



UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ

PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO

MESTRADO INTEGRADO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL

A MAGNITUDE DO ESTADO NA SOCIOECONOMIA AMAPAENSE

CHARLES ACHCAR CHELALA

MACAPÁ-AP

2008

CHARLES ACHCAR CHELALA

A MAGNITUDE DO ESTADO NA SOCIOECONOMIA AMAPAENSE

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Mestrado Integrado em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Amapá, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional.

Linha de Pesquisa: Organização do território, meio ambiente e desenvolvimento sustentável.

Orientador: Prof. Dr. JADSON LUÍS REBELO PORTO

MACAPÁ-AP

2008

A MAGNITUDE DO ESTADO NA SOCIOECONOMIA AMAPAENSE.**CHARLES ACHCAR CHELALA**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Mestrado Integrado em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Amapá, aprovada com nota 9,75 como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional.

Linha de Pesquisa: Organização do território, meio ambiente e desenvolvimento sustentável.

Banca Examinadora

Orientador: Prresidente: Prof. Dr. Jadson Luís Rebelo Porto – MINTEG/UNIFAP

Prof. Dr. Antônio Sérgio Monteiro Filocreão – MINTEG/UNIFAP

Prof. Dr. Fábio Carlos da Silva - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos – UFPa

MACAPÁ-AP

2008

Chelala, Charles Achcar

C516m

A magnitude do Estado na Socioeconomia Amapaense / Charles Achcar Chelala; Orientador Prof. Dr. Jadson Luís Rebelo Porto. Macapá, UNIFAP. 2008

174p.; il. color

Dissertação (Mestrado) - Programa de Mestrado Integrado em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Amapá, Macapá, 2008.

1. Estado. 2. Desenvolvimento Regional – Amapá.
3. Socioeconomia – Amapá. I. Título

*A Cláudia, porque eu nasci no dia em que te conheci,
A Samir e Nader, porque iluminam nossas vidas...*

AGRADECIMENTOS

À minha esposa, Cláudia Chelala, mestra, companheira, amiga e cúmplice. Por ter me ensinado, entre tantas outras coisas, que “o caminho se faz ao andar”.

Aos meus filhos Samir e Nader Chelala, por terem compreendido as ausências que a dedicação ao trabalho exigiu.

À minha mãe Eunice Chelala, por ter me mostrado que o estudo e a perseverança são os únicos caminhos para o sucesso. Ao meu irmão Fauze Chelala, pelas contribuições ao trabalho e pela retidão ideológica que o caracteriza.

À minha mãe de Macapá, Margarida Fernandes, por ter me aceito na família e pela alegria que passa em tudo que faz.

Ao meu orientador, Professor Doutor Jadson Porto, por ter conseguido demover minha teimosia em aceitar contribuições e convencer-me a aprimorar a dissertação.

Ao Professor Leonil de Aquino Pena Amanajás, educador no sentido amplo da palavra, pelo apoio de quem sempre compreendeu a importância em elevar a qualificação docente, qualidade incomum em dirigentes de instituições privadas de ensino.

Aos Professores Doutores Eliane Superti e Ricardo Ângelo Lima, que compuseram a banca de qualificação e me ajudaram a desatar os nós que tornaram possível a conclusão desta dissertação.

Ao Professor Doutor José Tostes, que dedicou parte de seu precioso tempo para, voluntariamente, tecer importantes considerações a este trabalho.

Ao Professor Francisco de Assis Costa, pelo apoio que é impossível mensurar em gráficos e tabelas, mas é fácil de sentir na amizade dispensada.

Aos Professores Doutores com os quais tive a honra de compartilhar parte de seus saberes em sala de aula: Arley Costa, Marinalva Oliveira, Jadson Porto, Ricardo Ângelo Lima, Fábio Carlos da Silva, Ligia Simoniane e Carmo Antônio. Há um pouco de cada um presente nas páginas a seguir.

Aos todos meus colegas de turma: Regina Célis, Marcelo Moreira, Arnaldo Ballarini, Eliana Paixão, Mário Torrinha, Dênis Oliveira, Rinaldo Martins, Antônia Andrade, André Guimarães, Lailson Lemos, Arthane Figueiredo, Edmundo Barros e Lana Oliveira. Das turmas mais recentes, Magno Tavares e Edivan Barros. Um agradecimento especial a Cirilo Simões Filho. Os momentos sérios e descontraídos, dentro e fora de sala de aula, constituíram-se na argamassa que mantém de pé esta dissertação. Obrigado a todos.

Aos meus colegas do CEAP, em especial a Paulo Antunes, Neuma Simões e Elisabeth Magno, por apoiarem-me nos momentos em que tinha que dividir-me em dois.

A Edielson Silva, pela amizade e pela imprescindível ajuda nas aventuras (e desventuras) pelo idioma anglo-saxão.

A nossa querida Neura, esteio de carinho, bom humor, dedicação e competência na secretaria do mestrado em Desenvolvimento Regional da UNIFAP.

A todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para que este trabalho chegasse ao final.

O governo civil, instituído com a finalidade de oferecer segurança à propriedade, é, na verdade, instituído para defender o rico do pobre ou os que têm alguma propriedade dos que não têm propriedade alguma.

Adam Smith

O mercado tem vista curta e é impotente para resolver problemas de médio e longo prazo; é cego para o custo ecológico; é surdo às demandas dos indivíduos, só reconhece as respaldadas em dinheiro; é ineficiente para dar conta das economias externas; é deficiente em sistemas dominados por monopólios; distribui mal a renda nacional e pode tornar os ricos mais ricos à custa dos pobres.

Carlos Matus

RESUMO

O objetivo desta dissertação é o estudo evolutivo e comparativo da magnitude do Estado na socioeconomia do Amapá. Justifica-se pela observação de significativos indícios locais de manifestação estatal. O Estado é uma instituição especial surgida da necessidade de se hegemonizar as relações sociais em favor do *status quo*, servindo-se, para tanto, de aparelhos ideológicos públicos e privados. Sua estrutura burocrática tende a crescer com a evolução da história, já as modalidades de intervenção estatal na socioeconomia desenvolvem-se em espiral ascendente, sendo ora mais “liberal” ora mais “dirigista”, conforme as exigências de dada etapa histórica de desenvolvimento do modo de produção. No Brasil, tanto o Estado escravista, quanto o Estado burguês, desempenharam importante papel na transformação sócio-econômica, que evoluiu de agroexportadora para industrial, por outro lado, aprofundaram-se desníveis internos, como as disparidades inter-regionais, expressas nas marcantes disparidades da estrutura federativa nacional, em especial em seu aspecto econômico-fiscal. De forma mais evidente ainda, o Estado manifestou-se como protagonista da história do Amapá: na fase pré-autonomia, por meio de consolidação geopolítica e ocupação territorial; na fase “Território Federal” nas interações com empreendimentos privados e; na fase contemporânea, com a utilização de instrumentos de política econômica, notadamente de forma errática e de eficácia contestável. A mensuração quantitativa da magnitude do Estado se fez em oito dimensões de manifestação estatal, às quais foram submetidas unidades da federação selecionadas, convergindo para a elaboração do “Índice de Magnitude do Estado”. A pesquisa comprovou que, na socioeconomia amapaense, a presença do Estado é a mais expressiva em nível nacional. A constatação conclui pelo maior alcance local das políticas públicas, cuja eficácia aqui se fazem sentir de maneira mais evidente, o que remete para maior responsabilidade dos governos. Desperta também para a oportunidade em se proceder a investigações que abordem o aspecto qualitativo do Estado no Amapá.

Palavras-chave: Estado. Desenvolvimento Regional. Amapá. Socioeconomia.

ABSTRACT

The objective of this dissertation is the evolutionary and comparative study of the magnitude of the State in the social-economy of Amapá. It is justified through the observation of significant local indications of state manifestation. The State is a special institution founded by the need to hegemonize the social relations on behalf of the *status quo*, being served, for the public and private ideological structure. Its bureaucratic structure tends to grow with the evolution of the history, yet the models of state intervention in the social-economy developed itself in the ascending spiral, being at a certain moment either more "liberal" or more "addressed", according to the demands of this historical stage of development in the production way. In Brazil, as the slavery State, as the bourgeois State, they played an important role in the socioeconomic changes, that developed from agro exporter to industrial, on the other hand, internal unevenness were deepened, as the inter-regional disparities, expressed in the outstanding disparities of the national federal structure, especially in its economical-fiscal aspect. In a more evident way, the State played as a protagonist of the history of Amapá: in the phase pre-autonomy, through the geopolitics consolidation and territorial settlement; in the phase "Federal Territory" in the interactions with private enterprises and; in the contemporary phase, with the use of economical politics tools, especially in an erroneous way and of questionable effectiveness. The quantitative measure of the magnitude of the State was made into eight dimensions of state manifestation, which were addressed to the selected states of the federation, converging for the building of the "Index of Magnitude of the State". The research proved that, in the amapaense social-economy, the presence of the State is most expressive in the national level. The results concluded by the largest local range of the public policies, whose effectiveness is made to feel in this work in a more evident way, what addresses to a wider governments' liability. It is also an important opportunity to develop studies that approach the qualitative aspect of the State in Amapá.

Key-words: State. Regional Development. Amapá. Social-economy.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 01. Estrutura do Estado no 1º Governo Geral do Brasil.....	32
FIGURA 02. Esquema de concorrência perfeita elaborado a partir da “Lei de Say”.....	37
GRÁFICO 01. Participação relativa da arrecadação direta de recursos pelos entes federativos	79
GRÁFICO 02. Receita relativa disponível por entes federativos	79
GRÁFICO 03. Aumento da carga tributária sobre o PIB no Brasil, de acordo com as duas metodologias de mensuração do PIB	80
GRÁFICO 04. Total de empresas de importação nacional e estrangeira cadastradas e recadastradas na ALCMS (1992-98).....	102
GRÁFICO 05. Evolução das receitas de exportações de minérios no Amapá. (1993-2007. Valores em US\$ 1.00)	109
GRÁFICO 06. Evolução das receitas de exportação de manganês do Amapá. (1993-2007. Valores em US\$ 1,00)	110
GRÁFICO 07. Evolução do preço das <i>commodities</i> no mercado mundial. (índice <i>the economist</i> 1990=100)	111
GRÁFICO 08. Participação relativa da administração, saúde e educação públicas no PIB do Amapá, conforme as metodologias antiga e nova de mensuração. (1996 – 2005)	123
GRÁFICO 09. Evolução relativa de militares e servidores públicos estatutários sobre o total de população empregada com mais de 10 anos de idade no Amapá. (1997-2006)	126
GRÁFICO 10. Evolução relativa da quantidade de funcionários da administração pública sobre o total do estoque de emprego formal no Amapá. (1997 – 2006)	128
GRÁFICO 11. Evolução bruta da quantidade de funcionários da administração pública no Amapá. (1997 – 2006)	129
GRÁFICO 12. Evolução relativa de servidores públicos federais lotados no Amapá sobre a população total residente no estado. (1998 – 2007)	131
GRÁFICO 13. Evolução bruta de servidores públicos federais no Amapá. 1998 a 2007	132
GRÁFICO 14. Proporção entre gasto de pessoal estadual e federal em relação ao PIB no Amapá. (1997 - 2005)	138
GRÁFICO 15. Acúmulo das despesas totais do estado e despesas de pessoal federal no Amapá <i>per capita</i> . (1997 - 2006. Valores em R\$ 1,00)	141
GRÁFICO 16. Evolução relativa da arrecadação dos tributos de competência estadual sobre o PIB do estado do Amapá. (1997 – 2006)	146
GRÁFICO 17. Relação entre população e unidades de estabelecimentos empresariais no Amapá. (1996-2005)	148
GRÁFICO 18. Evolução bruta de unidades de estabelecimentos empresariais no Amapá. (1996-2005)	148
GRÁFICO 19. Evolução da participação relativa da arrecadação de ICMS sobre a receita total do estado do Amapá. (1997-2006)	150
GRÁFICO 20. Evolução da participação percentual do consumo privado de energia elétrica sobre o consumo total no estado do Amapá (1998 – 2007)	152

LISTA DE TABELAS 1/2

TABELA 01. Crescimento do gasto público nos países da OCDE, em percentagem do PIB (médias dos períodos em % do PIB Nominal)	53
TABELA 02. Crescimento do carga tributária nos países da OCDE, em percentagem do PIB – (médias dos períodos em % do PIB Nominal)	54
TABELA 03. Arrecadação dos principais tributos no Brasil. 2006/2007 (Valores em R\$ Bilhões)	78
TABELA 04. Distribuição dos ganhos do aumento da carga tributária entre os entes da federação	81
TABELA 05. Distribuição do Fundo de Participação dos Estados (2007. Valores líquidos em R\$)	83
TABELA 06. Receita Disponível Total e <i>per capita</i> entre Amapá e São Paulo. (2006)	84
TABELA 07. Transferências voluntárias para estados selecionados da Amazônia. (2000 – 2007. Valores em R\$ mil)	85
TABELA 08. Unidades de Conservação Federais no Amapá	106
TABELA 09. Unidades de Conservação Estaduais no Amapá	106
TABELA 10. Terras Indígenas no Amapá	107
TABELA 11. Exportações de produtos minerais do Amapá. (1993-2007. Valores em US\$ FOB)	109
TABELA 12. Dados demográficos dos municípios de Pedra Branca do Amapari e de Serra do Navio	112
TABELA 13. Distribuição de pesos na composição do Índice de Magnitude do Estado	119
TABELA 14. Participação percentual da atividade administração, saúde e educação públicas e índice participação da administração pública - PIB nas unidades da federação selecionadas. (2005).....	122
TABELA 15. Total de empregados com 10 ou mais anos de idade, total de militares e servidores públicos estatutários. Relação entre as variáveis e índice servidor sobre população empregada. (2006)	125
TABELA 16. Total do emprego formal e de empregados na administração pública. Relação entre as variáveis e índice RAIS de servidores públicos. (2006)	127
TABELA 17. População total e quantidade de servidores públicos federais. Relação entre as variáveis e índice de servidores federais (2007)	130
TABELA 18. Índice de servidores públicos	133
TABELA 19. Total de Salários e outras remunerações, salário do pessoal da Administração Pública. Relação entre variáveis e índice de salários da administração pública. (2005)	134
TABELA 20. Despesa de pessoal das unidades da federação, despesa de pessoal federal nas unidades da federação, relação entre os gastos de pessoal e o PIB, índice despesas de pessoal. (2006)	136
TABELA 21. Índice de remuneração dos servidores públicos	137
TABELA 22. População residente e despesas públicas de entes federativos. Relação entre variáveis e índice de gasto público. (2006)	140

LISTA DE TABELAS 2/2

TABELA 23. Arrecadação <i>per capita</i> e índice de arrecadação <i>per capita</i> por unidade da federação. (2002)	143
TABELA 24. Produto Interno Bruto e arrecadação tributária realizada na unidade da federação. Relação entre variáveis. Índice de arrecadação sobre o PIB. (2002)	144
TABELA 25. Índice de arrecadação <i>per capita</i> , índice de arrecadação sobre o PIB e índice de carga tributária	145
TABELA 26. População residente, quantidade de estabelecimentos empresariais por unidade da federação. Relação entre variáveis e índice de estabelecimentos empresariais. (2005)	147
TABELA 27. Receita total, receita de ICMS das unidades da federação. Relação entre as variáveis e índice ICMS sobre receita total. (2006)	149
TABELA 28. Energia elétrica: consumo privado total. Relação entre variáveis e índice de consumo privado de energia elétrica. (2007. Em GWh/ano)	151
TABELA 29. Índices das dimensões de magnitude do Estado	153
TABELA 30. Índice de magnitude do Estado	154
TABELA 31. Resultados obtidos e tendência de evolução das dimensões de magnitude no Amapá	163

LISTA DE SIGLAS (1/3)

a.a. - Ao Ano (Relativo ao período de um ano)
AC - Estado do Acre
AIE - Aparelhos Ideológicos do Estado
AL - Estado de Alagoas
ALCMS - Área de Livre Comércio de Macapá e Santana
AM - Estado do Amazonas
AMCEL - Amapá Florestal e Celulose S.A.
AP - Estado do Amapá
BA - Estado da Bahia
BEFIEX - Programas Especiais de Benefícios à Exportação
BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD - Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (Banco Mundial)
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CE - Estado do Ceará
CEMPRE - Cadastro Central de Empresas
CEPAL - Comissão Econômica para América Latina
CIDE - Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
CIP - Comissão Interministerial de Preços
CNMM - Conselho Nacional de Minas e Metalurgia
CNPJ - Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
COFINS - Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CONFAZ - Conselho Nacional de Política Fazendária
CPMF - Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
CSSL - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
DEM - Democratas (partido)
DF - Distrito Federal
EPE - Empresa de Pesquisa Energética
ES - Estado do Espírito Santo
EUA - Estados Unidos da América
FED - Federal Reserve (Banco Central Norte-americano)
FENABRAVE - Federação Nacional dos Fabricantes de Veículos
FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FINBRA - Finanças Municipais do Brasil
FMI - Fundo Monetário Internacional
FOB - Free on Board
FPE - Fundo de Participação dos Estados
FPM - Fundo de Participação dos Municípios
FUNDAF - Fundo para o Desenvolvimento da Agricultura Familiar
GO - Estado de Goiás
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

LISTA DE SIGLAS (2/3)

IBPT - Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário
ICMS - Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e Comunicações
ICOMI - Indústria e Comércio de Minerais S.A.
IDH - Índice de Desenvolvimento Humano
IDP - Índice de Desempenho Presidencial
IHI - Ishikawajima-Harima
II PND - Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento
IME - Índice de Magnitude do Estado
INSS - Instituto Nacional de Seguro Social
IOF - Imposto sobre Operações Financeiras
IPCA - Índice de Preço ao Consumidor Ampliado
IPESAP - Instituto de pesquisa e Desenvolvimento em Administração Pública
IPI - Imposto sobre Produtos Industrializados
IPVA - Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores
IR - Imposto de Renda
ISSQN - Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITR - Imposto Territorial Rural
IVA - Imposto sobre Valor Agregado
LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal
MA - Estado do Maranhão
MF - Ministério da Fazenda
MG - Estado de Minas Gerais
MME - Ministério das Minas e Energia
MMX - Mineração e Metálicos S.A.
MP - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MPBA - Mineração Pedra Branca do Amapari
MS - Estado do Mato Grosso do Sul
MT - Estado do Mato Grosso
OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMC - Organização Mundial do Comércio
ONU - Organização das Nações Unidas
PA - Estado do Pará
PAC - Plano de Aceleração do Crescimento
PASEP - Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PB - Estado da Paraíba
PCdoB - Partido Comunista do Brasil
PDT - Partido Democrático Trabalhista
PE - Estado de Pernambuco
PEC - Projeto de Emenda Constitucional

LISTA DE SIGLAS (3/3)

PI - Estado do Piauí
PIB - Produto Interno Bruto
PIS - Programa de Integração Social
PL - Projeto de Lei
PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN - Partido do Municipalismo Nacional
PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PR - Estado do Paraná
PR - Partido Republicano
PRB - Partido Republicano Brasileiro
PSC - Partido Social Cristão
PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira
PT - Partido dos Trabalhadores
PTC - Partido Trabalhista Cristão
RAE - Regimes Aduaneiros Especiais
RAIS - Relação Anual de Informações Sociais
RJ - Estado do Rio de Janeiro
RN - Estado do Rio Grande do Norte
RO - Estado de Rondônia
RR - Estado de Roraima
RS - Estado do Rio Grande do Sul
SC - Estado de Santa Catarina
SE - Estado de Sergipe
SIAPE - Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos
SNUC - Sistema Nacional de Unidades de Conservação
SP - Estado de São Paulo
SRH - Secretaria de Recursos Humanos
STN - Secretaria do Tesouro Nacional
SUFRAMA - Superintendência da Zona Franca de Manaus
TLFU - Transferências Líquidas Financeiras da União
TO - Estado do Tocantins
UF - Unidade da Federação
UFPA - Universidade Federal do Pará
UNIFAP - Universidade Federal do Amapá
ZPE - Zona de Processamento de Exportação

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
1. CONCEPÇÕES DE ESTADO	21
1.1. CONCEPÇÃO JUS-NATURALISTA	21
1.2. CONCEPÇÃO MATERIALISTA-HISTÓRICA.....	22
1.2.1. Aparelhos Ideológicos de Estado	26
2. MAGNITUDE DO ESTADO	29
2.1. A EVOLUÇÃO ADMINISTRATIVA DO ESTADO	29
2.2. INTERVENÇÃO DO ESTADO NA SOCIOECONOMIA.....	34
2.2.1. O liberalismo clássico	34
2.2.2. Doutrinas e práticas de intervencionismo do Estado na socioeconomia	40
2.2.2.1. O nacional socialismo e o intervencionismo nazista alemão.....	40
2.2.2.2. O protecionismo e a defesa da indústria nascente	41
2.2.2.3. O Estado de bem-estar social	44
2.2.2.4. A intervenção keynesiana e a recomposição da demanda efetiva.....	46
2.2.3. O neoliberalismo e o retorno do não-intervencionismo	50
2.2.4. O pós neoliberalismo	55
2.3. CONSIDERAÇÕES SOBRE A O ESTADO E SUA MAGNITUDE	58
3. A MAGNITUDE DO ESTADO NO BRASIL	60
3.1. BASES TEÓRICAS DA RELAÇÃO ESTADO SOCIOECONOMIA NO BRASIL	60
3.1.1. Marcos da intervenção do Estado na socioeconomia no Brasil	63
3.2. ESTADO FEDERATIVO NO BRASIL E NO AMAPÁ.....	70
3.2.1. Contextualização do federalismo: Brasil e Amapá	70
3.2.2. Aspectos territoriais da federação	72
3.2.3. Aspectos econômico-fiscais	75
3.2.3.1. A “guerra fiscal”	75
3.2.3.2. A lei Kandir e o federalismo.....	76
3.2.3.3. A repartição da receita entre os entes federativos.....	77
3.2.4. A federação e as especificidades de um estado como o Amapá	85
4. MAGNITUDE DO ESTADO NO AMAPÁ: ASPECTOS HISTÓRICOS	87
4.1. AMAPÁ PRÉ-AUTONOMIA (SÉCULO XVI A 1943).....	87
4.1.1. Gênese da presença institucional no espaço amapaense	87
4.1.2. A Fortaleza de São José de Macapá	89
4.1.3. O traslado de Mazagão	90

4.2.	AMAPÁ TERRITÓRIO (1943 A 1988)	90
4.2.1.	A fundação do Território Federal.....	91
4.2.2.	Interações entre o Estado e o empreendimento do manganês no Amapá.....	92
4.2.3.	O Estado e o Complexo Industrial do Jari.....	97
4.3.	AMAPÁ ESTADO (A PARTIR DE 1988).....	100
4.3.1.	A transformação em estado-membro da União	100
4.3.2.	Os Regimes Aduaneiros Especiais no Amapá	101
4.3.3.	Áreas de uso restrito no Amapá	105
4.3.4.	Retorno do <i>boom</i> mineral	108
5.	MENSURAÇÃO COMPARATIVA DA MAGNITUDE DO ESTADO.....	117
5.1.	O ÍNDICE DE MAGNITUDE DO ESTADO (IME)	117
5.2.	PARTICIPAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO PIB.....	120
5.3.	SERVIDORES PÚBLICOS	124
5.3.1.	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios	124
5.3.2.	Relação Anual de Informações Sociais	127
5.3.3.	Servidores Públicos Federais	130
5.3.4.	Índice de Servidores Públicos	132
5.4.	REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS	133
5.4.1.	Índice CEMPRE de salários da administração pública	134
5.4.2.	Índice despesas de pessoal	135
5.4.3.	Índice de Remuneração dos Servidores Públicos.....	136
5.5.	GASTOS PÚBLICOS DA UNIDADE DA FEDERAÇÃO	138
5.6.	CARGA TRIBUTÁRIA DA UNIDADE DA FEDERAÇÃO.....	142
5.6.1.	Arrecadação tributária <i>per capita</i>	143
5.6.2.	Carga Tributária sobre o PIB.....	143
5.6.3.	Índice de Carga Tributária.....	145
5.7.	ESTABELECIMENTOS ECONÔMICOS PRIVADOS.....	146
5.8.	ARRECADAÇÃO DE ICMS.....	149
5.9.	CONSUMO PRIVADO DE ENERGIA ELÉTRICA	151
5.10.	ÍNDICE SÍNTESE DE MAGNITUDE DO ESTADO	153
5.10.1.	Resultados consolidados	153
5.10.2.	Composição do índice de Magnitude do Estado	154
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	156
	REFERÊNCIAS.....	166

INTRODUÇÃO

A presente Dissertação de Mestrado foi originada da curiosidade científica em aprofundar e sistematizar estudos sobre a recorrente e perceptível sensação geral, no Amapá, acerca da expressiva importância e influência do Estado na socioeconomia local.

O interesse originou-se inclusive porque, apesar de tais evidências empíricas, há uma relativa carência de investigações que buscam analisar a questão da magnitude do poder público no Amapá, bem como caracterizar esta presença, ainda que se observe, de forma subliminar e paralela, o assunto presente em várias obras publicadas sobre o Amapá, tanto as recentes¹, quanto as mais antigas².

Este tema tem sua oportunidade intensificada em função de um acirrado debate global atual sobre o papel desta instituição denominada “Estado”. Provavelmente a origem desta contenda reside na constatação de que nem o “Estado de bem-estar”, ou o intervencionismo keynesiano e tampouco o “neoliberalismo”, cumpriram satisfatoriamente as tarefas exigidas ao Estado, quais sejam, a promoção de bem-estar social e o desenvolvimento econômico.

Assim, em função das evidências empíricas e *locus* privilegiado de análise ocupado pelo Amapá; da carência de pesquisas sobre o tema e, finalmente, da oportunidade do debate pelo contexto, surgiu o interesse em aprofundar esta análise contribuindo para uma abordagem científica qualificada sobre o Estado no Amapá.

Discorrendo sobre algumas bases epistemológicas que norteiam a dissertação, tem-se como dado que a virada do século trouxe uma crise no paradigma científico dominante e, por conseguinte, também nas metodologias de pesquisa em ciências sociais aplicadas, como a economia. O modelo mecanicista cartesiano hegemônico, que foi originado no Iluminismo, e é fundamentado em três idéias-força, que o unificam em todas as áreas, sejam da natureza, da sociedade ou do pensamento, entrou em colapso. Estes três pilares do cartesianismo são descritos por Edgar Morin (1997, p. 22) da seguinte forma:

A primeira era a idéia de ordem. O Universo é ordenado. O Universo obedece a um determinismo universal e se, às vezes, nos parece que nele há o acaso, é que não conhecemos o suficiente, nosso conhecimento é ínfimo. E, além disso, essa ordem, na concepção clássica da física, é uma ordem mecânica. O conhecimento, por outro lado era também baseado no princípio da separação. (grifos nossos)

¹ Porto (2003); Drummond (2007) e Castro (1998).

² Reis (1982) e Cunha (1962).

Assim, as idéias de *ordem, determinismo e separação*, permearam todos os campos do saber, afastando *a priori* do campo científico qualquer outra forma de apropriação de conhecimento que se encontrasse fora desse paradigma.

Capra (2002) percebe esta questão destacando que Descartes havia baseado sua concepção de natureza em dois domínios independentes e separados: o da mente e o da matéria, considerando aquela como “uma espécie de entidade inatingível”.

A tentativa de construir um contraponto à análise mecanicista se fez inicialmente por meio do método materialista dialético, formulado por Karl Marx, mas não sistematizado nem aprofundado por ele. Este método tampouco ficou isento de insuficiências. A principal delas foi a de não ter conseguido extrapolar os domínios mecanicistas criticados pelo próprio método. Uma outra, que viria a enfraquecê-lo, foi a deturpação do materialismo histórico pelos manuais de “filosofia marxista leninista”, patrocinados pelos Estados socialistas.

Fenômeno semelhante ocorreu com a economia política enquanto ciência, também submetida ao reducionismo. De um início na escola clássica, voltado para a análise das causas que regem o crescimento econômico e a distribuição do produto, a ciência é corrompida, na segunda metade do século XVIII, quando a escola neoclássica, ou marginalista, extrai de seu conteúdo os temas considerados ‘impuros’ elaborados pelos fundadores da ciência, posto que expunham contradições latentes do sistema capitalista. Os neoclássicos acabaram por reduzir a economia a meras análises quantitativas, “forçando” a realidade a se adaptar às formulas matemáticas, como a utilização das *Condições Caeteris Paribus*.³

Uma observação de Ignacy Sachs (2000, p.50) corrobora com o pensamento exposto:

“É irônico que, em um momento em que a seta do tempo atravessa todas as disciplinas científicas, a economia, cuja origem está entrelaçada com a história, vai em sentido contrário. Não é de se admirar que tenha se tornado uma ciência sombria.”

O desafio, então, passa a ser o de construir no pensamento científico, aí incluída a economia, uma visão sistêmica inserida em um pensamento complexo.⁴ Este é o fio metodológico condutor desta Dissertação de Mestrado, que poderia ser, grosso modo, resumido como o resgate da economia política na análise, rejeitando o reducionismo cartesiano mecanicista e buscando uma visão sistêmica e multidisciplinar, por assim definir, complexa.

³ *Condições Caeteris Paribus*, expressão em latim que significa: “todos os demais fatores permanecem inalterados (ou constantes)”. Com essa abstração, torna-se possível fazer fórmulas que pretendem entender mecanismos econômicos complexos, simplesmente expurgando algumas variáveis que seriam determinantes.

⁴ Morin (1996) e Capra (2002)

O método de pesquisa empregado é o “método histórico da análise econômica”, que reconhece o fato de o estudo da realidade econômica ser fortemente influenciado por aspectos ideológicos, como não poderia deixar de ser, uma vez que não há como separar o objeto do pesquisador em uma área tão sensível quanto a que envolve a produção, distribuição e apropriação de bens e serviços pela sociedade dividida em classes sociais.

A ciência econômica, portanto, é palco de contendas que extrapolam o campo das ciências para avançar no pantanoso campo da ideologia, uma vez que “*as mudanças na economia têm sido relutantemente aceitas. Aqueles que se beneficiam do status quo resistem às mudanças*” (GALBRAITH, 1989, p.2).

A investigação histórica é o aspecto crucial da análise econômica, sem a qual não se pode sequer tentar iniciar a sua compreensão, ainda que haja inúmeras tentativas nesse sentido, já tratadas no item anterior, como a concepção do *homo economicus*, um ser abstrato e perfeitamente racional, e capaz de decidir economicamente e em todas as fases da história como maximizar sua satisfação com o mínimo de sacrifício possível, tendência que é combatida por Chang (2004, p. 21), ao afirmar que:

Infelizmente, nas últimas décadas, mesmo a economia do desenvolvimento e a história econômica – dois subcampos da economia que dão grande relevância à abordagem histórica, foram abafados pela predominância da economia neoclássica, que rejeita categoricamente esse tipo de raciocínio indutivo. A consequência funesta disso foi tornar particularmente aistóricas as discussões contemporâneas sobre a política de desenvolvimento econômico.

O método histórico de análise da economia, fundado pelos economistas alemães Wilhelm Roscher e Karl Knies (GASTALDI, 1999, p.26), que contou com importantes contribuições de Adolph Wagner, autor da “lei de Wagner”⁵, Hirschmann e mais recentemente, Karl Polanyi, com sua importante obra “A Grande Transformação” (2000). Ressalte-se que Chang (2004) ainda arrola Max Weber entre os adeptos do método histórico, mas esta inclusão não é consensual.

Este método baseia-se em análise aprofundada das transformações continuadas das bases estruturais da sociedade, de suas instituições sociais. A análise central é concreta e busca responder como viviam, produziam e se organizavam as sociedades em cada época, especialmente suas unidades produtivas, seu comércio, o Estado, as formas associativas, entre outros aspectos. Com a compreensão das formas de atividade econômica do passado, torna-se possível compreender o presente e até especular sobre o futuro, conforme observa Galbraith (1989, p. 4):

O presente é intensamente um produto do passado. (...) as nossas atuais crenças econômicas têm raízes profundas na história. Somente quando estas raízes forem

⁵ Cujo argumento central propõe que o desenvolvimento industrial ocasiona o aumento da participação das despesas públicas na renda nacional. Para aprofundamentos ver Hunt (1981), Galbraith (1989) e Sandroni (1999).

percebidas – somente quando estudarmos os preços e a produção, o emprego e o desemprego, a distribuição de renda e da riqueza, a poupança os bancos e os investimentos, e a natureza e as promessas do capitalismo e do socialismo no passado – é que o presente e, portanto, em pequena medida, as perspectivas futuras, poderão ser compreendidas de maneira minimamente apreciável.

A análise histórica da economia, por outro lado, não pode contentar-se em catalogar e descrever fatos históricos de maneira a esperar que essa simples descrição possa vir a se converter em insumo de análise para o presente ou de modelo para determinada construção teórica, como alerta Chang (2004, p. 18),

Pelo contrário, exige uma busca persistente de modelos históricos, a construção de teorias que os expliquem e a aplicação destas teorias a problemas contemporâneos, ainda que sem deixar de levar em conta as circunstanciais alterações tecnológicas, institucionais e políticas.

Neste trabalho de pesquisa buscou-se aplicar o método de análise histórica da socioeconomia, tanto em escala global – com a investigação da relação entre Estado e economia nos diversos países no decorrer dos tempos, quanto em escala local, com um resgate de marcos da história do Amapá, sob o aspecto da intervenção do Estado nestes momentos-chave, passando ainda por uma breve análise da relação Estado-economia no Brasil.

Para atender aos propósitos desta pesquisa, o método histórico revelou-se necessário, porém insuficiente, uma vez que o objetivo foi avaliar a magnitude (uma medida de grandeza) do Estado, o que exigiu alguns parâmetros de comparação, levando à utilização do método da análise comparativa.

Assim, partindo da mesma matriz metodológica, foi também empregado o método de “Abordagem Institucional Comparativa”, desenvolvido por Peter Evans (2004) em sua obra “Autonomia e Parceria”, na qual compara o desempenho do Estado na promoção do desenvolvimento da indústria de Tecnologia da Informação em três países: Brasil, Índia e Coreia.

O método adotado por Evans mostrou-se adequado sob vários aspectos. Primeiramente, não conflita com o método histórico, pelo contrário, o complementa de maneira eficaz, pois sua raiz é igualmente histórica, conforme o próprio autor faz questão de elucidar quando explica a razão de haver escolhido o método de abordagem institucional comparativa (2004, p. 44):

Institucional porque busca explicações que vão além dos interesses utilitaristas dos indivíduos, procurando compreender os padrões mais duradouros de relacionamento nos quais se inserem tais interesses; comparativo porque focaliza variações concretas de casos históricos, em vez de buscar explicações genéricas.

Na definição da “árvore genealógica” do método, Peter Evans cita vários autores que coincidem com os citados por Chang na defesa do método histórico, como Polanyi, Weber e Hirschmann. A base fundamental do método é focada na estratégia de reunir evidências e avaliá-

las inseridas em um contexto social de amplitude tal que extrapole a fria análise estatística. Neste sentido, ao comparar a “Magnitude do Estado” em diferentes unidades da federação selecionadas de acordo com os parâmetros criteriosos, tomou-se o apoio necessário nas evidências de dados, mas aprofundou-se na análise qualitativa do que tais números representam na socioeconomia de cada dimensão analisada, como afirma Evans (2004, p. 44):

Adotar uma abordagem institucional comparativa para analisar o Estado requer uma rejeição do reducionismo. O Estado não pode ser reduzido a uma agregação de interesses de indivíduos em cargos de poder, à soma vetorial de poderes políticos ou à expressão condensada de alguma lógica de necessidade econômica.

O capítulo de análise das dimensões da magnitude do Estado e o capítulo que avança na análise qualitativa desta instituição no Amapá, bem como as constantes referências históricas na construção dos argumentos deste trabalho, referendam a preocupação em se manter nos trilhos de uma abordagem comparativa que ultrapasse o simples “encontro de números”. O que se pretendeu foi aprofundar em uma análise que destaque, em primeiro plano, as características qualitativas que diferenciam a presença do Estado em cada unidade da federação analisada e, em especial, o perfil deste aparato institucional no Amapá.

Quanto aos procedimentos metodológicos, os capítulos da dissertação foram elaborados de acordo com a característica específica de cada um. Assim, o primeiro capítulo teve como objeto central de análise o conceito “Estado” e é dedicado ao estudo das concepções de Estado, em especial à visão materialista-histórica, que se configura como a matriz central que norteia a dissertação.

O segundo capítulo concentra-se no tema “magnitude de Estado”, trazendo à tona um debate que está em andamento, acerca do tamanho, dimensões, formas, funções e instrumentos desta Instituição secular. Com o intuito de agrupar temas, a fim de que a compreensão possa ser mais clara, este item foi subdividido em duas abordagens da magnitude do Estado: a sua estrutura no decorrer dos tempos e as suas formas de intervenção na economia.

Nesses dois primeiros capítulos, adotou-se como procedimento metodológico básico a pesquisa bibliográfica, com ênfase para a análise de obras acerca do tema. Foi procedida uma releitura crítica dos principais autores, interpretadores e sistematizadores do assunto, inclusive contemporâneos.

O terceiro capítulo aborda basicamente a relação “Estado-economia” e “magnitude do Estado” no Brasil, com forte conotação histórica e análise teórica dos temas. O objetivo foi estudar forma como se construiu o atual aparato estatal nacional, identificando algumas das características que o diferenciam das configurações clássicas. Além disso, o capítulo permitirá introduzir a análise específica sobre o Amapá, inclusive com uma subdivisão que aborda o federalismo brasileiro sob a

ótica de um estado pequeno da periferia nacional. O procedimento metodológico de construção deste capítulo foi similar ao do primeiro, priorizando a pesquisa bibliográfica.

O quarto capítulo intencionou traçar paralelos entre a ação sempre determinante do poder público no Amapá, com marcos históricos representativos desta unidade da federação. Também de forte conteúdo histórico e com base em pesquisa bibliográfica, a análise extrapolou o recorte temporal⁶. A justificativa para esta decisão metodológica encontra-se na própria essência do método histórico, cujos interregnos temporais para se sentir alterações perceptíveis que permitam análises, necessitam de um intervalo maior do que o estudo de uma evolução recente de indicadores.

O quinto capítulo é destinado ao cerne da pesquisa à qual se propôs esta dissertação, que é a mensuração comparativa da magnitude do Estado na socioeconomia do Amapá. Partindo das premissas alicerçadas nas bases teórico-históricas dos capítulos precedentes e, diante das diferentes formas e níveis de presença do Estado nas socioeconomias decorrentes de estruturas peculiares, foram levantados dados quantitativos comuns que possibilitaram construir indicadores de mensuração da presença do Estado em uma dada formação econômico-social, ressaltando que, no caso, tratavam-se de unidades sub-nacionais (estados federados brasileiros)⁷.

Nas considerações finais, além de resumir as principais conclusões de cada uma das categorias de análise e, em especial, analisar o resultado obtido no Índice de Magnitude do Estado (IME), foi realizada uma reflexão acerca dos resultados da pesquisa, tanto em sua parte histórica, quanto na análise comparativa e quantitativa, o que permitiu, inclusive, abrir caminhos para pesquisas mais aprofundadas a serem desenvolvidas *a posteriori*.

As questões orientadoras do trabalho podem ser resumidas em duas: i) qual é e como se manifesta a magnitude do Estado na socioeconomia amapaense e ii) quais as tendências de evolução das dimensões representativas da presença do Estado no Amapá. A hipótese básica é que no Amapá, o Estado possui maior magnitude na socioeconomia do que em outras unidades da federação brasileiras, o que potencializa seu papel protagonista na promoção do bem-estar social e do desenvolvimento regional.

Uma “nota técnica” deve ainda ser incluída antes do início da leitura, que justifica a grafia da palavra “estado” com “e” maiúsculo ou minúsculo. Sempre que se abordou o conceito como “instituição”, por exemplo: “o papel no Estado na socioeconomia”, utilizou-se “Estado”. Quando se tratava de unidade da federação, foi usada a grafia “estado”, *e.g.*: “o estado do Amapá”.

⁶ No capítulo 5 é demonstrada e analisada a evolução dos indicadores de presença do Estado no Amapá nos últimos dez anos disponíveis.

⁷ A metodologia de construção do Índice de Magnitude do Estado (IME), está descrita no início do capítulo 5 desta dissertação.

1. CONCEPÇÕES DE ESTADO

A discussão sobre “Estado” tem ocupado expressivamente o debate científico com diferentes concepções, sempre permeadas pela ideologia do autor, mas que podem ser reunidas em dois grandes grupos:

A concepção “jus-naturalista”, que o compreende como o resultado do contrato social firmado entre o Estado e a sociedade para garantir a segurança e o bem comum;

A concepção materialista-histórica, inaugurada por Karl Marx, que o qualifica como um instrumento histórico e fruto da evolução da luta de classes na sociedade.

1.1. CONCEPÇÃO JUS-NATURALISTA

Quanto à primeira visão do Estado, Hobbes (2001, p. 132) a resume com clareza:

Estado instituído é quando uma multidão de pessoas concorda e pactua que a qualquer homem ou assembléia de homens a quem seja atribuído o direito de representar a pessoa de todos eles - ou seja, de ser seu representante, todos, sem exceção, tantos os que votam contra ele, deverão autorizar todos os atos e decisões desse homem ou assembléia de homens, tal como fossem próprios atos e decisões, a fim de viverem em paz uns com os outros e serem protegidos dos restantes homens.

Conforme se pode inferir do texto, a idéia básica é a submissão do interesse individual a um ente superior, que paira sobre as classes e indivíduos ao qual foi concedida a missão de promover o bem coletivo.

Locke, cuja obra principal é “Segundo Tratado Sobre o Governo” (LOCKE, 2002) concorda que o Estado deveria se organizar a partir do consenso, mas rejeita a idéia da total submissão do indivíduo ao Estado. Para ele o Estado havia nascido para proteger a vida, a liberdade e a propriedade dos indivíduos.

A análise de Montesquieu (2002) propõe a teoria de separação dos poderes - executivo, legislativo e judiciário e Rousseau (2001) restabelece a noção de contrato acordado pela sociedade, em um pacto firmado pela livre opção das pessoas que decidem coletivamente organizar-se de uma determinada forma.

Esta concepção encontra em Max Weber (1999) seu mais acabado conceito, delineando as características do Estado burocrático dotado de recrutamento meritocrático e estruturado com autonomia em relação à sociedade.

O ponto de união essencial entre estas correntes localiza-se em pensar o Estado como elemento externo à formação econômico social, cuja função primordial seria promover “o bem comum” entre os

cidadãos da sociedade. Esta sociedade, que vai evoluindo para formas cada vez mais complexas, exige um arcabouço superior a ela, um “juiz supremo” que concilie as eventuais distorções na harmonia das relações entre os seus membros. O Estado seria esta instituição necessária, pairando sobre as classes sociais, o “mediador geral” e neutro dos inevitáveis conflitos sociais.

O “Estado-árbitro imparcial” da sociedade teria que ser originado externamente a ela para que possa julgar com neutralidade os conflitos sociais. Desta conclusão adviria uma segunda, que consideraria como imutáveis as relações de propriedades atuais e, como consequência, as classes sociais, como observa Sweezy (1967. p. 271),

Essa teoria de Estado como mediador supõe, implicitamente, que a estrutura de classes existentes ou, o que vem a ser a mesma coisa, o sistema de relações de propriedade, é um dado imutável, mais ou menos como a própria natureza. Passa então, a indagar que disposições tomarão as várias classes para um entendimento mútuo e verifica que uma instituição para mediar seus interesses em conflito é a resposta lógica e necessária. A essa instituição são concedidos poderes para manter a ordem e resolver conflitos.

A premissa básica do eixo central da teoria jus-naturalista é a existência de uma estrutura de classes imutável no decorrer da história, que manteria o arcabouço institucional a que se denomina “Estado”. Ocorre que uma breve análise da história permite identificar a evolução das formas de propriedade, de relações de produção e, por conseguinte, da sua correspondente estrutura de classes.

Se as formas de propriedade, as relações de produção e as classes sociais estão em constante movimento e transformação, não há como sustentar que o Estado seja o mesmo em todas as épocas, ou que sua alteração seja apenas de forma (absolutismo, república, etc.).

Outro ponto no qual a teoria jus-naturalista revela seu conteúdo ideológico é a função do Estado na promoção do “bem comum” a todos os cidadãos sob sua jurisdição. Esta idéia tem um amplo alcance na sociedade hodierna, fruto de um longo processo de construção da hegemonia que legitima o poder estatal. Basta observar empiricamente a parcela da população que atribui ao Estado boa parte de seus problemas e vê neste instrumento a chave para suas soluções.

Esta idéia parte da premissa de que, por um lado, o Estado é externo à sociedade e por isso é neutro, imparcial. Por outro lado, a sociedade teria objetivos “comuns”, de interesse conjunto a todos seus membros. A análise do próximo item, com a concepção materialista-histórica de Estado, encarrega-se de contrapor-se a estas visões.

1.2. CONCEPÇÃO MATERIALISTA-HISTÓRICA

A visão jus-naturalista é confrontada por outra corrente, de inspiração materialista histórica cuja fundamentação teórica rejeita a idéia de que o Estado teria como função primordial

promover “o bem comum” entre os cidadãos da sociedade. As diversas formas de propriedade, o surgimento e a superação de classes sociais e a evolução da sociedade atestam esta visão.

A teoria marxista clássica acerca do Estado tem suas bases mais nítidas analisadas na obra de Engels (1975, p. 319): “A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado”, que em conhecido trecho afirma:

El Estado no es de ningún modo un poder impuesto desde fuera a la sociedad; tampoco es ‘la realidad de la idea moral’, ‘ni la imagen y la realidad de la razón’, como afirma Hegel. Es más bien un producto de una sociedad cuando llega un grado de desarrollo determinado; es la confesión de que esa sociedad se ha enredado en una irremediable contradicción consigo misma y está dividida por antagonismos irreconciliables que es impotente para conjurar. Pero a fin de que estos antagonismos, estas clases con intereses económicos en pugna, no se devoren a sí mismas, y no consuman la sociedad en una lucha estéril, se hace necesario un poder situado aparentemente por encima de la sociedad y llamado a amortiguar el choque, a mantenerlo en los límites del ‘orden’ Y ese poder, nacido de la sociedad, pero que pone por encima de ella y se divorcia de ella más y más, es el Estado.

Assim, o Estado: i) não é uma potência imposta à sociedade a partir de forças externas, mas é um produto da sociedade cindida em classes sociais que atingiu determinado nível de desenvolvimento no qual as suas contradições internas tornam-se antagônicas, sendo necessário um aparelho repressor capaz de manter o poder da classe dominante; ii) não é um elemento conciliador de classes sociais mas um órgão de “dominação de classes, um órgão de *submissão* de uma classe por outra” (LÊNIN, 1987, p.10. *Griços do autor*) e iii) o Estado não é imutável e eterno, mas historicamente determinado.

É importante resgatar o que vem a ser a sociedade, ou a formação econômica social, na qual o Estado está intrinsecamente inserido. Para tanto cabe recorrer a mais uma citação clássica marxista:

Na produção social de sua subsistência, os homens estabelecem determinadas relações necessárias entre si, que são independentes de sua vontade; relações de produção, que correspondem a uma determinada fase do desenvolvimento de suas forças produtivas, materiais.

O conjunto dessas relações constitui a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se eleva uma **superestrutura jurídica e política** e à qual correspondem formas de consciência social determinadas. O modo de produção da vida material condiciona o processo da vida social, política e intelectual, em geral. Não é a consciência dos homens que determina seu ser, mas, pelo contrário, é o seu ser social que determina a consciência. Num certo estágio de seu desenvolvimento, as forças produtivas materiais da sociedade entram em contradição com as relações de produção existentes ou, com o que não são senão a expressão jurídica disso, com as relações de propriedade no seio das quais elas se haviam movido até então. De formas de desenvolvimento das forças produtivas que eram, essas relações tornam-se seus entraves. Abre-se então uma época de revolução social. A transformação da base econômica revoluciona, mais ou menos rapidamente, toda a enorme superestrutura. Quando se estuda tais revoluções, é preciso distinguir sempre entre as transformações materiais ocorridas nas condições econômicas de produção – que podem ser verificadas com o rigor próprio das ciências naturais – e as formas jurídicas, políticas, religiosas,

artísticas ou filosóficas, em resumo, as formas ideológicas sob as quais os homens tomam consciência desse conflito e lutam por resolvê-lo (MARX, ENGELS, 1975, p. 349, *grifos nosso*)

Com a descrição global da sociedade, percebe-se que o Estado está primordialmente localizado na chamada superestrutura⁸, que, mantida em última instância pela infra-estrutura econômica, também a retroalimenta dentro de uma relação dialética complexa.

Sob esta ótica, as diversas formas que o Estado assume não alteram seu conteúdo básico, em outras palavras, quer seja um governo ditatorial ou democrático, a instituição “Estado” segue cumprindo sua função precípua, qual seja, exercer o domínio de uma classe social que assume o poder econômico por ser a proprietária dos meios de produção.

Os textos básicos expostos que originaram a concepção materialista-histórica de Estado captam o essencial desta instituição, mas contém a limitação de serem meramente “descritivos”⁹, podendo conduzir a uma visão incompleta, terminando por acontecer que Althusser (1999, p.99) alerta com propriedade:

(...) alguns marxistas, e não dos menos importantes, ‘caíram’ para o lado ruim, apresentando o Estado como um *puro instrumento* de dominação e de repressão, a serviço dos *objetivos*, isto é, *da vontade consciente* da classe dominante. Concepção idealista-instrumentalista burguesa duplicada por uma concepção idealista (humanista) das classes sociais como ‘sujeitos’ – concepção que nada tem a ver com o marxismo porque perverte o que, no final das contas, a teoria ‘descritiva’ nos fornece de mais precioso. (*grifos do autor*)

A crítica de Althusser recai sobre os que se contentaram com as formulações iniciais – descritivas – da teoria de Estado materialista-histórica (por ele denominada de “marxista”) levando-os a enveredaram-se em direção ao idealismo (o contrário do materialismo) por identificar que “objetivos conscientes” da burguesia estariam presentes na ação do Estado, além de perceberem classes sociais como se fossem “sujeitos”.

Sweezy (1967, p. 274-282) faz uma análise sobre as relações contraditórias e não lineares (ou em outras palavras, dialética) entre a classe burguesa dominante e o Estado, utilizando as contribuições de Marx sobre a duração da jornada de trabalho, que ilustra de maneira clara o alerta contra o reducionismo feito por Althusser no parágrafo anterior.

Com a disseminação do modo de produção capitalista e a necessidade de arregimentar uma quantidade cada vez maior de operários para trabalharem cada vez mais tempo, os

⁸ É utilizado o termo primordialmente para deixar claro que o Estado também está presente na infra-estrutura produtiva, através de diversos aparelhos repressivos e ideológicos, refutando a tese de um limite claro e definido entre a superestrutura e a base econômica e social.

⁹ O problema de ser um conceito “descritivo” encontra em Althusser (1999, p. 98) uma análise interessante, demonstrando que, esta forma é apenas o início da construção de uma teoria mais aprofundada, que exigirá, contraditoriamente, a superação da mera descrição para uma formulação científica completa.

empregadores conquistaram junto ao Estado leis compulsórias para a extensão do dia do trabalho, objetivando “criar um proletariado treinado e disciplinado do trabalhador pré-capitalista” (SWEZZY, 1967, p 276). Assim, o Estado cumpriu cabalmente sua função de guardião dos interesses da classe dominante.

Entretanto, contraditoriamente, alguns anos depois¹⁰, este mesmo Estado que compulsoriamente obrigou os trabalhadores a estenderem suas jornadas diárias, adotou medidas de limitação à carga horária máxima de trabalho, contrariando os interesses patronais de ampliação absoluta de apropriação da mais-valia. Como então explicar este comportamento paradoxal do Estado?

Dada à natureza complexa da luta de classes na sociedade e sua repercussão nos aparelhos de Estado, esta Instituição inicialmente age para destravar os obstáculos ao desenvolvimento do capitalismo, mas depois pode ser chamada a resgatar o sistema de situações extremas das quais não pode desvencilhar-se pelas livres regras do mercado, uma vez que sua lógica é imediatista na busca da maximização do lucro. A análise de Sweezy, (1967, p. 278), a seguir, aborda esta questão:

(...) é de se esperar que o poderio do Estado, no capitalismo, seja usado em primeiro lugar e principalmente para defender os interesses da classe capitalista já que o Estado se dedica à preservação da estrutura do capitalismo. (...) Isso é indubitavelmente verdade, mas não será uma incoerência dizer que a ação estatal pode chocar-se com os interesses imediatos de alguns ou mesmo de todos os capitalistas, desde que isso atenda ao objetivo principal de preservar intacto o sistema.

A “visão” e a racionalidade do Estado é mais longa na manutenção e preservação do sistema do que a que a percepção dos próprios capitalistas, daí advém que as concessões às reivindicações da classe operária¹¹ podem ser vistas como mais benéficas aos proprietários dos meios de produção do que aos trabalhadores, quando a perspectiva é de longo prazo.

Assim, o papel que o Estado cumpre na dominação de classes é muito mais complexo do que pressupõe algumas análises superficiais mecanicistas, pois se trata de uma função construída em conjunto com a própria evolução da sociedade, o que leva a uma legitimação ideológica aceita pela própria sociedade com um todo. Faz-se, então, necessário, aprofundar um pouco mais a questão, introduzindo os elementos de “Aparelhos Ideológicos de Estado”.

¹⁰ Tratam-se das Leis Fabris Inglesas de 1844 a 1864, de limitação compulsória do dia de trabalho. (MARX, O Capital, Capítulo V, seção 6 *apud* SWEZZY, 1967, p.276)

¹¹ É importante ressaltar que esta análise não desmerece o papel das organizações sindicais e a importância das lutas pelas conquistas dos trabalhadores, uma vez que são estas movimentações que despertam no Estado a “sensibilidade” para a premência das concessões, reduzindo a possibilidade de desordem social.

1.2.1. Aparelhos Ideológicos de Estado

É importante iniciar a análise diferenciando três conceitos que muitas vezes são confundidos, o que leva a deturpações teóricas e práticas na concepção de “Estado”, enquanto aparato global.

Primeiramente, “Poder de Estado” pode ser definido como a posse do “Aparelho do Estado” por determinada classe ou grupo (composto de aliança de classes sociais ou de frações de classes). *“Toda a luta política de classes gira em torno do Estado: entendamo-nos, em torno da posse, isto é, da tomada ou conservação do poder de Estado.”* (ALTHUSSER, 1999, p. 100, *grifos do autor*).

Desta forma, inicialmente é importante se fazer a distinção entre “poder de Estado” (posse política) e “Aparelho do Estado”, sendo que este é composto por todas as instituições estatais, como os órgãos do Executivo, Legislativo e Judiciário, o exército, a polícia, etc. Esta diferenciação não encontra muita controvérsia, sendo comumente aceita pela teoria marxista do Estado desde as publicações de Marx na análise da experiência da “Comuna de Paris” e nas de Lênin, em seu “O Estado e a Revolução (1987)”.

No entanto, como a análise dos fundadores desta concepção não ultrapassou a análise descritiva, conforme já abordado, é necessário inserir uma nova categoria de análise, que são os “Aparelhos Ideológicos de Estado”, que não devem ser confundidos com o “Aparelho do Estado”, ou seja, os órgãos tradicionais da instituição estatal.

Para Althusser (1998, p.66), a principal preocupação do sistema capitalista é sua reprodução. Sem reproduzir, tanto as forças produtivas¹² quanto suas correspondentes relações de produção (neste ponto é útil recordar o exemplo da jornada de trabalho), o capitalismo não teria condições de sobrevivência muito longa. Para a reprodução deste segundo aspecto, ou seja, as relações sociais de produção, o Estado cumpre o papel primordial, lançando mão de seus aparelhos sejam os tradicionais (governo, polícia, judiciário) ou ideológicos.

É importante, então, estudar a distinção entre Aparelhos de Estado tradicionais, ao qual Althusser denomina de “Aparelhos Repressor”¹³ e Aparelhos Ideológicos de Estado.

Na busca pela constante reprodução das condições materiais de produção, o Estado se utiliza de seu aparelho repressor composto pelo exército, a polícia, os tribunais, as prisões, e

¹² As forças produtivas podem ser resumidas em i) objetos de trabalho, que são as matérias primas ou a própria natureza; ii) meios de trabalho, constituídos pelos intermediários entre o trabalho e o objeto, como as máquinas e instrumentos; e iii) força de trabalho. Os dois primeiros elementos englobam o conceito de “meios de produção”.

¹³ “No limite (porque existem formas numerosas e muito variadas, até mesmo bastante dissimuladas de repressão *não física*), o termo repressor deve ser tomado como no sentido preciso e forte de violência física (direta ou indireta, legal ou ilegal)” (ALTHUSSER, 1999, p. 102).

outros, envolvidos na defesa da propriedade privada e dos interesses da classe dominante. Os Aparelhos Ideológicos de Estado pertencem a um outro agrupamento de instrumentos que também cumprem papel no arcabouço estatal, talvez até mais importante, uma vez que sua ação é a base para a hegemonia na sociedade, conforme os descreve Althusser (1999, p. 102)¹⁴:

O que são, então os Aparelhos Ideológicos do Estado (AIE)? Eis uma enumeração provisória com o objetivo de fornecer uma primeira idéia de tais aparelhos:

O Aparelho Escolar; o Aparelho Familiar; o Aparelho Religioso; o Aparelho político; o Aparelho sindical; o Aparelho da Informação; o Aparelho da Edição-Difusão; o Aparelho Cultural.

Para explicá-los é importante admitir que as ideologias, ao lado de sua forma mais conhecida, no campo das idéias, têm também existência *material* na sociedade, sendo neste campo que interessa a maior atenção. A função básica da ideologia dominante é garantir a *submissão* dos membros das sociedades ao lugar que a cada um deles foi destinado na produção. Trata-se de tornar hegemônica a visão da classe detentora no poder.

A fim de concluir esta tarefa, o Estado lança mão de seus Aparelhos Ideológicos, que são “um certo número de realidades que apresentam-se ao observador sob a forma de instituições distintas e especializadas”. Pois a cada AIE corresponde uma instituição e sistema, por exemplo, o AIE escolar tem nas escolas suas instituições e no sistema de ensino sua conformação global, conforme Althusser (1999, p. 104):

Um Aparelho Ideológico de Estado é um sistema de instituições, organizações e práticas correspondentes, definidas. Nas instituições, organizações e práticas desse sistema é realizada toda a Ideologia de Estado ou uma parte dessa ideologia (em geral, uma combinação típica de certos elementos). A ideologia realizada em um AIE garante sua unidade de sistema “ancorada” em funções materiais, própria de cada AIE, que não são redutíveis a essa ideologia, mas lhe servem de suporte.

A distinção fundamental entre os Aparelhos Ideológicos e Repressivos do Estado consiste em que estes primam em usar a violência e aqueles a ideologia, predominantemente. É importante lembrar que aparelhos repressores usam fartamente a ideologia e os aparelhos ideológicos também usam a violência, como as sanções escolares, as punições em família, o terror religioso, etc. Mas seus instrumentos principais de ação estão bem definidos em suas próprias denominações. “*Com efeito, para funcionarem à sua ‘clientela’, a Igreja, a escola, os partidos políticos, a imprensa escrita e a rádio-televisão, a atividade editorial os espetáculos, os esportes, não recorrem à violência física pelo menos de maneira dominante e visível*” (ALTHUSSER, 1999, p. 105, *grifos do autor*).

¹⁴ Aqui há um importante alerta de Althusser (1999, p. 102 e 1998, p. 68). sobre o fato de esta lista não se esgotar por aí e ao fato de alguns AIE’s cumprirem duplos papéis de repressão e de ideologização, ao fato de poder considerar o aparelho 7 e 8 como um só. O AIE Familiar também se ocupa da reprodução de forças produtivas e não apenas das relações sociais de produção.

Há ainda um ponto a desvendar, diante da constatação de que o conjunto de Aparelhos Repressivos se localiza principalmente no âmbito *público*, enquanto os Aparelhos Ideológicos são encontrados principalmente no domínio *privado* da sociedade. Assim, por que denominá-los “Aparelhos Ideológicos de Estado”, uma vez que esta é uma Instituição notoriamente pública?

Esta pergunta é respondida com a análise de que a distinção entre *público e privado* é originada somente na forma superficial de quem possui a propriedade de determinada instituição. Assim, um jornal pode ser pertencente a uma pessoa física, ou uma escola pertencer a uma pessoa jurídica de direito público (um Governo do Estado ou uma Prefeitura). Isto não altera o papel de Aparelho Ideológico de Estado, uma vez que essa denominação está ligada à função exercida e não ao conteúdo jurídico de quem é o proprietário.

Não é, portanto, a distinção privado/público que pode atingir nossa Tese sobre os aparelhos ideológicos de Estado. Todas as instituições privadas citadas, quer sejam propriedade do Estado ou de tal particular, *funcionam*, por bem ou por mal, enquanto peças de aparelhos ideológicos de Estado determinados sob a ideologia de Estado, a serviço da política de Estado, da classe dominante, na forma que lhes é própria: a de Aparelhos que funcionam predominantemente por meio da ideologia – não por meio da repressão, como o Aparelho repressor do Estado. Essa ideologia é, como já o indiquei, a ideologia do próprio Estado. (ALTHUSSER, 1999, p. 107, *grifos do autor*).

A contribuição de Louis Althusser aprofunda e amplia os contornos do “Estado”, incluindo pontos mais avançados à discussão conceitual sobre o próprio papel desta Instituição especial da sociedade e permitindo compreender como se processa a legitimação do seu poder a toda a sociedade, inclusive a quem não interessaria – dada sua posição de classe dominada – aceitar essa situação.

Há algumas outras contribuições relevantes à concepção materialista histórica (ou marxista) de Estado, com discussões acerca de questões teóricas e práticas, gerais e específicas, do capitalismo e do socialismo. Por mais que seja tentador, o aprofundamento desta discussão extrapolaria os objetivos desta dissertação, a qual passará a ajustar o foco para o objeto de estudo “magnitude do Estado” e sua “intervenção na socioeconomia”.

2. MAGNITUDE DO ESTADO

A concepção etimológica da palavra “magnitude” é associada a qualidade de algo que é magno o que denota “grandeza”, “importância” ou amplitude (FERREIRA, 1999). Como o objetivo central do estudo é compreender a magnitude do Estado, é oportuno destacar a evolução do Estado sobre o aspecto de sua presença, ou de seu tamanho estrutural no decorrer da história.

Esta presença do Estado pode ser vista sob a abordagem de sua existência física (de seu próprio aparato institucional) ou pela forma de sua intervenção na socioeconomia. Para buscar abarcar ambas as abordagens, o capítulo atual está subdividido em duas seções: i) a evolução administrativa do Estado e ii) a intervenção do Estado na socioeconomia.

2.1. A EVOLUÇÃO ADMINISTRATIVA DO ESTADO

A primeira impressão sobre o tema revela uma tendência que aparenta ser “inexorável” quanto ao crescimento estrutural do Estado com o passar dos anos. Partindo-se do pressuposto de que as primeiras formas de Estado podem ser encontradas nas comunidades primitivas, cujas funções eram exercidas pelos druidas e pelos chefes dos clãs e se comparar com o arcabouço institucional existente hoje em dia, o movimento de ampliação evidencia-se de forma mais clara.

Entretanto, a trajetória da história não se comporta de forma linear, pois embora concordando com a tendência de ampliação estrutural do Estado, é marcante a constatação de avanços e retrocessos absolutos e relativos na sua forma e tamanho, conforme momentos históricos distintos.

Daquela formação incipiente de “líderes tribais” na comunidade primitiva e nas primeiras formas de escravismo, Dalmo Dallari aponta como primeiras manifestações mais claras da instituição que se estuda, o *Estado Antigo, Oriental ou Teocrático* o qual apresentava “*duas marcas fundamentais: a natureza unitária e a religiosidade. Quanto à primeira, verifica-se que o Estado Antigo aparece como uma unidade geral, não admitindo qualquer divisão interior, nem territorial e nem de funções*” (DALLARI, 2001, p. 62). Esta característica unitária dos primórdios do Estado revela o quão incipiente e mesmo “pequeno” era a instituição na sociedade primitiva.

A estrutura estatal, no entanto, desenvolveu-se até encontrar, na idade antiga, formações com significativa complexidade estrutural e funcional, que foram os Estados formatados na Grécia e em Roma antiga. Ainda que não se possa afirmar a existência de um Estado único existente na civilização helênica, vide as diferenças clássicas entre as *polis* de Atenas e Esparta, há alguns pontos de confluência entre estas formas. As coincidências evidenciam-se em especial na participação dos

cidadãos nas decisões do Estado, a “democracia grega”¹⁵. Uma segunda característica acerca da magnitude do Estado na Grécia antiga é a descentralização e autonomia prevista na concepção das cidades-Estado, o que ampliava sua ação, mas inibia as ambições totalizantes.

Já no Estado romano, cujo império alastrou-se por uma área superior a sete milhões de Km², a característica principal foi a unificação desse vasto território por meio de um complexo sistema jurídico, através do qual os romanos lograram regulamentar as diversas e amplas atividades econômicas do império, conforme Feijó (2001, p.33),

Os imperadores intervêm de muitas formas na vida econômica, fixando preços, tabelando juros, protegendo devedores, inspecionando a qualidade dos bens nos mercados, confiscando mercadorias defeituosas ou estragadas. Também atuam com medidas contra a competição estrangeira, outras que regulam o uso das vias públicas, que proíbem a exportação de metais preciosos e até organizando as profissões em corporações obrigatórias.

Da citação de Feijó constata-se um Estado muito presente e atuante, que o fazia com instrumentos legais, os quais teriam que ser garantidos por uma estrutura militar e administrativa deveras complexa para a época.

Na fase imediatamente posterior ao Império Romano, que Dallari caracterizou como “noite negra da história da Humanidade” (2001, p.66) e Galbraith a denominou como o “prolongado íterim” (1989, p. 19) foi conformado o “Estado Medieval”, o qual se estruturou de forma muito diferenciada nos diversos locais, o que dificulta caracterizá-lo de forma minimamente homogênea, particularmente no que concerne à sua magnitude na socioeconomia feudal. A tentativa neste sentido feita por Dallari (2001, p. 70) resume que:

Conjugados (...) o cristianismo, a invasão dos bárbaros e o feudalismo, resulta a caracterização do Estado Medieval, mais como aspiração do que como realidade: um poder superior, exercido pelo Imperador, com uma infinita pluralidade de poderes menores, sem hierarquia definida; uma incontável multiplicidade de ordens jurídicas, compreendendo a ordem imperial, a ordem eclesiástica, o direito das monarquias inferiores, um direito comunal que se desenvolveu extraordinariamente, as ordenações dos feudos e as regras estabelecidas no fim da Idade Média pelas corporações de ofícios.

Se o Estado Medieval seria mais uma “aspiração” do que uma “realidade”, para efeitos de caracterização da sua magnitude, pode-se afirmar tratar de uma estrutura de poder central fraca no qual o *“soberano, enquanto poder, estava diluído nas autoridades de cada feudo”* (BURSZTYN, 1998, p. 142).

O desenvolvimento das atividades econômicas, em especial a ampliação das relações comerciais, acabou por soterrar a instável conformação social do feudalismo e passou a exigir estruturas de poder centralizados mais fortalecidas, para dar conta das suas novas atribuições. Exemplificando, não havia como desenvolver o comércio entre localidades distantes sem uma

¹⁵ Cabe ressaltar que a noção de “cidadão” assumida à época era bem mais restrita que a existente atualmente.

mínima unificação de moedas, tributos, pesos e medidas, bem como, sem a presença de um poder que reivindicasse para si o monopólio da violência, a fim de impedir as ações de salteadores. É emblemática a figura de Robin Hood, na prática um salteador lutando contra a força de centralização do Estado que buscava tornar-se absoluto.

Entretanto, a magnitude do Estado nesta época ainda era reduzida, segundo Bursztyn (1998, p. 142),

Vale ressaltar que, no Estado absolutista, que corresponde a essa fase, o poder público se valia de uma estrutura burocrático-administrativa bem simplificada onde o Rei materializava o poder terreno da vontade divina, de forma absoluta (*L'Etat c'est moi*), bastavam dois ministérios: um para arrecadar (o das Finanças) e outro para assegurar a arrecadação (o da Justiça).

Esta formação de Estado Absolutista cumpre o papel de transição associado a um modo de produção igualmente transitório, o capitalismo comercial da época do mercantilismo. Como não poderia deixar de ser, as profundas transformações estruturais na base produtiva da sociedade, cunhada generalizadamente como “revolução industrial”, passaram a exigir uma nova conformação estatal que propiciasse o seu pleno desenvolvimento, uma vez que o absolutismo não poderia cumprir esta tarefa.

A Revolução Francesa e seus ideais republicanos de “liberdade, igualdade e fraternidade” são a resposta às novas necessidades do recente modo de produção capitalista nascente. Na estrutura de Estado, a revolução opera um fato curioso de crescimento de seu porte e de sua presença na sociedade, na caracterização de Bursztyn (1998, p. 146):

(Uma) espécie de tradução institucional do princípio da divisão do trabalho. Assim, na França, as necessidades e a maior complexidade dos negócios impuseram um desdobramento da velha estrutura herdada *do ancien régime* (caracterizada por dois ministérios — Justiça e Finanças — e por quatro secretarias de competências geográficas). Com a Revolução de 1789, apareceram as pastas da Marinha, Guerra, Relações Exteriores, Interior, além daquelas duas preexistentes (a das Finanças foi transformada em Contribuições e Rendas Públicas). O número de ministérios cresce progressivamente, até que no último pós-guerra atinge — incluindo-se as secretarias de Estado — o patamar de 40 pastas.

Este “inchaço” da estrutura estatal não ocorreu apenas na França, pois igualmente foi possível observá-lo na Inglaterra, cujo gabinete ministerial cresceu de um patamar de cinco pastas existentes em 1783, para uma dúzia nos anos de 1850; 17, no final do século e mais de 20 durante a Primeira Guerra Mundial. Na Alemanha também ocorreu um fenômeno similar, de crescimento da presença estrutural do Estado e de sua magnitude. (BURSZTYN, 1998, p. 146)

Para analisar brevemente a história da evolução da magnitude do Estado na socioeconomia do Brasil, torna-se necessário recuar um pouco no tempo, para analisar a época da sua ocupação pioneira.

Como o grande problema para os colonizadores era povoar a nova terra, a solução encontrada foi dividir o território e conceder direitos de soberano aos donatários, cujos primeiros eram indivíduos de pequena expressão social e econômica, pertencentes à baixa nobreza. As “capitanias hereditárias” consistiam em dividir o espaço brasileiro em 15 faixas distribuídas a 12 donatários, com amplos poderes: administrar, nomear juízes, defender e distribuir terras¹⁶. O Rei era ungido por direitos de suserania, de maneira semelhante ao sistema feudal europeu, que já caminhava para a extinção, uma vez que já eram fortes seus sinais de declínio.

O sistema tributário da colônia poderia ser assim simplificado: i) o produto da terra, o comércio interno e outros pertenciam ao donatário; ii) os produtos das matas, do subsolo e do mar pertencia ao Rei. Era um sistema adequado para a metrópole que ambicionava os rendimentos do pau-brasil e do eventual ouro que prospectava por aqui. Apesar de apenas duas capitanias prosperarem - Pernambuco e São Vicente (esta fortemente auxiliada pela corte), o sistema cumpriu parcialmente seus objetivos básicos de firmar a colonização e de garantir a posse das terras.

O 1º Governo Geral, instalado em março de 1549 e encabeçado por Tomé de Souza na cidade de Salvador, tinha como objetivos básicos apenas: i) apoiar as capitanias, ii) procurar metais preciosos, iii) combater os índios, iv) tributar (para defesa) e v) catequizar. Sua estrutura era deveras simplificada, bem ilustrada pela figura 01.

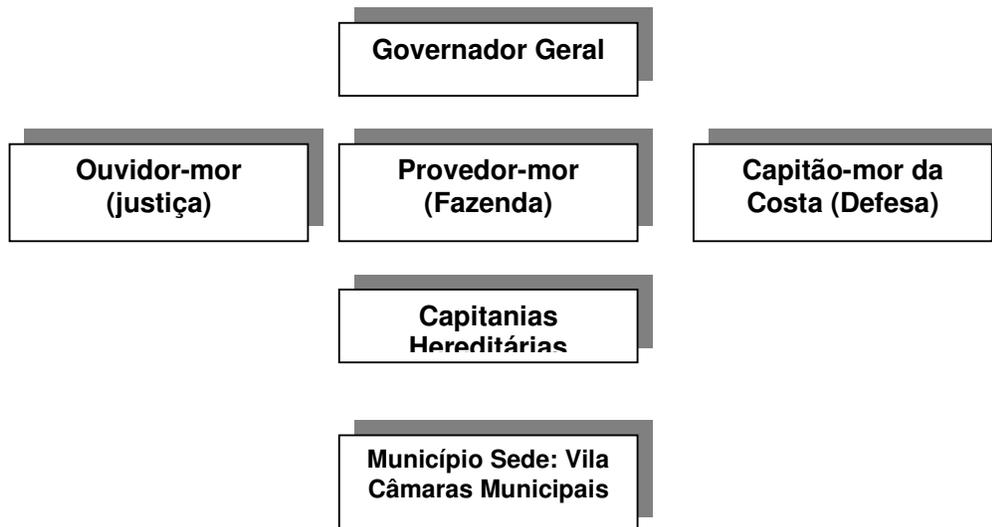


FIGURA 01. Estrutura do Estado no 1º Governo Geral do Brasil

Fonte: ALENCAR, *et al.* 1994, p. 26

¹⁶ Por meio do sistema de “sesmarias”.

Desta formação simplificada e enxuta da época colonial, o que se poderia explicar pelo acúmulo de funções e atribuições da metrópole em detrimento da colônia, sobreveio o Império que, por absorver em solo pátrio atribuições que eram exercidas em Lisboa, teve que adaptar-se e aumentar sua estrutura, mas ainda assim tratava-se de um “*Estado enxuto e centralizador*”¹⁷(ALENCAR, *et al.* 1994, p. 136).

A proclamação da República trouxe consigo uma ampliação estrutural do Estado. Em 1889, o primeiro governo republicano era composto por sete ministérios¹⁸, o qual se manteve praticamente inalterado até a revolução de 30 com Getúlio Vargas.

A profunda alteração administrativa promovida pelo varguismo foi desenvolvida no sentido de se buscar a centralização política e administrativa que até então era pulverizada nos governos sub-nacionais, uma vez que o federalismo aqui implantado foi inspirado no modelo norte-americano¹⁹. Desta forma, a criação de diversos órgãos federais para absorver estas funções que eram exercidas pelos estados constituiu-se em medidas corriqueiras e frequentes do governo Vargas. Entre estes órgãos criados destacam-se o “*Conselho Nacional do Café, o Instituto do Açúcar e do Alcool, o Conselho Nacional do Petróleo, Conselho de Águas e Energia Elétrica, Conselho Nacional de Minas e Metalurgia, entre outros*” (GREMAUD *et al.* 1997, p.153).

A análise resumida da evolução dos ministérios no Brasil a partir de Getúlio Vargas até o governo Collor é assim descrita por Marcel Bursztyn (1998, p. 147):

Mas a partir daí (Governo Vargas), surgem os ministérios do Trabalho, da Indústria e do Comércio, da Educação e da Saúde. Com a Segunda Guerra Mundial, cria-se o da Aeronáutica. Depois, outras três pastas são criadas, como resultado de desdobramentos e reestruturações. Em 1962, é criado o Ministério Extraordinário do Planejamento, que João Goulart entregou a Celso Furtado. Ao final do governo de José Sarney, o Brasil contava com 23 pastas em seu gabinete ministerial, depois de já ter tido 28, no início do mandato previsto para Tancredo Neves. Collor varreu do organograma do Estado uma série de pastas, mas não suas funções, que foram agregadas num menor número de ministérios e de secretarias diretamente ligadas à Presidência da República. Passado o vendaval demolidor, a estrutura do Estado volta a ter um desenho muito parecido com o precedente.

Este resgate sobre a evolução do Estado sob o aspecto da sua estrutura administrativa atende apenas em parte o intuito de compreender as formas de manifestação da magnitude desta Instituição em relação às diferentes formações econômico-sociais. É necessário aprofundar para uma análise mais qualitativa, que reflete qual o nível de intervenção do Estado na socioeconomia, que será tratado a seguir.

¹⁷ Apesar de Alencar considerar a estrutura “enxuta” cabe destacar que eram “inchadas” pó ruma quantidade de funcionários públicos bem superior à real necessidade.

¹⁸ As pastas eram: Guerra, Marinha, Relações Exteriores, Justiça, Fazenda, Obras Públicas e Agricultura (BURSZTYN, 1998, p. 146).

¹⁹ Ver capítulo 3.2 desta dissertação.

2.2. INTERVENÇÃO DO ESTADO NA SOCIOECONOMIA

Como introdução ao estudo da intervenção do Estado na socioeconomia, merece reflexão a interpretação sobre a dicotomia entre o Estado dirigista e o Estado liberal, uma vez que Peter Evans (2004, p. 35-36) chega a contestar se este é um antagonismo realmente verdadeiro:

Debates estéreis sobre a ‘quantidade’ devem ser substituídos pelo debate sobre as diferentes formas de envolvimento e seus respectivos impactos. Os contrastes entre o Estado ‘dirigista’ e ‘liberal’ ou o ‘intervencionista’ e o ‘não intervencionista’ focalizam a atenção no grau de distanciamento de situações típicas de mercados competitivos idealizados. Eles confundem a questão básica, pois no mundo contemporâneo, as alternativas não são intervir ou não intervir. A intervenção do Estado é um fato. A pergunta apropriada não é ‘o quanto’, mas ‘que tipo’.

A posição contundente de que “a intervenção do Estado é um fato” situa-se bem distante de um consenso, uma vez que no final do século XX e início do XXI, a grande maioria dos trabalhos científicos, das recomendações dos organismos multilaterais²⁰, as colunas de jornais, os governos dos países centrais e boa parte dos governantes de países emergentes, apontavam em outro sentido, no da “não intervenção”, por meio de desregulamentação, privatizações e liberalização do comércio para ficar apenas nas principais recomendações.

Uma avaliação qualificada deste controverso tema exige que se retome a análise histórica, investigando a evolução do Estado no capitalismo, especificamente nos modelos e práticas sobre o tipo de intervenção na socioeconomia, no decorrer dos tempos.

2.2.1. O liberalismo clássico

Os primeiros idealizadores do liberalismo econômico, que defenderam a retirada do Estado da economia, foram os fisiocratas, uma corrente de pensamento francesa que se formou às vésperas da grande revolução. Os fisiocratas autodenominavam-se “economistas” e, entre outras posições, acreditavam no mercado como um sistema natural, dotado de suas próprias leis. Por isso caberia ao Estado afastar-se desse mecanismo natural, permitindo o livre fazer e o livre trocar, o célebre “*laissez-faire, laissez-passer*”²¹.

É importante contextualizar que o modelo econômico vigente entre as grandes nações da época era o “mercantilismo”, que não pode ser considerado uma “escola doutrinária da economia”, mas um conjunto de práticas econômicas levadas a cabo pelos Estados absolutistas do fim da idade média, as quais eram profundamente marcadas pela simbiose entre Estado e mercadores, pois “*com*

²⁰ Tais como FMI, BID, BIRD, OMC, entre outros.

²¹ Hoje em dia os fisiocratas são mais conhecidos por terem defendido que a agricultura seria a única atividade econômica na qual se *criariam* riquezas, uma vez que o comércio limitar-se-ia a trocas e a indústria à simples transformação formal. O brilho de Adam Smith e David Ricardo ofuscou as contribuições dos fisiocratas ao “deixai fazer, deixai passar”.

a ascensão do Estado nacional nasceu uma associação muito próxima, íntima mesmo, entre a autoridade do Estado e os interesses mercantis” (GALBRAITH, 1989, p. 33). O mercantilismo trazia como convicções três práticas que contavam com a decisiva presença do Estado como protagonista:

(...) temos, em primeiro lugar, a atitude negativa dos mercadores frente à concorrência. E por eles não apreciarem a competição, aprovou-se o monopólio ou o controle monopolístico de preços e produtos. A seguir, pelo fato dos mercadores serem influentes na organização do Estado, acreditava-se convictamente na benignidade deste Estado e de sua intervenção na economia. E, em terceiro e último lugar, algo que estava sempre na mente dos mercadores, havia um consenso geral de que a acumulação de ouro e prata – de riqueza pecuniária, em suma – deveria ser o principal objetivo das diretrizes públicas e pessoais, constituindo o fim para o qual todo esforço individual e toda regulamentação governamental deveriam sempre ser dirigidos (GALBRAITH, 1989, p. 36).

Assim, os fisiocratas e os clássicos construíram teorias econômicas de não intervenção do Estado na economia como contraponto às práticas vigentes de regulação e protecionismo adotados pelos governos absolutistas da época.

Ainda que não tenha sido o pioneiro, foi Adam Smith, fundador da escola clássica liberal da economia, que se consagrou como “pai” do liberalismo econômico²². Smith formulou a idéia central da imperiosa vantagem da não intervenção estatal. Este modelo seria válido tanto no comércio entre as nações, como nas relações cotidianas do sistema capitalista (ou sociedade comercial, como Smith o denominava) com a crença de que o interesse individual conduziria naturalmente ao interesse coletivo por obra de uma “mão invisível”, como descrito a seguir por Smith (1988, p 49 e 52):

Com plena segurança achamos que a liberdade de comércio, sem que seja necessária nenhuma atenção especial por parte do Governo, sempre nos garantirá o vinho de que temos necessidade; com a mesma segurança podemos estar certos de que o livre comércio sempre nos assegurará o ouro e a prata que tivermos condições de comprar ou empregar, seja para fazer circular as nossas mercadorias, seja para outras finalidades.

Cuidando de seu próprio interesse, o indivíduo, quase sempre, promove o interesse da sociedade mais eficientemente do que quando realmente deseja promovê-lo (...). Não devemos esperar que o nosso jantar venha da benevolência do açougueiro, do cervejeiro ou do padeiro, mas, sim, de sua consideração para com seus próprios interesses. Nós não nos dirigimos ao seu humanitarismo e sim ao seu amor-próprio e nunca lhe falamos de nossas necessidades, mas de suas vantagens.

As idéias do liberalismo econômico, agora formuladas com a racionalidade e a lógica de uma teoria científica, iriam assentar as bases de duas correntes doutrinárias na economia frontalmente antagônicas: a crítica marxista²³ e a escola neoclássica.

²² Smith foi fortemente influenciado pelos fisiocratas quando, na condição de tutor de um jovem duque inglês, visitava a França com frequência, mantendo contatos com François Quesnay e Robert Jaques Turgot, próceres do pensamento fisiocrata.

²³ Boa parte da literatura denomina equivocadamente a crítica marxista de “economia política marxista”. Este erro, voluntário ou não, costuma confundir duas abordagens antagônicas que partem de uma mesma base, por exemplo: a

A análise da crítica marxista à economia política clássica foge aos objetivos deste trabalho, no entanto, é de bom alvitre comentar alguns aspectos. O principal deles é que a base marxista permitiu construir experiências de formações econômico-sociais nas quais o Estado assumiu para si a maioria das funções atribuídas ao mercado no sistema capitalista, quais sejam, a produção e a distribuição da riqueza material produzida pela sociedade.

A crise dos modelos de “socialismo real” construídos no leste europeu a partir da revolução russa de 1917, que se alastrou por países da Ásia, como a China, Vietnã, Camboja e Coreia, chegando à América em Cuba e em algumas experiências tímidas na África demonstra, entre outros aspectos a inviabilidade desta forma extrema de intervenção, mas igualmente revela a capacidade de alavancagem de certos aspectos da economia – como a indústria de base, a infraestrutura e da área social, como a saúde e a educação públicas, que desenvolveram-se em ritmos semelhantes e até superiores aos obtidos pelas nações capitalistas.

Retornando, então, à análise do “liberalismo”, pode-se afirmar que a principal síntese deste pensamento foi enunciada pelo economista francês Jean-Batiste Say (1767-1832), que se tornou célebre pela famosa “lei de Say”.

Say reivindicava para si o título de “discípulo de Adam Smith”, e assumiu a tarefa de sistematizar as idéias do fundador da escola clássica, admitindo apenas corrigir alguns erros que seu mestre poderia haver cometido. Ocorre que esta “sistematização” terminou por deturpar alguns aspectos da obra de Smith, em outras palavras, “*Say purificou Smith de pensamentos perigosos*” (HUNT, 1981, p. 152). O “perigo” da obra de Smith residia no fato de que esta servia tanto para criticar como para enaltecer o regime capitalista que estava por se firmar, se bem esta última faceta lhe seja mais justa do que a primeira.

A “Lei de Say” levou ao extremo a crença no equilíbrio de mercado ao enunciar, de forma simplificada, que “toda a oferta cria sua própria demanda”. Esta frase traz em si a defesa de que, em um ambiente de liberdade de mercado, todos os recursos produtivos – terra, capital e trabalho – estariam plenamente utilizados, ou em “pleno emprego”. Partindo desta lógica, para se produzir determinado bem ou serviço, seria necessário remunerar os fatores de produção (aluguel para o fator “terra”, salários para o fator “trabalho”, além de lucros e juros para o fator “capital”). Esta remuneração criaria uma renda no lado das unidades consumidoras (famílias) que se transformaria em demanda na mesma magnitude. O resumo do enunciado da lei está ilustrado na figura 02.

teoria do valor-trabalho desenvolvida por Ricardo e aprofundada por Marx, que partem da mesma raiz: “todo o valor é gerado pelo trabalho”, mas chegam a conclusões diametralmente opostas. Ocorre que Marx sempre pretendeu demolir a economia política clássica britânica, de Smith, Ricardo, Malthus, etc. É irônico que, hoje em dia, a análise da economia sob uma ótica marxista seja denominada com a mesma alcunha que Marx sempre combateu.

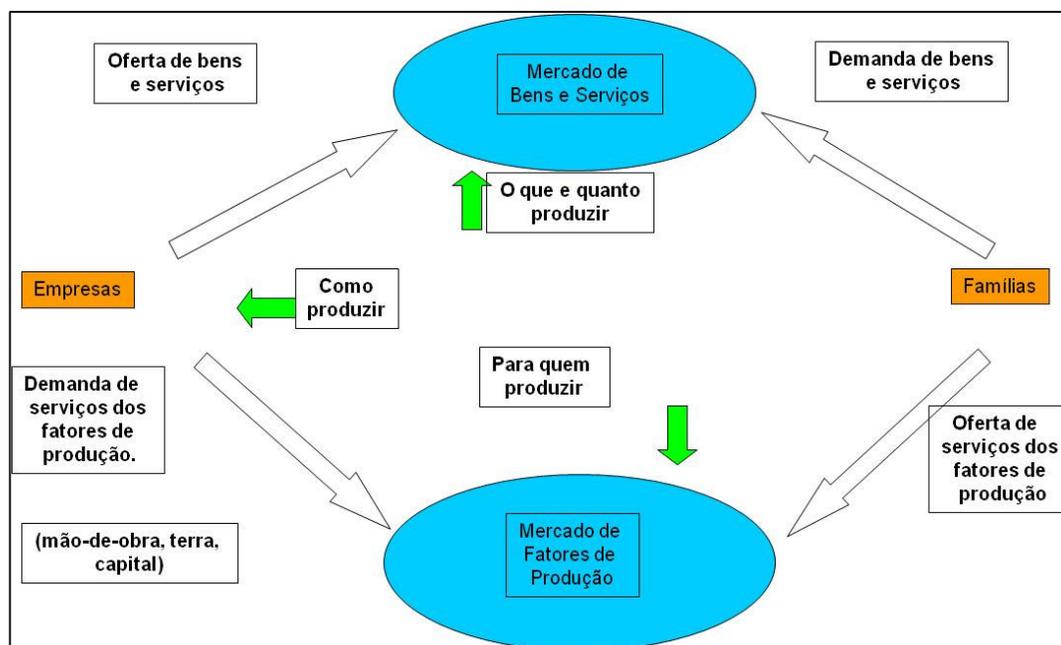


FIGURA 02. Esquema de concorrência perfeita elaborado a partir da “Lei de Say”

Fonte: VASCONCELOS, 1999, p.20

Com a fórmula de Say, o equilíbrio de mercado seria algo tão perfeito que levaria a impossibilidade das crises de superprodução ou de recessões que acarretassem desemprego involuntário. No máximo poderiam ocorrer desequilíbrios momentâneos de determinados setores, possibilidade esta assim descrita por Hunt (1981, p. 155),

Poderia haver superprodução temporária de mercadorias, mas isso resultaria do fato de não ter sido atingido o equilíbrio de mercado. Alguns preços seriam muito baixos e outros muito altos. Nesse caso, haveria superprodução de mercadorias cujos preços estivessem muito altos e, ao mesmo tempo, uma falta de mercadorias cujos preços estivessem muito baixos. A superprodução e as faltas se cancelariam exatamente na oferta e procura agregadas.

Estava assegurada a coincidência entre a oferta agregada e a demanda agregada, que teria como pressuposto básico a concorrência perfeita que somente o livre mercado poderia proporcionar, ou seja, teriam que ser expurgadas as intervenções deste elemento estranho ao mercado, o Estado.

Como se verá adiante, a história refutou por completo as premissas da “Lei de Say”. Apesar deste “soterramento teórico” é comum observar que os cursos e manuais de economia ainda apresentem a figura 02 como um retrato da realidade do sistema econômico.

As sucessivas e importantes evoluções na teoria clássica transformaram-na em “neoclássica” como passou a ser denominada nos livros de doutrina econômica. Seu objeto de estudo, contudo, permaneceu concentrado de maneira mais evidente em questões como a

formação de preços, o equilíbrio econômico e sistemas de maximização, sendo imperceptíveis maiores contribuições ao tema da participação do Estado na economia. Esta ausência de avanço na teoria liberal se compreende pelo fato de que a “Lei de Say” atendia ao fundamental e não era contestada, o que unificava a todos em torno da não intervenção estatal na economia.

Entretanto, há uma importante ressalva a ser feita: mesmo nas etapas em que o liberalismo era quase uma unanimidade entre as correntes teóricas, jamais o Estado deixou de atuar de maneira marcante em, pelo menos, três importantes aspectos da economia: i) comércio exterior; ii) regulação de jornada e remuneração da força de trabalho e iii) normatização da moeda.

O primeiro dos aspectos será discutido a seguir, quando for tratada questão do protecionismo no campo da intervenção. Por ora basta afirmar que, em geral, o Estado sempre se utilizou, desde os primórdios do Império Romano até a fase atual de “globalização”, de uma política comercial ativa, seja por meio de mecanismos simples de tarifação, seja através de sistemas sofisticados de subsídios e barreiras não-tarifárias, com intuito de defender os produtos nacionais de concorrência externa ou ainda de promovê-los com maiores vantagens nos mercados internacionais.

O segundo aspecto, acerca da regulação da força de trabalho, que foi inicialmente abordado no capítulo 1, está fundamentado na “miopia” individual do empresário capitalista, o qual busca explorar ao máximo a mão-de-obra, pois este é um princípio de “maximização de lucros” por ele perseguido. Com tal comportamento, o empresário individualmente não consegue enxergar que tais pressões nos salários e nas condições de trabalho podem voltar-se contra ele próprio, seja pela inviabilização da reprodução da força de trabalho, minando a principal capacidade do operário, que é a de trabalhar; seja pela retração da demanda, uma vez que salários muito baixos não propiciam poder de compra para os próprios produtos ofertados pelo empresário. Além disso, um sobrepeso de exploração conduz, inexoravelmente, a insatisfações que reduzem a produtividade do trabalhador e podem levar a movimentos de reivindicação que promovam distúrbios na ordem, o que acaba voltando-se contra o capitalista em particular.

Há aqui uma nítida contradição a qual apenas o Estado, mesmo o de tipo liberal e não interventor, poderá vir a resolver, que Mendonça (1990, p. 257) identifica da seguinte forma:

É precisamente esta contradição entre os interesses imediatos de cada capital particular e as necessidades decorrentes da reprodução do capital no seu conjunto, designadamente em termos de quantidade e qualidade da força de trabalho, que o Estado procura resolver através de uma “gestão estatal da força de trabalho” que tem por objetivo fundamental assegurar a reprodução do próprio capital. Esta gestão procura, igualmente, conter dentro de limites aceitáveis para o sistema a movimentação reivindicativa dos trabalhadores.

O Estado, então, age contra os interesses imediatos dos capitalistas, não para contrapor-se ao sistema, mas pelo contrário, para favorecer o seu desenvolvimento, atuando na “gestão da força de trabalho”, definindo salários mínimos e extensão da jornada de trabalho, para ficar nas mais importantes que se fizeram presentes nos períodos em que a teoria liberal era dominante.

Pode-se afirmar que o Estado conseguiu êxito em seus objetivos, pois não apenas garantiu condições de reprodução e ampliação da força de trabalho necessária ao desenvolvimento do capitalismo, como ampliou a sua produtividade, sendo um estímulo ao progresso de novas tecnologias e de ampliação dos limites do capitalismo em regiões ainda pré-capitalistas.

Tomando como quadro de referência as capacidades das empresas tecnicamente mais evoluídas, a legislação fabril veio a estimular a concorrência, favorecer os mais fortes e acelerar a eliminação dos mais fracos, contribuindo deste modo, decisivamente para a concentração e centralização do capital (MENDONÇA, 1990, p. 258).

O terceiro aspecto, no qual a presença e atuação do Estado tem sido uma constante, é no tocante à gestão da moeda no interior do sistema. A moeda surge espontaneamente no curso da história como um equivalente geral para facilitar as trocas. Este meio, aceito por todos nas transações mercantis, era inicialmente uma mercadoria comum (como sal, peles, metais) e evoluiu, com o próprio desenvolvimento da produção mercantil, para as moedas de metal precioso cunhadas com o seu valor.

A participação do Estado no processo torna-se evidente e inquestionável quando passa a estabelecer o curso oficial da moeda, ou seja, determina que dada moeda é a que circula de maneira oficial nos limites nacionais, além de centralizar a cunhagem das moedas.

Posteriormente, com o surgimento da moeda fiduciária, que é aquela não lastreada em metal precioso, mas originada na pura “confiança”²⁴ em seu emissor, no caso, as autoridades monetárias do país, que são parte constitutiva do Estado, esta gestão estatal monetária tornou-se ainda mais evidente, mesmo em momentos de liberalismo econômico.

Desta forma, seja pelo protecionismo, pela regulação da força de trabalho ou pelo controle monetário, o liberalismo – que compreendeu a fase inicial de afirmação do capitalismo em escala mundial – foi aceito e aplicado com ampla generalidade teórica, mas jamais chegou a se realizar plenamente na prática pelos governos.

²⁴ Daí a origem do nome “fiduciária”, que vem do latim “*fiducia*” e significa exatamente “confiança”

2.2.2. Doutrinas e práticas de intervencionismo do Estado na socioeconomia

Diversas correntes que partiram da mesma base teórica da economia clássica, bem como algumas práticas adotadas por políticas públicas de nações, contestaram teórica ou pragmaticamente as doutrinas liberais. A partir deste ponto serão analisadas as mais relevantes destas correntes.

2.2.2.1. O nacional socialismo e o intervencionismo nazista alemão

Um importante representante do movimento romântico alemão, Adam Müller (1779-1829), que era advogado defensor de interesses dos latifundiários contemporâneos, não apenas contestou a hipótese do livre mercado como exaltou a necessidade de um Estado supremo e presente em todas as facetas da vida social. “*O Estado não é meramente uma necessidade humana fundamental, é a suprema necessidade humana*” (GALBRAITH, 1989, p. 82).

O pensamento de Müller, na avaliação de Galbraith (op.cit., p. 90), poderia estar hoje em completo esquecimento se não tivesse sido absorvido pelo Partido Nacional Socialista e utilizado como um dos fundamentos para a filosofia nazista de Hitler na Alemanha.

É importante ressaltar que a Alemanha recuperou-se de maneira muito mais veloz dos efeitos da grande depressão dos anos 30 do século passado, em parte por conta das obras públicas e gastos militares despendidos pelo governo de Hitler, ou seja, pela presença do Estado de maneira fortemente atuante na socioeconomia local.

Evidentemente que a exacerbação do poder do Estado nazista alemão, reivindicando para si a construção de seu “espaço vital” amealhando territórios soberanos e teorizando acerca da supremacia da raça ariana, foram execradas. Mas o objeto de estudo desta dissertação é a relação entre Estado e socioeconomia e, neste aspecto, o modelo nazista é de interesse à investigação.

Galbraith (1989) faz uma análise interessante sobre as origens da forte percepção existente na Alemanha acerca de que o papel do Estado deveria ser maior do que o que lhe era atribuído em outras nações, o que teria originado as posições de Müller e de List, este último a ser analisado no próximo item. Para ele (op.cit, p. 82), na Alemanha:

O indivíduo existe para o Estado. É o Estado que o protege e lhe proporciona a possibilidade de continuar existindo civilizadamente. No curto, imprevisível e muitas vezes incoerente transcurso da vida humana, o Estado é uma ponte firme entre o passado e o futuro. (...) O Estado era algo onipresente na Alemanha; os príncipes não aceitavam que se denegrise seus propósitos. E, portanto, os pensadores pensaram de acordo

Desta forma, ao contrário da reação contra o Estado que havia na Grã-Bretanha, que houvera sofrido o peso despótico da época do capitalismo mercantil, na Alemanha havia um

grande respeito pela instituição estatal, o que poderá ter contribuído para estas doutrinas de simpatia para com a intervenção governamental na socioeconomia.

2.2.2.2. O protecionismo e a defesa da indústria nascente

Um dos ícones do liberalismo é o livre comércio entre as nações. Há pelo menos três grandes teorias que defendem a abolição de restrições ao livre fluxo de mercadorias e serviços entre os países, como medidas vantajosas e interessantes a todos os envolvidos, i) a teoria das vantagens absolutas, de Adam Smith; ii) a teoria das vantagens comparativas, de David Ricardo e iii) a Teoria da dotação de fatores, de Eli Filip Heckscher (1879-1952) e Bertil Gotthard Ohlin (1899-1979), também conhecida como teoria Hecksher-Ohlin, em alusão aos economistas suecos que são seus autores.

Todas as três teorias citadas concordam, por caminhos distintos, que os países devem abrir suas fronteiras ao comércio internacional, buscar a especialização do(s) produto(s) que têm maior produtividade, exportar o excedente e adquirir, com o fruto desta exportação, os itens que não produzem de maneira tão eficaz internamente. Com a adoção destas medidas todos os envolvidos, sejam importadores ou exportadores, sairiam ganhando. Mas ressalte-se que o livre comércio é o pressuposto necessário para que as vantagens possam manifestar-se.

No decorrer dos tempos, entretanto, por mais que a corrente teórica hegemônica a defendesse, a maioria dos governantes não concordaram com estas teorias quando se tratava de aplicá-las na prática, “(...) *como os países ricos enriqueceram de fato? (...) Muitos recorreram ativamente a políticas industriais “ruins”, como a da proteção à indústria nascente e a de subsídios à exportação – práticas hoje condenadas ou mesmo proscritas pela Organização Mundial de Comércio (OMC)*” (CHANG 2004, p.13- 14).

O mais importante teórico da necessidade de se adotar medidas protecionistas para se obter o desenvolvimento de setores não competitivos, em especial a indústria, foi o economista alemão Georg Friedrich List (1789-1846)²⁵, com o argumento de defesa da indústria nascente.

Segundo a tese de List, o Estado tem um papel fundamental e indispensável para facilitar a passagem da economia de um país de um estágio primitivo para outro mais desenvolvido. Partindo do pressuposto que os países estão em níveis diferentes de desenvolvimento, o livre-comércio seria útil àqueles que já haviam atingido estágios mais desenvolvidos, mas não interessaria a países que pretendem atingir estes níveis evoluídos.

²⁵ Ainda que não tenha sido o primeiro. De acordo com Chang (2004, p. 50), foi Alexander Hamilton, que ocupou o cargo de primeiro secretário do Tesouro dos Estados Unidos (entre 1789 e 1795), o pioneiro na sistematização da necessidade do protecionismo para o desenvolvimento da indústria infante. Chang admite a possibilidade de List haver sido influenciado pelas idéias de Hamilton no período em que esteve exilado nos EUA, entre 1825 e 1830.

O livre-comércio é benéfico entre países de nível semelhante de desenvolvimento industrial (motivo pelo qual ele defendia veementemente a união alfandegária dos Estados alemães, a *Zollverein*), mas não entre os que têm níveis diferentes de desenvolvimento. Como muitos contemporâneos de nações que estavam tentando alcançar a Grã-Bretanha, ele argumenta que o livre-comércio favorece este país, mas não as economias menos desenvolvidas (CHANG, 2004, p 16).

Também é analisada a defesa imediatista de exportadores de produtos de menor valor agregado, as *commodities*, que têm muito a ganhar com a adoção de liberdades alfandegárias, mas estas são restritas no tempo, uma vez que, ao favorecer um setor menos desenvolvido da economia – a agricultura – poderá vir a inviabilizar o desenvolvimento da indústria, que seria muito mais interessante sob o ponto de vista da geração de produto e renda locais.

Esta discussão é deveras atual, por exemplo, com a defesa que setores do agronegócio brasileiro fazem de se conceder uma maior redução na tarifa sobre a importação de produtos industrializados como troca pela abertura dos mercados europeu e norte-americano (retirada de subsídios) aos produtos agrícolas brasileiros.

List usou de fina ironia ao concluir que as nações que atingiram certo grau de desenvolvimento e utilizaram para este feito de práticas protecionistas não poderia receitar o mesmo procedimento para as nações que buscavam também a industrialização,

Qualquer nação que, valendo-se de taxas protecionistas e de restrições à navegação tiver levado sua capacidade industrial e sua navegação a um grau de desenvolvimento que impeça as outras de concorrerem livremente com ela, não pode fazer coisa mais sábia do que *chutar a escada* pela qual ascendeu à grandeza, pregar os benefícios do livre-comércio e declara, em tom penitente, que até recentemente vinha trilhando o caminho errado, mas acaba de descobrir a grande verdade. (LIST, 1885 *apud* CHANG, 2004, p. 17).²⁶

A teoria da indústria nascente de List acabou por influenciar, de maneira paradoxal, uma variação inesperada. Há um ciclo de vida competitivo das indústrias, que faz com que os produtos de uma planta industrial obsoleta venham a se tornar proibitivos em preços e precários em qualidade quando comparados a produtos de indústrias mais recentes que já superaram a fase de “nascentes”, caso esta indústria envelhecida não tenha acompanhado as evoluções tecnológicas. Para Galbraith, (1989, p 85):

É neste momento que, nos países mais maduros, se dá um processo de envelhecimento manifesto numa pressão protecionista contra os novatos mais vigorosos do cenário industrial. Daí a exigência que se faz atualmente nos Estados Unidos, Grã-Bretanha, e diversos países europeus no sentido de haver proteção para as indústrias siderúrgica, têxtil, automobilística e eletrônica (entre outras) contra a competência superior de Japão, Coréia, Formosa e do resto do novo mundo industrial. A antiga exceção para indústrias incipientes tornou-se uma exceção para indústrias senis (*grifos nossos*).

²⁶ Ha-Joon Chang publicou o livro que originou esta citação em 2002, causando grande impacto nos meios da economia internacional, inclusive por ter adotado como título essa expressão sarcástica de List “Chutando a Escada”

Ainda que Galbraith tenha escrito esta obra em 1989 e que, pelo menos, o setor automobilístico dos EUA hoje em dia tenha conseguido renovar seu parque industrial e alcançar níveis de competitividade, a percepção do economista permanece atualíssima no que diz respeito a produtos siderúrgicos, têxteis, eletrônicos, entre outros, nos quais a China, o Brasil e a Índia, além dos países por ele citado, sofrem com a “proteção à indústria senil”.

Também no campo das teorias protecionistas de ação do Estado na defesa de interesses econômicos nacionais, destaca-se a teoria da “deterioração dos termos de intercâmbio”, a qual será tratada genericamente neste momento e mais particularmente em relação ao Brasil no próximo capítulo.

Esta teoria esteve diretamente vinculada à Comissão Econômica para América Latina (CEPAL), órgão regional da ONU, cujo objetivo é o de elaborar estudos e análises econômicas para o desenvolvimento do subcontinente latino-americano.

Um dos principais expoentes da CEPAL foi o economista argentino Raúl Prebisch (1901-1986) que, ao lado de outros estudiosos da região não menos famosos, como o brasileiro Celso Furtado (1920-2004), debruçaram-se sobre as causas que levavam ao atraso econômico dos países da América Latina.

Prebisch observou que os termos de troca dos países exportadores de produtos primários se deterioraram, no período entre 1876/1880 e 1946/1947, de 100 para 68,7. Isso significa que, em 1946/1947, esses países precisariam aumentar suas exportações de produtos primários em 45,6% para ter acesso à mesma quantidade de produtos industrializados importada em 1876/1880 (CARVALHO; SILVA, 2003, p. 96).

Sendo verificável que ocorresse esta deterioração, o livre-comércio seria favorável apenas aos países centrais uma vez que os países periféricos²⁷ não teriam como absorver os frutos do desenvolvimento que as nações industrializadas estariam usufruindo. Mais do que isso, a análise jogava por terra a premissa das teorias de comércio exterior, segundo a qual tanto os países exportadores, quanto os importadores sairiam ganhando com a adoção de abertura comercial.

A solução defendida pelos cepalinos era a indução à industrialização, na qual o Estado seria o ator principal do processo, acelerando o processo de implantação de indústrias, seja por meio de um processo de política comercial ativa, ou por indução local nas áreas de crédito, infraestrutura, entre outras. Em outras palavras, a escola da CEPAL rompe com o liberalismo e passa a defender de maneira explícita a intervenção estatal nos mesmos moldes preconizados por List.

²⁷ A divisão entre países “centrais e periféricos” e não em “primeiro, segundo e terceiro mundos”, ou ainda “países desenvolvidos e subdesenvolvidos”, é uma característica da “teoria da dependência” também originada no pensamento cepalino dos anos 50, que absorve a “teoria da deterioração dos termos de intercâmbio”.

A teoria da deterioração dos termos de intercâmbio está sempre sendo posta à prova, uma vez que sua base é a constatação empírica da variação relativa de preços internacionais dos produtos primários *versus* variação dos produtos industriais. O economista Reinaldo Gonçalves (2003b, p. 42), constatou que, entre os anos de 1980 e 2000, as *commodities* (com exceção do petróleo) tiveram seus preços reduzidos em 51%, enquanto que os produtos industrializados cresceram em 40% no mesmo período corroborando com a teoria.

Ocorre que em um período mais recente, os bens de menor valor individual agregado têm experimentado significativas altas em seus preços, basicamente em função da expansão de sua demanda internacional, ocasionada por vários fatores, como o crescimento da China, a ausência de crises internacionais, entre outros. Há fortes evidências de que este fenômeno de alta de preços nos produtos primários é passageiro e que a expansão da oferta destes bens deverá comprimir as cotações para sua média histórica, com tendência de perda relativa em relação aos industriais²⁸.

2.2.2.3. O Estado de bem-estar social

Um dos formatos de intervenção do Estado na socioeconomia é o modelo de “Estado de bem-estar social”, que é conhecido usualmente como *“Welfare State”* ou ainda, em especial pelos franceses, como *“Etat providence”*. Este sistema é baseado na economia de mercado, porém com forte participação do Estado em assegurar níveis mínimos de garantias sociais aos cidadãos, como condições de educação, saúde, moradia, previdência social e seguro-desemprego.

O Estado de bem-estar social tornou-se muito conhecido após a implantação do *new deal* nos Estados Unidos no período da grande depressão. Entretanto, suas origens podem ser encontradas muito tempo atrás, na Alemanha de Otto Von Bismarck (1815-1898), cujas leis de proteção social ao cidadão foram determinadas entre 1884 e 1887, conforme descreve Bursztyn (1998, p. 143):

É no governo conservador de Bismarck que as primeiras raízes do que viria depois a ser chamado de *welfare state* começa a se implantar. São adotadas leis de proteção ao trabalhador, em aspectos sobre doenças, acidentes, seguro por velhice, dentre outras. Ainda que discriminassem as mulheres e as crianças trabalhadoras, tais leis constituíram avanço para a época e serviram de referência para outros países.

A motivação para sua adoção pode ser encontrada na necessidade de amortecimento das pressões de uma classe operária que crescia e se organizava, na qual grassava ampla receptividade às idéias revolucionárias marxistas, disseminadas e estruturadas a partir do prestigioso Partido Social Democrata alemão. *“No melhor exemplo de medo de uma revolução inspirando reformas, Bismarck insistiu no abrandamento das crueldades mais patentes do capitalismo”* (GALBRAITH, 1989, p. 189).

²⁸ Este tema é particularmente relevante para o Amapá, pois o maior volume de suas exportações está calcado em *commodities*, como se analisa no item 4.3.4, sobre o histórico da relação entre o Estado e a economia no Amapá.

O exemplo alemão foi reproduzido em várias nações européias no período compreendido entre o final do século XIX e início do século XX, entre os quais destaca-se a experiência da Grã-Bretanha, que ampliou seu alcance ao adotar medidas de proteção impensáveis à época, como seguro contra doença e invalidez e, na maior das “heresias” à livre iniciativa, o seguro-desemprego.

Há um importante suporte teórico ao Estado de bem-estar social que foi a obra do economista inglês sucessor de Marshall na Universidade de Cambridge, Arthur Pigou (1877-1959). Talvez por conta do prestígio que este economista, descendente direto da linhagem clássica e, por conseguinte, da visão de economia de mercado, de equilíbrio e de não intervencionismo, as idéias de intervenção do Estado tenham conseguido avançar em setores que seriam naturalmente refratários à idéia.

Para a ortodoxia da economia clássica, a distribuição de renda não encontrava justificativa nas raias da teoria econômica. Tal medida em nada ampliaria a utilidade (satisfação) geral da sociedade, uma vez que a utilidade marginal da obtenção da mercadoria dinheiro seria a mesma tanto para as classes mais abastadas quanto para os mais pobres. Em outras palavras, a transferência de renda dos ricos para os pobres em nada contribuiria para o desenvolvimento da economia.

Sem sair das estreitas raias da economia clássica, Pigou demonstrou que:

Desde que a produção global não diminuísse em consequência de tais medidas, o bem-estar econômico (satisfação total proporcionada pelo sistema) aumentava com a transferência de recursos disponíveis e dispendíveis dos ricos para os pobres. A utilidade marginal do dinheiro, sustentava ele (Pigou), *de fato* diminuía com o aumento de sua quantidade; conseqüentemente, o homem ou a família pobre *de fato* obtinha maior prazer ou satisfação que os ricos com um incremento de renda e dos bens que ela permitia adquirir (GALBRAITH, 1989, p. 192, *grifos do autor*).

Estavam assim devidamente sacralizadas por uma teoria econômica, as práticas já vigentes de participação do Estado na melhoria das condições sociais.

A maior das experiências de Estado de bem-estar social, no entanto, foi adotada pelo presidente norte-americano Franklín Delano Roosevelt (1882-1945), denominada como “*New Deal*” (nova política). As medidas, influenciadas pela grande depressão originada a partir da crise de outubro de 1929, a qual havia gerado “*mais de 13 milhões de desempregados, a maior parte dos bancos estava fechada e a produção industrial estava reduzida a 56% em relação à existente antes da crise*” (SANDRONI, 1999, p.537).

O *New Deal* foi implantado em 1933 e consistia de um amplo espectro de políticas públicas e de regulamentações. Entre estas, destacam-se: um audacioso programa de obras

públicas; profundas intervenções na economia que iam desde a regulação dos bancos, bolsa de valores, até a definição de preços de produtos; desvalorização do dólar para estimular as exportações; redução de carga de trabalho sem redução de salários; criação de salário-mínimo nacional; instituição do seguro social; adoção de política agrícola de perdão de dívidas, créditos e preços mínimos; além de extinguir a controversa “lei seca” que vigia no país.

Há ainda um impacto deveras importante do *New Deal* que consistiu na antecipação prática da teoria de intervenção econômica que Keynes iria desenvolver alguns anos depois. Entretanto, ainda que o keynesianismo defenda medidas quaisquer de intervenção do Estado na economia, não é correto confundir – como se observa com frequência – Estado de bem-estar social com medidas keynesianas de recomposição da demanda efetiva. O *Welfare State* é mais antigo na história (anos 1800) e restrito somente a ações nas áreas sociais (trabalho, previdência, saúde, educação), enquanto que a intervenção keynesiana é originada na década de 1930 e mais abrangente (apesar de incluir a área social), como se verá a seguir.

2.2.2.4. A intervenção keynesiana e a recomposição da demanda efetiva

A grande depressão dos anos 30, a qual mergulhou os países ocidentais em uma profunda e duradoura recessão, esgotou o modelo liberal reinante, pois o *laissez-faire* não dispunha de instrumentos capazes de solucioná-la. Ao contrário, as forças livres de mercado só faziam agravá-la.

Neste contexto surgiu o modelo “keynesianista”, como ficou conhecido o pensamento de John Maynard Keynes (1883-1946) com a publicação de sua obra “A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda (1936)”, na qual demonstra que o desajuste entre a oferta agregada e a demanda efetiva tende a gerar as crises de superprodução cíclicas do capitalismo. Sua tese confrontava-se frontalmente com a clássica “Lei de Say”.

Nos momentos de crise, afirmava a teoria clássica, nada deveria ser feito, pois se havia desemprego, a culpa era dos salários enrijecidos pela ação dos sindicatos que impediam a redução da remuneração geral dos trabalhadores. Uma compressão de salários seria a saída para a crise, pois o fenômeno tornaria novamente viável a contratação de mais operários, o que propiciaria o retorno de incremento das atividades de produção, ou seja, da oferta, o que (como a oferta gera a demanda, na Lei de Say) traria a situação de volta para o equilíbrio. A solução seria, então, aguardar o livre agir das forças de mercado “*a recuperação, asseverou Schumpeter*²⁹, *ocorreria por ela mesma. E, acrescentou ele, ‘isso não é tudo: nossa análise nos leva a crer que uma recuperação só é sólida e saudável se ocorrer por ela mesma’*” (GALBRAITH, 1989, p. 176).

²⁹ Aqui Galbraith refere-se ao economista austríaco Joseph Schumpeter (1883-1950)

Acontece que, o que seria válido para uma única empresa não se aplicaria se todas adotassem o mesmo, pois se houvesse uma redução geral dos salários em épocas de grande desemprego, o poder de compra cairia junto e levaria consigo para níveis igualmente reduzidos a já comprimida demanda. Esta redução na demanda efetiva só faria aprofundar a recessão e não resolvê-la, demonstrou Keynes.

A sua obra, em outras palavras, comprovou a inexistência de equilíbrio automático na economia capitalista, pois a cada momento o nível de emprego depende da “demanda efetiva”, que é a parcela da renda que de fato transforma-se em consumo e investimentos.

O que Keynes destruiu na teoria clássica e neoclássica foi a noção de que a economia capitalista, caso estivesse em situação de pleno emprego, a fixação pelo mercado da taxa de juros faria com que a poupança e o investimento se iguallassem. Ao contrário das crenças no equilíbrio absoluto de mercado, é possível que parte da renda seja entesourada, pois os indivíduos podem vir a ter “preferência pela liquidez³⁰”. Quando a economia entrasse em situação extrema de desequilíbrio, estaria envolta na “armadilha da liquidez”, momento em que a manipulação das taxas de juros é ineficiente para estimular a demanda.

Para Keynes, o equilíbrio macroeconômico, poderia ser obtido em níveis inferiores ao pleno emprego. Para superar, então, as intermitentes crises, havia a necessidade de recompor artificialmente a demanda efetiva, tarefa a qual somente o Estado poderia cumprir, tanto na função de produtor de bens e serviços, quanto na de indutor da economia, dando um impulso em favor da acumulação capitalista. Ao Estado caberia a adoção de uma *“política adequada de investimentos e incentivos que sustentem a demanda efetiva, mantendo altos os níveis de renda e emprego, de modo que a cada elevação da renda, o consumo e o investimento também cresçam”* (SANDRONI, 1999, p.323).

Lorde Keynes (1988, p.96) assim defendeu sua tese:

Se o tesouro se dispusesse a encher garrafas usadas de papel-moeda, as enterrasse a uma profundidade conveniente em minas de carvão abandonadas, que logo fossem cobertas com o lixo da cidade e deixasse à iniciativa privada – de acordo com os bem experimentados princípios do *laissez-faire* a tarefa de desenterrar novamente as notas (...) o desemprego poderia desaparecer. (...) Claro está que seria mais ajuizado construir casas ou algo semelhante, mas, se tanto se opõem dificuldades políticas e práticas, o recurso citado não deixa de ser preferível a nada.

A superação da depressão e o período pós-guerra, em que foi amplamente adotada a política keynesiana, abriu espaço para um quarto de século de desenvolvimento capitalista, conhecido como “Era de Ouro”, assim analisada por Hobsbawm (2000, p.18):

³⁰ Referência keynesiana à preferência que os indivíduos têm em manter estocada moeda, mesmo quando as taxas de juros são pouco atraentes para a poupança.

A escala e o impacto da transformação econômica, social e cultural decorrente (da Era de Ouro), foi a maior, mais rápida e mais fundamental da história registrada. (...) É provável que no terceiro milênio os historiadores do século XX situem o grande impacto do século na história como sendo o desse espantoso período e de seus resultados³¹.

A face mais exposta pelos que defendem ideologicamente o keynesianismo é a adoção de medidas alinhadas com o “Estado de bem estar”, mas a que se mostrou mais eficaz foi o gasto público em uma área que é diametralmente oposta: os dispêndios públicos militares.

Entre 1947 e meados da década de 70, o governo americano gastou quase dois trilhões de dólares em gastos militares (...). Além do mais, se analisar pelo efeito “multiplicador” do aumento da procura agregada criada por estes gastos militares, o impacto será muito maior. (...) Parece haver pouca dúvida de que o militarismo tem sido o equivalente contemporâneo das pirâmides do Egito e das catedrais da Idade Média (HUNT, 1981, p.445-446).

A “Era de Ouro”, então, teria sido muito mais um produto da “guerra fria” do que de ações de Estado em atividades beneficentes, como previdência, emprego e obras públicas.

Há ainda um ponto importante a ser destacado na teoria keynesiana: como financiar a ampliação do gasto público para a recomposição da demanda efetiva? O aumento de despesas de governo pode ser financiado por meio de aumento da tributação, o que não seria tão útil em momentos de recessão, uma vez que a tributação retira renda da população, o que também contribuiria para a retração da demanda. O déficit público seria a melhor solução, pois quando o governo gasta mais do que arrecada tem que financiar esta diferença por meio de empréstimos tomados junto ao público ou em outros países. Realmente, este foi o caminho adotado pelas nações no pós-guerra, o que contribuiu para o crescimento econômico no período. No entanto, de estímulo à economia, o déficit público depois veio a se tornar um sério entrave à própria continuidade do sistema e um dos principais responsáveis pelo fim da hegemonia dos modelos keynesianos como política econômica, conforme será abordado mais adiante.

Outro aspecto a ser destacado no movimento de intervenção keynesiana é a constatação da ocorrência de muitos exemplos práticos em diversos países antes de sua formulação teórica. De certa forma, é plenamente plausível afirmar que a teoria clássica da economia encontrava-se tão divorciada da realidade que foi por ela ultrapassada para resolver seus problemas prementes.

Um desses antecessores foi o já citado caso da Alemanha nazista, que lançou mão fartamente de déficits orçamentários para financiar as obras de propaganda do sistema, empreender gastos militares e gerar empregos públicos e privados no país que tinha tido índices alarmantes de desemprego entre as duas guerras mundiais.

³¹ Hobsbawm estuda o crescimento desse período também no mundo socialista, com índices de expansão marcadamente superiores aos do campo capitalista.

A Suécia, igualmente, adotou medidas keynesianas antes de Keynes ter escrito sua obra, no início da década de 30 do século passado, com um sofisticado sistema de seguridade social, mecanismos de manutenção de preços agrícolas, além de, segundo Galbraith (1989, p. 202):

O uso intencional e deliberado do orçamento governamental para manter a demanda e o nível de emprego. A depressão levou os economistas de Estocolmo a abandonarem a esperança de que medidas do banco central reduzindo os juros pudessem incentivar proveitosamente os investimentos, os gastos com investimentos e a demanda. (...) Pelo contrário, sustentaram que em tempos bons o orçamento do governo de fato deveria ser equilibrado, mas que numa depressão ele deveria, em contraste, ser deliberadamente desequilibrado para que o excesso de gastos sobre as receitas mantivesse a demanda e o nível de emprego. (...) Nós deveríamos nos referir não à Revolução Keynesiana, mas à Revolução Sueca.

Como se depreende da citação, a Suécia foi um local no qual a idéia de elevação artificial da demanda efetiva por meio da ação governamental fez-se de maneira muito completa e abrangente.

Nos Estados Unidos, com a experiência já abordada neste estudo do *New Deal*, medidas semelhantes de antecipação do arcabouço teórico desenvolvido por John Keynes não só foram adotadas, como também acompanhadas de perto pelo economista na elaboração de sua teoria, publicada originalmente em 1936.

O Brasil também pode ser elencado no rol dos precursores da prática de intervenção estatal em momentos de crise, com a notória política de “defesa do café”, iniciada ainda na República Velha, mas aprofundada durante o primeiro governo Vargas. Este pioneirismo brasileiro é bem descrito por Celso Furtado (1986, p.192), quando analisa a compra e a queima do excedente do café pelo governo:

(...) o valor que se destruía era muito inferior ao montante de renda que se criava. Estávamos, em verdade, construindo as famosas pirâmides que anos depois preconizaria Keynes. Dessa forma, a política de defesa do setor cafeeiro nos anos da grande depressão concretiza-se num verdadeiro programa de fomento da renda nacional. Praticou-se no Brasil, inconscientemente, uma política anticíclica de maior amplitude que a que se tenha sequer preconizado em qualquer dos países industrializados.

É comum encontrar na literatura análises que consideram as contribuições de Keynes como uma profunda revolução na teoria econômica. Em verdade, retirando a parte em que contesta a tese do equilíbrio automático e geral da economia³², muitas outras questões ficaram intocadas, “*Como o mercado, as empresas e os entrepreneurs permaneciam como antes. Nada mudara também com relação aos monopólios, à livre concorrência, à concorrência imperfeita e à teoria da distribuição. Aqui estava, em suma, o sistema clássico basicamente intacto*” (GALBRAITH, 1989, p. 202).

³² O que não é pouca coisa, pois a questão chegou a ser o eixo central da linha clássica.

Ao contrário de propor medidas de superação do modo de produção capitalista, Keynes traçou uma teoria para salvá-lo da bancarrota generalizada, ou a de procurar conter as contradições dentro de limites aceitáveis para o sistema como um todo.

A intervenção do Estado na economia para recompor a demanda por meio de déficits públicos não é feita sem fissuras e acirramentos de contradições entre o Estado e setores particulares que são forçados a ter reduzidos seus ganhos com a ação governamental. O comprador de matérias-primas agrícolas, por exemplo, gostaria de comprimir os preços para baixo, o que não é permitido se houver uma política de preços mínimos em vigência por determinação do Estado. Estas contradições localizadas em segmentos pontuais da economia não invalidam a aplicação da teoria para o sistema como um todo.

Além disso, em que pese não ser objeto desta dissertação a análise das crises cíclicas capitalistas, cabe trazer à discussão que, ao contrário do que pensava o próprio Keynes e muitos economistas posteriores a ele, a recomposição artificial da demanda pelo Estado não age na causa do problema, uma vez que há uma tendência sistêmica de excesso de produção no modo de produção capitalista. A intervenção do Estado age apenas no efeito, via estímulo à demanda, mas não resolve a contradição intrínseca de tendência a superproduções no capitalismo.

Por não agir na essência, mas somente no fenômeno, a intervenção keynesiana na economia do pós-guerra acabou por atuar como elemento de postergação da eclosão da crise geral do sistema, uma vez que estimulou a geração de elementos que acirravam suas causas essenciais, como o estímulo a produção, a farta circulação monetária e o excessivo endividamento público, por exemplo. Estes elementos conjugados ocasionaram a crise geral ocorrida entre os anos de 1974-75 e levaram o próprio modelo keynesiano ao colapso e até a ser responsabilizado pela crise. Com isso, surgia (ou melhor, era reeditada) a idéia de não intervenção do Estado na economia, dando origem ao “neoliberalismo”.

2.2.3. O neoliberalismo e o retorno do não-intervencionismo

Entre o início e meados da década de 1970, a economia mundial foi abalada por uma crise geral do sistema, na qual o choque do petróleo é seu episódio mais marcante. A persistente inflação originada no déficit público que os gastos estatais³³ exigiam, os sucessivos embates entre a dinâmica do mercado e a eficiência do Estado, entre outros fatores, atingiram o modelo keynesiano de gestão econômica do Estado.

³³ Em particular os gastos militares nos países centrais, conforme já demonstrado.

Entretanto, o ocaso do modelo se compreende na própria lógica do capitalismo. As grandes corporações econômicas demonstraram-se interessadas em setores que não lhes haviam sido reservados naquela conformação. Fortalecidas pelas inovações tecnológicas que elevaram exponencialmente a capacidade de organização da produção, de comunicação e de redução dos custos de transação, além de capitalizadas por grandes somas de recursos abrigados no mercado financeiro, as empresas transnacionais ampliaram de forma intensa seu poder de pressão sobre os Estados nacionais.

As bases teóricas que sustentam o neoliberalismo são localizadas na escola austríaca, comandada pelo economista Friedrich A. Hayek (1899-1992) e na escola de Chicago, com Milton Friedman (1912 -). Entre outros pontos, essas escolas revitalizaram a “Lei de Say”, avaliando que as crises cíclicas ocorrem por ação de governos ineptos e excessivos e “*não por qualquer instabilidade inerente à economia privada*” (FRIEDMAN, 1985. P 36). Negaram a premissa de que o monopólio desestabiliza o sistema capitalista e advogaram que o único papel reservado ao Governo seria a defesa nacional, entre outras concepções da mesma estirpe.

O neoliberalismo defende o retorno à crença de que a vida econômica é regida por uma ordem natural que emerge do livre jogo das forças de mercado, a partir de decisões individuais de ofertantes e demandantes, no qual o mecanismo de ajuste é a prática de preços. Assim, estava sendo novamente delegado ao “mercado” o papel de justo alocador de recursos e distribuidor de produtos na sociedade, deslocando o Estado de qualquer participação nesta função, conforme tinha desempenhado durante a “era de ouro”.

Há alguns aprimoramentos na doutrina neoliberal em comparação com o liberalismo de Smith, Ricardo e Say. Por exemplo, por mais que defenda a hegemonia do mercado, o neoliberalismo não crê em sua plena capacidade alocadora, exigindo que haja regulações estatais, em especial na política monetária, a fim de corrigir as eventuais e já conhecidas distorções, como inflação, desequilíbrio de oferta e monopolização de setores.

Como já havia sido construída uma ampla base estrutural de intervenção do Estado, tornou-se necessário “desmontar” o modelo keynesiano existente. A Grã-Bretanha e os Estados Unidos assumiram a dianteira neste processo.

Foi no Reino Unido que o neoliberalismo emergiu pela primeira vez na sua forma decisiva. Defrontando-se com a militância sindical e a aparente falência do *welfare state*, o Partido Conservador, sob o controle de Margaret Thatcher, foi eleito em 1979. Nos Estados Unidos, Ronald Reagan assumiu a Casa Branca em 1981, e desde então os dois países anglo-saxões passaram a buscar e defender a liberalização do mercado (BLOND, 2008, s.p.).

A grande maioria das nações, de uma ou de outra forma, aderiu ao modelo neoliberal, o qual dispôs para a América Latina de um “receituário”: o “Consenso de Washington”, termo criado pelo economista John Williamson, em 1989, ao definir uma agenda com dez pontos específicos de reformas a serem implementadas no subcontinente, enumerados a seguir por Kuczynski e Williamson (2004, p.284):

Déficits orçamentários (...) pequenos o bastante para serem financiados sem recurso ao imposto inflacionário;

Gastos públicos redirecionados de áreas politicamente sensíveis que recebem mais recursos do que seu retorno econômico é capaz de justificar... para campos negligenciados com altos retornos econômicos e o potencial para melhorar a distribuição de renda, tais como educação primária e saúde, e infra-estrutura;

Reforma tributária (...) de forma que alargue a base tributária e reduza alíquotas marginais;

Liberalização financeira, envolvendo um objetivo final de taxas de juros determinadas pelo mercado;

Uma taxa de câmbio unificada a um nível suficientemente competitivo para induzir um crescimento rápido nas exportações não tradicionais;

Restrições comerciais quantitativas a serem rapidamente substituídas por tarifas que seriam progressivamente reduzidas até que fosse alcançada uma taxa baixa uniforme da ordem de 10% a 20%;

Abolição de barreiras que impedem a entrada do investimento estrangeiro direto;

Privatização de empresas de propriedade do Estado;

Abolição de regulamentações que impedem a entrada de novas empresas ou restringem a competição;

A provisão de direitos garantidos de propriedade especialmente para o setor informal.

Os dez pontos contidos nas recomendações resumiam de forma bastante clara todas as medidas que deveriam ser adotadas para a implantação da doutrina neoliberal. Por mais que, aparentemente as posturas defendidas pelo documento sugerissem uma redução do Estado na economia, esta só se faria sentir em setores específicos, uma vez que, como apoio à livre circulação de capitais, domínio das finanças e ambiente propício às empresas transnacionais, o documento mantinha o aparato estatal atuante. Neste sentido, as recomendações do documento são avaliadas por Boaventura de Souza Santos (1998, p.3) da seguinte forma “*O Estado fraco, que emerge do Consenso de Washington, só é fraco ao nível das estratégias de hegemonia e de confiança. Ao nível das estratégias de acumulação é mais forte do que nunca, na medida em que passa a competir ao Estado gerir e legitimar no espaço nacional as exigências do capitalismo global*”.

Ainda assim, apesar da recomendação aos países emergentes de adoção das políticas contidas no “Consenso de Washington”, as nações desenvolvidas, via de regra, não fizeram

aquilo que preconizaram, pelo contrário, adotaram fortes políticas intervencionistas. Em outras palavras, receitaram o remédio, mas não o ministraram em si mesmos. Todas as ações de Reagan e Thatcher sequer reverteram a tendência de aumento de participação do governo na economia, quando vistos pelos indicadores de receitas e despesas públicas em relação ao PIB.

É certo que houve desregulamentação dos mercados, remoção de barreiras ao comércio internacional, acordos multilaterais e regionais de liberalização comercial, eliminação de controles sobre os movimentos internacionais de capital e programas importantes de privatização de empresas públicas. Mas a participação do Estado na economia, que já vinha crescendo de forma expressiva e contínua desde a Primeira Guerra Mundial, continuou a aumentar no período mais recente, a despeito da preponderância ideológica do pensamento “neoliberal”. (BATISTA JR. 1998, p.45).

Ao analisar a relação gasto público / PIB no período em que o neoliberalismo era a corrente dominante, torna-se evidente que não há redução de participação do governo nas economias sob vários aspectos de análise, conforme demonstrou Batista Júnior (1998). Como se observa na tabela 01, em todos os países, com exceção do Reino Unido, houve aumento do gasto público em relação ao Produto Interno Bruto dos países ricos, sendo em alguns casos, como no Canadá e na Itália, crescimento acima de dez pontos percentuais.

TABELA 01. Crescimento do gasto público^(a) nos países da OCDE, em percentagem do PIB³⁴ (médias dos períodos em % do PIB Nominal)

Países	1978-82	1991-95	Crescimento em pontos %
Canadá	38,9	48,5	9,6
França	46,9	53	6,1
Alemanha (Ocidental 1978 - 82)	48,0	48,9	0,9
Itália	44,0	54,1	10,1
Japão	31,8	33,2	1,4
Reino Unido	42,8	42,7	-0,1
Estados Unidos	31,2	33,6	2,4
Média OCDE ^(b)	36,3	39,4	3,1

Fonte: Batista Jr. 1998: 46

a) Despesas correntes mais despesas líquidas de capital.

b) Médias ponderadas com base no PIB dos sete países

Comportamento semelhante ao do gasto público também é verificado pela carga tributária naqueles países, demonstrada na tabela 02.

³⁴ O período analisado por Batista Jr. (1978-82 e 1991-95) na tabela 01 pode parecer distante para o momento atual, mas não o é por cumprir a função exclusiva de demonstrar que, sequer à época em que o neoliberalismo dominava como doutrina, os países desenvolvidos o adotaram. Na atualidade, com o colapso do pensamento neoliberal, tanto a carga tributária (tabela 01), como os gastos públicos (tabela 02) nesses países permaneceram em ritmo ascendente.

TABELA 02. Crescimento do carga tributária^(a) nos países da OCDE, em percentagem do PIB – (médias dos períodos em % do PIB Nominal)

Países	1978-82	1991-95	Crescimento em pontos %
Canadá	36,8	42,4	5,6
França	45,4	48,6	3,2
Alemanha (Ocidental 1978 - 82)	45,0	45,7	0,7
Itália	33,7	45,0	11,3
Japão	27,4	32,7	5,3
Reino Unido	39,6	36,9	-2,7
Estados Unidos	30,1	30,5	0,4
Média OCDE ⁽²⁾	33,5	35,9	2,4

Fonte: Batista Jr. 1998: 46

a) Receitas correntes, exclui receitas de capital.

b) Médias ponderadas com base no PIB dos sete países

Além das despesas e das receitas, também na questão das barreiras comerciais os países centrais têm caminhado em direção oposta aos países periféricos. “Na década de 80, das vinte e quatro economias da OCDE, apenas quatro (Japão, Austrália, Nova Zelândia e Turquia) reduziram obstáculos ao comércio, sendo essas as que tinham barreiras mais altas no início do período” (BATISTA JR, 1998, p.49).

A experiência do “neoliberalismo” demonstrou que, ao invés de abrandar, a retirada de mecanismos de intervenção das economias agrava a situação dos países, acirrando as disparidades e conduzindo a índices sociais medíocres. Fica claro, também, que se tratou de uma espécie de “campanha ideológica” originada nos países centrais com o intuito de favorecer o livre fluxo de capitais entre todas as nações do globo, buscando remover todos os entraves que impediriam esta circulação.

Assim, o curto período de hegemonia do neoliberalismo manifestou-se não como uma redução da magnitude do Estado na economia, ao contrário, há fortes evidências que apontam para a ampliação desta magnitude. O que ocorreu foi uma transformação de sua maneira de atuar, na qual a Instituição perde poder relativo de autonomia e abandona premissas de provedor do equilíbrio, para vir a manter-se em situação de submissão perante o mercado. Entretanto, esta foi uma ilusão passageira e logo o Estado voltaria a ser chamado para socorrer o sistema, conforme será tratado na próxima seção.

2.2.4. O pós neoliberalismo

Desde a última década do século passado, surgiram claros indícios de que o “neoliberalismo” caminhava a passos largos para o seu esgotamento. São sintomáticos os trechos abaixo, respectivamente do Banco Mundial e da Organização Internacional do Comércio, emitidos em 1997 e citados por Dupas (2000, p. 88 e 89):

Tem se tornado crescentemente consensual a idéia de que um Estado atuante – e não um Estado mínimo – é central ao desenvolvimento econômico e social, ainda que mais como um parceiro e facilitador do que como diretor. (...) Com efeito, reduzir as dimensões do Estado – o que tem sido uma tendência dos anos 90 - pode ameaçar a manutenção do comércio em escala global. A globalização requer grandes e não pequenos governos.

Peter Evans também captou esta mudança de posição em um dos organismos que com maior ênfase defendeu as premissas neoliberais, o Banco Mundial, já em 1991, quando ainda eram preponderantes as opiniões acerca da capacidade do mercado em promover o desenvolvimento. Ao comentar um discurso de Atila Karaosmanoglu, na época vice-presidente e diretor administrativo do Banco Mundial, no qual defendia que ação governamental poderia ser um fator decisivo para o crescimento industrial acelerado (2004, p.49), observando que:

Por mais de uma década, os mais altos escalões do Banco Mundial foram um dos mais influentes defensores da idéia de que os países em desenvolvimento deveriam “ajustar seus preços”, voltar a confiar nos mercados e dismantelar a máquina existente de intervenção estatal. Reconhecer que um papel ativista e positivo do governo poderia ser um fator decisivo para o rápido crescimento industrial foi um importante sinal de que o banco estava ciente de que havia uma ampla mudança nas perspectivas do papel do Estado no desenvolvimento.

Outro importante sintoma de que os neoliberais “erraram na mão” ao defender as reformas liberalizantes pode ser encontrado entre os próprios autores da expressão “Consenso de Washington”. Após uma série de encontros realizados entre 1999 e 2001, nos quais foram avaliadas as formas de adoção das recomendações contidas na agenda neoliberal para a América Latina³⁵, entre várias análises de erros e acertos, de avanços e retrocessos, os participantes concluíram sobre uma nova agenda de quatro pontos cruciais para o aprofundamento das “reformas” latino-americanas.

Entre estas quatro prioridades uma delas prega nitidamente uma presença maior do Estado para a “*distribuição de renda e a agenda social*”, na qual os mesmos defensores de reformas liberalizantes passaram a defender a necessidade de cobrar “*impostos sobre a propriedade e concentrar gastos na provisão universal de educação básica e assistência médica de alta qualidade*” (KUCZYNSKI;

³⁵ Os artigos, teses e conclusões destes encontros forma reunidos em uma obra denominada “Depois do Consenso de Washington” (2004), organizada por Pedro-Pablo Kuczynski e John Williamson.

WILLIAMSON, 2004, p.282), reconhecendo a incapacidade do mercado em prover estas necessidades essenciais da sociedade.

Outra importante voz que passou a ser dissonante foi a do então economista-chefe do Banco Mundial e ex-chefe da assessoria econômica da presidência dos Estados Unidos e Prêmio Nobel de Economia de 2001, Joseph Stiglitz, que publicou o artigo intitulado “o Pós-Consenso de Washington”, em 1997.

Neste artigo, que não rompe radicalmente com as premissas da agenda, Stiglitz critica a convicção de que o mercado seja um mecanismo eficaz para resolver os problemas de crescimento econômico e de distribuição com menor concentração da riqueza, bem como o fato de que a privatização realizada de maneira descontrolada e acrítica acabou por substituir o Estado por novos monopólios privados. Deste texto, Fiori (2001, p. 89) extrai que:

As palavras-chaves do “novo consenso” deveriam ser, segundo Stiglitz: sustentabilidade, democracia e equidade. E a nova estratégia deveria começar por uma redefinição completa do papel do Estado e dos governos como agentes reguladores e co-responsáveis pelo provimento da infra-estrutura e pela implementação de políticas ativas de desenvolvimento tecnológico e industrial.

Mostrou-se suficientemente claro para quem comandava o mais influente organismo multilateral, que era necessário o imediato retorno do Estado desenvolvimentista e atuante para que se obtivesse êxito em políticas de equidade e de crescimento econômico.

A mais evidente demonstração de que o mercado é incapaz de resolver as crises cíclicas da economia ficou patente a partir do momento em que estourou a “bolha³⁶ imobiliária” nos Estados Unidos, em meados do ano de 2007, originando os claros sinais de recessão na maior economia do mundo, que estava experimentando mais de duas décadas de crescimento contínuo, algo que não se via desde a “era de ouro”.

Esta crise ficou conhecida como “crise dos *subprimes*” em alusão aos créditos imobiliários concedidos a pessoas que poderiam ser enquadradas na condição de “devedores duvidosos”³⁷. Entre 1996 e 2006, a participação dos *subprimes* apresentou significativa evolução, passando de 9% a 20%, do total de empréstimos no mercado norte-americano. Em 2004, o índice expressivo de 70% dos americanos já eram proprietários de suas próprias residências. Com mais crédito, o preço das propriedades aumentou de forma considerável, formando a “bolha” com os preços médios mais que dobrando o seu valor em apenas uma década. Com a evolução dos preços e

³⁶ Expressão usada para caracterizar que um ativo está sobrevalorizado no mercado, o qual pode vir a depreciar rapidamente, daí a figura de “bolha”.

³⁷ *Prime* é como se reconhece os clientes preferenciais dos bancos norte-americanos, inclusive um banco brasileiro utiliza esta classificação a seus clientes de maior renda. Assim, *subprimes* são os clientes de menor expressão, com menor renda e com maior possibilidade de não honrar compromissos.

conseqüente acompanhamento de crescimento dos juros e valores das hipotecas, passou a haver uma crise geral de inadimplência que já está afetando todo o mercado mundial há quase um ano.

Há um certo consenso entre os economistas acerca de que o capital especulativo é o mais perigoso formato de investimento financeiro, sendo a origem de crises que se alastram por toda a economia. No caso atual, mostrou-se claro que, só esta capacidade deletéria que o crédito possui, de contaminação de toda a economia, explica o porquê de uma crise imobiliária nos Estados Unidos ter conseguido abalar toda a economia mundial.

A origem da atual turbulência pode ser localizada na própria irracionalidade do sistema mundial de crédito, assim resumida: o governo americano tem financiado seu duplo déficit (fiscal e comercial) por meio da emissão de títulos do Tesouro, papéis de empresas e débitos de famílias no setor imobiliário. Com o excesso de liquidez e a necessidade de destiná-lo, foram inseridos como público alvo desses papéis os devedores duvidosos. Para tentar impedir que um eventual calote dos *subprimes* contaminasse a economia, adotaram-se técnicas complexas de diversificação de riscos, que consistiram em pulverizar papéis de devedores duvidosos, mesclando-os com carteiras sólidas. Pois bem, o que era solução virou problema, pois mistura de títulos saudáveis com papéis de maior risco foi tão disseminada, que se tornou impossível saber se determinado investimento estava ou não infectado pelos créditos duvidosos eclodidos com a crise. Esta apreensão ocasionou a fuga das aplicações em títulos para ativos mais seguros, como ouro e *commodities*, aprofundando a crise.

A crise iniciada com os *subprimes* tem impactado de forma profunda a economia norte-americana que poderá vir a entrar em recessão, pois o estouro da bolha dos créditos do mercado imobiliário inibiu a expansão de novos empréstimos, está contendo a demanda do consumidor americano e repercutindo de maneira nefasta na produção e no emprego da maior economia em escala global.

A novidade da atual crise é que ela vem acompanhada de inflação, particularmente no caso dos alimentos e produtos básicos, modalidade que o Brasil viveu na década de 80, denominada de “estagflação”. Este tipo de crise é pior que a recessão típica, que pode ser combatida com juros reais próximos de zero para estimular o consumo. Em momentos de estagflação, juros muito baixos podem atuar de duas formas: por um lado impedem a instalação de uma crise mais profunda, por estimular a demanda, mas, por outro lado, prejudicam a situação ao pressionar a inflação para cima.

Para combater a recessão foram deixados de lado os princípios liberais e, sem nenhum escrúpulo, acionados os mecanismos keynesianos de combate à crise, que andavam proscritos

pelas equipes econômicas dos países centrais. Em ação orquestrada, o Federal Reserve (FED)³⁸ promoveu a maior redução dos juros em duas décadas, fazendo a taxa básica cair de 5,25% em setembro de 2007 para 2,25% em março de 2008.

O FED não está agindo sozinho, há em conjunto a ação do governo norte-americano, com o aumento dos gastos públicos para que estes cumpram o seu papel de multiplicador, incrementando a atividade econômica, por um lado, mas ampliando o já colossal déficit nas contas do tesouro americano por outro lado. Além de juros baixos e gastos elevados, complementando as medidas, o governo editou um pacote fiscal de redução de impostos para empresas e pessoas físicas, tudo para estimular o investimento e o consumo.

Entretanto, nada se compara ao significativo aporte financeiro realizado pelos principais Bancos Centrais do mundo aos bancos e empresas que atuam no sistema financeiro mundial, como fundos de investimento e corretoras de valores, que já atingem somas sem precedentes na história, conforme Santos (2007, *s.p.*)

Para tentar evitar a propagação dessa crise financeira (...) os bancos centrais dos Estados Unidos, Europa e Japão, principalmente, emprestaram em uma ação concertada US\$395 bilhões aos seus bancos em apenas três dias, 9, 10 e 13 de agosto (Carta Capital, pg.18, 22.08.2007). A continuidade desses “*empréstimos de liquidez*” fez aquela enorme cifra quase multiplicar-se por dez, já se aproximando de US\$3,5 trilhões, se considerarmos os meses de agosto e setembro. Para se indicar uma dimensão de magnitude relativa, esse montante equivaleria a, aproximadamente, 25% do PIB dos EUA ou quase o triplo do PIB brasileiro.

O episódio de mais essa crise originada no sistema financeiro mundial demonstra que, ainda que o Estado tenha sido imputado pelos principais problemas da crise da década de 1970; seja considerado péssimo aplicador de recursos; mal gerenciador de empresas; cabide de empregos; “elefante” na agilidade de tomada de decisões de capacidade de ação, somente para ficar nos principais adjetivos dirigidos ao aparato estatal, na hora em que se precisa de créditos de última instância para socorrer o sistema, somente esta instituição dispõe dos mecanismos e recursos para debelar a crise.

2.3. CONSIDERAÇÕES SOBRE A O ESTADO E SUA MAGNITUDE

Concluindo o presente capítulo, o qual objetivou caracterizar teoricamente a instituição “Estado”, bem como os diferentes níveis de sua “magnitude” na socioeconomia, é relevante que sejam frisados alguns pontos:

³⁸ O Banco Central norte-americano.

A questão central a ser compreendida é de que o Estado não é um elemento “externo” à sociedade, descolado de suas contradições, um árbitro que paira sobre a vida real de relações sociais, de produção de bens e serviços e de distribuição do produto gerado.

Na maior parte das vezes, o debate circula em torno das virtudes do mercado enquanto distribuidor eficiente e promotor do equilíbrio *versus* as incorreções que o livre mercado gera de concentração de renda e vulnerabilidade às crises. No outro campo, exalta-se a capacidade do Estado em distribuir renda e conter as crises *versus* sua ineficiência e sua atuação distorcendo as livres forças de mercado. Estas dicotomias são falsas e deturpam a compreensão do que vem a ser o Estado.

Quando se compreende que o Estado é uma instituição especial que faz parte da sociedade, torna-se possível escapar à visão restrita de entender que as diversas formas que assume o aparato estatal, seja pelo tamanho de sua estrutura ou pelas formas de sua intervenção na socioeconomia não são fruto de opções pessoais de determinados governos em dadas situações. A realidade não depende da decisão de indivíduos e nem o Estado é um elemento externo à sociedade, Mendonça (1990, p. 253) resume que:

Desde o seu nascimento até os nossos dias, o capitalismo sempre teve necessidade de intervenção do Estado, intervenção esta que se desenvolveu em estreita interdependência com o desenvolvimento das relações capitalistas de produção, tendo as suas formas e modalidades sido determinadas a cada momento ou etapa histórica de desenvolvimento do capitalismo, pelo nível de desenvolvimento e formas de manifestação particulares das contradições inerentes a este tipo de relações de produção (*grifos nossos*).

Há indícios suficientes para comprovar que a presença do Estado e sua intervenção na socioeconomia é uma realidade evidente à qualquer época, pois esta instituição é intrínseca à sociedade e não há como separá-la desta.

Os Estados tampouco são “genéricos” – eles se diferenciam entre si sob diversos aspectos. Esta diferenciação é a que interessa a esta dissertação, a qual pode manifestar-se em magnitudes distintas. Magnitudes diferenciadas podem ser percebidas pelas diferentes conformações da estrutura burocrática, *i.e.* “tamanho do aparato estatal” ou ainda, de maneira mais complexa e aprofundada, pelo nível de sua intervenção na socioeconomia. Tanto a estrutura quanto a intensidade de intervenção na socioeconomia não são fortuitos, mas determinados por razões históricas objetivas, como se vê nos dias atuais de intervenção pós-neoliberal.

3. A MAGNITUDE DO ESTADO NO BRASIL

A análise que teve como objeto o Estado no Brasil, partindo da matriz metodológica da base histórica e da concepção de Estado marxista althusseriana, aborda dois aspectos deste tema bastante vasto: i) a relação entre o Estado e a socioeconomia e ii) como se desenvolveu o federalismo brasileiro. No primeiro item objetivou-se analisar como se deu no Brasil as diversas formas de expressão da magnitude do Estado e o segundo permite estabelecer o necessário elo na análise do Estado em escala nacional para uma abordagem em nível sub-nacional.

3.1. BASES TEÓRICAS DA RELAÇÃO ESTADO E SOCIOECONOMIA NO BRASIL

Inicialmente é importante estabelecer as bases teóricas de análise do Estado no Brasil, coadunadas com a matriz que orienta esta dissertação. O “balizamento” de concepção se faz necessário pela amplitude do tema e das diversas abordagens ao qual foi submetido.

A contribuição ao debate com a compreensão da evolução do Estado no Brasil sob uma ótica marxista de Décio Saes (1985a, 1985b, 1994, 2001) foi adotada neste trabalho, por compreendê-la como a mais aprofundada e precisa interpretação do tema.

Para Saes (2001, p. 97 a 99) a subdivisão de períodos da história do Estado no Brasil, desenvolvida por outros autores de inspiração ideológica alinhada ao marxismo brasileiro, não são adequadas. A mais clássica destas interpretações avalia a existência de três momentos do Estado no Brasil: i) Estado de senhores e escravos, de meados do século XVI até 1888-1891; ii) Estado de senhores de terras ou latifundiário, da proclamação da República até 1930 e iii) Estado dos capitalistas, de 1930 em diante.

Outra interpretação segue a corrente inaugurada por Caio Prado Júnior (1998)³⁹, que já identificava no Estado existente durante o Brasil-Colônia, características de um Estado capitalista, uma vez que sua orientação central era a produção de mercadorias tropicais voltadas para o mercado externo, função que Prado Júnior definiu como o “sentido da colonização”.

Décio Saes (2001, p. 99) não se alinha nem com aquela primeira interpretação clássica e nem tampouco com a crença em um precoce Estado capitalista no Brasil, construindo sua concepção sobre a evolução do Estado no Brasil em dois tipos bem definidos:

³⁹ Sua obra “História Econômica do Brasil” sempre é citada como um dos mais importantes estudos sobre a evolução sócio-econômica do país, situada ao lado de “Formação Econômica do Brasil”, de Celso Furtado, “Casa Grande e Senzala”, de Gilberto Freire e “Raízes do Brasil”, de Sérgio Buarque de Holanda.

a) presença de um Estado escravista moderno, desde a implantação de uma economia de plantação (em meados do século XVI) até a abolição da escravidão e desagregação da ordem monárquica (entre 1888 e 1891); b) presença de um Estado burguês ou capitalista, desde esse momento histórico até os nossos dias.

A primeira formação de Estado no Brasil é escravista porque sua estrutura jurídica é suficientemente clara ao definir dois tipos de seres humanos, os livres (considerados como pessoas) e os escravos, que eram considerados pelo Direito da época como “coisas”. Ao definir esta categorização, estavam também estipuladas as relações de produção hegemônicas às quais a simples transposição de elementos do feudalismo europeu (como os direitos feudais dos donatários das capitâneas hereditárias) teria que adaptar-se a esta divisão de classes, que inexistia em Portugal.

De forma semelhante, por mais que a produção dos bens tropicais fosse, de fato, uma produção mercantil, ou seja, uma produção destinada a abastecer mercados europeus via exportação, o modo de produção não pode ser confundido como capitalista, uma vez que sua essência não está presente, que teria que ser a determinação jurídica que *“trate igualmente os desiguais e reconheça a capacidade jurídica de todos os homens”* (SAES, *op.cit.* p. 99).

Com o fim do regime de escravidão no Brasil, extinguiu-se em conjunto o Estado escravista moderno, o qual abria espaço para a construção do Estado burguês brasileiro. A proclamação da República, em 1889 e a definição da primeira Constituição, fez com que os habitantes do Brasil passassem todos à condição de “cidadão”, o que repercutiu nas formas de relação de produção em “liberdade” para a venda da força de trabalho em troca de salário.

No escravismo, o excedente da produção gerada de maneira coercitiva pelo trabalho escravo era apropriado pelo dono dos meios de produção mediante opressão física, se bem que também havia um importante papel ideológico que levava à sociedade aceitar que a divisão entre homens livres e escravos era “normal” e legitimada por todos, uma vez que estava referendada pelas leis e abençoada pela Igreja.

O que a nova Constituição trazia de novo? Saes (2001, p. 102) responde que;

De um lado, ela produzia nos agentes econômicos a convicção de que a prestação do sobretabalho em troca de meios materiais de subsistência deve ocorrer por livre e espontânea vontade dos proprietários dos meios de produção e de trabalhadores; isto é, a convicção de que tal “troca” deve decorrer de um contrato. De outro lado, ela produzia nos agentes estatais a convicção de que é preciso garantir, até mesmo com a ameaça de emprego da força, a liberdade de os diferentes agentes econômicos celebrarem este tipo de acordo. Isto é, a convicção de que é preciso garantir a *liberdade de trabalho* (*grifos do autor*).

Estas duas premissas permitiram o assentamento das bases para a disseminação do trabalho assalariado no Brasil e conseqüente implementação do regime de relações de produção capitalista no país.

A posição defendida por Décio Saes choca-se com outras que, partindo da hegemonia dos latifundiários do “café com leite” da República Velha (1889-1930), entendem que a inserção do Estado burguês no Brasil somente teria ocorrido com a Revolução de 30 e a ascensão de Getúlio Vargas ao poder, implantando a partir daí a hegemonia dos industriais e das camadas sociais urbanas.

O movimento de 1930, realmente, provocou profundas alterações na sociedade brasileira, mas não foi o responsável pela implantação do Estado burguês, uma vez que este já estava estruturado desde a República. Nas observações de Saes (2001, p. 103):

A Revolução de 30 corresponde a uma segunda etapa política da transição para o capitalismo no Brasil. As suas principais conseqüências políticas são a liquidação da hegemonia política da burguesia mercantil agroexportadora, bem como a instauração de uma crise de hegemonia, no seio da classe dominante, que viabilizará a reorientação da política econômica e social implementada pelo Estado.

Além destas profundas mudanças no “bloco de poder” estatal, mais importantes são as alterações na política de intervenção do Estado na socioeconomia a partir da revolução varguista. Estas se fazem sentir prioritariamente na substituição de políticas que eram até então direcionadas para apoio aos setores agroexportadores, por políticas de estímulo à produção manufatureira e de introdução de garantias trabalhistas inexistentes no país. Em outras palavras, o intervencionismo estatal deixa de ser agrário, mercantil e exportador, passando a ser industrializante e orientado para os trabalhadores urbanos.

Este novo papel assumido para si pelo Estado brasileiro a partir da década de 1930 manteve-se como hegemônico até a década de 1990, passando por vários regimes políticos, tanto no período conhecido como “nacional-desenvolvimentismo” (1930 a 1964), quanto nos governos militares (1964 a 1984) e mesmo enfraquecido, na primeira experiência de governo pós-militar (1985 a 1990). Neste extenso período é entendido como “*compromisso mínimo com um projeto de desenvolvimento capitalista para o Brasil; compromisso esse que se concretiza com uma política estatal de apoio ao prosseguimento da industrialização por meio da ‘substituição de importações’*”⁴⁰(SAES, 2001 p. 104).

A ruptura com esse modelo predominante vem a ocorrer com o primeiro presidente eleito no Brasil após o regime militar quando é abandonado o papel de Estado interventor industrializante por um de orientação liberalizante alinhado aos preceitos do “Consenso de

⁴⁰ A Substituição de Importações, voltará a ser abordada na próxima seção.

Washington”. Entretanto, para bem compreender as distintas formas de manifestação da magnitude do Estado na socioeconomia nacional, é oportuno analisar alguns momentos-chave desta relação.

3.1.1. Marcos da intervenção do Estado na socioeconomia no Brasil

Nesta seção serão feitas breves análises de alguns momentos que podem ser conceituados como característicos da intervenção Estatal na socioeconomia nacional. Apenas para efeito de não se estender demasiadamente em um aspecto importante mas não prioritário da presente dissertação, o corte temporal destes momentos inicia com a implantação do Estado burguês no Brasil, ou seja, a partir da abolição da escravidão e da proclamação da República com sua Carta Magna (1888-1891).

Com o Brasil do final do século XIX ainda excessivamente dependente da economia cafeeira e enfrentando grave crise de oferta de mão-de-obra que a abolição da escravidão gerara, o Estado viria a ser decisivo para a resolução do problema, que passava, necessariamente, pela importação de força de trabalho do exterior, mas nada que se assemelhasse à escravidão disfarçada.⁴¹ Tampouco os agricultores de café tinham meios para, por conta própria, trazer a força-de-trabalho de outros países para as suas plantações;

Assim, para a captação de braços no exterior, coube ao Estado o pagamento da viagem, as acomodações iniciais do imigrante e seu transporte até a fazenda. Além disso, o governo (ainda no declínio de sua fase imperial) mantinha agências de imigração em países europeus, em especial na Itália, que foi a principal fornecedora de trabalhadores para a expansão do café. Também foram alteradas as regras da “parceria”. Por regulação governamental, o salário passou a ser composto por uma parte fixa (a maior) e outra variável, decorrente da produtividade do trabalhador na quantidade de pés de café a ele destinados. As novas condições, longe de serem as ideais, propiciaram a formação do mercado de trabalho no Brasil e possibilitaram a expansão da economia cafeeira.⁴²

É também pertinente ao café, eixo dinâmico da economia do Brasil, na primeira metade do século XX, que foi desenvolvida uma das mais emblemáticas ações de intervenção do Estado na economia nacional, fato que comprova relevância das ações estatais no Brasil, que foi a política de valorização do café.

⁴¹ Que já havia sido tentada em meados do século XIX, por meio de um sistema chamado de “parceria”, mas que aprisionava o imigrante europeu às dívidas de forma semelhante ao “aviamento” típico da Amazônia.

⁴² Maiores detalhes sobre a imigração europeia vide Furtado (1986) e Prado Júnior (2000).

Com as crescentes dificuldades em conseguir mercado para as safras de café, denotando em evidente crise de superprodução, em 1906 os grandes cafeicultores se reuniram na cidade paulista de Taubaté e propuseram uma política cuja principal ação era a compra dos excedentes de café pelo governo, para restabelecer o equilíbrio entre a oferta e a demanda.

Com a adoção dos termos do “Convênio de Taubaté” e sua posterior ampliação, a burguesia cafeeira impôs aos outros setores uma política que só a ela beneficiava, deixando claro que estava assumindo o papel hegemônico na constelação de interesses dos setores econômicos.⁴³

Esta política de valorização, ou de defesa do café, garantiu o prosseguimento da lucratividade do setor cafeeiro e foi determinante para a continuação do desenvolvimento do capitalismo no Brasil. Conforme já abordado, essa intervenção se fez bem antes de entrar em vigor as práticas keynesianas que advogavam a participação do Estado na economia como mecanismo para contrabalançar as crises cíclicas do sistema capitalista.

A ascensão de Vargas ao poder em 1930 não interrompeu o apoio governamental ao setor cafeeiro, como poderia ser esperado, uma vez que as novas frações de classe que assumiam o Estado eram opositoras das antigas oligarquias agroexportadoras. Pelo contrário, o novo governo aumentou este apoio, uma vez que foi a partir de 1930 que a estocagem do café nos galpões do governo tornou-se inviável e foi tomada a decisão de destruí-lo, queimando ou jogando ao mar a produção excedente. Entre 1931 e 1944 foram destruídas 4,7 milhões de toneladas de café, ou aproximadamente 27% da produção total (GREMAUD *et al.* 2002, p. 362). O episódio é citado com destaque no livro de Huberman (1986, p. 293), no qual, citando uma notícia do jornal *The New York Times* da época, usou o caso brasileiro para demonstrar as contradições do sistema capitalista.

Apesar de haverem críticas à defesa do café, pelo entendimento de que esta era um mero favorecimento às oligarquias agroexportadoras e, como tal, um entrave ao desenvolvimento do capitalismo, o que ocorreu foi exatamente o contrário. Por garantir à fração dominante da burguesia a continuidade de sua acumulação, o capital transbordou do setor cafeeiro, dirigindo-se prioritariamente para o financiamento da nascente indústria no Brasil. Assim, a ação do Estado em transferir renda para os cafeicultores, ao invés de entrar, serviu para garantir o desenvolvimento do capitalismo no país, uma vez que foi a base para industrialização de maior escala que viria a ocorrer a partir dos anos 30.⁴⁴

⁴³ Os fazendeiros das demais atividades agroexportadoras como o açúcar e o algodão também reivindicaram políticas semelhantes, mas não obtiveram sucesso.

⁴⁴ Maiores referências à política de defesa do café e sua transição para a indústria, vide Silva (1995); Gremaud *et al.* (2002); Mendonça *et al.* (2006); Furtado (1986) e Prado Júnior (2000).

A maior expressão da magnitude estatal no país, entretanto, pode ser identificada a partir do momento que se inaugura o processo de intervenção do Estado na economia visando o crescimento industrial brasileiro, nos moldes de “proteção à indústria nascente” preconizado por List, no século XIX. Segundo Brum (1999, p.207). *“A industrialização no Brasil não se deu pela via evolutiva, com base na iniciativa privada, como nas nações pioneiras. Aqui ela foi induzida e em grande parte realizada pelo Estado”*.

Assim, o Estado atuou por meio de instrumentos variados e cumpriu diversas funções, como produtor direto, através das empresas estatais; como indutor da economia, com instrumentos de incentivos fiscais; como protetor das indústrias nascentes com uma política rígida de protecionismo cambial e tarifário; como direcionador de créditos para os setores que lhe interessavam e, entre outros, como regulador e normatizador, através de toda uma estrutura burocrática criada a partir de então.

Esta ação coordenada do Estado chega inclusive a ter uma influência decisiva na estrutura de classes sociais no país, como observou Décio Saes (1985, p. 93-94):

De um lado, o Estado populista se mostra um Estado criador; mediante uma política cada vez mais intervencionista e industrializante, o Estado populista passa à frente das relações de classe e cria uma burguesia industrial, capaz, a seguir, de exercer uma pressão contínua sobre seus aparelhos e agências. Tal afirmação, mais do que uma hipótese, constitui uma realidade empiricamente comprovada: vários grupos industriais, dentre os mais poderosos da década de 50, foram literalmente criados pelo Estado durante o primeiro período Vargas.

A industrialização no Brasil ocorreu desta forma característica, com o importante papel do Estado, e foi denominada de “industrialização por Substituição de Importações”, que Maria da Conceição Tavares (1972, p.35) a define no trecho a seguir.

A Substituição das Importações pode ser entendida como um processo de desenvolvimento parcial e fechado que, respondendo às restrições do comércio exterior, procurou repetir aceleradamente, em condições históricas distintas, a experiência de industrialização dos países desenvolvidos.

Assim, a crise externa e as restrições protecionistas, citadas por Tavares, favoreceram o desenvolvimento industrial do país, ao propiciar uma autêntica reserva de mercado para os produtores nacionais. Este resultado foi fruto de uma política deliberadamente industrializante que estimulou pontos específicos da indústria, os “pontos de estrangulamento”, na qual o Estado jogou um papel decisivo. Com isto os produtos “tradicionais” reduziram a sua participação na estrutura industrial, enquanto cresceram os gêneros ligados ao departamento I – metalurgia, mecânica, material elétrico, entre outros.

Este longo período de crescimento industrial, desde 1930, permitiu a estruturação de uma base produtiva nos três departamentos da economia. Sua interrupção se deu em 1963, quando a

primeira crise cíclica típica do capitalismo se abate sobre o país, levando à recessão e, de certa forma, contribuindo para a instauração do regime militar a partir de 1964.⁴⁵

É importante destacar que o modelo nacional-desenvolvimentista se mantém em seu conjunto durante esse período de exceção política, conforme analisa Argemiro Brum (1999, p.304):

Durante os governos militares acentuou-se a intervenção do Estado na economia – controle salarial, controle de preços, indexação, estatização. Criaram-se mais empresas estatais do que em qualquer outro período da história do país. Mesmo assim, as classes econômicas que têm um discurso contrário à intervenção do Estado na economia, apoiaram o regime. Quando favorece o capital, a intervenção do Estado é bem aceita pela burguesia.

Há dois momentos importantes no período militar que devem ser destacados: o “milagre econômico” e o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND).

O “milagre”, ocorrido entre 1968 e 1973, durante os governos dos presidentes Costa e Silva e Garrastazu Médici, foi marcado por taxas de crescimento do PIB brasileiro em níveis superiores à média mundial, sempre acima de 10% a.a. O Estado como interventor na economia foi o principal responsável pela bonança, uma vez que era o responsável por mais de 50% do total da formação bruta de capital (BNDES, 2008, p. 12), o que significa que os gastos públicos em investimentos em infra-estrutura e em aquisição de equipamentos, seja da administração direta ou das empresas estatais, agiram como os maiores indutores do incremento da atividade econômica.

Além de investimentos, o Estado também controlava importantes indicadores da economia, como forte administração de preços por meio da Comissão Interministerial de Preços (CIP); determinava a política salarial, a taxa de câmbio, as tarifas de importação e a taxa de juros, o que possibilitou potencializar de sobremaneira o momento favorável. Estes fatores foram os responsáveis pelo “milagre” e que são sempre citados pelo economista Delfim Netto para comprovar que não houve nada de milagroso no período, pois para ele: “*milagre é efeito sem causa, aqui as causas são muito palpáveis*” (2006, p. 7).

Já o II PND, lançado em 1974 durante o governo Geisel, cumpriu o importante papel de alterar as prioridades da indústria brasileira, ao concentrar os esforços de investimentos não mais no setor industrial de consumo, mas na indústria de base, ou seja, no setor produtivo de meios de produção, como bens de capital e insumos básicos. O setor minero-siderúrgico, com o Projeto Carajás e a Usiminas; o setor energético, com a Itaipu e com as usinas nucleares de Angra dos

⁴⁵ Para aprofundar leituras sobre o processo de substituição de importações e industrialização do Brasil, vide Melo (1982); Tavares (1972), Saes (1985); Gremaud *et al.*(2002).

Reis, são investimentos que simbolizam este momento, no qual o “Estado-empresário” atuou de maneira protagonista, evidenciando sua magnitude na socioeconomia nacional.

Como se observa, apesar da profunda alteração do ponto de vista social, com o cerceamento de liberdades democráticas, há que se reconhecer que, sob o aspecto da investigação à qual se propõe esta dissertação, não houve maiores transformações na relação Estado-economia durante o regime militar.

Esta alteração viria a se sentir com ênfase a partir do governo Collor de Mello, no início da década de 1990, momento em que se implantou o modelo neoliberal no Brasil. Em relação ao aparato estatal, os ministérios foram reduzidos de 23 para 12; outros órgãos foram fechados, servidores públicos foram demitidos ou colocados “à disposição”. No comércio exterior foi adotado o câmbio flutuante e reduzidas as alíquotas de importação. Da mesma forma, foi durante o governo Collor que se iniciou o processo de privatização das grandes empresas estatais⁴⁶, primeiro no setor siderúrgico, alastrando-se posteriormente para outros setores. No campo da desregulamentação, foi adotada a livre negociação dos salários. No campo fiscal, os impostos foram majorados e os gastos públicos sociais reduzidos.

As medidas liberalizantes foram aprofundadas durante o governo Fernando Henrique Cardoso, cujas diretrizes básicas do Estado “Social Liberal” que se tentou implantar durante o seu governo, foram assim definidas por Luis Carlos Bresser Pereira⁴⁷ (1997, p. 18-19)

a) a delimitação das funções do Estado, reduzindo seu tamanho em termos principalmente de pessoal através de programas de privatização, terceirização e publicização. (este último processo implicando na transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos que hoje o Estado presta); b) a redução do grau de interferência do Estado ao efetivamente necessário através de programas de desregulação que aumentem o recurso aos mecanismos de controle via mercado, transformando o Estado em um promotor da capacidade de competição do país a nível internacional ao invés de protetor da economia nacional contra a competição internacional; c) o aumento da governança do Estado, ou seja, da sua capacidade de tornar efetivas as decisões do governo, através do ajuste fiscal, que devolve autonomia financeira ao Estado, da reforma administrativa rumo a uma administração pública gerencial (ao invés de burocrática), e a separação, dentro do Estado, ao nível das atividades exclusivas de Estado, entre a formulação de políticas públicas e a sua execução; e, finalmente, d) o aumento da governabilidade, ou seja, do poder do governo, graças à existência de instituições políticas que garantam uma melhor intermediação de interesses e tornem mais legítimos e democráticos os governos, aperfeiçoando a democracia representativa e abrindo espaço para o controle social ou democracia direta.

Apesar da boa argumentação teórica e da intenção de modernização do aparato estatal, conforme observa José Luis Fiori (2001, p.211), o governo de Fernando Henrique Cardoso, a

⁴⁶ As primeiras privatizações ocorreram já em 1989, durante o governo Sarney, tendo sido ampliadas para as empresas de maior porte durante o governo Collor de Mello (CANO, 2000, p.22)

⁴⁷ Que não apenas foi o teórico, mas também o principal condutor do processo, uma vez que ocupou a pasta do Ministério da Administração e Reforma do Estado entre 1995 e 1998

partir de 1995, no essencial, apenas deu continuidade e aprofundou as reformas neoliberais que haviam sido iniciadas por Collor:

Depois de 1990, mas sobretudo depois de 1994, os mercados foram abertos e desregulados, e o setor público foi privatizado velozmente em nome da ‘competitividade global’. O Estado foi desmontado, o funcionalismo foi reduzido, mas a submissão do Estado aos interesses privados e a proteção de alguns grupos econômicos selecionados não se alteraram com a abertura comercial e a desregulação econômica.

Esta formação de política neoliberal implementada no Brasil, recebeu a denominação de “modelo liberal periférico” pelos economistas Luiz Filgueiras e Reinaldo Gonçalves (2007), que se caracteriza por especificidades agrupadas em três blocos: i) liberalização, privatização e desregulação; ii) subordinação e vulnerabilidade externa estrutural e iii) dominância do capital financeiro.

A denominação “liberal” é atribuída em função de medidas adotadas de abertura internacional nas dimensões comercial, produtiva, tecnológica e monetário-financeira; implementação de alterações nas legislações previdenciária e tributária, reconhecidas como “reformas”; desestatização de empresas e desregulação das relações de trabalho, desmontando aparatos do Estado de bem-estar vigentes no país.

Além de liberal, o modelo também é considerado por Filgueiras e Gonçalves (2007, p. 22) como periférico porque:

É uma forma específica de realização da doutrina neoliberal e da sua política econômica em um país que ocupa posição subalterna no sistema econômico internacional, ou seja, um país que não tem influência na arena internacional e se caracteriza por significativa vulnerabilidade externa estrutural nas suas relações econômicas internacionais.

Complementando o corolário de características do modelo é observado que a dinâmica macroeconômica orienta-se para a subordinação à predominância do capital financeiro e à lógica especulativa dos mercados de capitais.

Este modelo “liberal periférico” adotou-se inicialmente no governo Collor, aprofundou-se no governo Fernando Henrique e manteve-se inalterado, segundo a avaliação dos autores citados, no governo Lula, que teria sido auxiliado por um cenário externo bem mais favorável do que o enfrentado pelo seu antecessor, facilitando sua tarefa, pois “*deu novo fôlego ao modelo, legitimando-o politicamente e soldando-o mais fortemente aos interesses das diversas frações de classe participantes do bloco de poder dominante*” (FILGUEIRAS; GONÇALVES, *op.cit.* p. 24).

De fato, no plano interno, o governo Lula manteve a ortodoxia econômica originada no Plano Real e, facilitado por elevação de preços de *commodities* e ausência de crises externas, passou

a apresentar equilíbrio nas contas externas, além de dar maior ênfase nas políticas sociais compensatórias.

Entretanto, há uma importante diferença entre o governo Lula e o de seus dois antecessores imediatos. Por mais que, no fundamental, a política econômica tenha sido mantida intacta e a orientação geral seja a mesma, no campo da ideologia o governo buscou resgatar o papel do Estado a uma parcela das funções que lhe eram atribuídas na conformação anterior, que vigorou até o início da década de 1990.

Um ponto sintomático e atual desta posição ideológica pró-Estado do governo Lula, tem sido a defesa do investimento estatal em infra-estrutura para se garantir o crescimento econômico do país, razão pela qual lançou, nos primeiros dias de seu segundo mandato, no início de 2007, o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC). O plano prevê uma injeção de 503,9 bilhões de reais em investimentos entre 2007 e 2010, tendo como objetivo o crescimento no PIB em 5% ao ano, o que seria aproximadamente o dobro do registrado nas últimas duas décadas. O eixo central do PAC baseia-se em projetos de infra-estrutura, como a recuperação de estradas e portos, a construção de usinas hidrelétricas e a ampliação do acesso a água e coleta de esgoto.

Do investimento total projetado no PAC até 2010, cerca de 300 bilhões de reais virá do próprio setor público, sendo 68 bilhões do orçamento federal e 232 bilhões de empresas estatais, com forte ênfase da Petrobras. O restante será aportado pelas empresas privadas, seja por meio de parcerias público-privadas, seja por investimentos diretos.

Apesar do forte conteúdo eleitoral do PAC, há que se admitir que, pelo menos na retórica do discurso governamental, a linha política central é a de resgatar o papel do Estado como protagonista dos investimentos e como indutor do crescimento econômico. Entretanto, há o risco real de se manter apenas o seu conteúdo de marketing e se sobrepor a realidade da política econômica restritiva que caracterizou o primeiro mandato de Lula. Como esta dissertação foi escrita no primeiro semestre de 2008, não há elementos suficientes para concluir sobre o assunto.

Entretanto, a inferência mais evidente acerca do posicionamento do governo Lula é a sua ambigüidade quanto ao tema “magnitude do Estado” na socioeconomia. Observa-se que o presidente tenta equilibrar-se entre a defesa do Estado até o ponto em que não venha a ferir os humores do mercado e a crença das benesses da ortodoxia econômica neoliberal, desde que igualmente não o confunda com os sociais democratas e consiga manter, em parte, aliados históricos do campo da esquerda brasileira. Esta tem sido uma tarefa da qual Lula tem conseguido, por ora, cumprir com maestria.

3.2. ESTADO FEDERATIVO NO BRASIL E NO AMAPÁ

Apreciada a magnitude do Estado em perspectiva histórica e em escala nacional e, ressaltando que esta dissertação de mestrado tem como objeto central a avaliação da presença estatal em uma unidade da federação, é oportuno analisar como evoluiu o federalismo no Brasil e quais os aspectos mais relevantes acerca do tema “federação brasileira” na atualidade.

3.2.1. Contextualização do federalismo: Brasil e Amapá

O federalismo apresenta como característica básica a existência de níveis sub-nacionais de governo interno ao próprio território, as unidades federadas, com graus diferenciados de autonomia, de acordo com a dinâmica própria dos respectivos processos de formação e estruturação.

Dallari (2001, p.255) e Porto (2003, p.27) resgatam que, etimologicamente, a palavra é originária do latim *foedus ou foederis*, que significa “aliança”, “união”, “pacto”. Entretanto, Dallari ressalta que uma federação não pode ser considerada enquanto *pacto* de nações, uma vez que este pressuporia o desfazimento da união conforme interesse dos pactuantes, ou seja, seria uma “Confederação”, enquanto que uma federação não admite a secessão.

Em que pese alguns autores entenderem que a primeira manifestação desse formato de Estado teria surgido ainda no século XIII, com a Confederação Helvética, na verdade, Dallari (2001, p.255-256) observa que

O Estado Federal nasceu, realmente, com a constituição dos Estados Unidos da América, em 1787. (...) Para proceder à revisão dos *Artigos de Confederação*, corrigindo falhas e lacunas já reveladas pela prática, os Estados, através de seus representantes, reuniram-se em Convenção na cidade de Filadélfia em maio de 1787 (...) propondo a aprovação de uma Constituição comum a todos os Estados, com a conseqüente formação de um governo ao qual todos se submetessem. Em outras palavras, propunham que a confederação se convertesse em federação, constituindo-se um Estado Federal.

Com relação ao federalismo no Brasil, há alguns pontos consensuais e outros polêmicos. É consensual que a fonte de inspiração do federalismo brasileiro foi a Constituição norte-americana supracitada, tanto que nasce homônimo, denominado: “República dos Estados Unidos do Brasil”. Entretanto, segundo Porto (2003, p. 29), as semelhanças param por aí.

(...) há distinções entre a formação do Estado Federal brasileiro e a dos EUA. Enquanto neste houve uma “agregação” de Estados pré-existent e independentes⁴⁸, no Brasil ocorreu uma “segregação”, com um Estado unitário que se descentralizou e gerou Estados-membro.

⁴⁸ O autor refere-se, obviamente, às treze colônias que se libertaram do jugo inglês em 1776.

Outra abordagem interessante sobre as diferenças da formação do federalismo brasileiro é apontada por Nonato e Cataia, (S/D, p.02) identificando três formas básicas:

i) um federalismo “progressivo” ou “construtivo”, típico dos Estados Unidos e, mais recentemente, do movimento de unificação da Europa⁴⁹, caracterizado por apresentar o movimento de “baixo para cima”; ii) um federalismo “defensivo” ou “perverso”, típico das nações multiétnicas européias (ex-Iugoslávia, por exemplo), nas quais a unidade é mantida à força e, finalmente, iii) um federalismo brasileiro, considerado como “pragmático” ou ‘reativo’, que aparece nos anos 80 para o discurso antiautoritário e para a reforma constitucional. Nesse caso, o federalismo surge como sinônimo direto de descentralização e democratização.

Há uma nítida ligação entre descentralização federalista e democratização, em especial no Brasil. O trajeto de federalismo pode ser considerado como “pendular”, ora oscilando em direção à centralização, ora rumo à descentralização, conforme momentos de autoritarismo e democracia, resumidos em períodos assim descritos por Rezende e Afonso (2003, p. 8):

Entre 1891 a 1930: federação altamente descentralizada, com governo central fraco e Estados independentes fortes;

Entre 1930 e 1945: concentração de poder no governo federal, embora os Estados mantivessem autonomia para aplicar e criar impostos;

Entre 1945 e 1964: Nova descentralização formal, porém com concentração de renda na região sudeste;

Entre 1964 e 1985: Retorno do pêndulo à centralização, em especial com a reforma tributária, embora mantida autonomia tributária dos Estados (o imposto sobre valor agregado). Início dos mecanismos de partilha de receita intergovernamental.

Entre 1985 e 1990: Novamente descentralização, com aumento da base tributária dos Estados e concessão de status de “entes federativos” aos municípios.

A partir de 1990: tendência indefinida, com movimentos tanto centrífugos quanto centrípetos.

Como se vê, os momentos de democratização do país são também momentos de descentralização, mas é importante ressaltar que:

As relações entre a descentralização e o desenvolvimento e a democracia estão longe de serem unívocas. (...) tal processo corresponderia a uma estratégia de deslocamento da alternativa de participação popular para o plano local, microeconômico, enquanto seriam centralizadas, com lógica nacional as principais decisões macropolíticas (AFFONSO, 1995, p.70).

Dessa forma, com o apelo popular que envolve a “descentralização democrática” podem estar presentes interesses anti-democráticos de centralização das principais decisões de um país.

⁴⁹ Os autores citam Fiori (1995), época em que o ímpeto de unificação européia era bem maior que o atual momento, em que se vê combatida por diversos problemas no ritmo e no grau de unificação. Daí que não se pode denominar a União Européia de “Federação”, mas de “Confederação de Países”, pois existe a possibilidade de esfacelamento por separação de países.

O Amapá, enquanto unidade da federação, trilhou um caminho diverso daquele da maioria dos Estados brasileiros, que nasceram como províncias junto com a própria independência do Brasil, a saber: Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo, Mato Grosso, Goiás, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Bahia, Alagoas, Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte, Ceará, Piauí, Maranhão e Pará⁵⁰.

O trajeto amapaense foi ser desmembrado, do estado do Pará em 1943, primeiramente na condição de Território Federal, atendendo a interesses de povoamento e defesa de áreas fronteiriças. Este formato de subdivisão territorial adotado no Brasil passou por três etapas, assim descritas por Porto (2003, p.37)⁵¹: i) centralização, entre 1904 e 1969; ii) descentralização, entre 1969 e 1988 e iii) estadualização, ocorrendo a partir de 1988. Para este autor, “(...) *centralização, descentralização e estadualização. A distinção entre elas (as etapas) baseia-se na gradação de responsabilidade que o Governo Central exerceu no interior e nas diretrizes das organizações espacial, econômica, política, social e administrativa dos Territórios*”.

Assim, o Amapá nasce enquanto estado da federação brasileira em 1988, graças ao texto da Carta Magna que o emancipou, tirando-o da condição de Território Federal, tendo sido definitivamente instalado em 1991, com a posse de seus primeiros mandatários. A sua constituição formal como unidade da federação brasileira não garantiu todas as condições necessárias ao funcionamento autônomo, apresentando, assim como seus pares ex-Territórios Federais (Acre, Fernando de Noronha, Rondônia e Roraima, em especial, transformada em Estado junto com o Amapá), estruturas anacrônicas e distorções que viriam a impactar na plena assunção do novo caráter de estado-membro da União, conforme será tratado no item 4.2.

3.2.2. Aspectos territoriais da federação

A questão do território brasileiro é interessante e permite múltiplas abordagens, desde o tema da conquista e ocupação de áreas pertencentes à Espanha, pelos bandeirantes no Centro-Oeste e pelos aventureiros portugueses e religiosos das missões no Norte.⁵²

A visão geopolítica dos lusitanos ao conseguirem manter intacta a América portuguesa enquanto a América espanhola viria a esfacelar-se em dezenas de países, faz crer que a unidade territorial brasileira seria inquebrantável. Ocorre que a situação não tem sido tão simples, pois sempre houve tentativas de desintegrar o território nacional.

⁵⁰ Entre estes também se inclui a Província Cisplatina, hoje Uruguai.

⁵¹ O autor faz um estudo de cada um desses momentos, enfatizando suas características e focalizando a experiência do Amapá.

⁵² Ressalte-se que foi uma façanha muito maior que a dos bandeirantes, pois era uma região muito mais inóspita e de difícil domínio, já ocupada por franceses, ingleses e holandeses e que nos legou nada menos do que toda a Amazônia, da qual é desnecessário falar de sua importância para o Brasil e para o Planeta.

Na época colonial “as relações entre as províncias praticamente não existiam, não apenas por razões de distância e falta dos meios de comunicações, mas também por ausência de motivos econômicos para o intercâmbio” (REZENDE; AFONSO, 2003, p.04). A vinda da família real aprofundou a disparidade entre as regiões e o momento pós-independência também viria a acirrar este sentimento, tanto que várias províncias recusaram-se a reconhecer a libertação, como o Pará, que só aderiria ao Império do Brasil quase um ano depois e sob forte ameaça militar patrocinada pelos ingleses.

As revoltas locais que se sucederam à independência, como a Cabanagem, a Sabinada, a Balaiada e a Confederação do Equador, desafiavam a autoridade do imperador. Destas, a mais profunda foi a Guerra dos Farrapos, que culminou com a criação da República do Piratini e que, inclusive, conclamava outras províncias a unirem-se a eles e formarem uma federação independente do Brasil. As rebeliões foram sufocadas com um enorme esforço do governo central e com igual desgaste político deste junto às lideranças regionais.

Essas pressões separatistas e a tratada correlação equivocada entre centralização e conservadorismo, por um lado e, descentralização e liberalismo, por outro lado, desencadearam a Proclamação da República e sua Constituição “*acolhia totalmente as idéias de descentralização e autonomia federal*” (REZENDE; AFONSO, 2002, p.06).

Apesar das pressões no sentido de fissuras na federação, na verdade, o Território Federal só viria a aumentar, com a anexação do Acre durante o ciclo da borracha e garantia da área do contestado no Amapá. De fato, a única parcela territorial perdida foi a “Província Cisplatina”, hoje Uruguai, que somente fez parte do território nacional entre 1821 e 1828 e nunca por motivações próprias, mas por domínio militar do Brasil.

A nova investida pela secessão viria a ocorrer após a tomada do poder por Getúlio Vargas em 1930, com a revolta paulista de 1932. O movimento que ficou conhecido como “Revolução Constitucionalista de 32” foi uma reação das oligarquias desalojadas do poder e que iniciou numa forte articulação entre São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul. O mote principal era a luta pela garantia da Constituição, violentada pelo movimento de 1930. No entanto, a eclosão precipitada em 9 de julho e o erro em pugnar pela separação da federação isolou os paulistas de seus aliados e os condenou à derrota, segundo avalia Alencar *et.al.* (1994, p 135). Pode-se afirmar que, na contemporaneidade, têm sido escassos os movimentos de desintegração territorial no Brasil, com exceção de alguns espasmos separatistas dos gaúchos na década de 1980.

Entretanto, se não há tanta preocupação separatista, o movimento de fragmentação do território ganhou amplos contornos, em especial na década de 1990, logo após a promulgação da

Constituição. A Carta Magna criou três novos estados: Amapá e Roraima (transformados de Territórios Federais) e Tocantins, seccionado do estado de Goiás.

Ainda persistem pressões no sentido de se criarem novos estados no Brasil. Atualmente, ainda que relativamente esquecidos, tramitam no Congresso Nacional propostas de criação de 16 novas unidades da federação⁵³, segundo estudo de Nonato e Cataia (S/D, p. 06), que demonstram que as alegações que defendem a nova divisão perpassam por argumentos mais ou menos comuns, justificando a suposta necessidade:

- a) ao tamanho do território e a dificuldade de administrar estas vastas áreas; b) ao desenvolvimento que o desmembramento traria às regiões que se sentem ‘abandonadas’ pelos poderes estadual e federal; c) à nova representação política que o lugar passaria a ter, pois o desenvolvimento já atingido torna-o merecedor de um novo status político; d) à questão militar de defesa de fronteiras.

Além da movimentação nos estados, pressão mais intensa de fragmentação se fez em relação aos municípios. Aproveitando as facilidades para a criação e motivados pelos mecanismos de repartição de receitas da União e dos estados⁵⁴, houve uma pulverização de novos municípios, originados da divisão de antigos. Se em 1950 havia no país 1.889 municípios, hoje este número já alcança 5.564, muitos dos quais sequer poderiam ser chamados de “vilas”, quanto mais de “municípios”. José Eli da Veiga, que estudou o tema, identificou que no Censo de 2000 havia 1.176 municípios com menos de 2 mil habitantes, dentre os quais o de “União da Serra”, no Rio Grande do Sul, que teve uma população registrada de 18 habitantes (VEIGA, 2003, p. 32).

Essa proliferação de municípios se deu após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Entre 1980 e 2001 surgiram 1.570 novos municípios, passando de 3.591 para 5.561 no período. Este ímpeto só viria a arrefecer com a Emenda Constitucional Nº15, de 12 de setembro de 1996, que passou a exigir “Estudo de Viabilidade Municipal” e que as populações de todos os municípios envolvidos na fragmentação participassem da consulta plebiscitária, o que fez cair bastante o surgimento de novas unidades. À guisa de exemplo, em 2005 foram criados apenas quatro municípios, contra cerca de 500 em 1997.⁵⁵

⁵³ Uma das propostas é a criação do Território Federal do Oiapoque, sugerido pelo Senador pelo Amapá, Sebastião Rocha (ROCHA, 2001).

⁵⁴ O tema “repartição de receitas” entre os entes federados será tratado mais adiante.

⁵⁵ Apesar de já aprovada a Emenda Constitucional 15/2006, pois são processos de criação que já estavam em andamento antes da mudança na Lei Magna. Em 2001, a quantidade de municípios no Brasil era de 5.561, mas a emancipação do município de Pinto Bandeira (RS), foi revogada pela justiça e seu território reincorporado a Bento Gonçalves, fazendo com que em 2003 o país contasse com 5.560 municípios. Com os novos quatro fundados em 2005, chega-se à quantidade de 5.564. (BREMAEKER, 2005, p.04).

3.2.3. Aspectos econômico-fiscais

3.2.3.1. A “guerra fiscal”

Dentre todas as questões que afetam o tema do federalismo no Brasil, esta é uma das que suscita maiores controvérsias e focos de tensão, tanto *inter* quanto *intra* níveis federativos.

Em primeiro lugar, têm-se que a estrutura tributária no Brasil apresenta, além de uma elevada carga sobre o PIB do país, características de injustiça fiscal, uma vez que a maior parcela dos tributos incide sobre fatos geradores no consumo, o que torna a carga tributária no Brasil além de alta, profundamente injusta, pois estes impostos indiretos são essencialmente regressivos, impedindo maiores possibilidades de redução de disparidades de renda na fase da arrecadação.

Além disso, a estrutura tributária é também excessivamente complexa, fazendo com que haja um código de ICMS⁵⁶ para cada estado e o Distrito Federal, o que estimula a “guerra fiscal” entre eles. Aproveitando-se da situação, a guerra fiscal se faz com cada estado tentando oferecer benefícios baseados em renúncia tributária, principalmente do ICMS, visando atrair empreendimentos para seus territórios.⁵⁷ Assim, Varsano (2001, p.20) comenta que:

Uma das características da guerra fiscal é que, uma vez em curso, todos os estados são induzidos a dela participar. Estados não participantes correm o risco de perder produção. Firms que se beneficiam de incentivos fiscais desfrutam de uma vantagem competitiva sobre as demais, o que estimula competidores localizados em estados que não concedem incentivos a mudar o local de produção para estados que os concedem. Na iminência de perder produção, o estado, mesmo que relutantemente, acaba por entrar também na competição tributária. Em pouco tempo todos disputam os investimentos e, pior, a realocização em seus respectivos territórios de empresas situadas em outros estados. O conflito na federação se exacerba.

Essa prática no final se torna uma “conta de soma zero” pois se todos os estados concederem benefícios semelhantes, o empreendimento irá se instalar naquele que apresentar menores custos de produção em virtude da proximidade de mercados ou de fontes de insumos, o que anularia a ação da guerra fiscal, resultando somente em perdas para o erário.

Qualquer incentivo fiscal no país deveria, por força legal, ser aprovado no CONFAZ⁵⁸ por unanimidade, mas este preceito há muito não é observado. No mesmo sentido, a Lei de Responsabilidade Fiscal, editada em 2001 tentou extinguir a guerra fiscal ao exigir, em seu artigo 14, que cada renúncia fiscal devesse ser aprovada pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (ou seja, discutida

⁵⁶ Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e Comunicações, de competência estadual, a maior fonte de arrecadação tributária individual do país.

⁵⁷ O que não impede outros benefícios a título de subsídios indiretos, como facilidades em infra-estrutura viária, portuária, energética, por exemplo.

⁵⁸ Conselho Nacional de Política Fazendária, fórum que reúne trimestralmente os secretários estaduais de fazenda para deliberar sobre diretrizes fiscais dos Estados, em especial sobre o ICMS.

pela Assembléia Legislativa no ano anterior) e elencasse mecanismos de compensação das perdas advindas da renúncia. Este é outro instrumento legal que tem mostrado-se como “letra morta”.

A solução para a guerra fiscal passaria pela unificação do ICMS em um único código nacional que, se fosse manter benefícios diferenciados, deveria fazê-lo em face de reais necessidades de redução de disparidades regionais. Outra medida, ainda mais eficaz, seria a adoção do “princípio do destino”⁵⁹, o que tornaria inócua qualquer medida unilateral de redução de alíquota ou isenção fiscal.

Ambas as medidas estão presentes em um Projeto de Emenda Constitucional (PEC 233/2008) que, no momento de conclusão desta dissertação, estava em análise pelo Congresso Nacional. O PEC prevê a unificação dos ICMS estaduais em um único imposto sobre valor agregado (IVA estadual) com legislação comum a todos os estados, além de unificar PIS, COFINS e CIDE em um único IVA federal, o que viria a simplificar a vida do contribuinte, além de outras medidas.

No entanto, a mudança que terá maior impacto será a alteração da cobrança do ICMS, ou o futuro IVA, que passará a ser recolhido quase que integralmente no estado de destino e não no de origem, como é feito hoje. A mudança de regra faria justiça à própria lógica do imposto, que deveria incidir sobre o consumo e não sobre a fabricação do produto. Há um forte movimento de estados como São Paulo, Rio de Janeiro e Amazonas no sentido de postergar ou mesmo impedir sua aprovação, uma vez que terão perdas. Mas, como a maioria dos estados terá vantagens, é bastante provável que a proposta consiga ser aprovada.

3.2.3.2. A lei Kandir e o federalismo

Um outro item de pugna por recursos entre os entes federativos se dá em torno da Lei Kandir, a Lei Complementar 87/1996, que isenta a exportação de produtos primários e semi-elaborados do ICMS⁶⁰. O texto original previa a compensação financeira aos estados e municípios pela perda de arrecadação decorrente da medida, durante seis anos (podendo chegar até a 10 anos, conforme o comportamento das perdas). O ressarcimento só ocorreria se houvesse uma evolução negativa do ICMS, no comparativo entre o período base (junho/95 a julho/96) e o de referência, respeitado um teto limite. Mensalmente era calculado o chamado "seguro-receita", diferença entre a média dos últimos doze meses com a média do período base e o saldo, se positivo, era repassado para os estados.

⁵⁹ Hoje, a maior parcela do ICMS fica retida no estado produtor e não no estado consumidor, por isso se diz que o princípio atual é o de “origem”.

⁶⁰ Os produtos industrializados já eram isentos.

A medida gerou protestos nas unidades da federação que apresentam saldo positivo na balança comercial, porque o período base adotado não correspondia à normalidade, pois tratava-se do período de implantação do Plano Real, uma época de contenção de consumo e baixa arrecadação.

Em agosto de 2000 o mecanismo de cálculo do ressarcimento foi alterado pela Lei Complementar N.º 102. A partir de então, o valor que a União repassava era fixo, com cada estado recebendo de acordo com seu coeficiente de participação, não mais dependendo do comportamento da arrecadação.

A partir de 2004, a Lei Complementar 115, alterou novamente a Lei Kandir, mantendo o direito ao repasse, mas sem fixar os valores. Assim, a cada ano esse valor precisa ser negociado entre governadores e o Executivo, o que tem gerado constantes focos de tensão.

A controvérsia se dá em torno de dois pontos: i) há realmente perdas para os Estados exportadores, ou a isenção acabou por estimular a instalação de novas empresas nesses mesmos estados? ii) A responsabilidade de gerar saldos positivos no balanço de pagamentos é exclusiva da União ou os Estados também devem participar do esforço?

O tema interessa diretamente ao estado do Amapá, uma vez que seus maiores empreendimentos, como a Amapá Florestal e Celulose (AMCEL), a Mineração Pedra Branca do Amapari (MPBA); a Mineração Tocantins, (MMX), Mineração Vila Nova, Sambazon (produtora de polpa de açaí), entre outros, destinam quase a totalidade de sua produção para o mercado externo, gerando, assim, reduzido impacto nas receitas tributárias do estado, uma vez que estão desoneradas de ICMS.

Ainda não há perspectivas reais de solução para a crise em um patamar que venha a atender aos interesses da União de estímulo à exportação e de minimização das perdas dos estados exportadores, mas este é um tema que está na pauta de discussões.

3.2.3.3. A repartição da receita entre os entes federativos

Dentre os aspectos econômico-fiscais, a partilha dos recursos, base financeira do “pacto federativo” é a mais grave e que apresenta maiores distorções. Para analisá-la, é oportuno verificar como se comporta a arrecadação global de tributos no Brasil, dividindo as competências por instâncias federativas. A tabela 03 apresenta os resultados dos anos de 2006/2007:

TABELA 03. Arrecadação dos principais tributos no Brasil. 2006/2007 (Valores em R\$ Bilhões)

Tributos	2006	2007	Crescimento (em R\$ bilhões)	Crescimento em %
Imposto sobre importação	10,03	12,26	2,22	22,15%
IPI	28,16	33,80	5,65	20,05%
Imposto sobre a Renda	137,24	160,17	22,93	16,71%
IOF	6,78	7,84	1,05	15,52%
ITR	0,35	0,38	0,04	10,12%
CPMF	32,08	36,49	4,41	13,75%
COFINS	92,24	102,49	10,26	11,12%
PIS / PASEP	24,23	26,72	2,49	10,27%
CSSL	28,07	34,42	6,35	22,61%
CIDE	7,82	7,94	0,12	1,55%
FUNDAF	0,35	0,37	0,02	6,07%
Outras receitas	33,46	32,08	(1,38)	(4,12%)
Total da Receita Federal	400,80	454,95	54,15	13,51%
INSS (Previdência Social)	133,02	153,36	20,35	15,30%
Receita Federal do Brasil	533,82	608,31	74,50	13,96%
FGTS	36,98	42,67	5,70	15,41%
Total Tributos Federais	570,79	650,99	80,19	14,05%
ICMS	171,71	187,64	15,92	9,27%
Previdências Estaduais	15,43	18,05	2,62	17,00%
Outros tributos Estaduais	24,81	27,74	2,92	11,79%
Total Tributos Estaduais	211,95	233,42	21,47	10,13%
Tributos Municipais	31,78	34,98	3,20	10,08%
Previdências Municipais	3,42	3,85	0,43	12,53%
Total Tributos Municipais	35,19	38,83	3,63	10,32%
Total	817,94	923,24	105,29	12,87%

Fonte: IBPT (2008)

Como se depreende, a maior fatia tributária é arrecadada sob competência da União, ainda que o principal item arrecadador isolado venha a ser o ICMS, de competência estadual. Além de ser o maior destino das arrecadações, o ritmo de crescimento das receitas federais tem sido superior ao crescimento dos tributos de competência de estados e municípios.

A estrutura retratada na tabela 03 tem sofrido oscilações no decorrer dos tempos, com as parcelas percentuais arrecadadas sob a competência de cada um dos entes da federação apresentando tímida compressão sobre os estados, advinda de aumentos recentes das fatias dos municípios e da União, conforme se percebe no gráfico 01 a seguir:

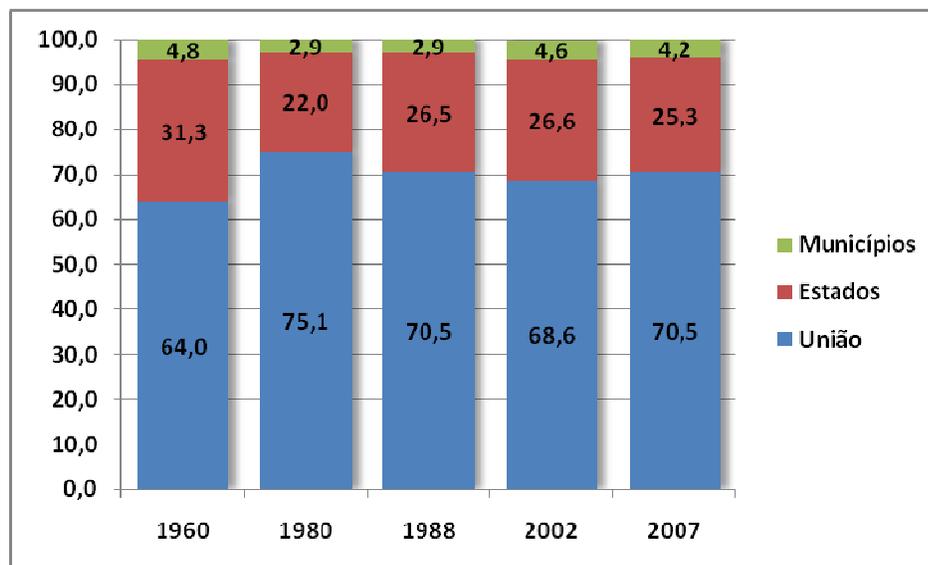


GRÁFICO 01. Participação relativa da arrecadação direta de recursos pelos entes federativos

Fonte: AFONSO (2004, p.09) e IBPT (2008)

Entretanto, o mais relevante do tema em voga é o estudo da receita disponível por cada ente federativo, ou seja, os recursos em poder da União, dos estados e dos municípios depois das transferências intergovernamentais, os quais estão retratados no gráfico 02.

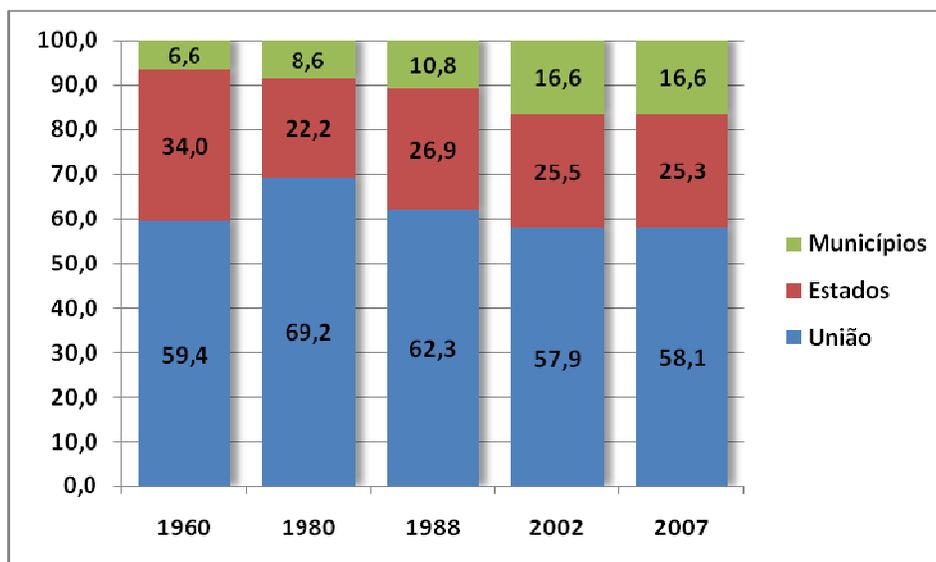


GRÁFICO 02. Receita relativa disponível por entes federativos

Fonte: AFONSO (2004, p.09) e IBPT (2008)

Sob o aspecto das receitas à disposição de cada um dos entes da federação apresentam-se, claramente três movimentos: i) leve tendência de ampliação dos recursos da União; ii) estabilidade dos valores disponíveis aos municípios e iii) perda de fatia pelos estados.

Uma das explicações para o gráfico acima pode ser situada em razão de “que a guerra fiscal em torno do ICMS é um fator que explica em grande parte porque a performance desse imposto ficou aquém dos tributos federais indiretos” (AFONSO, 2004, p. 09)., impactando negativamente nas receitas dos estados.

Uma ressalva deve ser feita, antes de se tirar conclusões sobre o quadro apresentado. A perda estadual é apenas relativa, visto que a receita bruta em relação ao PIB dos estados cresceu acompanhando a carga tributária do país que também aumentou. Assim, a carga tributária estadual passou de 5,5% em 1960 para 9,45% do PIB em 2003 (AFONSO, 2004, p.11) e 10,08%, em 2006 (IBPT, 2008).⁶¹

O crescimento da carga tributária no Brasil tem sido uma constante, principalmente no período pós-Plano Real, uma vez que este artifício foi fundamental para manter a inflação sob controle ao eliminar o déficit público principalmente pelo flanco do aumento das receitas, conforme se observa nitidamente no gráfico 03:

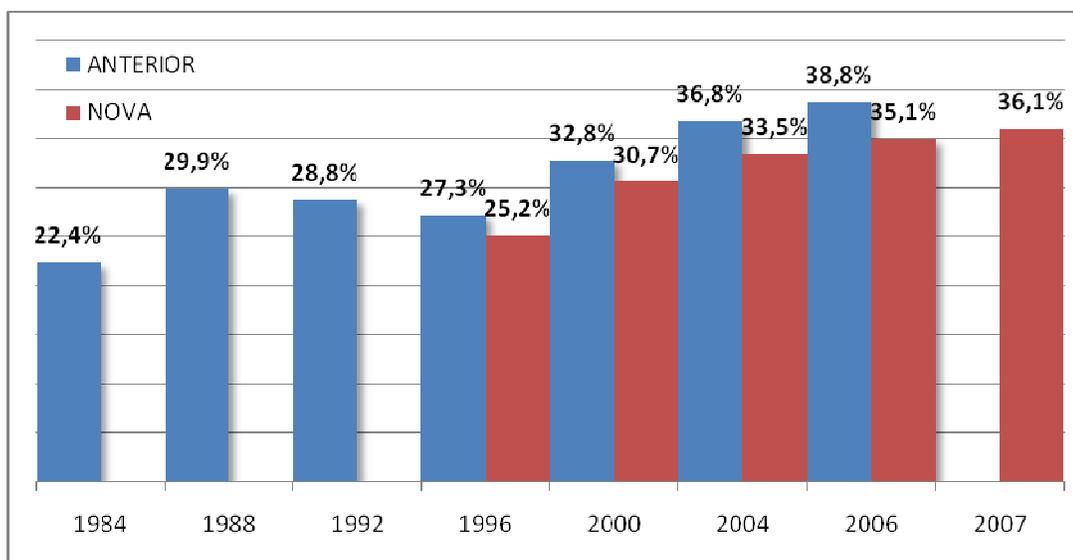


GRÁFICO 03. Aumento da carga tributária sobre o PIB¹ no Brasil, de acordo com as duas metodologias de mensuração do PIB

Fonte: IBPT (2008)

(1) Não há dados de mensuração do PIB na nova metodologia anteriores a 1996. Igualmente, o PIB 2007 não foi medido na metodologia antiga.

Por se estar se tratando de questões federativas, é oportuno investigar se este volumoso aumento de recursos tributários foi equanimemente distribuído entre as esferas federativas. A tabela

⁶¹ É importante ressaltar que, neste caso, está sendo feita a comparação da receita estadual em relação ao PIB pela metodologia antiga de mensuração. Na metodologia nova, a participação da arrecadação estadual, para o ano de 2006 seria de 9,08% e de 9,12% em 2007, uma vez que com a nova forma de se calcular o PIB há um aumento nominal deste e conseqüente redução percentual da carga tributária.

04 a seguir ilustra que a maior parte do aumento da receita obtida com o acréscimo da carga tributária se concentrou na União.

TABELA 04. Distribuição dos ganhos do aumento da carga tributária entre os entes da federação

Período		União	Estados	Municípios
Pós-Constituinte	1988-2003	53%	21%	25%
Pré-Real	1988-1993	28%	23%	49%
Pós-Real Imediato	1993-1998	46%	28%	26%
Pós-Crise Cambial	1998-2003	73%	16%	11%
Governo Lula	2002-2006	132%	- 24%	- 8%

Fonte: AFONSO (2004, p11) e IBPT (2008)

Com exceção do período imediatamente posterior ao Plano Real, quando a maior parcela do aumento da carga tributária destinou-se aos municípios, todos os demais momentos demonstrados concentraram ainda mais a receita em poder do Governo Federal.

Destaca-se a forte concentração durante o governo Lula, no qual em termos percentuais, o aumento da carga tributária foi toda ela destinada ao governo federal e, fez ainda reduzir as fatias proporcionais que cabiam aos estados (em maior parte) e aos municípios. Em outras palavras, o aumento da carga tributária total tem beneficiado muito mais o poder central do que os entes sub-nacionais:

Essa constatação é explicada por Afonso (2004, p.11) em função de que:

A política tributária do atual governo federal privilegia, em grau sem precedente anterior, a cobrança de contribuições sociais, que não são compartilhadas com outras esferas de governo, em detrimento da perda de importância relativa e absoluta, em valores constantes, da arrecadação dos impostos de renda e, sobretudo de produtos industrializados, repartidos através dos fundos de participação.

Para aprofundar o tema da relação entre as esferas de governo, é importante abordar a forma como é realizada a distribuição das receitas entre os entes federativos. As principais fontes de repasses intergovernamentais⁶² são:

Da União para os Estados: 21,5% do Imposto de Renda (IR) e do Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI), a título de Fundos de Participação dos Estados (FPE); 10% do IPI, distribuídos em função das exportações; e 21,75% da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE), específicos para infra-estrutura de transportes.

⁶² Ainda há repasses nada desprezíveis entre os entes federativos através de instrumentos como o FUNDEF (destinado ao ensino fundamental) e o Sistema Único de Saúde (SUS), porém a análise destes fundos extrapola os objetivos da dissertação.

Da União para os municípios: 22,5% do Imposto de Renda e do Imposto Sobre Produtos Industrializados, a título de Fundos de Participação dos Municípios (FPM); 7,25% da CIDE, específicos para infra-estrutura de transportes; e 50% do Imposto Territorial Rural (ITR).

Dos Estados para os municípios 25% do ICMS e 50% do Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA).

A União é notoriamente fornecedora de recursos; os estados tanto repassam quanto recebem (com pequeno saldo positivo) e os municípios praticamente só recebem recursos, quase nada repassando para os demais entes.

Os critérios para a distribuição dos recursos compartilhados são bastante controversos. Para o FPM ainda existe uma fórmula que destina 10% do total para as capitais (em relação direta com a população e relação inversa com a renda *per capita* dos estados); 86,4% para todos os outros municípios (por meio de uma equação que favorece os menos populosos) e 3,6% como cota adicional para municípios com mais de 156.216 habitantes.

Já com relação ao FPE, Afonso (2004, p.21) aponta que “nem há fórmula, mas uma tabela congelada com a divisão por estado, arbitrada politicamente logo após a promulgação da nova Constituição e frontalmente contrária a esta que prevê que uma lei estabeleça critérios de partilha”.

A idéia central do FPE era a de que este fundo servisse para reduzir as disparidades inter-regionais de renda. À primeira vista, se observado em escala macro, a impressão é a de que os recursos desse fundo estariam realmente destinados aos estados mais pobres, uma vez que 54% segue para as unidades da federação do Nordeste e 25% para as do Norte do país. Este foi um dos alicerces que fundamentaram o “pacto federativo” firmado durante as atividades da constituinte de 1988.

Ocorre que, feito esse primeiro filtro, com a destinação de quase 80% para o Norte / Nordeste, a partir daí foram adotados critérios que levam em conta a população e a área de cada estado dessas regiões, o que terminou por beneficiar alguns dos mais ricos do Nordeste brasileiro, como a Bahia e o Ceará, por exemplo, conformes está ilustrado na tabela 05, a seguir:

TABELA 05. Distribuição do Fundo de Participação dos Estados (2007). Valores líquidos em R\$⁶³

Ordem	UF	Valor do FPE	Ordem	UF	Valor do FPE
1	BA	3.007.695.019,92	15	PR	922.903.544,46
2	CE	2.348.519.358,02	16	GO	910.067.656,45
3	MA	2.310.523.849,36	17	RO	901.264.990,21
4	PE	2.208.733.017,34	18	AM	893.198.546,90
5	PA	1.956.432.596,53	19	RR	794.064.519,60
6	PB	1.532.912.313,77	20	RS	753.764.312,79
7	MG	1.425.871.891,64	21	MT	738.751.765,53
8	TO	1.389.220.790,11	22	RJ	489.012.120,33
9	PI	1.383.266.986,71	23	ES	480.145.434,59
10	RN	1.337.333.073,57	24	MS	426.369.146,21
11	AL	1.331.635.347,72	25	SC	409.660.084,90
12	SE	1.330.098.882,34	26	SP	320.096.956,55
13	AC	1.095.051.687,46	27	DF	220.930.919,51
14	AP	1.092.170.814,81		Total	32.009.695.627,33

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

Se o FPE deveria servir para prover recursos a estados com menor capacidade tributária própria, seria concebível o cumprimento de seu papel se a comparação fosse feita entre São Paulo e Amapá, pois no estado bandeirante a relação ICMS / FPE é de 201 vezes a favor do tributo estadual, enquanto que no Amapá a mesma relação é de 0,33. Assim, faz-se redistribuição fiscal quando o Amapá recebe do FPE um valor 3,5 vezes maior que o de São Paulo.

Entretanto, o princípio redistributivo do FPE entra em contradição quando se compara o Amapá com a Bahia. Em 2007, esse estado nordestino arrecadou mais de R\$ 8 bilhões com ICMS e recebeu aproximadamente R\$ 3 bilhões de FPE. Já o Amapá, arrecadou apenas R\$ 313 milhões de ICMS e recebeu do Fundo de Participação dos Estados R\$ 1 bilhão. Não atende aos critérios de redistribuição de recursos entre entes da federação desiguais que um estado como a Bahia, com tamanha capacidade arrecadatória, seja contemplado com tão vultosa soma de recursos que deveriam servir para reduzir disparidades regionais. Na mesma situação do Amapá, Roraima e Acre estão sendo aquinhoados com parcelas menores do que realmente fariam jus.

A contra-argumentação dos estados mais populosos volta-se para a receita *per capita* entre as unidades da federação. Se adotado este parâmetro de comparação, o Amapá parecerá o “primo rico” em relação ao Estado de São Paulo, situação exposta na tabela 06.

⁶³ Com dedução de 15% destinado ao FUNDEF

TABELA 06. Receita Disponível Total e *per capita* entre Amapá e São Paulo. 2006

	Amapá	São Paulo
Receita Disponível Total	1.747.484.291	84.244.168.337
População	587.311	39.827.570
Receita <i>per capita</i>	(a) 2.975,40	(b) 2.115,22
Relação AP / SP (a/b)	40,67%	

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. IBGE (2007)

Uma vez mais o argumento não procede por ocultar duas informações decisivas na análise: i) a relação entre gasto público e população é, de fato, diretamente proporcional, mas não com uma proporcionalidade linear. Em outras palavras, a necessidade de maiores dispêndios do poder público cresce em relação ao aumento da população em ritmos decrescentes. Assim, por exemplo, uma população de 2 milhões de habitantes necessitará de mais recursos que uma população de 500 mil, *mas não quatro vezes mais*; ii) além da constatação anterior, qualquer levantamento da necessidade de investimentos entre os estados, seja em percentual de coleta de esgoto, rodovias pavimentadas, leitos hospitalares por habitante, entre outros, demonstrará que as necessidades não são diretamente proporcionais à população dos estados.

A situação da repartição de receitas, então, acaba por manter as menores⁶⁴ unidades da federação na dependência de transferências voluntárias. Nesse caso, como o próprio nome diz, o repasse de recursos depende exclusivamente da boa vontade da União para os estados e municípios. Como aqui o critério é essencialmente político, as distorções são ainda maiores. Rui Affonso (1995, p.71) já denunciava em meados da década de 1990:

(...) as transferências negociadas têm sido objeto de muitas críticas devido à alta dose de arbítrio político que concedem à esfera de governo transferidora. De fato, os dados relativos a essas transferências em períodos recentes são eloqüentes. Em 1988, no governo Sarney, a maior parcela das transferências voluntárias (25%) destinaram-se ao Maranhão; e, em 1991, no governo Collor, o maior beneficiário foi o Estado de Alagoas (14% do total).

Além de não adotar critérios objetivos na alocação territorial das transferências, os repasses voluntários também são alvos de constantes fraudes com o dinheiro público, como no caso dos “anões do orçamento” ou no episódio que ficou conhecido como “operação sanguessugas”.⁶⁵

⁶⁴ Aqui “menores” referem-se ao volume de recursos disponível.

⁶⁵ O escândalo dos “anões do orçamento” ocorreu em 1993, quando membros da comissão de orçamento do Congresso Nacional direcionavam recursos para obras pré-acertadas com empreiteiros. O esquema dos “sanguessugas” foi desmantelado em 2006 pela Polícia Federal, e tratava de superfaturamento na compra de ambulâncias e equipamentos hospitalares, via alocação de recursos por alguns parlamentares a governos e prefeituras.

Uma análise nos valores percebidos a título de transferências voluntárias, pelo Amapá e por alguns outros estados da Amazônia, demonstra a ausência de uniformidade nos critérios e a adoção de motivações políticas na liberação, dispensando comentários à tabela 07.

TABELA 07. Transferências voluntárias para estados selecionados da Amazônia. (2000 – 2007. Valores em R\$ mil)

	AC	AP	AM	MA	RO	RR
2000	36.986	11.337	42.644	73.393	22.059	34.485
2001	84.983	33.976	52.219	113.211	71.717	48.734
2002	79.095	8.517	58.003	56.300	20.346	14.448
2003	83.636	20.945	68.169	64.266	46.371	13.817
2004	86.460	80.990	40.476	118.801	23.638	15.458
2005	132.324	35.257	68.701	97.179	27.749	30.917
2006	137.580	40.706	65.359	103.753	25.679	46.159
2007	71.132	9.800	28.503	91.110	15.471	4.749
Total	712.196	241.528	424.074	718.012	253.029	208.767

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

Essa é uma situação contrária aos fundamentos do federalismo porque acarreta a necessidade de alinhamento político entre o Governador e o Presidente da República, o que remonta ao mais arcaico clientelismo nas relações intergovernamentais, prática que não deveria ser usual em Estados contemporâneos.

No caso do Amapá, por ser um estado com receitas insuficientes para cumprir com suas necessidades, em especial para investimentos, a questão da apropriação dos recursos é um dos pontos em que a divisão federativa faz-se sentir como aprofundadora das disparidades entre as unidades da federação.

3.2.4. A federação e as especificidades de um estado como o Amapá

A formação e o desenvolvimento do federalismo no Brasil se deu de forma pragmática e reativa ao autoritarismo, ou seja, de maneira distinta de outras experiências, como a dos EUA, a dos países europeus e mesmo de alguns vizinhos latino-americanos, que se formaram de maneira mais progressiva. As especificidades na conformação deste federalismo “tupiniquim” alternaram momentos de centralização e descentralização, autonomia e dependência, conforme etapas do desenvolvimento sócio-político-econômico do país, com conseqüentes repercussões territoriais.

O processo de desenvolvimento do federalismo brasileiro ainda está em curso, pois as evidentes crises, tanto verticais quanto horizontais entre os entes federativos, atestam que não há ainda uma fórmula pacífica que atenda de maneira minimamente homogênea aos interesses da maioria.

Estas crises evoluíram em formatos e tipologias, acompanhando a maturação do federalismo nacional. Assim, sob o aspecto territorial evoluiu-se da pressão separatista da etapa de conformação do Brasil enquanto nação, para a pressão fragmentadora, hoje com menor ímpeto, mas ainda presente.

Quanto à questão política, ainda são fortes as pressões centralizadoras, pois existe um sentimento latente pela ampliação do domínio da representação política por parte de regiões que já o possuem majoritariamente e que concentram hegemonicamente o poder econômico.

Entretanto, é na questão econômico-fiscal que urgem as mais candentes reformas no federalismo nacional. Tanto sob o ponto de vista da guerra fiscal que os estados travam entre si, sem perceber que estão fazendo um jogo que interessa somente às grandes corporações, lesando o erário; tanto sob o ponto de vista da forte concentração dos recursos financeiros em poder da União e da redução relativa dos recursos em poder dos estados; ou mesmo dos critérios adotados para a partilha dos recursos, sejam voluntários ou constitucionais.

Sobretudo neste último aspecto, há uma evidente desvantagem de algumas unidades da federação, que se caracterizam por combinar as seguintes características: i) carência de capacidade tributária própria; ii) reduzida população relativa e iii) área geográfica proporcionalmente pequena. Essa combinação faz com que estados que deveriam receber parcelas mais significativas dos recursos compartilhados, acabem por aquinhoar uma menor fatia o que os obriga a sujeitarem-se necessariamente às transferências voluntárias como fonte para suprir suas carências de investimentos. Particularmente o Amapá se enquadra nesta caracterização.

O desafio mais complexo é que, se esses estados em desvantagem devem aumentar sua fatia, em contrapartida outros estados, que recebem recursos a mais, terão necessariamente que abrir mão de receitas. Obviamente esta não é uma prática corriqueira, o que demandaria pressão política. Porém, aqui a fórmula fica “circular”, uma vez que volta a necessidade de maior poder político de estados que não o possuem, o que reduz as chances de correções da anomalia federativa.

Por essa razão, a superação dessas questões exige um novo pacto federativo, calcado na responsabilidade de toda a federação por todos os entes. Assim, os desiguais devem ser tratados de forma desigual, propiciando possibilidades de virem a acelerar seu desenvolvimento e melhorar as condições de vida de sua população. Redistribuir responsabilidades aos entes, cobrar dinamismo econômico ou condições de infra-estrutura exige que se garantam as condições para isso.

4. MAGNITUDE DO ESTADO NO AMAPÁ: ASPECTOS HISTÓRICOS

O presente capítulo irá abordar momentos da história do Amapá, enfocando o papel desempenhado pelo Estado nestes marcos da trajetória amapaense. Seu objetivo será o de demonstrar a presença sempre protagonista do Estado na história e também o de introduzir ao estudo da mensuração estatal na socioeconomia local. Para efeitos expositivos, o capítulo foi dividido em três partes: i) Amapá pré-autonomia (do século XVI a 1943); ii) Amapá Território Federal (1943 – 1988) e iii) Amapá contemporâneo (1988 até os dias atuais).

4.1. AMAPÁ PRÉ-AUTONOMIA (SÉCULO XVI A 1943)⁶⁶

4.1.1. Gênese da presença institucional no espaço amapaense

A primeira importância deste espaço de terra situado ao norte do Rio Amazonas foi geopolítica. O Amapá localizava-se à esquerda do Tratado das Tordesilhas e pertencia a Espanha. Nesta condição, em 1544 o Rei Carlos V concedeu a Francisco Orellana todo o território no qual hoje se localiza o estado. Entretanto, o donatário galego não demonstrou interesse pela propriedade, pois sequer chegou a tomar posse do “Adelantado de Nueva Andaluzia” como tinham sido denominadas estas terras.

Os franceses tiveram diferente visão, uma vez que efetuaram diversas investidas na região, buscando expandir o território já ocupado no platô das guianas. A primeira, efetivada em 1605, foi capitaneada por Daniel de La Touche Sieur de La Ravardiere, estimulado por uma “concessão” do rei francês Enrique IV.⁶⁷ Esta invasão foi rechaçada pelos portugueses na campanha de consolidação geopolítica da Amazônia, a “expedição guarda-costas” que se iniciou no Maranhão, continuou com a construção do Forte do Presépio em Belém (1616) e expulsou os franceses do Amapá em 1635.

Nova investida gaulesa é levada a cabo em 1835 quando, aproveitando-se do enfraquecimento português com o movimento da cabanagem, tentou-se estender os domínios de sua área até o Rio Araguari. Esta contenda tornou-se o cerne da questão que iria se arrastar até o ano de 1900.

⁶⁶ Para maiores referências a este período histórico vide: Reis (1982); Santos (2001); Drummond (2007).

⁶⁷ Os reis da época cultivavam o hábito de concederem territórios que não lhe pertenciam como estratégia de ocupação e posse dessas áreas desabitadas.

Os franceses estavam invadindo território brasileiro, pois segundo o Tratado de Utrecht, firmado em 1713, o Rio Vicente Pinzón (atual Rio Oiapoque) seria o demarcador da separação dos territórios franceses e portugueses da América do Sul. A contestação defendia, convenientemente, que o Rio Araguari, localizado cerca de 400 km ao sul seria o dito limite. A solução provisória encontrada para a região foi o estabelecimento em 1841 de um governo bipartido entre a França e o Brasil e a definição do espaço como “Área do Contestado”. A motivação econômica da disputa era a ocorrência de jazidas de ouro nas regiões onde hoje estão localizados os atuais municípios do Amapá e de Calçoene.

Um dos episódios marcantes desta época foi a constituição da “República de Cunani”, uma ocorrência semelhante à experiência que Galvez tentaria implantar no Acre alguns anos depois. Em 1885, o francês Jules Gros proclamou, no vilarejo de Cunani e com o suposto apoio de 600 moradores do local, a “República da Guiana Independente”. A área da nova “nação” correspondia justamente ao território em disputa entre o Brasil e a França, mas sua sede ficava do outro lado do Atlântico, em Paris.

Jules Gros, segundo Reis (1982, p. 93), era um romancista que auferiu lucros vendendo comendas e honrarias de sua república, mas

(...) o Governo francês, ante ao escândalo que representava a façanha, a 2 de setembro de 1887, acabou com ela. Se o Ministério da República de Cunani funcionava em Paris e não em Cunani! Se em Cunani, na realidade nada havia que autorizasse o funcionamento de um governo local subordinado ao tal gabinete ou obedecendo a Jules Gros! Demais, o próprio Ministério, integrado por indivíduos estranhos à vida de Cunani, em breve estava em desacordo com Jules Gros, declarando-o, por fim, destituído da Presidência da República! A farsa, que ecoou na própria França provocando humor, não foi adiante.

Dessa forma, como bem descreve Reis no trecho anterior, a tentativa de implantação da República do Cunani acabou configurando-se como uma anedota internacional.

As tensões voltaram a se acirrar no final do século XIX com a descoberta de jazidas auríferas, na área do atual município de Calçoene. Com isso ocorreu uma sucessão de fundação de povoados franceses e a posterior proibição da exploração do garimpo por brasileiros. Esta situação levou a uma escalada das animosidades entre franceses e brasileiros, com conflitos localizados e dualidade de poder, culminando com a invasão e massacre francês à Vila do Espírito Santo do Amapá (hoje município de Amapá, no centro do Estado), em 1895.

A solução acabou sendo diplomática. Ambos os países concordaram em eleger o governo Suíço como árbitro da questão, na qual o defensor brasileiro foi o Barão do Rio Branco. Em 1º de dezembro de 1900 foi proclamada a decisão, conhecida como “Laudo *Suíço*”, que se converteu

em total reconhecimento da causa a favor do Brasil, mantendo a tradição brasileira de competência diplomática na solução de suas contendas internacionais.

Estas primeiras linhas da história da região na qual se localiza o estado do Amapá (que na época ainda pertencia ao Pará), demonstram que a ação do Estado foi determinante para a definição dos próprios limites da unidade da federação. A forte presença do aparelho estatal também se faria sentir em dois episódios da época: a construção da Fortaleza e o traslado de famílias de Marrocos, na África, para o município de Mazagão.

4.1.2. A Fortaleza de São José de Macapá

A visão estratégica lusitana acerca da importância da defesa e ocupação das colônias pode ser uma das razões que explicam o fato de a América portuguesa haver se mantido unificada, enquanto a América espanhola foi repartida em várias nações.

A região do Amapá, porém, era pouco povoada, muito distante dos principais centros da Colônia e de difícil acesso. Do ponto de vista econômico, já havia sido identificada ocorrência das “drogas do sertão” e do ouro, mas sua principal importância era mesmo geopolítica, por ser região fronteira e uma das portas de entrada do Rio Amazonas.

Ciente desta importância estratégica, uma das mais relevantes ações do Estado (no caso, a metrópole portuguesa), coerente com a política lusitana de construir fortificações no litoral brasileiro e em seus principais rios, foi o projeto de edificação no canal norte da foz do Amazonas de uma imponente fortificação, que atenderia a vários objetivos, como coibir a penetração de navios invasores no “Mar Dulce”; manter o elo de comunicação com outros fortes; servir de base militar para combater as tentativas de invasão pelo norte do Brasil e estimular o povoamento da região, objetivos assinalados por Couto (2003, p.68-69).

A partir dos trabalhos prévios de reconhecimento do terreno foi delineado o plano de construção de uma rede de fortificações que garantisse a soberania sobre as zonas estrategicamente vitais ou potencialmente mais conflituosas. Na região do Cabo do Norte foi erigida a Fortaleza de São José de Macapá, na margem esquerda do Rio Amazonas, destinada a assegurar a defesa face a possíveis ataques franceses.

A obra começou a ser construída em janeiro de 1764. Na edificação foi utilizada mão de obra escrava e indígena. As pedras foram transportadas de canoa desde o Rio Pedreiras (distante cerca de 50 km do local). As adversidades climáticas, a oscilação da determinação do apoio português ao projeto e as constantes endemias fizeram com que a construção transcorresse vagarosamente, sendo inaugurada, ainda inacabada, somente em 1782.

Não há registros de que a Fortaleza de São José de Macapá tenha sido atacada, pelo menos pelo Rio Amazonas. A edificação foi usada como prisão de escravos fugitivos no passado distante e, mais recentemente, como cárcere de dissidentes do regime militar.

A obra, imponente inclusive para os padrões atuais, é uma das evidências mais marcantes da presença do Estado no Amapá, no caso o governo da metrópole portuguesa, que a construiu com objetivos militares e geopolíticos. A ação do Estado direcionava-se para garantir a posse e assegurar a exploração econômica da região.

4.1.3. O traslado de Mazagão⁶⁸

No espaço amapaense foi desenhada uma insólita história de travessia de uma cidade da África para a Amazônia. A localidade de Mazagão africana, na antiga Mauritània, onde hoje é território marroquino foi uma das mais importantes feitorias de Portugal no litoral africano, instalada ainda no século XV e usada para o comércio de especiarias com as índias. Como os demais entrepostos portugueses na África, Mazagão também teve que enfrentar duras batalhas contra os mouros para manter-se sob domínio luso, mas que se tornou insustentável a partir de 1769, quando os portugueses admitiram a perda para os muçulmanos.

Organizou-se a retirada dos portugueses que viviam em Mazagão, das quais 340 famílias (mais de mil pessoas) foram transportadas para a cidade de Belém em 1770. Por iniciativa do Marquês de Pombal e encaminhamento do Governador do Pará, Ataíde Teive, já se estava providenciando a construção da nova Mazagão em território hoje amapaense, à margem esquerda do rio Mutuacá. Para a nova vila foram trasladadas 136 famílias de portugueses, além de 103 escravos em meados do ano de 1770.

A idéia de fazer a vila atravessar o oceano atendia às necessidades de povoação da margem esquerda do Amazonas, fato que, até então não se desenvolvera de forma espontânea, tornando a região vulnerável às investidas estrangeiras. Não se pode afirmar que Pombal tenha sido bem sucedido, uma vez que a Mazagão amazônica não prosperou como o esperado. A cidade foi vítima de epidemias tropicais, disputas internas e outras mazelas, levando a maioria dos pioneiros que sobreviveram às pragas e aos conflitos a abandonar a região. No entanto o episódio marca o papel do Estado nas origens da construção do espaço amapaense.

4.2. AMAPÁ TERRITÓRIO (1943 A 1988)

Neste período o Amapá já assume os seus primeiros instrumentos de autonomia, ainda que tutelada de perto pela União, pois é a sua fase “Território Federal”, na qual a presença do

⁶⁸ O mais importante estudo sobre o tema foi desenvolvido pelo francês Laurent Vidal (2005).

Estado faz-se sentir nos mais diversos aspectos da socioeconomia local. Será avaliada a magnitude do Estado nos seguintes episódios significativos para sua compreensão: i) fundação do Território Federal; ii) o projeto do manganês e iii) o complexo industrial do Jari.

4.2.1. A fundação do Território Federal

A criação de Territórios Federais no Brasil, por volta da década de 1950, obedecia a uma dinâmica de destinação de espaços brasileiros fronteiriços de reduzida densidade demográfica e cujas posses tenham sido obtidas em processos de tensão com países vizinhos. Para estes casos, a formatação “Território Federal”⁶⁹ era a que melhor atendia a vários interesses do governo central.

O primeiro desses interesses era o de defesa nacional. Todos os Territórios Federais criados em 1943 tinham uma história recente de disputa pelo espaço. *“A questão com a França resultou no Território Federal do Amapá; a questão com a Inglaterra, no Território Federal de Roraima; a questão com a Bolívia, nos Territórios Federais do Acre e de Rondônia, e a questão com a Argentina e a guerra com o Paraguai resultou nos Territórios Federais de Ponta Porã e Iguaçu”* (FREITAS 1991, p.21).

A análise de Freitas (1997, p. 36-46) demonstra contradições e dicotomias entre o discurso e prática do governo federal, mas no fundamental assume que a intenção era a de não correr o risco de deixar essas áreas submetidas à autonomia da repartição federativa usual dos demais estados da federação.

Outro objetivo da criação dos Territórios Federais seria o preenchimento do “vazio demográfico”, centralizando no poder executivo federal a responsabilidade pela ocupação, criação de infra-estrutura e desenvolvimento destas áreas longínquas, buscando ainda a redução das disparidades inter-regionais.

Para Porto (1998, p 64), havia um terceiro objetivo que seria *“a criação de condições jurídicas e econômicas para a reorganização do espaço brasileiro, numa tentativa de definir diretrizes que orientariam as atividades econômicas a serem desenvolvidas nestes espaços”*.

Quanto àqueles objetivos, pode-se afirmar que somente foi plenamente atingido o de consolidação fronteiriça, uma vez que ainda hoje há amplas áreas a serem povoadas, as condições de vida da população permanecem precárias e a infra-estrutura para o desenvolvimento econômico permanece bastante incipiente.

⁶⁹ Sobre o tema “Territórios Federais no Brasil” sugere-se a consulta a Freitas (1991); Temer (1976); Porto (2003) e Medeiros (1946 e 1944).

4.2.2. Interações entre o Estado e o empreendimento do manganês no Amapá⁷⁰

A partir de 1945 e durante aproximadamente cinco décadas a história sócio-econômica do Amapá foi marcada pelo projeto de mineração do manganês no município de Serra do Navio, o precursor dos “grandes projetos minerais” que se instalariam em diversos pontos da Amazônia durante a década de 1970-80. Aqui o tema será abordado no tocante às interações entre o Estado e o empreendimento do manganês no Amapá.

O manganês já havia sido constatado às margens do Rio Amapari em registros exploratórios datados de 1934 (DRUMMOND, 2007, p. 122). Mas foi quando o governador-interventor, Janary Gentil Nunes divulgou, no ano de 1945, que concederia uma premiação em dinheiro a quem trouxesse evidências de ocorrências minerais no Território Federal que o minério inseriu-se na história do Amapá. Mário Cruz, um caboclo da região, “*misto de comerciante, tirador de madeira e catador de ouro*” (LEAL, 1988, p.154) apareceu com algumas amostras de pedra brilhante, usadas como lastro em sua embarcação, que havia recolhido no mesmo rio Amapari. As pedras eram manganês de alto teor e, pela descoberta, Mário Cruz foi agraciado com uma casa em Macapá e um emprego vitalício na ICOMI, ofertados pela própria empresa (LEAL, 1988, p.155; DRUMMOND, 2007, 123).

Este foi um bom momento para a descoberta, pois com o período do pós-guerra acirravam-se as animosidades entre o ocidente e o leste europeu, o que levou ao embargo imposto pela URSS, na época maior exportador mundial de manganês, ao fornecimento do mineral para os EUA. Segundo a avaliação de Leal (1988, p. 156), como o manganês era matéria-prima estratégica da siderurgia militar, aos norte-americanos não cabiam alternativas a não ser buscar novas jazidas em países sob sua área de influência política. O Decreto que normatiza a exploração do manganês apresenta características *sui generis*. Na visão de Leal, (1988, p. 156):

Em 13 de setembro de 1946, do Decreto-lei 9.858 que qualifica a jazida como reserva nacional, abre a possibilidade de sua exploração privada e assegura ao Território Federal a participação nos proventos auferidos pelo manganês. Numa magnífica prova de rapidez burocrática, doze dias após a publicação deste decreto, um Edital do governo do Amapá convoca os interessados pelo arrendamento da jazida.

Entretanto, José Drummond não corrobora com a ironia de Leal e aponta que no caso, o Decreto inovava por garantir ao Território Federal, ou seja, ao setor público, a concessão para a prospecção e exploração do minério, em uma “*solução insólita na política das concessões minerais, na qual predominavam empresas privadas*” (DRUMMOND, 2007, p. 124).

⁷⁰ Para aprofundamento vide Drummond (2007); Leal (1988); Brito (1994) e Cunha (1962).

De posse da concessão, o Governo do Território convidou empresas interessadas a visitar a área a fim de exploração posterior às interessadas. Esta decisão do governo de Janary Nunes em passar à iniciativa privada a exploração da mina, quando detinha a concessão da lavra, ocasionou críticas de estudiosos do empreendimento⁷¹, por avaliarem que seria mais vantajoso ao Território Federal explorar diretamente (por meio de uma companhia estatal) a jazida de manganês. No entanto, para Drummond (2007, p. 125), desde o início, o governo do Território sequer levou em consideração esta possibilidade de extração do minério por empresa própria.

Do convite formulado à manifestação de interesse na mina, apenas três empresas participaram. Duas eram grandes transnacionais de mineração: a United States Steel e a Hanna Coal & Ore Corporation, além da ainda pequena desconhecida empresa de Minas Gerais, a ICOMI (Sociedade Brasileira de Indústria e Comércio de Ferro e Manganês⁷²), que acabou vencendo e desbancando a U.S. Steel Co., uma das maiores empresas do ramo. Para Leal (1988, p. 156) somente a associação da ICOMI com outra gigante do setor, a Bethlehem Steel pode explicar o fato, o que suscita suspeitas do pesquisador de formação de cartel entre esta e a U.S.Steel, que já dominava outras jazidas em solo brasileiro.

Já Drummond (2007, p. 126) não vê essas evidências, concluindo que o item preponderante na decisão do Conselho Nacional de Minas e Metalurgia (CNMM) favorável à ICOMI que, inclusive havia tomado sua decisão inicial pela empresa Hanna Co, se justificou pelo fato de que com a empresa mineira seria mais garantido o cumprimento legal de manutenção de 51% de seu capital sob controle de brasileiros natos.

Seria pouco provável que a ICOMI sozinha, pelo seu porte e incipiência, tivesse condições de tocar o empreendimento e, realmente, o fator⁷³ decisivo para que obtivesse êxito foi sua transformação em sociedade de capital aberto, o que propiciou à Bethlehem Steel o favorecimento e a possibilidade legal de compra da maioria das ações sem direito a voto, enquanto que a ICOMI mantinha menor quantidade de ações no total, mas tinha o controle formal da empresa, pois os seus títulos nominativos, que conferem direito de voto nas decisões, eram majoritários. Esta medida viabilizou a associação da ICOMI com a gigante mundial, segundo Drummond (2007, p. 132),

A ICOMI tirou vantagem de uma brecha da legislação mineral nacionalista para se associar a uma empresa estrangeira. A verdade é que essa legislação autorizava a participação **minoritária** de capitais estrangeiros em empreendimentos minerais, mas

⁷¹ Particularmente Leal (1988) e Cunha (1962),

⁷² Esta era sua denominação na época da visita inicial à área, em 1946. Depois de passar por algumas alterações seu nome ficou como “Indústria e Comércio de Minerais”.

⁷³ O empréstimo obtido junto ao EXIBANK também foi fundamental, mas este extrapola os limites desta dissertação, ainda que tenha sido conseguido com o aval do governo federal.

ninguém esperava que uma grande empresa aceitasse um *status* formalmente **minoritário** num empreendimento tão importante como o de Serra do Navio. Não obstante, essa associação ocorreu e virou anátema entre nacionalistas brasileiros até hoje. A ICOMI e Azevedo Antunes viraram os maiores exemplos do que os nacionalistas chamam hoje de “testas-de-ferro”.

Além das questões legais de implantação e de formas de associação ao capital forâneo, outro tema de profundas controvérsias se deu em torno dos contratos de concessão assinados entre a ICOMI e o Governo do Amapá, no período compreendido entre 1947 e 1953. Suas principais cláusulas definiram o prazo de 50 anos para a exploração do manganês; *royalty* de 4% do valor FOB das exportações para o governo do Território (com mais 1% caso a empresa não concordasse em reinvestir pelo menos 20% do lucro no Amapá) e atribuição de responsabilidade à empresa para com os custos de prospecção e de eventual construção da ferrovia, se esta fosse necessária⁷⁴.

Outra questão polêmica nas interações com o Estado é em relação aos *royalties*. Foram levantadas dúvidas sobre se o percentual estipulado de 4-5% sobre as receitas era o justo. Entre as críticas, a mais contundente partiu de Álvaro da Cunha que reverberou de forma mais intensa por ele ter sido colaborador próximo de Janary Nunes. Cunha (1962, p.103) avalia que o correto seria 15% (com mais 15% caso as exportações viessem a exceder o marco de 500 mil toneladas/ano). Além disso, Cunha também pondera se não teria sido melhor cobrar uma participação nos lucros da empresa.

José Drummond, cuja obra caracteriza-se por uma posição mais favorável ao empreendimento do que os demais autores, avalia que os *royalties* podem ser considerados baixos ou insuficientes, mas “*Serra do Navio foi aparentemente o primeiro empreendimento mineral no Brasil a pagá-lo*” (2007, p. 143). Quanto à alternativa de se cobrar pelo lucro, sua opinião é de que esta medida teria sido pior, pois em vários anos a ICOMI apresentou prejuízo como resultado.

Em 1957 começaram as exportações do minério, com aproximadamente 680 mil toneladas. Quarenta anos depois, em 31 de dezembro de 1997⁷⁵ a empresa alegou o esgotamento da jazida e iniciou o processo de abandono do projeto. Nesse período foram extraídas cerca de 52 milhões de toneladas do minério, o que gerou um faturamento bruto total para a empresa de US\$ 1,37 bilhões de dólares (que convertidos para dólares de 1994, alcançam a cifra de US\$ 3,0 bilhões) e *royalties* acumulados de US\$ 56,5 milhões (corrigidos para 1994 atingem o valor de US\$ 131,6), ou 4,12 % da receita total auferida⁷⁶.

⁷⁴ Que, de fato, mostrou ser a melhor opção de logística, tendo sido o item de infra-estrutura do empreendimento que exigiu maior soma de investimentos: US\$ 27 milhões segundo Drummond (2007, p. 156).

⁷⁵ Dez anos antes do previsto no contrato original.

⁷⁶ Fonte dos dados: Drummond (2007, p. 194, 214 e 218).

Outra questão que interessa ao objeto deste estudo é a da infra-estrutura necessária ao desenvolvimento do projeto, que envolve a discussão sobre a responsabilidade acerca da sua implementação, se esta cabe ao setor público ou ao setor privado. Em muitos dos grandes projetos da Amazônia, boa parte das críticas recai sobre o fato de o Estado propiciar a infra-estrutura necessária à acumulação privada, sem o retorno necessário em internalização de riquezas. No caso da ICOMI, praticamente toda a infra-estrutura foi desenvolvida pelo empreendedor privado, a saber: uma ferrovia, duas vilas residenciais, um porto, sistema de tratamento e distribuição de água, de energia elétrica, entre outros. Drummond (2007, p. 175) relaciona dezesseis itens de infra-estrutura adjacente ao projeto (excetuando-se a planta de produção), dos quais apenas um foi estruturado pelo setor público (o canal de navegação do braço norte da foz do Amazonas), sendo os demais realizados pela ICOMI.

Principalmente por conta desta infra-estrutura, o processo de encerramento das atividades da ICOMI foi conturbado. Segundo contrato de concessão, a infra-estrutura construída pela empresa seria repassada à União (pois à época o Amapá era Território Federal) ou seu “herdeiro”, no caso o Estado do Amapá⁷⁷. Esta questão permanece em debate, pois há controvérsias jurídicas sobre itens, direitos e destinatários do repasse.

Outro fato controverso é o passivo ambiental no qual surgiu a forte suspeita de contaminação pelo arsênio que era utilizado no processo de peletização do manganês. Exames realizados pela Universidade Federal do Pará (UFPA) em cerca de 100 pessoas residentes no bairro do Elesbão, no município de Santana, constataram a elevada presença de arsênio nos organismos daqueles moradores. No entanto, três meses depois, o Instituto Evandro Chagas (contratado pela ICOMI) fez exames mais detalhados, coletando sangue, fezes, urina e amostras de cabelo em 2.048 habitantes do Elesbão, não constatando a presença de arsênio nesta segunda análise. Houve críticas de ambos os lados, mas não chegou a ser realizado um terceiro exame que dirimisse a dúvida. Mesmo assim, a Secretaria de Meio Ambiente do Amapá aplicou duas multas à empresa que somam 52 milhões de reais pelo suposto acidente ambiental, autuações que estão sendo contestadas judicialmente.⁷⁸

A questão da exaustão da jazida e da viabilidade do minério extraído e ainda estocado no empreendimento será abordada na seção em que se tratará do momento contemporâneo de retomada de investimentos minerais no Amapá.

⁷⁷ Este aspecto é importante, pois revela dilemas territoriais entre entes federativos amapaenses, ao gerar contradições de interesses entre o município de Serra do Navio e o estado do Amapá.

⁷⁸ As informações sobre a questão da contaminação pelo arsênio foram obtidas na reportagem do observatório social, realizada por Marques Casara (2003).

A trajetória do empreendimento do manganês de Serra do Navio e de suas interações com o Estado é rica sob diversos aspectos: primeiramente, possibilita avaliar comparativamente como se construíram as relações público-privadas em meados do século passado e como estas se fazem na atualidade. As diferenças são profundas, abrangendo desde responsabilidades por elementos infra-estruturais até os padrões do contrato de exploração.

Outra importante discussão versa sobre o que se deve esperar de um empreendimento mineral com relação ao desenvolvimento global de determinada região. Por maior que seja o investimento em relação ao tamanho da economia local, a produção de *commodities* para exportação traz em si reduzido impacto multiplicador, se comparado com indústrias de transformação, por exemplo. Apesar da recorrente retórica de que estes projetos promovem o desenvolvimento econômico, contrapostas por críticas que desmerecem qualquer tipo de contribuição dos chamados “enclaves”, o debate que interessa é: qual o alcance em termos de desenvolvimento regional deste tipo de empreendimento e como fazer para potencializar sua agregação de valor local, em especial se levar em conta a magnitude do Estado em UFs como o Amapá.

Outro ponto relevante que a experiência pode revelar é a análise sobre a forma de atuação do Estado, enquanto poder público, no sentido de resguardar interesses coletivos que perpassam por aspectos sociais (saúde e educação), econômicos (maximização do potencial de desenvolvimento local), ambientais, tributários, entre outros.

Neste aspecto, abstraindo momentaneamente abordagens de valor sobre os resultados da intervenção estatal, ainda que o Estado fosse “menor” em termos absolutos do que o atual, as evidências demonstradas apontam no sentido de que era mais atuante, provavelmente pelo fato de que o momento histórico do país ostentava um Estado mais interventor e menos liberal.

Pode-se também inferir conclusões acerca de que esta maior capacidade relativa de atuação estatal entre as décadas de 1950 e 1980 se deva ao fato de que no Amapá o governo, por ser Território Federal, era uma estrutura direta do governo central o que lhe conferia maior poder de contrapor-se a empresas transnacionais do que se fosse um pequeno estado da periferia da federação brasileira.

Este tema voltará a ser abordado oportunamente. Por ora, será analisado um outro grande projeto que também apresente especificidades quanto à atuação do Estado: o projeto Jari.

4.2.3. O Estado e o Complexo Industrial do Jari⁷⁹

O Complexo Industrial do Jari, idealizado pelo milionário norte-americano Daniel Ludwig, estruturou-se nos limites entre o Pará e o Amapá a partir de finais da década de 1960 do século passado. Seu objetivo principal era a produção de celulose, a partir da plantação de espécies exóticas à região, como *gmelina*, *pinus* e *eucaliptus* por meio da substituição de aproximadamente 100 mil hectares de floresta nativa, que serviria para abastecer a fábrica de celulose.

Essa fábrica, assim como a plataforma de geração de energia elétrica, foi construída em Kure, no Japão, pela empresa IHI (Ishikawajima-Harima) a um custo de 269 milhões de dólares (LINS, 2001, p.186). Daquele estaleiro as plantas industriais foram transportadas por mar a uma distancia de 28,7 mil quilômetros até o porto de Munguba no rio Jari, façanha que, segundo Lins (2001, p.186-187),

(...) não teve similaridade na história da marinha mercante mundial. Somente uma empresa inglesa aceitou o desafio de fazer o transporte, com seus possantes rebocadores de 22 mil cavalos de potência, os maiores do mundo. A plataforma de força saiu de Kure no dia 1º de fevereiro de 1978 e chegou ao porto de Munguba no dia 25 de abril do mesmo ano; foram, portanto 87 dias de viagem. Nove dias depois da partida, no dia 10 de fevereiro saiu a plataforma de celulose (fábrica), tendo chegado à Jari em 4 de maio, seis dias após a chegada da plataforma de força.

Além da celulose, o projeto também previa a agropecuária (arroz e gado) e a extração de caulim e de bauxita. O investimento total do projeto foi estimado entre 750 milhões e 1 bilhão de dólares (PINTO, 1986, p.5).

De todos esses, somente os projetos de celulose e de caulim mostraram-se viáveis. Segundo Chelala (2003), a expectativa inicial era de produzir 750 toneladas por dia de celulose, tendo esta meta sido superada em 100 ton/dia. Igual sorte obteve o caulim, cuja meta inicial de produzir 400 mil toneladas por ano do minério, não só foi superada como duplicada quando em plena operação.

A questão do caulim, minério importante por sua utilização como branqueador de papel, merece destaque por envolver disputa fiscal entre dois estados. A lavra do minério e seu beneficiamento primário são realizados no Amapá, na localidade do morro do Felipe, município de Vitória do Jari, de onde é transportado por um mineroduto sob o rio Jari para o processamento em Almerim, no Pará. Com isso, há perdas de receitas e de geração de renda no estado no qual está localizada a jazida, o que tem levado a pressões no sentido de se obter compensações ao Amapá.

⁷⁹ Para estudos mais aprofundados sobre o tema: Lins (2001); Pinto (1986); Carneiro (1988); Garrido Filha (1980) e Sautchuk *et. al.*, (1979).

Daniel Ludwig abandonou o projeto no início da década de 1980, tendo passado-o para o grupo CAEMI, de Augusto Trajano de Azevedo Antunes, que já atuava no Amapá com a ICOMI. Este processo é assim analisado por Chelala (2003, p.74): *“A negociação para a saída de Ludwig do Jari envolveu uma intermediação do Banco do Brasil e do BNDES que, para cobrir as dívidas deixadas, disponibilizaram mais de 200 milhões de dólares, quantia essa, porém, insuficiente para sanear as finanças da empresa”*.

Atualmente o Complexo Industrial do Jari é comandado pelo Grupo Orsa, que adquiriu o empreendimento em 22 de dezembro de 1999, dos netos do empresário Augusto Antunes. Um dos problemas que o complexo enfrenta na atualidade é o de geração de energia, que poderia vir a ser resolvido com a construção da hidrelétrica de Santo Antonio, no rio Jari.

Do ponto de vista das interações com o Estado, o episódio é interessante por demonstrar, por um lado a ação governamental de apoio à instalação do empreendimento simultaneamente, por outro lado a omissão do mesmo aparato estatal em relação às externalidades sócio-ambientais negativas do complexo industrial.

Quanto à ação de apoio do Estado, Daniel Ludwig compreendia desde o início esta necessidade e em 1966, antes mesmo de tornar-se proprietário das terras do futuro projeto tinha estabelecido um importante encontro com o presidente da República, Marechal Castelo Branco e com os ministros da área econômica Otávio Bulhões e Roberto Campos (PINTO, 1986, p. 8).

No decorrer dos aproximadamente quinze anos de condução do complexo por Ludwig e mesmo depois, em sua fase nacional, o empreendimento contou com diversas formas de apoio do governo central e da administração estadual do Pará,⁸⁰ entre as quais se destacam, na avaliação de Pinto (1986, p.39-40): isenção de imposto de renda por um período de dez anos; o reconhecimento dos projetos florestal e de rizicultura como de alto interesse nacional; isenção de pagamento dos impostos de importação e sobre produtos industrializados; reconhecimento do projeto celulose também como de interesse nacional e inclusão do projeto Jari no programa “Befix” de estímulo às exportações e desoneração de impostos sobre a importação de toda unidade industrial. Como se percebe, essas modalidades de incentivos governamentais, como subsídios, isenções fiscais e reconhecimentos oficiais, são muito semelhantes das que o Estado tem adotado para os grandes projetos na Amazônia.

O mais importante dos apoios, entretanto, foram os sucessivos avais dos governos, os quais propiciaram a alavancagem de recursos externos junto a bancos internacionais. Contraditoriamente, esses mesmos empréstimos ocasionaram o colapso financeiro do complexo

⁸⁰ Recorde-se que à época, o Amapá era Território Federal e, como tal, submetido às decisões diretas de Brasília.

Jari, em parte por terem sido mal dimensionados e mal administrados, mas, sobretudo por haverem sido captados com cláusulas de taxas de juros flutuantes (com exceção do financiamento da planta industrial), que subiram vertiginosamente durante a década de 1970 (PINTO, 1986, p. 158-159).

Outra especificidade do Projeto Jari e de sua relação com o Estado é que o apoio nem sempre foi tão facilmente obtido como se imagina corriqueiramente. Aparentemente, os presidentes militares mantinham certa desconfiança em permitir a posse e o controle de uma área de 3,2 milhões de hectares em uma região tão estratégica quanto a Amazônia. Pinto (1986, p. 117-126), que em seu extenso trabalho investigativo identifica, sempre em tom de denúncia, as inúmeras relações obscuras de favorecimento do Estado ao projeto, não deixa de evidenciar que a legalização das terras sob seu domínio não foi pacífica nos diversos órgãos e escalões de governo, alternando momentos de apoio com outros de dificuldades.

A outra face do Estado em relação ao Complexo Industrial do Jari se fez notar pela omissão, para com os municípios de Laranjal do Jari e de Vitória do Jari, ambos situados na outra margem do rio, em território amapaense.

Denominados à época da instalação dos projetos respectivamente como “Beiradão” e “Beiradinho” são típicos modelos de agrupamentos urbanos desordenados que acompanham os grandes projetos. Para suporte ao empreendimento foi concebido um núcleo urbano exemplar, com toda a infra-estrutura e equipamentos que uma cidade necessita e com seus bairros e casas segregados hierarquicamente, que foi o caso da *company town* de Monte Dourado, no município de Almerim (PA). Como esta cidade planejada não comportava todas as pessoas atraídas pelo projeto, os trabalhadores informais, os comerciantes, pessoas envolvidas em atividades ilícitas (particularmente com a prostituição), todo um complexo de bares e boates, entre outros, acabaram agrupando-se naquelas localidades, do lado do Amapá, para explorar as externalidades econômicas geradas pelo projeto.

Beiradão e Beiradinho eram compostos de amontoados de palafitas sem abastecimento de água tratada, tratamento de esgoto, coleta de lixo, escola, delegacia de polícia, enfim, sem as mínimas evidências da presença do Estado. Apesar das tentativas, por parte da empresa, de conter a expansão dos aglomerados urbanos, o que ocorreu foi o contrário com o crescimento desordenado de ambos, que vieram a se constituir em municípios nos anos 1987 (Laranjal do Jari) e em 1994 (Vitória do Jari)⁸¹.

⁸¹ Laranjal do Jari foi criado pela Lei nº 7.639 de 17/12/1987 e Vitória do Jari pela Lei 0171 de 08/09/1994

As transformações em municípios e algumas intervenções do governo estadual levaram a instalação de equipamentos sociais em ambas as cidades, mas que, em virtude de sua origem e crescimento desordenado, ostentam indicadores sociais bastante reduzidos em comparação com os demais municípios do Amapá. Como exemplo, pode-se citar o índice de exclusão social⁸² que em Laranjal do Jari foi medido em 0,400 o que o situa na 3.223^a colocação do país, e em Vitória do Jari foi computado em 0,376 localizando-a em 3.529^o lugar no ranking nacional, que engloba 5.507 municípios.

Assim, um único empreendimento permitiu avaliar a ação deliberada de intervenção do Estado em garantir condições favoráveis ao desenvolvimento de um complexo, ao lado da omissão que este mesmo Estado relegou duas cidades, entregues ao livre jogo das forças de mercado.

4.3. AMAPÁ ESTADO (A PARTIR DE 1988)

Na fase contemporânea, a relação do Estado com a socioeconomia local foi investigada nos seguintes momentos representativos: i) a transformação em estado; ii) os regimes aduaneiros especiais; iii) os espaços de uso restrito e iv) o retorno do boom mineral.

4.3.1. A transformação em estado-membro da União

A Constituição Federal de 1988 transformou os antigos Territórios Federais de Roraima e do Amapá em estados, os quais viriam a ser instalados em 1990, quando foram eleitos os seus primeiros governadores. Essa transformação de condição de unidade da federação, de Território Federal para estado, concedeu autonomia política ao Amapá em relação à União, entretanto, Porto (2003, p. 177) avalia que:

Contudo, permaneceram alguns problemas, como o da grande dependência das Transferências da União, embora com queda relativa: as TLFU, que entre 1986 e 1988 representaram cerca de 75% da Receita Total e 30% do PIB estadual, chegam, ao final da década de 1990, a, respectivamente, cerca de 70% e de 24%. (...) A continuidade desta dependência é explicada pelos seguintes aspectos: atratividade reduzida para a vinda de novas empresas e sua manutenção no Amapá; a extensa área das Unidades de Conservação e reservas indígenas.

Há motivos suficientes para supor que o processo de independência política dos Territórios Federais esteja incluído no rol das medidas liberalizantes que estavam sendo adotadas no Brasil do final dos anos 1980, que assimilava as recomendações da doutrina neoliberal.

O Governo Federal enfrentava um crônico déficit orçamentário, o qual encontrava cada vez maior rigidez de financiamento e impactava de forma profunda nos elevados índices de

⁸² O índice de exclusão social foi desenvolvido por Márcio Pochmann e Ricardo Amorim, com base em indicadores sociais do censo de 2000, o que originou o “Atlas da Exclusão Social no Brasil” (POCHMANN; AMORIM, 2003).

inflação da época. Junto com a desregulamentação, desestatização, liberalização do comércio exterior, adoção de câmbio flutuante, típicas da cartilha neoliberal, havia também o item de equilíbrio macroeconômico do orçamento público, o qual passava necessariamente pela contenção dos gastos do governo. A retirada do orçamento da União das despesas dos Territórios Federais remanescentes corroborava com o esforço de economia dos gastos públicos, ainda que permanecessem elevadas as transferências de recursos e a União mantivesse sob sua responsabilidade a folha de pagamento dos funcionários do ex-Território.

Assim, é possível estabelecer uma interessante relação entre as modalidades hegemônicas em escala global de relação Estado-economia, com os episódios da criação do Território Federal do Amapá e com sua transformação em estado. Em 1943 estava disseminando-se mundialmente o modelo keynesiano de intervenção estatal, no qual a modalidade Território Federal encaixava-se perfeitamente, haja vista o poder de atuação do Estado. Em 1988-90, a modalidade dominante era o neoliberalismo, momento em que a União descarta-se de seus últimos Territórios Federais e entrega-lhes a autonomia, reduzindo assim os dispêndios para com essas regiões.

4.3.2. Os Regimes Aduaneiros Especiais no Amapá

Ao final da década de 1980 surgiu a idéia de se implantar no Brasil Regimes Aduaneiros Especiais (RAE) como forma de se acentuar o desenvolvimento de áreas específicas do país. Os RAEs foram concebidos em três formatos: I – Zona Franca, que conta com incentivos fiscais que possibilitam a industrialização e internalização dos produtos gerados, sendo Manaus o único exemplo no Brasil; II – Áreas de Livre Comércio, áreas nas quais a isenção fiscal cumpre a função de dinamizar o comércio, não permitindo a industrialização, como é o caso de Macapá e Santana e III - Zonas de Processamento de Exportação (ZPE)⁸³, nas quais se concede benefícios fiscais para a instalação de empresas cujos produtos sejam dirigidos ao mercado externo.

A Área de Livre Comércio de Macapá e Santana (ALCMS)⁸⁴ foi criada em 1991 pela Lei 8.387 de 30/12/1991, regulamentada em 1992 e instalada em 1993, abrangendo um polígono de 85 Km² nos municípios de Macapá e Santana. Dentro dos limites da área, as empresas instaladas gozam de isenções fiscais de IPI e Imposto de Importação, além de redução de ICMS na comercialização interna de produtos importados.

A ALCMS se apresentava como uma opção de competitividade para o recém criado estado-membro da União, que deixava de ser Território Federal, com a redução do fluxo

⁸³ As quais, apesar de criadas em 1988 pelo Decreto-Lei 2.452, de 29/07/1988, somente vieram a ser regulamentadas em 2007, por meio da Lei 11.508, de 20/07/2007. O tema “ZPE” será abordado um pouco mais adiante nesta dissertação.

⁸⁴ Sobre o tema vide Porto; Costa (1999), Porto (2003) e Chelala (2003).

financeiro que advinha do governo central e que ainda era fortemente dependente das exportações de manganês, centro das atividades econômicas do Amapá da época.

De fato, a instalação deste RAE estimulou o incipiente mercado local. Rapidamente, conforme se vê no gráfico 04, centenas de empresas cadastraram-se na SUFRAMA⁸⁵, incrementou-se o fluxo migratório⁸⁶ e o Amapá passou a disputar a preferência dos “sacoleiros”⁸⁷ provenientes do Pará e do Nordeste do país, que tinham menores custos vindo abastecer-se em Macapá e Santana, em comparação com Manaus ou com o Paraguai.

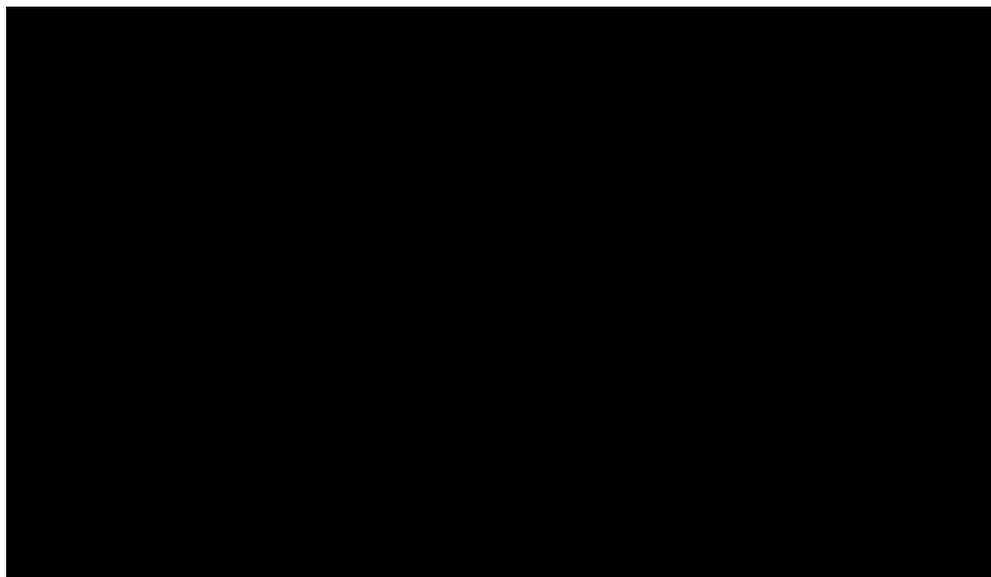


GRÁFICO 04. Total de empresas de importação nacional e estrangeira cadastradas e recadastradas na ALCMS (1992-98)
Fonte: PORTO & COSTA (1999)

O período áureo da ALCMS, porém, foi curto, pois desde o seu início enfrentou forte resistência oriunda de Manaus e também de São Paulo. Já em 1995 foram contingenciadas as cotas de importação das empresas (que após muita negociação acabou sendo fixada em US\$ 40 milhões por ano para Macapá e Santana). Além disso, a portaria 021 do Ministério da Fazenda (de 06.02.97) proibiu o retorno de viajantes em intervalos inferiores a um mês, atingindo diretamente os “sacoleiros”. Outro duro golpe foi o fim do regime de bandas cambiais e a adoção do câmbio flutuante em fevereiro de 1999, que praticamente duplicou, em Reais, o preço das mercadorias importadas e inviabilizou economicamente a grande maioria das lojas de importados da ALCMS.

⁸⁵ A Superintendência da Zona Franca de Manaus administradora de todas as ALC's criadas na Amazônia.

⁸⁶ Entre os censos demográficos de 1991 e 2000, o Amapá apresentou a maior taxa anual de crescimento populacional, de 5,68%, enquanto que a média nacional foi registrada em 1,63% (IBGE, censos de 1991 e 2000)

⁸⁷ Denominação conferida às pessoas que sobrevivem comprando produtos importados para revendê-los, quase sempre no mercado informal.

O gráfico 04 demonstra a queda na quantidade de empresas cadastradas, ano a ano, para atuar na importação de mercadorias estrangeiras, em contraste com o aumento das que passaram a trabalhar com mercadorias nacionais, vinda de outros estados.

Desde então, passou-se a articular no Congresso Nacional a transformação da ALCMS em Zona Franca. O primeiro destes foi o Projeto de Lei 4141/99, apresentado em junho de 1999 pelo senador José Sarney (PMDB-AP), concedendo benefícios fiscais iguais aos de Manaus para os seguintes itens, segundo os anais do Senado Federal:

As isenções fiscais previstas no caput deste artigo aplicar-se-ão aos bens elaborados com matérias-primas de origem regional, provenientes dos segmentos a seguir discriminados, observando-se a sustentabilidade ambiental da região:

I - animal;

II - vegetal;

III - mineral;

IV - agrosilvopastoril;

V - agroindustrial;

VI - biodiversidade;

VII - máquinas e implementos agrícolas;

VIII - cerâmicas e vidros. (BRASIL, 1999)

Inicialmente, o projeto contou com a resistência da bancada do Amazonas, que tentou obstaculizar o seu andamento, o que explica a morosidade de sua tramitação até o momento em que, em meados de 2002, o projeto recebeu uma emenda do Senador Arthur Virgílio (PSDB-AM), que estendeu os benefícios da nova Zona Franca a todos os estados da Amazônia Ocidental, inclusive o interior do Amazonas, deixando de fora, na Região Norte, só o estado do Pará, conforme apontou o jornalista Lucio Flávio Pinto (2004, p.5).

O projeto foi aprovado no Senado em 30 de outubro de 2002 e seguiu para a Câmara, no qual foi paralisado por uma forte campanha originada pelos parlamentares do Pará e pelo lobby industrial de São Paulo. Ao que tudo indica, este projeto não terá grandes chances de seguir adiante, uma vez que foi substituído por outro, o de N° 2105/2007.

Este Projeto de Lei, de iniciativa do Executivo Federal, substituiu uma Medida Provisória (MP 431/2007) que criou um regime tributário único para as mercadorias importadas do Paraguai, logo denominada de “MP dos sacoleiros”, porque beneficiava a compra e a internalização de mercadorias oriundas do país vizinho. Quando da sua tramitação na Câmara, o

Deputado Federal Sebastião Rocha (PDT-AP) coordenou a apresentação de um aditivo⁸⁸ ao citado PL 2105/2007, que resgatava e incluía os itens do PL 4141/99 que o Senador Sarney havia apresentado e que estava paralisado na Câmara. A diferença é que, neste caso, não houve a extrapolação da área de exceção aduaneira, pois se limitou à ampliação dos benefícios da ALCMS. O projeto foi aprovado na Câmara dos Deputados em 13 de março de 2008 e encontra-se em tramitação no Senado Federal

Caso venha a ser aprovado em definitivo, a ALCMS, que goza de benefícios fiscais somente para o comércio, será uma Zona Franca, que pode usar a isenção para a transformação industrial e internalização no mercado nacional. A maior controvérsia está no seu alcance, uma vez que o Projeto de Lei o restringe a produtos industrializados com insumos provenientes preponderantemente de matéria-prima local, cláusula inserida com o intuito de não ferir os interesses do Amazonas e de São Paulo.

Esta limitação tem um lado positivo que é o possível estímulo à agregação de valor a produtos oriundos das riquezas regionais, o que poderá gerar renda e incrementar setores já vocacionais da economia local.

O ponto negativo é que a medida poderá resultar inócua, pois o Amapá não sediará um pólo produtor de motocicletas, celulares, computadores e eletrodomésticos, como Manaus, uma vez que a matéria-prima destes produtos é toda importada.

Há também outro episódio envolvendo a implantação de Regimes Aduaneiros Especiais no Amapá, que é o caso da Zona de Processamento de Exportações (ZPE). As ZPEs foram criadas pelo Decreto-Lei 2.452, de 29/07/1988, e definem isenções de impostos e adoção de regime cambial diferenciado, visando desonerar as importações das empresas localizadas em seus limites, com o condicionante que a maior parte (definida em 80% do total) de sua produção destine-se ao mercado externo. Desde sua criação, já havia sido autorizado o funcionamento de 17 dessas zonas em diversas regiões do país, mas nenhuma delas chegou a ser efetivamente implantada, por falta de regulamentação, o que somente veio a ser sanado vinte anos depois, pela Lei 11.508, de 20 de julho de 2007.

O Governo do Amapá apresentou um projeto de criação de uma Zona de Processamento de Exportações denominada “ZPE do meio do Mundo”, que ocupará uma área de 1,8 mil

⁸⁸ Que também foi assinado por Fátima Pelaes (PMDB-AP), Evandro Milhomen (PCdoB-AP), Dalva Figueiredo (PT-AP), Jurandil Juarez (PMDB-AP), Lucenira Pimentel (PR-AP), Davi Alcolumbre (DEM-AP), além dos líderes de bloco Henrique Eduardo Alves (Líder do bloco PMDB,PSC, PTC) e Paulo Pereira da Silva(Líder do bloco PSB, PDT, PCDOB, PMN, PHS, PRB)

hectares a ser instalada entre os municípios de Macapá (1.200 ha) e de Santana (642 ha) (AMAPÁ, 2007a, p. 46). A proposta foi apresentada pelo Governador do Amapá, com o apoio do Senador José Sarney ao ministro de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Miguel Jorge em 17 de julho de 2007⁸⁹.

A proposta da ZPE no Amapá prevê um “projeto-âncora” que será implementado pela empresa Mineração e Metálicos S.A. (MMX), “que tem como objetivo integrar as atividades de mineração e beneficiamento mineral com a logística de transporte ferroviário e marítimo” (AMAPÁ 2007a, p. 45). A siderúrgica da MMX deverá ocupar aproximadamente 500 hectares da área total da “ZPE do meio do mundo” e se propõe a produzir 2 milhões de ton/ano de ferro gusa e 500 mil ton/ano de semi-acabados, usando como insumo o minério de ferro extraído da mina em Serra do Navio. Sobre os aspectos de interação Estado-economia relativos à questão mínero-siderúrgica, abordar-se-á com maior profundidade na seção que trata do retorno da atratividade do setor no Amapá.

A ALCMS, as articulações pela sua transformação em Zona Franca e a eminente implantação de uma ZPE em solo amapaense corroboram com a constatação de que o Estado indutor via incentivos fiscais, tem sido uma das formas mais marcantes de sua atuação na socioeconomia local e conseqüente manifestação de sua magnitude.

4.3.3. Áreas de uso restrito no Amapá

Outra das formas de expressão da presença do Estado no Amapá tem sido a criação de áreas de uso restrito: as Unidades de Conservação (federais e estaduais) e as Terras Indígenas, as quais correspondem a 73,74%⁹⁰ do território do estado, conforme se observa nas tabelas 08,09 e 10, a seguir:

⁸⁹ Segundo notícia veiculada na página oficial do Governo do Amapá, www.amapa.gov.br, em 18 de julho de 2007 (AMAPÁ, 2007b).

⁹⁰ A soma de todas as áreas restritas no Amapá corresponde a 10,6 milhões de hectares e a área total do estado é de 14,3 milhões de hectares

TABELA 08. Unidades de Conservação Federais no Amapá

Grupo	Denominação	Base legal	Área (ha)
Proteção Integral	Parque Nacional do Cabo Orange	Decreto Federal 84.913–15/07/1980	619.000,00
	Reserva Biológica do Lago Piratuba	Decretos Federais 84.914–16/07/1980 e 89.932–10/07/1984	357.000,00
	Estação Ecológica Maracá-Jipioca	Decreto Federal 86.062–02/06/1981	72.000,00
	Estação Ecológica do Jarí	Decretos Federais 87.092–12/04/1982 e 89.440–13/03/1984	90.000,00 ^a
	Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque	Decreto Federal s/n de 22/08/2002	3.867.000,00
Uso Sustentável	Floresta Nacional do Amapá	Decreto Lei Federal 97.630–10/04/1989	412.000,00
	Reserva Extrativista do Rio Cajari	Portaria 86–N/IBAMA, 06/08/1997	501.771,10
	Reserva Particular do Patrimônio Natural Retiro Paraíso	Portaria 54–N/IBAMA, 29/04/1998	46,75
	Reserva Particular do Patrimônio Natural REVECOM	Portaria 54–N/IBAMA, 24/08/1998	17,18
	Reserva Particular do Patrimônio Natural Seringal do Triunfo	Portaria 89–N, 10/07/1989	9.996,16
	Reserva Particular do Patrimônio Natural Retiro Boa Esperança	Portaria 120–N/IBAMA, 24/08/1998	43,01
	Reserva Particular do Patrimônio Natural Aldeia Ekinox	Portaria 91/IBAMA, 21/11/2000	10,87
TOTAL			5.928.885,07

a - A área total da unidade é de 227.126ha, sendo 30% em Laranjal do Jarí (AP) e 70% em Almerim (PA).

Fonte: Núcleo de Unidades de Conservação – NUC/IBAMA/AP, *apud* CHELALA, BARROS, 2007, p. 28

TABELA 09. Unidades de Conservação Estaduais no Amapá

Grupo	Denominação	Base legal	Área (ha)
Proteção Integral	Reserva Biológica do Parazinho	Decreto Territorial n. 05/1985, de 21/01/1985 ⁹¹ .	136,59
Uso Sustentável	Área de Proteção Ambiental da Fazendinha	Lei Estadual n. 873, de 31/12/2004.	111,32
	Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Rio Iratapuru	Lei Estadual 0392, de 11/12/1997.	806.184,00
	Área de Proteção Ambiental do Rio Curiaú	Lei n. 0431, de 15/09/1998.	21.676,00
	Floresta Estadual do Amapá	Lei Estadual n. 1028, de 12/07/2006.	2.639.068,00
Total			3.467.175,91

Fonte: SEMA/GEA *apud* CHELALA, BARROS, 2007, p. 29

⁹¹ Inicialmente a denominação desta UC foi de Parque Florestal do Amapá, criada pelo Decreto Territorial n. 30, de 24/10/1974. Na década de 80 foi transformada em Reserva Biológica da Fazendinha através do decreto Territorial n. 20, de 14/12/1984.

TABELA 10. Terras Indígenas no Amapá

Denominação	Povos	Área (hectares)
Uaçá	Galibi Marworno, Karipuna e Palikur	470.000,00
Juminã	Galibi Marworno e Karipuna	41.601,00
Galibi do Oiapoque	Galibi do Oiapoque e Karipuna	6.889,00
Waiãpi	Wajãpi	607.017,00
Parque Indígena de Tumucumaque	Aparai, Katxuana, Tiriyó, Wajãpi e Wayana	58.027,07 ^a
Total		1.183.534,07

(a) Dados referentes ao Estado do Amapá. A área total da TI Tumucumaque (Pará e Amapá) é de 3.071.067,88 ha. Fonte: MMA/IBAMA/AP-GEA/SEMA/AP *apud* CHELALA, BARROS, 2007, p. 30

A importância em se garantir áreas de proteção, de acordo com objetivos definidos de restrição de uso, seja por motivos ambientais de preservação, de manejo sustentável ou de garantia de condições de vida a nações indígenas, é incontestável e sequer pode ser considerado um fenômeno recente haja vista que as primeiras configurações datam de meados do século XIX.

Entretanto, constata-se um forte incremento de criação destas áreas a partir do último quartel do século XX, fato que também repercutiu amplamente no Brasil⁹², com a defesa de implantação dessas unidades restritas obedecendo a concepções ideológicas que se agrupam em correntes de pensamento (e ação) ambiental, as quais optam por diferentes modalidades de Unidades de Conservação, de acordo com essas matrizes de pensamento⁹³.

O Amapá, por manter uma parcela significativa de seu território não antropizada, particularmente de florestas nativas, revelou-se como um território propício para este movimento de ampliação de áreas de uso restrito, tanto que todas as unidades de conservação do Amapá foram criadas a partir de 1980, sendo que 74% (7,8 milhões de hectares) após a década de 1990, conforme pode ser constatado nas tabelas 08, 09 e 10).

A mais importante destas unidades em solo amapaense é o Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque, criado por Decreto Presidencial em 22 de agosto de 2002, às vésperas da realização da Conferência Rio+10 em Johannesburgo (África do Sul). Era, na época, a maior unidade de conservação de florestas tropicais do planeta, fato propagado naquele encontro como grande trunfo do governo Fernando Henrique Cardoso em matéria de preservação da biodiversidade, assim descritos por Chelala (2003, p. 79):

⁹² Vide Rylands (2005); Costa (2007) e Medeiros (2006).

⁹³ Vide Diegues (1997) e Chagas (2008).

Com 3,8 milhões de hectares, o Parque do Tumucumaque localiza-se no Escudo da Guiana e abrange 26,5% do território amapaense. Nesse arranjo territorial, vários municípios amapaenses tiveram áreas cedidas para a formação do Parque. O município de Oiapoque cedeu 39% de sua área, Pedra Branca do Amapari cedeu 35%, Calçoene 29%. Os municípios que mais perderam terras foram Laranjal do Jari, que cedeu 53%, e Serra do Navio, com 72%.

O parque foi criado com minguidas discussões com a comunidade afetada pela intervenção. Na verdade, a sociedade local foi surpreendida pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, que chegou a afirmar que “*não consideraria aqueles que o obstaculizassem, pois a ele caberia o poder da caneta*” (CHELALA, 2003, p. 80)

A imposição do Parque foi uma das maiores expressões do peso do Estado no Amapá, que convive com parte significativa de sua área geográfica impedida para atividades econômicas o que estimula, inclusive, o processo de urbanização acelerada e desordenada do estado, que já ultrapassava 89% em 2000 (IBGE, Censo Demográfico 2000), uma vez que restringe o uso e ocupação do espaço rural.

Este aspecto é agravado pelo fato de que a maioria destas unidades obedece ao modelo de proteção integral, que somam 6,2 milhões de hectares (58,4% do total no Amapá), nas quais há a proibição legal de quaisquer modalidades de uso econômico direto, segundo a legislação que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC):

Art. 7º As unidades de conservação integrantes do SNUC dividem-se em dois grupos, com características específicas:

I - Unidades de Proteção Integral;

II - Unidades de Uso Sustentável.

§ 1º O objetivo básico das Unidades de Proteção Integral é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos nesta Lei. (BRASIL, 2000, *grifos nossos*)

A presença do Estado determinando restrições ao uso do território faz-se sentir de maneira bem mais intensa no Amapá do que em outros estados, mesmo os localizados na região amazônica, que apresentam “apenas” 33% de suas áreas submetidas a alguma modalidade de restrição de uso (MEDEIROS, 2006; COSTA, 2007), proporcionalmente, menos da metade do território amapaense impedido, que atinge aproximadamente 74% entre unidades de conservação e terras indígenas.

4.3.4. Retorno do *boom* mineral

Desde 2004, o Amapá vem retornando a uma de suas vocações: a exploração mineral. Atividade essa que havia perdido participação percentual na economia local desde o encerramento das atividades da ICOMI em 1997. A tabela 11 e o gráfico 05 evidenciam este movimento, ao demonstrar a evolução das receitas com exportação de produtos minerais do Amapá.

TABELA 11. Exportações de produtos minerais do Amapá.
(1993-2007. Valores em US\$ correntes - FOB)

Anos	Valor (US\$)	Percentual sobre o total
1993	25.253.374	65,5%
1994	20.483.647	47,0%
1995	20.788.308	44,7%
1996	13.025.307	27,3%
1997	21.063.571	39,8%
1998	9.450.646	18,5%
1999	12.661.809	26,4%
2000	11.741.453	32,6%
2001	11.033.956	36,2%
2002	3.052.694	18,7%
2003	314.637	1,6%
2004	3.755.822	8,0%
2005	33.934.132	44,4%
2006	78.809.023	61,6%
2007	80.727.277	63,1%

FONTE: SECEX/MDIC; Porto (2003) e Drummond (2007)

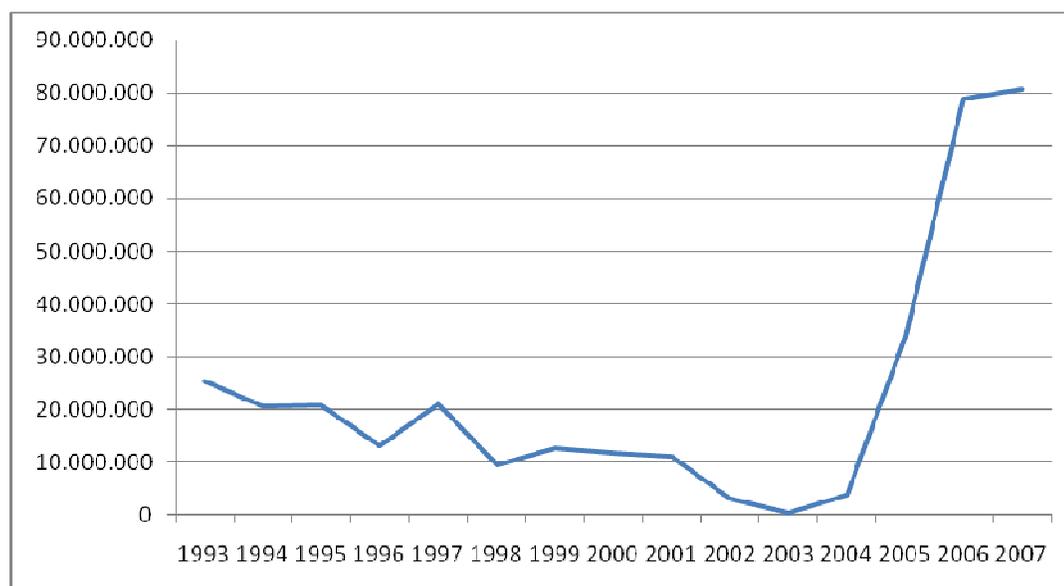


GRÁFICO 05. Evolução das receitas de exportações de minérios no Amapá. (1993-2007. Valores em US\$ 1.00)

FONTE: SECEX/MDIC; Porto (2003) e Drummond (2007)

Constata-se que o valor exportado em dólares apresenta trajetória descendente até ano de 2003, quando as exportações de minérios atingiram o piso histórico de apenas US\$ 300 mil. A

partir de 2004 a tendência da curva passa a ser acentuadamente positiva, chegando a alcançar o volume exportado de aproximadamente US\$ 80 milhões nos anos de 2006 e 2007. Há motivos para prever um aumento ainda maior deste volume, a partir do fato de que os embarques de minério de ferro da MMX - Anglo American⁹⁴ devem se tornar rotineiros a partir do segundo semestre de 2008, cujo primeiro embarque foi realizado em dezembro de 2007⁹⁵.

A causa primordial desta inversão de tendência foi o incremento da demanda mundial por *commodities* em geral e minerais em particular, elevando as cotações internacionais e tornando viáveis produtos que, até então, não apresentavam rentabilidade econômica, como é o caso do manganês, cuja curva das exportações apresenta características interessantes, ilustradas no gráfico 06:

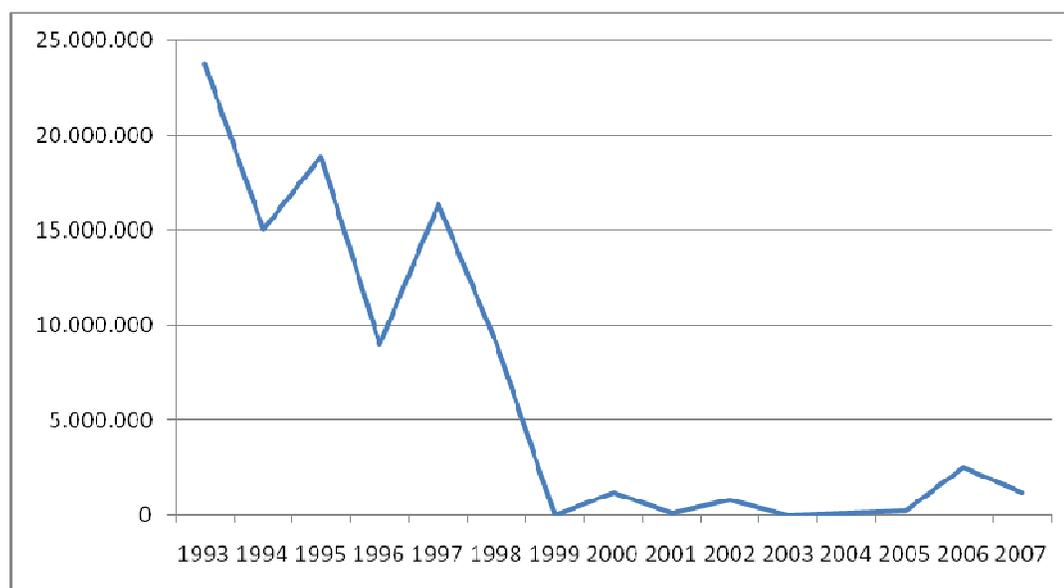


GRÁFICO 06. Evolução das receitas de exportação de manganês do Amapá. (1993-2007. Valores em US\$ 1,00)
 FONTE: SECEX/MDIC; Porto (2003) e Drummond (2007)

Após reduzir vertiginosamente o valor exportado de manganês, entre 1993 e 1999, ano em que não houve nenhuma receita de exportação do minério (assim como em 2003), a partir de uma tímida reação em 2004, sua venda para o exterior recupera-se com maior vigor no período compreendido entre os anos de 2005 e 2007, embora os valores sejam pequenos se comparados com a fase vivida no início da década de 1990.

⁹⁴ A empresa MMX vendeu a sua participação majoritária nas minas do Amapá para a empresa “Anglo American”, em um negócio que envolveu US\$ 5,5 bilhões, anunciado pela empresa em 17 de janeiro de 2008. fonte www.mmx.com.br

⁹⁵ O primeiro carregamento de minério de ferro foi de 44 mil toneladas, destinados ao Bahrain, no Golfo Pérsico, em 31 de dezembro de 2007; fonte www.mmx.com.br

Não obstante à verificação anterior, o comportamento das exportações do manganês do Amapá é representativo quando se leva em conta que já não há mais extração do minério em Serra do Navio e que o produto que está sendo comercializado é o estoque de baixo teor, já retirado e não exportado em anos anteriores, uma vez que o preço internacional não era viável.

A causa para o fenômeno foi a forte reação do preço do minério de manganês, que atingiu a cotação de US\$95 por tonelada em 2007, contra o piso mínimo de US\$45 no ano de 2000, uma evolução de 111% no período⁹⁶. Os demais recursos minerais abundantes no Amapá também tiveram seus preços elevados no mercado internacional. Como exemplo pode-se citar que, no período entre 2003 e 2008, o minério de ferro elevou-se 190% e o ouro 130%⁹⁷. O gráfico 07, extraído da sinopse internacional de economia publicada pelo BNDES, permite observar que este comportamento nos preços é global e atinge a todas as *commodities*, em especial as que são instrumento desta análise.

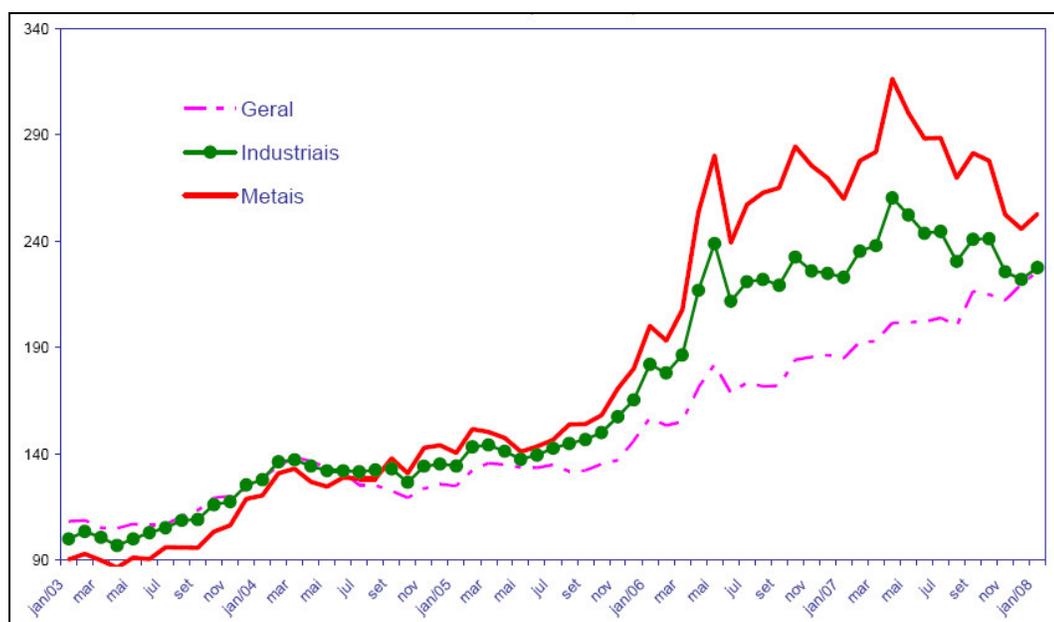


GRÁFICO 07. Evolução do preço das commodities no mercado mundial. (índice *the economist* 1990=100)
 FONTE: BNDES, 2008

Há elementos, então, para se inferir que o processo globalizado de valorização das *commodities* tenha sido o responsável por tornar factível a venda do manganês estocado na antiga

⁹⁶ Dados obtidos no informe da Companhia Vale do Rio Doce, relativo ao segundo trimestre de 2007 (disponível em www.cvr.com.br) e no Balanço Mineral Brasileiro 2001 (disponível em www.dnpm.gov.br)

⁹⁷ Revista Veja, edição 2049 de 27 de fevereiro de 2008.

mina da ICOMI⁹⁸ e também por atrair vultosos investimentos para a produção do ouro com a MPBA e do minério de ferro com a MMX- Anglo American.

A atuação do Estado em relação ao retorno do *boom* mineral no Amapá tem sido contraditória e, aparentemente, sem a compreensão plena do que representa o atual ciclo de alta das *commodities* e qual o papel a ser por ele desempenhado. Serão analisados alguns aspectos desta interação no tocante à questão mineral.

O primeiro diz respeito à atuação do Estado em relação aos núcleos urbanos dos municípios nos quais há a ocorrência mineral: Serra do Navio e Pedra Branca do Amapari. São duas cidades vizinhas, com histórias diferenciadas entre si, pois enquanto Serra do Navio nasceu como vila de funcionários da ICOMI durante a fase de instalação do complexo, Pedra Branca surgiu e cresceu às margens da ferrovia que transportava o minério e também em função de extrativismo, garimpo e agricultura rudimentar, ou seja, um município mais típico da Amazônia periférica.

Com a recente chegada das empresas de mineração, os núcleos urbanos de ambos os municípios estão passando por uma profunda desorganização de sua estrutura e por forte pressão sobre os equipamentos sociais. A tabela 12 consegue captar parcialmente alguns desses aspectos.

TABELA 12. Dados demográficos: municípios de Pedra Branca do Amapari e Serra do Navio

	População			Taxa de crescimento anual entre 1991 e 2000	Taxa de crescimento anual entre 2000 e 2007
	1991	2000	2007		
Estado	289.397	477.032	563.538	5,8%	2,4%
Pedra Branca	2.383	4.009	7.333	11,3%	9,0%
Serra do Navio	1.958	3.293	3.769	5,7%	1,9%
Total Agregado	4.341	7.302	11.102	7,3%	6,2%

Fontes: IBGE. Censos 1991 e 2000. Contagem Populacional 2007

Ainda que a estatística oficial tenha sido mais eficaz em captar o crescimento populacional em Pedra Branca do Amapari do que em Serra do Navio, talvez por este ser um município com características de “dormitório”, no qual parte da população passa apenas a semana útil em seus limites, fica claro que a taxa acumulada de crescimento acima de 6% ao ano é excessivamente elevada.

⁹⁸ A ICOMI foi adquirida pela empresa “Tocantins Mineração” em setembro de 2004. Quando da conclusão desta dissertação a empresa estava enfrentando disputas internas pelo seu controle. (JORNAL DO DIA, 18.03.2008)

Demais evidências das áreas da educação, saúde, saneamento, violência, habitação, se bem que ainda não registradas e consolidadas em dados oficiais, alertam para a necessidade de intervenção do Estado, neste caso dos governos estadual e federal, em auxílio aos governos municipais. Esta conclusão origina-se de visitas de campo⁹⁹ nas quais observou-se empiricamente a omissão do Estado em atuar no sentido de minimização do impacto socioeconômico dos empreendimentos que estão em fase de instalação naqueles municípios

Outro ponto que merece atenção, em função de ser contemplado pelo objeto de estudo desta pesquisa, foi a edição do Decreto do governo estadual 2434, de 14 de agosto de 2006 que “dispõe sobre a concessão de redução na base de cálculo e isenção do ICMS nas saídas internas de mercadorias”, as quais estão descritas, no artigo 1º como produtos alimentícios em geral, mas que em seu artigo 2º é dedicado à renúncia fiscal do ouro:

art. 2º. Fica reduzida em 41,67% (quarenta e um inteiros e sessenta e sete centésimos por cento) a base de cálculo do ICMS nas saídas internas de ouro, em estado bruto, na operação em que deixar de se ativo financeiro ou instrumento cambial (AMAPÀ, 2006a)

O Decreto foi contestado pelo Ministério Público por meio da “Ação Civil Pública”, que alega sua inconstitucionalidade e ilegalidade conforme o trecho do instrumento a seguir,

A redução contida no Decreto se constitui em uma violação aos direitos da sociedade amapaense e mais que isso, implica em um grave prejuízo ao patrimônio público. A pretendida exclusão do crédito tributário passou a ter efeitos concretos e imediatos, o que implica em prejuízos crescentes para a população local e mesmo para que o Estado possa fazer frente aos impactos sociais, ambientais e econômicos ocasionados pelo crescimento da região sob influência dos empreendimentos de exploração comercial. Implicou em uma exclusão indevida do crédito tributário, pois atenta contra a legalidade, a moralidade, a razoabilidade e o interesse público. (AMAPÀ, 2006b)

A Ação obteve a “tutela antecipada” exclusivamente no que concerne ao art. 2º que trata da renúncia fiscal em relação ao ouro, fazendo cessar seus efeitos imediatos e aguarda julgamento definitivo do mérito, o que, na avaliação pessoal do Promotor Público Marcelo Moreira, autor da peça, há grandes chances de obter a suspensão definitiva de seus efeitos, quando do julgamento do mérito.¹⁰⁰

O Decreto editado pelo governo estadual é contestável legalmente, mas a alteração de alíquotas do ICMS tem sido uma medida de uso contumaz pelos estados, estando nelas a origem da “guerra fiscal” já tratada neste estudo. Sem pretender abordar o aspecto jurídico da questão, a adoção da redução da base de cálculo carece de elementos que permitam afirmar sua eficácia em atingir aos objetivos propostos, quais sejam: o estímulo à atividade produtiva e geração de renda

⁹⁹ Durante a elaboração da dissertação foram realizadas três visitas aos municípios em voga: novembro de 2006, outubro e novembro de 2007.

¹⁰⁰ Conforme depoimento colhido em 05 de maio de 2008.

local. A data da edição do Decreto é bem posterior ao início das operações da MPBA, que entrou oficialmente em atividades de produção de ouro em 25 de outubro de 2005¹⁰¹, exatamente dez meses antes do Decreto. Assim, a renúncia fiscal não atuaria para atrair investimentos, mas para favorecer o que já está instalado.

Por outro lado, como a maior parte da produção do ouro é destinada à exportação que já é desonerada do ICMS, o que reduz sua eficácia apenas à parcela da produção que é dirigida ao mercado interno, não devendo representar uma redução de custo tão significativa. Essas duas razões levam a suspeitar que o Decreto 2434/2006 não venha a ter efeito prático palpável, se vir a fazer valer seus efeitos.

Há ainda o aspecto anteriormente abordado nesta dissertação, que diz respeito à ZPE em fase de aprovação no MDIC e que representa uma relevante intervenção do Estado em relação ao atual ciclo mineral no Amapá. Para não repetir as avaliações sobre o tema tratadas na seção anterior, a análise será concentrada nesta interação entre o Estado, que atua como indutor utilizando o subsídio indireto do benefício fiscal; e o setor privado que obtém vantagens adicionais de custo em comparação com as condições de livre atuação das leis de mercado.

Neste caso em particular, aparenta-se evidente o favorecimento a uma empresa siderúrgica que já está atuando em áreas co-relatas¹⁰² no território amapaense. No entanto, sabe-se que a produção apenas de minério de ferro, por restringir-se à condição de *commodity*, apresenta possibilidades limitadas de geração de renda em escala regional, particularmente se comparada com o incremento à atividade econômica que uma planta siderúrgica propiciaria ao Amapá, conforme bem observa Drummond (2007, p. 276 e 252) em relação ao manganês, o que se aplica perfeitamente ao caso do minério de ferro.

Tenha-se consciência de que a produção de certas commodities – tal como o minério de manganês – não se presta para iniciar ou sustentar processo de diversificação produtiva e de desenvolvimento, por causa de seu caráter biofísico e/ou de seus usos industriais. (...) A **única** indústria capaz de transformar o manganês local e de criar conexões produtivas múltiplas necessárias ao desenvolvimento seria uma **usina siderúrgica** de médio ou grande porte. (*grifos do autor*)

A produção siderúrgica, além de garantir maior geração de renda, empregos, tributos, diversificação produtiva, encadeamento de produção a montante e a jusante da planta industrial, tem também a vantagem de estar mais protegida de uma queda internacional dos preços, quando

¹⁰¹ Revista Brasil Mineral on line, n 230 de 04/11/2005

¹⁰² Além dos negócios na siderúrgica, a MMX mantém participação na produção do minério de ferro, administra a ferrovia do Amapá que transportará o minério (tanto para a exportação quanto para a siderurgia), está construindo um porto em Santana e tem investimento na geração de energia elétrica. (www.mmx.com.br).

vir a se confirmar a tendência reducionista das cotações de produtos primários, teorizada pela “lei de deterioração dos termos de intercâmbio”.¹⁰³

Esta questão deve realmente ser objeto de preocupação, mantida a concepção de que o atual ciclo mineral no Amapá depende da alta de preços internacionais. Em visita à sede da empresa MPBA em 09 de novembro de 2006, o diretor Adolfo Carvalho informou em depoimento que há estes fortes condicionantes:

O custo de produção da *onça troy* do ouro em Pedra Branca do Amapari é US\$ 420, o que exige que a cotação internacional do produto esteja acima de US\$ 500. A cotação atual está situada em torno de US\$ 750¹⁰⁴, mas em 2005 este preço internacional estava situada em torno de US\$ 250.

Diante da constatação e vislumbrando uma dinâmica semelhante que poderia ocorrer se a produção estivesse limitada ao minério bruto de ferro, pode-se inferir que, com uma matriz produtiva integrada mina de ferro, ferrovia, siderúrgica e porto, unida pelos benefícios fiscais descritos e ainda pela proximidade física do Amapá com os destinos finais, há fortes evidências de que se mantenha a competitividade desta cadeia produtiva do futuro complexo minero-siderúrgico amapaense, uma vez que as condições aparentam ser bastante favoráveis.

Os aspectos analisados nesta seção sobre as formas de intervenção do Estado em relação ao momento de retomada de investimentos minerais e a possibilidade de implantação de usinas siderúrgicas no Amapá não contemplam todas as abordagens sobre o assunto. Por exemplo, não foi investigada a controvérsia acerca da implantação e desativação em um curto período de dois anos (entre 2005 e 2007) da empresa “Sólida Siderúrgica”, a qual foi marcada por controvérsias entre os empreendedores e o Estado; tampouco se abordou a questão da infra-estrutura energética e de logística no Amapá, a qual pode inviabilizar investimentos do atual ciclo minero-siderúrgico; bem como a questão ambiental que envolve os empreendimentos. O não tratamento destes temas e a escolha dos que foram abordados obedeceu ao critério de serem representativos de uma das muitas características básicas que se pretendeu demonstrar.

Tratou-se da constatação de que o Estado (em todas as suas esferas) não compreendeu plenamente a importância do momento de alta de preços internacionais e a necessidade de potencializar as vantagens – momentâneas – que o Amapá atravessa. Por essa ausência de compreensão, age de forma errática, ora sendo omissa (no caso dos municípios abandonados); ora excessivamente benevolente em medida aparentemente inócua (com o Decreto ineficaz) e ora acertando, mesmo que involuntariamente na potencialização dessas vantagens (com a ZPE).

¹⁰³ Ver item 2.2.2.2 “Protecionismo” desta dissertação.

¹⁰⁴ O depoimento foi colhido em novembro de 2006. Em 13 de março de 2008, esta cotação atingiu a marca histórica de US\$ 1,000, em torno da qual tem se mantido desde então. Fonte: O Globo *on line* 13 de março de 2008

Finalizando, neste capítulo objetivou-se investigar, sob uma perspectiva histórica, a interação entre Estado e socioeconomia no Amapá em três fases históricas (pré-autonomia; Território Federal e estado), com análise de episódios selecionados. As categorias, evidências e elementos demonstrados permitem afirmar que a formação econômico-social do Amapá foi esculpida no decorrer dos anos de sua trajetória por marcantes intervenções do Estado.

Se esta intervenção protagonista é um fato onipresente na história, qual é o “tamanho” do Estado no Amapá, em comparação com as demais unidades da federação? A resposta a este questionamento está contida na mensuração quantitativa e comparativa da magnitude do Estado na socioeconomia do Amapá, tratada no capítulo seguinte.

5. MENSURAÇÃO COMPARATIVA DA MAGNITUDE DO ESTADO

O Estado é uma instituição dotada de múltiplas configurações de atuação em dada formação econômica social, as quais podem manifestar-se, conseqüentemente, das mais diversas maneiras, como a forma concreta e física, observada nos prédios dos órgãos estatais e nos logradouros públicos; na intervenção econômica, por meio do gasto público, pagamento de salários, arrecadação tributária ou ainda na ação coercitiva pelas normatizações e regulamentações que regem o funcionamento da sociedade, entre outras manifestações.

Mensurar estas formas diversificadas de atuação e compará-las entre unidades da federação do Brasil não é, portanto, uma tarefa simples, mas é a que esta dissertação se propôs a desvendar.

5.1. O ÍNDICE DE MAGNITUDE DO ESTADO (IME)

O passo inicial para viabilizar essa tarefa foi a de escolha de um instrumento que possibilitasse trabalhar com índices de formatos e grandezas diferentes, como “participação percentual da administração pública no PIB” e “quantidade de servidores públicos em relação à população ocupada”, agrupando esses dados uma única base que permitisse comparações.

A solução encontrada foi a adoção do método que o PNUD utiliza para medir o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) dos países (PNUD, 2006, p. 394), que também foi apropriado por Gonçalves (2003, p.115) quando elaborou o “Índice de Desempenho Presidencial” (IDP) para comparar a performance dos presidentes brasileiros em função dos resultados das políticas econômicas, ou ainda por Porchmann e Amorim ao estabelecer o “Indicador Síntese de Exclusão Social no Brasil” (2003, p. 17) que formatou o “Atlas da Exclusão Social no Brasil”.

A metodologia é fundamentada na relativização dos valores apurados, de tal forma que seja possível expressar o resultado em uma escala que baliza os valores máximo e mínimo de cada dimensão estudada, assim explícita em PNUD (2006, p. 394): *“O desempenho em cada dimensão é expresso como um valor entre 0 e 1, utilizando a seguinte fórmula geral: Índice de dimensão = (valor efectivo – valor mínimo) / (valor máximo – valor mínimo)”*.

Exemplificando, para se chegar ao índice de esperança de vida do Brasil no Relatório de Desenvolvimento Humano 2006 (PNUD, 2006), tomou-se o maior índice (“baliza” de 85 anos) e o menor (“baliza” de 25 anos) como referências comparativas à do Brasil, apurada em efetivos

70,8 anos, o que situou o índice nacional no patamar de 0,764. Se, hipoteticamente, a esperança de vida no Brasil fosse de 80 anos, o índice elevaria para 0,883. Esta metodologia é adequada à mensuração que se pretende, pois agrupa, em uma mesma base, índices de formatos e grandezas diferenciadas, uma vez que o objetivo é comparar o desempenho individual de cada indivíduo em relação ao todo.

O PNUD trabalha com três dimensões (esperança de vida, índice de educação e índice de PIB) para se chegar ao IDH. Reinaldo Gonçalves analisou cinco índices para o seu IDP: crescimento, alcance¹⁰⁵, inflação, fragilidade financeira e vulnerabilidade externa (GONÇALVES, 2003, p. 115). Ambos utilizam média simples para se chegar ao indicador síntese.

Porchmann e Amorim, no entanto, trabalharam com sete indicadores agrupados em três aspectos: i) Aspecto Padrão de vida digno, com os indicadores i.a) pobreza dos chefes de família, i.b) taxa de emprego formal e i.b) desigualdade de renda; ii) Aspecto Conhecimento, englobando os indicadores: ii.a) taxa de alfabetização e ii.b) anos de estudo do chefe de família e, finalmente, o iii) Aspecto Risco Juvenil, agrupando: iii.a) porcentagem de jovens e iii.b) homicídios por cem mil habitantes. Além disso, os formuladores do índice atribuíram pesos diferenciados a cada indicador, segundo critérios de maior contribuição na caracterização do município em relação à exclusão social (2003, p. 18).

No presente trabalho foram definidos oito indicadores de presença do Estado na socioeconomia de um Estado, a saber:

1. Participação percentual da administração pública no Produto Interno Bruto da unidade da federação;
2. Quantidade proporcional de servidores públicos da unidade da federação;
3. Valor dos salários e outras remunerações destinadas a servidores públicos em relação ao valor global de salários e outras remunerações da unidade da federação;
4. Despesa Total do setor público em relação à população da unidade da federação (gasto público *per capita*);
5. Carga tributária da unidade da federação;
6. População residente na unidade da federação em relação à quantidade de estabelecimentos econômicos privados na mesma área geográfica;
7. Arrecadação do ICMS em relação à receita total do estado;

¹⁰⁵ “Alcance” é a diferença verificada em cada período analisado entre o desempenho do PIB brasileiro em relação ao PIB norte-americano. (GONÇALVES, 2003, p. 115)

8. Consumo de energia elétrica das principais classes de consumidores privados em relação ao consumo global de energia elétrica da unidade da federação.

Em cada um dos exemplos foi adotado o procedimento de relativização do indicador de forma que este pudesse ser comparável entre as unidades da federação. Como nos dois últimos casos (índice ICMS sobre receita estadual e consumo de energia elétrica privada), o menor indicador é o que denota maior magnitude do Estado, adotou-se a fórmula invertida¹⁰⁶.

Com o índice de cada uma das dimensões levantado, partiu-se para a construção do Indicador de Magnitude do Estado (IME), o qual foi constituído por uma média ponderada entre as dimensões de acordo com o nível de importância de cada em evidenciar a magnitude do Estado na socioeconomia. Este procedimento fez-se necessário para garantir que os indicadores que mais evidenciam a presença do Estado compusessem o indicador final com maior peso do que indicadores de menor significância.

Traçou-se então uma parametrização de três pesos diferenciados para compor o Índice de Magnitude do Estado, alta, média e normal; às quais foi atribuído, respectivamente, peso 2,0 (17%), 1,5 (13%) e 1,0 (9%), conforme está demonstrado na tabela 13 a seguir.

TABELA 13. Distribuição de pesos na composição do Índice de Magnitude do Estado

Dimensão	Significância	Peso
Participação da administração pública no PIB	Alta	2,0 ou 17%
Servidores públicos	Alta	2,0 ou 17%
Remuneração dos servidores públicos	Alta	2,0 ou 17%
Gastos públicos <i>per capita</i>	Média	1,5 ou 13%
Carga tributária da unidade da federação	Normal	1,0 ou 9%
Estabelecimentos econômicos privados	Normal	1,0 ou 9%
Arrecadação do ICMS	Normal	1,0 ou 9%
Consumo privado de energia elétrica	Normal	1,0 ou 9%

O segundo passo foi definir quais as unidades da federação que teriam seus dados levantados para serem comparados, especialmente com o estado do Amapá. As primeiras selecionadas foram as que haviam sido Territórios Federais e transformado-se em estados federados mais recentemente. Assim, foram selecionados Roraima, Acre e Rondônia.

¹⁰⁶ A fórmula invertida se expressa da seguinte forma: Índice de dimensão = (valor efetivo – valor máximo) / (valor mínimo – valor máximo)

O Distrito Federal, pela sua condição de unidade da federação especial, que abriga o poder central da União, além de possuir as esferas municipal e estadual fundidas em um único ente, mereceu também estar incluído na seleção.

Para a inclusão destas cinco UFs (AP, RR, AC, RO e DF), também foi utilizado o critério de colocação nacional na participação da administração pública no PIB dos estados, a primeira das dimensões de magnitude do Estado analisada, na qual ocupam as primeiras colocações em nível nacional. Finalmente, com a intenção de identificar se o desmembramento recente de um estado e conseqüente criação de instituições, contratação de pessoal, entre outras medidas, impactaria na magnitude do Estado, foi também inserido o estado do Tocantins entre as unidades da federação selecionadas a serem analisadas e comparadas.

Havia ainda a necessidade de legitimar e comprovar se a seleção tinha sido acertada em termos de unidades da federação com maior magnitude de Estado. Para tanto, decidiu-se também incluir dois outros estados escolhidos por características não diretamente relacionadas com a presença do Estado. Assim, também foram investigados os indicadores de São Paulo e do Maranhão, a primeira representando as unidades da federação desenvolvidas do país e a segunda na condição de estado pobre, como atestam os indicadores sociais maranhenses.

É importante destacar que, em todas as dimensões, é também demonstrado o valor médio do país, o que permite, entre outras funções, cotejar os dados das unidades federativas selecionadas com a média das demais que não fazem parte da seleção.

Para o caso específico do Amapá, a pesquisa resgatou a evolução histórica dos últimos dez anos de cada uma das dimensões de manifestação da magnitude do Estado, medida adotada com o objetivo de concluir os movimentos tendenciais passados e projetar o seu comportamento futuro

No fundamental, pode-se resumir que o indicador final é resultado da análise dos dados disponíveis que mais expressam a manifestação do Estado nas unidades da federação selecionadas, dados estes sempre trabalhados de forma relativa, visando não incorrer no erro de comparar números absolutos que poderiam conduzir a conclusões equivocadas.

5.2. PARTICIPAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO PIB.

A primeira dimensão a ser analisada é uma das mais significativas para os objetivos desta dissertação: o nível de participação da administração pública sobre o Produto Interno Bruto (PIB). O PIB é o mais importante indicador de atividade econômica de uma dada formação

econômica social, que mensura monetariamente tudo o que foi produzido em um determinado espaço de tempo, assim definido por Sandroni (1999, p. 459):

Refere-se ao valor agregado de todos os bens e serviços finais produzidos dentro do território econômico de um país, independente da nacionalidade dos proprietários das unidades produtoras desses bens e serviços. Exclui as transações intermediárias, é medido a preços de mercado e pode ser calculado sob três aspectos. Pela ótica da produção (...), da renda (...) e do dispêndio.

Para esta pesquisa, o trabalho concentrou-se na série “Contas Regionais” (IBGE, 2007) produzida pelo IBGE para a mensuração dos PIB das unidades da federação. Em 2007 o instituto passou a adotar uma nova metodologia de levantamento dos dados, que aprimorou a anterior por basear-se em pesquisas anuais geradas pelo próprio IBGE e outros órgãos, de periodicidade anual como a Pesquisa Anual do Comércio, a Pesquisa Anual de Serviços, Pesquisa Anual da Indústria da Construção, o Imposto de Renda, a Pesquisa de Orçamento Familiar, a classificação Nacional das Atividades Empresariais, entre outros. A base de referência, que pela metodologia anterior era o ano de 1985, passou a ser o ano de 2002, mudança efetivada em decorrência da disponibilidade de dados que permitisse a homogeneidade nacional dos números.

O PIB é composto por três setores econômicos (agropecuária, indústria e serviços), os quais contêm dezessete contas, a saber:

- Agropecuário – quatro atividades: Agricultura; silvicultura e exploração florestal; pecuária e pesca;
- Indústria – quatro atividades: Indústria extrativa mineral; indústria de transformação; construção civil; produção e distribuição de eletricidade e gás, água, esgoto e limpeza urbana;
- Serviços – onze atividades: Comércio e serviços de manutenção e reparação; serviços de alojamento e alimentação; transportes, armazenagem e correio; serviços de informação; intermediação financeira, seguros e previdência complementar; serviços prestados às famílias e associativos; serviços prestados às empresas; atividades imobiliárias e aluguel; administração, saúde e educação públicas; saúde e educação mercantis; serviços domésticos.

A subclasse que interessa para o trabalho atual é a que está sublinhada: administração, saúde e educação públicas, cujas principais fontes foram o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) e o de Finanças Brasil (FINBRA), ambos do Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional, e a pesquisa Finanças Públicas do Brasil, do IBGE.

A metodologia para a apuração passou também por importante aprimoramento, conforme a nota técnica do IBGE (2006, p. 32) a seguir:

A atividade administração pública passou por algumas mudanças de procedimentos metodológicos para atender de forma mais precisa às recomendações internacionais, entre as quais se destaca a apuração do consumo de capital fixo. Como o valor da produção desta atividade é calculado a partir dos custos de produção, conforme as recomendações internacionais, era necessário incluir este custo na sua base de cálculo para que os fluxos (valor da produção, valor adicionado, etc.) fossem calculados em termos brutos. O acréscimo do consumo de capital fixo, que representa cerca de 12% do valor adicionado bruto da atividade, foi um dos principais fatores que contribuíram para a elevação do valor nominal da administração pública em relação à série anterior. A atividade Administração Pública passou a ter um índice de volume próprio para cada elemento de sua conta de produção (remunerações, gastos de custeio e consumo de capital fixo).

Os valores proporcionais da administração pública sobre o PIB das unidades da federação selecionadas estão dispostos na tabela 14. Ressalte-se que o ano de 2005 é a publicação mais recente desta informação, tendo sido divulgado em novembro de 2007.

TABELA 14. Participação percentual da atividade administração, saúde e educação públicas e índice participação da administração pública - PIB nas unidades da federação selecionadas. (2005)

Unidade da Federação	Participação Percentual	Índice Administração Pública - PIB
Distrito Federal	54,3	1,000
Roraima	48,4	0,871
Amapá	45,8	0,814
Acre	33,4	0,544
Rondônia	27,5	0,415
Tocantins	21,4	0,282
Maranhão	19,1	0,231
São Paulo	8,5	0,000
Média Geral do Brasil	15,0	0,142

Fonte: IBGE. Contas Regionais. 2002-2005

A forma de demonstração do índice de cada dimensão pesquisada obedecerá a ordem da tabela 14. Sempre na primeira coluna serão dispostas as unidades da federação em ordem hierárquica, nas colunas intermediárias os dados obtidos nas fontes e na última a apuração do índice de magnitude do Estado do item investigado.

No caso, o Distrito Federal é a unidade da federação na qual é maior a presença da administração pública na economia, com mais da metade do valor agregado produzido na esfera pública, aproximadamente quatro vezes superior a média nacional. A seguir estão os estados de Roraima e do Amapá, muito próximos um do outro, com 48,4 e 45,8% respectivamente.

O quadro demonstrou que o estado de São Paulo é a unidade da federação com uma reduzida participação da administração pública em seu PIB, com apenas 8,5% referendando que é o setor privado, com as indústrias, o comércio, os serviços e a agropecuária que concentram a maior parcela de geração de renda na mais desenvolvida das unidades da federação brasileira.

Para melhor entender o comportamento deste indicador (e dos demais a serem analisados) investigou-se a evolução histórica recente no Amapá¹⁰⁷ (1996-2005) exposta no gráfico 08:

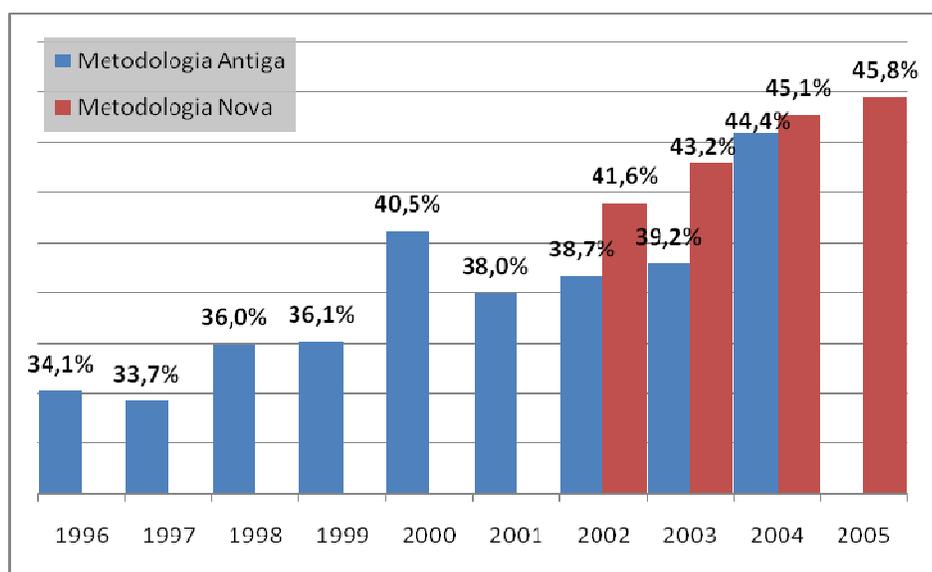


GRÁFICO 08. Participação relativa da administração, saúde e educação públicas no PIB do Amapá, conforme as metodologias antiga e nova de mensuração. (1996 – 2005)

Fonte: IBGE, contas regionais 1985 a 2004. IBGE, contas regionais 2002 a 2005

Em ambas as metodologias de levantamento do PIB observa-se uma tendência nítida de ampliação da participação da administração pública. Na metodologia antiga observou-se uma evolução da casa dos 34% em 1996 para 44% em 2004, tendo havido um “pico” em 2000, provavelmente por conta do ingresso no serviço público de aproximadamente 2.000 servidores do extinto IPESAP¹⁰⁸. Da mesma forma, o salto entre os anos de 2003 e 2004, entre os quais a

¹⁰⁷ É importante voltar a alertar para a existência das duas metodologias de mensuração do PIB no período analisado, de dez anos de retrospectiva. Como a metodologia antiga apresenta a série de 1985 a 2004 e a atual é de 2002 a 2005, seria incorreto apenas complementar uma metodologia com a outra, porque são bases de dados diferentes que apresentam, por conseguinte, resultados distintos nos anos em que as duas metodologias são justapostas (2002, 2003 e 2004). Assim, a solução adequada é demonstrar a evolução em ambas as metodologias: série 1996 a 2004 na antiga, e série 2002 a 2005 na metodologia atual

¹⁰⁸ O Instituto de pesquisa e Desenvolvimento em Administração Pública (IPESAP) foi uma autarquia criada pelo governo do Estado em 2001 para proceder a contratação de servidores públicos celetistas, que foi extinto em 2002 e os funcionários transformados para o regime jurídico único (estatutários).

participação passa de 39,2% para 44,4% se deve à efetivação de funcionários concursados durante o primeiro ano do governo Waldez Góes.

Com relação à metodologia nova, na qual é maior e mais consistente o volume de dados que a constrói, observa-se também uma linha ascendente da participação estatal na economia, que passa de 41,6% para 45,8%. Neste caso, além do ingresso de servidores, há também o forte incremento das receitas públicas, tanto as próprias quanto as oriundas de transferências da União.

Entretanto, os investimentos privados recentes, em especial das empresas de mineração, foram realizados em maior volume a partir de 2006, o que deverá impactar de forma mais sensível nas próximas mensurações do PIB estadual, impossibilitando projetar se esta tendência de crescimento da participação da administração pública irá prosseguir no mesmo ritmo crescente.

5.3. SERVIDORES PÚBLICOS

A proporção de servidores em relação ao total da população ocupada é a segunda dimensão de magnitude do Estado na socioeconomia a ser analisada e que também é, a exemplo da dimensão de participação do Estado no PIB, bastante significativa na composição do IME.

Existem três bases de dados que revelam a informação requerida, todas de ampla abrangência e de adequada consistência de levantamento e tratamento. Tratam-se da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), elaborada pelo IBGE; a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), de responsabilidade do Ministério do Trabalho e Emprego e o Boletim Estatístico de Pessoal, elaborado pela Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, sendo que este se refere exclusivamente aos servidores públicos federais.

5.3.1. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

A PNAD, de responsabilidade do IBGE é uma pesquisa anual, de base amostral que teve sua primeira versão, ainda regional, ocorrida em 1967. A PNAD não é realizada nos anos em que se pesquisa o Censo Demográfico, como ocorreu nos anos de 1970, 1980, 1991 e 2000 (IBGE, 2006, p.2)

Sua abrangência geográfica tornou-se nacional em 1981, se bem que ainda não incluía a área rural da Região Norte, que compreendia: Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá (sem o estado de Tocantins). A partir do ano de 2004, a PNAD foi implantada na área rural destes estados e alcançou a cobertura completa do Território Nacional, segundo as notas técnicas de seu volume 27, (IBGE, 2006, p 3).

Para mensurar a quantidade proporcional de servidores, foi utilizada a seção “categoria de emprego” na qual a PNAD levanta a quantidade de “*militares e funcionários públicos estatutários*”, que é constituída pelos “*militares do Exército, Marinha de Guerra e Aeronáutica, inclusive as pessoas que estavam prestando o serviço militar obrigatório, e pelos empregados regidos pelo Estatuto dos Funcionários Públicos (federais, estaduais e municipais ou de autarquias)*” (IBGE, 2007, p. 19). O número obtido foi comparado com o total de empregados com 10 ou mais anos de idade e a série utilizada foi a pesquisa mais recente, referente ao ano de 2006, expressos na tabela 15.

TABELA 15. Total de empregados com 10 ou mais anos de idade, total de militares e servidores públicos estatutários. Relação entre as variáveis e índice servidor sobre população empregada. (2006)

Unidades da Federação	(A) Total de Empregados com 10 ou mais anos de idade.	(B) Total de Militares e servidores públicos estatutários	Relação B/A	Índice servidor sobre população empregada
Amapá	142.481	41.614	0,292	1,000
Roraima	98.333	26.409	0,269	0,886
Acre	140.697	34.062	0,242	0,759
Distrito Federal	774.303	181.688	0,235	0,723
Rondônia	366.960	82.262	0,224	0,672
Tocantins	322.877	62.996	0,195	0,532
Maranhão	1.029.430	167.297	0,163	0,375
São Paulo	13.264.740	1.125.856	0,085	0,000
Brasil	50.056.269	5.901.449	0,118	0,159

Fonte: IBGE. PNAD 2006

A PNAD revelou que o estado do Amapá é a unidade da federação com maior quantidade proporcional de servidores públicos, com aproximadamente 29% da população empregada apresentando esta ocupação como a principal. Em seguida vêm Roraima, Acre, Distrito Federal e Rondônia, todos com proporções de servidores públicos superiores a 20%. Mais uma vez o estado de São Paulo ocupa a última colocação, com 8,5%. A média nacional está situada em 11,8%, com 5,9 milhões de pessoas que têm como ocupação principal o funcionalismo público.

Além de o estado do Amapá ser o maior empregador de funcionários públicos em termos proporcionais, a tendência prossegue crescente, conforme se observa no gráfico 09:

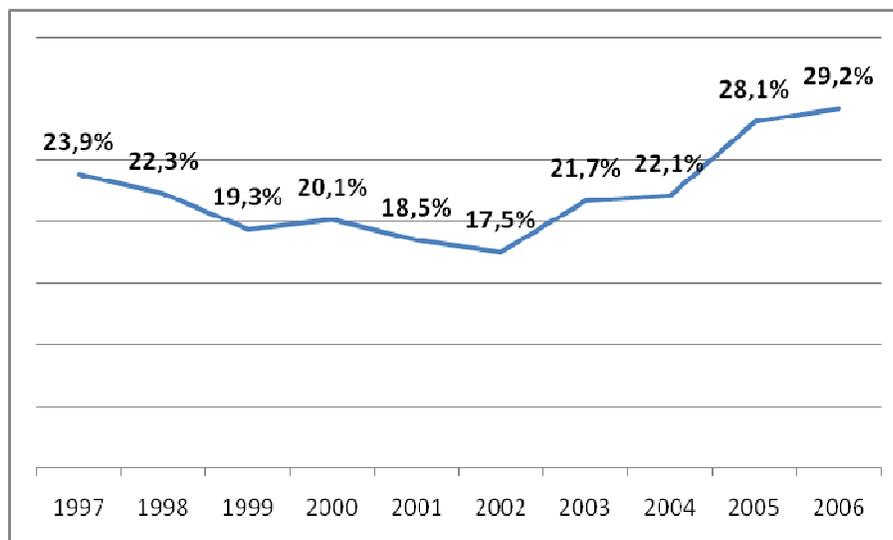


GRÁFICO 09. Evolução relativa de militares e servidores públicos estatutários sobre o total de população empregada com mais de 10 anos de idade no Amapá. (1997-2006)

Fonte: IBGE, PNAD 1997 a 2006. Censo 2000.

A série demonstra uma reversão da tendência, que era de queda entre 1997 a 2002, com um leve aumento em 2000 (efeito contratação do IPESAP, já abordado), e que passou a ser de significativo crescimento entre 2002 e 2006, período no qual o percentual de servidores públicos evoluiu de 17,5% para 29,2% do total de empregados no estado.

A elevação mais acentuada foi a que se observou entre 2004 e 2005, que captou o ingresso de servidores públicos no segundo ano do governo Waldez (já tratado), ressaltando que o período de referência da PNAD começa em 1º de outubro do ano anterior e se estende até 30 de setembro do ano da pesquisa (IBGE, 2006). Por essa razão, a efetivação dos novos servidores contratados em 2004 somente se fez sentir na PNAD de 2005.

É oportuno observar que a PNAD não abrangia a área rural do estado do Amapá até o ano de 2003, passando a pesquisá-la somente a partir de 2004. Ainda que seja pequena a população rural do Amapá (em torno de 10%, segundo o Censo de 2000), este é um fator que interfere, inclusive em função de a maior parte dos servidores públicos estarem lotados nas áreas urbanas.

Há ainda uma influência direta sobre este índice que é a variação do emprego no setor privado, o qual será melhor analisado ao comentar os resultados da série histórica da RAIS no Amapá, no item a seguir.

5.3.2. Relação Anual de Informações Sociais

O Ministério do Trabalho e Emprego recebe desde o ano de 1975 a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), que todas as empresas formais do país são obrigadas a fazer. Na verdade, a RAIS é um registro administrativo, que foi criado com fins operacionais, fiscalizadores e estatísticos pelo Ministério do Trabalho e Emprego. Como a declaração é anual e obrigatória a todos os estabelecimentos, independentemente de possuírem empregados e como sua cobertura é acima de 97% do universo formal, a RAIS é considerada um Censo anual do mercado de trabalho formal, contemplando todos os empregados celetistas, estatutários, temporários, avulsos, entre outros.

Segundo a RAIS, a configuração do total de empregos formais e o contingente de empregados na administração pública estão expostos na tabela 16:

TABELA 16. Total do emprego formal e de empregados na administração pública. Relação entre as variáveis e índice RAIS de servidores públicos. (2006)

	(A) Total do Emprego Formal	(B) Empregados na Administração Pública	Relação B/A	Índice RAIS
Tocantins	185.791	99.477	0,535	1,000
Acre	85.583	41.378	0,483	0,869
Amapá	78.517	34.039	0,434	0,742
Maranhão	437.433	184.503	0,422	0,713
Distrito Federal	916.929	381.705	0,416	0,699
Rondônia	227.524	92.443	0,406	0,673
Roraima	36.738	12.168	0,331	0,483
São Paulo	10.315.118	1.457.431	0,141	0,000
Média Brasil	35.155.249	7.721.815	0,220	0,587

FONTE: RAIS, 2006

Os resultados apurados pela RAIS para o ano de 2006 são diferentes dos constatados pela PNAD para o mesmo ano, na qual o Amapá apresentou o maior índice servidor/população empregada. Pela RAIS, o estado do Tocantins ostenta a maior relação de funcionários públicos sobre o total do emprego formal, com uma porcentagem de 53,5%. Acre, Amapá e Maranhão vêm a seguir, com valores respectivamente de 48%, 43% e 42% do emprego formal alocado na administração pública.

As razões para a discrepância entre os levantamentos podem ser identificadas como de duas ordens: uma de característica metodológica e outra relativa à base de dados. A discrepância metodológica é que a PNAD é uma pesquisa realizada por questionário e por amostragem, a qual é extrapolada para todo o universo, por isso, comporta a possibilidade de margem de erro

percentual. Já a RAIS é baseada em informações enviadas pelas empresas ao MTE, o que garante um pouco mais de confiabilidade ao dado. O viés de características da base pesquisa reflete-se em função de que a RAIS atinge apenas o mercado de trabalho formal pois o universo pesquisado pela PNAD abrange todo o emprego, formal e informal.

Não é objetivo analisar qual é a mais adequada e correta para retratar a realidade, uma vez que ambas cumprem seus papéis de maneira distinta e geram informações valiosas para o objeto de estudo. O importante é ressaltar que não havia razão de que resultados fossem absolutamente coincidentes. Por isso, ambos foram usados com pesos idênticos na composição do índice do servidor público, enquanto dimensão de identificação da magnitude do Estado.

No gráfico 10 a seguir, observa-se a evolução percentual de funcionários públicos no Amapá em relação ao total de empregados formais no estado.

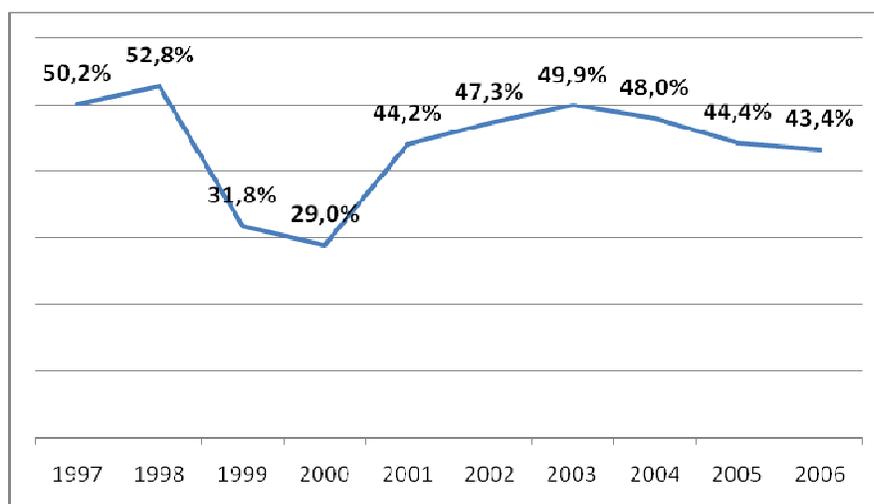


GRÁFICO 10. Evolução relativa da quantidade de funcionários da administração pública sobre o total do estoque de emprego formal no Amapá. (1997 – 2006)

Fonte: RAIS, 1997 a 2006

O comportamento relativamente errático da série histórica, com altos e baixos abruptos, como o ocorrido entre 1998 e 1999 (queda de 52,8% para 31,8%) ou a forte expansão percentual entre 2000 e 2001 (de 29% para 44,2%) impede de, inicialmente, compreender e identificar alguma tendência mais nítida de comportamento. Pode-se apenas concluir que já há seis anos o indicador tem se mantido na faixa entre 40 e 50% e que há uma leve inclinação negativa entre 2003 e 2006, o que poderia denotar uma redução percentual como vislumbre para os próximos anos.

Entretanto, por se tratar exclusivamente do emprego formal, a situação econômica do momento da medição influencia de forma sensível este dado, uma vez que, em períodos de expansão o emprego com carteira assinada cresce acentuadamente, ocorrendo o contrário em

épocas de contração da atividade econômica. Como o mesmo não ocorre com o servidor público, em função do instrumento da estabilidade contratual do emprego, o percentual de funcionários públicos medido pela RAIS varia em relação inversamente proporcional à evolução do emprego formal no setor privado.

O gráfico 10 já exibido, de evolução percentual, se comparado ao 11 a seguir, que retratada a evolução bruta do emprego público no Amapá, medido pela RAIS, corrobora com a afirmação feita no parágrafo anterior.

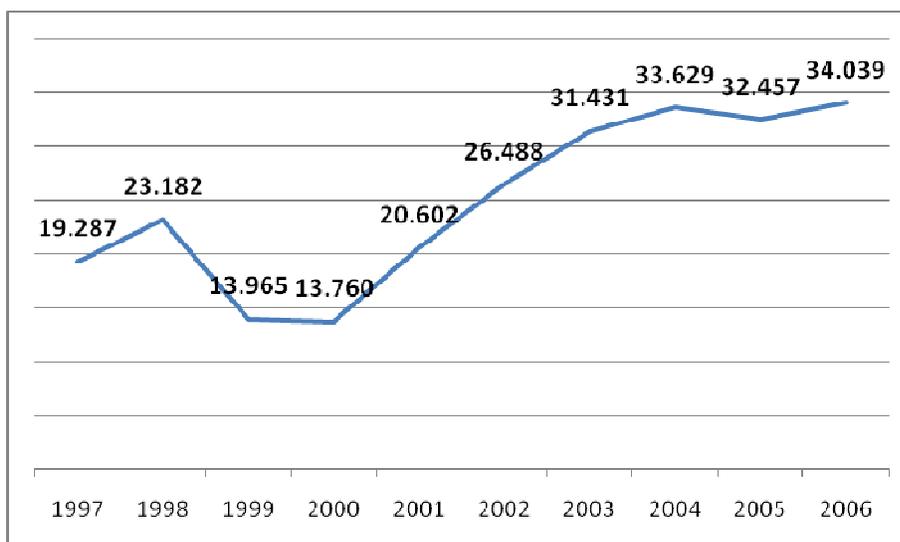


GRÁFICO 11. Evolução bruta da quantidade de funcionários da administração pública no Amapá. (1997 – 2006)

Fonte: RAIS, 1997 a 2006

Enquanto na evolução percentual não foi possível traçar uma tendência clara, na evolução bruta é evidente a linha ascendente de funcionários da administração pública no Amapá que, desde o ano de 2000, apresenta um crescimento firme, com apenas um leve “solavanco” observado entre 2004 e 2005, para logo recuperar a trajetória em 2006.

A queda acentuada observada entre os anos de 1998 e 1999 não significa uma brusca redução contingente de pessoal federal no Amapá. O fato deu-se em decorrência da transferência dos cadastros dos funcionários da União que pertenciam ao quadro do ex-Território Federal, dos registros da Secretaria Estadual de Administração do Amapá, para o Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE) do Ministério da Administração e Reforma do Estado, expurgando-os assim, da base de informações da RAIS do estado do Amapá¹⁰⁹.

¹⁰⁹ Os Ex-Territórios Federais, em especial o Amapá e Roraima, mantiveram como servidores da União à disposição dos novos estados, um expressivo contingente de pessoal, que era inicialmente administrado pelas secretarias estaduais de administração, passando a ser controlado pelo SIAPE a partir de 1998.

A análise combinada dos dois gráficos possibilita inferir que é provável uma redução percentual nos próximos anos da participação do servidor público no estoque total do emprego formal, ao mesmo tempo em que haverá um aumento do contingente bruto de funcionários públicos. Esta constatação se chega pelos bons indicadores da economia medidos em 2007 e que deverão se repetir em 2008, gerando impacto positivo no emprego formal privado (e redução percentual dos servidores públicos), ao mesmo tempo em que se anunciam alguns concursos públicos, como na Polícia Militar, Corpo de Bombeiros e Prefeitura de Santana, o que deverá influir positivamente no aumento bruto do contingente de pessoal da administração pública no estado.

5.3.3. Servidores Públicos Federais

A terceira sub-dimensão para se analisar o peso dos servidores públicos sobre a população ocupada é exclusiva dos funcionários da União. O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), por meio da Secretaria de Recursos Humanos (SRH), divulga anualmente o Boletim Estatístico de Pessoal. A publicação abrange diversos aspectos do funcionalismo público federal, como despesas, quantitativos, remunerações, concursos e outras, não se restringindo ao Executivo, mas também abordando os demais poderes, bem como as categorias de ativos, aposentados e pensionistas. A principal fonte de informação é o (SIAPE):

Sistema on-line de banco de dados de abrangência nacional, que se constitui hoje na principal ferramenta para a gestão do pessoal civil do Executivo do Governo Federal, realizando mensalmente o pagamento de cerca de 1 milhão e 900 mil servidores ativos, aposentados e pensionistas (BRASIL, 2007, p. 10).

Ainda que apresente apenas os dados da União, como a quantidade é relevante e está distribuída pelos estados do Brasil, decidiu-se por também utilizar esta informação na construção da dimensão de servidores públicos para a magnitude do Estado. Para relativizar os números, o quantitativo de servidores foi cotejado com a contagem populacional realizada pelo IBGE em 2007.

TABELA 17. População total e quantidade de servidores públicos federais. Relação entre as variáveis e índice de servidores federais. (2007)

	População total (A)	Serv. Públicos Federais ^a (B)	Relação B/A	Índice de servidores Federais
Distrito Federal	2.455.903	155.245	0,0632	1,000
Roraima	395.795	11.906	0,0301	0,458
Amapá	587.311	14.692	0,0250	0,375
Rondônia	1.453.756	16.897	0,0116	0,156
Acre	655.385	7.011	0,0107	0,141
Tocantins	1.243.627	3.974	0,0032	0,018
Maranhão	6.118.995	19.292	0,0032	0,017
São Paulo	39.827.570	84.862	0,0021	0,000
Brasil	183.987.291	1.141.087	0,0062	0,067

Fontes: MP/SRH - Boletim Estatístico de Pessoal 2007. IBGE - Contagem Populacional 2007.

(a) Inclui ativos, aposentados e pensionistas.

O resultado obtido já poderia ser antevisto, pois sendo o Distrito Federal a sede dos poderes da União, a quantidade de funcionários públicos federais lotados naquela unidade da federação teria que ser a maior de todas, como se constatou, com uma proporção dez vezes superior à média nacional.

Roraima ocupa a segunda colocação, com uma quantidade proporcional que se situa na metade da obtida pelo DF, seguida do Amapá, com uma relação de servidores públicos federais sobre a população total de aproximadamente 2,5%, cerca de quatro vezes maior do que o observado nos demais estados do Brasil como média.

A evolução deste indicador no Amapá está demonstrado no gráfico 12, a seguir, com informações relativas ao período compreendido entre os anos de 1998 e 2007, considerando o percentual de servidores públicos federais em relação á população total residente no estado.

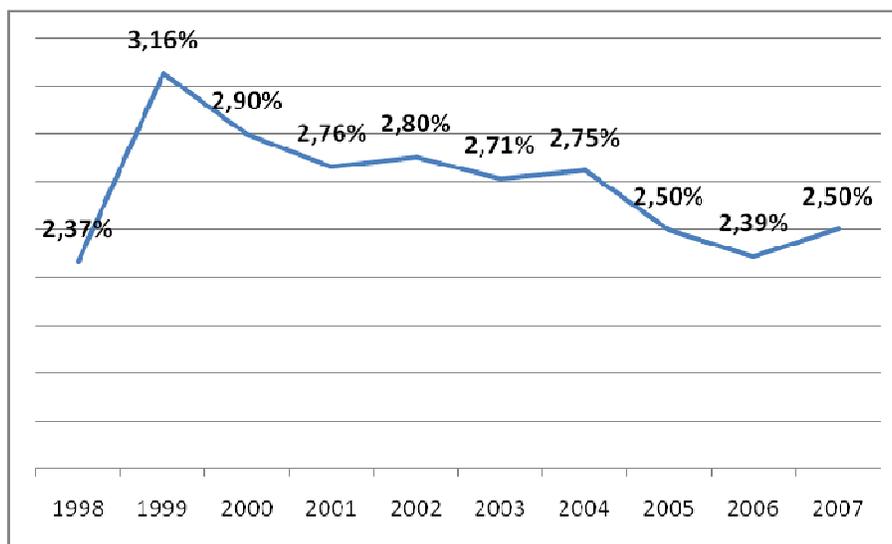


GRÁFICO 12. Evolução relativa de servidores públicos federais lotados no Amapá sobre a população total residente no estado. (1998 – 2007)

Fonte: MP/SRH. Boletins estatísticos de pessoal. IBGE, Censo 2000, estimativas 1998 a 1999 e 2001 a 2006, Contagem populacional 2007.

Há uma tendência de queda no percentual de servidores públicos federais em relação à população total do estado. A leve reversão da tendência observada em 2007 atribui-se à correção das estimativas populacionais, em virtude de que foi usada a contagem realizada pelo IBGE nesse ano, ou seja, não houve um suposto aumento da quantidade bruta de funcionários da União lotados no Amapá, pelo contrário, o que a estatística demonstra é uma lenta redução no quantitativo de servidores federais no Amapá, mesmo em termos brutos e nominais conforme se vê no gráfico 13:

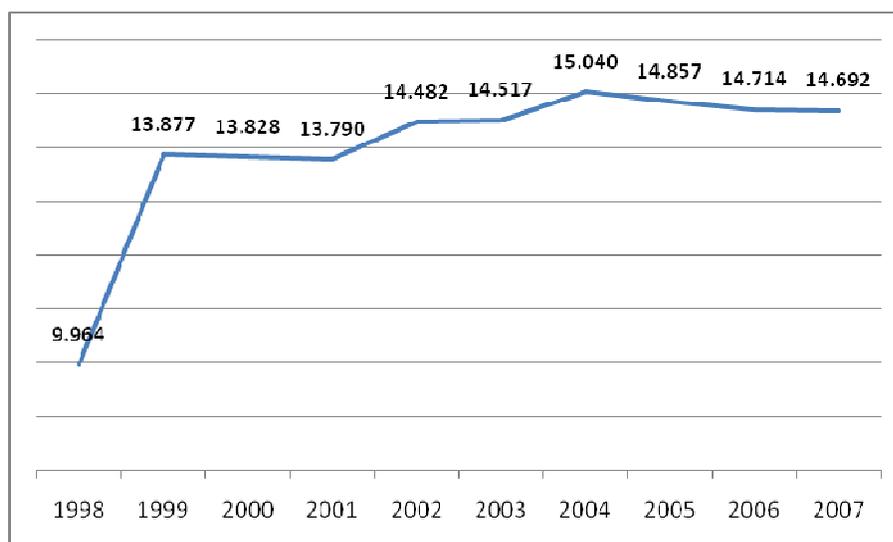


GRÁFICO 13. Evolução bruta de servidores públicos federais no Amapá. (1998 a 2007)

Fonte: MP/SRH. Boletins estatísticos de pessoal.

O aumento significativo observado entre 1998 e 1999 explica-se pela mesma razão da queda observada na RAIS, estudada na seção anterior. Com a recepção dos funcionários da União pertencentes ao ex-Território Federal nos cadastros do SIAPE, estes passaram a figurar nas estatísticas federais, uma vez que deixaram de se fazer presentes dos dados estaduais.

No geral, há um ritmo lento de queda na quantidade de servidores públicos federais. O contingente bruto atingiu o ponto máximo em 2004, com pouco mais de 15 mil funcionários lotados no Amapá, quando, a partir de então, começa a decair lentamente, em um movimento aparente de saída de pessoal do quadro por causas naturais, tais como aposentadoria, transferência, desligamentos, entre outros.

Como não se observam movimentos de contratação de pessoal federal previstos para os próximos anos no Amapá, provavelmente a tendência de leve queda absoluta e forte queda percentual (em relação à população) permaneça ocorrendo.

5.3.4. Índice de Servidores Públicos

A dimensão “servidor público” é composta pela média simples dos três índices apresentados nesta subseção, a saber: i) Índice servidor sobre população empregada (PNAD); ii) Índice RAIS e iii) Índice de servidores federais (SIAPE). O resultado obtido, denominado “Índice de Servidores Públicos”, será utilizado para a composição do Índice de Magnitude do Estado, com peso 2,0, ou seja, será responsável por 17% do valor final obtido por cada unidade da federação. Os resultados consolidados estão demonstrados na tabela 18:

TABELA 18. Índice de servidores públicos

	(A) Índice servidor sobre população empregada (PNAD)	(B) Índice RAIS	(C) Índice de servidores Federais (SIAPE)	Índice de servidores públicos Média (ABC)
Distrito Federal	0,723	0,698	1,000	0,807
Amapá	1,000	0,741	0,375	0,706
Roraima	0,886	0,482	0,458	0,609
Acre	0,759	0,868	0,141	0,589
Tocantins	0,532	1,000	0,018	0,517
Rondônia	0,672	0,672	0,156	0,500
Maranhão	0,375	0,712	0,017	0,368
São Paulo	0,000	0,000	0,000	0,000
Brasil	0,159	0,199	0,067	0,142

A significativa diferença proporcional obtida pelo Distrito Federal com os servidores públicos da União guindou-o à primeira colocação na dimensão em análise, sobrepondo às suas posições inferiores no índice PNAD e RAIS. Em segundo lugar no *ranking* veio o estado do Amapá, com um índice de 0,706, obtido em função de que, no índice PNAD ficou em primeiro lugar, e terceiro nos índices “RAIS” e “Servidor Federal”. Na terceira colocação está situado o estado de Roraima com 0,609 na média dos três índices. Em todos os sub-índices, a participação proporcional do funcionalismo em São Paulo é a menor na análise.

5.4. REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS

Antes de abordar esta dimensão, é importante estabelecer a sua diferença com a anterior. Em que pese ambas localizarem no servidor público o eixo central dos dados, a semelhança entre as dimensões pára por aí. Enquanto a dimensão do item 5.3 está concentrada no quantitativo relativo de funcionários públicos, a 5.4 tem como o objeto a remuneração dos servidores públicos, em relação ao total de salários e remunerações percebidos pelos trabalhadores assalariados das unidades da federação selecionadas. Como é um valor relativo, a informação que será demonstrada a seguir é fundamental para a mensuração da magnitude do Estado, pois considera o peso da massa salarial do serviço público na economia, que pode ser bem diferente do peso quantitativo do funcionalismo público, em especial em unidades da federação periféricas, nas quais as maiores remunerações são pagas por órgãos governamentais e não por empresas do setor privado.

Esta dimensão em análise, de remuneração dos servidores públicos sobre o total de remuneração paga a assalariados da unidade da federação, tem duas fontes: i) o “Cadastro Central de Empresas (CEMPRE)”, pesquisa do IBGE cuja atualização mais recente é de 2005, tendo

servido como uma das principais bases de dados para a composição do PIB estadual e ii) Item “despesas de pessoal estadual”, extraído dos balanços estaduais somado aos gastos de pessoal federal registrados no SIAPE.

5.4.1. Índice CEMPRE de salários da administração pública

O CEMPRE reúne todas as empresas do setor formal, sendo agrupadas de acordo com os grandes grupos de atividade (indústria, comércio, transporte, construção, serviços e outros). A pesquisa dimensiona dois grupos de empresas conforme a forma de abordagem: as maiores¹¹⁰, que foram pesquisadas em bases censitárias e as pequenas, mensuradas por critérios amostrais. Um dos itens levantados no cadastro é o valor das remunerações, no qual se mede o montante de salários pagos ao funcionalismo público (estadual e municipal apenas).

Os resultados estão demonstrados na tabela 19 a seguir:

TABELA 19. Total de Salários e outras remunerações, salário do pessoal da Administração Pública. Relação entre variáveis e índice de salários da administração pública. (2005)

	(A) Total de Salários e outras remunerações (Em R\$ 1.000)	(B) Salário do pessoal da Administração Pública (Em R\$ 1.000)	Relação B/A	Índice CEMPRE Salários da Administração Pública
Acre	962.542	665.555	0,691	1,000
Amapá	1.097.410	753.587	0,687	0,992
Tocantins	1.639.367	1.042.877	0,636	0,896
Distrito Federal	22.329.941	13.621.906	0,610	0,847
Roraima	497.276	285.739	0,575	0,780
Rondônia	2.402.985	1.367.643	0,569	0,769
Maranhão	3.623.445	1.761.284	0,486	0,612
São Paulo	161.499.475	26.402.115	0,163	0,000
Brasil	444.252.611	119.366.971	0,269	0,200

Fonte: IBGE, Cadastro Central de Empresas 2005

No estado do Acre, o total de remuneração dos servidores públicos sobre a massa salarial geral é de aproximadamente 70%, o que o localiza na primeira colocação entre as unidades da federação selecionadas. No Amapá, este montante é também bastante significativo, com 68,7%, o que equivale a dizer que, para cada R\$ 3,00 pagos em remuneração do trabalho, R\$ 2,00 são destinados ao serviço público. Tocantins e Distrito Federal também apresentaram índices bastante expressivos, ambos acima de 60% de relação entre salários de servidores sobre salários globais pagos.

¹¹⁰ O critério definido pelo IBGE para “maiores” foi a quantidade de funcionários, acima de 30 para a indústria e acima de 20 para os demais setores.

5.4.2. Índice despesas de pessoal

Além das informações do CEMPRE, para a composição do índice desta dimensão, também foram levantadas informações sobre a remuneração dos servidores em outras duas bases de dados: i) Balanços dos estados, nos quais foram colhidas as despesas de pessoal das unidades da federação selecionadas e ii) Boletins estatísticos de pessoal federal, divulgados pelo MP/SRH.

Estas duas bases de dados não atingem as despesas de pessoal do funcionalismo público dos municípios que integram as unidades da federação pesquisadas, pois as informações financeiras de alguns destes municípios, particularmente os menores, ainda não estão dotadas de consistência e regularidade necessárias para garantir qualidade à informação.

No entanto, os balanços estaduais e os boletins de estatística de pessoal são fontes fidedignas e de alta credibilidade, pois o primeiro é extraído diretamente da contabilidade pública dos estados, dos quais foram computadas as despesas de pessoal e o segundo é fornecido pelo SIAPE, que é o sistema que gerencia, entre outras funções, toda a folha de pagamento dos servidores públicos federais.

Para relativizar a informação, foi utilizado o PIB dos estados, que permite ter a noção da participação dos salários dos servidores federais e estaduais na unidade da federação. O fato de o PIB ter como base o ano de 2005 e as informações de remuneração de pessoal serem de 2006, não desqualifica o indicador, uma vez que foi usado de forma igual para todos, inclusive para o valor total do Brasil.

A diferença de valores entre os dados do sub-índice anterior CEMPRE, que retrata apenas os salários do pessoal da administração pública, e os que estão sendo demonstrados na tabela 20 devem-se aos fatos de que nesta: i) estão incluídas despesas de pessoal global, incluídos os encargos; ii) estão inseridos aposentados e pensionistas do serviço público e iii) estão contidos os gastos de pessoal federal realizado nas UFs.

TABELA 20. Despesa de pessoal das unidades da federação, despesa de pessoal federal nas unidades da federação, relação entre os gastos de pessoal e o PIB, índice despesas de pessoal. (2006 - despesas e 2005 - PIB)

	(A) PIB (Em R\$ milhão)	(B) Despesas de Pessoal das UFs (Em R\$ milhão)	(C) Despesa de pessoal federal nas UFs (Em R\$ milhão)	(D) Soma (B+C)	Relação (D/A)	Índice despesas de pessoal
Amapá	4.367	884,4	621,7	1.506,1	0,345	1,000
Roraima	3.179	462,1	431,0	893,1	0,281	0,780
Acre	4.482	905,4	316,2	1.221,6	0,273	0,751
Rondônia	12.902	1.257,9	700,7	1.958,6	0,152	0,336
Tocantins	9.084	1.202,0	156,6	1.358,6	0,150	0,328
Maranhão	25.362	2.244,0	824,3	3.068,3	0,121	0,230
Distrito Federal	80.517	3.843,5	5.360,8	9.204,3	0,114	0,207
São Paulo	727.053	34.837,2	4.598,7	39.435,9	0,054	0,000
Brasil	2.147.239	124.592,1	50.048,2	174.640,3	0,081	0,094

Fonte: IBGE, Contas Regionais 2002-2005; STN, Balanço dos Estados e MP/SRH Bol. estatístico de pessoal 2007.

O estado do Amapá ocupou a primeira posição neste levantamento, no qual a soma das despesas de pessoal estadual e federal alcançou o expressivo valor de R\$ 1,5 bilhões, que equivale a 34,5% do PIB amapaense. Roraima, apesar de apresentar o menor valor nominal entre as unidades da federação pesquisadas, ficou em segundo lugar em termos proporcionais, com uma relação de 28,1% da soma das despesas de pessoal sobre o PIB estadual. Outro ex-Território Federal, o Acre, ocupou o terceiro posto neste indicador. Todos os valores são expressivos se comparados com a média nacional, que se situa em aproximadamente 8%.

O desempenho do Distrito Federal merece destaque, uma vez que apresentou o maior de todos os valores nominais de despesas de pessoal federal e segundo no total, dentre as unidades da federação pesquisadas, mas em percentual do seu PIB, apenas superou o estado de São Paulo. Recorde-se que, na dimensão anterior, que abordou o aspecto quantitativo de servidores, a unidade da federação que ocupou o primeiro lugar foi o Distrito Federal. Quando a análise recai sobre os valores pagos e sua importância na economia local, o que é um fator de expressiva relevância para se medir a magnitude do Estado em dada socioeconomia, os estados que ostentam menores PIB vão para as primeiras colocações.

5.4.3. Índice de Remuneração dos Servidores Públicos

O índice desta dimensão de análise, demonstrado na tabela 21, que também é considerada como de alta significância para a composição do Índice de Magnitude do Estado – IME (peso 2,0 ou 17%), é composto pela média simples obtida do índice “CEMPRE - Salários da Administração Pública” e do “Índice de Despesas de Pessoal”.

TABELA 21. Índice de remuneração dos servidores públicos

	(A) Índice CEMPRE Salários da Administração Pública	(B) Índice despesas de pessoal	Índice de Remuneração dos Servidores Públicos (média A B)
Amapá	0,992	1,000	0,996
Acre	1,000	0,751	0,876
Roraima	0,780	0,780	0,780
Tocantins	0,896	0,328	0,612
Rondônia	0,769	0,336	0,553
Distrito Federal	0,847	0,207	0,527
Maranhão	0,612	0,230	0,421
São Paulo	0,000	0,000	0,000
Brasil	0,200	0,094	0,147

O Amapá, por ter apresentado o segundo maior índice “CEMPRE” e o maior dos índices de despesas de pessoal, conclui em primeiro lugar nesta dimensão, com a média simples dos dois sub-índices perfazendo o valor de 0,996, que conformou o seu “Índice de Remuneração dos Servidores Públicos”.

O Acre situou-se em segundo lugar, com uma relativa distância do Amapá, tendo obtido o índice de 0,876, guardando também uma distância significativa do terceiro colocado, o estado de Roraima. O Distrito Federal, no qual, conforme já analisado, o quantitativo de funcionários públicos é bastante expressivo e valor bruto de remunerações também, cai significativa quando a análise se faz relativizando gastos de pessoal sobre o total de remunerações pagas e sobre o PIB. Com isso, o DF termina apenas com a sexta colocação no índice de remuneração de servidores públicos.

A comparação desta variável em relação à séria histórica do estado do Amapá demonstra uma pequena variação relativa no decorrer do período analisado, ilustrada no gráfico 14, no qual são levadas em conta as duas formas de medir o PIB regional.

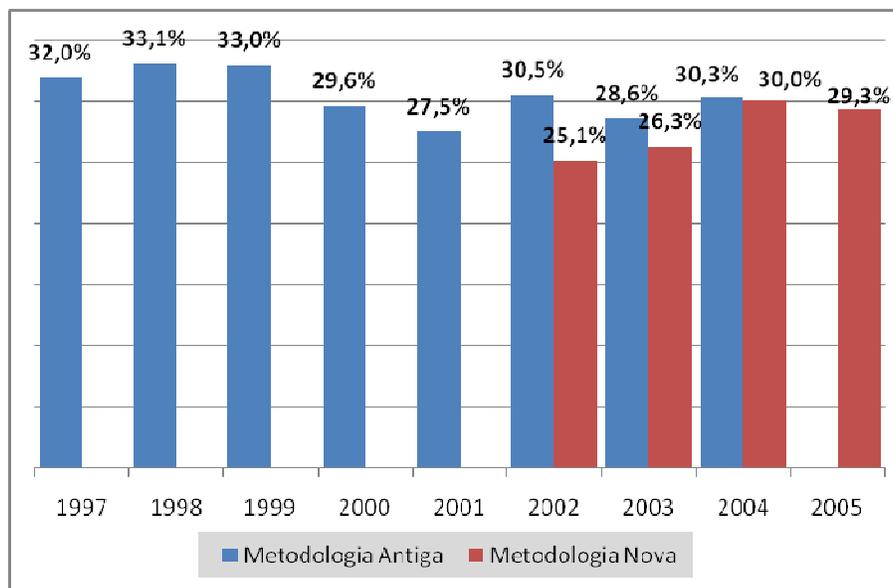


GRÁFICO 14. Proporção entre gasto de pessoal estadual e federal em relação ao PIB no Amapá. (1997 - 2005)¹¹¹

Fonte: STN, Balanços estaduais, MP/SRH, Boletins estatísticos de pessoal. IBGE, contas regionais 1985-2004. IBGE, Contas Regionais, 2002-2005

A menor proporção obtida quando utilizada a metodologia antiga de mensuração do PIB foi de 27,5% em 2001, uma diferença de apenas 5,5 pontos percentuais da maior, registrada em 1998, o que sustenta a afirmação de pequena oscilação do índice no Amapá. O comportamento da relação é semelhante quando a análise é feita em relação ao PIB obtido pela nova metodologia, com pequena variação entre 25 e 30%.

No que concerne à projeção de tendência futura, o fato de a economia do Amapá passar por transformações estruturais (novos empreendimentos minerais, ampliação da arrecadação, maiores exportações, alteração nos fluxos migratórios, entre outros), impossibilita estimar se a relação irá manter sua relativa estabilidade ou oscilar negativamente, se bem que, como a maior dinamicidade é no setor privado, pode-se afirmar ser improvável o crescimento do índice gastos de pessoal/PIB.

5.5. GASTOS PÚBLICOS DA UNIDADE DA FEDERAÇÃO

O gasto público é uma das principais evidências da presença do Estado na socioeconomia, uma vez que seu volume conduz o governo a ser ator privilegiado na definição do nível de atividade econômica de dada formação econômica social.

¹¹¹ Não estão disponíveis os valores gastos com servidores federais no ano de 1996, razão pela qual a série apresenta apenas nove anos e não dez, como as demais.

Para se levantar os dados pertinentes a esta dimensão, contou-se com uma expressiva disponibilidade de informações presentes na página da Internet da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), em especial no que tange aos estados e municípios¹¹². Esta realidade fez-se sentir principalmente a partir da promulgação da Lei Complementar 101/2000, a “Lei de Responsabilidade Fiscal”, que passou a exigir de estados e municípios, entre outros gravames, a obrigatoriedade de elaboração periódica de relatórios fiscais¹¹³, os quais são consolidados pela STN e divulgados no seu portal na Internet

Assim, para os estados e Distrito Federal, estão disponíveis informações sobre a execução orçamentária, com séries anuais a partir de 1986 até o ano de 2006, os quais foram usados para a elaboração desta dimensão. Ressalte-se inclusive que, no caso das informações de gastos dos estados, foram retiradas as despesas de transferências aos municípios, para não incorrer em dispêndios duplamente contabilizados.

Para os municípios, também foram pesquisados os dados presentes na mesma página, mais exatamente no item “Finanças do Brasil”, dados contábeis dos municípios – ano de 2006, série de informações que é conhecida pela sigla “FINBRA”¹¹⁴.

Já para coletar dados sobre as despesas da União o trabalho demonstrou-se um pouco mais complexo, pois não estão disponíveis informações destes gastos discriminadas por unidade da federação. Esta carência é compreensível em virtude da estrutura dos órgãos federais estarem centralizados no Distrito Federal. Assim, um programa de um determinado ministério pode efetuar todo seu dispêndio na capital federal e fazer chegar apenas seu alcance físico/material aos estados e municípios do país, tornando inexecutável a sua mensuração financeira.

Quanto aos recursos de competência da União que são transferidos às demais esferas, sejam voluntariamente ou por força da Constituição Federal¹¹⁵, estes já estão inclusos no balanço das despesas dos estados e dos municípios.

Por essas razões, para o caso da execução das despesas públicas da União, foram inseridos apenas os gastos de pessoal civil do executivo lotado nos estados e Distrito Federal, informação disponível nos Boletins Estatísticos de Pessoal MP/SRH.

¹¹² O sítio www.tesouro.fazenda.gov.br também disponibiliza grande quantidade de informações do gasto público federal, mas esta não está discriminada por unidades da federação.

¹¹³ Esta normatização está definida nos artigos 51 a 54 da Lei de Responsabilidade Fiscal e no artigo 18 da Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, que regulamenta a LRF.

¹¹⁴ Finanças Municipais do Brasil. Entretanto, por mais que a “FINBRA” seja uma rica fonte de informações, ainda há algumas inconsistências de dados, conforme já explicitado no item “remuneração dos servidores públicos”.

¹¹⁵ Tratam-se das Transferências Voluntárias, como emendas ao Orçamento da União, por exemplo, e das Transferências Constitucionais, como o Fundo de Participação dos Estados, abordadas no capítulo 3.2 sobre o federalismo brasileiro.

Ainda é oportuna uma ressalva. Optou-se por cotejar as despesas em relação à população, para se obter o gasto *per capita*. Apesar de os dados das despesas serem referentes ao ano de 2006, preferiu-se utilizar a população de 2007, em virtude de esta ser bem mais consistente do que a divulgada para o ano de 2006. Ocorre que a população de 2007 foi objeto de contagem populacional e a de 2006 é uma estimativa baseada em projeções, o que reduz sua confiabilidade¹¹⁶. Como a base dos dados é a mesma para todas as unidades da federação analisada, tal medida não afeta a comparação entre elas, que é o principal objetivo. Na tabela 22 estão explícitas todas as informações das unidades da federação selecionadas, com suas respectivas interações e a apuração do índice de gasto público.

TABELA 22. População residente e despesas públicas de entes federativos. Relação entre variáveis e índice de gasto público. (2006)

	(A) População ^a	Despesas (em R\$ milhões)			(E) Total do Gasto público (B+C+D)	Gasto público <i>per capita</i> (E/A) (em R\$ 1,00)	Índice Gasto público
		(B) Estados ^b	(C) Municípios	(D) União ^c			
D. Federal	2.455.903	7.964	0 ^d	5.361	13.325	5.426	1,000
Acre	655.385	2.132	559	316	3.007	4.588	0,785
Roraima	395.795	1.236	125	431	1.792	4.526	0,769
Amapá	587.311	1.695	340	622	2.657	4.523	0,768
São Paulo	39.827.570	83.737	48.922	4.599	137.258	3.446	0,492
Rondônia	1.453.756	2.731	1.281	701	4.712	3.241	0,439
Tocantins	1.243.627	2.751	1.087	157	3.996	3.213	0,432
Maranhão	6.118.995	4.651	3.882	824	9.357	1.529	0,000
Brasil	183.987.291	303.701	170.732	50.048	524.482	2.851	0,339

Fontes: IBGE, Contagem populacional 2007. STN, Relatório de contas públicas dos Estados - 2006. STN, FINBRA-2006. MPOG/SRH - Boletim Estatístico de Pessoal 2007

a) A população é referente ao ano de 2007;

b) Excluídas as despesas de transferência a municípios;

c) Somente gastos de pessoal civil do executivo lotado nos estados e Distrito Federal;

d) Não há o ente “município” no Distrito Federal.

Nesta dimensão o Distrito Federal ocupa a primeira colocação, guindado a esta posição por conta dos gastos de pessoal da União que, em virtude de sua condição de capital federal, ostenta uma folha de pagamento de funcionalismo federal superior inclusive à de São Paulo, apesar da população do DF ser apenas 6% da de São Paulo.

¹¹⁶ Por exemplo, a projeção de 2006 estimou a população do estado do Amapá em 615 mil habitantes naquele ano. No entanto, a contagem 2007 revelou que esta era menor, computada em 587 mil residentes no estado. A discrepância justifica-se por conta da queda da taxa de crescimento demográfico, que vinha em ritmo de 5,8% ao ano entre 1991 e 2000, tendo caído para 2,4% a.a. entre 2000 e 2007, o que explica por que a projeção errou, superestimando a população.

Acre, Roraima e Amapá, respectivamente segundo, terceiro e quarto lugares nesta dimensão, apresentaram um “empate técnico” com os gastos *per capita* na ordem de R\$ 4.500 e uma diferença de apenas R\$ 65,00 entre o quarto e o segundo colocado.

Nesta dimensão, o estado de São Paulo deixa de ocupar a costumeira última colocação obtida nas mensurações anteriores, para situar-se à frente de Rondônia, do Tocantins e do Maranhão, alçado pelo valor dos orçamentos estadual e municipais, que são elevados mesmo em termos proporcionais.

O estado do Maranhão, com uma despesa pública *per capita* de aproximadamente R\$ 1,5 mil, mais de três vezes inferior a do Distrito Federal, ocupa a última colocação.

Para a análise da evolução do estado do Amapá foram utilizadas as despesas totais dos balanços estaduais e as despesas de pessoal federal, demonstrados no gráfico 15. Os gastos dos municípios não estão inseridos na série por não estarem disponíveis para todos os dez anos analisados.

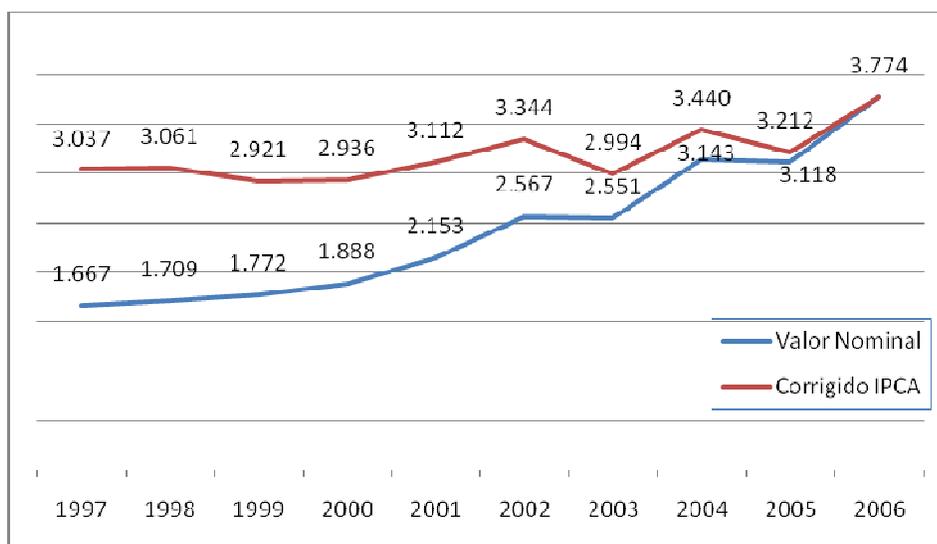


GRÁFICO 15. Acúmulo das despesas totais do estado e despesas de pessoal federal no Amapá *per capita*. (1997 - 2006. Valores em R\$ 1,00)

Fonte: STN, Balanços estaduais, MP/SRH, Boletins estatísticos de pessoal. IBGE, Estimativas populacionais 1997-99 e 2001 - 2006. Censo 2000. Corrigido até 2006 pelo IPCA.

O resultado obtido na análise de dez anos no Amapá demonstra uma nítida curva ascendente do gasto público *per capita* o qual cresceu, em termos nominais, expressivos 126% no período, passando de R\$ 1.667 em 1997 para R\$ 3.774 em 2006. A análise da mesma série em valores corrigidos para o ano de 2006 também revela um incremento significativo, de 24%. Esta evolução positiva em termos relativos torna-se mais evidente se for levado em conta que a taxa anual de crescimento demográfico no Amapá era uma das maiores do país no período, o que

atesta o fato de que o ritmo de incremento dos gastos públicos foi bastante expressivo. De fato, a soma das despesas totais do estado com os gastos de pessoal federal no Amapá evoluiu de R\$ 670 milhões em 1997 para R\$ 2,3 bilhões em 2006¹¹⁷, o que significa um crescimento nominal bruto de 250% em apenas dez anos.

A tendência é prosseguir com esta trajetória de evolução do gasto público, tanto nominal quanto *per capita*, em função de que as arrecadações estadual e federal crescem significativamente e a população do Amapá reduziu o seu ritmo de expansão, atestado pela contagem de 2007¹¹⁸. Em outras palavras, o índice estadual vai continuar e até incrementar seu crescimento tanto em função do aumento do numerador (gastos), quanto por conta das taxas de crescimento menores do denominador (população).

5.6. CARGA TRIBUTÁRIA DA UNIDADE DA FEDERAÇÃO

Cumprida a análise dos gastos, cabe avaliar a outra “face” fiscal do Estado, a receita pública, que é calcada fundamentalmente nos tributos. Como se sabe, o Brasil apresenta a maior carga tributária entre os países emergentes e uma das maiores do mundo, comparável à que os países ricos ostentam.

Identificar como é distribuída esta carga entre as unidades da federação não é fácil, pois não se trata de identificar a competência do tributo, mas saber em que base territorial foi arrecadado, independente de sua destinação. Este dado não está disponível nas estatísticas do Ministério da Fazenda (MF), que se limita a informar quanto foi arrecadado por tipo de tributo e por competência do ente federativo, o que é diferente.

Uma dificuldade a mais se interpõe na definição desta dimensão, que é o fato de impostos indiretos serem tributados na origem e não no destino, como é o caso do ICMS¹¹⁹. Por isso, não parece correto atribuir a carga tributária de um automóvel produzido em São Bernardo do Campo a São Paulo, quando este veículo foi adquirido e está circulando em Macapá, cujo proprietário pagou, em última instância, o ICMS total do bem.

O único trabalho localizado sobre carga tributária em nível estadual foi o realizado pelos tributaristas Gilbert Luiz do Amaral e João Elói Olenik (2003) para o Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (IBPT), referente ao ano de 2002. Ainda que seja um ano relativamente

¹¹⁷ Fonte: STN, Balanços estaduais, SRH/MP, Boletins estatísticos de pessoal.

¹¹⁸ Conforme já abordado, entre os censos de 1991 e 2000, a taxa era de 5,8% ao ano, este índice caiu para 2,4% a.a. entre 2000 e 2007.

¹¹⁹ Esta diferenciação está também abordada no capítulo 3.2 sobre o Federalismo brasileiro.

distante, sua utilização não compromete a confiabilidade do trabalho, pois a comparação é realizada sobre a mesma fonte de dados para todas as unidades da federação.

5.6.1. Arrecadação tributária *per capita*

A carga tributária pode ser medida de duas formas: em relação à população ou em relação ao PIB. Nesta dimensão optou-se por usar ambas as metodologias e compor o índice de carga tributária a partir da média simples dos dois resultados.

TABELA 23. Arrecadação *per capita* e índice de arrecadação *per capita* por unidade da federação. (2002)

	Arrecadação <i>per capita</i> (valor em R\$1,00)	Índice de arrecadação <i>per capita</i>
Distrito Federal	13.616,81	1,000
São Paulo	5.048,11	0,344
Rondônia	1.185,84	0,049
Roraima	1.103,86	0,043
Acre	893,17	0,026
Tocantins	872,56	0,025
Amapá	870,49	0,025
Maranhão	548,03	0,000
Média Brasil	2.723,26	0,166

Fonte: Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário. 2003

Na arrecadação *per capita* o Distrito Federal ocupa a primeira colocação com um valor de R\$ 13,6 mil, quase três vezes maior que o segundo colocado, neste caso, o estado de São Paulo, com R\$ 5 mil. Do segundo para o terceiro colocado a distância é igualmente abissal, com Rondônia apresentando uma arrecadação média da população mais de três vezes inferior a de São Paulo.

Já a diferença entre Roraima (quarto lugar) e o Amapá, que ocupa a sétima colocação entre as unidades da federação selecionadas, os espaços são menos díspares, com um hiato de apenas R\$ 233,00 de arrecadação *per capita*. O Maranhão distanciou-se do Amapá na última colocação, com uma carga tributária por habitante de R\$ 548,80.

5.6.2. Carga Tributária sobre o PIB

Quando a avaliação concentra-se na relação arrecadação tributária sobre o PIB, não se verificam grandes alterações, conforme se denota na tabela 24:

TABELA 24. Produto Interno Bruto e arrecadação tributária realizada na unidade da federação. Relação entre variáveis. Índice de arrecadação sobre o PIB. (2002)

	(A) PIB 2002 (valor em R\$ milhões)	(B) Arrecadação tributária efetivada na UF (valor em R\$ milhões)	Relação B/A	Índice de arrecadação sobre PIB
Distrito Federal	56.138	29.219	0,520	1,000
São Paulo	511.736	192.725	0,377	0,626
Rondônia	7.780	1.698	0,218	0,212
Maranhão	15.449	3.180	0,206	0,180
Tocantins	5.607	1.053	0,188	0,133
Acre	2.868	524	0,183	0,119
Roraima	2.313	383	0,166	0,075
Amapá	3.292	450	0,137	0,000
Média Brasil	1.477.822	476.571	0,322	0,484

Fonte: IBGE, Contas Regionais 2002 – 2005. Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário. 2003.

Uma vez mais o Distrito Federal assume a primeira colocação, com 52% de carga tributária. Como esta é a maneira pela qual são levantadas e divulgadas as cargas tributárias dos países, se o DF fosse uma nação independente provavelmente ostentaria a maior carga de tributos em relação ao PIB no mundo.

Também sob este aspecto a diferença entre o primeiro e o segundo colocado é significativa, com 15 pontos percentuais separando o Distrito Federal de São Paulo. O terceiro lugar permanece com o estado de Rondônia, com outro lapso diferencial elevado da carga tributária deste com a de São Paulo.

Na análise atual, o Amapá ocupa a última colocação, com uma carga percentual de arrecadação efetivada no estado de 13,7%, aproximadamente quatro vezes inferior à do Distrito Federal e menos da metade da média nacional. Saliente-se que esta dimensão foi a única em que a mensuração da Magnitude do Estado no Amapá situou-se abaixo da média brasileira. O resultado demonstra que a capacidade tributária no Amapá estava bastante subestimada em 2002, o que talvez explique o forte aumento da arrecadação no estado, que será demonstrado a seguir, na análise da série histórica do estado.

Por outro lado, é interessante observar que neste indicador de presença do Estado em uma socioeconomia, o nível de desenvolvimento econômico da unidade da federação fez-se sentir de forma mais acentuada do que nos demais, situando nas primeiras colocações os estados que possuem os PIB mais expressivos (DF, SP, RO e MA) e deslocando os estados mais

“pobres” para as posições finais na lista, o que denota uma relação diretamente proporcional entre volume de PIB e carga tributária.

Como a análise anterior, do gasto público, o comportamento foi exatamente o contrário, percebe-se na comparação entre as dimensões que, no país se pratica algum nível de repartição de receita, uma vez que não coincidem as UFs que apresentam maior carga tributária com as que ostentam maiores gastos públicos, tanto em relação ao PIB quanto em relação à população. Entretanto, o resultado também pode apontar indícios de elevada renúncia fiscal nos estados de menor carga tributária, como é o caso do Amapá.

5.6.3. Índice de Carga Tributária

Ao final, o índice de carga tributária, que sintetiza o de “arrecadação *per capita*” e o de “arrecadação sobre o PIB” ficou da seguinte forma:

TABELA 25. Índice de arrecadação *per capita*, índice de arrecadação sobre o PIB e índice de carga tributária

	(A) Índice de arrecadação <i>per capita</i>	(B) Índice de arrecadação sobre PIB	Índice de Carga Tributária (média A,B)
Distrito Federal	1,000	1,000	1,000
São Paulo	0,344	0,626	0,485
Rondônia	0,049	0,212	0,130
Maranhão	0,000	0,180	0,090
Tocantins	0,025	0,133	0,079
Acre	0,026	0,119	0,073
Roraima	0,043	0,075	0,059
Amapá	0,025	0,000	0,012
Média Brasil	0,166	0,484	0,325

Ao construir-se o Índice de Carga Tributária a partir da média simples dos dois sub-índices, o Distrito Federal obteve o número pico (1,000), resultado dos dois primeiros lugares e o Amapá, em função da análise feita anteriormente, ficou com o menor índice, apurado em 0,012 (penúltimo e último).

Não há dados disponíveis desta dimensão em série decenal do Amapá, como já exposto, o indicador baseou-se em um estudo singular realizado em 2002. Entretanto, é possível inferir alguns elementos de análise se for observada a arrecadação tributária da receita própria do estado entre 1997 e 2006, com a ressalva de que o gráfico 16 não revela a carga tributária, uma vez que não inclui os tributos municipais nem tampouco os federais arrecadados em território amapaense.

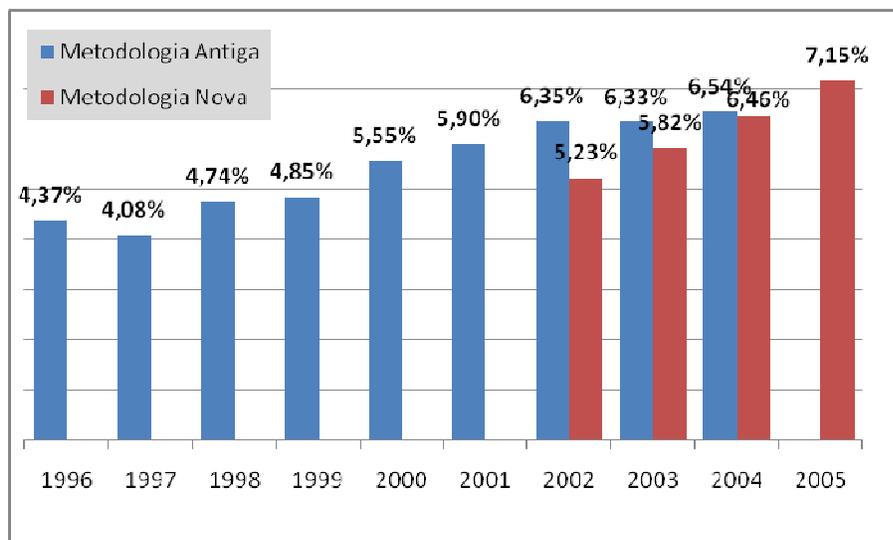


GRÁFICO 16. Evolução relativa da arrecadação dos tributos de competência estadual sobre o PIB do estado do Amapá. (1997 – 2006).

Fonte: STN, balanço dos estados. IBGE, contas regionais 1985-2004. IBGE, Contas Regionais, 2002-2005

A carga tributária de competência do estado sobre o PIB tem crescido de forma praticamente ininterrupta entre 1996 e 2007, em ambas as metodologias de levantamento do PIB, acompanhando a elevação da carga tributária nacional no mesmo período¹²⁰.

Neste caso também são expressivas as evidências que tal tendência deve prosseguir nos próximos anos, em função da projeção da arrecadação de ICMS com a instalação de novas empresas no Amapá e aumento do IPVA, devido ao incremento das vendas de veículos¹²¹, entre outros motivos.

5.7. ESTABELECIMENTOS ECONÔMICOS PRIVADOS

Esta dimensão objetiva demonstrar não o “tamanho” do Estado, mas ao contrário, o peso da iniciativa privada em cada uma das unidades da federação selecionadas. Para construir o índice desta dimensão foram utilizados como insumos os dados do Cadastro Central de Empresas (CEMPRE), pesquisados pelo IBGE com abrangência nacional.

O CEMPRE, conforme já exposto, é formado por empresas e unidades locais formalmente constituídas, registradas no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ). A atualização é anual, a partir das pesquisas conduzidas pelo IBGE nas áreas de Indústria, Comércio, Construção e Serviços, e de registros administrativos, como a RAIS. Os dados

¹²⁰ Ver capítulo 3.2

¹²¹ Segundo a Fenabrave, foram vendidos 6.600 veículos leves no Amapá no ano de 2006.

disponíveis referem-se às empresas e às unidades locais que no ano de referência estavam ativas no Cadastro, seja via declaração da RAIS ou em alguma das pesquisas econômicas do IBGE.

De forma similar à adotada em situações semelhantes, em que a informação foi cotejada com a população, optou-se por utilizar o levantamento mais recente, no caso a contagem de 2007, em busca da maior confiabilidade do dado.

Neste caso, a fim de conferir maior evidência da dimensão, a análise relativa não foi a *per capita*, mas o seu inverso. Em outras palavras, dividiu-se a população pelo número de unidades empresariais, obtendo a relação habitante/estabelecimento privado, na qual, a constatação de menor presença da iniciativa privada foi identificada nas unidades com os maiores quantitativos obtidos.

TABELA 26. População residente, quantidade de estabelecimentos empresariais por unidade da federação. Relação entre variáveis e índice de estabelecimentos empresariais. (2005)

	(A) População ^a	(B) Estabelecimentos empresariais	População / Estabelecimentos (A/B)	Índice de Estabelecimentos empresariais
Maranhão	6.118.995	72.475	84	1,000
Amapá	587.311	9.057	65	0,691
Acre	655.385	11.884	55	0,535
Tocantins	1.243.627	28.299	44	0,354
Roraima	395.795	10.035	39	0,281
Rondônia	1.453.756	36.986	39	0,281
Distrito Federal	2.455.903	89.539	27	0,088
São Paulo	39.827.570	1.818.153	22	0,000
Brasil	183.987.291	6.076.940	30	0,133

Fonte: IBGE, Contagem populacional 2007. IBGE, CEMPRE.

a) A população é referente ao ano de 2007.

Nesta dimensão, a primeira colocação foi obtida pelo estado do Maranhão, com uma relação proporcional de aproximadamente 84 habitantes por estabelecimento privado. O Amapá situou-se em segundo lugar, com 65 habitantes por unidade empresarial e o Acre em terceiro, com 55 habitantes/estabelecimento.

Ainda que se obtenha desta dimensão um indicador relevante da presença da iniciativa privada na unidade da federação, o que permite, por inversão, inferir que onde os empreendimentos privados se fazem menos presentes, há uma tendência de ser maior a magnitude do Estado, o índice também revela outra informação: a tabela 26 não deixa dúvidas de que a relação habitante/estabelecimento empresarial é menor nas unidades da federação mais desenvolvidas, como em São Paulo e no Distrito Federal, e maior em estados mais pobres, como

o Maranhão e o Amapá, nos quais é ainda pequeno o número de empresas, particularmente as formais, que são as captadas pelo cadastro do IBGE. Assim, este também pode vir a ser usado como um indicador de dinamismo econômico de uma dada região,

A evolução da série no Amapá entre 1996 a 2005 está demonstrada no gráfico 17:

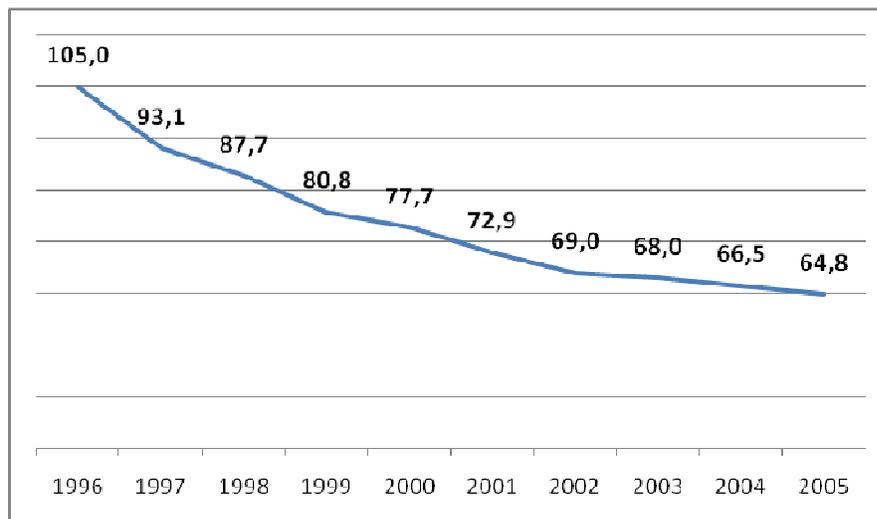


GRÁFICO 17. Relação entre população e unidades de estabelecimentos empresariais no Amapá. (1996-2005)

Fonte: IBGE, CEMPRE; IBGE, Contagem Populacional 1996, Estimativas populacionais 1997-99 e 2001-05 e Censo 2000

A trajetória descendente da relação entre habitantes e unidades empresariais privadas é bastante nítida, o que revela que as empresas crescem em ritmo mais acelerado do que a população no Amapá, conforme se observa em sua evolução bruta, no gráfico 18.

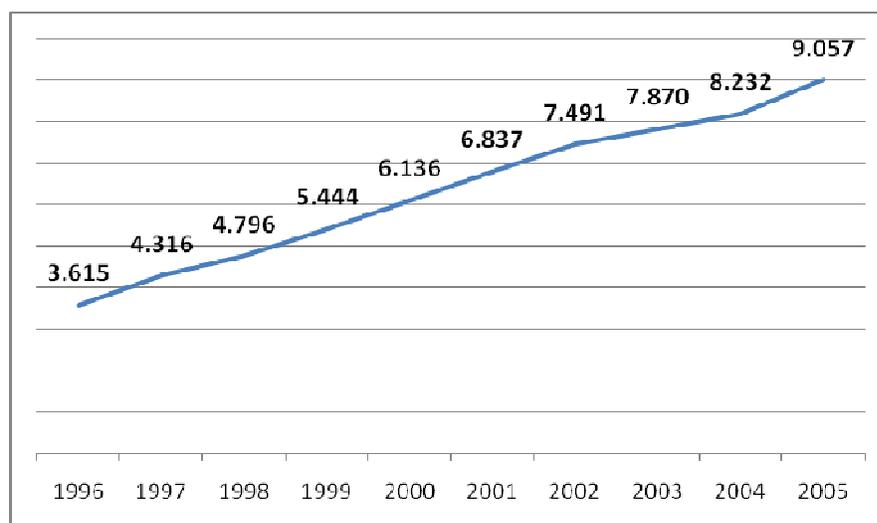


GRÁFICO 18. Evolução bruta de unidades de estabelecimentos empresariais no Amapá. (1996-2005)

Fonte: IBGE, CEMPRE

A curva descendente proporcional da relação população / estabelecimentos e a trajetória de crescimento bruto das unidades empresariais deverão manter estas tendências em face da ampliação da quantidade de empresas no espaço amapaense e da redução da taxa de crescimento demográfico, conforme já abordado anteriormente.

5.8. ARRECADAÇÃO DE ICMS

Para esta dimensão o centro da abordagem é o ICMS, que é um imposto indireto, não cumulativo, que incide sobre a circulação de mercadorias e alguns serviços como eletricidade, telecomunicações e transporte interestadual. É uma espécie de tributo conhecido nos demais países com “imposto sobre valor agregado”¹²², por recair sobre o valor adicionado em cada etapa da circulação de mercadoria até o consumidor final. Pode-se então afirmar que é um imposto que, em última instância, tributa o consumo final, uma vez que os intermediários são repassados para esta última etapa.

Por estas características é um imposto eficaz para se mensurar o nível de atividade econômica privada de um estado, pois é um dos mais sensíveis ao comportamento da economia¹²³. Naturalmente, a unidade da federação que tiver as menores arrecadações neste imposto em proporção à receita global, seguramente terá reduzida atividade econômica privada em seu território.

Nesta dimensão também foi adotada a fórmula invertida do índice, com os menores resultados no topo e os maiores na base da lista hierárquica, ilustrados na tabela 27:

TABELA 27. Receita total, receita de ICMS das unidades da federação. Relação entre as variáveis e índice ICMS sobre receita total. (2006)

	(A) Receita Total (em R\$ 1,00)	(B) Receita de ICMS (em R\$ 1,00)	Relação ICMS sobre Receita Total (B/A)	Índice ICMS sobre Receita total
Amapá	1.747.484.291	286.568.082	0,16	1,000
Acre	2.063.282.906	348.497.341	0,17	0,980
Roraima	1.291.315.109	217.300.941	0,17	0,980
Tocantins	3.003.901.603	707.380.871	0,24	0,837
Maranhão	5.066.658.597	1.814.830.315	0,36	0,592
Distrito Federal	7.882.113.141	3.331.915.160	0,42	0,469
Rondônia	2.735.164.784	1.311.917.506	0,48	0,347
São Paulo	84.244.168.337	55.025.502.122	0,65	0,000
Total Brasil	305.424.854.088	165.666.357.599	0,54	0,224

Fonte: STN, Balanço dos Estados, 2006

¹²² Na proposta de Reforma Tributária em análise pelo Congresso Nacional, há a mudança de denominação dos impostos indiretos estaduais que serão agrupados em um único imposto a ser denominado IVA estadual, enquanto que os federais também se reunirão em um único IVA federal.

¹²³ Assim como o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) de competência federal e o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) dos municípios.

Os estados do Amapá, Acre e Roraima praticamente empataram na primeira colocação desta dimensão¹²⁴, com 16% de percentual de arrecadação do ICMS sobre a receita total para o primeiro e 17% para o segundo e terceiro colocados.

Além de demonstrar um nível inferior de atividade econômica privada, a informação comprova a forte dependência das finanças públicas estaduais destas unidades da federação em relação às transferências oriundas da União.

Tocantins e Maranhão ocupam o segundo bloco, com 24 e 36% respectivamente, seguidos pelo Distrito Federal (42%) e Rondônia, com 48% de participação do ICMS. São Paulo é o estado de maior arrecadação do ICMS, com valor absoluto acima de R\$ 55 milhões (1/3 do total arrecadado em todo o país), o que corresponde a 65% de suas receitas.

Como se viu, o estado do Amapá apresenta a menor das relações ICMS/receita estadual total. A seguir será investigado o comportamento evolutivo dos últimos dez anos desta participação, demonstrado no gráfico 19.

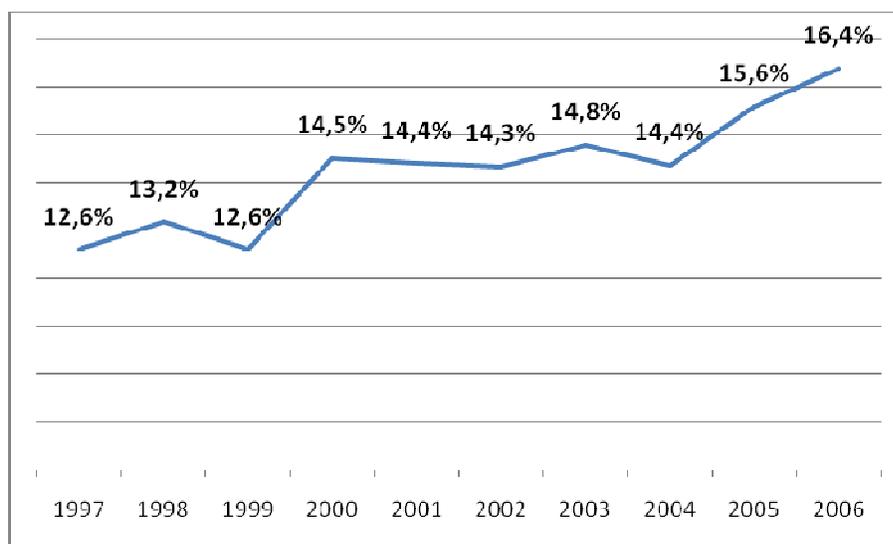


GRÁFICO 19. Evolução da participação relativa da arrecadação de ICMS sobre a receita total do estado do Amapá. (1997-2006)

Fonte: STN, Balanço dos estados.

As receitas obtidas de ICMS no Amapá têm crescido a taxas superiores do que as atingidas pelas demais fontes de arrecadação pública do estado. De um patamar de 12,6% de ingressos do ICMS em relação ao total, a porcentagem evoluiu para 16,4% em 2006, com um recuo no ano de 1999 e um período de relativa estagnação em torno de 14% durante os anos de 2000 a 2004.

¹²⁴ Ou seja, ficaram nos últimos lugares da relação ICMS/Receita total, por tratar-se também do “índice invertido”, no qual as últimas colocações obtêm os maiores índices.

Se o comportamento de crescimento relativo não foi tão retilíneo, a evolução nominal foi de franca expansão, saindo de R\$ 55 milhões em 1997 para R\$ 287 milhões em 2006 (STN, balanço dos estados), uma evolução de significativos 420%. Se o valor de 1997 for corrigido pelo IPCA até o ano de 2006, atingiria pouco mais de R\$ 100 milhões, o que ainda denotaria o expressivo aumento de 186% na série decenal. Destes números se denota que os momentos do gráfico em que não há crescimento, não são por conta de uma queda na arrecadação do ICMS estadual, mas em função de aumentos mais expressivos das outras receitas que compõem o erário, em especial as transferências constitucionais, com forte ênfase para o FPE, que também evoluiu exponencialmente no período.

Projetar o comportamento futuro da relação não é tão simples, pois o que se sabe, baseado nas trajetórias recentes, é que tanto a arrecadação tributária estadual quanto as transferências federais tendem a prosseguir aumentando. Como o índice é relativo, sua evolução positiva dependerá de se constatar um crescimento da receita própria a taxas superiores em comparação com a oriunda de repasses da União. Para esta diferença proporcional não há elementos suficientes que permitam realizar uma estimativa com o mínimo de segurança.

5.9. CONSUMO PRIVADO DE ENERGIA ELÉTRICA

Nesta oitava dimensão de mensuração da magnitude do estado nas unidades da federação selecionadas, demonstrada na tabela 28, trabalhou-se com o consumo de energia elétrica das principais classes de consumidores privados, a saber: residencial, industrial e comercial. O objetivo desta dimensão também é a constatação inversa, ou seja, quanto maior o percentual de consumo privado sobre o consumo total, menor será a magnitude do setor público na socioeconomia.

TABELA 28. Energia elétrica: consumo privado e total. Relação entre variáveis e índice de consumo privado de energia elétrica. (2007. Em GWh/ano)

	(A) Consumo total	(B) Industrial	(C) Residencial	(D) Comercial	(E) Consumo privado Total ^a (B+C+D)	Relação (E/A)	Índice de consumo privado de energia elétrica
Tocantins	964	104	357	204	665	0,690	1,000
Acre	505	26	220	109	355	0,703	0,946
Roraima	382	14	175	81	270	0,707	0,929
Amapá	601	48	276	120	444	0,739	0,795
Rondônia	1.539	240	567	355	1.162	0,755	0,727
D. Federal	4.310	458	1.590	1.228	3.276	0,760	0,705
São Paulo	107.265	48.291	27.772	18.891	94.954	0,885	0,180
Maranhão	10.149	7.627	1.203	590	9.420	0,928	0,000
Total Brasil	347.371	154.398	85.848	55.311	295.557	0,851	0,324

Fonte: MME-Empresa de Pesquisa Energética a) Exclusive consumo rural

Os estados de Tocantins, Acre e Roraima obtiveram um “empate técnico” na primeira colocação, com um percentual de consumo privado de aproximadamente 70% nas três unidades da federação, seguidos pelo Amapá, com uma relação de 73,9%.

A colocação do Maranhão em último lugar no índice, por conta do elevado percentual de 92,8% de consumo privado de energia elétrica pode ser explicada pela presença de unidades produtoras de alumínio em seu território, cujas plantas industriais estão entre as que mais são eletro-intensivas. Por essa razão, se revela o consumo maranhense de 7,6 mil GWh/ano no setor industrial.

Para o estado do Amapá a evolução deste indicador apresentou dois momentos bem demarcados no gráfico 19:

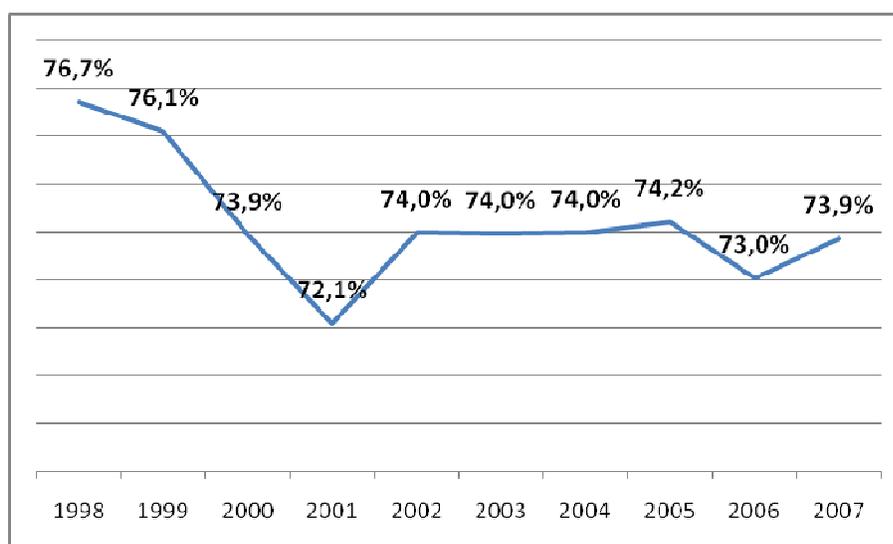


GRÁFICO 19. Evolução da participação percentual do consumo privado de energia elétrica sobre o consumo total no estado do Amapá (1998 – 2007)
 Fonte: CEA; SEPLAN, Anuário estatístico 1998-2000 e MME-Empresa de Pesquisa Energética

O primeiro destes momentos se verifica entre os anos de 1998 e 2001, período em que a queda do consumo privado percentual é evidente, ocasionada pelo encerramento das atividades da ICOMI, o que impactou negativamente no consumo industrial de energia elétrica no estado.

Após esta queda, há uma ligeira recuperação entre 2001 e 2002, a partir do qual a proporção mantém-se praticamente inalterada até o fim da série, com exceção de uma queda em 2006, mas logo seguida de recuperação em 2007, para retornar ao patamar de 74%.

Há motivos para se acreditar que a tendência atual seja a de crescimento percentual do consumo privado de eletricidade no Amapá, por conta da instalação das empresas minero-

siderúrgicas que demandarão expressiva quantidade de energia elétrica, bem como pela expectativa de ampliação do parque gerador no estado.

5.10. ÍNDICE SÍNTESE DE MAGNITUDE DO ESTADO

5.10.1. Resultados consolidados

Concluída a apuração de cada uma das dimensões de expressão da magnitude do Estado nas socioeconomias das unidades da federação elencadas, a tabela 29 apresenta, em ordem alfabética, o índice obtido por cada UF em cada dimensão.

TABELA 29. Índices das dimensões de magnitude do Estado

	1. Adm/PIB	2. Serv. Pub.	3. Rem. Serv. Pub.	4. Gasto Pub.	5. Carga Trib.	6. Estab. Empres.	7. ICMS	8. Cons. Privado Eletr.
AC	0,544	0,589	0,876	0,785	0,073	0,535	0,980	0,946
AP	0,814	0,706	0,996	0,768	0,012	0,691	1,000	0,795
DF	1,000	0,807	0,527	1,000	1,000	0,088	0,469	0,705
MA	0,231	0,368	0,421	0,000	0,090	1,000	0,592	0,000
RO	0,415	0,500	0,553	0,439	0,131	0,281	0,347	0,727
RR	0,871	0,609	0,780	0,769	0,059	0,281	0,980	0,929
SP	0,000	0,000	0,000	0,492	0,485	0,000	0,000	0,180
TO	0,282	0,517	0,612	0,432	0,079	0,354	0,837	1,000
BR	0,142	0,142	0,147	0,339	0,325	0,133	0,224	0,324

O Amapá esteve em primeiro no ranking em dois índices: o de remuneração de servidor público (dimensão 3), no qual se distanciou significativamente do segundo lugar; e o de ICMS (dimensão 7). Situou-se em segundo lugar no índice de servidores públicos (dimensão 2) e no de estabelecimentos empresariais (dimensão 6). Na dimensão 1, que mediu a administração pública sobre o PIB, o estado do Amapá ficou com o terceiro posto, bem próximo da segunda colocação de Roraima. Em gastos públicos e consumo privado de energia elétrica, o resultado amapaense foi o mediano quarto lugar. Por fim, no índice de carga tributária, o Amapá ficou em último entre as unidades da federação selecionadas, sendo a única dimensão em que se situou abaixo da média nacional.

As unidades da federação que obtiveram resultados também expressivos foram o Distrito Federal, com quatro primeiras colocações; o Acre, com quatro segundos lugares e Roraima, que obteve um segundo lugar e a regularidade de cinco terceiros postos.

Rondônia, Tocantins e Maranhão ocuparam quase sempre as posições do meio para o fim da lista, com as seguintes exceções: Tocantins ficou em primeiro no índice que revelou reduzido consumo privado de eletricidade e o Maranhão no item “estabelecimentos privados”. O estado de São Paulo ficou nas últimas colocações em todas as categorias de análise, com exceção da “carga tributária”, dimensão que o elevou ao segundo lugar.

5.10.2. Composição do índice de Magnitude do Estado

Os postos ocupados pelas unidades da federação não revelam comparativamente a magnitude do Estado, pois para tanto, é necessário aplicar a média ponderada¹²⁵ aos índices das dimensões para se chegar ao índice síntese, o “Índice de Magnitude do Estado”, demonstrado em ordem hierárquica na tabela 30:

TABELA 30. Índice de magnitude do Estado

Ordem	Unidades da Federação	Índice de Magnitude do Estado
1º	Amapá	0,755
2º	Distrito Federal	0,733
3º	Roraima	0,689
4º	Acre	0,672
5º	Tocantins	0,499
6º	Rondônia	0,442
-	Maranhão	0,324
-	São Paulo	0,122
-	Brasil	0,238

O estado do Amapá revelou-se a unidade da federação na qual é maior a magnitude do Estado na socioeconomia de acordo com as dimensões pesquisadas. Além do Amapá, o “Índice de Magnitude do Estado” demonstrou que em outras três unidades da federação selecionadas, o Estado expressou-se de forma também significativa, no Distrito Federal, em Roraima e no Acre.

O Amapá, Roraima e Acre guardam semelhanças por terem sido Territórios Federais antes de adquirirem a autonomia e se tornarem estados-membros da federação. O Distrito Federal, por apresentar características peculiares de ser a capital federal e de reunir em uma pequena base territorial uma grande quantidade de órgãos estatais, além de um expressivo contingente de servidores públicos, também o credencia para compor o quadro das unidades da federação de ampla magnitude do Estado.

Tocantins e Rondônia, apesar de estarem acima da média nacional, revelaram índices de magnitude de Estado próximos entre si, mas distantes do bloco dos quatro primeiros colocados.

¹²⁵ A média ponderada está descrita na Tabela 13, no início do presente capítulo.

Finalmente, os estados de São Paulo e Maranhão, inseridos no grupo para referendar se os critérios iniciais de escolha haviam sido acertados, mantiveram-se em quase todas as dimensões com reduzidas evidências da presença estatal em suas respectivas socioeconomias. Se, por hipótese, SP e MA tivessem obtido as primeiras colocações em diversos dos levantamentos que compõem o Índice de Magnitude do Estado, seria desqualificada a seleção das unidades da federação submetidas à análise. Como não se verificou esta situação, pelo contrário, as duas unidades da federação cumpriram o papel de demonstrar o acerto das escolhas de Amapá, Distrito Federal, Roraima, Acre, Tocantins e Rondônia como as que, realmente, apresentam maiores indícios de magnitude do Estado no Brasil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A frequência com que o tema “Estado” tem sido estudado no decorrer dos tempos evidencia o posto de relevância que esta instituição especial ocupa na evolução histórica das sociedades. Pode-se inclusive verificar que o Estado, mesmo tendo surgido da própria evolução da sociedade, por meio de sua interação dialética com classes sociais e indivíduos, também contribuiu para a superação de formações econômico-sociais em diversos episódios da história da humanidade.

Por ser uma instituição com essa complexidade, a própria tarefa de conceituação de “Estado” confunde elementos científicos com ideológicos, na qual, se observa em muitas ocasiões a preponderância da ideologia do autor em detrimento do rigor científico. Assim é que se apresenta a noção predominante de que o Estado é uma instituição perene, imutável, que paira por sobre as classes sociais, com autonomia em relação à sociedade, imbuída da tarefa de produzir o “bem comum” a todos os indivíduos desta sociedade, embasado por um contrato social não escrito, mas ratificado pela coletividade, entre outros elementos que compõem a concepção “jus-naturalista” acerca do Estado.

Em oposição à concepção dominante, a teoria materialista-histórica (ou marxista) de Estado parte do pressuposto que esta instituição surgiu em dado momento da história, impulsionado pela necessidade que a sociedade, irremediavelmente cindida em classes sociais antagônicas, exigiu de uma estrutura aparentemente neutra e acima destas classes, que cumprisse o papel de garantir a convivência social, por meio de instrumentos específicos que assegurassem o *status quo*. Enfim, o Estado não seria externo à sociedade, mas surgido de seu seio, tampouco seria neutro e promotor do bem comum, mas parcial, atuando em favor da permanência da hegemonia da classe dominante.

Ocorre que esta concepção, por mais que esteja correta e atenda à essência do conceito e das funções do Estado, tem conduzido a interpretações errôneas quando é tomada como doutrina rígida, que reduzem a instituição a um instrumento puro de dominação de classe, destituindo-o de contradições e de características que são peculiares ao Estado, por exemplo, a visão mais ampla dos interesses globais do sistema, em contraposição aos interesses imediatos dos empresários, além da busca pela harmonia social necessária para o bom funcionamento global da formação econômico-social.

Em suma, o papel de garantia da dominação de classe exercida pelo Estado não é um alinhamento puro e simples com os interesses privados, mas uma função específica de conquista da hegemonia, a qual não está isenta de contradições, avanços e retrocessos.

A conquista dessa hegemonia é obtida quando a concepção dominante é apropriada pelo conjunto da sociedade, função esta que é exercida primordialmente pelos Aparelhos Ideológicos de Estado (AIE), que se incumbem de difundir e socializar, por meio de instrumentos ideológicos, a compreensão de que a ordem reinante é natural e que cada um deve desempenhar seu papel dentro de limites estabelecidos. Os AIE não são organizações exclusivamente estatais (no sentido de serem *públicas*), pois assim não poderiam cumprir o seu papel. A família, a escola, a mídia, a cultura, entre outros, são aparelhos ideológicos que atuam para a conquista da hegemonia social e o fazem de forma natural, uma vez que esta é a sua função primordial.

Concebido o conceito de Estado, outro debate também se trava no campo que igualmente turva os limites entre ciência e ideologia. Trata-se das aceções acerca da “magnitude” ideal desta estrutura na sociedade. Magnitude pode ser traduzida por “importância”, “presença”, “tamanho”, entre outros sinônimos, o que leva a duas categorias essenciais de análise: i) magnitude do Estado em relação à sua estrutura, ou seja, seu aparato burocrático e ii) magnitude do Estado em relação ao seu nível de intervenção na socioeconomia.

Com relação à primeira categoria, as evidências apontam para um movimento aparentemente inexorável de ampliação das estruturas administrativas estatais no decorrer da história. Basta comparar o formato antigo, em que todas as funções de Estado (e as religiosas também) eram incorporadas na figura de um único líder tribal com as repúblicas atuais, dotadas de dezenas de ministérios, autarquias, fundações, agências reguladoras, governo eletrônico, enfim, um aparato complexo e amplo, cada vez mais ramificado na sociedade, qualquer que seja a orientação política do ocupante do poder político do Estado.

No tocante aos níveis de intervenção do Estado na socioeconomia, como expressão de sua magnitude, não se pode dizer que tenha havido uma tendência evolutiva tão clara quanto a observada em sua estrutura. Ao contrário, a teoria acerca do tema tem se comportado em forma de espiral ascendente, alternando momentos de domínio das idéias intervencionistas, que defendem um papel ativo do Estado no sentido de corrigir as distorções geradas pela livre atuação das forças de mercado, ou mesmo estimular a criação de condições sócio-econômicas mais desenvolvidas; com períodos de predominância do liberalismo, que defende a eficácia do mercado como distribuidor ótimo dos recursos da sociedade, advogando pela retirada do papel

do Estado como ator econômico e relegando-o à função de provedor de serviços públicos coletivos.

Essa dicotomia: “Estado interventor *versus* Estado liberal” é falsa e se torna clara a partir do momento em que se compreende o Estado como uma instituição inerente à sociedade, com função específica e que, por conseguinte, sua intervenção na socioeconomia é um fato evidente à qualquer época. Trata-se, na verdade, de compreender que as diversas modalidades que assumem a participação estatal no domínio econômico são determinadas por cada momento histórico particular, que exige, conforme a situação, um formato e uma intensidade de intervenção diferente.

Com isso torna-se perceptível que o mercantilismo interventor atendia aos interesses do acúmulo de metal e do expansionismo marítimo, da mesma forma que o liberalismo favorecia a disseminação dos produtos das indústrias britânicas. Seguindo o mesmo raciocínio, foi o protecionismo que propiciou o surgimento de indústrias em diversos países e o gasto público keynesiano do pós-guerra foi decisivo para a “era de ouro”, tornando-se incompatível com a fase de “globalização”, uma vez que os capitais e produtos teriam que romper as barreiras e encontrar ambientes favoráveis em países emergentes, ensejando o neoliberalismo. A superação do neoliberalismo está ocorrendo porque as crises cíclicas exigem formatos cada vez mais complexos e sofisticados de intervenção estatal.

No caso brasileiro, verifica-se que o Estado também alternou formas e intensidades de intervenção na socioeconomia, mas em alguns momentos tem-se como evidente que suas funções de indutor, protetor, distribuidor, entre outras, foi fundamental para superação de crises ou mesmo para a transformação da estrutura econômica e social do país. A valorização do café, por exemplo, não apenas garantiu a manutenção da renda ao setor econômico dominante como também gerou o transbordamento para propiciar o início da industrialização brasileira. Durante a etapa conhecida como nacional-desenvolvimentismo e substituição de importações, no período compreendido entre os governos de Getúlio Vargas a João Goulart, passando por Juscelino Kubitschek e prosseguindo pelos governos militares, com o “milagre” e o II PND, os governos não se abstiveram de acionar de diversas maneiras os instrumentos de intervenção do Estado, os quais foram determinantes para que o país saísse da condição de agro-exportador para a de economia industrializada.

Há uma nítida relação causal entre o neoliberalismo e o desempenho da economia nacional. A partir da década de 1990 o governo passa a desfazer-se de parte de seu poder de intervenção na economia, por meio de privatizações, desregulamentação e liberalização de

câmbio e comércio, momento em que a atividade econômica passa a apresentar indicadores medíocres, mantidos durante toda a adoção do modelo “liberal periférico”.

Na atualidade, embalado por uma conjuntura internacional francamente favorável, há evidências de que a atuação governamental em relação às formas de intervenção tem sido contraditória, com uma política econômica do Banco Central que obedece ao modelo liberal periférico, convivendo ao lado de medidas de maior participação do Estado na economia, como o Plano de Aceleração do Crescimento.

Como o objeto desta dissertação abordou a magnitude do Estado em nível sub-nacional, procedeu-se um sobrevôo sobre as questões atuais acerca do federalismo no Brasil. Entre as questões políticas, territoriais e, particularmente, econômico-fiscais que tocam o federalismo brasileiro, observou-se que há um processo latente de permanente crise, tanto intra quanto intergovernamental envolvendo os entes federativos nacionais, não havendo proposta de solução comum que atenda o conjunto dos problemas.

Observou-se que o Amapá pode ser enquadrado no grupo que mais é penalizado com as distorções do federalismo nacional, uma vez que é uma unidade da federação periférica, com reduzida população, área geográfica mediana e, sobretudo, por possuir reduzida capacidade de geração de receitas próprias, é o que mais tem interesse em promover um novo “pacto federativo”. Entretanto, essa contratualização dependeria ainda de convencer aos estados da federação que mais ganham com a atual situação a abrir mão de suas vantagens, o que torna sua consecução altamente improvável.

Para avaliar a magnitude do Estado no Amapá, estudou-se, inicialmente, as complexas interações entre o aparato estatal e a socioeconomia local na história, para posteriormente proceder a comparação quantitativa fundamentada em indicadores da presença do Estado.

Nas três etapas de divisão da história do Amapá (pré-autonomia, Território Federal e estado membro da União) o Estado desempenhou um papel determinante nos momentos-chave elencados como demonstrativos desta expressiva participação. As origens da ocupação desta região, com as disputas territoriais, a construção de uma imponente fortificação e o traslado de Mazagão, marcam que o Estado foi protagonista na consolidação dos limites territoriais, na defesa e na tentativa, ainda que frustrada, de povoamento dirigido.

A criação do Território Federal e sua emancipação do Pará, estabeleceu uma continuidade da matriz predominante adotada pelo Estado durante a primeira etapa histórica local, qual seja: a defesa da fronteira e a tentativa de ocupação de vazios demográficos, sob direta tutela do governo federal. No entanto, durante esta etapa inauguraram-se as interações mais diretas entre

Estado e grandes corporações internacionais, com a ICOMI e com o Complexo Industrial do Jari. Em ambos os casos, e em outros diversos modelos adotados na Amazônia, reforçou-se a convicção de que o investimento privado na região depende de um variado leque de apoio estatal, que vão desde incentivos fiscais, subsídios, garantias a financiamentos, legislações favoráveis, destinação de áreas públicas, entre outras medidas que reduzem os custos e o risco das inversões privadas. No caso do manganês de Serra do Navio houve a especificidade de o Estado ter que lidar com a desativação prematura do empreendimento, a destinação do espólio e a administração dos passivos sociais e ambientais. Já no caso do Complexo Industrial do Jari, particularmente em sua área no lado amapaense, talvez o Estado tenha caracterizado-se mais pela omissão do que por qualquer ação, haja vista os dois aglomerados urbanos desordenados que lá surgiram, como externalidades negativas do empreendimento.

A etapa contemporânea de manifestação histórica da magnitude do Estado no Amapá, iniciada com sua transformação em estado, traz neste próprio ato um reflexo do momento global de intervenção estatal. Há elementos para inferir que o desmembramento dos Territórios Federais esteja incluído no bojo da adoção das medidas liberalizantes adotadas no Brasil a partir do final da década de 1980, em especial porque o país enfrentava problemas de equilíbrio orçamentário e tencionava comprimir os gastos públicos, sendo que a retirada dos custos de manutenção dos Territórios do Orçamento Geral da União implicaria em economia para o erário federal.

Ainda se destaca a implantação dos Regimes Aduaneiros Especiais (RAE), primeiramente com a ALCMS, seguida pelo intento, em andamento, de implantação local de uma ZPE e de transformação da ALCMS em Zona Franca, possibilitando assim a transformação industrial e a internalização de produtos beneficiados pela renúncia fiscal no mercado nacional. O episódio dos RAEs, bem como a relação estatal com os projetos Manganês e Jari (etapa territorial), corroboram com a suspeita de que é recorrente a *decretização* do desenvolvimento no Amapá¹²⁶, ou seja, a decisão de investimentos não é baseada apenas nas condições locais de mercado, tais como proximidade de fontes matérias-primas; acesso a centros consumidores; disponibilidade e custo de força-de-trabalho; além de inovações tecnológicas, como ocorre em locais mais competitivos. Aqui sempre há a necessidade de algum suporte legal, quase sempre associado a incentivos fiscais e subsídios, para tornar viáveis empreendimentos privados.

¹²⁶ O termo “*decretização* do desenvolvimento” foi utilizado por Jadson Porto nos debates em sala de aula durante as disciplinas do Mestrado em Desenvolvimento Regional – UNIFAP. Baseia-se na constatação de que as principais atividades que afetaram o desempenho econômico do estado do Amapá foram transformadas em Decretos. Exemplos: o contrato da ICOMI; o Distrito Industrial de Santana; A ALCMS; o Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque; a recente transferência de terras do domínio da União para o Estado, entre outros.

A fase contemporânea, no entanto, introduziu uma modalidade de intervenção na socioeconomia amapaense que, ainda que não seja novidade, não foi tão usual nas fases anteriores. Refere-se à restrição ao uso de grandes áreas territoriais que passam a ser destinadas como unidades de conservação ou terras indígenas, que já correspondem a 74% do solo amapaense. Por mais que seja desejável a restrição de espaços para proteção contra o crescimento predatório, manejo da biodiversidade e respeito a comunidades indígenas, aparentemente o problema tem sido a ausência de critérios claros e pactuados na configuração destas áreas. Essa sensação evidencia-se em relação ao porte e à localização das unidades de conservação além de, sobretudo, dos parâmetros convincentes na definição de suas modalidades, se de proteção integral ou de uso sustentável.

Ainda na fase atual, a recente elevação internacional da cotação das *commodities* minerais, tornando viáveis os repositórios amapaenses, apanhou o Estado supostamente de surpresa, sem um plano estratégico de potencialização deste momento que se prevê passageiro. Esta constatação advém da investigação de três manifestações do fenômeno: i) o abandono dos municípios nos quais se concentram as ocorrências minerais; ii) a controversa renúncia fiscal via decreto para favorecimento do ouro e iii) no apoio à verticalização mineral por meio de estímulo à siderurgia. Os casos escolhidos para análise são representativos da ausência de compreensão estatal do momento, pois combinam omissão (primeiro exemplo), concessão excessiva (decreto) e ação precisa (potencialização do complexo ferro-siderúrgico).

Assentadas as bases teóricas e históricas, globais, regionais e locais sobre o tema, passou-se para a identificação quantitativa da magnitude do Estado nas socioeconomias de unidades da federação selecionadas. Para tanto foi criado um índice que sintetizou as manifestações do Estado em oito dimensões: i) Participação da administração pública no PIB; ii) Servidores públicos; iii) Remuneração dos servidores públicos; iv) Gastos públicos *per capita*; v) Carga tributária da unidade da federação; vi) Estabelecimentos econômicos privados; vii) Arrecadação do ICMS e viii) Consumo privado de energia elétrica.

O Amapá apresentou o maior Índice de Magnitude do Estado (IME), com forte expressão estatal em seis das oito dimensões investigadas e-los: remuneração de servidor público; peso do ICMS; índice quantitativo de servidores públicos; estabelecimentos empresariais e administração pública sobre o PIB. Somente no componente “carga tributária da unidade da federação” o Amapá demonstrou ser pequena a participação do Estado em sua economia. Entretanto, é relevante destacar que esta dimensão foi a única na qual se mostrou uma relação direta entre nível de desenvolvimento e presença do Estado, na qual o Distrito Federal ficou em

primeiro lugar, seguido por São Paulo, estado que nos demais itens esteve sempre nas últimas posições.

Além do Amapá, no Distrito Federal (com um IME quase igual ao amapaense), em Roraima e no Acre também se constatou significativa magnitude do Estado nas dimensões analisadas. O Distrito Federal é uma UF *sui generis* por ser a capital federal, na qual estão sediados diversos órgãos estatais (federais, dos três poderes, além das repartições distritais), com seus respectivos quadro de servidores públicos, aliando ainda o fato de ser estado e município em uma única unidade da federação, tendo assim muitos elementos da presença estatal em sua socioeconomia.

Assim, excluindo-se o DF, os resultados demonstraram que o peso relativo dos Estados é maior em unidades da federação que se originaram de Territórios Federais e estão situadas na periferia da Amazônia. A exceção à essa regra constatou-se em Rondônia onde, apesar de se verificar presença estatal acima da média nacional, seu índice situou-se a uma distância expressiva do bloco composto pelas quatro primeiras unidades da federação. A explicação para o resultado provavelmente seja localizada no fato de que Rondônia tenha se integrado de maneira mais evidente ao processo de expansão da fronteira agrícola, em especial do agronegócio de grãos em larga escala, o que impactou em sua estrutura sócio-econômica, ampliando o setor privado.

A seleção das unidades da federação submetidas à investigação dos indicadores de magnitude do Estado mostrou-se acertada, legitimada por duas fontes. A primeira manifesta-se no cotejamento dos resultados obtidos por cada uma das UFs em relação à média nacional, extraída e demonstrada em todas as dimensões estudadas, nas quais os números apresentados pela seleção dos cinco estados (AP, AC, RR, RO, TO) mais o DF, estiveram sempre acima do observado no restante do país, representado pela média brasileira. O segundo item de legitimação foi a inserção de duas unidades da federação estranhas aos parâmetros da seleção, no caso Maranhão e São Paulo, submetidas à pesquisa para referendar se a escolha das seis UFs elencadas tinha sido correta. Como os índices maranhenses e paulistas, na quase totalidade das dimensões, estiveram sempre abaixo dos alcançados pelas unidades da federação selecionadas, a escolha obteve sua segunda aprovação como sendo uma real amostra das que possuem, efetivamente, maior presença estatal em suas respectivas socioeconomias.

A análise da evolução histórica dos indicadores da magnitude do Estado no Amapá, para os quais foram demonstradas séries de dez anos anteriores à última disponibilização do dado¹²⁷. A

¹²⁷ Com as ressalvas de que a série da carga tributária no AP restringiu-se aos tributos de competência estadual e para o gasto público amapaense somente houve disponibilidade de uma série de nove anos.

análise das séries amapaenses permite inferir que se manterá a expressiva magnitude do Estado na socioeconomia local, ainda que as tendências dos índices sejam bem diferenciadas, conforme a tabela 31.

TABELA 31. Resultados obtidos e tendência de evolução das dimensões de magnitude do Estado no Amapá

Dimensão	Resultado no Amapá ^a	Tendência ^b
Participação Administração Pública/PIB	Muito alto	Indefinida, maior probabilidade de manter-se estável
Servidores públicos	Muito alto	Redução relativa, condicionada pelo desempenho da economia
Remuneração dos serv. públicos	Muito alto	Permanente e leve redução relativa
Gastos públicos <i>per capita</i>	Alto	Forte tendência de aumento
Carga tributária da UF	Baixo	Forte tendência de aumento
Estabelecimentos privados	Muito Alto	Forte tendência de redução
Arrecadação do ICMS	Muito Alto	Tendência indefinida
Consumo privado de energia elétrica	Médio	Tendência a manter-se estável ou a reduzir

a) O resultado obtido é graduado de acordo com a indicação da magnitude do Estado no Amapá em comparação com as demais UFs no Brasil.

b) A tendência refere-se ao aumento ou redução da magnitude do Estado no Amapá, conforme análise da série histórica de cada dimensão

Observa-se que, das oito dimensões investigadas, em duas é nitidamente expansiva a tendência de aumento da magnitude do Estado e em outras duas categorias projeta-se a estabilidade do indicador. Já em três das dimensões prevê-se a redução da presença estatal e, finalmente, em uma delas não há como projetar a tendência. Assim, na maioria das evidências espera-se o aumento ou a estabilidade da magnitude do Estado na socioeconomia amapaense. Mesmo com três indicadores tendendo à redução, como os resultados da presença estatal no Amapá são expressivos e inequívocos, estes são insuficientes para contra-restar a expectativa de manter-se excessivamente elevada a magnitude do Estado.

A hipótese central deste trabalho mostrou-se comprovada, uma vez que a magnitude do Estado na socioeconomia do Amapá, ficou evidente tanto pelos momentos-chave da sua trajetória histórica (análise qualitativa) quanto pela comparação parametrizada das manifestações da instituição nos diversos indicadores disponíveis (análise quantitativa). A pergunta que se

depreende, então, é a seguinte: quais as vantagens e desvantagens de se possuir uma forte presença estatal na formação econômico-social? As análises a seguir são suposições a serem confirmadas ou refutadas por pesquisas posteriores, orientadas a partir das conclusões atuais.

A primeira das inferências remete à constatação de que a relevância das políticas públicas nesta unidade da federação seja maior do que em seus pares. Por essa mesma razão, os impactos dessas políticas – positivos ou negativos – tendem a se fazer sentir de modo mais acentuado do que na média geral do país. Mesmo assim, a simples razão de a magnitude do Estado na socioeconomia do Amapá ser maior do que a média nacional não garante de *per si* que as políticas públicas serão favoráveis, por exemplo, ao desenvolvimento regional e à melhoria do bem-estar social local.

A configuração de marcante presença estatal pode gerar riscos como a vulnerabilidade em momentos de crise de financiamento dos governos, como as que foram recorrentes durante a década de 1980. A possibilidade de atrasos em pagamentos de servidores e de fornecedores da máquina pública acarretaria uma crise de grandes proporções locais, que atingiria a todas as camadas da sociedade, de modo mais sensível do que na média do país.

Há ainda o debate: “público versus privado” e “intervenção estatal versus livre mercado”, no qual é latente uma tendência ao maniqueísmo, com os defensores do livre-mercado demonizando toda e qualquer ação estatal, enquanto os defensores da intervenção do Estado fazendo o mesmo em relação às forças de mercado. Estas posturas não são científicas, pois idealizam essas instituições (Estado e mercado), esquecendo-se de suas contradições intrínsecas e relações dialéticas entre si.

É recorrente que, muitas vezes, o Estado é tão ou mais prejudicial que o mercado, em especial quando se associa acriticamente a interesses privados e favorece a ação dos conglomerados empresariais. Uma breve análise da história recente da Amazônia, dos grandes projetos minero-siderúrgicos, até o avanço do agronegócio na região (especialmente madeira, soja e pecuária) pode sustentar essa argumentação.

Por outro lado, o Estado é mais eficiente que a iniciativa privada na alocação de recursos quando o objetivo é a redução de disparidades sociais. Como uma das leis básicas do capitalismo sugere que o sistema traz consigo a concentração de riquezas de um lado e ampliação dos excluídos na outra ponta da sociedade, só a intervenção estatal pode atuar contrabalançando esta tendência, ainda que ela não seja contida, pois, como demonstrado, se assim o fizesse, o Estado estaria agindo contra sua própria essência.

Assim, a idéia de um “Estado-árbitro”, buscando o “bem comum”, apesar de ser a concepção dominante e hegemônica, está bastante distante de condizer com a realidade. Por outro lado, um “Estado-classe” (ou “Estado-interesses privados”) apesar de não ser uma disfunção congênita nesta instituição (pelo contrário, é o seu próprio “código genético”) não apresenta como uma simbiose isenta de contradições e crises pois a instituição pode vir a agir, em determinados momentos, aparentemente contra estes interesses particulares imediatos. Assim, da mesma forma como seria incorreto idealizar o “Estado”, igualmente não há como defender a existência de uma nova forma de mercado mais “democrático” enquanto orientador global da alocação dos recursos da sociedade, visto que cada vez mais se torna evidente a necessidade de intervenção estatal reguladora.

Voltando ao Amapá, uma última consideração deve ser feita: a maior magnitude relativa do Estado na socioeconomia pode não representar um Estado mais forte, uma vez que esta teria que ser sustentada por outros elementos, não captados pela pesquisa atual. A “força” de um Estado manifesta-se na capacidade de eficácia de suas políticas públicas, na sua legitimidade perante os cidadãos, no desenvolvimento do capital social local, enfim, de outros indicadores pouco perceptíveis em dados estatísticos como os trabalhadores. Esta ressalva é feita no sentido de se alertar para o risco de se concluir que: “já que o estado é ‘grande’, presume-se que seja ‘forte’”. Ao contrário, há mais indícios de vulnerabilidade do Estado no Amapá do que de “força”, em especial quando comparados os instrumentos à sua disposição em relação aos interesses privados específicos.

REFERÊNCIAS

AFFONSO, Rui de Britto Álvares & SILVA, Pedro Luiz Barros (orgs) **Federalismo no Brasil. Descentralização e Políticas Sociais**. São Paulo. Ed. FUNDAP. 1996.

_____. **A Federação no Brasil, Impasses e Perspectivas**. In. AFFONSO, Rui de Britto Álvares & SILVA, Pedro Luiz Barros orgs. *A Federação em Perspectiva. Ensaio Seleccionados*. São Paulo. Ed. FUNDAP. 1995.

AFONSO, José Roberto. **Brasil, Um Caso à Parte**. XVI Regional Seminar Of Fiscal Policy. Santiago de Chile. CEPAL/ILPES, 2004

AFONSO, Carlos A. e SOUZA, Herbet. **O Estado e o Desenvolvimento Capitalista no Brasil**. São Paulo. Ed. Paz e Terra. 1977.

ALENCAR, Chico; CARPI, Lucia e RIBEIRO, Marcus Venício. **História da Sociedade Brasileira**. Rio de Janeiro. Ed. Ao Livro Técnico. 1984

ALTHUSSER, Louis. **Aparelhos Ideológicos de Estado**. Rio de Janeiro. Ed. Graal. 1998.

_____. **Sobre a reprodução**. Petrópolis. Ed. Vozes. 1999

AMAPÁ, Assembléia Legislativa do - **Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito sobre o desmonte da ICOMI**. 2001

AMAPÁ, **Amapá Sustentável para o Século XXI**. Belém. Ed. Supercores 1999.

_____. **Anuário Estatístico do Amapá 1998 - 2000**. Macapá. CD Room. 2000.

_____. Decreto 2434, de 14 de agosto de 2006. **Dispõe sobre a concessão de redução na base de cálculo e isenção do ICMS nas saídas internas de mercadorias**. 2006a

_____. Governo do Estado. **Proposta de criação da Zona de Processamento de Exportação – ZPE do meio do mundo**. <documento> 2007a.

_____. **Amapá sai na frente para implantar ZPE. Waldez Góes e José Sarney saíram confiantes no apoio de Miguel Jorge para implantação da ZPE do Meio do Mundo**. Disponível em <www.amapa.gov.br>. Data 18.07.2007. Acesso em 20 de janeiro de 2008. 2007b.

AMAPÁ, Ministério Público do Estado. **Ação Civil Pública proposta ao Decreto 2434, de 14 de agosto de 2006**. 2006.

AMAPÁ. **Constituição do Estado do Amapá**. Macapá. Assembléia Legislativa do Amapá. 2001.

AMARAL, Gilbert Luiz do; OLENIK, João Elói. **Radiografia da Tributação no Brasil**. Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário. Disponível em <www.ibpt.com.br>. Acesso em 11.12.2007. IBPT, 2003

BARROS, Everaldo Gonçalves e MOREIRA, Maurílio Alves. **Biocombustíveis: Um Breve Histórico**. Belo Horizonte. Informe Agropecuário nº 202. 2000

BATISTA JR., Paulo Nogueira. **Mitos da “Globalização”**. São Paulo. Ed. Peres. 1998.

- BIONDI, Aloysio. **O Brasil Privatizado**. São Paulo. Ed. Fundação Perseu Abramo. 1999.
- BLOND, Phillip. **O Fracasso do neoliberalismo**. Artigo publicado no Jornal Folha de S. Paulo. Disponível em <www.folha.com.br>. Edição de 26 de janeiro de 2008.
- BNDES. **Sinopse Internacional**. Disponível em <www.bndes.gov.br>. Acesso em 14 de fevereiro de 2008. No 9, Janeiro de 2008.
- BOSI, Alfredo. **Dialética da Colonização**. São Paulo. Cia das Letras. 1992.
- BRASIL MINERAL Online. **Ouro Inaugurada a Mineração Pedra Branca do Amapari**. Revista eletrônica. nº230. Disponível em <www.brasilmineral.com.br> Acesso em 05 de janeiro de 2008. Ed. 4/11/2005.
- BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei 414/99. <disponível em www.senado.gov.br> 1999
- BRASIL. Lei nº N° 9.985 de 18 de julho de 2000. **Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências**.
- BRASIL. Ministério das Minas e Energia. **Empresa de Pesquisa Energética**. <www.mme.gov.br> Acesso em 12.02.2008.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Recursos Humanos. **Boletim Estatístico de Pessoal**. <www.servidor.gov.br/publicacao>. Acesso em 26.02.2008. No. 80, Dezembro de 2003
- _____. **Boletim Estatístico de Pessoal**. <www.servidor.gov.br/publicacao>. Acesso em 26.02.2008. No. 92, Dezembro de 2004
- _____. **Boletim Estatístico de Pessoal**. <www.servidor.gov.br/publicacao>. Acesso em 26.02.2008. No. 104, Dezembro de 2005
- _____. **Boletim Estatístico de Pessoal**. <www.servidor.gov.br/publicacao>. Acesso em 26.02.2008. No. 116, Dezembro de 2006
- _____. **Boletim Estatístico de Pessoal**. <www.servidor.gov.br/publicacao>. Acesso em 26.02.2008. No. 128, Dezembro de 2007
- BREMAEKER, François E.J. de. **Alterações Territoriais Ocorridas em 2005**. Série Bases Territoriais nº 11. Rio de Janeiro. IBAM. 2005
- _____. **Evolução do Quadro Municipal Brasileiro no Período entre 1980 e 2001**. Série Estudos Especiais nº 20. Rio de Janeiro. IBAM. 2001.
- BRESSER PEREIRA, Luis Carlos – **Desenvolvimento e Crise no Brasil**. Ed. Brasiliense. São Paulo. 1987
- _____. **A Reforma do Estado dos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle**. Cadernos MARE da Reforma do Estado. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Brasília, 1997

BRESSER-PEREIRA, L.C. e PACHECO, Regina s. **A Reforma do Estado Brasileiro e o Desenvolvimento.** In Revista Eletrônica Sobre a Reforma do Estado. N. 3 out/nov/dez Salvador. 2005.

BRITO, Daniel Chaves de. **Extração mineral na Amazônia:** a experiência de exploração de manganês em Serra do Navio no Amapá. . Belém. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Pará, julho de 1994.

BRUM, Argemiro J. **O Desenvolvimento Econômico Brasileiro.** Ed. Vozes. Petrópolis. 1997.

BURSZTYN, Marcel. **Introdução à crítica da razão estatizante.** Brasília. Revista do Serviço Público, Ano 49, número 1. Jan-mar. 1998

CANO, Wilson. **Soberania e política econômica na America Latina.** São Paulo. Edunicamp / Edunesp, 2000.

CAPRA, Fritjof. **As Conexões Ocultas.** Pensamento-cultrix. São Paulo. 2002

CARNEIRO, Glauco. Jari. **Uma responsabilidade brasileira.** Origens e nacionalização do controle do Projeto Jari. Ed. Lisa. São Paulo. 1988.

CARVALHO, Maria Auxiliadora de; SILVA, César Roberto Leite da. **Economia Internacional** 3ª Edição. São Paulo. Saraiva. 2003

CASARA, Marques. **Mineração predatória na Amazônia brasileira.** Cinco décadas de irresponsabilidade social e ambiental no estado do Amapá. Florianópolis. Observatório Social. 2003.

CASTRO, Edna. e PINTON. Florence. (Orgs.) **Faces do Trópico Úmido:** conceitos e novas questões sobre desenvolvimento e meio ambiente. Belém. Cejup. 1997.

CASTRO, Edna. **Estado e Políticas Públicas na Amazônia em Face da Globalização e da Integração de Mercados.** In COELHO, Maria Célia; MATHIS, Armin; CASTRO Edna; HURTIENNE, Thomas orgs. Estado e políticas públicas na Amazônia: gestão do desenvolvimento regional. Belém. Cejup-UFPA-Naea, 2001

CASTRO, Manuel Cabral de. **Desenvolvimento sustentável e gestão ambiental na formulação de políticas públicas:** a experiência do Estado do Amapá. Macapá. CEFORH/SEMA. 1998.

CHAGAS, Marco Antônio. **Tumucumaque: o “Big Park” e a história do conservacionismo no Amapá.** Rio de Janeiro. Ed. do Autor. 2008

CHANG, Ha-Joon. **Chutando a Escada.** A estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo. Unesp. 2004

CHELALA, Charles. **Política Cambial e Mercado de Moedas na Virada do Século.** Revista Movendo Idéias. Unama. Ano VI N. 8. Belém. Dez. 2000.

_____. **O Estado No Amapá. Estudo sobre a presença do Estado na socioeconomia amapaense.** Monografia de conclusão de especialização em Teoria Econômica e Sustentabilidade. CEAP. Macapá. 2002.

_____. **Governo Collor, a ante-sala do Neo-liberalismo no Brasil.** Artigo de Conclusão da Disciplina Economia Brasileira no Curso de Especialização em Teoria Econômica e Sustentabilidade. Mimeo. Macapá. 2003.

_____. O desenvolvimento sustentável em diferentes práticas. In RUELLAN, A; CABRAL, M; Moulin, N. **Desenvolvimento Sustentável no Amapá: uma visão crítica.** Fund. João Mangabeira. Brasília. 2007a.

_____. Magnitude e papel do Estado na socioeconomia amapaense in PORTO, Jadson Luís Rebelo **Condicionantes construídos: reflexões sobre as transformações espaciais Amapaenses** Série Percepções do Amapá 05. Macapá. 2007b

CHELALA, Charles; ANDRADE, Edivan Barros de. **A Relação entre o Pensamento Ambiental e as modalidades de Unidades de Conservação no Brasil e no Amapá.** Mimeo. Macapá. 2007

CHELALA, Cláudia. **O Estado e o Desenvolvimento Sustentável – a experiência do Amapá.** Dissertação de Mestrado. UnB: Brasília, 2003.

CHESNAI, François. **A Mundialização do Capital.** São Paulo, Ed. Xamã. 1996.

_____. **A Fisionomia no Regime de Acumulação Sob Dominância Financeira.** São Paulo. Novos Estudos CEBRAP, N° 52, 1999

COSTA, J. P. O. **Áreas Protegidas.** Artigo disponível em <www.mre.gov.br> Acesso em 06/08/2007

COSTA, José Marcelino M. da Costa. (Org). **Amazônia: desenvolvimento e retrocesso.** Belém: CEJUP, 1992.

COUTO, Jorge. **O Brasil pombalino.** Camões. Revista de Letras e Culturas Lusófonas, n. 15/16. Lisboa. 2003.

CRUZ Bruno de Oliveira & OLIVEIRA, Carlos Wagner de Albuquerque. **Federalismo, Repasses Federais e Crescimento Econômico: um Estudo sobre Amapá e Roraima** Texto Para Discussão N° 683 Brasília. IPEA. 1999.

CUNHA, Álvaro. **Quem explorou quem no contrato do manganês no Amapá.** Macapá. Ed. Rumos. 1962.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da Teoria Geral do Estado.** 21ª Ed. São Paulo. Saraiva. 2001

Diário do Amapá, Jornal. **Empresa devolve à União 105 mil hectares de terras griladas -** 06.07.2004

DIEGUES, Antônio Carlos. O Mito do Paraíso Desabitado nas Florestas Tropicais Brasileiras. In CASTRO, Edna e PINTON, Florence (org). **Faces do Trópico Úmido. Conceitos e Questões Sobre o Desenvolvimento e o Meio Ambiente.** Belém. NAEA/UFPa. 1997.

DRUMMOND, José Augusto; PEREIRA, Mariângela de A. Póvoas. **O Amapá nos tempos do Manganês.** Um estudo sobre o desenvolvimento de um estado amazônico. 1943-2000. Garamond. Rio de Janeiro. 2007.

EGLER, Cláudio; MATTOS, Margarida. **Federalismo e gestão do território: As regiões integradas de desenvolvimento.** Florianópolis. Anais do V Encontro Nacional da ANPEGE. 2003.

ENGELS, Fredrich, El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado *in* MARX, Karl e ENGELS, Fredrich **Obras Escogidas.** Ed. Ayuso. Madrid. 1975.

ESG, Escola Superior de Guerra. **O General Meira Mattos e a Escola Superior de Guerra.** Disponível em <www.esg.br/pdf/PUBLICACOES>. Rio de Janeiro, 2007

EVANS, Peter. **Autonomia e Parceria.** Estados e transformação industrial. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2004.

EXAME. **Sou o homem mais rico do Brasil.** Reportagem sobre a venda de parte dos ativos da MMX para a Anglo American. Publicada em 24.01.2008. Disponível em www.portalexame.abril.com.br. Acesso em 25.01.2008

FEIJÓ, Ricardo. **História do Pensamento Econômico.** De Lao Tse a Robert Lucas. São Paulo. Atlas. 2001.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário Aurélio Eletrônico.** Rio de Janeiro. Século XXI. <Software de consulta a verbetes> Nova Fronteira. 1999

FILGUEIRAS, Luiz e GONÇALVES, Reinaldo. **A economia política do governo Lula.** Rio de Janeiro. Contraponto. 2007

FILOCREÃO, Antonio S. **Extrativismo e Capitalismo na Amazônia: a manutenção, o funcionamento e a reprodução da economia extrativista no sul do Amapá.** Macapá. Secretária de Estado do Meio Ambiente. 2002.

FIORI, José Luis. O federalismo diante do desafio da globalização *in* AFFONSO, R. B. **A Federação em perspectiva: ensaios selecionados.**; (org.) Fundap. São Paulo. 1995.

_____. **60 lições dos 90.** Uma década de neoliberalismo. Record. Rio de Janeiro. 2001.

FONSECA, Paulo Cezar Dutra. **Vargas: o capitalismo em construção – 1906-1954.** São Paulo. Brasiliense. 1989.

FREITAS, Luiz Aímberê S. **Políticas Públicas e Administrativas de Territórios Federais Brasileiros.** São Paulo. Corprint Gráfica e Editora. 1991

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e liberdade.** São Paulo. Nova Cultural. 1985

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil.** Cia Editora Nacional. São Paulo. 1986.

_____. **O Capitalismo Global.** Ed. Paz e Terra. São Paulo. 1999.

GALBRAITH, John Kenneth. **O Pensamento Econômico em Perspectiva.** São Paulo. Ed. Universidade de São Paulo. 1989.

GARRIDO FILHA, Irene. **O Projeto Jari e os capitais estrangeiros na Amazônia.** Petrópolis. Vozes. 1980

- GASTALDI, J. Petrelli. **Elementos de Economia Política**. 17ª Ed. São Paulo. Saraiva. 1999.
- GONÇALVES, Reinaldo. **A Herança e a Ruptura**. Cem anos de história econômica e propostas para mudar o Brasil. Rio de Janeiro. Garamond. 2003a.
- _____. **O nó econômico**. Rio de Janeiro: Record. 2003b.
- GREMAUD, Amaury P.; SAES, Flávio Azevedo M. de; TONETO JR, Rudinei - **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo. Ed. Atlas. 1997.
- GREMAUD, Amaury; VASCONCELOS, Marco Antônio; TONETO JÚNIOR, Rudinei. **Economia Brasileira Contemporânea**. 4a Edição. São Paulo. Atlas. 2002
- HOBBS, Thomas. **Leviatã, ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil**. Martin Claret. São Paulo: 2001.
- HOBSBAWM, Eric. **A Era dos Extremos**. São Paulo. Ed. Cia das Letras. 2000.
- HUBERMAN, Léo. **História da Riqueza do Homem**. Rio de Janeiro. Ed. LTC. 1986.
- HUERTAS, F. **Entrevista com Carlos Matus**, o Método PES. São Paulo. Edições Fundap. 1997.
- HUNT, E.K. **História do Pensamento Econômico**. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1981.
- IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censos Demográficos**. 1950, 1980, 1991 e 2000
- _____. **Contas Regionais do Brasil**. 1998-2004. Rio de Janeiro. 2006.
- _____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio**, V.27, ano de 2006. Disponível em www.ibge.gov.br, acesso em 21 de março de 2008. 2006
- _____. **Contas Regionais do Brasil**. 2002 – 2005. Série Contas Nacionais No. 21. IBGE. Rio de Janeiro. Disponível em <www.ibge.gov.br>. Acesso em 03.12.2007. 2007.
- IBPT. Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário **A Carga Tributária Brasileira**. Disponível em <www.ibpt.com.br> . Estudo de Março de 2006
- Jornal do Dia, jornal. **Desembargador mantém audiência na disputa pelo controle da mineradora Alto Tocantins**. 18.03.2008
- KEYNES, John M. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo. Ed. Nova Cultural. 1988.
- KUCZYNSKI, Pedro-Pablo, WILLIAMSON, John (orgs.). **Depois do Consenso de Washington**. Retomando o Crescimento e a reforma na América Latina. São Paulo. Saraiva, 2004
- LEAL, Aluizio Lins. **Amazônia: O Aspecto Político da Questão Mineral**. Belém. Dissertação de Mestrado. PLADES. NAEA.UFPA. 1988
- LÊNIN, V.I. **O Estado e a Revolução**. Ed. Hucitec. São Paulo. 1987.

- LINS, Cristóvão. **Jari: setenta anos de história.** 3ª ed. Rio de Janeiro. Dataforma, 2001.
- LIST, Friedrich. **The National System of Political Economy.** London Longmans Green, and Company, 1885.
- LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo.** São Paulo. Ed. Martin Claret. 2002.
- MATTOS, Adherbal Meira. **O Interesse Nacional e os Interesses Internacionais na Amazônia Brasileira.** In Amazônia. Desenvolvimento ou Retrocesso. Belém. Ed. Cejup. 1991.
- MEDEIROS, Océlio. **Territórios Federais. Municípios, colônias agrícolas, administração de fronteiras.** Editora Nacional de Direito. Rio de Janeiro. 1944.
- _____. **Administração Territorial. Comentários, subsídios e novas leis.** Rio de Janeiro. Imprensa Nacional, 1946.
- MEDEIROS, Rodrigo. **Evolução das Tipologias e Categorias de Áreas Protegidas no Brasil.** Revista Ambiente & Sociedade – Vol. IX n°. 1 jan./jun. 2006
- MELO, João Manuel Cardoso de. **O Capitalismo Tardio.** Ed. Brasiliense. São Paulo. 1982.
- MENDONÇA, Antônio. **A crise econômica e sua forma contemporânea.** Lisboa. Editorial Caminho, 1990.
- MENDONÇA, Marina Gusmão de e PIRES, Marcos Cordeiro Pires. **Formação Econômica do Brasil.** São Paulo. Ed. Thomson. 2002
- MONTEIRO, Maurílio, **Meio século de mineração industrial e suas implicações para o desenvolvimento regional.** Estudos Avançados, USP, v. 19, n. 53. São Paulo. 2005
- MONTESQUIEU, Charles. **Do espírito das leis.** Martin Claret. São Paulo. 2002.
- MORIN, Edgar. **A Noção do Sujeito.** in SCHNITTMAN, Dora Fried. Novos Paradigmas, Cultura e Sociedade. Artmed. Porto Alegre. 1996.
- _____, Edgar. **Por uma reforma do Pensamento.** In PENA-VEGA, Alfredo e NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do. O Pensar Complexo. Edgar Morin e a Crise da Modernidade. Garamond. Brasília. 1997.
- MOULIN, Nilson (org.) **Amapá, um norte para o Brasil.** Diálogo com o governador João Alberto Rodrigues Capiberibe. São Paulo. 2ª Edição. Cortez. 2000.
- NETTO, Delfim. **Entrevista ao Jornal O Economista.** Conselho Regional de Economia de São Paulo. Nº 190, maio de 2006
- NONATO R de C. e CATAIA, Márcio. **Manifestações Territoriais da Crise da Federação Brasileira.** (mimeo). S/D
- NOVAIS, Fernando A. **Portugal e Brasil na Crise do Antigo Sistema Colonial (1777-1808).** São Paulo. Ed. Hucitec. 1981.
- NUNES, Luiz Antônio Rizzatto. **Manual da Monografia.** São Paulo. Ed. Saraiva. 2000

O Globo on line, jornal. **Cotação da onça do ouro toca US\$ 1.000.** 13 de março de 2008

OLIVEIRA, Francisco de. **A Crise da Federação: da Oligarquia à Globalização.** In. AFFONSO, Rui de Britto Álvares & SILVA, Pedro Luiz Barros orgs. *A Federação em Perspectiva. Ensaios Selecionados.* São Paulo. Ed. FUNDAP. 1995.

OLIVEIRA, Luiz Guilherme de. **Federalismo e Guerra Fiscal.** Ed. Pulsar. São Paulo. 2000.

PIERSON, Christopher. **Além do Estado do Bem-estar Social - A Nova Política do Bem-estar Social.** Não Editado. Sem Data.

PINTO, Lúcio Flávio. **Jari. Toda a verdade sobre o projeto Ludwig.** As relações entre Estado e multinacional na Amazônia. Marco Zero. São Paulo. 1986.

_____. **Do cavaco à celulose.** *Jornal "O Estado de São Paulo".* 20.11.2001

_____. **Superzona: A imoralidade é o limite?** Belém. *Jornal Pessoal.* 30.01.2004

PNUD. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2006.** A água para lá da escassez: poder, pobreza e a crise mundial da água. Documento eletrônico. Disponível em www.pnud.org.br. 2006

POCHMANN, Márcio; AMORIM, Ricardo. Orgs. **Atlas da Exclusão Social no Brasil.** São Paulo. Cortez. 2003

POLANYI, Karl. **A grande transformação.** As origens da nossa época. Campus. Rio de Janeiro. 2000.

PORTO, Jadson Luis Rabelo. **As Estratégias Recentes de Desenvolvimento no Amapá.** Das instalações da ICOMI à Área de Livre Comércio. Dissertação de Mestrado em Geografia – UFSC. Florianópolis, 1998

_____. **AMAPÁ: Principais Transformações Econômicas e Institucionais – 1943 a 2000.** GEA/SETEC. Macapá. 2003.

PORTO, Jadson Luis Rabelo e COSTA, Manoel. **A Área de Livre Comércio de Macapá e Santana: Questões Geoeconômicas.** Ed. O Dia. Macapá. 1999.

PRADO JÚNIOR, Caio. **História econômica do Brasil.** 43ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1998.

QUESNAY, François. **Quadro Econômico dos Fisiocratas.** Col. Os Economistas. Ed. Nova Cultural. São Paulo. 1988

RABAT, Márcio Nuno. **A Federação: Centralização e Descentralização do Poder Político no Brasil.** Câmara dos Deputados. Brasília . 2002.

REGO, José Fernandes do. **Estado e Políticas Públicas.** A reocupação da Amazônia durante o regime militar. Rio Branco São Luis: EDUFMA, UFAC, 2002.

REIS, Arthur Cezar Ferreira. **A Amazônia e a Cobiça Internacional.** Rio de Janeiro. Ed. Civilização Brasileira. 1982.

REZENDE, Fernando; AFONSO, José Roberto. **A Federação Brasileira: Fatos, Desafios e Perspectivas**. BNDES, Brasília. 2003.

ROCHA, Sebastião, **Entrevista ao jornal Diário do Amapá**, 15 de março de 2008

_____. **Oiapoque Território Federal**. Plebiscito é aprovado no Senado Federal. Brasília, Senado Federal, 2001.

RODRIGUES Edgar, **Texto histórico sobre Mazagão**. Disponível em www.amapadigital.net acesso em 12 de abril de 2008.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. Ed. Martin Claret. São Paulo: 2001.

RYLANDS Anthony B.; BRANDON, Katrina. **Unidades de Conservação Brasileiras** Revista Megadiversidade, volume 1, nº 1, julho. Brasília 2005.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o Desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro. Garamond, 2001

SAES, Décio. **A Formação do Estado burguês no Brasil (1888-1891)** 2ª Edição. Rio de Janeiro. Paz e Terra, 1985a.

_____. **Classe média e sistema político no Brasil**. São Paulo. TA Queiroz. 1985b.

_____. **Estado e Democracia. Ensaios Teóricos**. Campinas. Ed. Unicamp. 1994.

_____. **República do capital. Capitalismo e processo político no Brasil**. São Paulo. Boitempo. 2001.

SANDRONI, Paulo. **Novíssimo Dicionário de Economia**. São Paulo. Ed. Best Seller. 1999.

_____, Paulo. **Traduzindo o Economês**. Ed. Best Seller, São Paulo, 2000.

SANTOS, Boaventura de Souza. **A reinvenção solidária e participativa do Estado**. São Paulo. Seminário Internacional Sociedade e Reforma do Estado. MARE. 1998.

SANTOS, Fernando Rodrigues dos. **História do Amapá**. 6ª Edição. Macapá. Editora Valcan. 2001

_____, Fernando Rodrigues. **História do Amapá**. Da Autonomia territorial ao fim do janarismo. 1943-1970. 2ª Edição. Belém. Grafimorte. 2006

SANTOS, Marco Antonio V. dos. **O mais recente crash financeiro**. Uma análise marxista-leninista da crise do imperialismo. Disponível em www.cecac.org.br acesso em 12 de dezembro de 2007.

SAUTCHUK, Jaime; CARVALHO, Horacio Martins; GUSMÃO, Sérgio Buarque. **Projeto Jari. A invasão americana**. São Paulo. Brasil Debates. 1979.

SERRA, José e AFONSO, José Roberto Rodrigues. **Federalismo Fiscal à Brasileira: Algumas Reflexões**. Rio de Janeiro. Revista do BNDES. V 6. N 12 Dez 1999.

SILVA, Sérgio. **Expansão Cafeeira e Origens da Indústria no Brasil**. São Paulo. Ed. Alfa-Ômega. 1995.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações**. São Paulo. Editora Nova Cultural 1988.

STIGLITZ, Joseph. E. **A Globalização e seus Malefícios**. São Paulo. Futura. 2000.

SWEZZY, Paul M. **Teoria do Desenvolvimento Capitalista**. Rio de Janeiro. Zahar Editores. 1967.

TAVARES, M. Conceição. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**. Rio de Janeiro. Zahar Editores, 1972.

TEMER, Michel. **Território Federal nas Constituições brasileiras**. São Paulo. Ed. Revista dos Tribunais, 1976.

VARSANO, Ricardo. **Reforma Tributária e Guerra Fiscal na Federação Brasileira**. In What's new in federalism worldwide. vol.1, nº 3, Ottawa. Forum of Federations. 2001.

VASCONCELLOS, Marco Antônio Sandoval . **Economia – Micro e Macro**. São Paulo. Atlas, 1999.

VEIGA, José Eli, Cidades Imaginárias. **O Brasil é menos urbano do que se calcula. Campinas**. Ed. Autores Associados. 2003

VIDAL, Laurent. Mazagão, **la ville qui traverse l'Atlantique**. Paris, Aubier. Éditions Flammarion. 2005

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos de sociologia compreensiva**. Editora Universidade de Brasília. Brasília. 1999