

10

O pacto do são-paulismo na federação brasileira

MARCIO POCHMANN

RESUMO

O presente artigo analisa a hipótese central de que o pacto do são-paulismo constituído ao fim do século XIX e reconfigurado na década de 1930 registra sinais de exaustão a partir da década de 1990. A adoção das políticas neoliberais de abertura comercial, financeira e produtiva estaria na principal raiz explicativa do papel decrescente do estado de São Paulo na federação brasileira.

ABSTRACT

This article analyzes the central hypothesis that the “Sãopaulism” covenant struck at the end of the 19th century, and reshaped in the 1930s, had become unproductive as of the 1990s. Adopting neoliberal policies to open up trade, finances and production lies in the roots of the declining role of the state of São Paulo in the Brazilian federation.

INTRODUÇÃO

A partir da segunda metade do século XIX, São Paulo passou a exercer sua liderança entre os estados da federação, deslocando províncias que anteriormente haviam assumido – guardada a devida proporção – o centro do dinamismo nacional, como Pernambuco e Rio de Janeiro. Da economia primário-exportadora do século XIX à sociedade urbana e industrial do século XX, o estado de São Paulo foi a locomotiva a puxar o conjunto da nação.

A construção do são-paulismo¹ foi herdeira da República Velha (1889-1930), quando São Paulo teve seis presidentes entre os 15 eleitos, o que representou dois quintos do tempo total de governo existente no país. Nos 64 anos seguintes (1930-1994), o Brasil não mais elegeu presidentes paulistas, salvo a curta experiência de sete meses de Jânio Quadros (1961) na Presidência, apesar de nascido no Mato Grosso do Sul.

¹ Por são-paulismo, entende-se aqui a condição de hegemonia exercida pelo estado de São Paulo, especialmente em fazer valer o seu modelo de desenvolvimento em relação aos demais entes da federação. Para mais detalhes, ver Unger (2009).

Não obstante a ausência física da expressão máxima na política nacional, por meio do exercício da Presidência da República, o são-paulismo continuou vigorando, ainda mais forte pela predominância de seu poder econômico, expresso pela industrialização concentrada regionalmente.

Desde a década de 1990, todavia, a adoção das políticas de corte neoliberal expresso pelas aberturas financeira, produtiva e comercial resultou no fim da velha exclusividade do são-paulismo, estabelecida desde a década de 1930, como a garantia da demanda para sua produção manufatureira pelos demais estados da federação. O crescimento das importações de produtos manufaturados e os equívocos de política econômica aprofundaram o processo de esvaziamento da indústria nacional, especialmente no estado paulista.

A perda relativa de importância de São Paulo na economia brasileira se fez acompanhar pelo esvaziamento do são-paulismo na esfera da política nacional. Nas últimas quatro décadas, São Paulo elegeu por dois mandatos seguidos (1995-2002) um presidente identificado com São Paulo (Fernando Henrique Cardoso), mesmo que nascido no Rio de Janeiro.

Ao mesmo tempo, São Paulo registrou candidatos fortes e competitivos desde o retorno da democracia no Brasil. Em 2014, contudo, São Paulo não teve candidato competitivo à Presidência da República.

Diante dessa constatação, o presente artigo busca contribuir para o entendimento do movimento de longo prazo associado à constituição, ascensão e descenso do pacto do são-paulismo no Brasil. Ademais, trata também de identificar algumas pistas a respeito do possível deslocamento do centro dinâmico nacional.

CONSTITUIÇÃO DO PACTO DO SÃO-PAULISMO

Da condição de colônia portuguesa à de Primeira República que a centralidade da economia e da política nacional esteve asso-

ciada à dinâmica dos ciclos econômicos motivados pela demanda externa. Assim, com o ciclo da cana-de-açúcar, os estados de Pernambuco e Bahia chegaram a responder, por exemplo, por cerca de quatro quintos da renda nacional no século XVII, tendo Salvador exercido a função de capital da colônia portuguesa por 214 anos (1549-1763).

No século XVIII, com o ciclo do ouro, houve o deslocamento de parte substancial do dinamismo econômico e político da Região Nordeste para o Sudeste. Não somente a somatória das parcelas relativas do Rio de Janeiro e de Minas Gerais assumiu a responsabilidade pela produção de mais de dois terços da renda nacional na década de 1870, como a cidade do Rio de Janeiro passou a exercer a função de capital durante o fim da colônia (1763-1822) e a partir da Independência Nacional, seja na condição de Império (1822-1889), seja em grande parte da República (1889-1960).²

Com isso, o grau de conexão entre as distintas regiões do espaço nacional era relativamente baixo, atribuindo ao Estado o papel substancial de manutenção da unidade nacional. Sem a possibilidade de constituição do mercado interno, a dinâmica externa era a que conectava as elites regionais com o mundo possível de cada época.

Mesmo assim, as elites regionais se conectavam com o Estado desde sua origem portuguesa, cuja base era predominantemente proprietária rural. A identidade interna dependia fundamentalmente da coesão entre as elites regionais e seus laços com o Estado, para atender às necessidades de controle das massas de escravos e de unidade nacional [Bomfim (1951); Carvalho (1980); Vianna (1922)].

O ciclo do café, a partir do século XIX, terminou por consolidar o predomínio da Região Sudeste, em particular, São Paulo, ainda com base na conexão interna com os impulsos da deman-

² Para mais detalhes, ver Buescu (1979).

da externa. De forma especial, contudo, a economia cafeeira não perseguiu trajetória idêntica à dos ciclos econômicos anteriores, com a sequência origem, auge e crise.

Dois importantes fatores registrados concomitantemente ao ciclo do café podem contribuir para o entendimento da longevidade do são-paulismo no Brasil – um de natureza política e outro econômico.

Em relação ao fator de natureza política, destacam-se dois acontecimentos fundamentais. No século XIX, a independência exigia necessariamente a articulação da frágil unidade territorial com vistas à formação do Estado nacional em meio ao fortalecimento econômico de São Paulo, gerado pela força da expansão cafeeira.

Mas isso foi acompanhado de forte resistência à centralização dos poderes (jurídico, militar e fiscal) no interior do espaço nacional a partir da Região Sudeste do país, cuja capital era o Rio de Janeiro. A constituição do Estado nacional transcorreu a partir da articulação das elites regionais permeada de revoltas, como a da Cabanagem, no Pará (1835-1840), a Sabinada, na Bahia (1837-1838), a Balaiada, no Maranhão (1838-1841), a Farroupilha, no Rio Grande do Sul (1835-1845), e a Praieira, em Pernambuco (1846), entre outras.

Uma vez consolidado o Estado nacional na década de 1850, assistiu-se a sua gradual incapacidade de responder às demandas crescentes geradas pelas diferentes dinâmicas das economias regionais. O estrangulamento das finanças públicas e o endividamento público em simultâneo ao funcionamento de regras uniformizadoras da competição entre as distintas regiões atribuiu para a economia cafeeira importância ainda maior em face da trajetória de centralização do poder nacional desde 1870 com a crise do Estado mínimo do Império [Costa (2000); Lessa (2001)].

No século XX, a Revolução de 1930, que apontou para a efetivação do projeto urbano e industrial, e a resistência ocasio-

nada pela Revolução Constitucionalista (1932) terminaram por privilegiar o fortalecimento de São Paulo apenas como centro econômico dinâmico. Isso porque a condição paulista anterior de exercício da hegemonia política e econômica herdada da República Velha foi alterada entre as décadas de 1930 e 1980.

Ao encaminhar parcela importante das políticas federais de apoio à industrialização a partir de São Paulo, que já se apresentava como o antigo centro promotor da dinâmica principal da economia cafeeira, a presença paulista na economia nacional cresceu ainda mais. No ano de 1900, por exemplo, o peso de São Paulo era de 21,5% da economia nacional (três vezes maior que Pernambuco), enquanto em 1872 havia sido de apenas de 3,2% (um quarto da participação relativa de Pernambuco).

Com a industrialização, a partir da década de 1930, essa presença superou 40% da economia nacional, chegando a quase 60% da produção de manufatura no ano de 1975. A pujança paulista se expressou pelo protagonismo de seus empresários urbanos, pelo avanço da classe média mais escolarizada e pela ampla classe trabalhadora com emprego formal.

No caso do fator econômico determinante da longevidade do são-paulismo, destaca-se – em comparação com a centralidade expressa por outras regiões durante os ciclos econômicos anteriores da cana-de-açúcar e do ouro – a especificidade da transição da antiga economia mercantil escravista para a nova economia exportadora capitalista, a partir do fim da segunda metade do século XIX. Embora o trabalho escravo tenha sido a primeira construção institucional de dimensão nacional, as unidades regionais constituídas durante os ciclos econômicos permaneciam esparsas, como células exportadoras autorreferidas e articuladas desde fora, sem maior integração territorial, conforme destacam Fernandes (1974) e Santos (1985).

A expansão capitalista no último quartel do século XIX conferiu à economia cafeeira condições de se constituir na matriz

das forças produtivas capitalistas, avançando na articulação econômica do espaço nacional à medida que o capital invadia diferentes localidades e atividades produtivas regionais. Ainda que, até a década de 1930, o espaço territorial do país fosse constituído por economias regionais pouco integradas, pela ausência de um mercado de dimensão nacional.

Assim, as economias regionais decadentes da exploração colonial se transformaram em novos espaços dominados pela acumulação de capital, cujo centro interno referia-se à economia cafeeira que se mantinha inserida na dinâmica externa. Diante dos ganhos de escala nacional do modo capitalista de produção, os entraves regionais de intercâmbios diminuem, aumentando a interdependência e subordinação às decisões hierarquicamente superiores do capital mercantil.

A subordinação das classes dominantes locais por outras de dimensão nacional se deu simultaneamente ao processo de uniformização das relações mercantis e generalização do mercado de trabalho capitalista [Draibe (1985); Oliveira (1981); Tavares (1999)]. São Paulo se torna o polo dinâmico da acumulação de capital, exercendo gradual determinação sobre as demais economias regionais.

Mas, é somente a partir da Depressão de 1929, com a crise do dinamismo externo, que a industrialização vai integrar o mercado de dimensão nacional [Cano (1998); Mello (1982)]. A reprodução ampliada do capital se estabelece a partir da economia cafeeira e a instauração da industrialização no espaço territorial paulista garante e consolida a força do são-paulismo no Brasil.

Em síntese, a subordinação econômica nacional ao centro dinâmico paulista e sua dominação se dá pelo exclusivismo das compras das ofertas paulistas de produtos manufaturados por todas as regiões, portanto, dependia crescentemente do avanço do modelo de substituição de importação. Quanto maior o grau de substituição de produtos manufaturados, maior a ampliação da produção industrial, sobretudo, paulista.

Quanto melhor fosse o Brasil, melhor ainda seria São Paulo [Casaro (2006); Zarur (2000)]. A crença do são-paulismo se generaliza de tal forma que cada governador eleito, em qualquer região do país, sonha copiar a experiência paulista, permitindo que em pleno regime militar (1964-1985), o país instale quase no meio da Floresta Amazônica uma espécie de “mini” São Paulo, idealizada como centro industrial e estabelecida com a Zona Franca de Manaus, na segunda metade da década de 1960.

ASCENSÃO DO PACTO DO SÃO-PAULISMO

A longa transição para a economia capitalista encontrou no ciclo do café uma referência fundamental para seu desenvolvimento, ainda que com base na continuidade nas exportações. Em grande medida, o sistema econômico colonial terminou por moldar o capitalismo em formação no Brasil durante pleno êxito da economia cafeeira.

Assim, a trajetória da integração pelo mercado ganhou impulso com a economia paulista cafeeira, que concedeu centralidade na articulação gradual com as demais regiões geográficas do país. Embora a relação social básica passasse a ser crescentemente capitalista de produção, o núcleo duro da hegemonia política era exercida pela classe dos proprietários rurais.

Nesse sentido, os movimentos políticos da década de 1930 (Revolução de 1930) e de 1932 (contrarrevolução paulista), ocorridos em meio ao desenrolar da Grande Depressão de 1929, determinaram as condições pelas quais se deu a passagem da antiga sociedade agrária para a urbana e industrial. Ou seja, o deslocamento do poder político, até então concentrado nos proprietários rurais – sobretudo pela força econômica dos exportadores de produtos primários paulistas –, para a burguesia industrial, simultaneamente ao dinamismo da economia assentada no mercado interno.

Mas, para isso, dois quesitos se mostraram excepcionais no acerto interno entre as velhas (proprietários rurais) e novas (bur-

guesia urbana e industrial) elites. Dada a força do antirreformismo agrarista, sempre antagonista a mudanças, coube prosseguir e consolidar, pela força do Estado desenvolvimentista, as bases concentradas geograficamente na economia cafeeira paulista cada vez mais urbana e industrial.

O primeiro requisito, então, revelou-se pelas condições singulares de transição da sociedade agrária para urbana e industrial, uma vez que ela ocorreu sem as reformas liberais clássicas do capitalismo contemporâneo [Fernandes (1974)], como a reforma agrária. Com isso, o poder dos grandes proprietários rurais permaneceu subvalorizado no interior da política nacional.

Dessa forma, a construção da modernidade urbana e industrial somente ocorreu distante do campo, fundamentando uma desconexão profunda entre cidades e o meio rural. Este, por sinal, deixou de conviver, por muito tempo, com a sociabilidade capitalista, como a modernidade identificada pela eletrificação, telefonia, rodovias, consumo de bens duráveis, entre outros.

Isso, é claro, sem ressaltar a exclusão dos direitos sociais e políticos. Observa-se, como exemplo, que os direitos sociais e trabalhistas como sindicatos, salário mínimo, previdência social, entre outros, estiveram voltados somente para os empregados urbanos, desde a década de 1940, quando representavam cerca de um décimo do conjunto dos ocupados do país.

Somente na década de 1960, os direitos sociais foram sendo gradualmente incorporados pelo mundo agrário. Mesmo assim, foi a Constituição Federal de 1988 que equiparou os direitos sociais e trabalhistas dos ocupados urbanos e rurais.

No caso dos direitos políticos, que foram generalizados a partir da década de 1930, percebe-se a exclusão do contingente de adultos analfabetos de origem rural. Apenas em 1985, o direito de voto dos analfabetos passou a existir no Brasil.

O segundo requisito relaciona-se ao modelo de federação nacional constituído a partir de então. De um lado, a garantia

de que os esforços do Estado desenvolvimentista não apenas desorganizariam o modelo liberal de articulação econômica constituída anteriormente pela economia cafeeira, mas consolidariam a centralização por meio da industrialização nacional constituída desde a década de 1930.

Nesses termos, a integração do mercado nacional se daria desde o centro dinâmico manufatureiro paulista, por meio da sustentação estatal de uma espécie de exclusivismo ao consumo nacional. Para uma economia relativamente fechada, como se mostrou o desempenho da industrialização nacional, coube ao estado de São Paulo atender – enquanto maior e principal ofertante de produtos manufaturados – à demanda interna proveniente das demais regiões do país.

De outro lado, em contrapartida à continuidade reforçada do poder econômico paulista, consagrado pela industrialização nacional entre as décadas de 1930 e 1980, assistiu-se ao esvaziamento do poder político paulista. Se na República Velha (1889-1930), São Paulo concentrou o poder econômico (ciclo do café) e político (seis presidentes em 15 eleitos nacionalmente), na industrialização nacional ele manteve o poder econômico, porém distante do poder político.

Entre 1930 e 1985, o Brasil teve 17 presidentes da República, entre eleitos, interinos e militares. Desse universo, presidente da República paulista somente Ranieri Mazzili, que, na qualidade de presidente da Câmara dos Deputados, exerceu como interino nas crises políticas de 1961 e 1964, cujo período foi inferior a um mês.

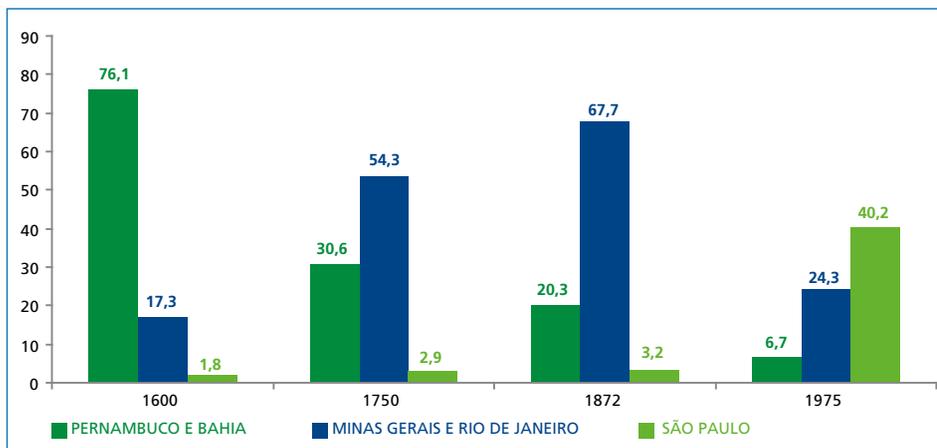
Pode-se contabilizar também Jânio Quadros, que foi eleito presidente da República, embora tivesse permanecido por sete meses no exercício da função. Apesar de ter nascido no atual estado do Mato Grosso do Sul, Jânio Quadros foi prefeito e governador de São Paulo.

Detentor da centralidade econômica de base industrial, embora contido no exercício do poder político, São Paulo tratou

de construir um modelo próprio de políticas públicas apoiadas pela força do investimento estadual. Isso, da infraestrutura diferenciada por rodovias, portos e aeroportos às políticas sociais destacadas nas áreas da saúde, ensino médio e superior, ciência e tecnologia, entre outros.

Para os demais estados da federação, coube ao governo federal garantir os investimentos tanto para a constituição da infraestrutura como para as políticas sociais na educação, saúde, ciência e tecnologia, entre outras. Em termos econômicos, teve o governo federal o papel de constituir agências de desenvolvimento regional, como as Superintendências do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e da Amazônia (Sudam), atendendo, como compensação política, ao centralismo da industrialização paulista.

GRÁFICO 1 Brasil: evolução da distribuição da renda nacional por estados e anos selecionados (total = 100%)



Fonte: Elaboração própria, com base em Buescu (1979), até 1900, Pimes (1984) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), após 1900.

No ano de 1975, por exemplo, o estado de São Paulo foi responsável por dois quintos de toda a renda nacional, algo somente comparável à centralidade regional promovida durante os ciclos econômicos. Naquela fase, os espaços econômicos resul-

tantes da exploração colonial eram quase enclaves determinados pela demanda externa e com reduzido grau de vinculação com o território nacional.

Somente com a industrialização capitalista houve condições de estabelecer pela primeira vez um centro dinâmico interno, tendo ocorrido a integração nacional por meio da expansão do mercado desde São Paulo. Em relação a isso, constata-se quanto as exportações e importações do exterior foram importantes para o crescimento da economia paulista, sobretudo durante o período da industrialização, por meio da concentração produtiva.

A centralização das políticas macroeconômicas na União desde a década de 1930 favoreceu a eliminação das barreiras do protecionismo comercial praticado entre as regiões. Por conta disso, o comércio e a interdependência regional aumentaram consideravelmente por força da complementaridade da produção integrada à economia paulista.³

De maneira geral, as importações paulistas situaram-se ao redor dos 13% do Produto Interno Bruto (PIB), enquanto as exportações permaneceram em torno dos 9% do PIB, o que resultou em saldo negativo abaixo de 3%, salvo na segunda metade da década de 1960. No caso do comércio inter-regional, São Paulo registrou saldos positivos, sendo mais expressivo em 1968, de mais de 22% do PIB.

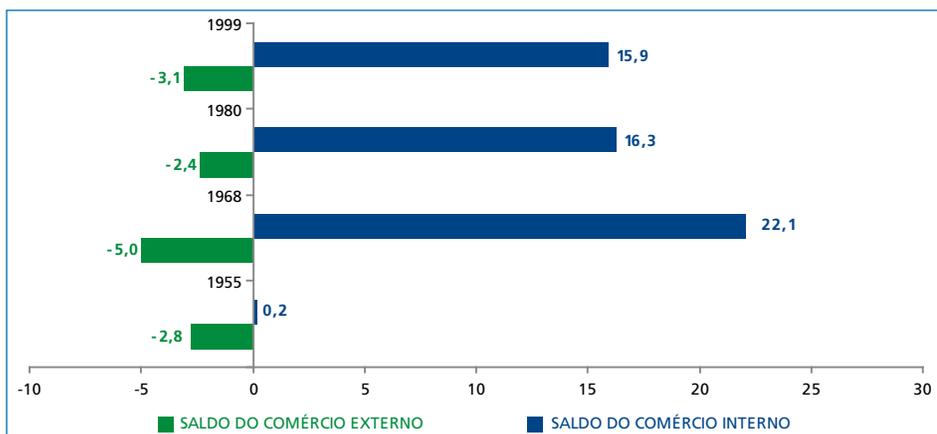
A partir da segunda metade da década de 1960, as vendas paulistas para as demais regiões de país passaram a corresponder a mais de 40% de seu PIB. No ano de 1999, por exemplo, as vendas internas corresponderam a 49,2% do PIB, enquanto em 1955 eram de 12,2% do PIB paulista.

Também em relação às compras de São Paulo das demais regiões do Brasil houve crescimento considerável, passando de 12% do PIB, em 1955, para 33,3%, em 1999. Percebe-se, portan-

³ Mais detalhes sobre isso, ver Cano (1985); Castro (1969) e Singer (1977).

to, que o comércio paulista inter-regional se apresentou mais intenso do que o comércio externo.

GRÁFICO 2 São Paulo: evolução do saldo do comércio externo e interno em anos selecionados (em % do PIB paulista)



Fonte: Elaboração própria, com base em BNDES (2008), Galvão (1984) e Pacheco (1998).

Esse período de auge do pacto do são-paulismo por força da industrialização fez com que o estado se tornasse o responsável pela concentração da produção de vendas de manufaturas. Exemplo disso pode ser expresso pela localização no estado de São Paulo de 85% das produções de automóveis e 96% de ônibus do Brasil no ano de 1980.

Da mesma forma, outros exemplos do grau de concentração da produção industrial em São Paulo podem ser registrados por meio dos 53% da produção nacional de papel e de 54% da produção nacional de polietileno. Em resumo, São Paulo concentrava, na década de 1970, quase dois terços do valor nacional da produção industrial de todo o país.

Para esse mesmo período, a indústria de transformação se aproximou de 30% de todo o PIB brasileiro. Assim, somente o estado de São Paulo, que respondia por 40% de toda a produção nacional, tinha quase 20% de todo o peso relativo da indús-

tria no PIB nacional (os quase 10% da contribuição da indústria na composição do PIB dependia do restante do país).

DESCENSO DO PACTO DO SÃO-PAULISMO

A inflexão na trajetória do são-paulismo pode ser registrada não apenas pela perda de importância relativa na economia, mas também pela incapacidade de liderar o projeto político de nação, conforme observado a partir do fim do século XIX. Desde aquela época, para onde ia São Paulo, em geral, tendia a seguir o Brasil, fazendo valer a divisa inscrita no brasão da cidade de São Paulo desde o ano de 1919: *Non Dvcor Dvco* (Não sou conduzido, conduzo).

A contenção da condição de centro dinâmico nacional associava-se a duas razões de natureza política com impactos significativos na economia brasileira, sobretudo na paulista. A primeira refere-se à volta do tema regional, a partir da década de 1950, como expressão das manifestações cada vez menos fragmentadas diante do diferencial de trajetórias econômicas e sociais em comparação com o desempenho paulista.

Um século após as rebeliões regionais que sacudiram o Império durante a primeira metade do século XIX perante o movimento de centralização dos poderes com a consolidação do Estado nacional, o descontentamento das regiões ganhou dimensão política, especialmente a partir do Nordeste. Até então, prevalecia, de parte dos governos da União, considerar soluções para problemas regionais de forma assistencialista, como nos casos de secas, o que permitia até a constituição de alguma institucionalidade, como a Inspetoria de Obras contra a Seca, em 1909, e o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas, em 1945.

Mas a partir da década de 1950, quando o Brasil concluía a fase mais restringida da industrialização (1930-1955), as distâncias (nos níveis de desenvolvimento) regionais aumentavam, em especial, com o maior fortalecimento da economia paulista.

Com a superação da fase da industrialização restringida pelas exportações de café, importantes como geradoras de excedente necessário ao pagamento das importações de componentes industriais, assistiu-se, entre as décadas de 1950 e 1970, ao avanço da industrialização pesada, com grandes blocos de investimentos solidificando a primazia da manufatura no PIB nacional [Cano (1985); Mello (1982)].

Diante disso, vários mitos foram sendo criados, como se a “felicidade” paulista se devesse à “desgraça” dos demais estados da federação. Ao mesmo tempo, difundia-se a crença de que somente a socialização da cópia das indústrias de São Paulo eliminaria o subdesenvolvimento regional.

A simplificação dos problemas regionais pelo discurso político fácil terminava por esconder o fato de que a manifestação da pobreza e desigualdade estava bem presente também em São Paulo, assim como o diferencial da economia paulista não se encontrava na indústria, mas também na pujança do setor agropecuário, que, entre as décadas de 1910 e 1970, permaneceu representando cerca de um quinto de todo o setor primário do país [Cano (1985); Leff (1972)].

De todo modo, a reação política ao movimento de unificação do mercado nacional associado à concentração da estrutura produtiva industrial em São Paulo surtiu efeito, interrompendo a trajetória observada entre as décadas de 1930 e 1970. A partir daí, assistiu-se ao fortalecimento do sentido inverso, com o movimento de desconcentração espacial da industrialização no Brasil, por meio de uma série de iniciativas de políticas regionais que permitiu ao país fazer crescer sua economia com a descentralização de sua estrutura produtiva.

Uma segunda razão de natureza política voltada à contenção da condição de centro dinâmico nacional expresso pela economia paulista ocorre a partir da década de 1990, com a ascensão das políticas neoliberais. Contraditoriamente, o são-paulismo

termina por ser mais atingido quando o estado volta a ter a oportunidade de repetir o exercício do poder político e econômico, conforme ocorrido durante a República Velha.

As políticas de corte neoliberal introduzidas pelo Governo Collor (1990-1992) foram retomadas com afinco nas duas gestões do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), que buscou implementar um conjunto de ações voltado para o fim da Era Vargas [Lamourier e Figueiredo (2002); Borges e Pochmann (2002)]. Com isso, o velho exclusivismo estabelecido, desde a década de 1930, das compras garantidas pelo conjunto dos estados da federação de bens manufaturados ofertados pelas indústrias paulistas foi sendo desconstituído pelas medidas voltadas à abertura comercial.

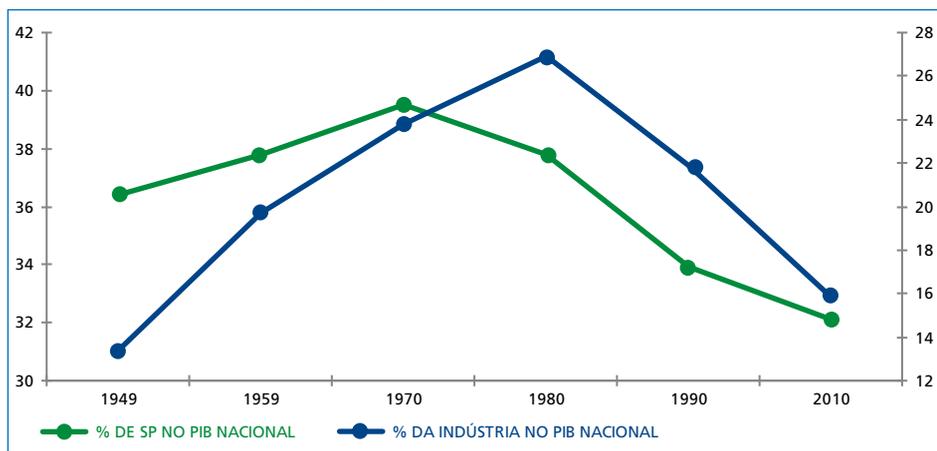
Assim, o Brasil assistiu não apenas à queda do peso relativo da indústria de transformação no PIB do país, como à trajetória da redução relativa da economia paulista na participação do PIB nacional. Diferentemente das duas décadas anteriores (1970 e 1980), quando a renda *per capita* nacional registrou expansão e a produção paulista começou a reduzir seu peso na economia nacional, por força das políticas de desenvolvimento regional, a partir dos anos 1990, a continuidade da queda relativa de São Paulo transcorreu simultaneamente à semiestagnação da renda *per capita* do país.

Até o ano de 1980, a indústria de transformação seguiu ampliando sua proporção relativa no produto nacional, embora, a partir da década de 1970, a participação de São Paulo no PIB nacional tenha passado a registrar queda. Essa situação pode ser explicada em conformidade com relatórios produzidos, conforme tratado a seguir.

O primeiro relatório a ser destacado sobre a disparidade regional resultou, em 1959, do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), que expressava concepção industrialista. Isto é, a tentativa de transpor para o Nordeste uma

política de substituição regional de importações, objetivando constituir um novo centro regional de expansão de manufatura, para além do Sudeste e do Sul.

GRÁFICO 3 Brasil: evolução da proporção da indústria de transformação no PIB e da produção paulista no PIB nacional (em %)



Fonte: Elaboração própria, com base nas Contas Nacionais e Regionais do IBGE.

Nesse sentido, a constituição da Sudene, em 1959, trazia consigo a preocupação governamental de enfrentar a desigualdade regional por meio do impulso econômico mais rápido nas regiões consideradas periféricas ao centro dinâmico paulista. Outras medidas provinham dessa mesma convergência política, como a criação, em 1953, da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, depois transformada na Sudam, em 1966.

Da mesma forma, a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Região da Fronteira Sudoeste do País (SPVERFSP), instituída em 1956, converte-se em Superintendência de Desenvolvimento da Região Sul (Sudesul), no ano de 1967, concomitantemente com a criação, no mesmo ano, da Zona Franca de Manaus (ZFM). Por fim, em 1961, o governo federal cria o Conselho

de Desenvolvimento do Centro-Oeste que, em 1967, torna-se a Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco).

Desde a instalação da Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (Chesf), em 1948, e do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), em 1952, estava claro que o projeto de industrialização nacional precisava de impulsos descentralizados, buscando enfrentar o elevado grau de desigualdade regional no Brasil. Da mesma forma, a mudança da capital federal do Rio de Janeiro, em 1960, para Brasília, na Região Centro-Oeste, apontava os novos horizontes do desenvolvimento nacional.

Essa nova postura do governo federal não deixou, contudo, de contar com a resistência paulista. Desde a divulgação das primeiras informações oficiais sobre as Contas Nacionais, na década de 1950, que o embate a respeito dos rumos da industrialização nacional alçou maior protagonismo no ambiente democrático nacional.

A Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), por exemplo, pronunciava-se de forma favorável ao desenvolvimento regional, tendo como referência o deslocamento paulista para os estados mais pobres, dependentes do centro dinâmico nacional. De outra parte, insurgia-se às visões de que o desenvolvimento regional dependia de políticas industriais próprias para isso, como aquelas tomadas em 1963 de estender para o Nordeste os benefícios fiscais existentes para empresas multinacionais que até então eram restritos às nacionais [Cohn (1976); Fiesp (1957)].

Na sequência, a ditadura militar (1964-1985) apoiou o movimento de descentralização produtiva. O II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979) foi o que apresentou importante enfoque à ocupação nacional de áreas vazias do país, com reforços da acumulação de capital na agricultura e em setores pesados da indústria substitutiva de importações [Guimarães Neto (1997); Lessa (1998)].

O segundo relatório a ser destacado foi o da Comissão Especial Mista do Congresso Nacional sobre o desequilíbrio in-

ter-regional brasileiro do ano de 1993. Nele encontra-se o entendimento a respeito da desigualdade regional decorrente do domínio do Sudeste sobre as regiões periféricas.

Nesse contexto, a redução da desigualdade regional se daria por meio da desconstrução do são-paulismo, ou seja, o estímulo à concorrência externa para terminar com os mercados cativos da indústria das regiões Sul e Sudeste do país. O fim das barreiras à importação levaria à despolarização econômica intrarregional, permitindo que a libertação dos estados periféricos do centro dinâmico nacional ocorresse com a parceria externa [Brasil (1993); Egler (1977)].

De fato, desde a década de 1990, a desconcentração produtiva ganhou maior impulso, associada à ampliação da guerra fiscal e ao esvaziamento acelerado da indústria no produto nacional. Ao mesmo tempo, os estados tiveram reduzidas suas contribuições às políticas de desenvolvimento regional ante o avanço da privatização de empresas e bancos públicos e o aprisionamento de suas finanças pela Lei de Responsabilidade Fiscal nos anos 1990.

A nova centralização da política macroeconômica instituída pelo Plano Real (1994) esvaziou o poder dos governos estaduais, especialmente com a negociação da dívida pública. O reflexo disso logo se fez transparecer no rebaixamento do poder dos governadores na articulação de suas bancadas de deputados e senadores em torno dos interesses regionais [Nobre (2013)].

Em virtude disso, não tardou o reconhecimento de que, tendo o mercado interno perdido a função do dinamismo do crescimento desde os anos 1990, ainda sofreria o prejuízo dos efeitos sinérgicos registrados anteriormente em torno da interdependência regional. O resultado seria o enfraquecimento dos vínculos de solidariedade que resultavam do pacto do são-paulismo, isto é, a desarticulação e fragmentação da nação [Furtado (1992); Pacheco (1998)].

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A desigualdade regional segue sendo um tema de importância inegável no Brasil. Na primeira década do século XXI, a retomada do crescimento da renda *per capita* indicou a expansão do dinamismo econômico nacional.

Mas isso não ocorreu de forma homogênea em todo o espaço nacional. Estados vinculados às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste terminaram apresentando desempenho mais acentuado do que as regiões Sul e Sudeste. A combinação das políticas de renda direcionadas ao segmento constitutivo da base da pirâmide social brasileira com a descentralização dos investimentos públicos em associação com aportes do setor privado potencializaram o maior dinamismo regional nas regiões consideradas de menor desenvolvimento no país.

De um lado, o avanço das políticas de suporte de renda ao segmento de baixa renda concentrou-se regionalmente, sobretudo, naquelas mais empobrecidas, como o Nordeste. Assim, o impulso de renda se traduziu na mais rápida ampliação da demanda de bens populares atendida, em parte, pelo deslocamento de investimento privado para as regiões de baixo peso industrial.

De outro lado, o aumento dos investimentos públicos e de empresas estatais do governo federal, especialmente em regiões mais carentes, estimulou adicionalmente o crescimento econômico nas áreas de menor desenvolvimento. Assim, a desconcentração regional ganhou novo impulso com a volta do aumento da renda *per capita* nacional, diferentemente do observado na década de 1990.

Mesmo assim, o setor industrial continuou a perder participação relativa no PIB nacional, somente comparável à realidade da década de 1950, isto é, 48,9% inferior à referência registrada em 1985 (27,2% do PIB). Ao mesmo tempo, a economia paulista continua a perder participação relativa no PIB nacional, en-

contrando-se em posição somente comparável aos anos 1930, ou seja, 20,1% abaixo do maior patamar alcançado, em 1975 (40,2% do PIB).

Apesar disso, o estado de São Paulo segue sendo a economia mais rica do Brasil, embora o pacto do são-paulismo esteja em xeque desde o fim do exclusivismo das compras regionais cativas das indústrias do Sudeste. Ao mesmo tempo, a ausência de candidato competitivo às eleições presidenciais recentes – pela primeira vez desde a retomada do regime democrático – pode indicar certa incapacidade política do pacto do são-paulismo em conduzir convergências em torno de um projeto de nação, algo que exercia desde a segunda metade do século XIX.

REFERÊNCIAS

- ARRIGHI, G. *A ilusão do desenvolvimento*. Petrópolis: Vozes, 1997.
- BOMFIM, M. *O Brasil nação*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1951.
- BORGES, A.; POCHMANN, M. *A regressão do trabalho na era FHC*. São Paulo: IMG, 2002.
- BRASIL. Congresso Nacional. *Relatório final da comissão especial mista sobre o desequilíbrio inter-regional brasileiro*. 3 volumes. Brasília, 1994.
- BUESCU, M. *Brasil, disparidades de rendas no passado*. Rio de Janeiro: Apec, 1979.
- CANO, W. *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil, 1930-1995*. Campinas, SP: Unicamp, Instituto de Economia, 1985.
- _____. *Raízes da concentração industrial em São Paulo*. Campinas: IE/Unicamp, 1998.
- CARVALHO, J. *A construção da ordem*. Rio de Janeiro: Campus, 1980.
- CASARO, R. *São Paulo: realidade e perspectivas*. São Paulo: IMG, 2006.
- COHN, A. *Crise regional e planejamento econômico*. São Paulo: Perspectiva, 1976.
- COSTA, W. Economia primário-exportadora e padrões de construção do Estado na Argentina e Brasil. *Economia e Sociedade*, 14, p. 175-202, jun. 2000.

- DRAIBE, S. *Rumos e metamorfoses*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- EGLER, C. Crise e questão regional no Brasil. In: SCHWARTZMAN, J. (org.). *Economia regional*. Belo Horizonte: Cedeplar, 1977.
- FERNANDES, F. *A revolução burguesa no Brasil*. Rio de Janeiro: Guanabara, 1974.
- FIESP – FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. *São Paulo e a economia nordestina*. São Paulo, n. 7, 1957. (Coleção Pensamento da Indústria).
- FURTADO, C. *Brasil: a construção interrompida*. São Paulo: Paz e Terra, 1992.
- LESSA, C. *A estratégia de desenvolvimento, 1974-1976: sonho e fracasso*. Campinas: Unicamp/IE, 1998.
- _____. O parto sem dor do Estado Nacional Brasileiro, e com dor, da economia nacional. In: FIORI, J.; MEDEIROS, C. (org.). *Polarização mundial e crescimento*. Petrópolis: Vozes, 2001.
- MELLO, J. *O capitalismo tardio*. São Paulo: Brasiliense, 1982.
- NOBRE, M. *Imobilismo em movimento*. São Paulo: Cia. das Letras, 2013.
- OLIVEIRA, F. *Elegia para uma re(li)gião*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.
- PACHECO, C. *Fragmentação da Nação*. Campinas, SP: Unicamp, Instituto de Economia, 1998.
- PRADO JUNIOR, C. *Evolução política do Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- SANTOS, R. *Rascunho da nação*. Campinas: IE/Unicamp, 1985.
- SINGER, P. *Desenvolvimento econômico e evolução urbana*. 2. ed. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1977.
- UNGER, M. *O desenvolvimento do Nordeste como projeto nacional*. Brasília: SAE, 2009.
- VIANNA, F. Introdução. In: *Recenseamento do Brasil*. Rio de Janeiro: Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio, 1922.
- ZARUR, G. *Região e nação na América Latina*. Brasília: UnB, 2000.