governo, na área do planejamento e formulação estratégica para o desenvolvimento.

Paralelamente às repercussões das políticas de estabilização e ajuste estrutural, assim como das modificações ocorridas no âmbito do próprio Estado nacional, as instâncias subnacionais de governo sofreram, também, os impactos diretos das transformações ocorridas no contexto internacional. Primeiramente, a nova dinâmica da economia internacional contribuiu para incutir, em todo o mundo, a convicção de que as sociedades e os grupos sociais poderiam modificar seus destinos através de ações deliberadas.

Além disso, esse mesmo ambiente internacional passou a valorizar os estados regionais e locais como os grandes protagonistas da atividade econômica, na medida em que fossem capazes de se constituir como unidades de produção de riqueza e de atuar como “os verdadeiros portões de entrada da economia global”, nos termos propostos por OHMAE (1999: 83-84). Assim foi-se caracterizando a interface global-local: embora a competição ocorra nos mercados globais, as capacidades competitivas foram sendo construídas nos níveis locais. BERMEDO e MIÑO (2000:164)

na procura pelo acesso a investimentos, tecnologias e mercados e, finalmente, grande esforço na promoção de uma imagem de confiabilidade do país no exterior.

³ Sobre a reforma do Estado no Brasil, ver BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (1998).

Se, de um lado, essa nova ênfase nos estados regionais e locais ampliou e fortaleceu o campo de atuação dos estados subnacionais, de outro aumentou a expectativa no sentido de que eles se transformassem nos verdadeiros sujeitos do desenvolvimento, o que dependia - e ainda depende -, em grande parte, de suas capacidades de engendrar projetos coletivos a partir de seus territórios. Isto significou que as pressões globalizantes impeliram os estados subnacionais a pensar e atuar estrategicamente, como unidades de negócios voltadas para uma inserção internacional mais proativa, o que implicava planejar e viabilizar o desenvolvimento de bases industriais locais interligadas com o resto do mundo.

Os Novos Desenvolvimentos no Plano Internacional

Embora esta tendência já esteja impulsionando muitos governos estaduais e municipais brasileiros, é no exterior que este fenômeno se fez notar com maior intensidade. Dos Estados Unidos ao sudeste asiático despontam exemplos de estados subnacionais que, a partir de uma orientação estratégica deliberada, conseguiram inserir-se competitivamente e extrair recursos da economia mundial.

Segundo OHMAE (2000: 84), a explicação desse fenômeno reside no fato de que esses estados regionais atuam como unidades econômicas – e não políticas –, o que lhes permite adotar uma orientação essencialmente ligada à lógica da economia global. Seu tamanho médio, ao mesmo tempo em que se constitui em um mercado atraente para as grandes marcas de bens de consumo, permite ganhos com as denominadas “economias de serviços”,⁴ tais como infra-estrutura de comunicações, de transportes e dos serviços profissionais necessários a esse tipo de inserção internacional. Nessa perspectiva, a escala eficiente seria propiciada pelos níveis regional e local, e não pela esfera nacional.

Outros autores atribuem o fato das cidades e regiões estarem se transformando cada vez mais nos agentes críticos do desenvolvimento econômico à sua maior capacidade de

⁴ Tais economias de serviços referem-se aos custos com propaganda, vendas, serviços de assistência técnica e pesquisa de mercado, entre outros, e são calculadas a partir da comparação entre os custos relativos à realização desse serviço na região frente à possibilidade de aplicá-los a todo o país.

adaptação às condições mutantes dos mercados, da tecnologia e da cultura.⁵ Essa maior flexibilidade estimula a adoção de uma nova postura orientada para a busca de alternativas de crescimento econômico e de bem-estar, o que facilita o desenvolvimento de projetos assentados em novas bases, assim como a realização de iniciativas envolvendo a atração de novos investimentos, a negociação com empresas nacionais e corporações multinacionais e a articulação de parcerias com universidades e com organizações não governamentais, entre outras.

O Vale do Silício, na Califórnia, constitui exemplo emblemático desse fenômeno. Além deste, são ilustrativas as regiões de San Diego-Tijuana, de Orange County e Bay Area de San Francisco, também na Califórnia, e do Arizona, Texas e Colorado, no oeste americano. Na Alemanha, tem-se as regiões da Bavária e de Baden-Württemberg, no alto Reno. Na França, a região de Rhône-Alps, centrada em Lyon e, ainda, a de Languedoc-Roussillon, centrada em Toulouse. Observam-se, ainda, Silicon Glen na Escócia, uma aglomeração eletrônica na Irlanda e alguns empreendimentos recentes em Bari, no sul da Itália e em Málaga e Sevilha, na Espanha.⁶

Porém, as experiências mais impactantes são as dos países asiáticos recém industrializados - tais como Coreia do Sul, Taiwan, Hong Kong, Cingapura e Malásia -, por terem evoluído de um modelo agrícola tradicional para uma economia de elevada competitividade baseada em setores eletrônicos fortes. Na maioria dos casos, o dinamismo teve início em uma localidade e foi-se estendendo para outras, configurando regiões mais ampliadas e, muitas vezes, regiões transnacionais. O caso do sudeste asiático demonstra como a economia de Hong Kong foi-se expandindo para fora, envolvendo primeiramente Shenzhen e depois, Zhuhai, Amoy e Guangzhou.⁷ Conforme observa OHMAE (2000),

“As autoridades chinesas parecem ter captado a mensagem, ao menos em parte. Elas já expandiram o conceito de zona econômica especial, que tem funcionado tão bem em Shenzhen e Xangai, para quatorze outras áreas, muitas delas no interior. Um desses projetos, em Yunnan, tornar-se-á uma zona econômica transnacional que abrangerá o Laos e o Vietnã.”

⁵ CASTELLS, Manuel e HALL, Peter (1996).

⁶ Ver, a respeito, CASTELLS, Manuel, HALL, Peter (1996) e OHMAE, Kenichi (2000).

⁷ OHMAE, Kenichi (2000).

O desempenho extraordinário de alguns desses países de menor expressão econômica – tais como Malásia e Tailândia – merece maior atenção na medida em que lhes permitiu superar o Brasil no ranking de fornecedores dos Estados Unidos, principal mercado externo individual deste país. E o que é mais grave: a perda de competitividade relativa dos principais produtos brasileiros de exportação no mercado norte-americano, evidenciada na concorrência com esses países - assim como com a China e com o México –, ocorreu justamente num período de crescimento sustentado da economia norte-americana que durou nove anos.⁸

O desenvolvimento recente de Penang, pequena ilha situada próxima a Cingapura, ao largo da península de Málaca, demonstra as novas possibilidades abertas para a inserção de estados subnacionais no comércio internacional. Nos últimos trinta anos, esse estado malaio evoluiu de uma situação atrasada para a de base industrial mundial para indústrias eletrônicas de alta tecnologia.⁹ Embora sua economia fosse muito menor que a de Cingapura, seu principal concorrente,¹⁰ este Estado foi capaz de criar um ambiente favorável à implantação de novos empreendimentos industriais,¹¹ de tal forma que sua zona de livre comércio abriga algumas das maiores marcas da indústria global de eletrônicos. Como resultado, logrou sustentar um ritmo de crescimento da ordem de 50% em quatro anos e apresentar um produto interno bruto per capita cerca de 15% acima do nacional. (OHMAE, 1999.)

⁸ Entrevista com o Embaixador Rubens Antonio Barbosa, Revista Brasileira de Comércio Exterior. Out/dez 1999. Além dos argumentos apresentados pelo embaixador brasileiro, a entrevistadora Linda Goulart menciona estudo realizado pela Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior – FUNCEX, que demonstra como o Brasil perdeu posição no mercado americano ao longo da década: enquanto em 1993 o país exportava o equivalente a 1,29% das importações americanas, em 1997 o *market share* havia se reduzido para 1,11%, o que representou perda de receita da ordem de US\$1,6 bilhão.

⁹ Com o objetivo de enfrentar uma séria situação de desemprego⁹ ocorrida a partir do início da década de 70, o governo local adotou uma estratégia que visava a implantação de indústrias de mão-de-obra intensiva e voltadas para as exportações: daí sua opção pela eletrônica. Primeiramente, instalou uma fábrica própria de produtos eletrônicos; em sequência, constituiu uma zona industrial livre para atrair multinacionais.

¹⁰ Em 1994, a economia de Cingapura era quase treze vezes maior do que a de Penang e sua população mais de três vezes menor. Asian Wall Street Journal, 1994. (Texto reproduzido em OHMAE, Kenicchi, 1999, Apêndice C.)

¹¹ Penang investiu muito em capacitação de pessoal, principalmente em informática e automação programável. Oferecia, também, boa infra-estrutura, incentivos governamentais aos investimentos e indústrias de apoio para as empresas de alta tecnologia e custos inferiores de mão-de-obra. Além destas, apresentava também outras vantagens, caracterizadas por fatores econômicos e sociais intangíveis, que incluíam uma população de etnia chinesa (mais parecida com os norte-americanos, pela predisposição ao trabalho), alta

A própria China tem atuado como uma federação de regiões com autonomia econômica que fecham seus próprios negócios. Exceção feita aos setores de geração de energia elétrica, telecomunicações e transporte aéreo, as vinte e sete regiões da China dispõem de total liberdade para definir e implantar projetos de desenvolvimento industrial, inclusive no que respeita à negociação com agências de desenvolvimento multilaterais e corporações multinacionais. Esse modelo – que tem sido utilizado principalmente para atrair investimentos e know how estrangeiros, assim como viabilizar o desenvolvimento da infraestrutura –, está sendo considerado por outros países como Filipinas, Vietnã e Índia.

Esses novos desenvolvimentos, entretanto, não ocorreram de forma espontânea. De alguma forma, resultaram de um esforço deliberado de atores públicos e privados que, confrontados pelas profundas transformações que começaram a afetar a sociedade, a economia e o território, procuraram compreender as características do momento econômico e atuar no sentido de criar as condições para viabilizar a inserção de suas economias no mercado global, adotando iniciativas capazes de deflagrar um novo impulso de desenvolvimento econômico nos níveis regional e local.

Partindo da compreensão de que os processos produtivos da nova economia dependem cada vez mais de informação e tecnologia ¹² - e cada vez menos do custo do trabalho e da matéria prima (exceção feita, até o momento, às fontes não renováveis de energia) – esses esforços foram direcionados para o desenvolvimento de novas indústrias tecnologicamente avançadas.

Os denominados *technopoles*, ou pólos tecnológicos, surgiram nesse contexto, como novos espaços planejados para produzir a base material necessária para o desenvolvimento de uma

qualidade da mão-de-obra, criatividade e orientação internacional. Asian Wall Street Journal, 1994. (Texto reproduzido em OHMAE, Kenicchi, 1999, Apêndice C.)

¹² Segundo CASTELLS e HALL (1996:4 -5), as tecnologias da informação constituem elementos críticos na nova economia em, pelo menos, três aspectos: Primeiro, porque ao mesmo tempo em que constituem a base material para a integração dos processos econômicos, permitem que esses mesmos processos sejam organizados com a flexibilidade exigida por uma demanda sempre mutante. Segundo, porque os setores industriais produtores de novas tecnologias atuam como os alavancas de crescimento para países e regiões em

indústria tecnologicamente inovadora nos planos regional e local. Caracterizam-se pela implantação de setores industriais tecnologicamente inovadores, pela utilização generalizada de novas tecnologias e também pela relação de interdependência que estabelecem - em termos de inputs e de mercados - com a economia global.

Esse novo impulso industrial, no entanto, não surge exclusivamente nesses pólos tecnológicos. Ao contrário, a geração atual de alta tecnologia e inovação tem ocorrido mais frequentemente nos espaços das antigas metrópoles que mantiveram sua posição de liderança tecnológica - tais como Paris, Londres e Tóquio - ou, ainda, daquelas que recentemente alcançaram novo status em termos de avanço tecnológico e industrial, como é o caso de Los Angeles e Munique.¹³

Essas metrópoles, ao associarem estruturas sociais, institucionais, organizacionais, econômicas e territoriais, acabaram criando as condições para a geração e aplicação contínua de tecnologia, de tal forma que o processo de produção resulta da capacidade sinérgica que se estabelece entre todas as unidades envolvidas. Esse fenômeno, extremamente complexo, deu origem ao conceito de *milieu of innovation* - ou ambientes de inovação -, cuja criação tem sido considerada de tal forma crítica para o desenvolvimento regional e local que acabou se transformando em um elemento de prestígio político e social.

A maior parte dessas iniciativas - que parecem ter-se transformado em uma característica-chave do desenvolvimento econômico em todo o mundo - tem-se estabelecido a partir de várias formas de cooperação e parceria entre os setores público e privado. Podem ser promovidas pelos governos central, regional ou local, frequentemente em associação com universidades e empresas privadas. Em muitos casos, envolvem, também, organizações sem fins lucrativos como universidades ou centros de pesquisa.

desenvolvimento e terceiro, porque a economia global requer que todos os setores sejam capazes de utilizar essa base tecnológica.

¹³ CASTELLS e HALL (1996:9).

Desta forma, é possível afirmar que a cooperação Estado – setor privado constitui, atualmente, um novo núcleo de dinamismo que caracteriza o Estado capitalista maduro. Nessa perspectiva, o resultado – positivo ou negativo – dos novos empreendimentos depende da capacidade do Estado nacional, regional ou local ¹⁴ mediar a sua presença, ao lado das empresas privadas, na promoção do desenvolvimento tecnológico e da inovação. Para CASTELLS e HALL (1996:228-229), especialmente neste campo, o Estado tem cumprido um papel específico e relevante:

“no final do século XX, o estado interveio constantemente no desenvolvimento tecnológico, de várias formas e com vários graus de sucesso.(...) Esses modelos são particularmente evidentes nos casos dos denominados estados desenvolvimentistas (...) do Japão e dos quatro tigres do leste asiático (Cingapura, Hong Kong, Taiwan, República da Coreia). Mas em diferente medida eles são também típicos de muitos países avançados, onde os governos nacionais sustentam projetos de alta tecnologia por razões de defesa nacional ou de prestígio nacional.”

De acordo com esses autores, mesmo as experiências geradas exclusivamente pelo setor privado, com base no modelo do livre empreendimento, como é o caso do Vale do Silício, foram apoiadas de alguma forma pelo Estado. Nesse caso específico, o suporte estatal se deu nos primeiros anos de funcionamento do vasto complexo industrial, através de sua contratação pelo governo norte-americano para a prestação de serviços na área da defesa. ¹⁵

Outro aspecto interessante desse fenômeno é que os casos de intervenção exclusivamente estatal tendem a não serem bem sucedidos como projetos de desenvolvimento regional, por não conseguirem estabelecer conexões e sinergia entre centros de geração de pesquisa e tecnologia e destes com o sistema produtivo. Isto porque a rigidez das hierarquias dos institutos governamentais - especialmente os ligados à área da defesa – impede a livre circulação de idéias, assim como o relacionamento aberto com a livre iniciativa.

¹⁴ No campo específico da pesquisa e desenvolvimento, o papel de fomento de iniciativas de longo prazo é particularmente crítico nos casos em que a larga escala e alto risco dificultam a sua realização pela iniciativa privada.

¹⁵ Esse suporte estatal foi fundamental para o rápido desenvolvimento tecnológico até porque dele resultou o coeficiente preço/desempenho da indústria de semicondutores, fator decisivo para seu sucesso competitivo no mercado global. CASTELLS e HALL (1996:229).

O Caso de Tsukuba,¹⁶ no Japão, ilustra bem como um empreendimento governamental de grandes proporções, isolado do setor produtivo, durante mais de trinta anos dificultou a comunicação entre os institutos públicos, a universidade e as empresas privadas, impedindo, desta forma, a geração de *joint ventures* e de outras iniciativas de ponta no setor produtivo.

A Reação dos Estados Brasileiros

Também no Brasil o momento de transição estratégica iniciado pelo governo Federal tem aberto maior espaço de atuação para os níveis subnacionais de governo. Se, de um lado, a redução do campo de ação do Estado nacional – intensificada pelos processos de desregulamentação e privatização – foi acompanhada por uma maior ênfase no desempenho do setor privado como agente propulsor do desenvolvimento econômico, de outro exigiu algum tipo de ação estratégica dos governos subnacionais no sentido de garantir sua própria sobrevivência, numa situação econômica adversa.

Num primeiro momento, a reação dos estados brasileiros a essa nova situação deu-se através de uma acirrada competição pela atração de novos investimentos, nacionais e estrangeiros através da elevação das vantagens relativas de seus territórios, o que envolveu iniciativas como a redução de seus níveis salariais, a eliminação das regulamentações dos seus mercados de trabalho ou, ainda, a redução de suas cargas fiscais.

Embora essa prática de guerra fiscal entre estados já tenha ocorrido no Brasil em períodos anteriores,¹⁷ o que se observa de novo é a intensificação desse fenômeno no quadro do

¹⁶ Tsukuba foi a primeira grande iniciativa do governo japonês voltada para a construção de uma cidade científica. Foi concebida em 1960, a partir de iniciativa exclusivamente governamental, sem nenhuma ligação territorial com a produção. Embora abrigue importantes institutos nacionais de pesquisa, como, por exemplo, a *National Space Agency of Japan - NASDA*, enfrentou, desde o início, problemas causados pela excessiva rigidez institucional das agências governamentais japonesas. Sua principal dificuldade é a de estabelecer interação entre a pesquisa pública, os estabelecimentos científicos e as empresas privadas e, portanto, de gerar iniciativas de *joint ventures* e de atividades e empresas inovadoras capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico. Ao privilegiar grandes projetos em detrimento de pesquisas de base e aplicadas, Tsukuba deixa de atuar como dinamizador do desenvolvimento das indústrias locais. CASTELLS e HALL (1996:71-72).

¹⁷ A ocorrência de guerras fiscais entre os estados da Federação brasileira teve início a partir da reforma tributária de 1966, com a instituição do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias – ICM. A inexistência de regras para concessão de incentivos relativos a esse imposto possibilitou sua utilização como importante

avanço da globalização da economia, a partir do início da década de 90.¹⁸ Independentemente de uma avaliação mais aprofundada a respeito de seus impactos na Federação¹⁹ e de suas implicações para a estabilidade orçamentária dos próprios estados envolvidos,²⁰ é importante ressaltar que esse fenômeno de *guerra fiscal* reproduziu, de certa forma, o mesmo tipo de competição que ocorre atualmente entre países, regiões e localidades no ambiente internacional desregulado e globalizado.

Constitui, portanto, exemplo emblemático da assunção de uma nova postura pró-ativa por parte de muitos governos estaduais brasileiros, que consistiu em conceder benefícios direcionados para o fomento da industrialização, seja garantindo estabilidade institucional e infra-estrutura econômica e social, seja concedendo incentivos fiscais. Ao tomarem essa iniciativa, os governos subnacionais, além de buscarem soluções para estimular o crescimento de suas economias e superar suas dificuldades econômicas, financeiras e sociais, estavam também tentando estabelecer uma relação de menor dependência com relação ao governo Federal.

Do Ceará ao Rio Grande do Sul²¹ emergiram iniciativas nessa direção impulsionadas pela necessidade de enfrentamento de uma situação de grave restrição orçamentária no plano estadual agravada por uma conjuntura de crise nacional configurada pelo quadro recessivo

instrumento de indução à industrialização dos estados por meio da atração de indústrias para seu território. Essas iniciativas foram inibidas com a Lei Complementar nº 24, de 07/01/1975, que instituiu o CONFAZ - fórum composto pelos secretários da Fazenda dos estados. Ao estabelecer a unanimidade como regra para a aprovação de qualquer benefício no âmbito desse imposto, esse colegiado funcionou efetivamente no sentido de reduzir a autonomia dos estados na concessão de incentivos fiscais até a derrocada do regime militar.

¹⁸ Embora as pressões globalizantes tenham suscitado práticas competitivas a partir do final da década de 70 e início da década de 80, mesmo sob a vigência da Lei Complementar nº 24, foi a partir de 1988 – e sobretudo na década de 90 – que esse fenômeno se intensificou. Isto porque a Constituição Federal de 1988, ao criar o novo Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, não regulamentou a sua utilização pelos estados, abrindo novamente a possibilidade de sua instrumentalização na forma de política industrial.

¹⁹ Sobre as consequências da guerra fiscal na Federação brasileira, ver:

FIORI, José Luís (1999), PRADO, Sérgio e CAVALCANTI, Carlos Eduardo Gonçalves ((1999).

²⁰ A respeito do papel desempenhado pelos governos estaduais na indução do investimento, ver:

estados de Ceará, Bahia e Minas Gerais: RODRIGUES, Denise Andrade (2001);

Minas Gerais: OLIVEIRA, Fabrício Augusto e DUARTE FILHO, Francisco Carvalho;

Rio de Janeiro: CAVALCANTI, Carlos Eduardo e

Paraná: CASTRO, Demian.

²¹ No caso dos estados menos desenvolvidos, tais como Ceará e Bahia, entre outros, esse tipo de atuação foi viabilizado graças aos investimentos maciços em infra-estrutura promovidos pelo Governo Federal através do II PND, que asseguraram as condições mínimas para que eles pudessem competir com os estados mais ricos da federação pela atração de novos investimentos produtivos privados.

da economia brasileira, pelo esgotamento das fontes de financiamento internas e externas e pelo corte dos investimentos federais nos estados, a partir da segunda metade da década de 80.

Frente à impossibilidade de obter apoio financeiro da União – e dada a inexistência de incentivos que favorecessem práticas cooperativas entre os entes federativos -, coube a cada estado sair da inércia provocada por um longo período de baixo crescimento e desenvolver a sua própria estratégia de indução e atração de novos investimentos, orientada pelos novos parâmetros internacionais de produtividade e competitividade e também para a potencialização de todos os recursos disponíveis nos planos legal, institucional, físico, financeiro, político e social.

A reedição do fenômeno da guerra fiscal como estratégia de inserção na economia global ocorreu no início dos anos 90, a partir da iniciativa do Estado do Espírito Santo que, com o objetivo de incentivar a utilização de seus portos, concedeu benefícios para a importação de mercadorias. A partir de então registraram-se sucessivas experiências, em vários estados, quais sejam Ceará, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás, Bahia, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.²² Embora todas essas iniciativas estivessem baseadas na utilização do ICMS como recurso para a indução e promoção do desenvolvimento regional, elas foram muito diferenciadas quanto à orientação, às formas adotadas e aos resultados alcançados.

O Estado do Rio de Janeiro, por exemplo, adotou uma postura reservada na concessão de incentivos fiscais, tendo optado por acatar as regras do CONFAZ no decorrer dos anos 80 e também no início dos anos 90. Em 1994, entretanto, assumiu um comportamento mais agressivo - que consistiu na dilação do prazo de pagamento do ICMS por cinco anos -, para

²² Para fins de ilustração, cabe mencionar alguns programas de benefícios adotados por esses estados: Ceará: Programa de Atração de Investimentos Industriais, PROVIN-FDI; Mato Grosso: Programa de Desenvolvimento Industrial-PRODEI; Mato Grosso do Sul: Fundo do Programa de Desenvolvimento Industrial – F-PDI; Goiás: PRONORDESTE-FUNAGRI, FUNDESTE; Bahia: Programa de Desenvolvimento da Bahia – PROBAHIA; Minas Gerais: Programa PRÓ-INDÚSTRIA; Rio de Janeiro: dilação do prazo de pagamento do ICMS, FUNDES; São Paulo: Fundo de Apoio ao Contribuinte – FUNAC; Paraná: Programa de Estímulos ao Investimento Produtivo – PROIN-FDE; Santa Catarina: Programa de Desenvolvimento da

tentar segurar um importante investimento da Brahma. Tendo sido interpelado judicialmente pelo Estado de São Paulo ²³ e com o objetivo de se resguardar de novas interpelações, o Estado do Rio de Janeiro desiste da contenda jurídica e constitui um fundo de financiamento para apoiar os investimentos do setor privado, à semelhança dos adotados pelos Estados de Minas Gerais, Paraná e Rio Grande do Sul.

Já o Estado de Minas Gerais acabou desenvolvendo uma sofisticada política industrial direcionada para explorar suas potencialidades e promover sua inserção na nova ordem econômica mundial. Partindo de um programa inicial voltado para o financiamento do capital de giro das empresas, o Pró-indústria (1989), o governo mineiro evoluiu, gradativamente, em vários sentidos, a saber: a partir de 1993 passou a incorporar critérios de seletividade para a aprovação de projetos de acordo com sua vinculação a setores predefinidos como de interesse estratégico; com a criação do Proim, também nesse ano, definiu critérios para a aprovação dos projetos que se candidatassem para o financiamento de investimentos fixos e com a criação do fundo Find, em 1994, que incorporou os dois programas anteriores, consolidou todo o processo, adquirindo *status* de unidade orçamentária, com dotação de recursos e autonomia para administrá-los.

O interessante neste caso é observar como o governo de Minas Gerais assumiu o papel de orientar o processo de industrialização com vistas à inserção competitiva de sua economia na nova etapa do desenvolvimento capitalista ²⁴ e como desenvolveu estratégias claras de elevação da quantidade e da qualidade dos incentivos e dos subsídios concedidos, assim como de transformação de seus instrumentos fiscais em fundos oficiais de financiamento.

Empresa Catarinenese-FADESC, Programa Bom Emprego Fiscal e Programa Parceria Fiscal; Rio Grande do Sul: Fundo Operação Empresa- FUNDOPEM.

²³ Através de ação direta de inconstitucionalidade, o Estado de São Paulo logrou suspender os benefícios concedidos pelo Rio de Janeiro através da Lei 2.273/94, que havia instituído um importante programa de incentivo fiscal.

²⁴ A estratégia adotada para a reformulação da política de incentivos fiscais a partir de 1994 encontra-se descrita no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI do governo estadual, publicado em 1995 (Minas Gerais, 1995). Partindo de uma avaliação positiva das potencialidades do Estado para aprofundar e sustentar o seu processo de industrialização, assim como da identificação dos desafios enfrentados nos cenários nacional e internacional, o governo estadual assume o papel de orientar o processo de industrialização visando à integração da economia mineira nesse novo contexto. Para tanto, conjuga o compromisso com os princípios de competitividade, produtividade e de exploração do potencial econômico do estado com ações integradas nas áreas social, ambiental e regional tendo em vista a finalidade de promover o desenvolvimento sustentado do Estado.

Com essas iniciativas, conseguiu evoluir de um programa de natureza eminentemente fiscal e financeira para um conteúdo nitidamente financeiro, assim como logrou converter sua política de incentivos num importante instrumento de modernização tecnológica e de aumento e diversificação da estrutura industrial do Estado.

A Estratégia paulista

A posição do Estado de São Paulo na guerra fiscal, entretanto, sempre foi muito mais delicada pelo fato de ser restringida pela sua própria posição de principal centro dinâmico industrial do país. Essa condição de hegemonia tem impedido a adoção de uma prática competitiva similar à dos demais estados na medida em que não permite discriminar alguns novos investimentos em detrimento de empresas já existentes e que produzem itens similares. Se isto fosse feito, comprometeria a competitividade das demais. Assim sendo, sua força no jogo competitivo sempre se apoiou no fato de se constituir em um núcleo industrial privilegiado para a instalação e expansão de empresas tendo em vista a sua imensa rede de produção industrial, comercial e de serviços, assim como de infra-estrutura econômica e social.

Além disso, o governo paulista tem adotado uma estratégia de combate à guerra fiscal e de não concessão de incentivos ilegais. Para tanto, tem-se utilizado de dois instrumentos básicos, a saber: a ação direta de inconstitucionalidade – ADIN e o mecanismo de glosar créditos de distribuidores paulistas de produtos de outros estados que recebem benefício fiscal, com base na Lei 24/1975, que regulamenta a questão dos incentivos fiscais.

Um exemplo dessa estratégia foi sua iniciativa de interpelação judicial contra o Estado do Rio de Janeiro, em 1994, em razão deste ter instituído a dilação do prazo de pagamento do ICMS por cinco anos para não perder um vultuoso investimento de Brahma. Através de ação direta de inconstitucionalidade - ADIN, o Estado de São Paulo conseguiu suspender os incentivos concedidos por aquele Estado através da Lei nº 2.273/94.

Além desta, o governo paulista conseguiu também uma liminar, em ADIN, em junho de 2000, contra o programa Estadual de desenvolvimento da Mineração, da Metalurgia e da Transformação do Cobre – PROCOBRE, do Governo da Bahia. E mais recentemente, em fevereiro de 2001, conseguiu outra liminar do Supremo Tribunal Federal, aprovada por unanimidade, concedida também em ADIN, que suspendeu a redução dos impostos que o governo do Paraná havia instituído por decreto, em 1996, para atrair novos investimentos.

No momento atual, o Estado de São Paulo aguarda outras ações semelhantes em análise no Supremo Tribunal Federal, contra os Estados do Espírito Santo, Goiás e Distrito Federal . Reforçado na sua posição pelo fato da última liminar ter sido aprovada por unanimidade pelo Supremo Tribunal Federal – que demonstra a legitimidade jurídica da causa -, o governo paulista anunciou recentemente que deverá entrar com mais quatro ações diretas de inconstitucionalidade contra os Estados de Goiás, Rio Grande do sul, Minas Gerais e Mato Grosso do Sul, questionando os incentivos ilegais concedidos e suas conseqüências.

Considerando que esta decisão abre jurisprudência para que outros estados possam evitar a guerra fiscal, o governador em exercício de São Paulo, Geraldo Alckmin ²⁵ trabalha com a perspectiva de modificação do cenário econômico de alguns estados, com o restabelecimento do respeito ao Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ e com a redução de novos conflitos federativos baseados em disputas fiscais.

Embora a estratégia adotada pelo governo paulista tenha sempre se caracterizado por uma atitude de repúdio e de denúncia à prática da guerra fiscal, cabe aqui ressaltar que esta postura, entretanto, não impediu a adoção de iniciativas pontuais de concessão de benefícios, em episódios muito localizados. Em 1995, por exemplo, o Estado de São Paulo promoveu a redução do ICMS para automóveis de 17% para 12%, o que obrigou outros estados, como o Paraná, a fazer o mesmo. Também a disputa travada com os Estados de Minas Gerais e de Santa Catarina, em 1996, para atrair a implantação da fábrica da Mercedes-Benz, ilustra bem esse tipo de ação reativa do governo paulista frente às

²⁵ Artigo intitulado *São Paulo vai Contestar mais Benefícios Fiscais*, publicado no jornal “O Estado de São Paulo” de 17 de fevereiro de 2001.

crescentes perdas de arrecadação que lhe vinham sendo impostas pela atuação competitiva de outros estados no campo fiscal.²⁶

A Importância do MERCOSUL para a Economia Paulista

Se a grande novidade configurada pelo atual contexto internacional para um Estado com a expressão econômica de São Paulo consistiu na abertura da possibilidade de explorar as oportunidades propiciadas pela economia global, este novo universo de atuação apresentou, ao mesmo tempo, importantes e renovados desafios ao governo estadual.

Além de estabelecer novos padrões de produtividade e competitividade - envolvendo disputas com outros países e mesmo com outros estados brasileiros pela atração de novos investimentos -, a dinâmica de inserção competitiva das economias regionais no novo contexto econômico tem suscitado, também, a necessidade de melhorar a qualidade das exportações.²⁷ Nesta última década, a evolução do processo de integração regional com o MERCOSUL revelou-se extremamente relevante para o desenvolvimento da economia paulista economia nestes dois aspectos.

Primeiramente, porque o mercado consumidor brasileiro, ampliado pelo MERCOSUL, passou a funcionar como fator de atração de grupos econômicos estrangeiros para o

²⁶ Considerando o elevado montante dos investimentos iniciais destinados à implantação da fábrica da Mercedes Benz - da ordem de US\$ 400 milhões -, o Estado de São Paulo constituiu, no início de 1996, um poderoso mecanismo de benefícios que se propunha a viabilizar o seu Programa Estadual de Desenvolvimento Industrial. Com essa medida, criou as condições necessárias para que o Município de Campinas pudesse competir em igualdade de condições com os demais municípios e estados envolvidos na disputa, a saber: Município de Juiz de Fora, em Minas Gerais e Município de Joinville, em Santa Catarina.

²⁷ O baixo valor agregado das exportações nacionais, assim como a sua excessiva diferenciação frente a mercados pouco dinâmicos tem suscitado críticas ao Governo Federal e demandas pela implantação de políticas setoriais voltadas para o desenvolvimento da estrutura industrial e da pauta de exportações, de modo a intensificar a exportação de manufaturados e a modificar a pauta importada pela substituição das importações. As principais críticas ao Governo Federal referem-se: (a) à falta de suporte efetivo às exportações, nos moldes das políticas desenvolvidas por quase todos os países e (b) ao tratamento tributário dispensado ao comércio exterior, que tem suscitado discordâncias entre o Secretário da Receita Federal e o Ministro do Desenvolvimento. A recente iniciativa de transformação da Câmara de Comércio Exterior - CAMEX em um Conselho de Comércio Exterior deve resolver essa disputa na medida em que as decisões sobre alíquotas dos impostos de importação e exportação passam a ser de competência desse novo órgão integrado pelos Ministérios do Desenvolvimento, da Fazenda e das Relações Exteriores. E também o discurso do novo Chanceler Celso Lafer, no sentido de transformar o Itamaraty numa agência moderna de política comercial e de promoção das exportações revela uma maior preocupação do Governo Federal com esta questão.

território do Estado de São Paulo, tendo em vista sua posição privilegiada como principal base industrial, comercial e de serviços do país. Conforme já mencionado no capítulo anterior, esta dinâmica revelou um processo de internacionalização do controle patrimonial da indústria paulista,²⁸ com visíveis efeitos no desempenho econômico do Estado em termos de inovação e de exportação.²⁹ Depois, porque o MERCOSUL revelou-se como um importante fator de estímulo às exportações paulistas, notadamente a partir de janeiro de 1995, quando entra em pleno funcionamento.

A importância das exportações do Estado de São Paulo no cenário nacional - demonstrada por uma recente pesquisa sobre os impactos, para os estados e regiões brasileiras, da integração do Brasil aos diferentes blocos comerciais existentes ou em formação³⁰ -, pode ser sintetizada por quatro indicadores, conforme segue:

- no período de 1997 a 1999 o Estado de São Paulo respondeu por quase 40% das exportações totais brasileiras;
- metade do que o Brasil exporta para o MERCOSUL é produzido em São Paulo, assim como 40% das vendas para o NAFTA e quase 60% do que foi destinado ao restante da ALCA.

Embora o Estado de São Paulo tenha apresentado um desempenho exportador considerável, correspondente a metade das exportações brasileiras, seu percentual de vendas ao exterior restringe-se a pouco mais de 5% de seu PIB. Isto significa que de cada R\$ 10,00 exportados pela economia paulista, R\$9,00 destinam-se para outros estados e apenas R\$1,00 para o mercado externo. Esses dados têm chamado a atenção de muitos analistas para o potencial exportador da economia paulista, relativamente pouco explorado.

²⁸ Embora em 1999 apenas 2,2% do total das indústrias estivesse sob controle do capital estrangeiro, estas respondiam pela geração de 37% do valor adicionado total das indústrias do Estado de São Paulo.

²⁹ Considerando que tais empresas são, preponderantemente, de grande porte, são também as que apresentam maior índice de inovação. BRANCO (1999:115) Além disto, como estão inseridas na categoria de "capital controlador estrangeiro ou misto", tendem a ser mais exportadoras do que as nacionais. PAULINO e MONTORO (1999:86).

³⁰ Trata-se de estudo realizado pelos economistas Eduardo Haddad e Fernando Perrobelli, da Universidade São Paulo - USP, divulgado no site do Portal Global 21 (www.global21.com.br).

O MERCOSUL emerge, neste contexto, como um importante mercado para a indústria do Estado de São Paulo. Os resultados de pesquisa realizada por PECHT (2001) sobre a integração econômica e o comércio exterior regional do Estado de São Paulo com os países do MERCOSUL demonstram os resultados extraordinários alcançados logo no seu início.

Enquanto no começo dos anos 90, a participação desses países alcançava 9,9% do total do intercâmbio comercial paulista com o exterior, este percentual evolui para 17,4% em 1997, conforme demonstra a Tabela 1 (Anexo 1).³¹

De acordo com esta pesquisa, as vantagens da integração da economia paulista com o MERCOSUL são expressivas. Além de promover um grande estímulo ao mercado regional, as próprias características das relações de troca com esses países são favoráveis ao Estado de São Paulo: enquanto as exportações paulistas compõem-se prevalentemente de produtos manufaturados, suas importações concentram-se em produtos primários.³²

Também a composição do fluxo do comércio com os países do MERCOSUL revela resultados favoráveis para a economia paulista. Embora o Estado de São Paulo apresente uma tendência a registrar resultado deficitário em sua balança comercial com o exterior, essa relação com o MERCOSUL reflete uma tendência fortemente superavitária – demonstrada pela Tabela 2 (Anexo 4) –, que se mantém durante toda a década de 90, mesmo durante o período de crise que atinge seu ápice com a desvalorização do Real, em janeiro de 1999.

³¹ Segundo PECHT, Waldomiro (2000), em termos absolutos, o fluxo de comércio com os países do MERCOSUL evoluiu de um total de US\$ 2,2 bilhões, em 1991, para US\$ 7,7 bilhões, em 1997.

³² Esses aspectos são demonstrados por PECHT, Waldomiro (2000), da seguinte forma:

“A exportação de São Paulo para o MERCOSUL está, na sua quase totalidade, constituída de produtos manufaturados. Com efeito, considerando a classificação da Nomenclatura Comum do MERCOSUL – NCM (...), tem-se que as seções I, II, III e V – que compreendem animais vivos; produtos do reino vegetal; gorduras, óleos e ceras animais e vegetais; e produtos minerais – representaram menos de 1% do total exportado. No caso das importações, ao contrário, esses itens representaram 42% do total importado pelo Estado com origem no MERCOSUL.

As exportações do Estado para o MERCOSUL estão concentradas nas Seções XVII (material de transporte, com 35,9%), XVI (máquinas e aparelhos, material elétrico, etc, com 22,0%) e VI (produtos das indústrias químicas e conexas, com 9,3%). As principais importações estão concentradas nas Seções II (produtos do reino vegetal, com 15,9%), V (produtos minerais, 14,0%) e XVII (material de transporte, com 12,6%).”

Segundo PECHT (2001), a crise do MERCOSUL (1998-99), embora tenha afetado duramente as exportações brasileiras, impingiu perdas ainda maiores para a economia paulista,³³ elevando a taxa de desemprego e reduzindo os salários reais de sua população, o que contribuiu para agravar ainda mais o quadro recessivo da época. No início, as exportações paulistas registram uma pequena queda, de US\$ 4,8 bilhões em 1997 para US\$ 4,7 bilhões em 1998. Esse montante, porém, despenca para US\$ 3,5 bilhões em 1999, registrando uma perda de US\$ 1,2 bilhão, correspondente a 57% da redução total das exportações brasileiras para o MERCOSUL.

Embora o fluxo comercial entre os países do bloco tenha apresentado certa retração nos anos de 1998-99, a tendência já manifesta em 2000³⁴ é de retomada do dinamismo anterior, por vários motivos, além do forte interesse econômico do Estado de São Paulo. Primeiro, por constituir –se no projeto prioritário da política externa brasileira, conforme reiterado sucessivas vezes pelo presidente brasileiro e também pelo seu atual chanceler.

Uma segunda razão é dada pelo fato do bloco já ter demonstrado claramente o seu potencial, numa experiência altamente positiva, que durante oito anos apresentou um crescimento acelerado e ininterrupto de intercâmbio comercial e de negócios intra-zona. E, finalmente, pelo fato dos países que o compõem já estarem integrados por uma significativa rede de infraestrutura - sobretudo nas áreas de transportes, telecomunicações e energia, entre outras -, assim como por laços já constituídos de afinidades nos planos cultural, histórico, político e social.

³³ Além das exportações paulistas representarem uma parcela significativa das exportações brasileiras para o MERCOSUL – 57% em 1997 -, o fato de estarem concentradas em produtos manufaturados agrava ainda mais a situação na medida em que os seus efeitos multiplicadores sobre emprego e renda ficam também comprometidos. Segundo PECHT, Waldomiro (2001), esse fato é ilustrado pelos indicadores da FIESP integrantes da Tabela 3 (Anexo 5), que registram uma ligeira redução dos níveis da atividade industrial paulista em 1998 e uma queda acentuada em 1999, coincidindo com os impactos da crise nas exportações do Estado de São Paulo para o MERCOSUL no mesmo período, registrados na Tabela 2 (Anexo 4).

³⁴ Estimativas preliminares da Secex (MDIC) indicam um crescimento das exportações brasileiras para o MERCOSUL da ordem de 15,4% em 2000, relativamente a 1999. Essa evolução acompanha a expansão das

O Entrave Federativo

Os movimentos espontâneos de assunção de novas responsabilidades pelos governos estaduais reacenderam o debate a respeito da necessidade de revisão do atual modelo federativo brasileiro frente aos novos requisitos de autonomia. Embora o tema do federalismo não constitua objeto específico deste trabalho, é importante reconhecer que o perfil da Federação brasileira não se ajusta às necessidades e aos desafios apresentados pelo momento atual.³⁵

O processo de descentralização empreendido desde 1974 e consolidado na Constituição Federal de 1988 contrasta com a recente “recentralização” promovida pela União, configurando um processo conflitivo e ainda inconcluso. Além das dificuldades decorrentes das indefinições constitucionais existentes no campo da distribuição de competências,³⁶ assim como das distorções existentes na legislação fiscal, os governos estaduais estão cada vez mais cerceados por constrangimentos de ordem econômica³⁷ e pela ampliação dos tributos federais.

Mesmo nas áreas sociais, o recente processo de centralização dos recursos destinados ao financiamento de seus programas refletem uma contradição com a orientação do governo Federal que enfatiza a descentralização das atividades de prestação dos serviços urbanos e de atendimento às necessidades básicas da população, especialmente nas faixas de baixa

exportações brasileiras, que apresentaram um aumento de 16,4% no período de janeiro a novembro. PECHT, Waldomiro (2001).

³⁵ Os principais problemas inerentes ao federalismo brasileiro já foram abordados no primeiro capítulo deste trabalho. Para maior aprofundamento de sua dimensão fiscal, ver AFFONSO, José Roberto e SERRA, José (1999), AFFONSO, Rui de Britto (1995), FIORI, José Luís (1995), REZENDE, Fernando (1999). Quanto às suas distorções no campo político, ver ABRUCIO, Fernando e COSTA, Valeriano (1998), CAMARGO, Aspasia (1992), KUGELMAS, Eduardo e SOLA, Lourdes (1999); NATAL, Jorge (1996).

³⁶ Embora esta questão já tenha sido abordada no primeiro capítulo deste trabalho, cabe aqui lembrar que a Constituição Federal é centralizadora no campo das competências exclusivas e imprecisa e ambígua na definição das competências comuns e concorrentes: trinta funções concorrentes envolvem concomitantemente os três níveis de poder, cabendo à União a definição de normas gerais. Este tipo de imprecisão – que envolve o sistema de governo, a ordem jurídica e a legislação fiscal – caracteriza uma crise de competências e de identidade e estabelece uma disputa tributária entre as esferas de governo pelo controle da maior arrecadação e da menor faixa de despesas obrigatórias, o que agrava ainda mais os desequilíbrios fiscais.

³⁷ Embora esta questão já tenha sido abordada no item anterior, é importante relembrar que os estados enfrentam uma situação de “camisa de força” na gestão orçamentária configurada pelo compromisso das

renda. Também no campo político, o excessivo grau de desigualdade de representação dos estados no Congresso prejudica justamente os mais modernos, como é o caso do Estado de São Paulo.

Nesse sentido, as questões em discussão nos planos regional e local reproduzem, em grandes linhas, as tendências do atual debate internacional que enfatiza a autonomia dos entes federados como caminho para o revigoramento das federações. A qualidade da Federação passa a ser um aspecto vital para estados e municípios no sentido de que as suas regras de funcionamento não podem dificultar o desempenho econômico das unidades que a compõem na economia globalizada.³⁸

Se até há pouco tempo os estados representavam meras unidades administrativas da Federação brasileira, com a dinâmica imposta pela globalização passaram a ter que assumir a sua condição de ente político, com uma dimensão econômica e social e, ainda, um nível de interesse comum de sua comunidade. Embora na prática esse aumento do poder de intervenção dos governos estaduais já tenha se evidenciado, ainda não foi plenamente reconhecido nos planos jurídico-institucional, fiscal e mesmo político.

O debate sobre o federalismo representa uma questão estratégica para os governos estaduais pela possibilidade que abre para a revisão das bases do modelo brasileiro frente aos novos condicionantes impostos pela nova realidade nacional e internacional. O desempenho do novo papel configurado para o nível estadual de governo pressupõe uma nova concepção de autonomia, assim como uma clara distribuição de competências entre esferas de governo.

receitas públicas com três itens de despesa: salários dos ativos, pensões dos inativos e serviço da dívida, este último item decorrente da celebração de contrato de renegociação da dívida com o Governo Federal.

³⁸ Para uma recuperação do debate nacional e internacional sobre federalismo, ver:

- (a) os debates realizados na 1ª Conferência sobre Federalismo Cooperativo promovido pela Secretaria – Geral da Presidência da República e pela Secretaria de Assuntos Federativos da Presidência da República condensados na Revista Federalismo. Edição Especial nº 1. Brasília, DF, Setembro de 2000.
- (b) a publicação da Comissão Nacional para as Comemorações do V Centenário do Descobrimento do Brasil “Quem és tu, Federação? Rumos: Os caminhos do Brasil em Debate” Ano 1. Nº 2. Março-abril 1999.
- (c) os artigos publicados na revista *Fédérations: Le fédéralisme de par le monde, quoi de neuf*. Vol 1, nº1, nov 2000. Vol 1, nº 2, jan 2001. Publicação do Forum das Federações, disponível no respectivo site www.ciff.on.ca/ciff_html/research/bv1n1/bria_f.html
- (d) os papers apresentados em conferências e eventos internacionais sobre federalismo, realizados recentemente em diferentes países, disponíveis nesse mesmo site.

Considerando que o maior dinamismo da economia se reverte em aumento da arrecadação, a autonomia estadual emerge como condição tanto para uma atuação estratégica dos governos estaduais voltada para o desenvolvimento regional quanto para o enfrentamento da situação de restrição orçamentária do Estado.

Isto porque o aproveitamento das oportunidades propiciadas pela lógica global – conjugando a exploração adequada das condições existentes e o desenvolvimento de políticas voltadas para a criação e aprofundamento de vantagens competitivas³⁹ – depende da forma como o governo estadual e sua comunidade se recolocam não somente frente à economia global, mas também frente à federação e à democracia.

O Déficit Democrático

Tomando em consideração a natureza dos problemas que caracterizam a alardeada crise do federalismo brasileiro, verifica-se que as dificuldades enfrentadas pela sociedade brasileira relacionam-se diretamente com questões de maior complexidade, envolvendo a vasta extensão territorial do país, a existência de enormes desequilíbrios econômicos, políticos e sociais, intra e interregionais, o agravamento da questão social numa conjuntura de avanço do processo de democratização que fez emergir novos atores e interesses que demandam novas formas institucionais de participação e, por fim, a perspectiva federalista da Constituição Federal de 1988, frustrada até certo ponto pela inexistência de recursos políticos e institucionais capazes de promover a sua implementação.⁴⁰

³⁹ O conceito de vantagem competitiva adotado é o desenvolvido por Porter, Michael (1989:85-146). Nesta análise, o autor identifica atributos que modelam o ambiente no qual as empresas competem e que promovem a vantagem competitiva nacional, a saber: (a) condições de fatores de produção; (b) condições de demanda interna; (c) presença de indústrias abastecedoras e correlatas de apoio, internacionalmente competitivas, e (d) condições que governam a maneira pela qual as empresas são criadas, organizadas e dirigidas, acrescidas da natureza da rivalidade interna. Nesse quadro, uma variável final é o governo, cujo papel é tratado com destaque na medida em que pode exercer vital influência na moderna competição internacional. Para Porter, o papel real do governo na vantagem competitiva nacional está em influenciar esses quatro determinantes. Embora o enfoque desenvolvido pelo autor vislumbre perspectivas de atuação para o estado nacional, este trabalho considera possível sua aplicação pelas várias esferas de governo, que podem atuar isoladamente, dentro de suas competências, ou em parcerias inter-esferas e também com a sociedade.

⁴⁰ O descompasso entre a perspectiva federalista da Constituição Federal de 1988 e os recursos existentes para sua implementação é explorado por NATAL, Jorge (1994), em uma revisão da evolução histórica do federalismo brasileiro que enfatiza o aprofundamento de seus problemas no período pós-75.

A complexidade dessas questões demonstra que os problemas dos estados brasileiros não se resolvem somente com as reformas tributária e política, ainda em gestação. Embora relevantes, essas mudanças se revelam insuficientes para costurar um novo pacto capaz de incorporar os novos atores plasmados pela própria diversidade social, assim como de aperfeiçoar a Federação brasileira, no sentido de aproximá-la do conceito original de federalismo,⁴¹ fundamentado na autonomia e interdependência entre os entes federados.

Não se pode esquecer que a proposta descentralizante - manifesta durante todo o período da abertura política (1974-85) e da transição democrática (1985-89) - e também incorporada pelo texto constitucional - surgiu no Brasil associada a um forte clamor social por democratização e participação, represado durante vinte anos de regime autoritário. E que a valorização das instâncias regionais e locais de governo, vinculada a essa proposta, foi impulsionada por essas mesmas forças democratizantes, que vislumbravam a ampliação do campo de atuação dos estados não somente como uma forma de obtenção de ganhos de eficiência e efetividade, mas também como o caminho para a ampliação da fiscalização e do controle social dos cidadãos sobre as políticas públicas.

O importante aqui é ressaltar a existência de uma grande demanda social pelo estabelecimento de novas formas de associação entre desenvolvimento, democracia, e questão social. A vasta literatura existente sobre a questão federativa⁴² sugere que a Federação brasileira – assim como as várias esferas de poder que a compõem - estão requerendo um novo tipo de legitimidade, que depende de um esforço muito maior de construção de consensos e de cooperação capaz de ir além dos acordos entre elites políticas e empresariais regionais, ou seja, de caminhar no sentido de institucionalizar também os interesses coletivos.

⁴¹ Trata-se do referencial teórico adotado pela Federação norte-americana, desenvolvido por Madison, Hamilton e Jay, em “O Federalista”, que concebe o federalismo como uma forma de organização política que busca conciliar a autonomia dos estados com a constituição de um poder político federal na União. A fórmula “self rule plus shared rule”, enunciada por Elazar, constitui a sua melhor síntese. (ELAZAR, 1987:12)

⁴² Os principais problemas inerentes ao federalismo brasileiro já foram abordados no primeiro capítulo deste trabalho. Para maior aprofundamento de sua dimensão política, ver : ABRUCIO, Fernando e COSTA, Valeriano (1998), CAMARGO, Aspasia (1992), FIORI, José Luís (1995), KUGELMAS, Eduardo e SOLA, Lourdes (1999); NATAL, Jorge (1996).

Isto sugere um movimento de busca de maior sintonia com as expectativas e demandas sociais seja pela abertura de meios de interlocução com os segmentos envolvidos e afetados pelas decisões, seja pela forma de condução e administração do jogo de interesses ou ainda pela democratização do acesso aos produtos e serviços produzidos pelo Estado. No caso do Estado de São Paulo, que já possui uma rede complexa de prestação de serviços sociais, o vínculo com a sociedade é muito mais forte, o que reforça a necessidade de democratização da rede de relações existente entre o setor público e os cidadãos.

Embora a ação internacional dos estados federados se apresente como um imperativo de sobrevivência no atual mundo globalizado – até porque se os estados não internacionalizarem suas economias as organizações transnacionais virão competir no seu território -, o risco que se corre é o do esgarçamento das relações entre Estado e sociedade, assim como dos laços de solidariedade entre esferas de governo e entre regiões.

Na medida em que o momento econômico tende a promover a articulação das regiões diretamente com o exterior, pode ocorrer a prevalência dos interesses de grupos transnacionais sobre os da coletividade regional e local. O mesmo se aplica às relações entre entes federados, na medida em que a lógica da economia global, ao estimular a disputa entre esferas de governo e entre regiões, pode contribuir para elevar o grau de fragmentação sócio territorial. E também a própria cultura política brasileira, ao privilegiar a prática de acordos entre elites políticas e empresariais regionais, pode aumentar a distância já existente entre Estado e sociedade no Brasil.

Dado que tanto a descentralização política e fiscal quanto a nova possibilidade de inserção internacional podem se transformar em processos de concentração de poder e de riqueza, o principal desafio do Estado, em todos os seus níveis, parece ser não somente o de gerar vantagens competitivas capazes de alavancar o desenvolvimento, mas também – e sobretudo - o de estabelecer o equilíbrio necessário entre as forças envolvidas, de forma a garantir a qualidade dos processos de descentralização e de sua inserção competitiva na economia global.

Considerações Finais

A dinâmica do momento econômico atual tem promovido uma profunda transformação nas relações de poder em favor das instâncias regionais e locais de governo e de suas comunidades. Um novo pluralismo se estabelece na arena internacional, abrindo espaço para uma atuação quase autônoma dos estados regionais e locais, que passam a se constituir em novos atores políticos, econômicos e sociais.

Essa valorização da atuação das esferas subnacionais de governo decorre de um conjunto de razões. A primeira é a multiplicidade e a complexidade de questões que passam a ser de sua responsabilidade dado que, na atual conjuntura, o Estado nacional assume um papel eminentemente regulador e fiscalizador. Uma série de novos problemas – como desenvolvimento tecnológico e ambiental, entre outros –, somam-se a questões já existentes que se generalizam e adquirem uma nova dimensão, como a promoção do desenvolvimento, o acesso à educação e à saúde, o desemprego, a redução da pobreza, a segurança e o combate às drogas.

Porém, a questão central a demandar maior autonomia das instâncias subnacionais de governo é, sem dúvida, a sua necessidade de inserção competitiva na economia mundial. Cada vez mais o processo de desenvolvimento depende da forma como regiões e localidades se vinculam com o resto do mundo. Desenvolvimento tecnológico e inovação constituem um aspecto vital nesse processo: daí a importância das iniciativas voltadas para a constituição de ambientes de inovação, assim como de criação de outras vantagens competitivas capazes de atrair novos investimentos estrangeiros.

Experiências realizadas no plano internacional revelam que as iniciativas que envolvem formas diversas de cooperação entre os setores público e privado tendem a ser mais bem sucedidas não somente por conseguirem criar as condições necessárias para a geração de tecnologia, mas também por estabelecerem conexões e sinergia com o sistema produtivo.

No Brasil, a reedição do fenômeno da guerra fiscal entre estados federados reflete uma atitude estratégica de seus respectivos governos frente às pressões do novo momento econômico. Ao mesmo tempo, reacende o debate a respeito da inadequação do modelo federativo brasileiro, assim como da relação que se estabelece entre federalismo, democracia e descentralização.

Se o debate internacional identifica o modelo federativo como aquele que melhor se adequa aos princípios democráticos por conseguir conciliar unidade política e diversidade territorial de forma democrática (principalmente nos casos de grandes territórios marcados por elevado grau de heterogeneidade econômica e social), o caso brasileiro revela-se inadequado justamente por não conseguir refletir os princípios fundamentais desse modelo, notadamente no que se refere à questão da autonomia estadual.

Por outro lado, o próprio processo de descentralização constitui um enorme desafio se concebido não somente para a finalidade de promoção do desenvolvimento econômico regional e local, mas também como condição para a consolidação da democracia e redução das desigualdades sociais. Além disso, o processo de descentralização tem demandado maior responsabilidade pública (conforme atesta a recente Lei de Responsabilidade Fiscal), maior cooperação e negociação intergovernamental e maior clareza a respeito das possibilidades de ação estadual no novo ambiente globalizado.

Frente à força das pressões globalizantes, o Estado de São Paulo tem explorado sua posição de maior base industrial, comercial e de serviços do país, que o coloca como espaço privilegiado para a instalação de novos empreendimentos. Ao mesmo tempo, tem adotado uma estratégia de combate – mediante interpelação judicial – às iniciativas de concessão de incentivos ilegais por parte de outros estados.

As recentes liminares conseguidas do Supremo Tribunal Federal, principalmente em ADIN, ao mesmo tempo em que reforçaram a posição do governo paulista, estão criando jurisprudência, o que deverá inibir novas iniciativas de guerra fiscal por parte de outros estados e, possivelmente, também alterar as estratégias estaduais de atração de indústrias no

futuro. Além disso, algumas autoridades do governo paulista estão procurando deslocar o eixo da discussão no sentido de identificar a cobrança dos impostos sociais em cascata – e não a questão do ICMS - como o principal entrave ao crescimento econômico, o que poderá contribuir para fortalecer ainda mais o debate em curso sobre a reforma tributária.⁴³

Os desenvolvimentos recentes induzem à compreensão de que as possibilidades de atuação dos governos estaduais no plano internacional não se restringem à disputa fiscal. O caso do Estado de São Paulo, especificamente, demonstra que é possível vislumbrar outras formas de desenvolvimento de vantagens competitivas⁴⁴ para atração de investimentos diretos externos - IDE como estratégia de sobrevivência e de intensificação do dinamismo de sua economia.

Além da guerra fiscal e da reforma tributária, o debate atual – principalmente no meio empresarial – tem enfatizado a importância de outros aspectos da atuação do Estado, tais como a necessidade de melhoria da qualidade e de aumento do montante das exportações e, mais recentemente, a importância do apoio à formação de multinacionais brasileiras.

Neste atual contexto globalizado, o MERCOSUL - além de se constituir na prioridade da política externa do Governo Federal -, emerge como importante fator de atração de investimentos diretos externos para o Estado de São Paulo, assim como expressivo mercado consumidor dos produtos manufaturados pela indústria paulista.

⁴³ Segundo Clóvis Panzarini, Coordenador da Arrecadação Tributária da Secretaria da Fazenda, “a contribuição social – PIS, COFINS e CPMF – afetam cinco vezes mais a exportação do que o ICMS foi afetado pela Lei Kandir. O Brasil vai arrecadar, em 2001, R\$ 75 bilhões só de contribuição social. Se isso for distribuído pelo PIB - e as exportações representam cerca de 12% a 13% do PIB -, significa que o governo federal onera em 13% as exportações e fica com R\$ 10 bilhões da receita das exportações.” Artigo publicado no jornal *O Estado de São Paulo*, de 17.02.2001.

⁴⁴ O conceito de vantagem competitiva adotado é o desenvolvido por Porter, Michael (1989:85-146). Nesta análise, o autor identifica atributos que modelam o ambiente no qual as empresas competem e que promovem a vantagem competitiva competitiva nacional, a saber: (a) condições de fatores de produção; (b) condições de demanda interna; (c) presença de indústrias abastecedoras e correlatas de apoio, internacionalmente competitivas, e (d) condições que governam a maneira pela qual as empresas são criadas, organizadas e dirigidas, acrescidas da natureza da rivalidade interna. Nesse quadro, uma variável final é o governo, cujo papel é tratado com destaque na medida em que pode exercer vital influência na moderna competição internacional. Para Porter, o papel real do governo na vantagem competitiva nacional está em influenciar esses quatro determinantes. Embora o enfoque desenvolvido pelo autor vislumbre perspectivas de atuação para o estado nacional, este trabalho considera possível sua aplicação pelas várias esferas de governo, que

Embora o fluxo comercial entre os países do bloco tenha apresentado certa retração nos anos de 1998-99, o crescimento em 15,4% das exportações brasileiras em 2000, o avanço das negociações visando o relançamento do MERCOSUL, a recuperação da economia brasileira em 2000 e, sobretudo, as expectativas de crescimento projetadas para 2001, são elementos que permitem vislumbrar um novo processo de retomada do dinamismo anterior.

podem atuar isoladamente, dentro de suas competências, ou em parcerias inter-esferas e também com a sociedade.

V. O MERCOSUL NA VISÃO DOS GOVERNOS ESTADUAIS PAULISTAS

Este capítulo objetiva explicitar as diretrizes, as ações e as políticas do Poder Executivo do Estado de São Paulo, relacionadas direta ou indiretamente com o tema da integração regional do MERCOSUL, expressas em seu projeto de governo, assim como as iniciativas de articulação política voltadas para a ampliação do grau de governabilidade de seu projeto.

A preocupação central desta etapa foi a de verificar se existiu ou existe, nas várias Administrações paulistas, uma orientação estratégica que levasse ou leve em consideração o tema da integração regional do MERCOSUL, como um problema a ser enfrentado, e não apenas como um aspecto da paisagem econômica, política e social. Além disto, procurou identificar se existiu alguma ação deliberada por parte dos dirigentes governamentais, envolvendo a articulação com atores políticos e sociais, voltada para a construção de uma base de sustentação política ao seu projeto de participação no MERCOSUL. E, finalmente, procurou verificar quais órgãos e entidades governamentais detêm poder decisório sobre fluxos estrategicamente relevantes de natureza comercial, social, cultural, de infra-estrutura ou de informação, no âmbito do MERCOSUL.

O período considerado efetivamente pela pesquisa começa em março de 1991, antes do início da institucionalização do bloco, com os quatro países membros, em janeiro de 1995. Este corte cronológico justifica-se por dois motivos. Primeiramente, pela compreensão de que a integração regional, como processo, inicia-se com a intensificação das relações bilaterais entre Brasil e Argentina, a partir da Declaração de Iguaçu, em 1985, e culmina com o Tratado de Assunção, em 26 de março de 1991, que estabelece a criação formal do MERCOSUL. Segundo, porque é a partir de 1991 que esse processo provoca impactos significativos no fluxo de comércio entre o Estado de São Paulo e os países do MERCOSUL, conforme já exposto no capítulo anterior e apresentado na Tabela 1 (Anexo 1).

É oportuno ressaltar que o período de março de 1983 a março de 1991 será tratado como antecedente histórico por dois motivos. Primeiramente, pela expressiva atuação do

governador Montoro, durante e após o seu mandato (1983-87), em prol da integração latino-americana. E depois pelo caráter inovador das iniciativas desenvolvidas pelo governo Quéricia (1987-91) no campo das relações internacionais.

Embora não se pretenda aqui aprofundar questões afetas às razões da integração ou às possibilidades de atuação relativamente autônoma do Estado de São Paulo nesse processo, algumas considerações preliminares são pertinentes. Primeiramente, é importante ressaltar que o início das negociações relaciona-se diretamente com o processo de redemocratização dos dois países,¹ que vêem a integração regional como estratégia para enfrentar uma situação interna muito semelhante de deterioração de seus parques produtivos e de profunda instabilidade econômica e incerteza política. Nesse contexto, a cooperação é percebida como alternativa para estimular a modernização do aparelho produtivo, dinamizar uma inserção progressiva de seus países nos mercados internacionais e contribuir para o fortalecimento de suas democracias ainda incipientes.

Em segundo lugar, é importante reconhecer que os processos de abertura política (1974-85) e de transição democrática (1985-89) no Brasil fizeram os governadores estaduais - notadamente dos estados de oposição -, reemergirem como importantes atores no contexto político brasileiro, o que contribuiu para elevar a posição política de seus respectivos Estados, colocando-os em condição de exercer um novo protagonismo no plano nacional.

No caso do Estado de São Paulo, essa nova estatura política, reforçada por sua condição econômica de principal base industrial, comercial e de serviços do país, evoluiu para o estabelecimento de uma importante relação de interdependência econômica com os países do MERCOSUL que alcançou resultados extraordinários no período 1991-97,² demonstrando o seu potencial como elemento dinamizador ou retardador do próprio processo de integração.

¹ O retorno da democracia na Argentina, em 1983, e no Brasil, em 1985, foi a condição que viabilizou o movimento de integração entre os dois países. Na verdade, a democracia aparece como o único regime político capaz de viabilizar a integração, em razão de seus princípios de pluralismo e transparência.

² Ver, a respeito, o subitem "A importância do MERCOSUL para a economia paulista", que expõe os dados a respeito da evolução do intercâmbio comercial do Estado de São Paulo com os países do MERCOSUL.

Esse potencial de atuação é também explicado por uma percepção mais abrangente, já identificada por vários autores,³ de que os processos de integração regional têm quebrado o caráter monolítico do Estado e conduzido à constituição de alianças entre governos, a negociações em vários planos e com parceiros diferenciados, assim como ao delineamento de novos padrões de identidade, acima e abaixo dos estados nacionais.

Um último importante aspecto a ser ressaltado consiste em reconhecer que os elementos determinantes da economia global têm enfatizado uma perspectiva eminentemente econômica, que tem privilegiado princípios como produtividade e competitividade e temas como desenvolvimento tecnológico e inovação, atração de indústrias, promoção de exportações e, muito recentemente, formação de multinacionais brasileiras.

Neste contexto, dimensões sociais como educação e emprego, embora inseridas na agenda governamental, aparecem de certa forma associadas a uma preocupação com o desempenho do sistema produtivo privado. Assim sendo, embora este trabalho tenha procurado evidenciar também os aspectos culturais, sociais e políticos da integração, a ênfase acabou dependendo do enfoque atribuído a essa questão por parte dos diferentes governos paulistas, no período considerado.

Antecedentes

A simples menção ao tema da integração regional traz à memória a lembrança de Franco Montoro, governador do Estado de São Paulo no período 1983-87, cuja verdadeira campanha em prol da integração latino-americana, durante e após o seu governo, o coloca como importante precursor do MERCOSUL. Contudo, é importante lembrar que seu envolvimento inicial com o tema da integração latino-americana, que coincidiu com o período de sua Administração em São Paulo, revestiu-se de cunho eminentemente político e de longo prazo, sem qualquer relação com uma perspectiva comercial mais imediatista. Sua visão de integração, nesse primeiro momento, associava-se diretamente à idéia de fortalecimento e de consolidação da democracia no continente.

³ Ver, a respeito, HURRELL, Andrew (1995:44); CASTELLS, Manuel e HALL, Peter (1996).

Esta perspectiva decorreu, principalmente, de sua vinculação política aos governos latino-americanos de inspiração democrata-cristã, muito representativos na América Latina, recém eleitos à época e que, como o Brasil, também enfrentavam o desafio da redemocratização.

Embora não se perceba, em seu governo, uma orientação voltada diretamente para a área da integração regional, a grave recessão econômica que marcou os dois primeiros anos de sua Administração ⁴ suscitou esforços direcionados a frear o processo de deterioração da indústria, envolvendo iniciativas estaduais e gestões junto ao governo federal visando melhorar a qualidade e o montante do intercâmbio comercial paulista com o exterior.

Dentre esses esforços, identifica-se uma preocupação em atender as prioridades relacionadas com a substituição de importações e o aumento das exportações. Essa ênfase aparece vinculada à sua intenção de desenvolver uma política de médio e longo prazos - de forma articulada com as entidades de classe do setor industrial e integrando os diferentes setores da Administração Pública -, voltada para o fortalecimento da empresa nacional e para a elevação do nível de emprego.

E, no campo específico do comércio exterior, verifica-se uma ênfase no sentido de conjugar esforços setoriais, estaduais e federais para prestar apoio institucional à expansão das exportações, à identificação e exploração de oportunidades de intercâmbio e à identificação de fontes para transferência de tecnologia.

A prioridade dada à expansão das exportações traduziu-se em algumas ações concretas envolvendo a realização de publicações de orientação aos exportadores, ⁵ estudos sobre países e mercados para produtos brasileiros e seminários sobre técnicas de exportação no

⁴ Os anos de 1982, 1983 e primeiro semestre de 1984 registram uma das piores recessões econômicas do Brasil e, conseqüentemente, do Estado de São Paulo, configurando uma época marcada por desemprego em massa, concordatas, falências, estrangulamento do poder aquisitivo da classe média e demais conseqüências perversas.

⁵ Para orientação aos exportadores, foram publicados o Manual Básico do Exportador, o Guia dos Exportadores Paulistas contendo toda a legislação brasileira sobre exportação e o Manual de Cadastramento e Participação em Licitações Internacionais no Banco Mundial.

interior do Estado.⁶ Além destas, a celebração de convênio entre a então Secretaria da Indústria, Comércio, Ciência e Tecnologia – SICCT e o Banco do Estado de São Paulo S.A. – BANESPA⁷ constituiu uma forma de sistematizar e capilarizar o esforço de orientação e de facilitação de iniciativas voltadas para a exportação em todo o Estado.

Outras iniciativas desse governo relacionadas, de alguma forma, com a esfera internacional envolveram a realização, em São Paulo, de um primeiro seminário sobre o tema das relações econômicas e comerciais entre Brasil e América Latina e, também, a intensificação dos estudos de viabilidade para a implantação da hidrovia Tietê – Paraná.

É importante observar que as negociações entre Brasil e Argentina, relativas à constituição do MERCOSUL, iniciam-se em 1985, durante a gestão Montoro no Estado de São Paulo. Essas tratativas, ainda preliminares, repercutem mais diretamente no plano das relações externas do governador do Estado do que em termos de diretrizes, políticas ou programas setoriais no âmbito da Administração Pública paulista.⁸

A presença de Alfonsín (então candidato às eleições presidenciais na Argentina) na sua posse é um episódio que ilustra este fato, assim como a ida do governador paulista à posse do novo presidente argentino. Como consequência dessa aproximação e também objetivando criar condições concretas para o estreitamento dessas relações, Montoro abriu uma agência do Banco do Estado de São Paulo - BANESPA em Buenos Aires, que passou a funcionar como uma espécie de escritório de representação do Estado de São Paulo

⁶ Em 1984 foi realizado o “Seminário sobre Técnicas de Exportação”, em Marília, que seria seguido por uma série de seminários no interior do Estado.

⁷ Através desse convênio foi constituído o programa BANESPA-EX, através do qual o governo estadual disponibilizou as agências daquele banco, no país e no exterior, para prestarem orientação geral aos pequenos e médios exportadores paulistas sobre as características dos mercados externos, assim como para facilitarem seus contatos com potenciais compradores no exterior.

⁸ Durante o governo Montoro as grandes questões que mobilizaram a opinião pública nacional e o governo estadual são eminentemente nacionais. Nos primeiros dois anos dessa gestão, o grande tema nacional é dado pelo processo de abertura política, que culminaria com uma forte mobilização popular catalizada pelo movimento das “Diretas-já”. E, a partir de fevereiro de 1986, o governo paulista volta-se para o enfrentamento dos novos desafios apresentados pelo Plano Cruzado e seus desdobramentos.

naquele país, antecipando uma tendência que viria a se manifestar mais tarde, em outros estados do país, porém obedecendo uma outra lógica, a da economia global.⁹

Outro aspecto relevante desse momento que antecede a criação do MERCOSUL é o fato de que durante e, sobretudo, após o seu mandato como governador do Estado, Montoro começou a trabalhar mais intensamente o tema da integração latino-americana, acabando por constituir o Instituto Latino Americano – ILAM.¹⁰

Pode-se afirmar que essa atuação desperta o interesse e influencia profundamente a postura do então candidato à sucessão do governo do Estado, Orestes Quércia, com relação às questões internacionais. Foi com o objetivo de enfrentar uma futura rivalidade de Montoro na sucessão à presidência da República que Quércia incorporou a questão da integração latino-americana em sua proposta de governo. Já no discurso de sua posse, em março de 1987, o novo governador declarou a intenção de tornar obrigatório o estudo da língua espanhola nas escolas públicas.¹¹

A incorporação da questão internacional na agenda desse governo foi, assim, motivada por questões políticas de caráter interno. Temas como inserção competitiva e integração latino-americana passaram a ser explorados na medida em que contribuíam para o governador

⁹ O estreitamento de relações entre regiões de diferentes países é exemplificado por várias experiências, dentre as quais se destaca o relacionamento entre os estados brasileiros do Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Mato Grosso do Sul, integrantes do CODESUL – Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul com as províncias argentinas integrantes de uma outra organização subregional, a CRECENEA – Comissão Regional de Comércio Exterior do Nordeste Argentino e Litoral, constituída por seis províncias argentinas de fronteira, a saber: Misiones, Entrerios, Corrientes, Chaco, Formosa e Santa Fé. Frente à perspectiva de surgimento do MERCOSUL, essas duas organizações constituíram uma aliança para tratar das questões fronteiriças.

¹⁰ O ILAM – Instituto Latino Americano, de São Paulo, foi constituído como uma entidade não governamental, sem fins lucrativos e de caráter suprapartidário, tendo como objetivo fundamental “cooperar no processo histórico de união dos países da América Latina e, especialmente, promover a participação da sociedade civil nesse processo, para que ele se realize de forma democrática.” Foi reconhecido como entidade de utilidade pública pelo Decreto nº 37.108, de 27 de julho de 1993 e de caráter cultural pelo Ministério da Cultura, nos termos da Lei nº 7.505, em 26 de fevereiro de 1987.

¹¹ Essa proposta, na prática, não se viabilizou por várias razões, dentre as quais a inexistência de professores de espanhol capacitados e licenciados no Estado. Somente mais tarde, no governo Mário Covas, essa questão seria abordada, porém com outro enfoque. Obedecendo a orientação descentralizante da Lei de Diretrizes e Bases, de 1988, do governo Federal, essa questão passou a ser de iniciativa dos diretores de escolas, que possuem autonomia para constituir os denominados Centros Especiais de Línguas – CEL, em parceria com universidades ou empresas. É interessante observar que essa mesma abordagem foi adotada para o ensino da informática.

adquirir algum reconhecimento no plano internacional e, sobretudo, para imprimir um novo conteúdo à sua gestão, mais abrangente e compatível com a imagem de estadista que ele queria construir.

É interessante observar que para alcançar tais objetivos, esse governo procurou contar com a participação, em seu secretariado, de alguns profissionais de reconhecida competência acadêmica. Como consequência dessa iniciativa, e especificamente no que concerne ao seu posicionamento na esfera internacional, essa Administração revelou uma orientação pioneira em alguns aspectos, fundamentada em uma compreensão profunda das características das transformações em curso na economia mundial capitalista na década de 80.

Esse entendimento - que incorporava os novos condicionantes da economia global e utilizava conceitos como competitividade sistêmica e ambientes de inovação, entre outros-, traduziu-se em uma visão mais ativa e estratégica do papel do Estado, especificamente nos setores de ensino superior, ciência e tecnologia, desenvolvimento econômico e infraestrutura, considerados cruciais para a inserção competitiva da economia paulista.

No campo do ensino superior, a decisão governamental de conceder autonomia de gestão¹² financeira às universidades constituiu uma iniciativa pioneira no país, no sentido de reduzir a influência política e possibilitar-lhes maior agilidade e flexibilidade de atuação. Isto significou, na prática, que as universidades passaram a definir suas políticas salarial e de investimentos.¹³ Porém, o aspecto mais significativo dessa iniciativa consistiu no fato de que essa nova forma de destinação de recursos assegurou-lhes um gatilho automático proporcional ao aumento da arrecadação.

Na área do desenvolvimento científico e tecnológico, a estratégia consistiu em elaborar proposta de aumento dos recursos destinados à FAPESP – Fundação Paulista de Amparo à

¹² Essa decisão foi oficializada pelo Decreto governamental nº 29.598, de 02/02/1989, em consonância com dispositivo já estabelecido na Constituição Federal de 1988.

¹³ Com o estabelecimento do percentual global de 8,4% da arrecadação do ICMS, o governo do Estado canalizou, somente no exercício de 1990, recursos da ordem de US\$ 1 bilhão para as Universidades, que puderam definir sua divisão e destinação.

Pesquisa do Estado de São Paulo, de 0,2% para 1% da receita tributária líquida do Estado, e acompanhar seu encaminhamento e aprovação pela Assembléia Legislativa. Com o aumento da arrecadação, os recursos da FAPESP não foram apenas duplicados, mas quadruplicados, transformando-a numa instituição bem dotada. Além disso, também os critérios de financiamento a projetos foram alterados. Além do apoio tradicional concedido aos pesquisadores individuais, a FAPESP começou a apoiar projetos temáticos, envolvendo várias instituições e com horizontes mais ampliados de tempo, assim como projetos de pesquisa aplicada voltados para o desenvolvimento do setor privado.

Embora esse aparato constituído pelas universidades e pelos órgãos de apoio à ciência e tecnologia fosse considerado elemento fundamental de competitividade sistêmica para a economia paulista, a avaliação do então Secretário de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico,¹⁴ era de que isso não seria suficiente sem a existência de empresas com capacidade de concorrência.

Daí a estratégia de realização de estudos¹⁵ visando identificar os gargalos tecnológicos que impediam a competitividade da indústria brasileira, nos seus vários setores de atuação, assim como apontar caminhos para a adequação da tecnologia nacional aos objetivos macro – econômicos considerados estratégicos. Evidentemente, tratou-se de uma iniciativa cujos resultados só poderiam apresentar impactos a médio e longo prazos.

Em termos de ação concreta e de curto prazo, essa Administração atuou em duas frentes: a primeira envolveu a realização de programas específicos de pesquisa nas áreas agrícola e

¹⁴ Esta Pasta foi constituída pelo Decreto nº 29.355, de 14 de dezembro de 1988, que extinguiu a então Secretaria da Indústria e Comércio, preservando o Conselho Estadual de Política Industrial, Comercial e Agroindustrial - COINCO e a Coordenadoria da Indústria e Comércio, que foram transferidos para a Secretaria da Ciência e Tecnologia, que passou a denominar-se Secretaria da Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico.

¹⁵ Trata-se do Programa de Atualização Tecnológica – PATI, iniciado em 1988, que desenvolveu quinze estudos envolvendo os seguintes setores: siderurgia, fertilizantes - nitrogenados e fosfatos, álcool – fase industrial, madeira - móveis, couro e calçados, papel e celulose – fases florestal e industrial, mecânica : máquinas – ferramentas, cerâmica de revestimento, construção habitacional, construção pesada, têxtil – fiação, tecelagem e confecção, material de transporte, plástico, fundição e informática. Além desses estudos setoriais, foram elaborados alguns estudos complementares, a saber: “Comportamento Recente da Indústria Brasileira” e “Estudo sobre o Desenvolvimento Tecnológico da Indústria Brasileira e Expansão das Exportações”.

industrial para dar suporte às empresas do Estado ¹⁶ e a segunda consistiu em realizar investimentos em infra-estrutura - sobretudo no sistema de transportes no interior do Estado ¹⁷ -, visando com isso ampliar as possibilidades de instalações industriais, dentro do programa de interiorização do desenvolvimento paulista. Neste particular, merece especial destaque a realização do projeto e a construção da hidrovía Tietê-Paraná, com 1.600 kms de navegação fluvial, que propiciou a ligação do Rio Tietê ao ramo sul do Rio Paraná, indo até a Usina de Itaipú, na fronteira do Paraguai.

A estratégia adotada para atração de empresas consistia em explorar o ambiente favorável oferecido pelo Estado, configurado não somente pela concentração industrial e pelos equipamentos de infra-estrutura aqui existentes, mas também pela presença de três universidades que possuíam grande poder de disseminação e apresentavam potencial para formação de mão de obra e, sobretudo, para a constituição de quadros de direção empresarial.

Além disso, considerava-se a importância estratégica do pólo tecnológico de Campinas - que contava com um centro de informática - e do Centro de Pesquisa da Telebrás, ativo à época, mas que foi sendo paulatinamente desarticulado pelas políticas implementadas pelo Governo Federal. A renúncia fiscal não foi utilizada como instrumento para atração de indústrias ou manutenção de setores no Estado. O setor de informática foi a única exceção, e mesmo assim as medidas adotadas foram moderadas.

Não obstante a importância dessas iniciativas, seria a criação do Memorial da América Latina ¹⁸ que daria maior visibilidade interna e externa a essa preocupação governamental

¹⁶ O Programa de Criação de Pólos Tecnológicos constitui exemplo de suporte na área industrial, destinado a dar suporte ao desenvolvimento tecnológico de setores específicos, como o núcleo de couros e calçados de Franca e o núcleo de madeira e móveis de São José do Rio Preto, desenvolvidos pelo IPT e o pólo tecnológico de Ribeirão Preto, que objetivava apoiar a expansão de atividades agro-industriais com base tecnológica. Além destas, merecem menção as pesquisas financiadas pela FAPESP no campo cítrico.

¹⁷ A importância desses investimentos em infra-estrutura é enfatizada por Negri, Barjas (1992:54) como fator que contribuiu para o processo de interiorização da indústria paulista no final da década de 80, na medida em que criou graus de liberdade para as instalações industriais.

¹⁸ O Memorial da América Latina foi constituído em 28 de junho de 1989, como uma fundação vinculada à Secretaria da Cultura, tendo como objetivo integrar os povos da América Latina, principalmente na área da cultura. Adquiriu estatuto social em 3 de outubro de 1989, pelo Artigo 4, do Decreto nº 30.553. Seu projeto arquitetônico foi realizado por Oscar Niemeyer e contou com a colaboração de Darci Riberio na concepção

com a questão internacional. Nesse episódio ficou, mais uma vez, claramente evidenciada, a intenção do governador de “trabalhar as bases da opinião pública nacional” e de credenciar-se internacionalmente como uma liderança no continente.¹⁹ Os dois trechos, a seguir apresentados, de sua entrevista concedida à primeira edição da revista *Nossa América/Nuestra América*, publicada pelo próprio Memorial, revelam nitidamente essa motivação:

“A tarefa é além de urgente, gigantesca. A contribuição do Memorial, porém, me parece clara. Nos próximos anos, milhões e milhões de pessoas passarão por ali todos os dias. O Memorial está sendo construído ao mesmo tempo que um importante terminal de transportes coletivos. As pessoas que passarem por ali estarão vendo a obra. O que nós esperamos é que em cada uma dessas pessoas desperte o sentido de fraternidade, a consciência latino-americana.”

“As primeiras reações foram positivas. Antes mesmo de estar funcionando, o Memorial já despertou atenções. Converso com muita gente de outros países do continente e todos apontam para a mesma direção: esta é uma obra importante e que está sendo construída numa etapa propícia para ajudar a promover a aproximação do Brasil aos demais países do continente.”²⁰

Independentemente de sua intenção política, é importante reconhecer que o Memorial da América Latina foi a primeira iniciativa de um governo paulista direcionada ao tema da integração latino-americana propriamente dita e que, fundamentando-se em uma perspectiva eminentemente cultural, colocou o Estado de São Paulo como espaço privilegiado de articulação e reflexão sobre o tema no continente.

Além disso, é preciso salientar a relevância dessa gestão enquanto precursora dos governos paulistas contemporâneos do MERCOSUL primeiramente por ter desenvolvido uma visão atualizada e consistente sobre a inserção do Estado de São Paulo no contexto da economia global e depois por ter assumido uma postura pró-ativa voltada para o desenvolvimento de competitividade sistêmica e de adequação da economia paulista à nova realidade.

do projeto cultural que não se restringia à sua constituição como um centro cultural promotor de shows e eventos, mas também – e sobretudo – como um centro de estudos latino-americanos dotado de uma biblioteca de referência para a América Latina.

¹⁹ Esse objetivo foi, até certo ponto, alcançado, na medida em que o governador pôde contar com a presença dos grandes presidentes dos países da América Latina na sua cerimônia de inauguração.

²⁰ Fonte: Publicação *Nossa América/Nuestra América*. Nº 0 São Paulo: Memorial da América Latina, 1988. Entrevista com o Governador Orestes Quécia (p. 11).

Embora essa perspectiva não tenha se traduzido em uma orientação global do governo, restringindo-se apenas a alguns setores da Administração Pública, constituiu importante avanço na medida em que revelou uma preocupação em traçar novos rumos e estabelecer novas bases para o crescimento da economia paulista, seja identificando entraves estruturais ao desenvolvimento industrial e delineando alternativas para sua superação, seja garantindo as condições financeiras para superar as dificuldades enfrentadas pelas universidades e alavancar o desenvolvimento científico e tecnológico no Estado.

Destaque-se aqui o papel central atribuído às universidades e aos órgãos de apoio ao desenvolvimento científico e tecnológico enquanto fatores críticos de competitividade sistêmica na atual dinâmica capitalista que enfatiza a necessidade de conjugar coordenação política e inovação econômica.

Por fim, cabe mencionar que a construção da hidrovía Tietê-Paraná constituiu uma iniciativa de integração para a circulação de mercadorias que apresentou repercussões até mesmo no campo político, na medida em que integrou a navegação entre países do MERCOSUL. O fato da iniciativa ter partido de São Paulo reforçou a sua posição de protagonismo em prol da integração.

O Governo Fleury

O governo Luiz Antonio Fleury Filho (15.03.1991-31.12.1994) teve início em um momento marcado pelo aprofundamento do processo de internacionalização das atividades financeiras, pela formação de blocos econômicos, pelo aumento do comércio internacional e pela abertura da economia brasileira, que impõe um novo padrão de funcionamento ao sistema produtivo nacional.

Nesse novo contexto internacional, a reestruturação empresarial voltada para o aumento da produtividade e competitividade passou a ser o grande desafio das empresas paulistas - que se viram ameaçadas de serem excluídas de seus próprios mercados -, e também do governo

estadual, na medida em que essa questão colocava em perigo o próprio desenvolvimento econômico e social do Estado de São Paulo.

Além disto, o início do governo Fleury coincidiu com a assinatura do Tratado de Assunção, em 26 de março de 1991, que formalizou a criação do Mercado Comum do Sul - MERCOSUL entre os quatro países dele participantes. Cabe salientar que essa iniciativa de cooperação intergovernamental refletiu uma mudança de postura desses países, ²¹ "impulsionada pela nova realidade mundial" e pela "impossibilidade dos governos promoverem o desenvolvimento econômico por meio de uma estratégia autônoma". (VIGEVANI, 2000).

O Tratado de Assunção demonstrou, assim, uma orientação principal no sentido de propiciar uma adequada inserção internacional desses países, tendo em vista as transformações em curso no cenário internacional, especialmente a consolidação de grandes espaços econômicos.

Todos os demais objetivos mencionados nesse Tratado constituíram-se em formas de viabilizar esse intento, na medida em que buscavam favorecer economias de escala para obter maiores ganhos de produtividade, estimular fluxos de comércio com o resto do mundo visando, inclusive, tornar mais atraentes os investimentos na região e promover um processo de abertura comercial mais gradual nas quatro economias, ²² voltada para uma integração gradual com os demais países da América Latina.

Trata-se, portanto, de um período de grande instabilidade econômica interna e de profundas transformações externas que trouxeram a questão internacional para o primeiro plano dos

²¹ Para Vigevani, Tullo, (2000) "antes, Argentina e Brasil viam-se como possíveis concorrentes devido a uma disputa pela preponderância política na região, resultado de uma longa tradição histórica e da sobrevivência de uma lógica geopolítica. Contudo, a partir do momento em que houve razoável percepção das vantagens que poderiam advir da união de seus esforços, seus posicionamentos se alteraram, e ambos os países adotaram a partir de então um comportamento mais cooperativo."

²² Para Vigevani, Tullo (2000) "Brasil e Argentina reconheceram que uma abertura indiscriminada poderia ser prejudicial para suas economias, tradicionalmente protegidas por altas barreiras tarifárias e com pouca competitividade, e para a sociedade como um todo, pois a abertura poderia significar um agravamento dos problemas sociais já existentes. A decisão de cooperar, neste caso, visava promover o processo de abertura

debates. Ao mesmo tempo em que implementava seu plano de estabilização econômica, o governo nacional sofria pressões internacionais para promover a abertura comercial com o resto do mundo. E o Estado de São Paulo, enquanto maior núcleo industrial e comercial do país, sofria mais intensamente o impacto dessa dinâmica tanto no setor público quanto nas atividades produtivas privadas.

Para enfrentar o enorme desafio apresentado pelo aprofundamento do processo de globalização, o governo Fleury atuou em quatro frentes. Como primeira iniciativa, logo no primeiro dia de seu mandato, constituiu a Assessoria Especial de Assuntos Internacionais com a finalidade de assessorá-lo em seus contatos externos com entidades privadas estrangeiras, com organismos internacionais e com agências especializadas de governos de outros países.

Independentemente dos resultados alcançados, é importante ressaltar que esta foi a primeira iniciativa de um governo no Estado de São Paulo no sentido de estruturar um órgão de assessoria internacional com uma equipe de profissionais capacitados e experientes para orientar o governo estadual na sua ação internacional.

A criação de um Comitê de Relações Internacionais e de uma Coordenação de Captação de Investimentos Externos em sua estrutura, por exemplo, resultou de uma visão estratégica que enfatizava a necessidade de intensificação das atividades de busca de financiamento internacional para apoiar o desenvolvimento de capacidade de competição nas empresas, considerada fator fundamental para sua sobrevivência no ambiente de abertura que se prenunciava.

Embora tenha enfrentado dificuldades por falta de estrutura adequada para um funcionamento mais sistemático,²³ essa instância atuou, na prática, como uma assessoria

econômica de uma forma mais gradual, a partir de uma redução tarifária entre os dois países, adequada a seus planos de estabilização econômica e que servisse como um elemento fortalecedor da democratização."

²³ Devido ao fato dessa Assessoria ter sido constituída sem quadros, muitas de suas atividades acabaram não logrando os resultados pretendidos. A área de promoção de exportações e de captação de investimentos, por exemplo, foi inefetiva. O Comitê de Financiamentos Externos teve dificuldades com a Secretaria da Fazenda, que encaminhava todos os acordos internacionais e as questões relativas às exportações. A Assessoria realizou

estratégica do governador, tendo desenvolvido estudos econômicos e financeiros, elaborado de análises sobre políticas de blocos e formulado de estratégias de ação governamental. Atuou ainda como agente facilitador de negócios tanto na área de comércio exterior e quanto de captação de investimentos externos, produzindo vídeos, publicações sobre a legislação brasileira e material de divulgação de São Paulo que foram distribuídos pelo Itamaraty para o mundo todo. Manteve, ainda, uma expressiva participação nas atividades do Fórum Paulista de Desenvolvimento.²⁴

Esse foro constituiu a segunda frente de atuação adotada por esse governo para a superação dos desafios impostos pela nova dinâmica da economia global. Criado logo no início de sua gestão, tinha o intuito de envolver a sociedade - e, sobretudo, o empresariado - na busca de soluções para atenuar e superar os novos constrangimentos econômicos que ameaçavam as empresas paulistas.

Também essa iniciativa refletiu uma orientação estratégica que se pautava no entendimento de que o novo desafio do desenvolvimento científico, tecnológico e gerencial impunha uma ação integrada entre o governo e o sistema produtivo. É interessante notar que toda a relação desse governo com o meio empresarial deu-se, efetivamente, no âmbito desse foro. Essa iniciativa exigiu a articulação das ações dos vários órgãos e entidades públicos estaduais envolvidos na implementação das propostas empresariais abraçadas pelo governador, como a Assessoria de Assuntos Internacionais, a Secretaria de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico,²⁵ o Banco do Estado de São Paulo S.A. - BANESPA e muitos outros.

um grande acordo Brasil - Itália, e também uma grande feira promovida pelos dois países, que não prosperaram. Naquele momento, a Itália era o terceiro investidor no país, cuja participação na economia foi sendo reduzida gradativamente. Além destas, as dificuldades políticas enfrentadas pelo então Presidente Collor de Melo complicaram ainda mais as relações internacionais do governo estadual: a primeira missão do governador para Taiwan coincidiu com a denúncia de Pedro Collor, que levaria ao impeachment do presidente, no final de 1992.

²⁴ Como o Fórum funcionava como uma espécie de câmara setorial, sua atuação envolveu a realização de análises setoriais com entidades de classe, como a ABRINQ e a Associação Brasileira da Indústria de Base - ABDIB, a fim de garantir condições para a sobrevivência das indústrias desses setores. Nesses casos, assim como no processo de reestruturação da indústria paulista, a Assessoria Especial de Assuntos Internacionais exerceu também o papel de intermediária entre as empresas ou associações e os governos estadual e federal.

²⁵ Durante o governo Fleury, a ação dessa Secretaria foi fortemente condicionada pelas propostas do Fórum Paulista de Desenvolvimento. No início da Administração, o então secretário Severo Gomes teve uma atuação voltada principalmente para a reserva na área de informática. Já o Secretário que o sucedeu, Luiz

O documento Política Empresarial para o Estado de São Paulo (1992), elaborado pela Secretaria da Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico para orientar as ações do governo direcionadas para a reestruturação da empresa paulista explicita muito bem essa interação. Partindo de uma análise sistêmica dos fatores condicionantes e determinantes da competitividade empresarial, apresenta linhas de atuação governamental para intervenção sobre esses fatores buscando conjugar ações daquela Pasta com projetos de outras instituições públicas e privadas. É oportuno observar que de acordo com esse documento coube ao governo estadual compatibilizar a política empresarial com as suas demais diretrizes políticas, envolvendo as áreas fiscal, creditícia, trabalhista, ambiental, de infraestrutura, científico- tecnológica e sócio-cultural.

Também o Programa Estadual de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico ilustra uma iniciativa gerada no Fórum Paulista de Desenvolvimento e promovida conjuntamente pela Secretaria da Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico e pelo BANESPA, na qual ambas instituições se propunham a concentrar recursos de fontes alternativas e a compatibilizar esforços para implementar programas de ação estaduais visando a reestruturação empresarial.²⁶

Em todas essas iniciativas, coube ao BANESPA um papel central não somente como órgão de financiamento às exportações, gestor dos fundos de desenvolvimento e executor de operações de câmbio, mas também como alternativa para atuação internacional do Estado. Através desse banco, o governo estadual constituiu um escritório de representação em Washington utilizando apenas sua estrutura e contando com pessoal da Associação Brasileira de Indústria de Base - ABDIB.

Além das iniciativas empreendidas no âmbito da Assessoria Especial de Assuntos Internacionais e do Fórum Paulista de Desenvolvimento, o governo estadual desenvolveu

Carlos Delben Leite voltou-se para a defesa do setor de bens de capital que estava sendo solapado pelos constrangimentos impostos pelo contexto global.

²⁶ Esse programa conjugou várias fontes de recursos sob a coordenação do BANESPA e financiou o investimento em novas tecnologias, no desenvolvimento de novos produtos e no aprimoramento dos processos produtivos das empresas.

outras ações relevantes na área internacional. O Programa de Intercâmbio de Cientistas Estrangeiros, por exemplo, realizado por intermédio da FAPESP, viabilizou a vinda de aproximadamente cem cientistas, de vários países - tais como Rússia, Iugoslávia, Alemanha e França, dentre outros -, para desenvolver pesquisas com profissionais brasileiros nas áreas da saúde, engenharia mecânica, física e matemática etc.

Paralelamente, o governo Fleury deu continuidade à política de infra-estrutura adotada pela gestão anterior, que se traduziu em um amplo programa de investimentos em obras, envolvendo, especialmente, a construção de estradas. Essa iniciativa configurou sua terceira frente de ação relacionada com a questão internacional. De forma análoga ao seu antecessor, pautou-se no entendimento do transporte rodoviário como elemento dinamizador do desenvolvimento econômico e social do Estado.

Nessa mesma perspectiva, com o objetivo de facilitar o escoamento dos produtos do Brasil central para os centros consumidores da capital paulista e do exterior, esse governo promoveu avanços na construção da hidrovía Tietê - Paraná. Com a inauguração do canal Pereira Barreto e das eclusas de Nova Avanhandava, expandiu a extensão de sua área navegável em mais 1000 kms, unindo as regiões de Piracicaba, em São Paulo com a de São Simão, em Goiás, contribuindo para que essa nova alternativa de transporte fosse adquirindo maior expressão em termos de integração regional.²⁷

A repercussão econômica da hidrovía como agente revitalizador da economia, como catalizador das atividades produtivas regionais e como fator de abertura de novas opções de investimento chamou a atenção e obteve apoio dos integrantes do Fórum Paulista de Desenvolvimento. Assim é que na sua terceira reunião plenária, em setembro de 1991, foi criada a Agência de Desenvolvimento Tietê - Paraná com a finalidade de constituir-se "em polo de convergência da iniciativa privada e elo de ligação com o governo do Estado".²⁸ Nessa época, pensou-se até em desenvolver uma obra multinacional que permitisse que a

²⁷ Como nesse momento estava prevista a inauguração da eclusa de três irmãos no início de 1994, ao final do governo Fleury ficaria faltando apenas a eclusa de Jupia para que a hidrovía alcançasse Itaipu, com extensão de 2.400 kms.

²⁸ Mensagem à Assembléia - Relatório das Atividades da Administração Estadual em 1993. Suplemento do Diário Oficial do Estado de São Paulo de 9 de fevereiro de 1994. N. 27. Vol. 104.

rodovia ultrapassasse Itaipu, chegando ao porto de Buenos Aires e Montevideu, de forma a estender essa possibilidade de integração fluvial a todos os países do MERCOSUL.

A quarta frente de atuação do governo Fleury no plano internacional ocorreu na área da cultura e consistiu em estimular e dinamizar o funcionamento do Memorial da América Latina através da realização de atividades artísticas e culturais envolvendo, também, a organização de seminários e ciclos de debates relacionados com o tema da integração latino-americana.

Em face do exposto, pode-se afirmar que, especificamente no que concerne à área internacional, o governo Fleury iniciou um novo momento na gestão governamental paulista, por vários motivos. Primeiramente, por ter incorporado a dimensão internacional como um projeto de governo, envolvendo a explicitação de diretrizes, políticas e ações, conforme demonstra o documento "Diretrizes de Política Empresarial para o Estado de São Paulo"(1992).

Além disso, essa administração estadual desenvolveu de fato uma orientação estratégica que privilegiou uma ação ativa do Estado voltada para a captação de investimentos externos, para a reestruturação das empresas paulistas (visando o aumento da competitividade e da produtividade) e para ampliação das exportações, como forma de enfrentamento dos enormes desafios impostos pela nova dinâmica do capitalismo global.

Verificou-se, também, um grande esforço no sentido de conseguir apoio e mobilização do empresariado - principal setor afetado pelo impacto de suas políticas - para a implementação dessa estratégia, que exigia um nova postura de atuação conjunta, em várias frentes. O Fórum Paulista de Desenvolvimento constituiu uma experiência pioneira no Estado de São Paulo não somente por pretender construir uma base de sustentação política para seu projeto de governo, mas também por procurar desenvolver um maior grau de interação com os setores produtivos privados. Nesse sentido, essa gestão estadual demonstrou forte intenção de evoluir para um tipo de atuação mais compartilhada tanto nas

decisões tomadas no âmbito do foro, quanto na implementação das ações, realizadas em boa medida através de parcerias.

Nas decisões sobre temas relacionados com a esfera internacional predominaram orientações de caráter eminentemente econômico, envolvendo apenas alguns setores da Administração Pública. O processo decisório foi conduzido, fundamentalmente, pela Assessoria Especial de Assuntos Internacionais, pelas Secretarias da Fazenda e de Planejamento e Gestão e pelo BANESPA, com cooperação das Secretarias do Governo e da Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico e também com grande participação de representantes do setor empresarial.

A atuação desses órgãos - assim como do banco estadual - ficou evidenciada tanto pelos fluxos decisórios relevantes dos principais programas governamentais que envolveram a esfera internacional nesse período, quanto pelo próprio Decreto n. 33.129, de 15 de março de 1991, que constituiu a referida Assessoria.²⁹ Evidentemente, outros órgãos e entidades também participavam desse processo, porém para tratamento de questões específicas, adstritas aos seus respectivos campos de competência, relacionadas com a área internacional, como foi o caso da Secretaria da Infra-Estrutura Viária.

Na área da cultura, embora o governo Fleury tenha estimulado o funcionamento do Memorial da América Latina, esse tipo de atuação ocorreu de forma paralela e sem qualquer conexão com a estratégia econômica propriamente dita desenvolvida pela Assessoria Especial de Assuntos Internacionais.

No que se refere à questão da integração regional com os países do MERCOSUL, não se verificou uma orientação desse governo visando à intensificação desse processo no sentido

²⁹ Esse Decreto previu a criação de dois órgãos colegiados, no âmbito da Assessoria Especial de Assuntos Internacionais: o Comitê de Gestão de Financiamentos Externos, enquanto órgão deliberativo, e o Comitê de Relações Empresariais, como órgão consultivo. O critério adotado para a sua composição constituiu um excelente indicador dos atores relevantes no processo decisório a respeito dessas matérias. O primeiro era composto pelo governador do Estado, que o preside, pelo assessor especial de relações internacionais, pelos secretários da fazenda e de planejamento e gestão e pelo presidente do Banespa. O segundo, além de incorporar os secretários adjuntos dessas Pastas e o diretor de operações internacionais do Banespa, contava

de melhorar a qualidade da inserção internacional da economia paulista ou mesmo de auferir ganhos potenciais com economias de escala, aumentos de produtividade, ou, ainda, com a dinamização do intercâmbio comercial, a não ser no setor de infra-estrutura.

A construção da hidrovía Tietê - Paraná constituiu a única ação governamental associada diretamente ao tema da integração com o MERCOSUL no discurso governamental da época. Mesmo no caso do Memorial da América Latina, a integração tinha um outro enfoque da integração, essencialmente cultural e que não se restringia aos países do Cone Sul.

De qualquer forma, com esse tipo de atuação, o governo estadual redefiniu o papel e o espaço de atuação subnacional mediante adoção de uma política de desenvolvimento autônoma e voltada para a criação de um ambiente de inovação que independeu de qualquer orientação do governo federal, inclusive no campo das relações internacionais.

A iniciativa de constituição de um escritório de representação do Estado de São Paulo em Washington, através do Banespa e com o apoio da iniciativa privada, revelou um comportamento pró-ativo direcionado para uma articulação direta com o exterior que não passou por Brasília.

Além disso, esse novo tipo de atuação estratégica alterou a natureza da relação do Estado com os atores sociais, permitindo uma atuação mais compartilhada não somente no plano das decisões, mas também na implementação das ações, que passaram a privilegiar formas diferenciadas de parceria, inclusive para o desenvolvimento de iniciativas voltadas para uma ação direta na esfera internacional.

No que concerne à questão internacional, a equipe de governo demonstrou capacidade de reflexão estratégica e de coordenação, na medida em que conseguiu interpretar adequadamente as características do momento econômico e desenvolver uma estratégia

também com os secretários adjuntos das Secretarias do Governo e da Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico, além de sete representantes do setor empresarial.

razoavelmente articulada para seu enfrentamento, envolvendo órgãos e entidades públicos e também o setor produtivo privado.

O modelo, no entanto, apresentou lacunas na medida em que essa experiência não foi institucionalizada no setor público e a participação social, na prática, privilegiou o meio empresarial, desconsiderando, de certa forma, os demais segmentos sociais. Embora o Decreto n. 33.221, de 2 de maio de 1991, que criou o Fórum Paulista de Desenvolvimento, tivesse previsto a participação de representantes das entidades classistas de trabalhadores, dos partidos políticos e também das entidades associativas da comunidade acadêmica e científica, a estratégia governamental, ao focalizar a reestruturação do setor produtivo como problema preferencial a ser enfrentado, restringiu-se à articulação com o setor empresarial.

O Governo Covas

Observando-se o documento "Um Governo para São Paulo", que apresenta as propostas setoriais de governo elaboradas em setembro de 1994, às vésperas da eleição, verifica-se a existência de toda uma seção destinada ao tratamento do tema das relações internacionais.

Essa proposta revelou um entendimento abrangente e consistente a respeito das questões cruciais que condicionam a qualidade da inserção internacional do Estado de São Paulo. Enfocando a atuação governamental nessa esfera como "parte essencial do esforço de promoção da economia paulista, sempre tendo em vista o aumento da oferta de empregos", o então candidato Mário Covas propunha-se a "desenvolver uma vigorosa política externa, em perfeita sintonia com as diretrizes gerais da diplomacia brasileira, mas especialmente atenta às condições e necessidades específicas de São Paulo."

Para tanto, esse documento identificava as condições favoráveis existentes no Estado, para esse tipo de inserção, como a qualificação dos recursos humanos, a eficiência da agricultura, o dinamismo da indústria, o avanço do setor de serviços nas áreas de informática e de comunicação e também a modernidade do setor financeiro.

Enfatizava, também, a importância de uma instância de coordenação estratégica capaz de articular ações, pesquisar possibilidades e propor iniciativas, de forma sistemática e com ampla participação do setor privado, visando a inserção das empresas nos mercados internacionais, "a começar do MERCOSUL". Nessa perspectiva, manifestava uma clara intenção de procurar parceiros na esfera internacional, não apenas com a finalidade de expandir as vendas e a participação nos mercados, mas também de desenvolver novas fontes de investimentos, financiamentos e cooperação técnica voltados para a modernização do setor produtivo. Outra linha de atuação envolvia a prestação de serviços de assessoria às empresas paulistas para estimular as exportações, assim como para identificar fornecedores e possibilidades comerciais.

A proposta previa, ainda, a busca de oportunidades potenciais de investimento no Estado, assim como sua divulgação no exterior através de rede.³⁰ A elevação da competitividade e dos padrões tecnológicos do sistema produtivo seria alcançada pelo estímulo ao intercâmbio técnico-científico, vislumbrado como forma de agilizar a transferência de tecnologia.

Além disso, o texto identificava a necessidade de dar orientação aos agentes econômicos atuantes nos fóruns multilaterais de negociação e nos contatos com as estruturas institucionais de blocos econômicos - como o MERCOSUL, a União Européia e o NAFTA -, assim como com outros organismos internacionais.

É interessante notar que as perspectivas de atuação internacional não se restringiam ao plano econômico. Pelo contrário, vislumbravam uma ação mais efetiva no plano cultural, direcionada para o melhor aproveitamento das potencialidades oferecidas pelo Memorial da América Latina e, também, pelo Parlamento Latino-Americano. Além disto, identificava-se a necessidade de articulação dos interesses do Estado de São Paulo relativamente aos acordos assinados pelo Brasil nas áreas de cooperação cultural e

³⁰ Para tanto previa-se a adoção de um sistema de guichê único, também denominado *one stop shop* que manteria o investidor informado a respeito de todas as atividades legais e administrativas exigidas para a implantação de empreendimentos em São Paulo.

científico - tecnológica, promoção dos direitos humanos, preservação ambiental e combate ao narcotráfico, ao terrorismo e ao racismo.

Entretanto, ao tomar posse, em janeiro de 1995, o governador Mário Covas deparou-se com uma situação de completa inadimplência das contas públicas. O próprio Banco do Estado de São Paulo - BANESPA havia sido colocado sob intervenção do governo Federal,³¹ o que limitava as possibilidades de gestão financeira do Estado. O documento intitulado "Balanço Covas: Balanço e Metas",³² que realiza uma retrospectiva da gestão à época do final de seu primeiro mandato, apresenta o seguinte quadro desse momento inicial:

"O cenário econômico e financeiro do Estado, herdado no início de 1995, era trágico. O atraso médio no pagamento de contas de fornecedores era de mais de seis meses. Mais de 2.300 obras encontravam-se paralisadas, com pagamentos atrasados em até cinco anos. As dívidas contratual e mobiliária vinham crescendo explosivamente em razão dos elevados juros pactuados, que não eram pagos, mas capitalizados."

A gravidade da crise fiscal e financeira impunha medidas urgentes voltadas para o controle das contas públicas, a redução dos gastos de custeio dos órgãos e entidades da Administração Pública, a alienação de ativos públicos e a renegociação da dívida do Estado com o governo Federal.

Para enfrentar essa situação de descontrole, o governo Covas adotou uma estratégia voltada essencialmente "para dentro", objetivando o saneamento financeiro e a reorganização do Estado. Na prática, essa orientação traduziu-se em um programa de ajuste fiscal sem precedentes, destinado a eliminar o déficit público, que se impôs sobre todo o aparato institucional do Estado, engendrando políticas de desestatização e privatização, assim como programas de parcerias e de informação e comunicação.

Paralelamente, a nova Administração iniciou uma série de negociações com o governo Federal visando a renegociação da dívida do Estado - só concluída ao final de 1996 - e

³¹ A intervenção federal no BANESPA ocorreu no dia anterior à posse do governador Mário Covas e foi motivada pela impossibilidade de manutenção da prática de refinanciamento diário de sua dívida, após a estabilidade alcançada com o Plano Real

³² Fonte: Home page do Governo do Estado de São Paulo, 1998.

adotou medidas visando elevar as receitas, através do aperfeiçoamento do aparato de arrecadação dos tributos estaduais.

Frente a essa dura realidade, o programa de governo sofreu alterações. A ação governamental foi-se distanciando do plano na medida em que a gravidade dos problemas internos ameaçava comprometer a própria credibilidade externa. A atuação no fronte externo perdeu relevância na mesma proporção em que o processo de ajuste se afirmou como o principal eixo político do governo.

Nessa circunstância, a Assessoria Especial de Assuntos Internacionais não foi sequer preenchida, embora também não tenha sido extinta. E suas competências de coordenação da política externa do Estado e de apoio ao governador nas suas relações internacionais não foram atribuídas a nenhuma outra instância governamental. Os assuntos internacionais passaram a ser tratados no âmbito das atribuições de cada setor de atuação governamental.

Durante o primeiro mandato do governo Covas (1995-98), as principais atividades com impacto na esfera internacional ocorreram, principalmente, nas áreas de infra-estrutura - sobretudo nos setores de transportes e energia -, turismo e ciência, tecnologia e desenvolvimento econômico.

A conclusão da hidrovia Tietê - Paraná, em parceria com o governo federal, além de visar o desenvolvimento econômico regional em termos de geração de emprego e de riqueza, foi o principal feito deste governo com impacto internacional ³³ Tendo em vista o potencial apresentado em termos de escoamento da produção do centro do Brasil para a capital paulista e para o Paraguai - e de redução dos custos de frete também para os demais países do Cone Sul -, tem sido considerada "a porta de entrada do MERCOSUL".

³³ Em janeiro de 1998 foi concluída a eclusa da usina de Jupia, e as obras complementares da interligação do ramo sul do Rio Paraná, o que aumentou o trecho navegável da hidrovia de 1.100 para 2.400 kms. Esses 1.700 kms. interligam as regiões de Sorocaba, Campinas e Piracicaba com o Centro - Oeste paulista, o sul de Goiás, o triângulo mineiro, o leste do Mato Grosso do Sul, o oeste do Paraná e o Paraguai.

Para estimular o aproveitamento de seu potencial, o governo estadual implantou, em março de 1996, o Plano de Fomento da Hidrovia Tietê - Paraná, que concedeu incentivos à indústria, à agricultura intensiva e irrigada e ao turismo e que se propôs a consolidar, em uma década e meia, no máximo, dezoito polos hidro-industriais e 20 polos de turismo, às margens paulistas dos rios Tietê e Paraná.

É interessante notar que além de fator de integração regional entre os estados brasileiros e destes com o MERCOSUL, a hidrovia revelou-se como importante elemento de articulação entre a própria Administração Pública. Isto porque sua construção dependeu de uma parceria entre os governos estadual e federal e de uma articulação entre os setores de transportes e energia. Além disso, o seu funcionamento tem suscitado novas perspectivas de desenvolvimento integrado, envolvendo ações direcionadas para os setores econômicos da indústria, do comércio e da agricultura, além do turismo.

O gasoduto Brasil - Bolívia ³⁴ foi outra obra de envergadura e com impacto internacional. Embora constitua uma iniciativa de competência da esfera Federal, o governo estadual desempenhou um papel ativo nas negociações com a Petrobrás, empresa responsável pela implementação do projeto nos dois países. Em parceria com a Petrobrás, a Comgas garantiu a ampliação do suprimento de gás natural para o Estado de São Paulo, que apresentava uma demanda não atendida e dificultada por entraves nos entendimentos com aquela empresa desde o governo anterior. ³⁵

Para a utilização do gás boliviano, foram construídas redes de distribuição entre Limeira e Piracicaba. É importante ressaltar a ação da Cooperativa dos Produtos do Polo Hidroviário do Vale do Piracicaba (Coopervap), que desenvolveu o papel de fomentadora desse trecho, assim como a atuação ativa de um deputado estadual da cidade de São Manuel.

³⁴ O gasoduto liga a cidade de Santa Cruz de La Sierra, na Bolívia, a São Paulo, com três ramificações: uma para Minas Gerais, outra para o Rio de Janeiro e uma terceira para os três estados da região sul do país.

³⁵ Esse suprimento envolvia 11,1 milhões de metros cúbicos por dia, a partir de três fontes: Merluza (São Paulo), Campos (Rio de Janeiro) e Bolívia. Para atender a Região Metropolitana de São Paulo, os municípios de Guarulhos, Mogi das Cruzes e o Vale do Paraíba, a Comgas desenvolveu o programa "Bolsões Industriais", com financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID. Esse programa consistiu na construção de 48,5 kms. de dutos, para suprir 28 indústrias, que consomem cerca de 220 mil metros cúbicos por dia de gás.

Esta iniciativa revelou dinamismo do governo estadual no sentido de unir esforços com o governo Federal para resolver um problema cuja solução dependia de uma ação conjunta e articulada na esfera internacional. Além disto, demonstrou uma atitude ativa também do setor privado, no sentido de viabilizar a utilização dessa infra-estrutura.

Embora enfrentando as dificuldades econômicas e financeiras decorrentes da desorganização das contas públicas no início de sua gestão, o governo investiu na construção de estradas com dupla finalidade: como elemento de atração de investimentos, e portanto de elevação da competitividade sistêmica, e também como fator gerador de empregos. Para tanto, utilizou os recursos advindos da privatização das principais rodovias, que dobraram a capacidade de investimento em transporte.

Além da infra-estrutura, o setor de turismo constituiu outra área da gestão governamental que incorporou e deu destaque ao tema da integração regional do MERCOSUL nesse período, mediante desenvolvimento de um programa integrado de comunicação e marketing voltado para a atração de turistas brasileiros - e também dos países do MERCOSUL - para as estâncias e cidades turísticas do Estado. Para a promoção e divulgação dos pontos turísticos do Estado de São Paulo, foram abertos escritórios em Buenos Aires e Nova York, o que caracterizou mais um exemplo de protagonismo do governo estadual no plano internacional.

O tema das relações externas do Estado de São Paulo apareceu também na agenda da Secretaria da Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico, sob dois aspectos. Primeiramente, na proposta do governo, que identificou a necessidade de articular os interesses de São Paulo relativamente às políticas federais de estabilização, juros, câmbio, energia, legislação de concessões, infra-estrutura, defesa e justiça.

Esta proposta revelava, também, uma preocupação com a autonomia estadual na medida em que se propunha a "trabalhar em favor de uma nova divisão de atribuições entre as

instâncias de governo, para acabar com as competências concorrentes que tanto prejudicam os serviços públicos essenciais." ³⁶

O tema da competitividade empresarial também se inseria na agenda através das atividades de suporte às câmaras setoriais - que funcionariam como instrumentos de crédito, financiamento, tecnologia e emprego -, e de criação um balcão de promoção da empresa paulista, tendo em vista o mercado internacional, notadamente o MERCOSUL.

Na prática, nesse primeiro mandato o governo desenvolveu e implantou o plano "Estratégia Competitiva do Estado", que objetivou de estimular o desenvolvimento econômico e social através da formação de dezesseis Agências de Desenvolvimento Local - ADLs. Sua atuação consistiu em coordenar ações de forma articulada com os principais interessados, envolvendo prefeitos, lideranças empresariais, trabalhadores e sociedade civil.

No setor da cultura, a dimensão internacional continua sendo desenvolvida no âmbito do Memorial da América Latina. Nesse período, as ações voltaram-se para sua modernização e aparelhamento, com suporte público e privado, destacando-se a criação de um novo espaço de exposições, constituído pela Galeria Marta Traba de Arte Latino - Americana e o lançamento de uma coleção de livros de bolso com textos sobre literatura, artes plásticas, cinema, política e economia, além de contos e poemas.

A análise do período correspondente ao primeiro mandato do Governo Mário Covas revela que o ajuste fiscal foi a sua estratégia para enfrentamento dos desafios impostos pela economia global, que contribuiu para baixar o déficit público e para fazer com que o Real adquirisse maior credibilidade. Essa perspectiva foi assumida pelo próprio governador licenciado, às vésperas de sua eleição para o segundo mandato, em entrevista concedida ao jornal "O Estado de São Paulo - Encarte Eleições 98", quando questionado sobre qual seria o seu papel, se reeleito, diante da crise econômica internacional :

"Esta crise estaria sendo enfrentada com muito mais dificuldade se não fosse o tremendo ajuste fiscal que foi feito em São Paulo. Contribuiu decisivamente para

³⁶ Publicação "Um Governo para São Paulo - Propostas Setoriais" São Paulo:1994.

que o Real pudesse ter uma certa tranquilidade. O ajuste fiscal em São Paulo foi feito desde o primeiro instante de governo e teve um significado enorme."

Nessa perspectiva, o ajuste fiscal visava também recuperar a confiança dos investidores no desenvolvimento econômico de São Paulo, o que pôde ser constatado pelos investimentos privados atraídos sem adoção de qualquer medida de disputa fiscal, cujo montante ultrapassou a cifra de US\$ 70 bilhões em 1998.

É importante ressaltar que a estratégia de ajuste contou, desde logo, com a aprovação dos organismos financeiros internacionais, dada a sua afinidade com os pressupostos do Consenso de Washington. Também obteve apoio das empresas multinacionais e do empresariado nacional - que vislumbravam ganhos potenciais com uma possível redução dos encargos tributários -, assim como de segmentos da sociedade civil. Essa razão explica, em grande parte, a ausência de um movimento do governo voltado para a articulação da sociedade em torno desse projeto. A governabilidade estava assegurada.

O protagonista principal nesse período foi a Secretaria da Fazenda, que coordenou todo o processo de saneamento financeiro e de ajuste das contas públicas, sendo também responsável pela elaboração das propostas que orientaram todas as decisões do Executivo nessa área. Dentre os demais setores, os projetos com maior repercussão em termos de integração latino-americana e, especificamente no MERCOSUL, ocorreram no âmbito da Secretaria da Energia.

Além desta, atuaram mais no sentido de ampliar a competitividade sistêmica do setor produtivo as Secretarias dos Transportes e da Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico. Paralelamente, o Memorial da América Latina manteve o seu papel como agente promotor da integração cultural e a Secretaria do Turismo continuou desenvolvendo atividades numa perspectiva mais promocional, voltada para a atração de turistas.

Embora esse governo não contasse com uma instância de coordenação dos assuntos internacionais, verifica-se um esforço de articulação entre esferas de governo e setores governamentais responsáveis por projetos com impacto na esfera internacional, e também

destes com a iniciativa privada, sobretudo na área de infra-estrutura, como demonstram as experiências da hidrovía Tietê - Paraná e do gasoduto Brasil -Bolívia.

Ao iniciar seu segundo mandato, em janeiro de 1999, o governador Mário Covas adotou quatro eixos de atuação prioritária para sua Administração, a saber: geração de emprego, reforma do estado, melhoria da qualidade de vida e aumento da competitividade da indústria paulista. Nesse momento, o déficit público já havia sido eliminado ³⁷ e a capacidade de pagamento da dívida - assim como de investimento do Estado -, recomposta.

Embora não se perceba nenhuma intenção no sentido de estruturar uma ação específica para o tratamento dos assuntos internacionais, essa dimensão aparece na medida em que seu quarto eixo de atuação prioriza a competitividade das empresas. No Relatório das Atividades da Administração Estadual de 1999, esse vetor de ação é justificado pela necessidade não apenas de manter, mas sobretudo de fazer avançar a competitividade do Estado, tendo em vista a inserção cada vez maior de sua economia no comércio internacional.

A busca da competitividade traduziu-se em iniciativas que envolveram diferentes setores de atuação do Estado, tais como a atração de investimentos privados, a melhoria da infra-estrutura, ³⁸ o aproveitamento do potencial científico e tecnológico, a educação e a capacitação de recursos humanos.

Essa perspectiva revelou uma tendência de dar um tratamento não setorializado à dimensão internacional, evitando, assim, o "corte" a partir das relações externas. A questão internacional seria abordada através do principal "problema" enunciado pelas pressões globalizantes, qual seja o aumento da competitividade empresarial.

³⁷ Partindo de um déficit de 21,7% da receita anual do Estado, em 1994, o governo Covas promoveu uma redução de forma a finalizar o primeiro ano de sua gestão (1995) com 3% de déficit orçamentário. Nos anos subsequentes, incluindo 1998, o déficit foi eliminado.

³⁸ Para ampliar as possibilidades de investimento em infra-estrutura, o governo estadual desenvolveu parcerias com a iniciativa privada, o que ocorreu através do Programa Estadual de Desestatização.

Os setores estatais envolvidos, tais como infra-estrutura e ciência, tecnologia e desenvolvimento econômico, por exemplo, foram assim acionados - e muitas vezes integrados - em torno desta questão. No setor de energia, por exemplo, o governo priorizou programas de caráter integrado, voltados para o desenvolvimento tecnológico e econômico nas regiões de influência da hidrovía Tietê - Paraná. Também o setor de ciência, tecnologia e desenvolvimento econômico voltou-se para aquela região, estimulando a implantação de polos industriais e incentivando a instalação de indústrias nacionais e estrangeiras.

Um aspecto relevante é a relação estabelecida entre investimentos em infra-estrutura, geração de empregos e aumento de competitividade das empresas. O governo Covas, nos dois mandatos, manteve um intenso programa de obras rodoviárias justificadas pelo seu efeito tanto em termos de elevação da competitividade sistêmica quanto pelo seu potencial em termos de geração de empregos. Dentre as obras realizadas, destaca-se a da duplicação da rodovia Regis Bittencourt pelo seu impacto como eixo de transporte de mercadorias entre São Paulo e os países do MERCOSUL.

Nesse período, a política de descentralização se aplicou também ao objetivo da competitividade, configurando uma tendência de "municipalização" do desenvolvimento. Dando continuidade ao Plano "Estratégia Competitiva do Estado", o governo privilegiou a promoção do desenvolvimento através da integração regional e setorial, assumindo um papel de catalizador de esforços e de coordenador dos recursos regionais e locais. Para orientar esse processo, foram produzidos manuais para a criação de Plano de Desenvolvimento Municipal - PDM, Agência de Desenvolvimento Econômico Local - ADL e Implantação de Condomínios Industriais e de Serviços.

A orientação governamental de utilização das novas tecnologias da informação refletiu-se, também, nas atividades de promoção do desenvolvimento. Com o objetivo de atrair novos investimentos, a Secretaria de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico lançou, recentemente, a central digital para o desenvolvimento, reunindo e disponibilizando os dados de todos os municípios do Estado.

É interessante notar que a partir do segundo mandato, a Educação passa a ser enfocada no discurso governamental como fator de competitividade sistêmica. São Paulo foi pioneiro no sentido de implementar as políticas definidas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação do governo Federal, aprofundando o grau de descentralização.

Este processo flexibilizou a gestão das escolas, abrindo espaço para iniciativas de parcerias com universidades e empresas voltadas para a criação e manutenção de centros específicos de línguas e mesmo para o ensino de informática. Também a ênfase dada pela Secretaria da Educação à capacitação de professores (como instrumento de melhoria do ensino-aprendizagem) e à profissionalização e informatização do nível médio revelou uma preocupação em desenvolver os conhecimentos específicos requeridos pelo contexto global, contribuindo, dessa forma, para elevar as condições de competitividade sistêmica da economia paulista.

A preocupação com a inserção internacional passou também a integrar o discurso da Secretaria da Agricultura no segundo mandato do governo Covas. O documento Prioridades e Metas Governamentais manifesta claramente a intenção de

"articular a inserção dos agronegócios paulistas no comércio mundial, especialmente no MERCOSUL, com a criação de sistemas de informações para apoiar as decisões empresariais no âmbito dos agronegócios, bem como as demais ações de apoio mercadológico na área específica".

Com base no exposto, deve-se reconhecer que apesar do governo Covas não ter optado pela constituição de uma instância de coordenação dos assuntos internacionais, esse tema foi incorporado através dos conteúdos das estratégias e políticas governamentais, nos vários momentos de sua gestão. A estratégia de ajuste fiscal constituiu exemplo de uma orientação voltada essencialmente para adequar a economia paulista às exigências impostas pelo contexto global.

VI. CONCLUSÕES

O período considerado na pesquisa corresponde a um momento de aprofundamento do processo de internacionalização das atividades financeiras, de formação de blocos econômicos e de aumento do comércio internacional. Ao intensificar a competição econômica e tecnológica e promover a reorganização da produção em escala mundial, a nova dinâmica global impôs novos desafios aos Estados nacionais, que passaram a ser avaliados segundo critérios de credibilidade e confiabilidade do governo, estabilidade política e econômica, nível de democratização, grau de abertura de mercado e perspectivas de crescimento.

Esses novos condicionantes passaram a configurar uma nova agenda para o desenvolvimento, pautada na produtividade e na competitividade, que impulsionou um movimento de ajuste dos estados - em suas várias esferas de atuação -, assim como de suas sociedades. Esse processo promoveu uma profunda transformação das relações de poder em favor das instâncias regionais e locais de governo e de suas comunidades. Um novo pluralismo se estabeleceu na arena internacional, abrindo espaço para uma atuação protagônica dos estados regionais e locais, que passam a se constituir em novos atores econômicos, políticos e sociais, inclusive no plano das relações internacionais.

No caso brasileiro, o processo de ajustamento da economia à crise internacional, iniciado desde o final dos anos 70, foi aprofundando e ampliado na década de 90, intensificando a preocupação com a qualidade da inserção do país e da economia paulista no mundo globalizado. A abertura da economia brasileira, as políticas de estabilização macroeconômica e de ajuste estrutural e o acordo com o Fundo Monetário Internacional - FMI, foram iniciativas realizadas nesse contexto, paralelamente a um processo de profunda transformação do próprio Estado brasileiro, que gradualmente passou a privilegiar funções de fomento, orientação e regulação, em detrimento de suas antigas características intervencionistas.

Ao assumir uma postura eminentemente reguladora, o governo Federal abriu espaço para que as instâncias subnacionais de governo - estados e municípios - passassem a desenvolver estratégias próprias de ação voltadas à promoção do desenvolvimento. Essa possibilidade de explorar mais adequadamente as oportunidades apresentadas pelo contexto internacional constituiu a grande novidade apresentada para os governos estaduais, especialmente no caso de um Estado industrializado como o de São Paulo.

Partindo desse entendimento, esta pesquisa procurou identificar como os temas internacionais - e, especialmente a integração regional com o MERCOSUL -, foram aparecendo nos programas e nas ações do Governo do Estado de São Paulo, a partir do momento de celebração do Tratado de Assunção, em março de 1991, que constituiu formalmente o MERCOSUL.

Embora do ponto de vista jurídico o Estado de São Paulo não se constituísse como sujeito do direito internacional, a pesquisa procurou demonstrar que, na prática, a atuação recente dos governos estaduais permitia considerá-lo como um ator de fato no contexto internacional, e especialmente nas relações com o MERCOSUL.

A ênfase no MERCOSUL decorreu da constatação das inúmeras vantagens que essa integração oferecia para a economia paulista, seja em termos de volume de exportações, seja pelas características das relações de troca ou, ainda, pela composição do fluxo do comércio.

Os dados considerados foram obtidos a partir de um levantamento exaustivo de toda a documentação oficial elaborada pelas várias Administrações no período considerado. Além disso, a pesquisa incorporou os resultados de inúmeras entrevistas realizadas com os principais atores políticos atuantes no Poder Executivo à época dos governos que constituíram objeto de investigação.

Não obstante a riqueza do material obtido, os resultados da pesquisa revelaram a ausência de uma orientação estratégica integrada no Estado, direcionada especificamente à intensificação do processo de integração regional do MERCOSUL e articulando todos os setores da Administração Pública. As iniciativas relacionadas com bloco econômico ocorreram de forma localizada, em setores específicos, como o da cultura, do turismo e da infra-estrutura, sobretudo nas áreas de energia e transportes. Nos únicos momentos em que se verificou uma preocupação com a integração, a ação governamental adotou um enfoque estritamente cultural, voltado para a América Latina em seu conjunto e motivado por interesses estritamente políticos.

Por outro lado, foi possível constatar que os desafios impostos pelo contexto internacional foram sendo incorporados no projeto e na prática dos sucessivos governos estaduais, passando a ocupar posição cada vez mais central na agenda dos governos estaduais. Embora de forma totalmente diferenciada, percebe-se que esses governos foram capazes de entender as características do momento econômico e de desenvolver estratégias voltadas para o enfrentamento dos novos condicionantes impostos pela economia global.

Por fim, os resultados da pesquisa permitem afirmar que as atitudes adotadas pelos governos estaduais paulistas no período considerado configuram uma tendência de transformação do padrão da gestão estadual. Isto pôde ser comprovado pela caracterização de uma nova postura protagônica, de maior autonomia e responsabilidade, que envolveu, sobretudo, o desenvolvimento de estratégias e a implementação de ações voltadas para o enfrentamento do grande desafio da inserção da economia paulista no contexto internacional.

VII. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz, COUTO, Cláudio Gonçalves. *O impasse da federação brasileira: o cenário político-financeiro e as suas consequências para o processo de descentralização*. São Paulo: CEDEC (Cadernos CEDEC, 58), 1996.

ABRUCIO, Fernando Luiz, COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. *Reforma do estado e o contexto federativo brasileiro*. São Paulo: Konrad – Adenauer Stiftung, Pesquisas, n12, 1998.

ADLER, Emanuel. "Seizing the middle ground: constructivism in world politics", *European Journal of International Relations*, Londres: Sage Publications, vol 3, n. 3, set. 1997. Publicado na Revista Lua Nova n. 46, 1999.

ADRIAN, Charles R. *State and local governments*. 4 ed. U.S.A.: McGraw-Hill, 1976.

AFFONSO, José Roberto, SERRA, José. *Nouveau fédéralisme économique et social: le cas du Brésil*. Texto apresentado na Conférence Internationale sur le Fédéralisme por Pedro Parente, Chefe de Gabinete da Presidência da República, outubro de 1999.

AFFONSO, Rui. Os municípios e os desafios da federação no Brasil. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v.10, n.3, p.3-10, jul./set., 1996.

AFFONSO, Rui de Britto Álvares e SILVA, Pedro Luiz Barros (org.). *A Federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: Edições FUNDAP, 1995a.

_____. *Desigualdades regionais e desenvolvimento*. São Paulo: FUNDAP/Editora Unesp, 1995b.

_____. *Reforma tributária e federação*. São Paulo: FUNDAP/Editora Unesp, 1995c.

AFFONSO, Rui de Britto Álvares. A Federação no Brasil: Impasses e perspectivas. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares e SILVA, Pedro Luiz Barros (Organizadores) *A Federação em perspectiva Ensaos selecionados*. São Paulo: FUNDAP, 1995.

ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. Nova geometria do poder mundial. In: ARAÚJO, Braz (Coordenador). *Estratégia no novo cenário mundial: anais do II Encontro Nacional de Estudos Estratégicos*. São Paulo: Núcleo de Análise Interdisciplinar de Políticas e Estratégias da Universidade de São Paulo - NAIPPE/USP, 1996. (NAIPPE/USP estudos, v.5)

ARAÚJO, Maria de Fátima Infante. Os cem últimos anos na história da cidade e a formação da Grande São Paulo. In: *Cenários da urbanização paulista. A região*

administrativa da Grande São Paulo. Coleção São Paulo no Limiar do século XXI. V.6. São Paulo: Fundação SEADE, 1992.

ARAÚJO, Maria de Fátima Infante. Mapa da estrutura industrial e comercial do Estado de São Paulo. In: *São Paulo em Perspectiva*. Revista da Fundação SEADE. São Paulo, v.13, n.1-2, jan./jun., 1999.

ARON, Raymond. *Os últimos anos do século*. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1987.

BANDEIRA, Pedro Silveira. A Economia da região Sul. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares e SILVA, Pedro Luiz Barros (Organizadores) *Desigualdades regionais e desenvolvimento. Federalismo no Brasil*. São Paulo: FUNDAP : Editora da Universidade Estadual Paulista, 1995.

BARBOSA, Rubens Antônio. Entrevista. In: As multinacionais latino – americanas. *Revista Brasileira de Comércio Exterior – RBCE*. Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior, n.61, ano XIII, outubro, novembro, dezembro de 1999.

BARRETO, Maria Inês. *Uma contribuição ao estudo da gestão governamental no Estado de São Paulo*. São Paulo Tese (mestrado), Escola de Administração de Empresas de São Paulo, FGV, 1993.

BARRETO, Maria Inês. *Um novo estado para São Paulo: subsídios para um projeto de reforma administrativa*. São Paulo: FUNDAP (Edições FUNDAP), 1995.

BERMEDO, Hernán Gutiérrez , MIÑO, Cláudio Rojas. La institucionalidad pública chilena y su contribución al desarrollo regional en el marco de la globalización. In: LIMA, Marcos Costa e MEDEIROS, Marcelo de Almeida. (Orgs.) *O Mercosul no limiar so século XXI*. São Paulo: Cortez Editora, 2000.

BRANCO, Pedro Paulo Martoni. Informação e missão institucional: pesquisa desvenda economia paulista. In: *São Paulo em Perspectiva*. Revista da Fundação Seade. São Paulo, v.13, n1-2, jan./jun., 1999.

BRANDÃO, Antonio S., PEREIRA, Lia V. (org.). *Mercosul: Perspectivas da integração*. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado*. Brasília. (Versão Preliminar, 4, 18/10/95), 1995

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: Editora 34; Brasília: ENAP, 1998.

CAMARGO, Aspasia. A Federação acorrentada nacionalismo desenvolvimentista e instabilidade democrática. In: *XVI Encontro Anual da ANPOCS*, 20 a 23 de outubro de 1992, Caxambu, Minas Gerais.

CANO, Wilson, PACHECO, Carlos Américo, ZIMMERMANN, Gustavo, SEMEGHINI, Ulysses Cidade. O processo de urbanização paulista no período 1970-89. In: *Cenários da urbanização paulista. Documento básico*. Coleção São Paulo no Limiar do século XXI. V.5. São Paulo: Fundação SEADE, 1992.

CANO, Wilson, SEMEGHINI, Ulysses. Diagnósticos setoriais: introdução. In: *Diagnósticos setoriais da economia paulista: introdução geral e agropecuária*. Coleção São Paulo no Limiar do século XXI. V.2. São Paulo: Fundação SEADE, 1992.

CARDOSO DE MELLO, João Manuel. *O capitalismo tardio*. 3ª Edição. São Paulo: Editora Brasiliense S.A., 1984.

CARNEIRO, Ricardo. Políticas liberais, estabilização e crescimento. (Uma avaliação do Plano Real.) In: *Gestão estatal no Brasil: armadilhas da estabilização, 1995-1998*. São Paulo: FUNDAP, 2000.

CASTELLS, Manuel. A sociedade em rede. In: *A era da informação: economia, sociedade e cultura*. v.1. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1999.

CASTELLS, Manuel. Fim de Milênio. In: *A era da informação: economia, sociedade e cultura*. v.1. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1999.

CASTELLS, Manuel, HALL, Peter. *Technopoles of the world: the making of 21st century industrial complexes*. New York and London: Routledge, 1996.

CASTELO, Iara Regina et al (orgs.). *Fronteiras na América Latina - espaços em transformação*. Porto Alegre: Ed. Da UFRGS; FEE, 1997.

CASTRO, Armando Barros de. Planejamento - avaliação crítica e redefinição institucional. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, v. 5, n. 4, p.13-17, out./dez., 1991.

CASTRO, Demian. A política de incentivos fiscais no Paraná. In: *Guerra fiscal no Brasil: três estudos de caso: Minas Gerais, Rio de Janeiro e Paraná*. São Paulo: FUNDAP, 1999.

CAVALCANTI, Carlos Eduardo Gonçalves. A política de incentivos fiscais no Estado do Rio de Janeiro. In: *Guerra fiscal no Brasil: três estudos de caso: Minas Gerais, Rio de Janeiro e Paraná*. São Paulo: FUNDAP, 1999.

CEDEC - Centro de Estudos de Cultura Contemporânea. *A Descentralização político-administrativa no Brasil: fundamentação, desenvolvimento, dificuldades, perspectivas* (O impasse da Federação Brasileira: o cenário político-financeiro). São Paulo: (Informações CEDEC, 24), 1996.

_____. *Mercosul e globalização: os atores sociais*. A participação sindical no processo de integração regional. São Paulo: (Informações CEDEC, 26), 1997a.

_____. *O Processo de modernização do setor público nos governos estaduais brasileiros*. São Paulo: CEDEC/CAPES/CNPq/FINEP. Pesquisa em andamento, 1997b.

DAHL, Robert. *Um prefácio à teoria democrática*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor Ltda, 1989.

DAHL, Robert. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1997.

DANIEL, Celso. Uma estratégia econômica para o Grande ABC. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v.10, n.3, p.138-144, jul./set., 1996.

DELGADO, Daniel Garcia. *Reforma del estado y nuevos escenarios locales en Argentina*. Trabalho apresentado ao 2º Congresso Interamericano do CLAD, Reforma do Estado e da Administração Pública, Buenos Aires, 15-18 out., 1977.

DINIZ, Eli. Em busca de um novo paradigma: a reforma do Estado no Brasil dos anos 90. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v.10, n.4, p.13-26, out./dez., 1996.

_____. *Crise, reforma do Estado e governabilidade (Brasil, 1985-95)*. Rio de Janeiro: FGV, 1997.

DINIZ, Eli, BOSCHI, Renato Raul. *Empresariado nacional e estado no Brasil*. Rio de Janeiro: Forense – Universitária, 1978.

DROR, Yehezkel. *Enfrentando el futuro*. Mexico: Fondo de Cultura Economica, 1993.

_____. The international context of public administration: a history of ideas perspective. In: *CLAD CONFERENCE*, Rio de Janeiro, nov. 1996. 3p. mimeo. Outline of presentation at Panel, 1996a.

_____ Upgrading capacities to govern in latin America. In: CONGRESSO INTERAMERICANO DE REFORMA DO ESTADO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 1º, Rio de Janeiro, 7-9 nov. 1996. *Anais*, [s.l.] 25p. mimeo, 1996b.
A capacidade para governar. *Informe ao Clube de Roma*. Fundap, 1999.

ENTREVISTA com o Governador Orestes Quécia. In: *Publicação Nossa América/Nuestra América*, nº 0. São Paulo: Memorial da América Latina, 1988.

FAUSTO, Boris. Expansão do Café e Política Cafeeira in: FAUSTO, Boris (Org) *História Geral da Civilização Brasileira*. Tomo III - O Brasil Republicano Livro, Segundo - Economia e Finanças nos Primeiros Anos da República, Capítulo I, 195-248. São Paulo: Difel Difusão Editorial do Livro S.A., 1975.

FELICÍSSIMO, José Roberto. *Governabilidade e administração estadual em São Paulo: dilemas de um drama inconcluso*. São Paulo: Tese (Doutorado). Pontifícia Universidade Católica, 1992.

_____ *Estado Subnacional, governabilidade e planejamento: o caso de São Paulo (1947-1997)*. Trabalho apresentado ao 2º Congresso Interamericano do CLAD sobre Reforma do Estado e da Administração Pública, Venezuela, 15-18, out, 1997.

FELICÍSSIMO, José Roberto, BARRETO, Maria Inês. *Tendências recentes da gestão pública estratégica*. Trabalho apresentado ao 2º Congresso Interamericano do CLAD, sobre Reforma do Estado e da Administração Pública, Venezuela, 15-18, out.

FERRAZ, Ana Cândida. União, Estado e Município na Constituição Federal: competências e limites. In *Cadernos FUNDAP Governabilidade e Administração Estadual em São Paulo*. São Paulo, ano 8, n.15, abr., 1988.

FIGUEIRAS, Marcos Simão. *Mercosul no contexto latino-americano*. São Paulo: Atlas, 1996.

FIORI, José Luís. O Federalismo diante do desafio da globalização. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares e Silva, Pedro Luiz Barros (Organizadores) *A Federação em Perspectiva* Ensaios Seleccionados. São Paulo: FUNDAP, 1995.

FIORI, José Luís. Acumulação mundial e ingovernabilidade. In: *As multinacionais latino-americanas*. *Revista Brasileira de Comércio Exterior – RBCE*. Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior, n.61, ano XIII, outubro, novembro, dezembro de 1999.

FISCHER, Tânia. *Poder local: governo e cidadania*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 308p., 1993
Gestão contemporânea, cidades estratégicas e organizações locais. Rio de Janeiro: Fundação getúlio Vargas, 1996.

FUNDAP - Fundação do Desenvolvimento Administrativo. *Administração paulista - evolução institucional*. Cadernos FUNDAP, 5(9), maio, 1985.

_____. *Governabilidade e administração estadual em São Paulo*. Cadernos FUNDAP, 8(15), abril, 1988.

_____. *Análise do setor público paulista: Relatório de pesquisa*. São Paulo, 1991

_____. *Perfil da administração pública paulista*. 6ed. São Paulo, 1994.

_____. *Um novo estado para São Paulo: subsídios para um projeto de reforma administrativa*. São Paulo, 1995.

FUNDAP - Fundação do Desenvolvimento Administrativo, IPEA - Instituto de Pesquisa Aplicada. *Balanço da descentralização de encargos em São Paulo*. São Paulo: FUNDAP; Brasília: IPEA, 1996a.

_____. *Balanço e perspectivas da descentralização no Estado de São Paulo - comparação com outros Estados*. São Paulo: FUNDAP; Brasília: IPEA, 1996b.

_____. *Aspectos da guerra fiscal no Brasil*. São Paulo: FUNDAP; Brasília: IPEA, 1997.

GIDDENS, Anthony. *As consequências da modernidade*. São Paulo: UNESP, 1991.

GRAÇA LIMA, José Alfredo. Depoimento. In: *As multinacionais latino - americanas. Revista Brasileira de Comércio Exterior - RBCE*. Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior, n.61, ano XIII, outubro, novembro, dezembro de 1999.

GOULART, Linda, MACHADO, João Bosco, VEIGA, Pedro Motta. *Monitoramento do processo de integração do Cone Sul*, 1995

HAAS, Ernest B., SCHMITTER, Philippe C. Economis and differential patterns of political integration: projections about unity in Latin America. *International organization*. Los Angeles, 1964.

HEMEROTECA contendo dados sistematizados compilados de jornais e revistas sobre o período considerado.

HOBSBAWN, Eric. *Era dos Extremos*. O breve século XX. São Paulo: Cia, das Letras, 1995.

HOME page do Governo do Estado de São Paulo - Governo Mario Covas.

HUERTAS, Franco. *O método PES: entrevista com Matus*. São Paulo: Fundap, 1996.

HURREL, Andrew. O ressurgimento do regionalismo na política mundial. In: *Contexto internacional*, volume 17, n.1. Rio de Janeiro, jan-jun.,1995.

KAPAZ, Emerson. Políticas sistêmicas para a inserção global do Estado de São Paulo. In: Fundação Konrad Adenauer Stiftung, *Inserção na economia global: uma reapreciação*. São Paulo: Centro de Estudos, 1997.

KEINERT, Ruben. *A gestão de governos subnacionais na era da inserção mundial e da integração latino-americana* - versão preliminar. São Paulo: FUNDAP/EGAP. Mimeo, 1997.

KUGELMAS, Eduardo, SOLA, Lourdes. Recentralização / descentralização dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. In: *Tempo Social Revista de Sociologia da USP*, São Paulo, v.11, n.2, 1999 (editada em fevereiro de 2000).

KRUGMAN, Paulo. *Una política comercial estratégica para la nueva economia internacional*. México: Editora Fondo de Cultura Económica, 1991

LAMPREIA, Luiz Felipe. O Brasil no contexto mundial: uma visão do Itamaraty. In: ARAUJO, Braz (Coordenador). *Estratégia no novo cenário mundial: anais do II Encontro Nacional de Estudos Estratégicos*. São Paulo: Núcleo de Análise Interdisciplinar de Políticas e Estratégias da Universidade de São Paulo - NAIPPE/USP,1996. (NAIPPE/USP estudos, v.5)

LECHNEN, A. et alii. *Fronteiras no Mercosul*. Porto Alegre: UFRGS, 1994.

LEX - Coletânea da legislação e jurisprudência - Ano 1999. *Prioridades e metas para 1999*, v.62 - Governo Mario Covas - 2º mandato.

LOVE, Joseph. Autonomia e Interdependência: São Paulo e a Federação Brasileira, 1889 - 1937 in: FAUSTO, Boris (Org) *História Geral da Civilização Brasileira*, Tomo III - O Brasil Republicano, Primeiro Volume - Estrutura de Poder e Economia (1889-1930), Livro Primeiro – O Sistema Oligárquico nos Primeiros Anos da República Capítulo II – O Poder dos Estados. Análise Regional. Pp.53-76. São Paulo: Difel Difusão Editorial do Livro S.A., 1975.

LOVE, Joseph. *A locomotiva: São Paulo na Federação Brasileira 1889-1937*. Coleção Estudos Brasileiros, v.57. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982

MAJONE, Giandomenico. Do Estado positivo ao Estado regulador: causas e consequências de mudanças no modo de governança. In: *Revista do Serviço Público - RSP / Fundação Escola Nacional de Administração Pública - ENAP*, Brasília, ano 50, n. 1, jan/mar.,1999.

MARTINS, Carlos Estevam. Da globalização da economia à falência da democracia. *Economia e Sociedade*. Campinas, n.6, p.1-24, jun., 1996.

MATUS, Carlos. *Adeus, senhor presidente: governantes e governados*. São Paulo: FUNDAP, 1996

_____. *Chimpanzé, Maquiavel e Gandhi: estratégias políticas*. São Paulo: Edições FUNDAP, 1997a.

_____. *Jogo social e governo*. São Paulo: EGAP/FUNDAP, 1997b.

_____. *El lider sin estado mayor*. La Paz: Fondo Editorial Altadir, 1997c.

_____. *Los tres cinturones del gobierno*. [s.t. : s.n.], 1997d.

MONTORO, Ricardo, MENDES, Antonio Carlos Thame. *Franco Montoro*. São Paulo: IQUAL - Instituto de Qualificação e Editoração, 2000.

MULLER, Geraldo. *A gestão territorializada de governos subnacionais: o macroeixo São Paulo-Buenos Aires*. Relatório. São Paulo: FUNDAP, 1997.

NATAL, Jorge L. A. Agudização do problema federativo e esgotamento do padrão de desenvolvimento no Brasil. *Paper* elaborado em setembro de 1994 e revisado em julho de 1995. Espaço e Debates n.39, 1996.

NEGRI, Barjas. A indústria de transformação do Estado de São Paulo (1970-89). In: *Diagnósticos setoriais da economia Paulista. Setores de Indústria e de Serviços*. Coleção São Paulo no Limiar do século XXI, v.3. São Paulo: Fundação SEADE, 1992.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Democracia política, governabilidade e representación. *Reforma y Democracia*. Revista del CLAD, Caracas, n.1, jan., p.7-16, 1994.

_____. Para uma governabilidade democrática progressiva. *Lua Nova*. São Paulo, n.36, p.105-128, 1995.

_____. A dimensão política da descentralização participativa. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, v.11, n.3, jul./set., p.8-19, 1997

_____. Sobre o Estado e o gestor público de que se necessita. Trabalho apresentado no *Seminário Internacional Restruturação e Reforma do Estado: O Brasil e a América Latina no processo de globalização*. São Paulo, 18-21 maio, 1998.

NUNES, Edison. Poder local, descentralizado e democratização: um encontro difícil. *São Paulo em perspectiva*. São Paulo, v.10, n.3, p.32-39, jul./set., 1996.

OHMAE, Kenichi. *O fim do Estado – nação*. Rio de Janeiro: Campus; São Paulo: Publifolha, 1999.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de, DUARTE FILHO, Francisco Carvalho. A política de incentivos fiscais em Minas Gerais. In: *Guerra fiscal no Brasil: três estudos de caso: Minas Gerais, Rio de Janeiro e Paraná*. São Paulo: FUNDAP, 1999.

OMAN, C. Globalização e regionalização: o desafio para os países em desenvolvimento. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*. Rio de Janeiro, n.39, abr./jun., 1994.

PAULINO, Luís A., MONTORO, Guilherme. Desempenho exportador da indústria paulista. In: *São Paulo em Perspectiva. Revista da Fundação Seade*. São Paulo, v.13, n.1-2, jan./jun., 1999.

PECHT, Waldomiro. *Integração econômica e comércio exterior regional: o Estado de São Paulo e a integração econômica no Mercosul*. Relatório integrante do Projeto Gestão Pública Estratégica de Governos Subnacionais frente aos Processos de Inserção Internacional e Integração Latino – Americana. São Paulo: Fundap / Puc / Cedec, 2000. Mimeo.

PECHT, Waldomiro. *A economia paulista pós 1997 e o Mercosul: reflexos da crise no processo de integração*. Relatório integrante do Projeto Gestão Pública Estratégica de Governos Subnacionais frente aos Processos de Inserção Internacional e Integração Latino – Americana. São Paulo: Fundap / Puc / Cedec, 2001. Mimeo.

PEREIRA, Luis Carlos Bresser. *Administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo estado*. Nova York. Trabalho apresentado na Assembléia Geral das Nações Unidas, 1996a.

_____. Da administração burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*. Brasília, v.120, n.1, p.7-40, 1996b.

_____. *Reconstruindo um novo Estado na América Latina*. Trabalho apresentado no Seminário Os Novos Caminhos da América Latina. Estado, Mercado e Equidade, Montevideo: BID/PNUD, 1996c.

PINTO, Aluizio L. O planejamento estratégico da administração pública brasileira: rumos e perspectivas. *Cadernos FUNDAP: Recionalização Administrativa*. São Paulo, ano 2, n.4, 1982.

_____. Impactos institucionais da nova constituição no modelo federativo brasileiro. In: *A nova constituição paulista: perspectivas*. São Paulo: CEPAM - Fundação Prefeito Faria Lima; FUNDAP - Fundação do Desenvolvimento Administrativo, 1989

PRADO, Sérgio, CAVALCANTI, Carlos Eduardo Gonçalves. Aspectos da guerra fiscal no Brasil. In: *Guerra fiscal no Brasil: três estudos de caso: Minas Gerais, Rio de Janeiro e Paraná*. São Paulo: FUNDAP, 1999.

PRATS, Joan. Gobernabilidad y reforma del Estado: un nuevo estado para un nuevo modelo de desarrollo. *Paper*. 1999. Site: <http://www.iigov.org/pnud/bibliote/bibl 0009>.

PRATS, Joan. Por una nueva concepción de la reforma del Estado. *Paper*. 2000. Site: <http://www.iigov.org/pnud/bibliote/bibl 0009>.

PRATS, Joan. Gobernabilidad democrática en América Latina fininsular. *Paper*. 1999. Site: <http://www.iigov.org/pnud/bibliote/bibl 0009>.

PUTNAM, Robert D. *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996.

REZENDE, Fernando. *Globalização, regionalismo e federação: novos desafios para a Federação brasileira*. Texto apresentado no Seminário promovido pelo Instituto Brasileiro de Estudos Contemporâneos – IBEC. Belo Horizonte, abril de 1999.

RODRIGUES, Denise Andrade. O papel dos governos estaduais na indução do investimento: a experiência dos estados do Ceará, Bahia e Minas Gerais. In: *Biblioteca de ideas – Colección de papers*. Paper N. 28. Site do Instituto Internacional de Gobernabilidad – IIGOV, 2001.

SALLUMJr., Brasílio. *Gênese e estrutura da administração pública paulista: notas para um anteprojeto*. São Paulo: FUNDAP, 1978

_____. História administrativa : políticas públicas e regime político. *Cadernos FUNDAP: Administração Paulista: evolução institucional*. São Paulo, v.5, n.9, p.4-10, maio, 1985.

_____. *Globalização e estratégia para o desenvolvimento: Brasil nos anos 90*. Trabalho apresentado no Seminário Internacional: Sociedade e Estado Superando Fronteiras. São Paulo, 20-22 ago, 1997 (mimeo).

_____. O Brasil sob Cardoso neoliberalismo e desenvolvimentismo. In: *Tempo Social Revista de Sociologia da USP*, São Paulo, v.11, n.2, 1999 (editada em fevereiro de 2000).

SÃO PAULO. Mensagem à Assembléia - Suplemento Diário Oficial (9/fev/1994; n.27; v.104; SP). Relatório de atividades da administração estadual - Governo Fleury, 1993.

SÃO PAULO. Proposta de Governo. André Franco Montoro. (Elaborada com base no programa do PMDB). São Paulo, 1982.

SÃO PAULO: *Primeira mensagem anual à Assembléia Legislativa*- Governo Montoro, 1993.

SÃO PAULO: Programa de governo - *Desenvolvimento e justiça com democracia* - Governo Fleury, 1991.

SÃO PAULO: *Você sabia?* 4 anos de Governo Mario Covas, 1995-1998.

SÃO PAULO: *Ações de governo - Balanços e metas* - Governo Mario Covas, 1º mandato.

SÃO PAULO: *Um governo para São Paulo* - Governo Mario Covas, 1º mandato.

SÃO PAULO: *Escriba - Palavra de governo*. Síntese das principais ações - Governo Mario Covas, 2º mandato.

SÃO PAULO: *Relatório das atividades da administração estadual* - Governo Fleury, 1991.

SÃO PAULO. (Estado) Secretaria de Governo e Gestão estratégica. *Você sabia?*. São Paulo, 1996

SÃO PAULO. (Estado) Secretaria de Governo e Gestão Estratégica. *Plano "Estratégia competitiva para São Paulo"*. São Paulo. Secretaria de Ciência e Tecnologia e Desenvolvimento Econômico: IPT/DEES, 1995.

SÃO PAULO. (Estado) Secretaria de Planejamento e Gestão. Fundação SEADE. *São Paulo no limiar do século XXI*. São Paulo, 1992.

SÃO PAULO: Secretaria da Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico. *Relatório de Governo*, período de 1987 a 1991.

SÃO PAULO: Secretaria da Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico. Gabinete do Secretário. *Relatório ATL*, 1989.

SÃO PAULO: Secretaria da Indústria, Comércio, Ciência e Tecnologia - *Relatórios de Atividades*, 1984, 1985 e 1983-87.

SÃO PAULO: Secretaria da Indústria, Comércio, Ciência e Tecnologia - *Relatório ATL resumido*, 1986.

SARDENBERG, Ronaldo Mota. A inserção estratégica do Brasil. In: ARAUJO, Braz (Coordenador). *Estratégia no novo cenário mundial: anais do II Encontro Nacional de Estudos Estratégicos*. São Paulo: Núcleo de Análise Interdisciplinar de Políticas e Estratégias da Universidade de São Paulo - NAIPPE/USP, 1996. (NAIPPE/USP estudos, v.5)

SCHWARTZMAN, Simon. *São Paulo e o Estado nacional*. São Paulo: DIFEL - Difusão Editorial do Livro, 1975.

SOUZA, Celina. *Constitutional engineering in Brazil: the politics of federalism and decentralization*. London: Macmillan, 1996a.

_____. Redemocratization and decentralization in Brazil: the strength of the members states. *Development and Change* [s.l.], v.27, n.3. 1996b.

_____. Reinventando o poder local: limites e possibilidades do federalismo e da descentralização. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, v.10, n.3, 1996c.

STEDMAN Jr., Murray S. *State and local governments*. 2ed. Cambridge: Winthrop, 1976.

VIGEVANI, Tullo. Ciclos longos e cenários contemporâneos da sociedade internacional. In: *Revista Lua Nova* n.46, 1999.

_____. *Globalização e regionalização do Mercosul: a intervenção dos sindicatos no processo de integração*. São Paulo: CEDEC (Cadernos CEDEC, 53), 1996.

VIGEVANI, Tullo, RICUPERO, Bernardo. Comércio internacional e coalizações sociais no Mercosul: perspectivas para o Brasil. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, v.9, n.1, jan./mar., 1995

VIGEVANI, Tullo, VEIGA, João Paulo C. Mercosul e os interesses políticos e sociais. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, v.5, n.3, jul./set., 1991.
Mercosul: interesses e mobilização sindical. São Paulo: IEA/USP. (Coleção Documentos, série Assuntos Internacionais, 38), 1995.

VIGEVANI, Tullo, VEIGA, João Paulo C., MARIANO, Karina Lilia P. Realismo versus globalismo nas relações internacionais. *Lua Nova*. São Paulo, n.34, p.5-26, 1994/95.

WANDERLEY, Luiz Eduardo. *Aspectos sociais da integração latino-americana*. São Paulo: EDUC (Margem, n.4), 1995.

_____. Rumos da ordem pública no Brasil: a construção do público. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, v.10, n.4, p.96-106, out./dez., 1996.

_____ A questão social no contexto da globalização: o caso latino-americano e caribenho. In: BELFIORE-WANDERLEY, Mariangela et alii - *Desigualdade e a questão social*: São Paulo: EDUC, 1997.

VIII - ANEXOS

ANEXO I

Tabela 1 – ESTADO DE SÃO PAULO: INTERCÂMBIO COMERCIAL TOTAL E MERCOSUL, 1991-1997

milhões US\$

ANOS ANOS	INTERCÂMBIO			EXPORTAÇÃO			IMPORTAÇÃO		
	TOTAL A	MERCOSUL B	B/A Total	TOTAL A	MERCOSUL B	B/A Exportação	TOTAL A	MERCOSUL B	B/A Importação
1991	22.430	2.214	9,9	11.170	1.144	10,2	11.260	1.070	9,5
1992	21.716	2.942	13,5	13.240	2.153	16,3	8.476	789	9,3
1993	24.904	4.111	16,5	13.391	2.708	20,2	11.513	1.403	12,2
1994	29.707	4.921	16,6	14.736	3.046	20,7	14.971	1.875	12,5
1995	39.662	6.134	15,5	15.968	3.161	19,8	23.694	2.973	12,5
1996	42.277	7.239	17,1	16.575	3.949	23,8	25.702	3.290	12,8
1997	44.295	7.692	17,4	18.092	4.781	26,4	26.203	2.911	11,1

Fonte: Secretaria de Comércio Exterior - SECEX; Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados - SEADE. Elaboração própria

ANEXO II

Quadro 1

DISTRIBUIÇÃO DAS COMPETÊNCIAS TRIBUTÁRIAS POR NÍVEL DE GOVERNO

GOVERNO	CONSTITUIÇÃO ANTERIOR	CONSTITUIÇÃO ATUAL
UNIÃO	<p>Sobre:</p> <ul style="list-style-type: none"> • renda e proventos de qualquer natureza (IR); • produtos industrializados (IPI); • operações de crédito, câmbio e seguro (IOF); • importação (II); • exportação (IE); • propriedade territorial rural (ITR); • único sobre energia elétrica (IUEE); • único sobre lubrificantes e combustíveis (IULC); • único sobre minerais (IUM); • serviços de comunicações (ISC); • transportes (IT). 	<p>Sobre:</p> <ul style="list-style-type: none"> • renda e proventos de qualquer natureza (IR); • produtos industrializados (IPI); • operações de crédito, câmbio e seguro (IOF); • importação (II); • exportação (IE); • propriedade territorial rural (ITR); • grandes fortunas (IGF).
ESTADOS	<p>Sobre:</p> <ul style="list-style-type: none"> • circulação de mercadorias (ICM); • propriedade de veículos automotores (IPVA); • transmissão de bens imóveis (ITBI). 	<p>Sobre:</p> <ul style="list-style-type: none"> • circulação de mercadorias e serviços de transporte e comunicações (ICMTC); • propriedade de veículos automotores (IPVA); • transmissão causa mortis e doações (ITCMD).
MUNICÍPIOS	<p>Sobre:</p> <ul style="list-style-type: none"> • serviços de qualquer natureza (ISS); • propriedade predial e territorial urbana (IPTU). • 	<p>Sobre:</p> <ul style="list-style-type: none"> • serviços de qualquer natureza (ISS); • propriedade predial e territorial urbana (IPTU); • transmissão inter vivo de bens imóveis (ITIVB); • vendas a varejo de combustíveis e lubrificantes (IVVC).

OBS.:

1. A União detém a competência residual para instituição de impostos, bem como em casos extraordinários de guerra.
2. Além dos impostos, os três níveis de governo podem instituir taxas de contribuições de melhoria.

ANEXO III

Quadro 2

TRANSFERÊNCIA REGULAR DE TRIBUTOS ENTRE NÍVEIS DE GOVERNO		
GOVERNO	CONSTITUIÇÃO ANTERIOR	CONSTITUIÇÃO ATUAL
DA UNIÃO PARA OS ESTADOS	14% do IR e IPI (Fundo de Participação) 2% do IR e IPI (Fundo Especial) IR Retido na Fonte - Tesouro Estadual 40% do IULC 40% do IUEE 70% do IUM 50% do IT 2/3 da Contribuição ao Salário-Educação	21,5% do IR e IPI (Fundo de Participação) 7,5% do IPI (Ressarcimento Exportação) IR Retido na Fonte - Tesouro Estadual Cota Contribuição Salário-Educação
DA UNIÃO PARA OS MUNICÍPIOS	17% do IR e IPI (Fundo de Participação) 100% do IR IR Retido na Fonte - Tesouro Local 20% do IULC 20% do IUEE 20% do IUM 20% do IT	22,5% do IR e IPI (Fundo de Participação) 2,5% do IPI (Ressarcimento Exportações) 50% do ITR IR Retido na Fonte - Tesouro Local
DOS ESTADOS PARA OS MUNICÍPIOS	20% do ICM 50% do IPVA 50% do ITBI	25% do ICMT 50% do IPVA

Anexo IV

Tabela 2

SÃO PAULO / MERCOSUL - BALANÇA COMERCIAL

	US\$ Milhões		
	EXPORTAÇÃO	IMPORTAÇÃO	SALDO
1994	3.046	1.875	1.171
1995	3.161	2.973	188
1996	3.949	3.290	659
1997	4.781	3.142	1.639
1998	4.734	2.716	2.019
1999	3.502	1.997	1.505
2000			

Fonte: MIDC, Secex. Elaboração própria

ANEXO V

Tabela 3 – SÃO PAULO: INDICADORES DE ATIVIDADES INDUSTRIAIS

(1994/jun=100)

Período	PIM-PF	Pessoal Ocupado	Horas Trabalhadas
1994	97,5	100,3	103,0
1995	99,2	98,8	102,1
1996	97,9	90,2	92,5
1997	102,5	86,6	89,1
1998	100,0	82,1	82,5
1999	95,7	77,1	72,9

a) Produção física da indústria de São Paulo, sem ajuste sazonal.

Fonte: Fundap, Indicadores Diesp nº 80, set./out.2000, com base em dados da Fiesp.

