

CARLOS BRANDÃO

# TERRITÓRIO & DESENVOLVIMENTO



As múltiplas escalas  
entre o local e o global

EDITORA  
UNICAMP

**A** recente ressurreição da temática territorial não ficou circunscrita apenas aos ambientes acadêmicos, mas seus princípios teóricos e ideológicos passaram a informar práticas e intervenções discursivas e de ação pública. Infelizmente, de forma paralela à reassunção de sua merecida posição teórica e política, muitas “questões socioespaciais” vêm sendo banalizadas e reduzidas. O território passa a ser como que o grande regulador de relações, dotado da propriedade de sintetizar e encarnar projetos sociais e políticos. Ou seja, personifica-se, fetichiza-se e reifica-se o território. À ação pública caberia apenas animá-lo e sensibilizá-lo, construindo ou fortalecendo confiança e consensos duradouros.

Ao contrário, neste livro, entende-se que é preciso aquilatar os limites e possibilidades da escala local. Se há forças endógenas que podem e devem ser acionadas, por outro lado é preciso não negligenciar a real existência de hierarquias, poderes, macroeconomia, macroprocessos e decisões estratégicas que se encontram, muitas vezes, em outras escalas, exógenas à localidade. Este livro procura mapear e analisar criticamente as novas abordagens do desenvolvimento territorial, apontando suas distorções e potencialidades. Discute como algumas delas padecem de um tratamento teórico e analítico “uniescalar”, como se existisse uma escala espacial a ser privilegiada, melhor *per se*, resvalando muitas vezes para localismos e endogenismos exagerados. Procura resgatar algumas questões do debate estrutural e das determinações do processo de desenvolvimento, apontando alguns elementos para uma interpretação alternativa (sob o prisma de múltiplas escalas espaciais) para países subdesenvolvidos como o Brasil.

São discutidas a natureza das diversas escalas espaciais (vistas como construções históricas e políticas) e as possibilidades, os instrumentos e as prioridades da efetiva ação com orientação pública, a fim de tratar teórica, analítica e politicamente a questão das escalas, reafirmando a importância das escalas intermediárias, inclusive da nacional.

Defende-se aqui que discutir estratégias territorializadas de desenvolvimento para o Brasil passa por encontrar a escala adequada para a definição de determinado campo em que os problemas são mais bem visualizados, e as decisões sobre como enfrentá-los — e em que escala, nível de governo e instância de poder — devem ser tomadas, e arbitrados quais instrumentos, medidas e ações concretas públicas devem ser acionados sob aquele prisma particular de observação.

Nesse sentido, propõe-se a construção de estratégias multiescalares que considerem a ação de sujeitos concretos. Se o processo de desenvolvimento, sobretudo em sua dimensão territorial, envolve sempre conflitos e tensão, é decisivo ter consciência de seu caráter contingente, incerto, de “história em aberto”, à espera de forças que lhe dêem conteúdo. Este livro procura discutir desenvolvimento e território nesse contexto.



Carlos Antônio Brandão é Prof. Titular do IPPUR/UFRJ ([www.ippur.ufrj.br](http://www.ippur.ufrj.br)). Doutor, Livre Docente e Prof. Titular pelo Instituto de Economia da Unicamp. Pós-doutor pelo CES/Universidade de Coimbra. Bolsista do CNPq. Site [carlosbrandao.org](http://carlosbrandao.org). Coord. site [www.interpretesdobrasil.org](http://www.interpretesdobrasil.org). Coord. Red del Desarrollo Socio-Económico-Espacial-Latinoamericano ([www.redseela.org](http://www.redseela.org)). E-mail: [brandaufrij@gmail.com](mailto:brandaufrij@gmail.com)

*Carlos Brandão*

**TERRITÓRIO & DESENVOLVIMENTO**  
**As múltiplas escalas entre o local e o global**

**E D I T O R A U N I C A M P**

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELO  
SISTEMA DE BIBLIOTECAS DA UNICAMP  
DIRETORIA DE TRATAMENTO DA INFORMAÇÃO

---

B733t Brandão, Carlos Antônio.  
Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global / Carlos Brandão.  
– 2ª ed. – Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2012.

1. Territorialidade humana. 2. Economia regional. 3. Planejamento regional. 4. Planejamento urbano. I. Título.

CDD 337  
338.9  
301.36

ISBN 978-85-268-0971-0

---

Índices para catálogo sistemático

1. Territorialidade humana	337
2. Economia regional	338.9
3. Planejamento regional	338.9
4. Planejamento urbano	301.36

Copyright © by Carlos Brandão  
Copyright © 2007 by Editora da Unicamp

1ª edição, 2007  
1ª reimpressão, 2014

Direitos reservados e protegidos pela Lei 9.610 de 19.2.1998.  
É proibida a reprodução total ou parcial sem autorização,  
por escrito, dos detentores dos direitos.

Printed in Brazil.  
Foi feito o depósito legal.

Direitos reservados à

Editora da Unicamp  
Rua Caio Graco Prado, 50 – Campus Unicamp  
CEP 13083-892 – Campinas – SP – Brasil  
Tel./Fax: (19) 3521-7718/7728  
[www.editora.unicamp.br](http://www.editora.unicamp.br) – [vendas@editora.unicamp.br](mailto:vendas@editora.unicamp.br)



**Captar a natureza do subdesenvolvimento não é tarefa fácil:  
muitas são as suas dimensões e as que são facilmente visíveis  
nem sempre são as mais significativas.**

*(Celso Furtado, 1974)*

“As economias subdesenvolvidas podem conhecer fases prolongadas de crescimento de seu produto global e *per capita*, sem reduzir o grau de dependência externa e a heterogeneidade estrutural interna, que são suas características essenciais.”

*Celso Furtado* (2002, p. 32).

“A miséria, a pobreza e o sofrimento social não são ‘privilégios’ da periferia [...] têm suas raízes não só na política nacional de desenvolvimento que, em que pese o avanço material conquistado, a incorporação dos trabalhadores e a ampliação da classe média, piora o nível da distribuição nacional e regional da renda. Parte importante da miséria regional deve ser procurada no âmago e na história da própria região. Na herança regional de suas economias exportadoras, na marginalização do povo, por suas elites, na estrutura concentrada de propriedade e, notadamente, nas representações políticas das regiões mais atrasadas junto ao Congresso Nacional, em geral de extremo conservadorismo. [...] A industrialização, por si só, traria progresso, mas diante do conservadorismo das elites nacionais, jamais traria a justiça social e o aprofundamento da democracia [...] essas elites na verdade tentaram adiar o enfrentamento da crise social, postergando a reforma agrária e as políticas efetivamente redistributivas — o que fazem até hoje.”

*Wilson Cano* (1998b, p. 9).

“No Brasil a lógica espontânea do mercado é a da regressão econômica, da decadência social e da barbárie política. É preciso, portanto, que a regulação pública dos conflitos e a negociação política de um projeto de sociedade contenham os particularismos e canalizem as energias para a construção do futuro. [...] Não há razão para otimismo. O otimismo neste momento tão dramático da vida nacional, serve apenas aos conservadores...”

*João Manoel Cardoso de Mello* (1992, p. 67).

“No que tange à grande burguesia nacional clássica, foi a interiorização do desenvolvimento que lhe permitiu, de novo, a sua forma favorita de acumulação mercantil: apropriação de terras e acumulação patrimonial-rentista.”

*Maria da Conceição Tavares (1999, p. 463).*

“A rejeição ao nacional entre as elites cosmopolitas é a mais profunda desde o processo de industrialização. Atingiu, de forma devastadora, os sentimentos de pertinência à mesma comunidade de destino, suscitando processos subjetivos de diferenciação e desidentificação em relação aos ‘outros’, ou seja, à massa de pobres e miseráveis que ‘infesta’ o país. Essa desidentificação vem assumindo cada vez mais as feições de um individualismo agressivo e anti-republicano. Uma espécie de caricatura do americanismo.”

*Luis Gonzaga de Mello Belluzzo (2002a, p. 23).*

“O pacto horizontal entre múltiplas forças e capitais economicamente heterogêneos, mas politicamente equípotentes, acaba empurrando para a frente o Estado como agente propulsor de um crescimento e de uma industrialização que, paradoxalmente, protegeu e permitiu a sobrevivência de frações e órbitas financeiras e mercantis especulativas, assim como de frações industriais e agrárias de baixa produtividade.”

*José Luis Fiori (1988, p. 28).*

“A democratização da renda, do prestígio social e do poder aparece como uma necessidade nacional. É que ela — e somente ela — pode dar origem e lastro a um ‘querer coletivo’ fundado em um consenso democrático, isto é, capaz de alimentar imagens do ‘destino nacional’ que possam ser aceitas e defendidas por todos, por possuírem o mesmo significado e a mesma importância para todos. [...] Portanto, desde que se veja o desenvolvimento como ‘problema nacional’, o diagnóstico e a atuação prática implicam ‘querer coletivo’ polarizado nacionalmente.”

*Florestan Fernandes (1968, p. 174).*

“Pensar com radicalidade e com especificidade não é apenas para nos regalarmos com nossas produções teóricas; isso tem uma urgência cívica e uma urgência política, pois o efeito da negação da especificidade pode ser devastador, pensar sem radicalidade e sem especificidade, como a própria experiência latino-americana está mostrando...”

*Francisco de Oliveira (2002, p. 95).*

“É preciso pensar e agir no Brasil heterogêneo e diversificado, tratar como positivo, como potencialidade (e não como problema) a crescente diferenciação das diversas porções do país.”

*Tânia Bacelar de Araújo (2000, p. 127).*

## *Agradecimentos*

Este livro é fruto de anos de trabalho na área dos estudos sobre desenvolvimento, território e dinâmicas regionais e urbanas. Nesse sentido, incontáveis pessoas colaboraram para a formação das idéias aqui expostas: professores, alunos e colegas.

Toda minha formação na área, desde as pesquisas na graduação, no final dos anos 70, foi inspirada e ancorada nas obras de Wilson Cano. Tive o privilégio de poder trabalhar com ele nos últimos anos. Além disso, devo agradecer-lhe, neste momento decisivo, a leitura atenta do texto aqui apresentado, além do prefácio do livro.

Aos bons alunos, com os quais sempre se aprende muito.

Aos colegas do Instituto de Economia da UNICAMP que travam luta contra o pensamento conservador e por um Brasil menos desigual e mais democrático.

A minha querida filha, Renata, pela esperança no amanhã.

A meu amor, Hipólita, pela paz e o carinho.



## Sumário

<i>Apresentação</i> .....	17
<i>Prefácio</i> .....	23
<i>Introdução</i> .....	29
<i>1 — O campo da economia política do desenvolvimento: o embate com os “localismos” na literatura e nas políticas públicas contemporâneas</i> .....	35
<i>2 — As principais determinações da dimensão espacial do desenvolvimento capitalista</i> .....	57
<i>3 — As heterogeneidades estruturais e a construção da unidade nacional: integração do mercado nacional e a construção social de uma “economia urbana complexa”</i> .....	89
<i>4 — Transformações no “padrão de sociabilidade” do Brasil, crise estrutural do Estado e a natureza do impasse na construção da nação: algumas especulações (1985-2003)</i> .....	147
<i>5 — A reafirmação do nacional e as possibilidades de estratégias e políticas de desenvolvimento e suas escalas espaciais</i> .....	183
<i>Epílogo</i> .....	215
<i>Bibliografia</i> .....	219

## Apresentação

A partir dos anos 70 do século XX, os agentes econômicos, à escala mundial, passaram a ter grande dificuldade para acumular na esfera produtiva; daí a tendência a buscar valorizar seu capital e ampliar seu patrimônio na esfera financeira da economia. A acumulação passa a ser crescentemente rentista. Nesse tempo, consolidaram-se, à escala global, duas hegemonias: do ponto de vista da dinâmica da economia, a hegemonia do rentismo; do ponto de vista ideológico, a hegemonia do neoliberalismo. Uma combina com a outra.

O Brasil resistiu, bem ou mal, ao rentismo e ao neoliberalismo nos anos 1980, mas capitulou nos anos 1990. Escapou bem dos dois choques do petróleo, mas sucumbiu ao choque dos juros dado pelo *Federal Reserve*, que, no Brasil, bateu de frente no ente governo, levando a uma crise fiscal que continua aguda até hoje. Nos anos 1990, já com razoável déficit fiscal e, sem conseguir domar a hiperinflação, o país aplica um modelo de estabilização, através do Plano Real, que o insere, com força, na lógica do rentismo mundial. A política monetária, em especial a de juros, ao lado da política fiscal, pretende garantir o controle da inflação, ao mesmo tempo em que prioriza o pagamento da dívida pública. Com taxas de juros muito elevadas, privilegiando os aplicadores — pessoas e empresas superavitárias, que podem, portanto, comprar títulos do governo —, monta-se uma lógica que até consegue segurar a corrida dos preços, mas que gera um déficit grande nas contas externas (fruto de uma política de câmbio fixo) e que aumenta significativamente o desequilíbrio

fiscal. O preço desse ajuste não foi pequeno e uma de suas conseqüências mais evidentes foi o bloqueio ao crescimento da economia nacional.

O modesto crescimento em meio a uma crise fiscal agônica se associa à crescente hegemonia das teses liberais. A aceleração do programa de desestatização foi apenas uma das marcas dessa guinada ideológica, que justificou a ampla desestruturação do Estado brasileiro.

O fato é que, num contexto mundial marcado por transformações importantes, o país optou por uma *inserção passiva* nos mercados mundializados e crescentemente comandados pela financeirização da riqueza, com reformas profundas na ação do Estado. O Brasil acabou tendo uma resposta mais marcada pela passividade do que por políticas ativas, o que causou impactos, também, na dimensão territorial. Um país continental e heterogêneo como o Brasil não pode ser entregue apenas às decisões ditadas pelas regras do mercado, e muito menos entrar “de cabeça” no rentismo. Pode e deve ter uma política pública ativa de desenvolvimento, buscando evitar que se dessolidarize o destino do país e faça emergirem crescentemente velhos regionalismos e novos paroquialismos. Mas por que o Brasil seguiu outro rumo?

Para tentar encontrar uma resposta a essa questão é preciso identificar o projeto hegemônico das elites brasileiras. É um projeto que busca a modernização conservadora, priorizando as partes já mais avançadas do país. Busca ampliar a inserção competitiva de nossos nichos dinâmicos, esquecendo o que considera “o resto”. Um projeto que tende a desconsiderar o grave quadro de desigualdade social que o país tem. Esse é o equívoco da elite brasileira achar que pode fazer do Brasil uma grande potência com o tamanho da desigualdade social que nós temos. E não pode. Basta ver a crise social instalada nas principais capitais do país.

No Brasil, nas regiões mais ricas, as elites dominantes — que são cosmopolitas, que já se articularam, desde há muito tempo, para fora — não têm como prioridade lutar contra as desigualdades, incluindo as regionais. A prioridade dessa elite é inserir cada vez mais no mundo globalizado as partes mais ricas e modernas do país. Essa é uma das grandes dificuldades do Brasil: somos uma nação de construção interrompida, como bem definiu Celso Furtado.

O grande desafio em um país como o Brasil é o de concluir a construção da nação, num ambiente mundial que agora contesta a importância dos Estados nacionais. E é muito mais difícil construir uma nação hoje

do que foi para os europeus, por exemplo. Quando eles construíram suas grandes nações, o movimento da internacionalização do capitalismo ainda favorecia políticas nacionais ativas.

Reconstruir a visão de que continuam importantes políticas públicas à escala nacional não é tarefa fácil. Trata-se de superar o modelo hegemônico, que não dá conta das necessidades da maioria da população do Brasil, nem dá conta de grande parte de nossas enormes potencialidades. Tal modelo desperdiça muitas das virtuosidades existentes no espaço nacional, exatamente porque ele é excludente, seletivo, apropriado apenas para o pedaço mais moderno do Brasil. E o país não é só sua porção mais moderna. Mas a fatia dita “não-moderna” tem muito potencial. O desafio, portanto, é promover uma mudança profunda, desmontando a máquina de desigualdade que foi aqui instalada.

A atuação de um mercado auto-regulado, num contexto desigual como o anteriormente brasileiro, especialmente num contexto de globalização avançada e de busca de inserção competitiva do país na economia internacional, embora possa significar, para regiões e sub-regiões privilegiadas e já integradas aos fluxos econômicos internacionais, fonte de dinamismo e de modernização, para as demais regiões e sub-regiões poderá dar lugar à marginalização econômica, com custos sociais intoleráveis, traduzidos em desemprego e aumento dos níveis de pobreza e miséria.

É bom não esquecer que, no ambiente mundial contemporâneo, a nova organização dos espaços nacionais tende a resultar, de um lado, da dinâmica da produção regionalizada das grandes empresas (atores globais) e, de outro, da resposta dos Estados nacionais para enfrentar os *impactos regionais e localizados seletivos* da globalização. Não é à toa que o pensamento neoliberal ataca com força o papel das políticas nacionais, propondo o Estado mínimo ou supervalorizando o papel de políticas locais.

Aprendemos a duras penas que a dinâmica regional entregue apenas às próprias decisões do mercado tende a exacerbar seu caráter *seletivo*, ampliando fraturas herdadas. Tende a desintegrar o país. O mesmo se pode afirmar em relação a políticas públicas que tendem, em sua concepção e prática, apenas a reforçar e consolidar as forças de mercado; que, sem levar em conta a presença de um contexto heterogêneo e desigual, podem dar lugar a impactos negativos sobre as condições de vida e de trabalho em amplos segmentos da população, notadamente das regiões

e sub-regiões mais atrasadas, tradicionais e de menor capacidade de competição e inserção competitiva na economia internacional.

Nesse contexto, vem em boa hora este livro de Carlos Brandão, que, entre outras questões, analisa a literatura especializada sobre o desenvolvimento e discute, especialmente, os limites e as possibilidades das iniciativas tomadas, apenas na escala local. Realiza uma reflexão profunda sobre a possibilidade de se promoverem mudanças estruturais e de se enfrentarem certos desafios na escala local, em um país de tradição centralizadora e marcado por enormes desigualdades sociais e inter-regionais como o Brasil.

A discussão no plano teórico-conceitual dessa questão foi feita por Brandão com uma lúcida visão crítica em face de uma tendência apolo-gética que se desenvolveu no país e no mundo nos anos 1990. O combate aqui apresentado a esse quase-modismo e aos excessos do que ele chamou de “pensamento único localista” contém importantes elementos para reflexão. O que ele faz é tentar resgatar as determinações estruturais da dimensão espacial do processo de desenvolvimento capitalista. Entre o que considera “insuficiências e desvios”, ressalta a desconsideração, pelos neoliberais e pelos ufanistas do localismo, do poder dos determinantes do ambiente macroeconômico, ao mesmo tempo em que considera que eles minimizam os conflitos políticos, o peso da estruturação das classes sociais e, especialmente, o papel das políticas nacionais. Ele cobra também, dos defensores de um localismo acrítico, a análise das especificidades nacionais em situação de subdesenvolvimento, pelo que questiona as comparações simplistas entre experiências internacionais desenvolvidas em países com história e inserção completamente diferentes na ordem capitalista. Lembra que vem das entranhas do capitalismo, de suas leis estruturais, a tendência que ele apresenta de se desenvolver de forma desigual e de, recorrentemente, aprofundar e tornar complexa a divisão social do trabalho, em todas as suas dimensões, inclusive a espacial. E aponta a capacidade das grandes corporações transnacionais capitalistas de manejar as escalas espaciais em seu benefício (e não no das sociedades locais).

Brandão defende, corretamente, que nenhuma escala é pior ou melhor *per se*. Elas ganham maior ou menor significação em cada momento histórico particular. Ele revela, assim, muitos dos limites que serão encontrados nas experiências brasileiras de desenvolvimento local.



A leitura de Brandão suscita algumas perguntas importantes. Um país continental e magnificamente diverso como o Brasil, com longa história de inserção submissa à ordem mundial capitalista, ainda em formação e até em processo de ocupação de muitos de seus espaços territoriais, marcado por enormes desigualdades regionais, pode prescindir de políticas nacionais? Cabe mergulhar no modismo localista? Brandão aproveita para estimular, ainda, a reflexão sobre o papel das iniciativas de desenvolvimento endógeno, perguntando que potencialidades elas fazem aflorar e que limites apresentam?

Mas o principal alerta de Brandão neste livro é o de que não há uma escala mais importante e muito menos uma única. A análise de realidades como a brasileira e a intervenção das políticas públicas em países complexos, diversificados e desiguais como o nosso necessitam de abordagem em múltiplas escalas. Trabalhando em múltiplas escalas e identificando a dimensão da questão das desigualdades inter e intra-regionais se estaria num bom caminho.

Como ele, penso que no Brasil atual, na escala macrorregional, continuam existindo desafios importantes, mas é preciso tratar as questões também em outras escalas. Um *zoom* mais aprofundado e refinado no mapa do território brasileiro permitirá descobrir desafios regionais em todas as regiões do país. Alguns mais conjunturais, outros mais estruturais.

É preciso pensar e agir em múltiplas escalas no Brasil heterogêneo e diversificado. É importante tratar como positivo, como potencialidade (e não como problema) a crescente diferenciação interna das diversas macrorregiões do país. Na hora de buscar soluções aos problemas nacionais, portanto, vale a pena trabalhar um grande potencial desse imenso país: sua magnífica diversidade regional. Em cada lugar há potencialidades latentes a serem apoiadas. Mesmo em regiões de base material pobre há uma riqueza cultural enorme. O Estado pode intervir para dinamizar a economia dos territórios sem agredir suas identidades e a potente variedade brasileira, que salta aos olhos nos mapas, partindo de uma visão respeitosa, em face de tal diversidade, estimulando propostas que vêm de baixo para cima, mas articulando-as numa política em escala nacional. Isso é fundamental. É fundamental evitar o localismo exagerado, que pode intensificar muitos desajustes sociais no país, propondo ações nacionais. No Brasil continental, heterogêneo, diverso e

desigual, não servem nem as soluções centralizadas nem o localismo atomizante. Temos que construir políticas nacionais que articulem ações descentralizadas. A reflexão de Brandão nos estimula a pensar nessa direção.

A enorme distância que separa as áreas mais ricas das mais pobres, no Brasil, ou seja, o tamanho do hiato a reduzir, de um lado, e a tradição do tratamento unicamente setorial das políticas públicas, de outro, são desafios a enfrentar. A dimensão espacial do desenvolvimento não tem conseguido penetrar as estratégias governamentais. Só muito recentemente há esforços nessa direção. Inserir a dimensão da desigualdade regional nas políticas federais é uma grande tarefa nacional a realizar. Construir coletivamente critérios gerais nacionais e só depois fazê-los operar descentralizadamente. Esse é o caminho. Negar a importância de políticas nacionais num país como o nosso, como fazem os liberais (que supervalorizam o localismo), é um equívoco.

A possibilidade de construir coesão de um bloco de forças sociais extremamente heterogêneas está vinculada à afirmação de uma identidade nacional. Só essa idéia é capaz de juntar o país. Fora isso, vamos despedaçar-nos, como resultado da crescente heterogeneidade interna.

Entendo que ainda é possível retomar a construção da nação brasileira com base numa abordagem de desenvolvimento comprometido com o resgate e a afirmação da cidadania. Mas continua sendo indispensável a presença *ativa e articuladora* do Estado na cena nacional. A leitura do livro de Brandão consolidou em mim esse entendimento.

*Tânia Bacelar de Araújo<sup>1</sup>*

1 Professora da Universidade Federal de Pernambuco.

## *Prefácio*

Este livro resulta da edição da tese de livre-docência de seu autor, brilhantemente defendida em setembro de 2003 no Instituto de Economia da UNICAMP. Como o próprio autor diz, ela é fruto do trabalho de vários anos em que Brandão e os demais colegas de nosso Centro de Estudos de Desenvolvimento Econômico temos discutido e refletido sobre os destinos do Brasil e, entre nossas principais preocupações, sobre a questão regional e urbana.

Não é ocioso lembrar que, entre fins da década de 1950 e início da de 1960, o debate sobre esse tema cresceu e ingressou na Agenda do Estado, sob fortes pressões regionalistas — notadamente nordestinas — inspirando a formulação, pela primeira vez no país, de uma política de desenvolvimento regional, uma das grandes obras de Celso Furtado. Essas pressões decorriam da constatação de que a industrialização se concentrara fortemente no Centro-Sul, principalmente em São Paulo, estado que perfazia 50% da produção industrial do país.

Ignoravam os que acusavam essa concentração de ser fruto da industrialização recente — particularmente durante o governo JK —, e de ser causa da debilidade da economia periférica — em especial a nordestina —, que ela tinha raízes históricas mais profundas, que antecediam inclusive a “Crise de 1929”. Ignoravam também que, a despeito do aumento daquela concentração, a periferia como um todo se havia beneficiado dessa mesma industrialização, via integração do mercado nacional.

Vindo o golpe militar, a política de desenvolvimento regional deu forte guinada, iniciando um longo processo de deterioração das instituições

públicas para ela criadas (a SUDENE e a SUDAM) e de pulverização dos recursos fiscais que a sustentavam. Ocorreu que, no período, a Política Nacional de Desenvolvimento propugnava gigantesco programa de investimentos para alargar e aprofundar as bases de nossa industrialização — via II PND, o plano do *Brasil potência* —, o que demandou o uso de grande quantidade de recursos naturais periféricos — água, terra e minérios —, que por sua vez exigiam amplos investimentos em infraestrutura, tais como energia e transportes.

Os efeitos encadeados dessas duas demandas fizeram também crescer a produção industrial periférica — fazendo avançar as fronteiras agro e mineral —, resultando num acelerado processo regional de urbanização. A desconcentração industrial que daí decorreu, entre 1970 e 1980, fez com que a participação de São Paulo na indústria nacional de transformação perdesse cinco pontos percentuais, ao cair de 58% para 53%. Contudo, essa desconcentração, que chamo de *virtuosa*, não impediu que a indústria paulista duplicasse o volume de sua produção, nem que a da periferia mais que o duplicasse.

Esse crescimento produtivo e urbano, contudo, foi desacompanhado de políticas públicas adequadas, em termos não só de saneamento básico e habitação, mas também de redistribuição de renda; reproduziu, na periferia, os descalabros que se concentravam mais nas metrópoles e grandes aglomerados urbanos.

Na década de 1980 sofreríamos a dura crise da dívida externa, que iniciou o debilitamento fiscal e financeiro do Estado, bem como destruiu sua base para a gestão de política e planejamento econômico, que foram rapidamente substituídos pelo *conjunturalismo*. O resultado do decênio foi um medíocre crescimento do PIB, piora das condições sociais de todo o país e uma perda de prioridade da questão regional na Agenda do Estado. O falso antídoto para o problema regional foi a crescente presença de uma nascedoura *guerra fiscal*, que passou a patrocinar verdadeiros leilões de localização de investimentos, subsidiando escandalosamente o capital, e aceitando passivamente a piora das condições sociais da nação e de suas várias regiões.

Ainda nos debatíamos, na busca de saídas para esse doloroso processo, quando o país foi tomado de assalto pelo neoliberalismo, já em fins da década de 1980, mas escancarado pelo governo Collor a partir de 1990. Depois disso, tivemos mais três períodos governamentais e estamos

num quarto (maio de 2007), continuando a *enxugar o gelo* da política fiscal e da cambial. O crescimento econômico tem sido tão ruim quanto na década anterior, com crescente aceitação, pelos aparelhos do Estado, desse lastimável estado de coisas.

O neoliberalismo causou uma forte imobilidade da política de desenvolvimento, e isso, infelizmente, tem tido larga aceitação passiva, desde o conformismo da burocracia e da classe política, ao deleite das elites, majoritariamente convertidas em *rentiers* da dívida pública.

Permanecemos, assim, no *conjunturalismo*, mascarado ao longo desse período de “planos” os mais diversos, mas o cerne da política econômica foi a manutenção de elevada taxa de juros, restrição interna ao crédito, constrangimento orçamentário para preservar o pagamento de juros da dívida pública, e reformas que dilapidaram o patrimônio público, escancararam nossas defesas econômicas e retiraram direitos dos trabalhadores. Ainda mais: a debilidade fiscal do governo federal atingiu também os entes subnacionais — regionais, estaduais e municipais —, constrangendo, nos três entes, o gasto público e principalmente o investimento público.

Para atingir seus objetivos — os dos países centrais, é claro — o neoliberalismo desencadeou profundo ataque ao Estado nacional, enfraquecendo-o nos vários planos de sua atuação. Uma das armas usadas foi a “teoria do poder local”, criando as falsas idéias do *desenvolvimento local*, da *cidade* (ou da *região*) *competitiva*, emanadas de ações locais ou regionais. Seus apressados seguidores parecem não perceber que o propalado poder local não conta com as prerrogativas necessárias à formulação e execução de uma política de desenvolvimento, que são os instrumentos básicos da política econômica — o comando sobre a taxa de juros, de câmbio, do crédito e da fiscalidade necessária.

Entendo que, em razão disso — e da penúria fiscal e financeira dos governos municipais —, proliferaram políticas de desenvolvimento urbano que objetivavam, acima de tudo, atrair investimentos, com as prefeituras atuando prioritariamente no lado da oferta de infra-estrutura e de incentivos fiscais concedidos a empresas, para atrair capitais, abandonando o atendimento das demandas sociais mais urgentes.

Constitui disparate, a nosso ver, falar em *cidade competitiva*. Competitivas (ou não) são as atividades que se realizam em determinados espaços e não o espaço em si. Este pode ser melhor ou pior ofertante de economias externas, que podem gerar efeitos diferentes para diferentes



atividades. Ou onde a ação pública pode alterar o cálculo do custo de localização, através do corrosivo processo de guerra fiscal. Afinal, por que a fronteira norte do México — onde está a maioria de suas indústrias maquiladoras — deixou de ser tão “competitiva” frente às novas e (mais) competitivas zonas especiais da China?

Para que não pare dúvida sobre nossas críticas a esse tipo de visão, deixamos explícito aqui que não ignoramos que, em termos locais (mesmo no âmbito municipal), a organização da sociedade — governo e sociedade civil — pode e deve atuar dentro de suas competências e possibilidades, para resolver um sem-número de problemas de âmbito local, mas não substituir o Estado na formulação de políticas de desenvolvimento que transcendam esse espaço restrito e que tenham nexos com os objetivos nacionais de uma política de desenvolvimento.

Da mesma forma, o discurso e a literatura recente sobre *arranjos produtivos locais* deixa transparecer que, diante da orfandade da política de desenvolvimento regional, não resta outra ação mais profícua e fecunda do que agir sobre esses aglomerados produtivos. Claro que é boa a ação que possa melhorar, em termos técnicos, econômicos e principalmente sociais, as condições em que operam tais aglomerados, em quaisquer regiões do país, mormente nas menos industrializadas.

É nesse sentido que o livro de Brandão caminha, alargando e aprofundando o horizonte teórico para essa discussão, desenvolvida ao longo de cinco precisos capítulos.

No primeiro, realiza notável esforço de síntese de algumas das novas “teorias” do desenvolvimento, especialmente das que se referem às novas dimensões da espacialidade e da temporalidade decorrentes das grandes transformações da economia internacional, mostrando vários mitos e banalizações contidos no debate atual.

O capítulo dois trata das principais determinações da espacialidade como uma das dimensões do desenvolvimento do sistema capitalista de produção. Nele o autor mostra as insuficiências teóricas da análise regional e urbana, afirmando a impossibilidade de uma *Teoria Geral do Desenvolvimento Regional e Urbano*. Apresenta então uma proposta teórica para a análise da espacialidade, calcada no exame das transformações estruturais desencadeadas pelo processo histórico e pela concorrência capitalista.

Para tanto, utiliza quatro conceitos fundamentais:

- i- o do processo de *homogeneização* das condições reprodutivas do capital em geral, que elimina algumas das principais diferenças na fronteira de alguns espaços, preparando-os para uma certa lógica do movimento de uniformização do processo de valorização;
- ii- o do processo de *integração* de espaços territoriais econômicos, estimulado e imposto pela concorrência da pluralidade dos capitais, e que nos permite, por exemplo, criticar o sentido vulgar com que é empregado o termo “globalização”;
- iii- o processo de *polarização*, síntese da hierarquização dos espaços, decorrente dos mecanismos ativos da natureza espacial *desigual* e *combinada* do desenvolvimento capitalista;
- iv- o processo de *hegemonia*, através do qual as diferentes frações do capital se confrontam e acomodam para atender seus interesses, num bloco de poder.

No terceiro capítulo, percorre longo percurso histórico brasileiro, desde a herança regional colonial à industrialização, passando pelas etapas fundamentais da integração do mercado nacional, até o período recente, em que o entendimento do problema regional e urbano nacionais se tornou mais complexo e difícil.

O quarto capítulo se detém nas duas últimas décadas, tendo como base de reflexão a longa crise que desde então estamos sofrendo, examinando suas principais determinações externas e internas, enfatizando os impasses e o agravamento da crise social e dos desequilíbrios regionais.

O último capítulo, num esforço de síntese, tenta apontar as especificidades da *escala nacional*, *vis-à-vis* às *escalas regionais* e *locais*, para com isso montar um quadro de interação entre elas que possibilite a reabilitação de uma política nacional de desenvolvimento, sob a qual possam ser desenhadas as políticas necessárias às escalas subnacionais.

Oxalá possamos voltar, nos mais breves e possíveis dias, a respirar um ar diferente do exalado pelo *pensamento único*, produto do neoliberalismo, e que tem causado enorme embotamento intelectual e político no país, que diminuiu sobremaneira nosso sentimento de nacionalidade e, por que não dizer, também da verdadeira regionalidade, esta, aliás, submergida atualmente como mera abstração de inócuos exercícios de formulação de planos igualmente abstratos.

Os contemporâneos formuladores de supostas *políticas de desenvolvimento regional* parecem ter-se esquecido da nação e de que, diante da ausência de um projeto nacional de desenvolvimento, é impossível um diagnóstico e uma política de desenvolvimento realista para nossas regiões.

*Wilson Cano*<sup>1</sup>  
Julho de 2007

<sup>1</sup> Professor titular do Instituto de Economia da UNICAMP.

## *Introdução*

Este trabalho tenta demonstrar que a temática territorial e urbana nunca deveria ter abandonado o campo da economia política do desenvolvimento.

Atualmente, se, por um lado, vivemos uma nova e intensa emergência dessa temática e a valorização da dimensão território, como talvez nunca tenha ocorrido nas ciências sociais, por outro, nota-se, em grande parte da literatura especializada, a completa banalização das questões que, malgrado sua natureza estrutural, histórica e dinâmica, foram deslocadas para o lugar-comum do voluntarismo, cristalizando um grande consenso, um verdadeiro “pensamento único localista”. Grande parte da literatura aborda, e as políticas “públicas” implementam, ações orientadas, em parte ou no todo, por essas concepções teóricas, acolhendo vulgaridades analíticas e simplismos ideológicos que afirmam que as escalas intermediárias entre “o local” e “o global” estão perdendo sentido. Sobretudo, assumem que pensar a escala nacional e as questões estruturais é ser retrógrado.

Este livro, indo contra essa corrente hoje hegemônica, que parece ter perdido totalmente o senso crítico, assevera a urgente necessidade do resgate das determinações estruturais para se pensar a dimensão espacial do processo de desenvolvimento capitalista. Deve ser lida como uma agenda aberta e pessoal de estudos. Sintetiza a situação atual da área. Aponta as principais posições teóricas e políticas e discute suas principais insuficiências, desvios e modismos. Essas concepções negam maior importância, entre outras questões, ao ambiente macroeconômico, aos

conflitos políticos, ao Estado, à própria estruturação das classes sociais, à nação e ao papel do espaço nacional.

Partindo dessa análise crítica, este ensaio busca esboçar uma interpretação alternativa, apresentando alguns elementos teóricos — resgatando a história e as especificidades nacionais em situação de subdesenvolvimento — a fim de traçar os lineamentos gerais de princípios que deveriam estar contidos nas políticas públicas de promoção do desenvolvimento que não descurem da dimensão espacial.

Inicialmente, no primeiro capítulo, são expostas as *dezenas* de teorias contemporâneas que apresentam vieses de crença no alcance de eficiência (e de equidade, como suposta decorrência “natural”) por parte de uma comunidade de atores ativos, que agem por conta própria, em um conjunto harmonioso criado pela proximidade espacial, com amplas sinergias resultantes da cooperação, apropriadora de vantagens que se encontram (“no ar”/“na atmosfera” institucional) em seu contexto mais imediato. É como se a escala menor — o microespaço, o município, a cidade, ou a região — necessariamente fosse a mais adequada para a ação.

Contrapondo essas interpretações, algumas com ares de fanatismo pela autodeterminação da escala micro, procuro resgatar alguns determinantes da lógica de funcionamento do capitalismo, defendendo que existem não só essas forças endógenas, mas também fatores decisivos que são “exógenos” à localidade. Existem hierarquias. Existe poder. Existe macroeconomia. Essas e outras obviedades que são desdenhadas amplamente neste debate...

Parecem não atentar para o fato de que o sistema capitalista recorrentemente aprofunda e complexifica a divisão social do trabalho, em todas as suas dimensões, inclusive na espacial. Ele aperfeiçoa compulsivamente sua capacidade de manejar as escalas espaciais em seu benefício. É por isso que nenhuma escala *per se* é melhor ou pior. Na verdade, elas ganham nova significação em cada momento histórico particular.

Existem enquadramentos e *hierarquias*, e os microprocessos, as microdecisões dos atores empreendedores, não podem solapar os macroprocessos e as *macrodecisões*, como pensam e querem essas visões voluntaristas.

Podemos vislumbrar, assim, uma espécie de retorno à velha discussão do *mainstream* regional e urbano, que acaba tendo uma visão reificada do espaço, capaz de vontade e endogenia, ao oferecer sua plataforma vantajosa, seu espaço-receptáculo. Uma espécie de platô que busca atrair capitais.



Mera superfície recipiente, de embarque e desembarque de capitais/coisas. Apesar de todos os malabarismos analíticos praticados pelas “teorias modernas” do territorial, do regional e do urbano, jaz ainda uma visão de ambiente não construído socialmente. Embora afirmem, com ares de grande descoberta científica, que a história *conta*, a geografia *conta*, as instituições *contam*.

Portanto, enfrentar tais interpretações envolve partir de uma visão sólida de produção social do espaço, historicamente determinado, resultante dos conflitos e consensos que se estruturam em torno do ambiente construído.

Lembrando que não tem sentido a formulação de teorias abstratas sobre o desenvolvimento, procuro apontar, no segundo capítulo, os quatro conceitos que entendo essenciais para se conceber uma visão alternativa ao novo ou ao velho *mainstream*. São *mediações teóricas* que, penso, são basilares. Discuto como os processos de *homogeneização*, *integração*, *polarização* e *hegemonia* são essenciais para a análise das estruturas e dinâmicas sociais, historicamente determinadas, em sua dimensão espacial.

Procuro apresentar a trajetória analítica que arranca do movimento do capital a partir de suas determinações mais simples, abstratas e gerais, definindo o que chamei de homogeneização das condições reprodutivas do capital; transita para o nível da pluralidade dos capitais enfrentando-se no processo de concorrência, que determina a articulação e o enlace (de espaços e estruturas produtivas) próprio da coerência imposta pela integração; explicita a natureza desigual e combinada do desenvolvimento capitalista, envolvendo dominação e irreversibilidade, próprias da polarização; desemboca na questão terminal do poder diferencial na capacidade de decisão, fruto de uma correlação de forças que está sintetizada no processo de hegemonia.

Entendo que essas quatro forças moldam a dimensão espacial do processo de desenvolvimento capitalista e podem oferecer uma via analítica profícua para os estudos territoriais. Porém esses princípios teóricos perdem sentido, se não estiverem mergulhados no real, isto é, se não forem apreendidos em sua realidade histórico-concreta.

Nesse sentido, empreendo um esforço de breve síntese, no terceiro capítulo, das principais *mediações históricas* necessárias ao entendimento de como o Brasil construiu a unidade nacional de um território continen-

tal e marcado por heterogeneidades estruturais. Aponto aí os principais elementos que dão a natureza de um mercado interno integrado e com uma economia urbana bastante complexa, submetidos à estrutura política do pacto de dominação interna extremamente conservador. Enfatizo como a expansão e apropriação territoriais, a extensividade e o controle da propriedade foram funcionais às equações política e econômica que se estruturam no país.

Aponto sucintamente como se vai redefinindo, no processo histórico, o modo de relacionamento entre as regiões, passando por uma coerência do mercado nacional imposta, primeiro, pelo capital mercantil, depois, pelo capital industrial. Se, por um lado, esses processos envolvem rupturas, inerentes à profunda transformação material, com o estabelecimento de fortes laços de complementaridades inter-regionais, por outro, envolvem também marcantes persistências, sobretudo das formas arcaicas de domínio sobre a terra e da preservação dos espaços de reprodução do capital mercantil em suas diferentes faces (imobiliário, comercial, transportes urbanos e outros serviços etc.). Diversas frações desse capital passam a comandar as regiões e cidades brasileiras, perpetuando o atraso estrutural da situação de subdesenvolvimento.

A constituição de densas estruturas produtivas e complexas e de variadas economias urbanas nas cinco macrorregiões brasileiras se deu sob decisiva ação do Estado. Com o aprofundamento da crise fiscal e financeira, essa ação, antes bastante ativa, vai perdendo legitimidade e força de coordenação para dar unidade à diversidade regional e urbana brasileira. É o que discuto no quarto capítulo.

A múltipla crise que se instala no país recrudesce os velhos impasses e recorrências históricas de nossa reprodução social, transformando o padrão de sociabilidade anteriormente erguido. É um momento de condensação histórica em que se corroem ainda mais as bases da esfera pública e se desarticulam possíveis ações construtivas da nação e do espaço nacional.

O conjunturalismo e a supremacia da macroeconomia da riqueza mercantil e financeira serão frutos desse estado de coisas e virão sancionar o arco de alianças conservadoras que dominam a vida nacional.

Esse conjunto de forças desarticulativas se expressa na profunda crise federativa brasileira e na guerra dos lugares e das escalas que se instala.

Nesse contexto, no capítulo 5, discuto a necessidade da reconstrução da escala nacional das políticas de desenvolvimento. O ponto de partida dessa empreitada, ressalto, deveria ser o reconhecimento da natureza de se ter um espaço nacional continental. Esse grande porte proporciona vários dinamismos, mas também constrangimentos. Também ressalto a necessidade de ter em conta os diversos urbanos complexos existentes no Brasil.

Esboço, ao final, alguns contornos mais gerais do que deveria ser o conjunto de enfrentamentos às forças do atraso estrutural que paralisam o país. Apresento a dupla face do processo de desenvolvimento: aquela ligada aos processos de arranjar projetos e aquela, mais difícil, de desaranjar as coalizões conservadoras. Formular projetos de desenvolvimento envolve, necessariamente, trabalhar nessas duas frentes simultâneas, construindo e destruindo consensos e arranjos políticos, pois o processo de desenvolvimento é intrinsecamente marcado por tensões. Distorcer a correlação de forças sociais e políticas conservadoras requer manejar políticas e projetos em diversas escalas espaciais.

As forças capitalistas têm inerente capacidade de manejar bem todas as escalas. Desse modo, qualquer política de controle ou regulação dessas forças deve necessariamente utilizar, de forma adequada, as diversas escalas espaciais, em sua luta diuturna.

Nenhum recorte espacial é natural, como querem os conservadores. As escalas são construções históricas, econômicas, culturais, políticas e sociais e, desse modo, devem ser vistas na formulação de políticas. É preciso repactuar relações, reconstruir espaços públicos e canais institucionalizados de concertação de interesses e estabelecer contratos sociais territorializados.

Essa nova direção das políticas de desenvolvimento, em sua dimensão espacial e em sua pedagogia, democrática e politizadora, deve resgatar o potencial das diversidades (sociais, regionais, produtivas etc.) da “civilização multicultural” brasileira.

## CAPÍTULO 1

### *O campo da economia política do desenvolvimento: o embate com os “localismos” na literatura e nas políticas públicas contemporâneas*

#### 1.1 INTRODUÇÃO

A crescente internacionalização dos circuitos econômicos, financeiros e tecnológicos do capital mundializado, de um modo geral, debilita os centros nacionais de decisão e comando sobre os destinos de qualquer espaço nacional. No caso específico dos países continentais, desiguais e com marcantes heterogeneidades estruturais (produtivas, sociais, regionais), como o Brasil, essa situação se revela ainda mais dramática, ensejando um processo de agudização das marcas do subdesenvolvimento desigual, excludente e segregador.

Nesse contexto, grande parte da literatura internacional contemporânea, adotada de forma mecânica e indiscriminada no país — e que informa parcela majoritária das ações públicas em âmbito subnacional —, proclama que bastaria cumprir as “exigências” da globalização, desse novo imperialismo da “partilha dos lugares eleitos”, ajustando-se, adaptando-se e submetendo-se a essa inexorável “fatalidade”, para tornar-se um espaço receptivo e conquistador da confiança dos agentes econômicos mais poderosos. Negando completamente a natureza das hierarquias (impostas em variadas escalas) de geração e apropriação de riqueza, segundo esse “pensamento único” que invade o debate do desenvolvimento territorial, regional, urbano e local na atualidade, *teria ocorrido o fim das escalas intermediárias (e das mediações) entre o local e o global.*

Se, por um lado, houve a revalorização do território, do que se convencionou chamar de “geografia econômica”,<sup>1</sup> e da dimensão espacial do processo de desenvolvimento, por outro, ocorreu a completa banalização das questões que, malgrado sua natureza estrutural, histórica e dinâmica, foram deslocadas para o lugar-comum do voluntarismo, cristalizando um grande consenso, um verdadeiro “pensamento único localista”. Quase toda a literatura aborda, e as políticas “públicas” implementam, ações em alguma medida orientadas, em parte ou no todo, por essa concepção teórica e analítica.

Negligenciando cabalmente as questões estruturais do país e as marcantes especificidades de suas regiões, essa agenda se impôs de forma avassaladora na academia e nos governos estaduais e municipais (e nas diversas modalidades de políticas federais: sociais, industriais, agrícolas etc.).

Entendo que o enfrentamento dessa visão, hoje hegemônica, passaria pela reflexão crítica e pela discussão de propostas alternativas e pelo tratamento adequado da articulação de todas as escalas geográficas. Nenhuma escala *per se* é boa ou ruim. É preciso discutir a espacialidade dos problemas e implementar políticas levando em consideração a escala específica desses problemas, mas em um contexto em que esteja presente um projeto nacional de desenvolvimento. Penso que, *ao contrário daquelas visões, as escalas “intermediárias” ganham novo sentido e importância nessa fase do capitalismo.*

Procuo apresentar, neste capítulo, um mapeamento das principais vertentes desse pensamento, realizando a crítica ao enorme conjunto da literatura que sugere que estaríamos vivendo a possibilidade de consolidar um novo padrão de desenvolvimento, construído totalmente no âmbito local, dependente apenas da força de vontade dos agentes empreendedores que mobilizariam as potências endógenas de qualquer localidade.

Pretendo demonstrar as insuficiências, desvios e conseqüências nefastas da aplicação mecânica desse modismo, que ressalta os *microprocessos* e as microdecisões, na verdade defendendo uma agenda que nega cabalmente

1 Os temas clássicos desse campo disciplinar voltaram à pauta de discussão (embora de forma viesada e simplificada, conforme procurarei demonstrar) após algumas décadas de ostracismo: os determinantes da localização, concentração geográfica; o papel da aglomeração, da proximidade e das especializações produtivas; o fosso entre as porções de território dinâmicas e as estagnadas ou decadentes etc.

a política, os conflitos, as classes sociais, o papel da ação estatal, a nação e o espaço nacional. Na verdade, nega todas as questões estruturais e, assim, todas as escalas existentes entre o local e o global.

Nos últimos anos, ocorreu o retorno do território aos debates das ciências sociais. A concepção de que a escala local tem poder ilimitado invadiu o debate sobre o desenvolvimento urbano e regional, no Brasil e no mundo.

Recentemente, o debate regional foi hegemonizado pelas interpretações oriundas da chamada “nova teoria do crescimento endógeno”, elaboradas a partir dos artigos seminais de Romer (1986) e Lucas (1988). Buscando a endogeneização do progresso técnico no modelo de Solow (1956), aqueles autores procuram ressaltar o papel dos investimentos em P&D e em capital humano, como explicação da não-tendência à convergência<sup>2</sup> nas taxas de crescimento entre espaços diferenciados.<sup>3</sup>

As intervenções de Krugman (1991 e 1995) nesse debate resultaram em um verdadeiro “renascimento” do debate do crescimento econômico regional, sobretudo no seio do *mainstream*. Segundo ele, seria necessário reconhecer as contribuições importantes aportadas pela “antiga” teoria do desenvolvimento, a qual teria adequadamente chamado a atenção para as complementaridades estratégicas e as economias externas, mas seria preciso criticá-la, pois tal teoria teria fracassado na modelização de suas idéias, ou seja, por não ter superado suas profundas “falhas de formalismo”, o que teria determinado que essa formulação teórica não fosse reconhecida pelas principais escolas contemporâneas de economia. Krugman destaca o papel da hipótese de que os retornos sociais dos investimentos são maiores que os retornos privados, por causa das economias externas. Nesse contexto, ele pretende analisar a “interação em três vias” entre retornos crescentes, custos de transportes e o movimento dos fatores produtivos. Criticando as teorias tradicionais da economia regional, Krugman ressalta que elas não apresentaram os mecanismos dinâmicos do auto-reforço endógeno, formado pelas externalidades presentes em dado ambiente. Assim, ele sugere o esforço teórico de incorporação, nos

2 Uma forma interessante de realizar um balanço da literatura seria definir uma contraposição entre as teorias que asseveram uma tendência à convergência *versus* outra que destaca a intrínseca divergência nos processos de criação e apropriação de renda e riqueza.

3 Para uma síntese dessas teorias, consultar Mattos (1998); Bueno (1998), Gadelha (1998) e Herrera (2000).

modelos econômicos, da existência de rendimentos crescentes em um ambiente de concorrência imperfeita.

Por fim, é bom ressaltar que os pesquisadores dessa “nova teoria” admitem a intervenção do Estado para contrabalançar as posições de “equilíbrio subótimo”, resultantes das “falhas de mercado”, mas, sobretudo, para engendrar um ambiente favorável, estimulante dos investimentos privados, como, por exemplo, por meio de maiores gastos em educação ou esforços de aperfeiçoamento regulatório, ou qualquer despesa pública que seja “produtiva”, no sentido de desobstruidora e restauradora de condições adequadas à maior produtividade dos fatores, aperfeiçoando o ambiente institucional e possibilitando a diminuição dos “custos de transação” na operação do sistema econômico.

Com base nesse ressurgimento teórico, passou-se a propagandar as “vantagens inerentes” da escala menor.

## 1.2 LOCALISMOS, MITOS E BANALIZAÇÕES NO DEBATE SOBRE O DESENVOLVIMENTO

Nos últimos anos, a concepção de que a escala local tem poder ilimitado invadiu o debate sobre o desenvolvimento territorial, no Brasil e no mundo.

Muitas das diversas abordagens de *clusters*, sistemas locais de inovação, incubadoras, distritos industriais etc. possuem tal viés. A banalização de definições como “capital social”, redes, “economia solidária e popular”; o abuso na detecção de toda sorte de “empreendedorismos”, voluntariados, talentos pessoais e coletivos, microiniciativas, “comunidades solidárias”; a crença em que os formatos institucionais ideais para a promoção do desenvolvimento necessariamente passam por parcerias “público-privadas”, baseadas no poder de “governança” das cooperativas, agências, consórcios, comitês etc., criaram uma cortina de fumaça nas abordagens do tema.

Essa “endogenia exagerada” das localidades crê piamente na capacidade das vontades e iniciativas dos atores de uma comunidade empreendedora e solidária, que tem controle sobre seu destino e procura promover sua *governança* virtuosa lugareira. Classes sociais, oligopólios, hegemonia etc. seriam componentes, forças e características de um passado totalmente superado, ou a ser superado.

Nesse contexto, “o local pode tudo” e, diante da crescente “sensibilidade do capital às variações do lugar”, bastaria mostrar-se diferente e “especial”, propagandeando suas vantagens comparativas de competitividade, eficiência, amenidades etc., para ter garantida sua inserção na modernidade. Essa luta dos lugares para realizar a melhor “venda da região ou da cidade”, com a busca desenfreada de atratividade a novos investimentos, melhorando o “clima local dos negócios”, subsidiando os custos tributários, logísticos, fundiários e salariais dos empreendimentos, tem conduzido a um preocupante comprometimento, a longo prazo, das finanças locais e embotado o debate das verdadeiras questões estruturais do desenvolvimento.

O espaço local e regional tudo poderia, dependendo de sua vontade de auto-impulso. Segundo essa posição, que atualmente domina o debate, “o âmbito urbano-regional seria hoje o *marco natural* da atividade econômica. É mais que a empresa, cada vez mais dependente de seus entornos e das sinergias deste; é mais que o Estado-Nação, desbordado pelos processos de globalização e menos capaz de articular-se com a diversidade dos atores econômico-sociais privados” (Borja e Castells, 1997, p. 250). Uma grande parte dessa produção intelectual exagera na capacidade endógena de determinado território para engendrar um processo virtuoso de desenvolvimento socioeconômico, replicar as características exitosas de outros casos e, dessa forma, acaba por subestimar os enormes limites colocados à regulação local. Esses autores exaltam os sistemas de colaboração e as redes de compromisso armadas no local, com grande unidade de propósitos e lealdade entre os agentes inseridos em uma coletividade consorciada.

Poder-se-iam listar dezenas de vertentes teóricas que assumem na atualidade a defesa irrestrita da escala local, de forma mais declarada ou subjacente, em variados aspectos e dimensões. Um levantamento exaustivo talvez fosse tarefa interminável; porém, de uma forma simplificada, lembraria a existência e a influência de pelo menos as seguintes (que poderiam ser desdobradas em muitas outras ou algumas poderiam ser fundidas, pois a literatura recente tem feito convergir muitas dessas vertentes):



TERRITÓRIO E DESENVOLVIMENTO

Vertente teórica/ analítica	Principais autores e obra seminal	Eixo de análise e Idéia-força
"Acumulação flexível"	Piore e Sabel (1984)	Substituição da produção em série e em massa fordista pela especialização flexível.
Modelo dos distritos industriais italianos	Brusco (1982) Becattini (1987) Bagnasco (1988)	Conjunto "marshalliano" de pequenas e médias empresas, de base semi-artesanal, que convive em uma atmosfera sinérgica de cooperação, confiança e reciprocidade.
Escola californiana	Scott e Storper (1986) Scott (1988) Storper e Walker (1989)	<i>Learning Regions</i> , em que o tecido socio-produtivo, do entorno territorial, promove e potencializa processos endógenos dinâmicos de aprendizagem coletiva.
Construção de vantagens competitivas em âmbito localizado	Porter (1990)	Construção deliberada de competitividade e vantagens relativas locais. Toma por base o seu "diamante" de quatro elementos.
Sociedade (e economia) em rede	Castells (1996)	No novo modo de produção do "informacionalismo", com seus fluxos globais de "geometria variável", a busca por identidade local ganha significado tanto quanto estar conectado à rede.
Nova geografia econômica	Krugman (1991)	A geografia conta e, dependendo do balanço entre as forças centrífugas e centripetas, estruturar-se-ão arranjos espaciais mais aglomerativos ou não.
Teoria do crescimento endógeno	Romer (1986 e 1990) Lucas (1988 e 1990)	Reconhecendo a existência de rendimentos crescentes e economias de escala, colocam as taxas de crescimento como determinadas pelo comportamento e pelas decisões adotadas endogenamente pelos participantes do mercado e por políticas públicas que amenizem as "falhas de mercado" e possam melhorar o ambiente institucional e endógeno do local. Mais recentemente, destacam o papel da acumulação do capital humano (habilidade individual e nível educacional).
Convergência de renda	Sala-i-Martin (1990) Barro e Sala-i-Martin (1995)	As regiões têm a tendência a convergir para a mesma taxa de crescimento e mesmos níveis de renda <i>per capita</i> , a longo prazo.
Capital social	Putnam (1993)	Vantagens do acúmulo de confiança e solidariedade e o papel virtuoso da tradição da comunidade cívica, buscando o sentido do "bem comum".

Vertente teórica/ analítica	Principais autores e obra seminal	Eixo de análise e idéia-força
Regiões como ativos relacionais	Storper (1997)	Retroalimentação relacional entre tecnologias, organizações e territórios, destacando o papel das convenções, coordenação e racionalidade.
Nova economia institucional	North (1990)	Dependendo da instrumentalidade institucional, podem-se construir contextos localizados que amenizam divergências, instabilidades e incertezas, através de normas, costumes e regras que regulam o comportamento dos agentes.
Estados-região	Ohmae (1990 e 1996)	Com o fim dos Estados-nação, que eram "recortes não-naturais", e graças às vantagens da fragmentação, afirmar-se-ão os âmbitos "naturais" das regiões e localidades.
Pós-fordismo re- gulacionista	Lipietz (1985) Benko e Lipietz (1992)	Rede de compromissos, coerências e contratos sociais locais, através de certo modo de regulação localizado, condizente com o regime de acumulação mais geral.
<i>Milieu innova- teur</i>	Aydalot (1986)	Meio tecnocientífico virtuoso construído e sustentado por um "bloco social" localizado em ambiente coletivo de aprendizado apto a mobilizar conhecimento e recursos.
Clusters ou outros arranjos produtivos locais com eficiência coletiva	Schmitz (1997) Porter (1998)	Vínculos e interdependências geradas pela concentração espacial/setorial de empresas.
DLIS — Desenvolvimento Local Integrado Sustentável	PNUD (Banco Mundial)	Ativismo local a fim de criar uma "osmose perfeita" entre comunidade local e as empresas, com a construção de um "homogêneo sistema de valores", tendo por base a eficiência e a sustentabilidade ambiental.
"Planos estratégicos locais"	Borja e Castells (1997)	Seria uma "grande operação comunicacional, um processo de mobilização", com o fim não declarado de tratar a cidade ou região como uma mercadoria, dotada de boa imagem, símbolo ou marca, a ser "bem vendida" no mercado mundial, isto é, ter alta atratividade de capitais.

Vertente teórica/ analítica	Principais autores e obra seminal	Eixo de análise e idéia-força
Cidades-região	Scott et al. (1999)	Aglomerações urbanas (com pelo menos 1 milhão de habitantes) aptas a terem conectividade com os fluxos econômicos mundializados, sendo dotadas dos requisitos para se transformar em plataformas competitivas e atores políticos decisivos na disputa pelos mercados globais.
Cidades mundiais	Sassen (1991)	Metrópoles que estão no topo da rede urbana mundial e que concentram o terciário avançado, grandes corporações, centros de tecnologia, cultura e ciência etc.
Desenvolvimento local endógeno	Vázquez Barquero (1993 e 1999)	A busca de soluções de forma compartilhada conduz ao “desenvolvimento endógeno”.
Governança local	Banco Mundial	Boa governança alcançada através de construção de ambiente previsível, transparente e com <i>accountability</i> .
Economia solidária e popular	Coraggio (1994) Singer (2002)	Circuito alternativo de produção, distribuição e consumo de bens dos “setores populares urbanos” ou “unidades domésticas de trabalhadores”.
Teoria dos jogos e ação coletiva localizada	Bates (1988) Ostrom (1990)	É preciso avaliar os dilemas da ação coletiva que se travam no ambiente local para capacitar-se para o exercício de cooperação para o mútuo proveito, estabelecendo compromissos confiáveis.
<i>Best practices</i>	Banco Mundial	Menu disponível de “experiências que deram certo”, que pode ser acionado em qualquer tempo e espaço, a fim de selecionar uma ação que possa ser replicada com êxito no âmbito local.

Há um enorme paradoxo subjacente à maioria dessas formulações teóricas. Ou bem o espaço local é um mero nó entrelaçado em uma imensa rede (i.e., um quase anônimo ponto a mais, submisso em um conjunto gigantesco, funcional à determinação instrumental de uma totalidade onipresente), ou bem aparece como um recorte singular, dotado de vantagens idiossincráticas e únicas, capaz de autopropulsão, identidade e autonomia. Ora o local se apresenta como “entidade do futuro”, à mercê de uma razão instrumental avassaladora, ora se cai no anacronismo de proclamar o ressurgimento de um agrupamento co-

munitário e solidário, baseado em relações de reciprocidade, em que as relações mercantis foram subordinadas pelo consenso cívico e cidadão, em que parece não haver lugar para conflitos. Ora há estrutura sem sujeito, ora sujeito sem estrutura.

Boa parte dessa literatura acaba sendo pouco mais do que uma relação de descrições que saúdam, segundo Amin e Robins (1994, p. 79), o “fim da centralização, da concentração, da massificação e da estandardização e [a vitória] de uma utopia antifordista, caracterizada pela flexibilidade, pela diversidade e, em termos espaciais, pelo localismo”. Como bem aponta Veltz (1996, p. 13),

no se insistirá nunca demasiado sobre la idea de que la transformación de las estrategias y organizaciones concierne tanto, e incluso más, a las grandes empresas como a las pequeñas. La oposición entre un mundo de pequeñas empresas flexibles e innovadoras, soporte principal de la territorialización de la economía, y un universo rígido de grandes empresas atrapadas en los modelos de la producción en serie, e indiferentes a los territorios, me parece radicalmente falsa.

As listas intermináveis de vantagens relativas locais contrapõem um mundo *clean*, pouco conflituoso, diversificado, de indivíduos talentosos, convivendo proximamente etc., e um mundo *dark*, pouco solidário, massificado, rígido, politizado, de classes sociais antagonicas, etc.

Ressaltou-se em vários desses estudos o papel das aglomerações e das proximidades, procurando analisar de que forma os complexos produtivos territorializados seriam capazes de germinar densidade social cooperativa específica. Buscou-se perceber, em várias dessas análises específicas, o processo de aprendizagem e de aquisições diferenciais em acúmulo coletivo, vantagens essas possibilitadas pela proximidade física e pelo exercício de criatividade e de geração e apropriação de “sinergias coletivas”. Caberia salientar que, da mesma forma que na literatura internacional esses trabalhos muitas vezes resvalaram por apresentar uma tamanha dimensão de identidade e de “tendência combinatória” dos atores de um dado *milieu*, exageram ao perceber uma harmonia de interesses, quase uníssonos, naquela porção do território. Os locais que desenvolveram ações de construção de competitividade, com base em movimentos coletivos com alta sinergia, seriam exemplos a serem seguidos por regiões

e cidades que desejassem replicar tais experiências, procurando copiar sua lista de “fatos estilizados” e trajetórias de microdecisões, e acordos tácitos que deram certo.

Esquemáticamente, pode-se afirmar que boa parte dessa copiosa literatura, em certa medida, se filia a uma interpretação orientada por algumas das categorias, conceitos e noções listados à direita do quadro abaixo.

<b>Divisão social do trabalho</b>	<b>Desenvolvimento local/endógeno</b>
1. Sociedade	1. Comunidade
2. Classes sociais	2. Atores, agentes, talentos humanos
3. Capital (e suas frações) x Trabalho	3. “Capital social”; “Capital cultural”; “Capital sinérgico”; “Capital humano”
4. Propriedade dos meios de produção	4. “Agenciamento de habilidades” e capacidade de “federar a produção”
5. Relações mercantis	5. Relações de reciprocidade
6. “Mundo do trabalho”	6. “Capital humano”; recursos humanos e sua empregabilidade
7. Estado	7. Mercado
8. Ação pública	8. “Iniciativa privada” e “parcerias público-privadas”
9. Coerção da concorrência/rivalidades intercapitalistas	9. Cooperação
10. Fatores “exógenos” e “macroeconômicos” são fundamentais e determinantes (câmbio, juros, fisco, regulação do mercado de trabalho; papel das questões monetárias, financeiras, dos fundos públicos etc.)	10. Fatores endógenos e “microeconômicos” do ambiente sinérgico são determinantes
11. Padrões concorrenciais, mesmo que em última instância, comandados por oligopólios	11. Micro e pequenas empresas e empresas em rede
12. Estruturas produtivas	12. Economia terciária e “dos serviços”, pós-industrial, pós-fordista e de acumulação flexível
13. Poder; hegemonia	13. Atmosfera
14. “Bloco histórico”	14. “Espírito empreendedor”
15. Divergência, hiversidade, assimetrias	15. Convergência

<b>Divisão social do trabalho</b>	<b>Desenvolvimento local/endógeno</b>
16. Equidade	16. Eficiência
17. Justiça ambiental (intergeracional)	17. Sustentabilidade
18. Pouca capacidade de regulação local (posto que o centro de decisão está no núcleo dominante e não é disseminado, mas concentrado)	18. <i>Governança</i> local
19. Ética	19. Estética

O grande desafio, julgo, é realizar a crítica a essas posições (teóricas e de gestão política) localistas, sendo orientado analiticamente pelas categorias colocadas à esquerda no quadro. Entendo que o enfrentamento dessa visão, hoje hegemônica, passaria pela discussão de propostas alternativas e pelo tratamento adequado da articulação de todas as escalas geográficas.<sup>4</sup> Ao final deste trabalho, procuro alinhar uma pauta de discussão de políticas nesse sentido.

As abordagens da moda têm abandonado a perspectiva crítica da sociedade, retornando ao conceito de comunidade, constituída por atores e agentes, e não classes sociais, que orientariam suas ações pelo compartilhamento dos valores da auto-identidade e do pertencimento a comunas, mais do que por interesses de classe. Estaríamos diante de sujeitos que “se e quando construídos, [...] não são mais formados com base em sociedades civis, que estão em processo de desintegração, mas sim como um prolongamento de resistência comunal” (Castells, 1996, p. 28). Segundo esse autor, que sustenta uma posição de resto aceita por grande parte da literatura aqui criticada, teria ocorrido a dissolução da sociedade como sistema social relevante, substituída pela identidade construída em torno da consciência de personalidade distintiva, própria de determinada comunidade.

Abandonando qualquer perspectiva de existência de luta de classes sociais, esses autores colocam toda a ênfase nas relações estabelecidas pela “comunidade cívica”, destacadas nas abordagens do papel do capital social, a partir do trabalho seminal de Putnam (1993). As pesquisas que procuram trabalhar a questão do desempenho institucional e o papel da qualidade da vida cívica das comunidades têm-se multiplicado, discu-

4 Essa nova perspectiva de construir estratégias (analíticas e políticas) multiescalares está brilhantemente defendida em Vainer (2002 e 2006).

tindo a lógica da ação coletiva que resulta “no sentido do bem comum”, a depender de fatores do ambiente institucional, como o contexto cívico, cultural e da tradição política dos atores de determinada localidade, estruturados em torno da confiança e da solidariedade, que geram o êxito ou não das instituições comunitárias.

Uma parte da literatura localista chega a afirmar que não há, nessa nova fase do capitalismo, maiores necessidades de se ter a propriedade dos meios de produção. As mudanças tecnológicas e organizacionais teriam possibilitado tal poder de governança entre empreendedores e agentes inovativos, que logram dar coerência a iniciativas que “estão no ar”, isto é, alguns agentes visionários conseguem aglutinar competências dispersas e promover a federação da produção de produtores independentes. Tudo passa a ser uma questão de empreendedorismos e vontades. Aos trabalhadores, restaria tornar-se patrões, “donos de seu próprio negócio”, ou buscar qualificação para melhorar sua empregabilidade.

Tal literatura, e o discurso que se vai propagando em todo o mundo, exalta o papel das forças espontâneas e/ou acicatáveis, ou seja, a capacidade do local de fundar e coordenar ações cooperativas e reflexões coletivas, baseadas nas relações de reciprocidade entre os membros da comunidade local. Aponta o papel dos recursos tangíveis (suporte infra-estrutural, crédito etc.), mas coloca a ênfase nos intangíveis (“expressos” em regras e convenções sociais), que são ativados, mobilizados e dirigidos para virtuosos arranjos societários-produtivos. Os vínculos e interdependências mercantis e não-mercantis geram competências contextuais, singulares àquele espaço. Desenvolvem-se em determinado lugar, não deliberadamente, por “erro histórico” muitas vezes, “redes cognitivas”, conhecimentos tácitos contextuais e trocas comunicacionais informais (por meio de ágeis canais de fruição de informações) que asseguram o ambiente virtuoso de cooperação. De acordo com Krugman (1991), graças às “fascinantes questões que emergem quando as empresas devem tomar decisões locais interdependentes”.

O Estado pouco teria o que fazer nesse contexto de “aprendizagem coletiva” e “atmosfera sociopolítica”, em que os atores se congregam e se aproximam de forma cooperativa. A ação pública deve prover externalidades positivas, desobstruir entraves microeconômicos e institucionais, deve regular e, sobretudo, desregular, a fim de garantir o marco jurídico e o sistema normativo, atuando sobre as falhas de mercado. Além dessas

ações de melhoria do ambiente institucional, deve articular parcerias com o setor privado. Há controvérsias na literatura sobre o caráter das políticas públicas, a depender da origem dos processos sociais sobre os quais deveria a ação pública atuar, ou seja, se tais processos teriam por base a espontaneidade ou o esforço institucional consciente, deliberado.

Posto o perfil virtuoso desse “tecido socioproductivo” localizado, tudo passaria a depender da força comunitária da cooperação, da “eficiência coletiva” e das vontades e fatores endógenos ao entorno territorial que tenham construído uma atmosfera sinérgica. Se tudo depende da virtuosidade microeconômica, há pouco ou nenhum papel para os fatores “exógenos” e “macroeconômicos”. Câmbio, juros, fisco, relação salarial, questões monetárias, financeiras etc. parecem ser questões “fora do lugar”.

Assim, tomando qualquer elemento que se encontra à esquerda no quadro acima, é possível destruir os argumentos da regulação exageradamente localizada. Um bom exemplo seria lançar mão de uma boa concepção de concorrência e de estruturas de mercado (e não de um mundo encantado fundado em uma constelação de empreendimentos de pequeno porte), tomando qualquer referência teórica não baseada em decisões racionais atomistas. Uma insuspeita, como a de Perroux (1964), por exemplo, que teoriza a complexidade do ambiente institucional regional, discute a força, o poder e a coação exercidos pelas unidades oligopólicas dominantes<sup>5</sup> e coloca a ênfase nos processos de “dissimetria e irreversibilidade constitutivas do efeito de dominação que estão em oposição lógica com a interdependência recíproca e universal”. Critica os pesquisadores que querem “reduzir ao mercado e regimes de mercado formas de relações que estão para além deles” e apresenta uma boa concepção da concorrência, compatível com a visão marxiana, como um processo coercitivo e de pressões sobre as unidades de decisão capitalistas:

Estas competições coletivas, assim como a concorrência entre as empresas, são de natureza agressiva. O melhor, o mais forte pretende levar a melhor sobre o seu rival, luta contra ele no âmbito dum conjunto onde se propagam as inovações, o investimento adicional e o produto adicional. Esta propagação não é

5 Perroux analisa importantes elementos do efeito de dominação da unidade empresarial (força contratual e poder de negociação; dimensões e natureza da atividade), afirmando que fatos de dominação, de prestígio, de autoridade, de influência são geralmente negligenciados pela literatura tradicional.



espontânea, uniforme ou mecânica; os seus progressos e resultados dimanam do conflito dos projetos concebidos por agentes desiguais. [...] é o contrário do desenvolvimento espontâneo dos eventos econômicos e da espontânea transformação das estruturas; os programas estabelecidos por grandes unidades, desejosos de ganhar à custa umas das outras, não podem realizar-se simultaneamente, e acima deles tem de intervir uma arbitragem.

Seria preciso uma boa abordagem de estruturas de mercado (Tavares, 1974) que pensasse os problemas de acumulação oligopólica, ainda mais em estruturas de economias “semi-industrializadas”, e não apenas repetisse, a todo momento, que se trataria agora de uma acumulação flexível de capitais sem escala e porte. Ora, qualquer “sistema produtivo”, que se monte em qualquer escala, estará envolvido em um ambiente de articulação oligopólica, sob dominância do capital financeiro, e submetido a uma dinâmica intersetorial específica, comandada, em última instância, por gigantescos blocos de capital e sujeito a barreiras à entrada nos setores-chave, a economias de escalas, à subutilização de capacidade ociosa etc.

Os estudos localistas avaliam as vantagens aglomerativas e de proximidade como fontes de conhecimento e aprendizagem, enraizadas naquele território singular, criando, com suas investigações, listas *ad hoc* dos ativos, capacitações, normas, rotinas e hábitos, todos devidamente *region-specific*. Muitos desses trabalhos negligenciam que há hierarquias inter-regionais, e o comando maior desses processos, geralmente, está fora do espaço sob análise.

Apesar de todos os esquemas de transmissão, dos “saberes” codificados e dos processos de extração e de apropriação de externalidades positivas do entorno e da vizinhança, exaltados nessa literatura, o exame de diversas experiências vai mostrar que, mesmo com a integração das cadeias produtivas e um “programa de acumulação comum”, muitas vezes não se logrou fortalecer as economias locais e regionais, em que progridem áreas restritas, simples focos de prosperidade, engendrando soluções parciais para aquela região.

Além disso, segundo a literatura, nesse ambiente portador do “novo desenvolvimento”, o esforço cívico e o engajamento solidário-associativista passam ao largo de um Estado que se apresenta apenas como um *voyeur* das vontades de produzir vantagens comparativas e sinergias

localizadas e, por vezes, de alguma rede de filantropia para os excluídos do processo de “seleção natural”.

As regiões se transformam em ofertantes de plataforma e de “meio ambiente ameno” para atrair investimentos, não importando sua articulação com a própria hinterlândia ou outras porções do país. “Isto envolve geralmente guerras fiscais competitivas entre vários lugares, isto é, *torneios locacionais*, especialmente orientados para atrair novas plantas [...] enquanto vários grupos da vizinhança se encontram excluídos de qualquer benefício da operação” (Scott, 2001, p. 15). A ação pública passa a subsidiar custos de implantação e operação dos grandes empreendimentos. Estabelece-se um verdadeiro certame de localização, em uma interminável contenda por estabelecer posição máxima na gradação de ofertas tributárias, de terras e infra-estruturas etc. O receptor das benesses (a grande empresa) é quem determina o final do torneio e define o vitorioso da guerra entre lugares.

É interessante notar que, no momento das disputas entre vários ofertantes de plataforma locacional, geralmente se deseja atrair grandes plantas industriais, em uma paradoxal nostalgia com parques oligopólicos/industriais, dotados de potentes relações inter-industriais para trás e para frente (que atrairiam diversificadas empresas fornecedoras, gerariam enorme número de empregos diretos e indiretos etc.), mais próximos aos complexos territoriais manufatureiros que, segundo aqueles autores localistas, seriam próprios de uma etapa fordista totalmente ultrapassada.

Contraditória posição oportunista, pois todo o tempo a literatura localista apresenta o mundo da economia (e sociedade) pós-industrial como situação irreversível, que teria criado amplas possibilidades — com poder quase ilimitado — de geração e reprodução de novas ou velhas atividades “terciárias”, em que a atividade industrial, isto é, do setor secundário, seria coisa do passado, enquanto a capacidade auto-expansiva dos serviços não encontraria limites. Como exemplo, caberia mencionar a proliferação da literatura sobre o desenvolvimento, que vai desde aquela fundada nas infinitas possibilidades do ecoturismo (mesmo em paisagens criadas artificialmente) até a convicção de que as grandes metrópoles ou as regiões mais desenvolvidas de qualquer país seriam o *locus* do terciário avançado. Muitas vezes há uma crença, subjacente ou explícita, de que o terciário pode ser facilmente replicável, em qualquer

lugar, dependendo da vontade do poder público, mas sobretudo da iniciativa privada local.

Segundo grande parte das teorias do desenvolvimento local, é como se o poder, a propriedade etc. estivessem sendo paulatinamente diluídos nessa etapa do capitalismo, tornando-se dispersos na atmosfera sinérgica das eficiências coletivas e solidárias de um determinado local “que deu certo”.<sup>6</sup>

Talvez a falha mais grave, em última instância, da literatura *up-to-date* sobre desenvolvimento local e regional seja que ela negligencia totalmente a questão fundamental da hegemonia e do poder político. Alternativamente, e sob inspiração gramsciana, devemos pesquisar os processos assimétricos em que um agente privilegiado (os centros de decisão) detém o poder de ditar, (re)desenhar, delimitar e negar domínio de ação e raio de manobra de outrem.

O poder não é disseminado, obviamente. Existe uma coesão orgânica extralocalizada, que não é abalada pelas iniciativas empreendedoras ou pela atmosfera de progresso. Mas a visão da endogenia exagerada, não reconhecendo essa complexidade social, deposita na vontade dos atores sociais de um determinado recorte territorial todos os requisitos de superação do subdesenvolvimento.

Aniquilam-se nessas abordagens localistas todas as possibilidades de tratamento adequado das heterogeneidades estruturais dos países subdesenvolvidos. Tais países vivem situações de extrema assimetria entre suas porções territoriais, correndo riscos de desembocar em processos de fratura, inclusive federativa. Nesse sentido, é preciso pensar a repactuação federativa e a construção de um patamar mínimo de homogeneidade social, como pré-requisitos de um verdadeiro processo de desenvolvimento nacional.

Mas a abordagem endogenista apresenta as amplas possibilidades de desenvolvimento, baseado apenas na vontade de autonomia e de autocontrole de decisões cruciais. Seria suficiente praticar a adequada austeridade e disciplina fiscal e ter capacidade gerenciadora e promotora do desenvolvimento.

6 Alguns autores passaram a usar a expressão de que a competitividade, a eficiência etc. “estariam no ar” nesses ambientes virtuosos.

O certo é que a capacidade de ter centros de controle e de decisão internos à localidade, tendo por base a própria dinâmica endógena, é bastante questionável. Qualquer embate com essas visões ingênuas e voluntaristas deve partir das determinações mais profundas de um regime social de produção — capitalismo — que necessariamente leva às últimas conseqüências a mercantilização e a penetração recorrente da divisão social do trabalho em todas as possíveis dimensões temporais e escalas espaciais.

É preciso resgatar os determinantes maiores da lógica capitalista de acumulação do capital para se entender que o sistema, recorrentemente, aperfeiçoa seus instrumentos de ação, mobiliza a diversidade social e material em seu favor, ou seja, em benefício da valorização autômata e compulsiva. Portanto, engendra processos multiescalares, o tempo todo, em cada um de seus movimentos.

Os bons autores reconhecem que “a hiper mobilidade do capital não teria como apagar os nexos espaciais da produção” (Markusen, 1995, p. 9). Não se pode negligenciar a necessidade de trabalhar relações de classe, pesquisadas sob a ótica que revela a divisão social do trabalho aprofundando-se recorrentemente em todas as escalas. Nesse contexto, é preciso reconstruir escalas, tanto analítica quanto concretamente.

### 1.3 TRANSFORMAÇÕES RECENTES NO PADRÃO DE DESENVOLVIMENTO CAPITALISTA E SUAS REPERCUSSÕES NA DIMENSÃO ESPACIAL: OS DESAFIOS ATUAIS DA ANÁLISE

As profundas transformações que se estão operando nas temporalidades e espacialidades da riqueza capitalista em escala mundial, neste momento, apresentam uma série de desafios para a análise da expressão espacial das densas e rápidas mudanças sociais em curso.

Essas transformações verificadas no novo quadro mundial da atualidade e o conseqüente redesenho da geografia econômica mundial impõem uma agenda ampla e complexa de importantes questões que devem fazer parte do debate acerca do estatuto, hoje, do recorte regional e das metamorfoses do movimento da acumulação de capital em sua dimensão espacial. O grande desafio é, então, procurar responder às intrigantes questões: a atual onda de mundialização do capital subverteu

e/ou aprimorou o uso que o capitalismo sempre fez das escalas espaciais? Que papel desempenham, nesse novo contexto, o local, a região, o espaço nacional? Assim, uma ampla agenda de pesquisas se abre na atualidade, impondo uma espécie de “retematização” das complexas articulações entre desenvolvimento e território.

Em escala global, a exacerbação do desenvolvimento desigual nas diversas nações e blocos de nações tem levado a crescentes diagnósticos e intervenções públicas compensatórias do processo reconcentrador. A celeridade e a dimensão das revitalizações, desvalorizações de capitais e lugares, “desindustrializações”, realocações regionais etc. são impressionantes. Surgem novas interdependências, vínculos mercantis e não-mercantis, setoriais e territoriais, que redefinem circuitos produtivos regionais/locais e (re)criam novos usos das heterogeneidades espaciais pelo capital. Há novas hierarquizações e enquadramentos, atualizam-se e desatualizam-se fluxos de mercadorias e redes de poder com grande rapidez.

Torna-se ainda mais impositivo estudar a *natureza das hierarquias (impostas em variadas escalas) de geração e apropriação de riqueza*.

Observadores menos atentos sugerem o fim das escalas intermediárias entre o local e o global. O certo é que *o sistema capitalista aperfeiçoou seus instrumentos, inclusive o manejo mais ágil das escalas e a capacidade de utilização do espaço construído*.

As mudanças tecnológicas e organizacionais e os imperativos da globalização têm apresentado novos requisitos locacionais, reafirmam-se e negam-se externalidades locais e regionais, desconstroem-se regiões. Tendências e contratendências medem suas respectivas forças. Muitas ainda não tiveram o tempo e a circunstância adequados para sua efetivação.

O início do enfrentamento de tão complexas questões passa pelo levantamento mínimo das poderosas contradições inculcadas nesse objeto, que encontram manifestação em vários movimentos paradoxais que, *grosso modo*, poderiam ser sintetizados naquele apresentado por Harvey (1989, p. 267): “Quanto menos importantes as barreiras espaciais, tanto maior a sensibilidade do capital às variações do lugar dentro do espaço e tanto maior o incentivo para que os lugares se diferenciem de maneiras atrativas ao capital”.

É incontestável que o movimento da acumulação de capital se processa, em sua expressão espacial, de forma mutável, parcial, diversa, irregular e com alta seletividade. As manifestações no espaço da valorização e da

riqueza são altamente discriminatórias. Existe, assim, um processo de busca e seleção por pontos do espaço que ofereçam maior capacidade de apropriação privada de rendimentos e onde “valorizar o valor” seja mais fácil. Cristalizam-se no espaço estruturas que “se materializam” enquanto fluxos e fixos diversos (Santos, 1985), reveladores de uma propagação não-seqüencial, de uma intermitência espacial no processo de valorização do capital. Cabe notar que existe uma cumulatividade estrutural inerente a esse processo que irá determinar uma fixidez do arranjo espacial da reprodução da vida social. O peso da experiência passada — “espaço construído” — afirma cicatrizes, sinais e vestígios que posicionam “rugosidades” (Santos, 1985) no (e do) espaço. Muitas vezes encontramos, por exemplo, capitais fixos e infra-estruturas ociosas que não estão sendo bem utilizados e que precisam ser desvalorizados (Harvey, 1982). Temos a história e a geografia contando, também, como herança e inércia. Ou seja, legados e “resíduos” nos pontos do espaço que obstaculizam a fluidez e a mobilidade, constituindo formas fixadas através do prolongamento do passado no presente. Nesse contexto, não há sentido em buscar qualquer desses fenômenos “fora da história” e “fora da geografia”. O movimento da acumulação de capital, sobretudo em sua face homogeneizadora de relações, vai procurar suplantar essa durabilidade das formas, das estruturas, das relações e dos processos preexistentes que soem limitar e dirigir as transformações em curso requeridas por aquele movimento contínuo. Esse é um processo conflitivo e contraditório, que nunca se completa plenamente e “de uma vez por todas...”.

Por um lado, o capital ganhou grande mobilidade e flexibilidade nessa fase atual superior de mundialização, em que “o capital flui e suas atividades induzidas de produção/gerenciamento/distribuição espalham-se por redes interconectadas de geometria variável” (Castells, 1996). Autores questionam se estariam ocorrendo a desterritorialização e a dissolução das regiões, a derrota das especificidades, até se confundirem com o “espaço total/mundial” (uma única plataforma homogênea). Se existiria a possibilidade concreta de um momento superior de “suplantação do espaço e invalidação do tempo” (Castells, 1996) ou de “aniquilação do espaço pelo tempo” (Harvey, 1989).

Por outro lado, ao mesmo tempo, a natureza desigual da acumulação engendra um espaço múltiplo. “O capital não somente produz o espaço em geral, mas também produz as reais escalas espaciais que dão ao de-

seenvolvimento desigual a sua coerência” (Smith, 1988, p. 19). As manifestações dos processos de produção, de consumo, de distribuição, de troca (circulação) são marcadamente diferenciadas espacialmente.

À medida que as fronteiras territoriais são redesenhadas (apagadas, segundo alguns), várias hipóteses são levantadas procurando dar resposta à contradição de que, mesmo com o capital universalizado, se acentuam os particularismos localistas. A visão liberal-conservadora, representada por Ohmae (1996), discute a “disfuncionalidade” do Estado-nação em face do movimento globalizante e abarcador do capital. Considera que o recorte nacional conformaria unidade não-natural para o *borderless world*. A escala eficiente — local/regional — veria constantemente seus contornos serem ratificados pelo mercado (seria uma verdadeira e natural “unidade de negócios”) e possuiria capacidade de justificar infra-estrutura (redes de comunicações, transportes e serviços profissionais de qualidade), comprovando a eficácia das ações no âmbito do que ele denomina de Estados-região.

Realmente, assiste-se atualmente ao crescente poder de veto, de bloqueio e de burla de grupos nitidamente demarcados territorialmente, com numerosos movimentos exprimindo demandas com expressões regionalistas, bem como à propagação de ondas de separatismos, fragilizando as ações dos Estados nacionais e desintegrando pactos federativos. Com o aprofundamento da crise, diversos grupos de pressão regionais procuram vocalizar suas demandas, e o regionalismo nada mais é que a expressão política desses grupos, que buscam construir sua identidade no recorte territorial, mobilizando-se para o enfrentamento com outras unidades e escalas espaciais no Estado. A coesão é criada simbolicamente, com a elite local articulando o discurso “em prol dos interesses legítimos da região”. Os donos do poder local instrumentalizam-se contra os valores universais e reacendem toda sorte de particularismos.

Deve-se ainda notar que, em seu esforço ideológico irrealizável de negar a política (restringindo ao máximo o espaço do público e expandindo o espaço do privado) e a utilidade de qualquer ente regulador externo ao mercado, os (neo)liberais apóiam toda e qualquer ação que possa significar um solapamento das bases do Estado, fomentando todo tipo de localismos.

Explicita-se aqui o ápice da visão dual: ou o mundo se estrutura em redes poderosas centradas em grandes empresas transnacionais ou em tecidos localizados de pequenas empresas. Em um ambiente fragmentador, reforçam-se as lógicas autônomas que crêem na força de seu po-

tencial endógeno de enfrentamento das forças da globalização, bastando cumprir a “agenda estratégica com a qual possam assegurar a inserção competitiva” (Compans, 2005).

Nesse contexto, apresentaremos a seguir um esboço de interpretação alternativa a essas visões hegemônicas que listamos neste primeiro capítulo.



## CAPÍTULO 2

# *As principais determinações da dimensão espacial do desenvolvimento capitalista*

### 2.1 INTRODUÇÃO

O presente capítulo procura estabelecer e discutir o lugar teórico das principais determinações que explicariam o caráter desigual do processo de desenvolvimento capitalista e busca demonstrar a necessidade de avançar na teorização e na hierarquização dos determinantes que conformam e moldam a dimensão espacial desse processo de transformação social.

Após uma breve análise crítica das abordagens tradicionais, procura-se apontar alguns elementos teóricos que deveriam fazer parte das análises que se pretendam realizadas no campo da economia política do desenvolvimento, como é o caso deste livro.

### 2.2 INSUFICIÊNCIAS TEÓRICAS DAS ANÁLISES “ESPACIALIZADAS” DOS PROCESSOS ECONÔMICOS

As análises do *mainstream* da chamada ciência econômica regional e urbana partem da constatação da desigualdade na distribuição espacial dos fatores de produção e das atividades. Posta essa diferenciação inicial na dotação de recursos, os autores procuram demonstrar que a racionalidade dos agentes — ao tomarem decisões otimizadoras perante essas irregularidades — acabará vencendo essas “fricções espaciais”.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Tais fricções ou “custos de interação espacial” refletiriam o “conjunto de custos econômicos impostos pela distância [...]”, pois “vencer a distância que separa dois pontos do espaço geo-

Nesse contexto, diante da impossível equidade, a eficiência decisória dos agentes quanto à localização contornaria esses obstáculos advindos das indivisibilidades, efeitos de escala e problemas colocados pela insuficiente mobilidade dos fatores de produção e pela distância física entre bens, pessoas e mercados. Ou seja, tudo se transformaria em uma questão de distribuição locacional, em um *ambiente não construído*, mas dado “naturalmente”, inerte, isto é, conformado pelas forças mercantis, sendo apenas o receptor dessas decisões individuais. Conforme apontado mais à frente, esse modelo teórico possui nítido caráter aistórico, aescalar (aplicável tanto a um país quanto a uma cidade etc.). Não há contexto institucional e nem ambiente construído por forças sociais e políticas.

Seguindo essa concepção estática, positivista e utilitarista, a ciência regional procura analisar as causas da ineficiência alocativa de recursos escassos no espaço, posto que “a economia regional é a economia da imobilidade regional (espacial) de recursos [...] A existência de recursos escassos, sua distribuição desigual no espaço e sua mobilidade imperfeita dão origem ao problema econômico regional, cujas várias manifestações a economia regional tenta investigar”. Nesse contexto, essa área do conhecimento assim se define: “Estudo, do ponto de vista econômico, da diferenciação e inter-relação de áreas num universo de recursos desigualmente distribuídos e imperfeitamente móveis” (Dubey, 1964, p. 26). Dadas as imperfeições na mobilidade dos fatores de produção, seria necessário que o sujeito atomizado realizasse racionalmente uma escolha locacional ótima. A ordenação dos agentes e das atividades no espaço se daria com regularidade e racionalidade, se garantida a devida mobilidade dos recursos e dos fatores de produção. Permitido seu livre funcionamento, o mercado ajustaria e equilibraria a distribuição dos bens e fatores no espaço, após um balanço entre forças concentradoras e forças dispersivas.

Na busca por pesquisar as racionalidades e as regularidades presentes nos processos de localização das atividades econômicas, tivemos as contribuições que conformaram o campo de estudos denominado de ciência regional, destacando-se, de início, a “escola alemã”: a localização

gráfico exige esforço, recursos e tempo. Esse custo exprime-se de várias maneiras: custo de transporte das mercadorias, custo de comunicação da informação, custo de deslocamento das pessoas, etc. [...] os custos impostos pela distância não são apenas custos diretos. Ultrapassar o atrito do espaço exige tempo” (Polèse, 1998, p. 56). Neste contexto de tomada de decisões “espaço-temporais”, coloca-se a questão do custo de oportunidade, da renúncia de se “utilizar o tempo em outra opção”.

agrícola em gradientes (anéis concêntricos de produção), de Von Thünen (1826); a determinação da localização industrial ótima, aquela que operará com menores custos de produção e incorrerá em menor custo de transporte, de Alfred Weber (1909); a análise da formação das redes hierarquizadas de localidades centrais, de Walter Christaller (1933); a conformação hexagonal do sistema econômico urbano, estruturada a partir da busca por maximização de lucro, de August Lösch (1940) etc. Essas abordagens locacionais, objeto de análise dos alemães, foram submetidas à sistematização neoclássica realizada por Walter Isard (1956), o que deu origem ao que se poderia considerar a “escola anglo-saxônica” da ciência regional.

Baseadas no individualismo metodológico e nas escolhas racionais e maximizadoras, dadas as restrições, essas abordagens partem do pressuposto de que, com a dotação de recursos inscrita em uma superfície homogênea, contínua e plana, se realizam os cálculos que regulariam a eficiência nos deslocamentos dos agentes, medida através dos custos de transportes.<sup>2</sup> A unidade decisória usuária de “uso do solo”, de assentamento, de vantagens locacionais e de proximidade e acessibilidade a bens e infra-estruturas, segundo seus gostos e preferências individuais, realizaria suas escolhas por espaço/localização. Produzir e consumir não seriam atos indiferentes à sua localização e, “a rigor, qualquer transação econômica envolve agora um custo para superar a distância, ou que, para ser disponível, um recurso deve ser antes acessível” (Smolka, 1984, p. 771). Ao cabo do processo, afirma-se uma distribuição final racionalizada “das pessoas e dos objetos”, otimamente disposta no espaço geográfico.

Em um espaço-plataforma homogêneo, dotado de contigüidade, um plano geométrico, cristalizar-se-iam as aglomerações humanas e agrupar-se-iam certas atividades econômicas. Cada bem ou serviço produzido apresentaria uma escala ótima de produção, correspondente a uma demanda repartida regularmente por esse “mercado territorial” homogêneo. “As empresas se repartiriam regularmente no espaço fugindo da concorrência e buscando a proximidade dos clientes” (Benko, 1995, p. 52). Em tal am-

2 “O fator primordial nos modelos locacionais é o custo de transporte, que, por apresentar variação regular com a distância, presta-se melhor a generalizações. Assim é que tanto Weber como Isard iniciam seus modelos pela determinação da localização de mínimo custo de transporte, a qual é tomada como um paradigma para a consideração de outros fatores. Mesmo nos modelos de Thünen e Lösch, este mais preocupado com o lado da receita, o custo de transporte desempenha o papel fundamental” (Azzoni, 1982, p. 25).

biente, não se podem, naturalmente, operar rendimentos crescentes ou externalidades, que criariam fricções e imperfeições à livre “competição espacial” dos agentes.

Tendo por base o individualismo metodológico, a região tem um *status* similar ao da firma na teoria neoclássica. Segundo essa teoria, a firma (ou a região) seria uma unidade que toma decisões autônomas, realizando a mais racional e eficiente combinação de fatores. Mas isso à primeira vista. Uma visão mais profunda facilmente teria que reconhecer que essas entidades nada decidem, não têm poder, são passivas e meros instrumentos das forças de mercado, que promoveriam o ajustamento harmonioso, superando as fricções existentes nesses planos estáticos (que seriam as regiões).

As regiões são, nessas construções teóricas, meros receptáculos neutros, sítios sem textura ou entorno. Um platô ou espaço-reflexo, inerte, segundo essa concepção empirista do espaço-plataforma. O espaço é plenamente identificado à distância. Esse é seu principal atributo. As superfícies pouco importam. Os espaços são meros *recipientes*, segundo Lipietz. A racionalidade é preservada ao demonstrar-se que, no balanço entre deseconomias aglomerativas (desvantagens e custos da alta concentração metropolitana, por exemplo) e economias externas, proporcionadas pela densa aglomeração de atividades e pessoas, os benefícios são bastante compensadores em relação aos custos. Portanto, o tamanho ótimo seria o resultado da posição equilibrada dessa balança.

Apesar da estreiteza metodológica, importantes perguntas são formuladas acerca da dimensão espacial dos processos de desenvolvimento por aqueles e outros autores clássicos, em certo sentido de forma marginal, ou seja, constituindo-se em uma agenda ampla, mas periférica ao *mainstream* das ciências sociais, que em sua maioria é aespacial. Os temas e as questões analisadas são variados. Seguindo, muitas vezes, trajetórias teóricas pouco convergentes ou mesmo integráveis, acabaram, porém, contribuindo para estruturar uma problemática específica.

Vejam algumas teses. A origem do processo que dá início ao crescimento econômico regional é, geralmente, a dotação, inicial e relativa, de recursos naturais e fatores produtivos. Existe uma tendência inerente a se agruparem, aglomerarem e concentrarem as pessoas e as atividades econômicas, e sua distribuição geográfica segue um padrão assimétrico. A distribuição espacializada das estruturas econômicas se dá a partir

de pontos ordenados de produção e zonas de mercado de consumo. Nesse sentido, a discussão do tamanho do mercado e das distâncias se tornou parâmetro fundamental da análise. As escolhas de lugar para produzir e consumir são complexas. A interdependência econômica e a articulação física e funcional são elementos a serem pesquisados. A distância do mercado hierarquiza o território, estruturando-o em rede de centros urbanos. Há uma enorme diversidade de porte e na forma de distribuição das cidades. Alguns núcleos urbanos e regionais emergem como pontos com alta centralidade. Procura-se avançar uma tipologia, com a classificação dos fatores locais: os fatores aglomerativos e desaglomerativos, os efeitos de atração e repulsão. Analisa-se o processo de concentração/desconcentração espacial dos fatores e atividades, buscando-se uma teoria da localização (sobretudo industrial). Avaliam-se as influências das economias de escala, economias de urbanização e economias de localização. A configuração regional e urbana seria a resultante do balanço dessas forças e efeitos. As análises centradas nas atividades terciárias e sua capacidade de “estruturação espacial” também ganham relevo. Quanto à questão especificamente urbana, caberia mencionar a concepção funcionalista de cidade como “organismo social” da escola da ecologia urbana de Chicago, que acabou seguindo uma via de diálogo com as teorias mais conservadoras do debate regional.

Diniz (2000, p. 2) divide as abordagens regionais clássicas em “escola americana” (Isard) e “escola francesa” (Perroux), mostrando que, nelas,

vários temas ou categorias analíticas foram considerados na explicação dos processos de localização, concentração e desenvolvimento regional. Destacam-se as análises do papel dos custos de transporte, da renda da terra, da qualificação do trabalho, das áreas de mercado, da centralidade urbana, dos pólos de desenvolvimento e do processo de polarização, da empresa motriz, da base exportadora, das relações de insumo-produto, das economias externas e dos retornos crescentes.

Caberia salientar ainda que, a partir do artigo seminal de Douglas C. North, tivemos os desenvolvimentos da teoria da base exportação, que assevera que os espaços urbanos ou regionais têm sua base econômica e seu processo de crescimento induzido e orientado por sua capacidade de exportação, dividindo suas atividades em “básicas” (de venda ao ex-

terior) e “não-básicas” (de suporte às atividades exportadoras).<sup>3</sup> O local deverá reagir positivamente ao impulso inicial possibilitado pelo setor exportador e suscitar um conjunto de reações em cadeia, dinamizadoras de atividades não-básicas urbanas (endógenas), o que possibilitará o crescimento urbano-regional.

### 2.3 ALGUMAS VIAS ALTERNATIVAS DO DEBATE REGIONAL E URBANO

Seria importante discutir brevemente algumas trajetórias teóricas que se desenvolveram alternativamente às concepções mais tradicionais apresentadas até aqui. Talvez se pudesse isolar uma via de corte “keynesiano”, que procurou analisar os mecanismos de determinação e medição das rendas regionais e propor ações estatais de planejamento regional.

Segundo Carlos de Mattos (1998), com essa via, predominante no período 1930-1975, “ganhou terreno a convicção de que seria factível o exercício de uma espécie de engenharia social”, através de ações planejadas, sob inspiração teórica de keynesianos e “pós-keynesianos” (Harrod, Domar, Kaldor etc.), que ressaltavam que o livre jogo do mercado gera desemprego e acentua as desigualdades econômicas e tinham como pressupostos teóricos a concorrência imperfeita, os rendimentos crescentes, as externalidades e a tendência à divergência. Nesse contexto, “o Estado deveria recorrer a políticas discriminadas territorialmente no que diz respeito a incentivos e desincentivos fiscais e financeiros, subsídios, tarifas e preços diferenciais, controles, ação de empresas públicas, etc.” (Mattos, 1998, p. 19).

Raúl Prebisch (1974, p. 404) reconheceu que os pesquisadores latino-americanos propagaram uma “concepção macroeconômica da planificação, sem chegar ao regional e sub-regional que daria um conteúdo concreto a nossa tarefa”. Seria preciso avançar as análises e se “concentrar na estratificação regional”.

Sob inspiração keynesiana, importantes questões foram analisadas, e avançou-se na operacionalização de alguns conceitos-chave, como

3 “De maneira geral, o início do processo de desenvolvimento de uma região faz-se através da exportação de algum recurso natural prévio ou de alguma atividade primária. [...] Somente as regiões que possuírem recursos naturais, em quantidade economicamente aproveitável e na qualidade requerida, serão capazes, em princípio, de atender à demanda externa” (Schwartzman, 1975, p. 52).

estimação do nível interno de produção, relações de troca, evolução da renda líquida regional, avaliação dos multiplicadores de emprego e renda e tentativas de avaliar o balanço inter-regional de pagamentos e os padrões de comércio interestadual. O papel das despesas governamentais e da arrecadação de impostos e do desempenho das finanças públicas se tornou saliente. Também se avançou em pesquisas acerca dos problemas de drenagem de renda e apropriação de recursos de uma região dominante sobre as outras.

Muitas contribuições, de cunho eminentemente prático, foram delineadas, informando propostas de políticas públicas que buscassem a redução das disparidades regionais de renda, assentadas em mecanismos compensatórios de transferência de renda e gastos públicos estratégicos, sobretudo em capital social básico.

Nos anos 50 e 60, o debate sobre o desenvolvimento regional e urbano recebeu influência direta de todas as correntes principais das chamadas teorias do desenvolvimento econômico. Ou seja, ocorre uma transposição muitas vezes direta do debate internacional e nacional para a escala regional. Assim, tivemos as vertentes que partiam — seja criticamente ou para reafirmar o caráter seqüencial do processo de desenvolvimento segundo o etapismo, também na escala regional — das formulações de Rostow (1959). Também o debate urbano-regional sofreu influência das teorias do crescimento equilibrado, colocando a necessidade de um tratamento “em diversas frentes” com sincronia, a fim de superar os obstáculos ao desenvolvimento regional.<sup>4</sup> Mas talvez a maior influência tenha partido das formulações de Hirschman (1958), vendo o processo de desenvolvimento como uma cadeia de desequilíbrios, e de Myrdal (1957), com sua teoria da causação circular acumulativa. Ambos, segundo Furtado (1966, pp. 90-92)<sup>5</sup> — além de Perroux (1964) —, realizaram

4 “Alguns autores, como Nurske, Rosenstein-Rodan, Lewis e Scitovsky, discutiram, nos anos 60, a necessidade de conduzir as economias a um desenvolvimento equilibrado entre as regiões, tentando entender a dinâmica que leva à superação do processo de subdesenvolvimento regional (Argawala e Singh, 1969). Salientavam a relevância da disponibilidade de capital, da natureza e composição da população e da escassez de poupança interna, para a determinação das condições de desenvolvimento” (Kon, 1998, p. 28).

5 Tais páginas são extremamente reveladoras da influência decisiva dos três autores nas formulações de Furtado e de toda a CEPAL. Após sintetizar as contribuições de Myrdal, Hirschman e Perroux, ele afirma que “o estudo do desenvolvimento tende a concentrar-se na caracterização das estruturas, na identificação dos agentes significativos e nas interações entre determinadas categorias de decisões e as estruturas. Estas condicionam o processo de irradiação e a eficácia

o estudo das macrodecisões, asseverando que, com “as cadeias de reações provocadas por decisões autônomas, será possível identificar fatores que aumentam ou reduzem sua capacidade de reação”. As reações em cadeia, dependentes do nível de desenvolvimento das forças produtivas e da complexidade da estrutura produtiva, provocam efeitos de arrasto (*backward linkages*) e efeitos de propulsão (*forward linkages*). A articulação de tais efeitos criaria os impulsos transformadores do processo estrutural de desenvolvimento. A riqueza desses três autores, captada devidamente nas formulações de inspiração cepalina, que trataram as questões das heterogeneidades estruturais das economias periféricas, reside na perspectiva avançada do tratamento analítico dessas *macrodecisões* por um agente privilegiado<sup>6</sup> — o Estado ou outra “unidade dominante” (a grande empresa, por exemplo) —, em um contexto ou *ambiente macroeconômico* resultante da interação de uma pluralidade de decisões cruciais. Seria o Estado o agente privilegiado para avaliar e realizar a síntese das inúmeras cadeias de reações provocadas pelas múltiplas decisões.

Nos estudos latino-americanos, “entre a influência da *Regional Science* e a da Cepal, felizmente esta última prevaleceu” (Cano, 1981, p. 18), e vários estudos regionais e urbanos foram elaborados, buscando afastamento dos modelos e teorias abstratas e analisando a diversidade de situação das cidades e regiões, a partir de suas raízes históricas e culturais e diferenciadas estruturas produtivas.

Cabe ressaltar, ainda, as contribuições teóricas de extração marxista, que buscaram analisar as complexas relações entre a estrutura e a dinâmica do modo de produção capitalista e sua organização espacial. Pelo prisma do movimento da acumulação de capital, examinaram a organização espacial como manifestação e “reflexo” das relações de produção e da luta de classes. Ou seja, buscaram realizar a análise das relações complexas entre o modo de produção e sua forma espacial decorrente.<sup>7</sup> *A concepção teórica e metodológica que perpassa todas as formulações*

no espaço e no tempo das decisões, como vimos ao analisar os efeitos de arrasto e propulsão, mas ao mesmo tempo são por elas determinados” (Furtado, 1966, p. 92).

- 6 Seria importante reter esse ponto, do papel das macrodecisões, segundo essa corrente teórica, para realizar o contraponto com o que se poderia chamar de microdecisões das abordagens localistas discutidas neste livro.
- 7 “Os objetivos da obra marxista eram [...] revelar os processos pelos quais o ambiente urbano assumira sua forma presente e explicar as características da distribuição espacial desigual e as crises sociais associadas a ela” (Gottdiener, 1985, p. 78).



*não-conservadoras, a partir daí, é a de que o espaço é uma produção social, procurando analisar os conflitos que se estruturam e as lutas que se travam em torno desse ambiente construído socialmente.* Nenhum recorte espacial poderá ser mais visto como passivo, mero receptáculo e sem contexto institucional e moldura histórica.

Conhecendo grande desenvolvimento a partir dos anos 70, a investigação, inspirada em Marx, acerca da produção e reprodução social do espaço e do ambiente construído, colocou a ênfase na relação entre Estado e capital em sua intervenção sobre o espaço. Diversas foram as contribuições aportadas pela geografia radical, crítica e marxista, assim como da sociologia urbana e da economia política. Cabe destacar, nessa empreitada, as formulações, por vezes conflitantes entre si, dos seguintes autores: Henri Lefebvre, Manuel Castells, David Harvey, Alain Lipietz, Doreen Massey, José Luis Coraggio, Milton Santos, Neil Smith, Edward Soja, entre outros.

Henri Lefebvre (1970, 1972) forneceu importantes *insights* para o entendimento das formas de produção do espaço e sua perspectiva engajada da luta política pelo direito à cidade (*locus* da diversidade e da potencial redenção da classe trabalhadora). O espaço é o local geográfico da ação libertadora, posto que a configuração espacial refletiria a hierarquia de poder posta na sociedade, que deveria ser enfrentada.

Manuel Castells (1972), em *A questão urbana*, aponta as relações complexas entre o modo de produção e a forma espacial. Discute o papel dos meios de consumo coletivo para a reprodução da força de trabalho, realiza a discussão do Estado e dos movimentos sociais urbanos sobre a produção e reprodução social do espaço.

David Harvey (1973) apresenta importante contribuição teórica e abre todo um campo de discussões sobre o ambiente construído. Partindo também da análise das relações entre processos sociais e forma espacial, ele coloca ênfase nas lutas que se travam entre as frações do capital e entre este e o trabalho. Sua agenda avançará para a elucidação do papel do Estado, da dominância do capital financeiro e do processo de investimento.

Alain Lipietz (1977), após realizar importante resgate crítico das teorias tradicionais, que, segundo ele, têm uma visão empirista do espaço, irá propor um plano de pesquisa que tem por base o que ele chama de estudo da estruturação do espaço pelos modos de produção, que, para

Lipietz, não existe em estado puro, mas como um “complexo de modos de produção”, “sob a dominação de um deles”. Assim, Lipietz confere às regiões o *status* de formação social específica, tendo sido muito criticado por essa limitação. Sua discussão dos circuitos de ramo é seminal, no sentido de destacar a diferenciação setorial da produção capitalista.

Muitas outras contribuições importantes foram trazidas ao debate, não cabendo aqui o mapeamento minucioso das posições teórico-metodológicas de seus participantes. Apenas para citar outros importantes enfoques, caberia mostrar algumas incursões nessa problemática. José Luis Coraggio (1988), procurando desvendar a espacialidade dos fenômenos de ordem social, discutiu as relações entre as estruturas sociais e as formas espaciais, criticando as concepções conservadoras da “questão espacial”. Ann Markusen (1980) descarta a possibilidade de uma conceituação marxista de região, afirmando que seria mais apropriado discutir-se “regionalismo” como organização de lutas políticas referidas a determinado espaço. Milton Santos (1978), que concebe o espaço como totalidade e como instância social, discute como as heranças (rugosidades) podem jogar papel ativo na atual divisão territorial do trabalho. Mais recentemente, Santos (1994) dirigiu suas pesquisas para o papel do meio técnico-científico informacional na estruturação do espaço. Neil Smith (1988), inspirado pelo conceito de desenvolvimento desigual e combinado, procura discutir como esse processo é inerente à geografia específica do capitalismo, fruto de suas também inerentes contradições e de sua tendência simultânea à diferenciação e à “igualização dos níveis e condições da produção”.

Muito dessa contribuição esbarrou em uma concepção estreita de “capital em geral”, não se discutindo sua pluralidade e suas frações. Parte substancial das formulações colocou a ênfase nos conflitos capital *versus* trabalho, negligenciando a relação contraditória capital *versus* capital. Tampouco se avançou além de uma periodização, por vezes mecanicista, estabelecendo-se relações diretas entre fases comercial, concorrencial, monopolista, entre outras, e a correspondente configuração de espaços regionais e urbanos. Visões conspiratórias do uso do espaço para controle social estiveram presentes.

É preciso destacar também que parcela significativa desses esforços teóricos se esterilizou em tentativas inócuas de definir região, ou seja, ter à disposição uma teoria clara de delimitação de regiões. Da mesma

forma, o acalorado debate em torno dos conceitos de espaço, região, lugar, território etc. revelou-se, ao fim e ao cabo, pouco conclusivo.

Todas as tentativas de estabelecimento de teorias abstratas, tendo por base princípios dotados de validade geral, procurando elaborar esquemas teóricos com pretensão de dar conta dos processos de caráter universal, apesar de contribuírem para chamar a atenção para a problemática das diversidades regionais e urbanas, se mostraram fracassadas em seu intento, mesmo que tenham reconhecido a necessidade de uma abordagem interdisciplinar quando se trata de questões regionais e urbanas.

#### 2.4 A IMPOSSIBILIDADE DE UMA TEORIA GERAL DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL E URBANO

As tentativas de formulações abstratas acerca dos fenômenos regionais e urbanos acabaram, para utilizar uma expressão feliz de Florestan Fernandes, “ou sacrificando os fatos à teoria ou a teoria aos fatos”. É preciso mergulhar no concreto e no histórico para captar e apreender as manifestações concretas dos fenômenos inerentes à dimensão espacial do processo de desenvolvimento capitalista em cada situação específica. A impossibilidade de tal teoria do desenvolvimento acabada deriva da impossibilidade do estabelecimento de leis de validade universal no que diz respeito ao processo de desenvolvimento. As leis de movimento e reprodução só podem ser apreendidas em sua realidade histórico-concreta. Trata-se de estruturas, dinâmicas, relações e processos historicamente determinados.

No entanto, é fundamental a clara distinção entre historicidade (desse objeto “urbano-regional” concreto) e historicismo (absolutização do caso). O grande desafio é reter as determinações gerais e procurar recorrentemente decifrar as “situações reais”. Nem capitalismo idênticos nem “singularidades irreduzíveis” (Mazzucchelli, 1983, p. 11).<sup>8</sup>

8 “Mudam freqüentemente as regras do jogo entre os atores e as estruturas, ainda que certas relações continuem sendo constitutivas e permitam compreender as leis de movimento e reprodução. É impossível falar em capitalismo sem falar nos ‘capitalismos’. Aliás, este conceito só pode existir enquanto unidade das diferenças. Os tempos e os espaços não são newtonianos nas ciências sociais. São criados pela ação humana coletiva e quase nunca as intenções combinam com os resultados da ação. E é isso que condena esta forma dominante de organização da vida social moderna à transformação incessante e contraditória. O passado, a ação

É preciso pensar as regiões e os urbanos como *loci* de reprodução social específicos, investigar sua decorrente inserção em uma divisão inter-regional do trabalho, ou seja, analisar a produção de espaços concretos, captando suas determinações históricas particulares, ou, como afirmou Oliveira (1987, p. 9), procurar recorrentemente “alcançar-se a saturação histórica do concreto, isto é, apanhar a multiplicidade de determinações que fazem o concreto”, buscando “a transformação e a produção coetânea das classes”.

É preciso ter cuidado para não cair nem em “abstrações científicas” (Barbosa de Oliveira, 1985) — ou seja, entender o espaço e o tempo de forma apartada da ação social de sujeitos concretos — nem em “historicismos”, que não avançam além dos meros estudos caso a caso. Não há sentido em estabelecer leis gerais de movimento, isto é, o entendimento da dimensão espacial do processo de desenvolvimento não pode prescindir, em nenhum momento, da história. As categorias sociais possuem uma natureza intrinsecamente não-universalizável, posto que históricas. Marx (1859, p. 17) afirma, acerca do método da economia política, que “até as categorias mais abstratas [...] são, contudo, na determinidade dessa abstração, igualmente produto de condições históricas, e não possuem plena validade senão para essas condições e dentro dos limites destas”. Esse princípio é discutido por Pacheco (1996, p. 32), quando esclarece que

a discussão sobre regiões é desde logo uma problemática afeita ao desenvolvimento do capitalismo e à conformação de padrões de divisão do trabalho que se diferenciam espacialmente, com a conseqüente diferenciação econômica do espaço e, portanto, também dos sujeitos que habitam esse espaço. Mas se o entendimento deste processo exige uma formulação teórica, esta formulação não se confunde com leis gerais. Trata-se de um processo eminentemente histórico-genético [...]. Isto não significa obrigatoriamente ancorar-se numa proposta historicista, mas significa reconhecer que a elaboração teórica sobre este processo não tem como fugir da fixação de suas condições históricas.

Alain Lipietz (1977, p. 13) também colocou em seus devidos termos a questão quando afirmou que “as ‘grandes leis’ da dialética materialista não

humana coletiva cristalizada nas instituições e formas de convivência existentes têm peso na configuração das práticas do presente. É preciso distinguir historicidade de evolucionismo” (Belluzzo, 2002, p. 437).

podem desempenhar um papel ‘explicativo’. É preciso, em cada caso, na análise concreta do particular, encontrar seu caráter universal”.

## 2.5 NOSSA PROPOSTA DE ANÁLISE DA DIMENSÃO ESPACIAL DO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO CAPITALISTA

Vimos que é necessário investigar os contornos histórico-institucionais concretos em que se processa a execução das leis imanentes e das determinações mais abstratas. Essas determinações não podem ser utilizadas sem mediações, fora das seqüências do real-concreto que têm vigência histórica peculiar. É preciso construir e hierarquizar as determinações necessárias. Neste trabalho, proponho que a divisão social do trabalho deva ser a categoria explicativa básica da investigação da dimensão espacial do desenvolvimento, posto que permeia todos os seus processos, em todas as escalas.

Expressão do estágio atingido pelo desenvolvimento das forças produtivas, essa categoria mediadora é a adequada para se estudarem as heterogeneidades, hierarquias e especializações *intra* e *inter* qualquer escala (regional, nacional, internacional). Capaz de revelar as mediações e as formas concretas em que se processa e manifesta a reprodução social no espaço, expressa a constituição socioprodutiva interna e suas possibilidades (e a efetividade) de inserção no contexto maior, isto é, sua posição em uma relação hierárquica superior.

Sob o regime capitalista de produção, *a divisão social do trabalho se aprofunda e sofisticada recorrentemente*, as articulações entre espaços diferenciais se processam de forma regular e ordenada<sup>9</sup> — embora com natureza desigual, complexa e de forma combinada e sujeita a um processo de evolução hierárquica —, submetidas a leis, centros de controle e padrões diversificados e específicos de inserção.

Nesse contexto, este trabalho se insere no campo da economia política do desenvolvimento, que entendo, por sua natureza, não pode negligenciar a dimensão espacial dos processos de reprodução da vida social e é o âmbito analítico adequado para o tratamento das questões atinentes à dinâmica urbano-regional capitalista.

9 “A divisão do trabalho na sociedade é a base histórica da diferenciação espacial de níveis de condições de desenvolvimento” (Smith, 1988, p. 152).

Não sendo uma construção teórico-abstrata, mas um mapeamento das determinações fundamentais e dos elementos-chave para a pesquisa da dimensão espacial do processo de desenvolvimento capitalista, propõe-se aqui que a devida análise crítica do movimento desigual da acumulação de capital no espaço requer a verificação articulada dos processos de homogeneização, de integração, de polarização e de hegemonia nos recortes territoriais. Entende-se que esses conceitos hoje precisam ser reatualizados, pois foram concebidos e utilizados em realidades bastante diversas da apresentada pelo novo momento do processo de mundialização do capital.

O desenvolvimento capitalista é intrinsecamente marcado por rupturas, conflitos, desequilíbrios e assimetrias, e apresenta uma peculiar espacialidade de sua riqueza, sob a forma de mercadorias, que requer instrumentos analíticos e conceituais bastante precisos para seu estudo. Posso dizer que todas as correntes do pensamento social que procuraram abordar o desenvolvimento desigual dos espaços regionais apresentaram alguma proposição teórica acerca dessas quatro dimensões, processos e forças. Entendo que esses conceitos de homogeneização, de polarização, de integração e de hegemonia hoje exigem reatualização, pois foram concebidos e utilizados em realidades bastante diversas da apresentada pelo novo momento de mundialização do capital.

Outro alerta importante é que aqueles quatro conceitos devem ser formulados em planos teóricos distintos, fruto que são de determinações muito diversas. Estando posicionados em âmbitos diferentes de análise, não são deriváveis dos mesmos elementos, e a passagem de um para outro envolve necessariamente inúmeras mediações teóricas que estão por ser construídas. Vários exemplos dos equívocos cometidos no estudo da relação entre tais conceitos podem ser encontrados em diversas passagens dos especialistas da área. Assim, Boudeville (1973) afirma que “a ausência de homogeneidade é a medida da ausência de integração”; Lipietz (1977, p. 150) diz que “a homogeneidade é constitutiva da polarização (sem articulação não há polarização) e reciprocamente sem campo de forças sociais não há senão unidade formal do espaço considerado”; e Aydalot (1976), por sua vez, ensina que “o que define um espaço não pode ser um critério de homogeneidade, senão pelo contrário, um critério de complexidade”.

Procurou demonstrar como os conceitos propostos neste livro poderiam constituir-se em elemento fundante de uma perspectiva crítica que

assuma como constitutiva a dimensão espacial dos processos econômicos e sociais. Vejamos um quadro sintético, que será detalhado a seguir:

Processos, dimensões, forças	Homogeneização	Integração	Polarização	Hegemonia
Características	Homogeneiza as condições de reprodução do capital	Enlace de espaços e estruturas produtivas	Dominação e irreversibilidade	Sistema de influência baseado no consentimento ativo
Determinações	O movimento do capital a partir de suas determinações conceituais mais simples, abstratas e gerais	Processo Concorrência	Natureza desigual e combinada do processo de desenvolvimento	Correlação de forças sociais e políticas
Ser	Capital em geral	Pluralidade dos capitais	Hierarquias	Poder político
Resultados	Espaço unificado para a valorização do capital	Pugna das diversas frações do capital no concerto de uma divisão social do trabalho	Sistema de relações centro-periferia	Poder desigual de decisão

*2.5.1 O processo de homogeneização: o movimento “uniformizador” do capital a partir de suas determinações conceituais mais simples, abstratas e gerais*

De início, é preciso deixar claro que a abordagem aqui proposta se afasta completamente da discussão de espaço homogêneo da chamada ciência regional. Ou seja, esse conceito deve ser isolado de qualquer idéia de otimização, de convergência ou de equi-potência “espacial”, bem como de critérios de semelhança e de contigüidade. Boudeville (1973), por exemplo, irá tratar a homogeneização como “medida dos fatos (isto é, maior ou menor uniformidade)”, e já se tornou uma tradição dos estudos regionais a utilização desse conceito como critério para delimitar fronteiras regionais. O sentido aqui proposto procura mostrar que esse processo não delimita “regiões”, mas sobretudo “desfaz” fronteiras territoriais, transborda limites, buscando criar condições básicas universais para o valor se valorizar em termos absolutos e universais, abrindo horizontes e dispondo espaços para a valorização capitalista mais ampla.

Proponho que toda a ênfase da análise espacial recaia no processo de homogeneização de relações, isto é, de equalização, como tendência, requerida pelo capital de relações de produção mais apropriadas a seu movimento unificado de valorização, ou seja, de condições “mais igualitárias” para sua reprodução ampliada. Certamente, o capital não requer e não engendra qualquer igualação de níveis de desenvolvimento do conjunto das forças produtivas. Realizar a separação de características comuns (topográficas, climáticas etc.) de uma determinada porção territorial (para contrapô-las a dessemelhanças extrafronteira sob análise) pouco permite avançar na análise da dimensão espacial do processo de desenvolvimento. Focalizar identidades regionais, buscando mostrar a harmonização e a coesão comunitárias e igualitárias de um espaço visto como contínuo e forçando a construção de uma personalidade própria e fundada em idiosincrasias localizadas, serve perfeitamente para a construção de uma pauta de reivindicações regionalistas, mas atrapalha a investigação crítica da dinâmica concreta de um determinado recorte territorial. Em outras palavras, a homogeneização não deve ser associada a nenhuma idéia de afinidades ou de solidariedade de uma “comunidade” particular, mas ao movimento universalizante do capital, arrebatando mesmo os espaços mais remotos a um único domínio. Apenas nesse sentido o capital é homogeneizador e abarcador.

Esse movimento universalizante e homogeneizador deriva do próprio caráter progressista do capital. Pertence ao momento lógico das determinações conceituais e mais abstratas do capital. Assim, esse processo de homogeneização está posto teoricamente a partir das determinações mais simples, do capital em geral, sem que se ponha a pluralidade dos capitais, a concorrência. É o capital impondo suas determinações mais gerais e imanentes, buscando a constituição dos equivalentes gerais, dando unidade à diversidade de relações existentes.

O capital busca valorizar-se sem confinamentos regionais/espaciais. Generalizando suas relações, procura impor e tornar comum sua lógica, circulando seus valores, símbolos e informações supra-regionalmente, gestando em seu cosmopolitismo um espaço e um mercado uno. Em *O manifesto comunista*, Marx e Engels (1848, p. 97) afirmam: “O capital necessita estabelecer-se em toda parte, explorar em toda parte, criar vínculos em toda parte [...]”. Essas são determinações de natureza genética do capital sob o aspecto de relação social.



A forma gradativa e contínua da multiplicação dos atos de intercâmbio põe o valor regendo a produção social. Engendra um “sistema referencial” único comum em um espaço universal.

O capital precisa de condições adequadas para se afirmar como capital em geral, como universal concreto, que comanda todo o processo social de trabalho, necessitando de um espaço unificado, homogeneizado e desobstruído, em que possa exercer seu controle universalizante, invadindo todos os âmbitos possíveis de sociabilidade, extravasando sua lógica sem circunscrições territoriais.

Esse processo homogeneizador deve ser encarado através do vetor da acumulação capitalista de busca da valorização unificada e da universalização da mercadoria. Ou seja, da própria definição de capitalismo como regime social que leva a mercantilização às últimas conseqüências. O processo homogeneizador é atinente à imposição pelo capital, em qualquer espaço, de seus pressupostos imanentes; à capacidade do capital em incorporar massas humanas à sua dinâmica; à atração de todos os entes à órbita de seu mercado; à subordinação a si de todas as unidades societárias; à busca de construção de um espaço uno de acumulação e à destruição de quaisquer barreiras espaciais e temporais que possam gerar atritos e fricções a seu movimento geral. A luta do capital por uma esfera unificada de valorização engendra a arena e fixa os parâmetros (a igualdade das regras) sob os quais se dará a luta concorrencial. *O capital busca a equivalência de suas condições reprodutivas em todo e qualquer lugar.* Nesse sentido, deve ser entendida a indiferença do capital quanto ao lugar da valorização. Assim, são próprias de seu movimento a aniquilação do espaço pelo tempo, a força dissolvente de relações arcaicas e a mobilidade e flexibilidade espaciais. Contraditoriamente, esse ser “cego”, o capital, que tem o centro em si mesmo, dá grande atenção às diferenças dos lugares.

É preciso muito cuidado no tratamento dessa dimensão “espacial” do capitalismo, porque ela não tem nada de niveladora de desigualdades. Na verdade, esse processo homogeneizador (de relações mercantis) cria e recria estruturas heterogêneas e desigualdades em seu movimento. Certamente o desenvolvimento capitalista não é uma dinâmica evolutiva de “nivelamento” e de propagação de progresso técnico por todas as porções do território. O que ele difunde é a lógica da multiplicação do valor, de um modo continuamente renovado em busca do enrique-

cimento absoluto, realizando recorrentemente a ruptura do isolamento, atravessando todas as fronteiras, arrefecendo barreiras e proteções erigidas por relações arcaicas.<sup>10</sup>

Sujeitando todos os recortes do território que interessem à sua determinação, o capital funde os espaços circunscritos, apropriando-se de terra, trabalho e dinheiro, transformando-os em mercadoria, segundo Polanyi (1980). Em sua trajetória de busca de riqueza abstrata, utiliza cegamente todos os entes em todas as escalas, segundo esse objetivo último de ganho privado, reproduzindo a segregação, as assimetrias e as descontinuidades, acirrando a competição e aprofundando a desigualdade entre pessoas e lugares.

Mazzucchelli (1983, p. 15) descreve o capital como valor progressivo, discute o desenvolvimento das formas, partindo geneticamente da forma “valor”, para entender como o dinheiro se converte em capital e as determinações mercantis, em determinações capitalistas; a lei do valor, em lei de valorização. Ao cabo desse processo, o dinheiro se converte em sujeito de um processo cuja finalidade é o próprio processo. Passa a ser a “valorização do valor a lei que passará a regular o movimento da produção social”, ou seja, “são as determinações da valorização que passarão a regular, a subordinar as transformações materiais do processo produtivo”. É um movimento autocentrado que culmina com a constituição das forças produtivas adequadas ao capital. A homogeneização assegura a autodeterminação do capital, ou seja, a partir dessa universalização de relações capitalistas, “a acumulação de capital não encontrará mais entraves ‘externos’ à sua expansão, e seus limites passarão a ser dados unicamente pela própria relação do capital consigo mesmo” (Mazzucchelli, 1983, p. 19), passando a estar submetido somente à sua própria dinâmica interna. O capital invade progressivamente espaços e mercados diversos, destruindo formas pretéritas de produção, não requerendo mais formas de coerção extra-econômica e violência econômica. Ao afirmar suas bases técnicas adequadas, garante a reiteração de “suas condições de existências; a reprodução ampliada do capital, [...] a recriação e ampliação dos mercados através do próprio mecanismo expansivo da acumulação”. Segundo Mazzucchelli (1983, p. 22), “o capital, enquanto valor progressivo, generaliza e transforma a produção de

10 É em *O manifesto comunista* que Marx e Engels realizam profunda análise do caráter disruptivo do capitalismo, da força propagadora (e “homogeneizadora”) que submete *todos* os seus elementos à lógica da mercantilização máxima.

mercadorias e, portanto, a produção de valores. Neste sentido, ele constitui a forma desenvolvida da produção mercantil”.

Borrando limites e fronteiras, subordinando formas pretéritas, submetendo tudo à mercantilização desimpedida, rompendo isolamentos e alargando horizontes à acumulação, estrutura-se uma pulsão universalizante para que as determinações mais profundas se realizem de modo pleno, posto que “o ‘capital é um nivelador’; esta generalização é provocada pela observação de que o capital exige em cada esfera da produção igualdade nas condições de exploração do trabalho” (Smith, 1988, p. 152). Afirma-se a sociabilidade imposta pela mercantilização, pela generalização das trocas e pelo avanço da divisão social do trabalho. O capital se impondo como sujeito e, a partir da compulsão deste em acumular progressivamente, invade espaços diversos.

É preciso ficar claro que homogeneização/unificação não significa diminuição das *diferenciações*; falamos de homogeneização nas formas sociais de produção. Ou seja, estruturas heterogêneas são criadas e recriadas no bojo do movimento homogeneizador e serão enlaçadas e, crescentemente, vinculadas a partir da dominância de formas superiores de capital, presentes nas áreas em que o nível de desenvolvimento das forças produtivas tenha alcançado dimensão suficiente para requerer inexoravelmente uma divisão social do trabalho supra-regional e, portanto, uma potente articulação inter-regional. A homogeneização diz respeito, pois, a esse processo de construção dos *loci* e das regras das lutas concorrenciais, que busca engendrar um espaço unificado de valorização do capital e que define os espaços de mercado nos quais se desenvolverá a “coerção imposta” do processo de integração.<sup>11</sup>

#### 2.5.2 *O processo de integração: a coerência imposta pelo processo de concorrência intercapitalista*

O âmbito da análise em que se procura reconceituar a integração deve abranger a dinâmica coercitiva da *concorrência* como seletividade impositiva que irá operar naqueles espaços e horizontes abertos pela homogeneização. Após esta última ter “limpado o terreno”, ao “nivelar”

11 Alguns autores (como Lefebvre) enfatizaram que Marx teria privilegiado em suas análises apenas essa dimensão homogeneizadora, pouco se atendo às “variações geográficas, que remeteriam, necessariamente, à discussão da diferença” (Lencioni, 1999, p. 163).

as condições reprodutivas ambientais e ao construir as arenas para a valorização desimpedida de obstáculos extra-econômicos (tarefas do processo homogeneizador), a pugna entre as diversas unidades de riqueza poderá ocorrer nos construtos sociais denominados “mercados” (tarefa realizada por meio de processo integrador). Ou seja, diversamente da concepção neoliberal presente, por exemplo, na concepção vulgar de globalização, a integração é um processo de enfrentamentos em um ambiente nada idílico, determinada que é, em última instância, pela concorrência, necessariamente marcada por rupturas, transformações, conquistas e tentativas de preservação de espaços e horizontes renovados para a reprodução ampliada do capital.

A integração é sempre um processo contínuo e de difícil reversão, que exerce influência complexa e contraditória sobre as regiões aderentes, que serão engolfadas em adaptações recíprocas, com intensidades e naturezas diversas, destacando-se, evidentemente, a potência do vetor “centro dinâmico” => “periferia”, embora nunca possa ser encarada como unidirecional.

Dessa forma, ela recondiciona as economias aderentes, forçando-as à convergência e à acomodação das estruturas produtivas regionais. Quando se acelera o processo interativo, acirra-se a concorrência inter-regional. Os mercados regionais passam a ser expostos à pluralidade das formas superiores de capitais forâneos. Na esteira da incorporação, multiplicam-se as interdependências e as complementaridades regionais, que podem acarretar o aumento tanto das potencialidades quanto das vulnerabilidades regionais. Metamorfoseia-se a densidade econômica de pontos seletivos no espaço: sua capacidade diferencial de multiplicação, de reprodução e de geração de valor e riqueza; sua capacidade de articulação inter-regional; o grau e a natureza das vinculações e a densidade dos circuitos “produtivos”. Mudam e diversificam-se os fluxos, o movimento de seus eixos de circulação e seu potencial produtivo.

Um autor clássico que apresenta uma boa percepção desse processo é Lênin (1899, p. 353), que diferencia o desenvolvimento do capitalismo numa parte do país do desenvolvimento do capitalismo nas “novas terras”: “No primeiro, o que temos são relações capitalistas já estabelecidas que se desenvolvem; no segundo, a formação de novas relações capitalistas num novo território. O primeiro processo implica o *desenvolvimento em profundidade* do capitalismo, o segundo, o *desenvolvimento em extensão*”.

O processo integrativo visaria à geração de maior profundidade e extensão na acumulação de capital.

Esse aprofundamento e alargamento são exigências reiteradas pelo processo de concorrência, que impõe a todo e qualquer capitalista “as leis coativas impostas desde fora”, obriga-o à acumulação progressiva. O campo teórico da problemática regional e urbana começa a ganhar contornos concretos a partir desses enlances e engates que a coerção concorrencial impõe a todos os capitais e suas frações. Uma dinâmica produtiva intersetorial e inter-regional se afigura mais nitidamente a partir daí. Esse processo coercitivo contribui para o desenho de fronteiras e a estruturação de escalas. Paradoxalmente,

de um lado o capitalismo busca ampliar ao máximo o espaço econômico para realizar-se enquanto valor que se valoriza, de outro a concorrência visa segmentar este espaço em territórios econômicos onde frações de capital definem as regras do jogo através de mecanismos políticos e econômicos (Egler, 1993, p. 155).

As frações do capital, em sua luta por reprodução, criam anteparos para lhe reservar espaços privilegiados de acumulação.

Assim, se a concorrência, como natureza interna do capital, “agrega conteúdos e dá formas às leis imanentes (natureza interna do capital e seu movimento)” (Braga, 2000, p. 169), eu acrescentaria que ela, enquanto pugna entre a pluralidade dos capitais e suas frações, também agrega conteúdo e dá forma às escalas espaciais, ao procurar segmentar frações do espaço, proclamando-os como o território particular de certa fração particular de capital.

A face incorporativa do processo de integração deriva justamente dessa natureza da concorrência enquanto

universal concreto, que como tal categoria traz em si a pluralidade de capitais [...] a lei fundamental da concorrência é que os capitais individuais põem-se como gerais: “a ação recíproca dos capitais como entidades individuais se converte precisamente no pôr-se dos mesmos como gerais e na supressão da independência aparente [...]”. O que está em destaque é justamente como o influxo de uns capitais individuais sobre os outros baseia-se em que todos têm que comportar-se como capital (em geral) (Braga 2000, pp. 159-60).

Com a integração ocorre a supressão da independência e da autonomia dos lugares que serão acionados por tal processo, submetendo todos às mesmas leis coercitivas.

Outro aspecto importante desse processo é que desvalorizações de capital também são impostas a alguns capitais, pois “a mesma lei que compele o capital a uma valorização progressiva acaba impondo a necessidade de sua desvalorização periódica” (Belluzzo, 1975, p. 106). Ao ampliar a massa de novos capitais, o próprio processo de acumulação determina simultaneamente a depreciação periódica do capital existente, pois, conforme esclarece Marx (1857-1858), nos *Grundrisse*, “a autovalorização do capital se torna mais difícil na medida em que o capital já esteja valorizado”.

O processo de integração promove, assim, uma destruição criadora (até mesmo no sentido de desconectar, desintegrar e desvalorizar capitais e seus espaços), porém com sentido claro, impondo uma coerência às formas e frações mais avançadas de capital.

À medida que se disseminam as vinculações mercantis e se acelera o concerto de uma divisão inter-regional do trabalho, torna-se cada vez mais evidente o contraste com a fase pré-integração. Nesse momento pretérito, vigora uma verdadeira constelação de núcleos isolados, com relações mercantis rarefeitas, compondo um verdadeiro mosaico de “regiões” dispersas. Nesses espaços, dada a precariedade das comunicações inter-regionais, os segredos — base de sustentação do capital mercantil — são preservados e utilizados na constituição e na manutenção de canais especiais para a obtenção de privilégios e benesses no poder público. A ruptura do isolamento inter-regional acelera as temporalidades dos diversos espaços integrados. Concordo com Faria (2000), que assevera que “a maior circulação de mercadorias não só permitia romper com as limitações da duração do ciclo produtivo local, como, pelo aumento concomitante do fluxo de informações, proporcionava uma maior velocidade aos processos sociais e políticos, acelerando o próprio curso da história”.

Tornar os espaços conexos não é uma tarefa que ocorre com naturalidade.

Passar do mercado regional ao mercado nacional costurando juntas economias de raio bastante curto, quase autônomas e muitas vezes fortemente indi-

vidualizadas, não tem portanto nada de espontâneo. O mercado nacional foi uma coerência imposta ao mesmo tempo pela vontade política, nem sempre eficaz na matéria, e pelas tensões capitalistas do comércio externo e à longa distância (Braudel, 1979, p. 255).

Essa *coerência imposta* para construir e articular socialmente os mercados encontra diversos obstáculos que se antepõem ao avanço da concorrência intercapitais locais/regionais e ao estabelecimento de laços de complementaridade inter-regionais. A ação das forças da integração geralmente constitui um longo, contraditório, heterogêneo e conflituoso processo em que os espaços regionais circunscritos e capsulares vão sendo enredados a partir daquele(s) espaço(s) em que prevalecem formas superiores de acumulação e de reprodução econômica.

Assim, constata-se que a dinâmica da acumulação de capital geralmente logra, na longa duração, integrar a economia nacional, formando um único espaço nacional de valorização, embora esse processo pouco tenha a ver com a diminuição das especificidades intra e inter-regionais. Muito pelo contrário, a integração põe em toda sua inteireza a questão do fosso no nível de desenvolvimento das forças produtivas entre as regiões, impondo a conscientização da natureza desigual do processo de desenvolvimento capitalista e explicitando uma “questão regional”, que ganha foros de problemática concreta a ser enfrentada no e pelo Estado. Isso só acontece quando se consolida uma economia nacional integrada, diversificada e complexa (que tenha estabelecido e cristalizado uma divisão inter-regional do trabalho). Assim, a constituição, de modo irrecorrível, de um “mercado interno” não nega, antes reafirma e explicita, os descompassos, assimetrias e disritmias da dinâmica de transformação nos diferenciados espaços regionais, expondo, de forma eloqüente, as heterogeneidades estruturais inter-regionais (“desequilíbrios regionais”), as forças desintegradoras, e criando uma densidade social para a reivindicação de políticas compensatórias.

A partir da consolidação desse processo, torna-se impossível qualquer experiência de engendrar-se, no âmbito de uma única região, uma matriz produtiva densa e integrada, isto é, regionalmente “completa”. Inescapavelmente, resta a cada região desprender-se de qualquer “ingenuidade” de buscar autonomia econômica (Cano, 1981) e, portanto, inserir-se especializada e complementarmente em elos específicos das

cadeias produtivas constitutivas da “matriz produtiva nacional”, que se encontra espacializada por todo o território doméstico.

Note-se que a natureza daquele entrelaçamento de espaços diferenciados é bastante distinta, segundo o grau alcançado pelo desenvolvimento das forças produtivas, tanto no “centro” como nos diversos espaços periféricos. Cada espaço constitutivo da diversidade regional acaba sucumbindo, de forma singular, ao enquadramento e à hierarquização provenientes do espaço regional hegemônico. Todas as regiões encontraram seu *locus* de vinculação na equação produtiva nacional, comprometendo, desse modo, sua autonomia econômica. A impactação intra-regional no momento do (e posteriormente ao) engate de cada região no “quadro nacional” é (des)estruturante, uma vez que os “espaços internos” a cada região metabolizarão, de maneira distinta, esse processo.

Consolidadas a formação e a integração do mercado nacional, as economias regionais periféricas são impedidas de levar adiante qualquer projeto de “repetir os passos” da região dominante. Como afirma Cano (1998b), as regiões periféricas passam a ser “acionadas” a partir do comando da economia do centro. Então, resta tão-somente se integrar complementarmente à economia do pólo dinâmico da acumulação, submetendo-se e enquadrando-se a uma hierarquia comandada por aquele centro do processo de decisões atinentes à acumulação de capital, que passa a ditar o ritmo e a natureza da incorporação de cada região do *ranking* nacional, vetando o que não fosse aquela “articulação possível” em cada momento e eventualmente gerando efeitos de destruição nas regiões que ousassem enfrentar os requerimentos emitidos pelo núcleo da acumulação de capital.<sup>12</sup> Os diversos capitais, como unidades expansivas de valorização, se disseminam e se defrontam em todo o território nacional (espaço agora homogeneizado para o jogo concorrencial), conformando uma estrutura produtiva densa, integrada, complexa e diversificada, que se localiza em diferentes parcelas do espaço geográfico nacional.

Amplificam-se e adensam-se os fluxos entre as regiões, e a relação centro-periferia ganha nova dinâmica e natureza. Transformam-se, também, as pautas de comercialização regional, com a implantação e a diversificação da indústria da periferia, complementarmente ao pólo.

12 Wilson Cano (1981) discutiu em detalhe o caso brasileiro de integração do mercado nacional, inclusive alertando para o fato de que o processo integrador pode proporcionar efeitos tanto de estímulo como de inibição/bloqueio e destruição.



Uma vez realizada a integração, a natureza e a dinâmica da potência desse “núcleo central da acumulação” devem ser analisadas, e deve-se perquirir sobre seu papel polarizador.

*2.5.3 O processo de polarização: hierarquias e a natureza desigual e combinada do processo de desenvolvimento capitalista*

A terceira dimensão que deve estar presente em qualquer abordagem que não descure dos aspectos espaciais da acumulação de capital é a da polarização. Esta deriva da própria natureza desigual e combinada do desenvolvimento capitalista. Se o processo de integração nos dá uma idéia de enquadramento, o de polarização nos dá de *hierarquia*. O desenvolvimento das forças produtivas gera polaridades, “campos de forças”, desigualmente distribuídas no espaço, centralidades, ou seja, estruturas de dominação fundadas na assimetria e na irreversibilidade, que ainda serão reforçadas pela inércia dos investimentos em capital fixo concentrados naquela área central, marcada por forças aglomerativas e apropriando-se de economias de escala, de proximidade e de meios de consumo coletivo presentes nos espaços construídos nos núcleos urbanos centrais do processo de desenvolvimento. Apesar de contemplar a necessária interdependência entre distintas áreas, essa atração pelos pontos nodais se funda na heterogeneidade, na hierarquia e no exercício unilateral do poder e da potência do “centro” sobre algum tipo de “periferia”. Centros posicionados em hierarquias superiores terão tendência a serem dotados de estruturas complexas de serviços, infra-estruturas, centros de armazenagem, comercialização, consumo, gestão, controle e poder político e cultural. Assim, suas forças concentradoras têm potência difícil de ser revertida ou contrabalançada.

O estudo da polarização pode esclarecer o potencial diferenciado de espaços particulares, averiguando as complementaridades e as hierarquias subjacentes ao processo. Analisar o alcance e a esfera de influência do pólo, detectar as interdependências das atividades e decisões dos agentes econômicos, mapear a atuação de um arranjo de forças central, dos núcleos de mais alto nível (pólos de onde emanam decisões cruciais) e a repercussão em seus complementos periféricos, que são tributários, são tarefas-chave para estruturar o campo temático dos estudos regionais e urbanos. O que deve ser retido da importância do estudo dessa força

polarizadora é a existência de uma força de interação entre os nós (centros com autonomia de decisão) em torno dos quais gravitam espaços “satelitizados”, com baixo poder autônomo e endógeno de decisão.

Os mais diversos estudiosos da temática urbano-regional apresentaram contribuições pertinentes às forças polarizadoras, ressaltando as características de cumulatividade, de crescimento não balanceado e não generalizado, ou seja, o caráter de transmissão bloqueada, próprio do crescimento econômico. Boudeville (1973) fala da polarização como medida dos processos (com maior ou menor interdependência e hierarquia). As idéias clássicas associadas a esse conceito, tais como irradiação mercantil com satélites gravitando em torno de alguns nós centrais, medida pela intensidade dos fluxos, sempre estiveram presentes no debate. Furió (1996, p. 79) expressa bem esse conjunto de contribuições quando discute que “os fluxos não se distribuem aleatoriamente, nem com intensidades uniformes [...] os fluxos mais importantes tendem a orientar-se na direção e desde alguns centros dominantes”.

Em âmbito mais geral, a polarização deriva dos processos de concentração e centralização do capital e de seus desdobramentos no espaço, embora entre um e outro inúmeras mediações sejam requeridas. Na verdade, ela é decorrente da heterogeneidade estrutural e da própria cumulatividade e das forças aglomerativas presentes no espaço geográfico capitalista.

O capitalismo continuamente desenha e redesenha “novas geografias”, produzindo novas escalas, novos pontos nodais, rearranjando as forças da polarização, da heterogeneidade e da dominação regionais. Muda o padrão de articulação da diversidade regional. Mudam os núcleos dinâmicos de comando que exercem diferentes espécies de atratividade e dominação e geram estratégicos pontos, eixos e nós de maior ou menor potência reprodutiva e capacidade de apropriação.

Atualmente, encontramos um novo caráter da influência exercida de alguns pontos do espaço sobre outros: as relações entre as regiões dominantes e as regiões subordinadas têm-se transformado rapidamente, na medida em que o sistema capitalista aperfeiçoou uma série de instrumentos técnicos, organizacionais etc. que lhe permitiu avançar em sua seletividade geográfica. Assim, a noção de polarização não precisa e não deve ser associada a conceitos do tipo indústria motriz, efeitos de filtração etc. e nem estar sempre necessariamente vinculada, como ocorreu

no passado, de alguma forma, à variável “distância”. Crescentemente, a pesquisa regional e urbana deve encerrar um mapeamento exaustivo e complexo de localizações, de movimentos, de redes (direção e sentido), de fluxos (origens e destinos) e de nós (entrelaçamentos). Nesse sentido, a importante e cada vez mais freqüente pesquisa da matriz espacializada de investimentos ajuda a entender uma parte do processo, mas perde o sentido e a natureza da dominância exercida pelos *controlling cores* das grandes corporações e das grandes fortunas sobre o desempenho das áreas periféricas. Ou seja, é o poder de controle progressivo dos *headquarters* do grande capital que possibilita “ondas desconcentracionistas” a partir do centro. Em outras palavras, são a potência e a eficácia das forças centrípetas que permitem a ação das forças centrífugas.

A discussão da gravitação, a partir de alguns poucos pontos focais, impõe a discussão da capacidade e do poder de decisão diferencial acerca do conjunto de elementos que dão sustentação à acumulação de capital. Em outras palavras, há que analisar, a partir do *core* do sistema, o grau de autonomia da reprodução de suas formas dominantes de valorização, para questionar o potencial de gestão e ordenamento sobre o conjunto nacional.

#### 2.5.4 O processo de hegemonia: coerção e “consentimento ativo”

Além disso, os estudos dos padrões de desenvolvimento regional deveriam incorporar um quarto e último elemento fundante das relações intra e entre espaços e escalas geográficas: a *hegemonia*. Inicialmente, cabe a advertência de que considero esse componente da análise como o “objeto terminal” da economia política da espacialidade da riqueza capitalista. É nesse âmbito que se deve esclarecer como a questão das diversidades regionais se apresenta inescapavelmente como uma questão de *Estado*, expressando-se como uma “questão regional”.

A equação política e a correlação de forças presentes em determinada nação revelam marcantes cortes regionais/locais. Nossa hipótese, a ser mais bem desenvolvida nos próximos capítulos, é a de que a chave para analisar as questões regionais e urbanas/rurais no caso concreto do Brasil se encontra na hegemonia política do bloco de poder das diversas frações do capital mercantil (especulativo, usurário/bancário, imobiliário etc.), responsáveis por nosso atraso político, produtivo e social.

Com esse conceito de inspiração gramsciana, quero apreender os processos assimétricos em que um agente privilegiado detém o poder de ditar, (re)desenhar, delimitar e negar domínio de ação e raio de manobra de outrem.

Trata-se de práticas, costumes, normas morais, culturas, trata-se, pois, de um sistema de influência que se exerce sobre todas as esferas da vida social [...] A hegemonia suporia, para seu pleno êxito, um *consentimento ativo* [...] de um modo de vida, de um “etos” sem dúvida concebido pela classe dominante, mas para o conjunto do corpo social; daí sua pretensão ao mesmo tempo real e ilusória de universalidade (Lojkine, 1997, p. 22).

Assim, o poder hegemônico deverá ter poder de enquadramento e hierarquização de relações, processos e estruturas, e ser o portador do novo (por exemplo, o domínio tecnológico). Deverá ter capacidade de iniciativa, de “endogenia de desenvolvimento”, de regulação e de administração dos limites e possibilidades de si e dos outros. De montar novo bloco de poder para vencer a *heteronomia*. Dada uma certa correlação de forças, considerada em determinado tempo-espço, é preciso perscrutar a força coercitiva, os níveis e graus de “consentimento” para o domínio e exercício de direção que consolide um determinado “projeto de incorporação de todos” em sua órbita. Dessa forma, a afirmação, como núcleo hegemônico, pressupõe algum grau de autonomia reprodutiva, de capacidade inovativa (em contraponto aos “outros” — os subordinados) e de direção persuasiva cultural-ideológica sobre o “conjunto nacional”, exercida no interior de uma determinada aliança. O ser hegemônico necessita ser minimamente “dono de seu próprio destino”, ter preeminência, supremacia e capacidade de ser o condutor do processo para ter força suficiente para propor, articular e sustentar uma determinada unidade e aliança e administrar e centralizar uma “coesão nacional imaginária”, que se exerce sobre determinados grupos subordinados.

A fim de ter poder legitimado necessário para desempenhar a função de “guia legítimo”, é preciso desenvolver modos de prestígio, intimidação e coerção, realizando um jogo de contraposições/conjugação entre força e legitimidade, entre o coativo e o persuasivo, entre potência e direção, submissão e consenso.

É preciso investigar que forças sociais comandam o aparato de direção, analisando o sistema estruturado de alianças de classe com capacidade de “dar uma base social necessária ao Estado”, partindo do estudo do processo de conquista, realização e manutenção da hegemonia. Segundo Gruppi (1978, p. 4), “a hegemonia é concebida como direção e domínio e, portanto, como conquista, através da persuasão, do consenso, mas também como força para reprimir as classes adversárias”.<sup>13</sup>

A hegemonia forja um bloco histórico, que pode compreender variados blocos políticos. Assim, o bloco histórico é conformado por uma “aliança de classes de longa duração” com capacitação política de dar coesão e unidade a forças heterogêneas, mitigando/contornando suas contradições. Esse conjunto de forças sociopolíticas assimétricas luta para ter capacidade de ser portador, de traçar um projeto, de dar universalidade a seus interesses específicos, coesionando os “subprojetos” das diversas frações de classe. Essa coalizão precisa construir sentido, legitimar seu poder<sup>14</sup> e estender seus elos por todas as instituições e pelo tecido social.

A hegemonia cumpre uma função regulatória das contradições presentes nas diversas frações do bloco no poder<sup>15</sup> e tem de estabelecer uma capacidade de ocultação de conflitos e fissões, de formar determinada “concepção de mundo”, forjando e cristalizando uma relação de forças que determina os limites e condiciona as ações dos subalternos. Estes, se por desagregação e falta de coesão, são deserdados de propriedade e cidadania, se tornam incapazes de encarnar e serem portadores de um projeto e de “dar uma expressão centralizada às suas aspirações e necessidades”.

A falta de cidadania e politização eterniza classes com pouca identidade, com pouca “consciência de classe”, que, segundo Oliveira (1987, p. 11), seria antes a “*consciência recíproca* das classes e entre elas [...] E este movimento de *re-conhecimento* é, sem dúvida, o espaço da política”.

13 “A hegemonia se realiza enquanto descobre mediações, ligações com outras forças sociais, enquanto encontra vínculos também culturais e faz valer no campo cultural as próprias posições” Gruppi (1978, p. 63).

14 “Bloco Histórico serve como um conceito adequado para a avaliação do grau de solidez da dominação de uma classe”. Sua duração depende da “capacidade de ordenar os modos de produção e reprodução material e simbólica da sociedade” (Bocayuva e Veiga, 1992, p. 46).

15 “A Hegemonia atua como princípio de unificação dos grupos dominantes e, ao mesmo tempo, como princípio de disfarce do domínio de classe” (Belligni, 1986, p. 581).

Com poucos espaços legítimos de participação democrática, as classes subordinadas encontram dificuldades de aglutinação, de organização e de tomada de posição, de concertação de seus interesses e de encontrar canais que dêem vazão a suas reivindicações e engendrem uma vontade coletiva sólida.

Tais questões complexas somente ganham sentido se trabalhadas para casos concretos. Neste livro aponto algumas questões do caráter histórico dos constrangimentos postos à construção da cidadania e dos direitos, no Brasil, pelo bloco no poder, procurando perceber sua dimensão espacial. Estamos orientados pelas pistas colocadas por Maria da Conceição Tavares (2001, p. 10), que afirma que

a luta de classes no Brasil é portanto um tema difícil de tratar, porque ela abrange vários problemas mal resolvidos desde a *constituição econômica e social das classes até o “espaço” territorial e político do conflito de classes*. Mas a dificuldade fundamental do ponto de vista do avanço da luta das classes populares é o caráter heterogêneo das classes subordinadas (grifo nosso).

Torna-se difícil tensionar a correlação de forças políticas postas no bloco então no poder, de natureza oligárquico-mercantilista, tendo “camadas baixas” difusas, deserdadas e com fratura orgânica na falta de propriedade e de direitos. De maneira totalmente diversa dos sujeitos/protagonistas da elite, na situação de subdesenvolvimento, as massas subalternas, recorrentemente se tornando apenas “objeto dos eventos históricos”. Nesse contexto de apatia e desorganização política dos de baixo, uma massa informe, torna-se cristalizada a reprodução de um certo tipo de dominação interna, com desigualdades estruturadas, sistemáticas e reprodutíveis de poder. Deve ficar claro que não se trata apenas de privilégios, mas da própria forma estrutural em que se constituíram e reproduziram as classes na situação de hegemonia em um ambiente de atraso estrutural e subdesenvolvimento.

Este livro procura estabelecer uma argumentação em torno do resgate da discussão da reprodução das classes sociais para se entender a dimensão territorial do processo de desenvolvimento, procurando demonstrar que essa é uma problemática atinente à existência, ao conteúdo e à natureza de centro de decisão e de direção *versus* heteronomia, em todo e qualquer recorte espacial a que se proceda.

Nos próximos capítulos, procuro analisar a natureza específica do pacto de dominação social férreo entre os donos da terra, o Estado e os donos do dinheiro, soldado no Brasil por suas elites. Entendo que a abordagem da dimensão territorial do processo de (sub)desenvolvimento terá que ultrapassar as investigações apenas da estrutura produtiva “especializada”, avançando no estudo das fortunas pessoais, grupos econômicos, famílias empresariais e empresas específicas, com cortes setoriais e urbanos da análise, se se pretende penetrar no desvendamento da lógica mercantil de valorização e estruturação política. É preciso pesquisar as relações entre o Estado e a recomposição das condições da valorização das frações do pacto e sua eterna rearrumação do bloco oligárquico no poder. Essa agenda se torna mais urgente para o período mais recente, sobretudo após o esgotamento do padrão histórico de acumulação, a partir da década de 1980.

O avanço dos estudos territoriais em um tal terreno permitiria iluminar questões candentes como o esgarçamento dos pactos federativos, o uso de fundos públicos na reprodução das elites e fortunas regionais, a estrutura, as contradições e fissuras no bloco de poder, bem como trazer elementos explicativos das dificuldades imensas em cimentar pactuações legitimadoras em países continentais e desiguais como o Brasil.

Por fim, caberia ressaltar que a abordagem territorial crítica só tem sentido se indagar as causas da perpetuação das “estruturas de dominação: de renda, de propriedade, de controle político, de acesso ao Estado, etc.” (Cano, 1998b, p. 310). Ou seja, é somente a partir da inserção das questões territoriais no contexto da reprodução social que se poderiam desvendar as causas mais profundas das heterogeneidades estruturais que se manifestam espacialmente na produção da riqueza capitalista. Nesse sentido, talvez os conceitos aqui abordados possam contribuir para melhor apreensão da natureza desse processo de desenvolvimento desigual, excludente e segregador.

## CAPÍTULO 3

### *As heterogeneidades estruturais e a construção da unidade nacional: integração do mercado nacional e a construção social de uma “economia urbana complexa”*

#### 3.1 INTRODUÇÃO

Este capítulo, partindo da ênfase que deve ser dada à dimensão continental do Brasil, procura mapear as marcas históricas mais profundas de suas heterogeneidades estruturais (produtivas, sociais e regionais) e a força dos processos de formação, integração e consolidação do mercado nacional em seus diferentes aspectos e momentos históricos. Discute a formação urbano-regional brasileira, procurando demonstrar o peso de nosso legado histórico na configuração espacial do desenvolvimento capitalista no Brasil. Traça um breve perfil da dimensão territorial do desenvolvimento capitalista no Brasil, marcado por inércias, rupturas, conflitos, desequilíbrios e assimetrias e por um complexo processo de desenvolvimento desigual dos espaços regionais, procurando, na medida do possível, apresentar uma agenda para a pesquisa histórico-concreta daqueles princípios teórico-metodológicos discutidos no capítulo anterior.

O intuito é demonstrar a historicidade desse objeto, alinhando os processos determinados pela ação social de sujeitos concretos, esboçando as principais mediações históricas necessárias para o estudo da dimensão espacial do processo de desenvolvimento capitalista no Brasil, que, conforme afirmamos no capítulo 2, só pode ser plenamente realizado a partir de categorias próprias da divisão do trabalho social e que possuem intrínseca natureza não-universalizável, não-abstrata, produto de condições históricas. Em suma, são processos com validade datada,



conformando estruturas que estão impossibilitadas de ser plenamente apreendidas por qualquer pretensa teoria (“abstrata”) do desenvolvimento. É bom lembrar que tal posicionamento analítico deve valer para qualquer escala: internacional, nacional, regional ou local.

O ponto de partida aqui defendido é que qualquer análise da realidade regional e urbana brasileira deve estar atenta aos fatores de *continuidade, inércia e rigidez* das desigualdades sociais e econômicas presentes no país e à persistência de assimetrias estruturais entre as diversas regiões e classes sociais, fruto de determinações históricas de longa duração e de outras, mais recentes, que se sobrepõem às mais remotas. Abordam-se aqui, mesmo que em traços largos, processos seculares que legarão uma “fisionomia territorial” peculiar ao país, ressaltando duas características congênicas: a dimensão continental e as forças (mercantil e política) que contra-arrestarão o vigor centrífugo e dispersivo presente “geneticamente” no país. É fundamental no estudo da dinâmica da economia e sociedade brasileiras ter como ponto de partida as heranças deixadas por uma história complexa de ação de forças dispersivas, próprias de um país continental, e as dificuldades e o potencial para a efetiva construção da unidade e da integração nacional de seu mercado interno e da estruturação de certo pacto federativo.

A vastidão do território e o pouco interesse inicial por sua efetiva ocupação determinaram o estabelecimento de habitantes, certas atividades econômicas e algumas vias de comunicação apenas na costa litorânea, exigência momentânea da natureza de uma colonização inicial meramente protetora e que só posteriormente se tornou exploratória. Nesse contexto histórico peculiar, o país será “cicatrizado” pelas especificidades históricas de ter construído instituições de âmbito nacional com enormes descontinuidades, defasagens, contradições e hiatos temporais; de ter demarcado um território nacional, depois “arrumado” população para esse imenso espaço; em seguida, de ter erigido um Estado nacional e, só depois, estabelecido um mercado de trabalho nacional (primeiro escravista,<sup>1</sup> depois capitalista); e, muitas décadas depois, de ter articulado um mercado nacional e, em cima dessa potencialidade de articular tão

1 Pode-se extrair de Florestan Fernandes (1976) a interessante idéia de que o escravismo foi nossa primeira construção institucional que mereceria o adjetivo de nacional, dada sua “influência construtiva homogeneizadora [...] se inserindo entre os pré-requisitos para a eclosão capitalista modernizadora”.

importante mercado interno, de montar uma máquina capitalista “nacional”, dinâmica e de crescimento “artificial”, enquanto deixava (sempre) para depois a construção da nação.

Em que pesem as facilidades possibilitadas pela unicidade e homogeneidade lingüística e religiosa, “forças centrífugas” irão conspirar para a desintegração e dispersão das heterogêneas porções territoriais da colônia. Tais forças serão contrariadas por uma potente força de homogeneização (no sentido trabalhado no capítulo 2) e de integração “geoeconômica” e por decisões marcadamente “geopolíticas”. Moraes (2000) destaca com precisão os vários empreendimentos com fins geopolíticos, desde a adoção do sistema de capitânicas até o aldeamento, com claro sentido de ocupação e segurança da posse territorial. Nossa ênfase será posta na relativamente potente acumulação mercantil interna que vai *desenhar (e articular) um espaço nacional de valorização do capital, que terá como características básicas ser largo, heterogêneo e complexo.*

Queremos destacar neste capítulo a marca principal desse processo de ocupação do território e de construção da nação: o pacto de poder que engendrou/perenizou as estruturas altamente concentradoras de renda e riqueza e de impedimento do acesso à propriedade e à plena cidadania dos direitos sociais, políticos e civis.

A heterogeneidade social explica-se sobretudo pela conquista do espaço interno de acumulação, em condições de dominação que vão se alterando no tempo e nas formas de ocupação do território, mas que sempre confirmaram a tendência à concentração crescente da renda e da riqueza e à exploração brutal da mão-de-obra (Tavares, 1999, p. 455).

Entendemos que a análise da dimensão espacial do desenvolvimento do “capitalismo selvagem” brasileiro ajuda a lançar luz sobre a natureza de nosso padrão histórico de crescimento, com concentração brutal da terra, da riqueza, da renda e do poder. Ou seja, demonstra que a coalizão de poder, o “bloco histórico” que domina o país, se alimenta e se reproduz, também, da extensividade, do caráter itinerante, da fuga para frente, recorrentemente se reproduzindo em busca de fontes de valorização que utilizam a dimensão continental e a dialética da alta concentração geográfica e, ao mesmo tempo, altíssima “capilaridade” e capacidade de interiorização e “saída para dentro” que o capitalismo

brasileiro aprendeu a utilizar, constituindo cadeias produtivas longas e complexas.

Dada a natureza da colonização exploratória que se processou no Brasil, a anexação econômica de áreas remotas se tornava crítica e custosa. Os agentes da colonização apenas circunstancialmente tiveram interesses maiores em adentrar e utilizar a riqueza da diversidade regional brasileira. A força do localismo inerente aos fundamentos da civilização brasileira, erigida a partir de uma sociedade híbrida, oriunda de um complexo cultural agrário, patriarcal, escravocrata e monocultor, cristalizava uma semi-autonomia que freava a propagação dos mores civilizatórios.<sup>2</sup> Dessa forma, os sucessivos ciclos de produção dos gêneros coloniais cristalizaram no território uma verdadeira constelação de núcleos regionais, em que vigoravam rarefeitas relações mercantis entre si.

Recentemente, a historiografia brasileira muito tem avançado na análise da complexidade de *nossa experiência de construir a unidade da diversidade nacional*, tendo como ponto de partida múltiplos processos internos com grande heterogeneidade local/regional.

Ronaldo Marcos dos Santos (1985, p. 4), em sua análise do movimento interno da economia colonial, irá apontar a possibilidade de

apreensão desse movimento que nos permite ver, a cada ciclo, não um retorno à estaca zero anterior, mas o processo cumulativo que lhe dá significado: a luta pela existência do capital mercantil nacional que tem por suporte o aprofundamento da divisão social do trabalho em meio à estreiteza da economia colonial [...] procurando lançar luz sobre a forma como se internalizou a acumulação dos proventos do lucro colonial.

Mesmo submetida aos empecilhos postos pela lógica colonial, a extensividade do amplo território logrou multiplicar atividades produtivas importantes, que estabeleceram núcleos urbanos e rurais com complexidade.

- 2 Buarque de Holanda (1936, pp. 42-94) apresenta várias passagens em que mostra sua preocupação com a precariedade das comunicações: "Falta de recursos que provinham, por sua vez, da falta de comunicações fáceis ou rápidas dos centros produtores mais férteis, se não mais extensos, situados no planalto, com os grandes mercados consumidores de além-mar [...] As facilidades de comunicações por via marítima e, à falta desta por via fluvial, constituíram, pode-se dizer que o fundamento do esforço colonizador de Portugal". O autor assinala que "a abreviação e o incremento dos negócios [poderiam ser] favorecidos pela rapidez maior na circulação de notícias".

Tais processos unificadores não se darão sem múltiplas contradições internas, com íntimas estruturas locais/regionais que serão invadidas e superadas pela lógica maior que passa a submeter e coordenar os distintos graus e ritmos das valorizações da riqueza material e mercantil presentes em cada espaço. Prevalecerá a lógica capitalista da dilatação, fusão, superposição e, posteriormente, articulação/superação dos mercados regionais no concerto de uma divisão inter-regional do trabalho.

A afirmação desses processos, de forma plena, orgânica, com conexão e unidade, se dará apenas no final do século XIX, a partir da coerência imposta pelas mais avançadas relações capitalistas presentes no centro de comando da acumulação (São Paulo), que se processa no espaço nacional brasileiro.

### 3.2 A LARGA DIMENSÃO TERRITORIAL: DA HERANÇA COLONIAL À CONSTITUIÇÃO DE UMA ECONOMIA EXPORTADORA CAPITALISTA

Todos os principais intérpretes clássicos que abordaram a construção da nação ressaltaram as múltiplas correntes pioneiras e as trajetórias geográficas, que apresentaram a marca da desconexão e da intermitência. Em um país de dimensões continentais, desde o período da ocupação colonial, a própria integração física encontrava inúmeros limites. A luta por romper esses bloqueios, inclusive físicos, à articulação mercantil e a busca por construir um espaço uno de valorização do capital mercantil (homogeneização) será tarefa árdua e demorada.

Capistrano de Abreu (1928, p. 221), em seus *Capítulos de história colonial (1500-1800)*, irá constatar que

observando-se a distribuição geográfica dos povoadores notavam-se duas correntes fáceis de distinguir. A corrente espontânea do povoamento tendia à continuidade e procurava e preferia a Oeste, ao Norte e ao Sul. A corrente voluntária, determinada por ação governativa, ambição de territórios ou vantagens estratégicas, aparecia salteada e desconexa, e começando da periferia procurava rumos opostos. Nas terras auríferas a ocorrência irregular dos minérios trouxe primitivamente a desconexão dos núcleos [...].

A imensidão territorial apresentava enormes descontinuidades geográficas, impermeáveis ao avanço do progresso material. As formas mercantis um pouco mais sólidas se encontravam intervaladas pelo território, com pouca continuidade, conexão e contato entre si. Esse mosaico de economias locais e regionais fragmentadas foi sendo cristalizado em processos de longa duração associados ao nascimento, auge e declínio dos diversos movimentos cíclicos regionalizados, com a *marca da fronteira móvel e da apropriação territorial contínua*.

A fixação e defesa das fronteiras e o processo de tomada de posse territorial foram acontecimentos lentos e complexos.<sup>3</sup> Alguns núcleos urbanos, ou melhor, “bases extra-rurais”, dada sua simplicidade material e funcional, vão surgindo.

Consolidam-se, pouco a pouco, feitorias “marítimo-militares”, algumas avançando para aldeias e povoados, mas poucas para vilas e cidades. Existiam 14 vilas ao final do século XVI (do Rio Grande do Norte a São Paulo), porém apenas quatro se destacavam: Salvador, Rio de Janeiro, Olinda e São Vicente. De natureza isolada e esparsa, 37 vilas foram criadas no período seiscentista,<sup>4</sup> cabendo salientar as fundações de São Luís, Cabo Frio e Belém. No século XVIII ocorreu a primeira, mas tímida, “interiorização”, com a ocupação do Planalto e da Amazônia. Em 1730, Salvador possuía 28 mil habitantes; Rio de Janeiro, 10 mil; Recife, 7 mil e Belém, 4 mil. São Luís, Olinda e a Vila de Santos tinham cerca de 2 a 3 mil habitantes. Segundo Azevedo (1956, p. 34),

a obra da urbanização conseguiu libertar-se definitivamente da orla atlântica [...] A análise do mapa das vilas e cidades do século XVIII demonstra, de maneira evidente, a penetração do bandeirantismo, o povoamento da Chapada Diamantina e do vale do rio São Francisco, a expansão pastoril no sertão do Nordeste, a obra dos missionários na Amazônia e, em menor escala, a influência do chamado “ciclo luar” e da conquista de caráter militar levada a efeito no Extremo Sul.

3 Milton Santos (1994b, p. 17) afirma: “A ‘cidade’ era bem mais uma emanção do poder longínquo, uma vontade de marcar presença em um país distante”.

4 “As vilas que podemos considerar ‘bocas de sertão’ e que mais se afastaram da orla litorânea situavam-se na porção meridional do Planalto Atlântico (Curitiba, Sorocaba, Itu, Jundiá, Guaratinguetá)” (Azevedo, 1956, p. 29).

O mesmo autor ressalta dois fatos marcantes nesse momento: o papel da “pecuária homogeneizadora e a irrelevância de São Paulo”.

A dispersão geográfica, cravada pelas diversas experiências de produção, orientada ao exterior, fincava núcleos, que retinham algum excedente, mas que não se estruturavam com “densidão capitalista”, nem se articulavam entre si, embora tenham “plantado” alguns núcleos urbanos.<sup>5</sup>

Em 1720, o país possuía apenas 12 cidades: Belém, São Luís, Oeiras, João Pessoa, Olinda, Salvador, Mariana, Cabo Frio, Rio de Janeiro, São Paulo, Goiás e Cuiabá (Azevedo, 1956).

No início do século XIX tinha mais de dois milhões de habitantes vivendo na faixa litorânea (de um total de 3,5 milhões). Conforme Becker e Egler (1993, p. 52),

na “marinha” (litoral) estava a “civilização”, as *plantations* açucareiras, as cidades, os portos. No “sertão”, uma sociedade rude e um povoamento rarefeito e disperso, que dificultava qualquer controle, uma nebulosa de estabelecimentos isolados que se disseminavam por uma área de mais de dois milhões de km<sup>2</sup>.

Em grande parte do interior brasileiro a atividade de criação de gado era uma espécie de patamar mínimo de presença do homem e da atividade econômica. A pecuária desempenhou papel fundamental na extensividade e pulverização da acumulação de capitais mercantis interiorizados, na cristalização e preservação de grandes latifúndios, na ocupação dos sertões e na fixação de contingentes populacionais marginalizados, seja pelas atividades agrícolas exportadoras, seja pelos núcleos de subsistência em crise. Cabe destacar algumas especificidades dessa atividade. A reprodução autônoma da pecuária, regida por suas próprias leis, com certa independência perante os ciclos econômicos, pois “dotada de característica própria de acumulação ‘natural’ (no sentido de que o ‘capital físico’, principal da pecuária — o gado — é produzido dentro do próprio setor, independente das condições de mercado)” (Cano, 1975, p. 95). Ao infiltrar-se pelo *hinterland*, entalhava diversas rotas interioranas, que constituíam elemento pioneiro de contato entre os diversos espaços regionais do país. “Eram as correntes de gado que mais concorriam, sob

5 Milton Santos (1994b, p. 120) diz tratar-se “mais de um processo de geração de cidades do que de um processo de urbanização”.

o ponto de vista econômico, para a permanência de comunicações interiores entre vastas regiões do País” (Simonsen, 1937, p. 379). Também Oliveira Lima (1911, p. 113) assevera que essa é nossa atividade “mais pacífica e menos aleatória”, levada a cabo por uma “população muito espalhada, que a indústria pastoril reteve nos campos de pastagem”, ressaltando que esses são habitantes “altivos, por se bastarem a si próprios”.

A pecuária desempenhou papel fundamental e pioneiro na congênita itinerância e extensividade da acumulação mercantil que se vai desenhando no Brasil. Em razão de sua importância fundamental na construção da unidade nacional de um espaço geográfico continental, reproduziremos aqui uma extensa citação de Celso Furtado (1959), por esta representar uma perfeita síntese daquelas especificidades dessa atividade e de seu papel, conforme conceituado no capítulo 2, “homogeneizador” (sobretudo de um nível mínimo de “reprodução simples” mercantil e unificadora de padrões fundiários perversos e excludentes, de amplas massas humanas e dos círculos de poder, propriedade e riqueza).<sup>6</sup>

A ocupação da terra era extensiva, e até certo ponto itinerante. O regime de águas e as distâncias dos mercados exigiam periódicos deslocamentos da população animal, sendo insignificante a fração das terras ocupadas de forma permanente. As inversões fora do estoque de gado eram mínimas, pois a densidade econômica do sistema em seu conjunto era baixíssima. Por outro lado, a forma mesma como se realiza a acumulação de capital dentro da economia criatória induzia a uma *permanente expansão* — *sempre que houvesse terras a ocupar* — independentemente das condições da procura. A essas características se deve que a economia criatória se haja transformado num fator fundamental de penetração e ocupação do interior brasileiro.

O movimento dos tropeiros pelo país desempenhou papel importante de penetração e a melhor articulação mercantil entre áreas ainda pouco exploradas (Lenharo, 1979).

Ronaldo M. Santos (1985, p. 99), ao ressaltar o desenvolvimento de *circuitos internos mercantis* independentes da metrópole, destaca as prin-

6 Conforme Cano (2002, p. 119), a pecuária “podia reproduzir-se [...] ocupando novos espaços vazios ou os já ocupados pela pequena agricultura de subsistência, que, por sua vez, também era empurrada mais adiante, ou então era incorporada pela pecuária, passando os pequenos produtores a viver sob o manto protetor do latifundiário, como agregados ou moradores de condição”.

cipais correntes de mercadorias que passarão a colocar em contato os bolsões populacionais: o tráfico negreiro, a produção baiana de fumo, a aguardente fluminense, o circuito bovino das boiadas e muares etc. Todos acabam contribuindo para a formação de uma “trama de circuitos tendo nos entroncamentos as cidades, que serviam como sede, ponto de apoio e base de operações para o capital mercantil interno” (Santos, 1985, p. 141). O autor salienta também que a escassez estrutural de gêneros foi a base para a constituição desses circuitos.

A discussão sobre a natureza e o ritmo da ocupação territorial e da articulação de seus circuitos econômicos internos foi sempre sujeita a grande polêmica, até mesmo sobre seu caráter, mais ou menos frouxo ou “racionalizado”, ao sabor de “atitude tateante e perdulária”, como diz Buarque de Holanda (1936), em que os centros urbanos apresentavam uma “vida intermitente”, como diz Azevedo (1956).

A literatura especializada recente tem repensado a dimensão, a natureza e as funções de nosso urbano-regional desde o período colonial (Abreu, 1996), não o considerando apenas como centros locais de controle do território, pouco dotados de dinamismo. Mostra, por outro lado, a complexidade de muitos espaços urbanos e regionais e das relações campo-cidade no período colonial e imperial. Estudos sobre a rede de abastecimento do vasto mercado interno têm trazido grande contribuição ao debate acerca do papel importante, ou não, da “homogeneização” de relações mercantis pelo país. Importantes estudos demonstraram a, no mínimo, controversa via de interpretação que derivou das contribuições de Sérgio Buarque de Holanda (1936) a respeito da aleatoriedade e falta de planejamento em que se deu a implantação de cidades no Brasil (sob o aspecto de bases territoriais “passageiras” que apenas buscavam “feitorar a riqueza fácil e ao alcance da mão”) *vis-à-vis* o padrão ibérico (realizado “com zelo e previdência” e preocupado com a constituição de núcleos estáveis e interiorizados).<sup>7</sup> O estilo de arranjo espacial das cidades brasileiras seguiu determinações próprias e, até mesmo, regionais. Por outro lado, a imitação dos modelos internacionais de ação planejadora baseada no tratamento higienista e “engenharista” de melhoramento do

7 Abreu (1996, p. 154) assevera que “A pouca expressividade que teve o modelo em tabuleiro de xadrez no Brasil colonial não pode ser vista como ausência de rigor, de método ou de previdência no planejamento de núcleos urbanos. E muito menos como desleixo. A simples comparação de planos urbanos não diz muita coisa sobre o processo histórico de urbanização brasileiro”.



meio urbano parece indicar a insuficiência das interpretações das cidades brasileiras como “obras do acaso”, o que é típico de um pretense padrão lusitano de urbanidade.

Apesar de sua complexidade, é preciso ter clareza dos limites estruturais que o urbano colonial apresenta. Sobretudo sua baixa diferenciação social e diversificação produtiva, resultado de uma restrita divisão social do trabalho e de uma limitada subordinação do campo pela cidade. Em sua tese doutoral, Furtado (2001, p. 166) defende que “o desenvolvimento da vida urbana se fará no Brasil à sombra do domínio patriarcal. Este tem primazia econômica, administrativa e religiosa. O núcleo urbano dele depende para tudo” [...] “O centro urbano, por si mesmo, nada representa. Sua população, constituída de pequenos artesãos, de comerciantes a retalho e de pequenos agricultores das proximidades, se anula diante do prestígio econômico e social do grande senhor dominial”. [...] “Entre os extremos da escala social flutua uma massa amorfa desligada da vida econômica da Nação”. Essa massa de deserdados sobrevivia amparada na economia natural do complexo rural então existente. O que Marx chamou de “o fundamental de toda a divisão do trabalho desenvolvida e processada através da troca de mercadorias” — *a separação entre campo e cidade* — não havia encontrado condições materiais e políticas para se desenvolver. A contradição entre campo e cidade não havia sido resolvida pela subordinação do primeiro à “polaridade” urbana.

Em síntese, grandes unidades produtoras (agrícola, mineradora e extrativista), rígida ordem escravocrata e senhorial, altíssima concentração de renda, riqueza e poder, orientação para o exterior, são características “monótonas” dos três primeiros séculos da economia colonial, que muito pouco se transformarão com a criação de um Estado nacional. Nesse contexto de incipiente divisão social do trabalho e de não-oposição dialética entre campo e cidade, o “caudilhismo” local prevalecerá, embotando as possibilidades de constituição de uma sociedade menos autoritária, o que legará como herança formas atrasadas (que se perenizam) de convivência social.<sup>8</sup>

8 “Instituído o regime municipal como divisão política territorial, continuou a supremacia do domínio, que fará do município seu simples *valet*. Com efeito, o município brasileiro é uma divisão territorial mais ou menos arbitrária [...] Neste país, o domínio patriarcal perduraria como célula da sociedade. O município será uma expressão meramente exterior. Muitas vezes o senhor dominial achará conveniente fazer sentir a sua força na sede do município” [...] “A inexistência de interesses comuns que liguem os domínios semi-autônomos e a tendência

A partir de 1808 muitas das circunscrições para o avanço das bases mercantis são desmanteladas.<sup>9</sup> A crescente mercantilização interna potencializa elementos contraditórios que indicam a premência em se constituir um *espaço econômico nacional*. A retenção interna de excedentes, articuladora de interesses antagônicos ao poder metropolitano, tem uma nítida expressão espacial, pois se acha ancorada fundamentalmente na circulação mercantil nordestina e centro-sulina da colônia.

Ao emancipar-se, em 1822, o país necessitou articular sua frágil unidade. Assim, a formação do Estado nacional deveria manifestar-se também como controle — com algum grau de centralização, soberania e repressão — sobre seus diversos espaços regionais. Sem rupturas, é constituído o Estado nacional, que articulará as elites oligárquicas regionais e, após as fraturas no período regencial, criam-se mecanismos de garantia da unidade nacional. “São lançadas as bases do permanente travejamento horizontal do Estado brasileiro. A pactuação horizontal interoligárquica irá permitir que se combine o dinamismo das forças produtivas em algumas regiões, nas quais emergem novos atores sociais, com a reprodução simples e não dinâmica da periferia, conservando os velhos atores sociais. O Estado nacional irá articular-se para a construção do futuro, legitimando-se como mantenedor do atraso” (Lessa, 2001, p. 264). A preocupação recorrente com a unidade e integridade de um território continental e insular requeria que se promovessem a conquista e a interiorização, construindo as vias de penetração necessárias ao rompimento da fragmentação e do isolacionismo da nascente nação. Era fundamental construir a soldagem de interesses específicos e dispersos.

Durante o período regencial, as sublevações provinciais serviram como um alerta e se constituíram no primeiro abalo que conspirava contra a unidade (nacional e territorial) que se encontrava em construção, sob um Estado que ainda se compunha. Assim, entre 1831 e 1848,

ao mandonismo resultante da herança escravista dificultam qualquer entendimento ou colaboração entre os senhores patriarcais. Por outro lado, esse isolamento de grupos semi-autônomos fechará o caminho à formação de uma mentalidade política e de uma consciência de coletividade” (Furtado, 2001, p. 169).

9 Para os desdobramentos da presente tese é importante reter os ensinamentos de Florestan Fernandes (1974, p. 7), ao discutir “como o ‘senhor colonial’ se converte, pura e simplesmente e de modo rápido, em ‘senhor’, graças à transferência da Corte, à abertura dos portos, à elevação a Reino e à modernização acelerada que esses processos desencadearam, com o profundo reforço da presença e da influência transmetropolitanas da Inglaterra”.

cerca de duas dezenas de revoltas, com grande expressão política, se espalharam por todas as regiões do país. Tiveram maior vulto as seguintes: Cabanagem, no Pará (1835-1840); Sabinada, na Bahia (1837-1838); Balaiada, no Maranhão (1838-1841); Farroupilha, no Rio Grande do Sul (1835-1845) e Praieira, em Pernambuco (1848). Assim, “em seu processo de formação, o Estado brasileiro também teve que enfrentar fortes resistências à concentração de poderes (jurídicos, militares e sobretudo fiscais) no centro político”. Logrará potente força centralizadora, a partir do Rio de Janeiro, durante as décadas de 1850 e 1860, porém “a crise do Estado Imperial torna-se endêmica a partir da década de 1870. Ela pode ser sumarizada como a confluência explosiva entre as demandas crescentes das diferentes economias regionais (com o início do processo de emancipação) e o estrangulamento das finanças públicas, imposto pelo peso dos compromissos da dívida” (Costa, 2000, p. 197).

As forças centrífugas eram fortes. Em contrapartida, mudanças de natureza qualitativa nos esquemas de funcionamento da economia nacional estavam-se afirmando, cabendo destaque à potente homogeneização (no sentido discutido no capítulo anterior), que embora enfrentando grandes obstáculos, *lograva iniciar a construção de um mercado especificamente capitalista no Brasil*.<sup>10</sup>

As forças da homogeneização, ou seja, do combate/superação às antigas formas de relações de trabalho, aos laços de dependência e favores pessoais, o combate à violência e à coerção extra-econômicas, impunham sua lógica, promovendo a submissão das arcaicas formas de produção — modos pretéritos de organizar o trabalho coletivo etc. — às determinações das relações capitalistas de produção e da expansão e propagação das relações mercantis.

Nesse momento decisivo é avançada a constituição de uma esfera unificada de valorização do capital que, malgrado variados empecilhos,<sup>11</sup> engendra a arena e fixa os parâmetros (a igualdade das regras) sob os quais

10 João Antônio de Paula (2001, p. 5) afirma que “a Lei de Terras, de 1850, é coetânea de dois outros instrumentos legais, o Código Comercial e a Lei Eusébio de Queiroz, que aboliu o tráfico de escravos, que significaram, em conjunto, a emergência, no Brasil, do processo de constituição do mercado especificamente capitalista. Isto é, a transformação da terra e da força de trabalho em mercadorias”. Essa transformação se mantém inconclusa, é bom ressaltar, durante muito tempo.

11 Cabe salientar, por exemplo, que a taxação entre as províncias só será abolida várias décadas depois (Cano, 1981).

se dará a luta concorrencial. Em suma, são criados os *loci* para a organização das diversas frações regionalizadas de capital, que se enfrentarão no momento posterior do processo de integração do mercado nacional.

A instauração de espaço e sociedade nacionais significa organização dos esquemas de reprodução produtiva, social e política desde dentro do país. Ponho ênfase nesse momento de um passado longínquo, pois ele condensa elementos históricos fundamentais para que se entenda o caráter conservador e oportunista de nossas elites,<sup>12</sup> que foi brilhantemente desvendado por Florestan no primoroso segundo capítulo de *A revolução burguesa no Brasil* (“Implicações Sócio-econômicas da Independência”), em que o autor destaca os elementos de preservação e mudança postos na tentativa de constituição de centros de decisão internalizados de controle do excedente. É uma importante reflexão das contradições burguesas colocadas pela luta de alguns para romper com os “caracteres heteronômicos herdados” e buscar *construir a escala nacional de controle e proteção*, procurando ter poder de regulação sobre seu destino.

A apropriação de excedente vai ganhando natureza e escala nacionalizada, porém se processa com níveis e ritmos marcadamente desiguais de desenvolvimento das forças produtivas materiais, com a combinação de situações (regionais, produtivas, sociais) bastante diversas.

Essa apropriação e retenção de excedente<sup>13</sup> ocorre crescentemente e de forma centralizada nos principais núcleos urbanos do país, que constituirão as sedes privilegiadas tanto do mercado como do Estado, ambos em processo de construção e estruturação.

Sobretudo após a passagem da economia mercantil-escravista nacional para a economia exportadora capitalista, as cidades se afirmaram como sedes do controle burocrático e do *controle do capital mercantil*,<sup>14</sup>

12 “A Independência foi naturalmente solapada como processo revolucionário [...] O estatuto colonial foi condenado e superado como estado jurídico-político. O mesmo não sucedeu com o seu substrato material, social e moral, que iria perpetuar-se e servir de suporte à construção de uma sociedade nacional” (Fernandes, 1974, p. 33).

13 Tal retenção é parcial, em razão das importações e da presença dos capitais estrangeiros.

14 “Vai ser nas cidades que se localizarão tanto os aparelhos que fazem a ligação da produção com circulação internacional de mercadorias quanto os aparelhos de Estado, que têm nas cidades, evidentemente, a sua sede privilegiada” [...] “as cidades são a sede do capital comercial, que, controlando a produção agroexportadora, fazem a ligação desta com a circulação internacional de mercadorias” (Oliveira, 1982, p. 37). Também Ronaldo M. Santos (1985, p. 161) assevera que “a mudança qualitativa básica pode ser expressa, em termos internos, no binômio capital mercantil-cidade, que pelo fato de intermediar as relações entre os novos agentes externos e o latifúndio escravista, será o posto de controle desse novo comando”.

que precede, portanto, o moderno processo de urbanização — o qual envolve diferenciação social e diversificação produtiva, isto é, complexa divisão social do trabalho, quando, só então, a cidade passa a ser a sede do aparelho produtivo e do poder político de fato.

### 3.3 A NATUREZA DOS ESPAÇOS REGIONALIZADOS E A DINÂMICA DOS DIVERSOS “COMPLEXOS ECONÔMICOS”: A DINÂMICA URBANO-REGIONAL ATÉ A “CRISE DE 1929”<sup>15</sup>

O Estado e o mercado nacionais se estruturavam, apesar de os nexos inter-regionais serem ainda bastante esporádicos e fortuitos. O Brasil era composto de economias auto-referidas, confinadas em seus estreitos horizontes. Existia pouca necessidade concreta de vinculação entre si. Os meios para essa articulação eram escassos e incertos. O país se constituía de inúmeras “células exportadoras” espalhadas e dispersas, formando um compósito de unidades regionais esparsas: o todo não era maior do que a soma das partes, como o será numa economia integrada. Assim, tivemos a produção açucareira nordestina nos séculos XVI e XVII; a mineração mineira, goiana e mato-grossense, no século XVIII; a pecuária estendendo-se pelo *hinterland* e terras rio-grandenses; a madeira e o mate em áreas paranaenses e do Centro-Oeste, no século XIX; o algodão, no Nordeste, e a economia do aviação da borracha na Amazônia do último quartel do século, para a virada do século XX, e outros menos importantes e mais localizados. Essas experiências mobilizavam enormes contingentes populacionais que, passado o auge do ciclo, deveriam encontrar novas formas de sobrevivência. Desse processo resultou uma massa humana “dispersa por um amplo território, com boa parte dela achando-se congelada em estruturas produtivas relativamente atrasadas e de baixa produtividade” (Faria, 1976, p. 98). Uma grande massa de desclassificados da propriedade e deserdados de qualquer forma de riqueza material vai sendo constantemente depositada nas cidades.

15 A questão recebeu tratamento definitivo no clássico da historiografia brasileira *Raízes da concentração industrial em São Paulo* (Wilson Cano, 1975). Não caberia aqui resenhar as principais questões, que foram minuciosamente trabalhadas naquele livro. O próprio Cano realizou a síntese do período no capítulo 2, “Linhas gerais da dinâmica regional até a ‘crise de 1929’” (Cano, 1981).

A partir de suas condições históricas concretas e bases materiais e culturais específicas, estruturaram-se diversos subespaços urbano-regionais, que coexistiam de forma paralela, em um variado leque que ia desde porções semi-autárquicas de subsistência a territórios onde se consolidavam formas mercantis mais avançadas, passando por núcleos que poderiam ser caracterizados como situações de semi-enclave.

A discussão dos pontos do território que poderiam ser considerados semi-enclave, isto é, espaços comandados exogenamente, em que faltam conexões com a economia do mercado interno, é importante analiticamente por constituir situação extrema, ou seja, o contrário do desenvolvimento autônomo. Esse conceito remete à idéia de uma “plataforma recipiente” de pessoas e atividades. Esteve sempre utilizado como um “antitipo ideal” de definição do processo de soberania, endogenia e desenvolvimento. Aníbal Pinto (1976, p. 199) chamava de enclaves “situações cujas vantagens de eficiência não atingiam o restante da economia. Pelo contrário, acentuaram o seu atraso relativo”. Para Lessa (2001, p. 246), “enclave é um corpo estranho, cuja valorização se move por determinações que estão inteiramente fora do corpo que o hospeda”. Por sua vez, Cardoso e Faletto (1970, pp. 46-51) chamarão de “economias de enclave” aquelas articuladas desde fora, com base em atividade primária que se forja “independente da iniciativa dos grupos locais” com poucas possibilidades de organizar em suas fronteiras “um sistema autônomo de autoridade e de distribuição de recursos”. Essas malformações estruturais, subdesenvolvidas, se afirmariam como uma espécie de “prolongamento dos centros”, totalmente à mercê do controle externo.

Do meu ponto de vista, o contraponto “complexo regional” *versus* “enclave” (analiticamente, pois não se caracterizaram, no Brasil, situações tipicamente de enclave) é fundamental por ajudar a desvendar a capacidade reprodutiva e as possibilidades de o primeiro (ao contrário dos constrangimentos estruturais postos à situação de enclave) avançar para formas socioprodutivas de outra natureza, com superior capacidade de diversificação e complexidade social. O enclave, necessitando recorrentemente do impulso externo, tem preponderantemente determinantes exógenos, mantendo como seu pólo oposto os processos geradores de endogenia, de centros de decisão internalizados em determinado recorte territorial e de equação político-econômica com autodeterminação.

Esse contraponto é decisivo, também, no sentido de que o Brasil conheceu poucas situações concretas tanto de um quanto de outro. Apenas a situação da economia paulista poderia ser considerada rigorosamente de maturidade de um complexo regional. Ou seja, sua única forma acabada no interior do espaço nacional, que poderia constituir-se na matriz das forças produtivas capitalistas mais modernas que se desenvolveram no Brasil.

Esse “conjunto econômico integrado” tem sua estrutura e dinâmica duplamente determinadas pela forma e natureza do engate de cada complexo com o exterior e pelo modo singular como o capital invade, conecta e atravessa as diferentes localidades e atividades produtivas regionalizadas. Nesse processo, gera nexos mais duradouros entre seus vários componentes e agentes, constituindo, portanto, o contraponto justamente dos diversos enclaves, vazios econômicos e núcleos de subsistência.

O processo histórico de configuração regional e urbana no Brasil se deu com uma grande dispersão de população e de atividades econômicas espalhadas pelo vasto território nacional. Não resta dúvida, nesse contexto, de que enormes desigualdades e diversidades regionais e urbanas se plasmaram antes do período de industrialização, tendo determinações históricas antigas e profundas, e legaram um fardo histórico monumental. O isolamento, a extensividade e a fragmentação regional foram um pesado legado histórico que perdurou em um processo secular. Sem maior organicidade, as diversas porções regionais ficaram confinadas territorialmente, adstritas ao âmbito dos mercados locais restritos. A penetração em todos os rincões possíveis à “absorção do processo de acumulação”, com a reiteração e renovação das fronteiras de valorização das diversas frações de capital, sempre foi acrescida em seu processo de eterna “horizontalização”. A urbanização brasileira é também fruto desse processo. Consolida-se uma rede urbana diversificada e complexa, constituída “pela articulação de redes urbanas regionais estruturadas originalmente por processos econômicos particulares, de âmbito regional. [...] Sua articulação em uma rede urbana nacional ocorreu concomitantemente à integração do mercado nacional” (Gonçalves, 1998, p. 1).

No que se refere à extensão e densidade do mercado, os obstáculos foram enormes: a referência não pôde ser o mercado regionalizado, por falta de propriedade, renda e riqueza distribuídas de forma mais equânime. O processo de homogeneização dos mores capitalistas pelo

território nacional se acelerará no último quartel do século XIX, porém os impedimentos materiais a vencer serão enormes. Uma relativamente potente acumulação mercantil interna vai *desenhar um espaço nacional de valorização*, revolucionarizando a reprodução de suas próprias bases materiais a partir de seu núcleo mais dinâmico. Como demonstrou Cano (1981, p. 312),

antes de 1930, a economia nacional não era integrada e cada uma de suas regiões havia tido uma história e uma trajetória econômica específicas, que lhe deixaram uma herança cultural, demográfica e econômica — notadamente a da estrutura da propriedade e da renda — demarcadora de diferentes graus de pobreza absoluta e relativa e de diferentes estruturas produtivas.

Nesse contexto, não se poderia fazer tábula rasa das marcantes diferenças de natureza entre os “complexos regionais”. Dessa forma, por exemplo, cumpre ressaltar o papel desempenhado pela economia mineratória, que constituiu o primeiro ensaio de articulação inter-regional,<sup>16</sup> estabelecendo uma incipiente divisão territorial do trabalho no Brasil, interiorizando contingentes populacionais e disseminando inúmeros núcleos urbanos.

Núcleos insulares e orientados por singulares oligarquias regionais, ancorados em uma *commodity* com certa inserção no mercado mundial, espalharam-se pelo extenso território nacional. Rarfeitas relações mercantis tiveram vigência nesses pontos dispersos. Alguns *núcleos de economias de subsistência, semi-enclaves*, um vasto *hinterland pecuário*, “vazios” econômicos, *zonas, fronteiras e frentes pioneiras de expansão* passaram a conviver historicamente com economias regionais que estruturavam articuladamente seu conjunto de relações e interesses, estabelecendo os chamados “complexos regionais” (Cano, 1975).

Dentre as diversas experiências que poderiam ser enquadradas nessa noção, uma irá despontar, a de São Paulo, por apresentar mais avançadas relações sociais de produção (ao contrário de outras experiências, como a do aviamento amazônico, em 1870-1912, a do extremo Sul, a do Nordeste etc.) e uma conjunção virtuosa de fatores que a alçará ao *comando e à sobredeterminação de sua economia sobre as demais “estruturas*

16 “Desde o coração de Minas Gerais, já começara a ocupação extensiva do nosso vasto território interior, com os negócios de gado e muars, o primeiro movimento de integração nacional, à margem dos negócios metropolitanos” (Tavares, 1999, p. 450).



*produtivas regionalizadas*”. O complexo cafeeiro capitalista será a matriz e o núcleo central que erguerá a singular urbanização do estado de São Paulo, que por sua vez articulará e exercerá a dominância do processo de urbanização do país, dando-se crescentes níveis de coerência e unidade, através da geração de um patamar superior de diversificação social do trabalho e de novas relações campo–cidade, coetâneas com o novo nível de desenvolvimento das forças produtivas do Brasil.

Torna-se obrigatória a contraposição do complexo cafeeiro paulista — a forma superior e acabada de complexo regional — com as outras experiências regionais.

Na Amazônia, a expansão da extração da borracha, baseada na economia do aviação, gerou ponderável excedente, sobretudo entre 1890 e 1920, mas teve dificuldades de retê-lo e assim diferenciar sua economia, constituindo um complexo econômico sólido. O capital comercial atravessador dos inúmeros produtores independentes pulverizou-se em aplicações que não se dirigiam para sua metamorfose em capital produtivo.

O Nordeste também, com sua economia fundada em débeis relações capitalistas de produção, a concentradíssima estrutura de propriedade e de renda, a vulnerabilidade de sua inserção internacional através do açúcar e do algodão etc., fatores diversos que acarretarão limites estruturais à sua diversificação interna e obstaculizarão suas vinculações com as economias do Centro-Sul.

O extremo Sul, com sua estrutura fundiária bastante desconcentrada e com estabelecimentos manufatureiros pequenos e médios, que produziam principalmente banha, couros, charque e extraíam erva-mate, não conseguiu sustentar a contento sua histórica vocação de “celeiro” e abastecedor nacional, tendo crescentes dificuldades para diversificar sua “economia pulverizada”.

Ademais, é importante ressaltar que a Guanabara se encontrava dominada e estrangulada por seu capital comercial e financeiro, que drenava o excedente da cafeicultura fluminense, capixaba e parte da mineira. Além do café, Minas Gerais desenvolveu expressiva pecuária e uma ponderável agricultura de alimentos.

O Centro-Oeste estava pouco ocupado economicamente. Assim, fica patente que “os complexos regionais eram pouco integrados, tendo cada região sua ‘própria’ economia” (Cano, 1981, p. 63).

Em São Paulo, profunda articulação de diversas frações do capital garantiu a reprodução ampliada e o aprofundamento da divisão social do trabalho. Essa economia urbana superior, fundada em avançadas relações capitalistas e privilegiada conjugação de fatores dinâmicos, pôde forjar capacidade para uma expansão diversificada e concentradora, alargando recorrentemente seus horizontes de acumulação. “Em menos de um século, os espaços econômicos decadentes da exploração colonial (extrativa, canavieira e mineral) deram lugar a um espaço dominante de acumulação, tendo como centro interno o próprio complexo cafeeiro e como inserção internacional à economia mundial” (Tavares, 1999, p. 451).

O capital mercantil cafeeiro desdobrou-se em múltiplas faces: café, ferrovias, bancos, comércio, indústria, infra-estrutura etc. O pólo dinâmico da acumulação de capital aí formado irá exercer uma potente sobredeterminação sobre as outras economias regionais, assentada na retaguarda de suas forças produtivas avançadas, mais bem capacitadas para enfrentar concorrentes em todo o continental território nacional.

É bom ressaltar que essa experiência paulista, com seus caracteres distintivos que contavam com sistema de relações sociais de produção e grau de desenvoltura mercantil capitalista sem par no Brasil, virá sobrepor-se e reiterar algumas estruturas herdadas de trajetórias regionais anteriores e distintas.

Por outro lado, cabe salientar que as oligarquias regionais/locais tinham sua base econômica centrada em alguns produtos regionais (fumo, cacau, ouro etc.), que, embora não tendo dimensão nacional, representavam importante alicerce para o controle político da localidade, por meio das relações pessoais e troca de favores.

Nesse período anterior à integração do mercado nacional, havia uma grande precariedade de nexos mais permanentes entre as regiões. Faz-se mister alertar para os determinantes e condicionantes emanados das “lógicas oligárquicas locais/regionais”, que não possuíam maiores interesses nacionais e tinham como um dos alicerces de seu poder o fechamento e o isolamento do espaço regional de acumulação. Os segredos — base de sustentação do capital mercantil — são preservados e utilizados na constituição e manutenção de canais especiais para acessar privilégios e benesses no poder público e para consolidar o “fechamento” das regiões, circunscrevendo a seu domínio aqueles espaços de acumulação mais atrativos para a valorização de suas massas de capital, mantendo-os sob

o controle da classe dominante local.<sup>17</sup> Obstaculizavam-se, dessa forma, muitas conexões mercantis e produtivas que a articulação do mercado nacional poderia possibilitar. Recriavam-se e “reinventavam-se” formas pretéritas de relações sociais de produção. Também não se consolidaram “órbitas plenamente autônomas de reprodução, uma vez que a dominância do capital mercantil mantinha todas as formas — inclusive a bancária — estruturalmente nucleadas em torno da produção agroexportadora” (Draibe, 1985, p. 30). É fundamental analisar a conduta do capital mercantil nesses processos, geralmente contrária ao desenvolvimento das forças produtivas materiais e impedindo o avanço da socialização do trabalho.

Ao se gestarem as bases materiais aptas à decomposição, quando lhes conviesse, de formas atrasadas de produção, acelerava-se o processo de uniformização/homogeneização de relações mercantis, avançando a consolidação do mercado unitário e criando ambiente nacional para a subsunção real das diversas formas de capital à dominância (à disciplina) das formas superiores. Com a integração desse mercado em estruturação, essas formas menos desenvolvidas serão submetidas às decisões das unidades hierarquicamente superiores de capital mercantil. Lógicas antes encerradas em fronteiras restritas são superadas. Limitados e restritos enquadramentos regionais são invadidos. À medida que o capital se infiltra nesses espaços mais atrasados e que ocorre sua progressiva penetração, aprofundam-se ainda mais os desníveis e assimetrias inter-regionais.

Conforme vimos, a homogeneização é elemento constitutivo para que o modo de produção ganhe escala nacionalizada, desconstruindo barreiras internas e erigindo fronteiras externas, engendrando intercâmbio e interdependência sustentados, articulando permanentemente regiões em diferentes estágios de desenvolvimento de suas forças produtivas. Os “requerimentos lógicos” do capital de criação de relações de produção mais apropriadas a seu movimento unificado de valorização exigem

17 “O ‘fechamento’ de uma região pelas suas classes dominantes requer, exige e somente se dá, portanto, enquanto estas classes dominantes conseguem reproduzir a relação social de dominação, ou mais claramente as relações de produção. E nessa reprodução, obstaculizam e bloqueiam a penetração de formas diferenciadas de geração do valor e de novas relações de produção. A ‘abertura’ da região e a conseqüente ‘integração’ nacional, no longo caminho até a dissolução completa das regiões, ocorre quando a relação social não pode mais ser reproduzida, e por essa impossibilidade, percola a perda de hegemonia das classes dominantes locais e sua substituição por outras, de caráter nacional e internacional” (Oliveira, 1977b, pp. 31-32).

a busca da valorização unificada e da universalização da mercadoria, arrebatando mesmo os espaços mais remotos a um único domínio. Em um mercado de grande extensão, inúmeras possibilidades rentáveis de inversão serão encontradas e articuladas por uma coerência imposta pelo capital mercantil mais avançado.

Não caberia aqui discutir o papel da imigração e a constituição de um mercado de trabalho livre e sua relação com a instituição da propriedade privada da terra, questões já abundantemente analisadas pela historiografia brasileira. Caberia apontar que, no Brasil, a constituição das “mercadorias fictícias” — terra, trabalho e dinheiro (que não foram produzidas para venda) —, no sentido de Karl Polanyi (1944), e a estruturação de seus respectivos “mercados” ocorrerão de forma mais ou menos simultânea (e com natureza travada e construção inconclusa) na segunda metade do século XIX. Lembremos da Lei de Terras brasileira, que impede o acesso e a sedimentação no território das massas humanas deserdadas e a constituição de mercados mais regionalizados e “democráticos”. Vale a comparação com o *Homestead Act*, de 1862, nos Estados Unidos, que engendra um processo de ocupação territorial efetiva,<sup>18</sup> com um movimento expansivo de mercados internos regionais. (Paula, 2001, e Silva, 1998).

A reprodução ampliada do complexo cafeeiro paulista estruturará um “novo urbano” no estado e no país. Essa reprodução exigirá um segmento urbano para sua ampliação e diversificação. O café plantará cidades. Novas funções urbanas serão impostas pela acumulação cafeeira, que possuía múltiplas faces (Mello, 1975; Cano, 1975): café, ferrovias, bancos, comércio, infra-estrutura etc. Todas essas faces serão sintetizadas no espaço urbano, cada vez mais diferenciado e dinâmico.

A marcha para o Oeste das plantações e das linhas ferroviárias engendrará diversos núcleos urbanos, com destaque para aqueles que cumprirão a função de “bocas do sertão” e de “pontas de linha”. Tal processo

18 “É possível ver nas diferenças entre as leis de terras do Brasil e as dos Estados Unidos a ossatura básica de constituição dos mercados internos destes países, isto é, a diferença entre um mercado interno amplo e consistente, como o caso americano, e um mercado interno restrito e excludente, realidade permanente no Brasil, resultando daí diferenças tanto no referente à constituição da nação, isto é, grau de integração social e capacidade do Estado de garantir direitos sociais básicos, e deste modo algum grau de coesão nacional, quanto diferenças em relação ao tônus dos capitalismo que vão se implantar nos dois países. Dito de outro modo, o tamanho e a consistência do mercado interno estão diretamente relacionados à capacidade de coesão nacional e desenvolvimento da vida econômica” (Paula, 2001, p. 5).

acabará por consolidar não apenas uma potente divisão intra-regional do trabalho no âmbito da economia paulista, como também imporá uma incipiente, porém crescente, divisão inter-regional do trabalho na economia brasileira.

Tal processo de extroversão se ampliará definitivamente à medida que a resolução da contradição café-indústria é superada pelo processo de industrialização.

À medida que eclodia e se generalizava a mercantilização interna do país, tornava-se cada vez mais patente a inadequação do sistema de transportes. Era necessário que as mercadorias circulassem com maior desenvoltura, mas a intensificação dessa mobilidade exigia que se procedesse a um esforço de redução dos custos de transporte, que se aumentasse a rapidez e a regularidade das entregas e que a capacidade de transporte se avolumasse. Com o advento das estradas de ferro, o crescimento econômico poderia “interiorizar-se”, afastando-se mais e mais do litoral e dos portos do Rio e de Santos. Dessa maneira, a ferrovia contribuiu para estender a fronteira agrícola, criando e ligando, com seu traçado, pontos de produção agropecuária. A ferrovia concorria, também, para a centralização mercantil em pontos discretos do espaço. Ao passar “preferencialmente” pelas grandes propriedades e pelas localidades onde estavam instalados os maiores comerciantes, exercia sobre estes pressão para que se tornassem pólos mercantis. O movimento de propagação a partir desses focos e a concomitante repercussão sobre as outras órbitas (não-mercantis) foram bastante lentos, embora significativos e contínuos. A construção de ferrovias faz parte da própria gênese do processo de constituição do mercado nacional, permitindo a absorção das mercadorias mais elaboradas que vinham dos núcleos urbanos mais avançados e viabilizando o escoamento dos bens agropecuários das outras regiões. A melhoria das condições do traslado das mercadorias induz à maior especialização produtiva de diversas áreas geográficas, possibilitando uma crescente complementaridade entre suas estruturas produtivas. Assim, o papel do aperfeiçoamento das comunicações entre diferentes áreas vai desenhando uma divisão inter-regional do trabalho. Estrutura-se um mercado fundiário. A valorização das terras onde se assentavam os trilhos e a possibilidade de romper a rotina autárquica, predominante na maioria das fazendas, são apenas dois aspectos das múltiplas transformações operadas pelas vias férreas.

A extensão da rede ferroviária no período 1880-1930 foi notável. Na primeira década se acrescentaram 2,6 mil km; 6,6 mil na segunda; 8,7 mil na terceira, chegando-se em 1910 a contar com 21,3 mil km. Em 1930 alcançaria 32.478 km a malha de ferrovias no Brasil.

Também o avanço do suporte infra-estrutural de energia foi acelerado no período. As demandas dos setores produtivos e por serviços de utilidade pública crescem de forma sustentada, a partir do século XX. Outras fontes energéticas, como o carvão, paulatinamente vão perdendo espaço, dado o uso de geradores hidráulicos. Serviços de iluminação pública surgem nas principais cidades.

Entretanto, a expansão das redes de comunicação (telégrafo e depois telefone), estradas de ferro e energia elétrica conformavam verdadeiras “ilhas de infra-estrutura” dentro do continental território brasileiro. Como exemplos, mesmo para um período bem posterior — 1935 —, em que avançava celeremente a integração do mercado nacional, a rede ferroviária era uma clara expressão dos profundos desníveis regionais do Brasil. Dos 28.613 km de estradas de ferro existentes no Brasil em 1935, Minas Gerais detinha 7.522 km, São Paulo, 6.294 km, Rio Grande do Sul, 3.024 km e Rio de Janeiro, 2.553 km. Ou seja, apenas quatro estados concentravam perto de 70% da malha. Também a construção de usinas elétricas avançava em todas as unidades da federação, embora de forma bastante desigual. Em 1930, das 1.211 usinas já implantadas — 708 eram hidrelétricas, 492 térmicas e 11 mistas —, 68% estavam localizadas em cinco estados: MG (319); SP (166); RS (159); PE (99) e RJ (86) (Motoyama, 1994).

**Potência elétrica instalada no Brasil**

ANO	POTÊNCIA (C.V.)
1890	10.350
1900	17.441
1905	60.778
1910	203.901
1920	475.652
1930	778.802

Fonte: Ferraz F<sup>o</sup> (1981)

Da mesma forma, malgrado o marcante avanço geográfico dessas redes de comunicações, transporte e energia, sua extensão não seguia qualquer “racionalidade estratégica”, direcionando-se ao sabor da rentabilidade privada, de disputas políticas e do poder local. A pulverização de esforços e inversões gerou diversas *sub-redes regionais de infra-estrutura*, sem coerência e coordenação nacionais. Era preciso romper a carência de capital social básico para que se possibilitasse à periferia absorver padrões mais avançados de produção e de circulação de mercadorias por meio de mercadorias. Entretanto, a passagem dos fluxos uniformizados/exogeneizados para os *fluxos diversificados/endogeneizados, que conformam um mercado nacional*, ainda teria que enfrentar inúmeros obstáculos. A direção geográfica do capital social articula-se com a densidade econômica e com o potencial produtivo de cada ponto no espaço e deve ser congruente com as hierarquias de centros urbanos e das *sub-redes regionais de cidades*.

Cano (1981) nos dá o *sentido*<sup>19</sup> maior da formação e integração do mercado nacional desde a consolidação da economia cafeeira (1850) até a “crise de 1929”. Será durante a década de 1920 que a periferia nacional, além da vinculação específica com o mercado externo de sua respectiva pauta produtiva, necessitará “funcionar como uma economia complementar ao ‘pólo’”.

Na década de 1920, estão amadurecendo as pré-condições para a ruptura do padrão de acumulação do capital: circulação mais ampliada de mercadorias, diversificação produtiva, *complexidade social, com o surgimento de novas frações de classe, de um “novo urbano”* etc. Conjunção de fatores que irão balançar e solapar os fundamentos da vida material das diversas regiões, mudando suas fisionomias internas. Ampliam-se e diversificam-se as funções urbanas, com a aceleração da divisão do trabalho. Transformações de uma “década de transição” que foram magistralmente examinadas por Sérgio Buarque de Holanda (1936, p. 105), que enfatiza o papel da urbanização minando as tradições: “No Brasil, onde imperou, desde tempos remotos, o tipo primitivo da família patriarcal, o desenvolvimento da urbanização ia acarretar um desequilíbrio social, cujos efeitos permanecem vivos ainda hoje”.

19 Tomado aqui conforme Caio Prado Jr., para expressar a forma de se apreender “na sua evolução, no conjunto dos fatos e acontecimentos essenciais”, como o processo “se forma de uma linha mestra e ininterrupta de acontecimentos que se sucedem em ordem rigorosa, e dirigida sempre numa determinada orientação” (1942, p. 19).

As densidades econômica e demográfica apresentavam especificidades e marcantes assimetrias regionais. Espacialmente, tinha-se na década de 1920 uma situação bastante peculiar de preservação de 56% da população nas regiões que tinham convivido com os processos de expansão econômica até meados do século anterior. Assim, Nordeste e Minas Gerais constituíram verdadeiras reservas de massas populacionais, em um momento em que São Paulo detinha apenas 15% da população nacional. Em termos de produção industrial, assistia-se a um processo inverso: São Paulo detinha 32%, enquanto Minas e o Nordeste detinham apenas 22%. O núcleo dinâmico da cidade de São Paulo experimentou taxas altíssimas de crescimento. Detinha, em 1890, apenas 60 mil habitantes. Em 1900, enquanto o Rio de Janeiro possuía 800 mil, a capital paulista possuía 240 mil. Chegou a 1920 já com 580 mil habitantes e, em 1934, concentrava um contingente de 1 milhão de habitantes. Em 1920 o Brasil tinha 74 cidades, onde moravam mais de 4 milhões de pessoas, enquanto mais de 30 milhões “encontravam-se dispersos por um amplo território e boa parte achava-se congelada em estruturas relativamente atrasadas e de baixa produtividade” (Faria, 1976, p. 98).

Brasil – 1920 – Cidades de 20 mil habitantes ou mais, por classe de tamanho	
classe (em mil habitantes)	número de cidades
20-50	60
50-100	08
100-500	04
500-2.000	02

Fonte: Faria (1976)

No período anterior à integração — que se consolidará apenas a partir da “crise de 1929”<sup>20</sup> — só muito precariamente eram colocadas em contato as estruturas produtivas e mercantis de cada espaço regional. Não estava posta a questão do enfrentamento entre as diversas “unidades de propriedade de riqueza” (capitais) localizadas nos diversos pontos do continental espaço regionalizado brasileiro. Diversos e potentes obstáculos

20 Quando o mercado nacional se torna “cativo”, podendo ser capturado pela produção da indústria nacional (Cano, 1981).



se antepunham ao avanço da concorrência intercapitais locais/regionais. Era preciso romper o arquipélago nacional.

As transformações de qualidade diversa operadas na dinâmica do capitalismo no Brasil, a partir do complexo cafeeiro, colocavam nova dinâmica na forma que toma a divisão social do trabalho.

Apesar de as inúmeras regiões guardarem suas especificidades e suas diversidades econômicas e sociais (que encontram grau “quase espontâneo” de reprodução simples, muitas vezes “vegetativa”, restrita, mas constante), nenhuma região periférica gozaria mais das possibilidades da plena autonomia para autodeterminar o conjunto de suas relações de produção e o desenvolvimento de suas forças produtivas.

A economia nuclear da acumulação de capital no país expande os circuitos de sua reprodução ampliada, partindo para a conquista de mercados consumidores e de produção e colocando à disposição do mercado nacional novos e variados valores de uso. Conquista a multiplicação de mercados para colocação de suas mercadorias, ganhando escala de produção e reduzindo custos. *Em suma, logra dar coerência mercantil ao conjunto de atividades produtivas no espaço nacional, criando potência para, a partir da integração do mercado, acionar e modelar as economias periféricas, permitindo redefinir, sob seu domínio, posições hierárquicas no contexto geral da economia brasileira.*

Estabelece-se a normalidade das trocas e sua universalização no território nacional, por sobre as antigas “economias regionais”. Segundo Emilio Sereni (1966, p. 33),

o Mercado Nacional Capitalista se nos apresenta como a madura *individualidade* econômica de uma Nação capitalista, que pode realizar-se plenamente apenas quando o momento da *universalidade* do mercado não é já momento de uma casual multiplicidade, ou talvez *freqüência*, de intercâmbios não equivalentes em mercados locais ou em tráfegos longínquos, senão de uma *efetiva universalidade*, que comporta, não só uma causalidade, ou talvez uma relativa freqüência, senão uma normalidade de intercâmbios, e portanto a passagem ao intercâmbio *equivalente* como forma decisiva dos intercâmbios mercantis (grifo nosso).

Segundo ele, seria necessário pesquisar o grau de desenvolvimento mercantil e o *grau de conexão orgânica entre os diversos mercados locais*

e regionais. É o que veremos a seguir, quando no Brasil os intercâmbios internos se tornam hegemônicos e ganham organicidade através da articulação comercial entre as diversas regiões, sob o comando da economia paulista.

### 3.4 A COERÊNCIA IMPOSTA PELA LÓGICA DO CAPITAL MERCANTIL (1930-1955): O MOVIMENTO DURANTE A INDUSTRIALIZAÇÃO “RESTRINGIDA” E A INTEGRAÇÃO VIA COMÉRCIO DE MERCADORIAS

Procuro a seguir examinar as principais transformações urbano-regionais ocorridas no processo de integração do mercado nacional no momento comandado pelo comércio inter-regional de mercadorias.

Conforme apontado no capítulo anterior, a natureza da integração, do processo de construção e soldagem de mercados e de *geração de complementaridades mercantis inter-regionais* não tem caráter natural, posto que é um *exercício de imposição de influência e comando complexos e contraditórios sobre as regiões aderentes*. É como se fosse uma espécie de “fagocitose”, exercida pelo capital mercantil com potência superior, que envolve os mercados localizados, englobando-os antes de os “engolir” (se e quando for de seu interesse). Conforme analisa Cano (1975, p. 218),

as próprias forças de acumulação exercerão pressões intensas no sentido de um alargamento do mercado, exportando parte apreciável de sua produção para os mercados das demais regiões e, o que dá no mesmo, instalando novas plantas de complementação “planejada” não para o mercado regional ou local mas sim com dimensões multirregionais ou nacionais.

Vimos na seção anterior que, na experiência específica do Brasil, a economia de São Paulo, alicerçada em privilegiadas relações capitalistas de produção, em relação ao resto do país, pode alavancar sua economia, diversificando-a e dinamizando-a à frente das demais, ampliando seu mercado interno e arvorando-se à conquista e ao domínio dos até então mercados “regionalizados”.<sup>21</sup> Há uma clara sobredeterminação da

21 Chega um momento em que a capacidade de acumulação da economia paulista “reclama” o alargamento do mercado; essa “contradição só pode ser resolvida por um processo de conquista de mercados exteriores. Tais mercados, obviamente, estariam representados pelas demais

economia de São Paulo sobre as outras regiões, “imprimindo-lhes, em grande medida, uma relação comercial de ‘centro–periferia’” (Cano, 1975, p. 15). Assim, a capacidade de expansão e extroversão da economia paulista, buscando espaços de valorização renovados para seu imenso potencial de acumulação de capital, unificou o mercado nacional.

Consolidado o processo de formação e integração do mercado nacional, as economias regionais periféricas foram impedidas de levar à frente qualquer projeto de replicar a trajetória da economia paulista. Restava integrar-se complementarmente à economia do pólo dinâmico da acumulação, submetendo-se e enquadrando-se à hierarquia comandada por aquele centro do processo de decisões atinentes ao processo de acumulação de capital que ditaria o ritmo e a natureza da incorporação de cada região no *ranking* nacional, vetando o que não fosse aquela “articulação possível” em cada momento, e, eventualmente, gerando efeitos de destruição naquelas regiões que ousassem enfrentar os requerimentos fixados pelo núcleo da acumulação de capital do país.

Esse processo de entrelaçamento de mercados dispersos e sua consistência e direcionamento teve sua natureza desvendada por Braudel, quando ele discute a *coerência imposta* a partir do “espaço hegemônico” e dinamizador do processo de integração dos mercados internos. Quando se acelera o processo integrativo, acirra-se a concorrência inter-regional, e os mercados, dominados em sua maioria por capitais mercantis locais, passam a se expor à pluralidade das formas superiores de capitais forâneos. Na esteira da incorporação, promovida pelo “desenvolvimento para dentro” do país, multiplicam-se as interdependências e as complementaridades regionais.

Cabe destacar que as unidades produtivas paulistas foram consolidando porte adequado para operar em escala nacional, enquanto os capitais periféricos possuíam escala proporcional a seus restritos mercados localizados. Em tal contexto, a acumulação capitalista ampliada se processou com grande concentração espacial. Maximova (1974, p. 395) nos diz que a integração capitalista se assenta em bases objetivas, isto é, nas exigências das forças produtivas, e “alarga as capacidades dos mercados, modifica a estrutura econômica geral e setorial e tende a aproximar e adaptar

regiões e sua conquista seria acelerada à medida que o processo de formação do mercado nacional pudesse ser implementado por melhores meios de comunicação e de transporte” (Cano, 1975, p. 218).

mutuamente suas economias”. Ou, como afirmou Ignácio Rangel em seu perspicaz artigo de 1968, “o problema da integração das economias regionais [processa-se...] no sentido de incorporá-las mais estreitamente a um *esquema único de divisão nacional do trabalho*”. Dessa forma, insere-as num processo de recondicionamento, forçando-as à convergência e à acomodação das estruturas produtivas regionais.

Após 1930, o avanço produtivo periférico passaria a ter natureza *condicionada*. Deveria buscar complementação, “passando a se submeter a um duplo condicionamento, do exterior e da economia paulista [...] impedindo um processo mais aberto de desenvolvimento”. Segundo Cano (1975, p. 256), a “periferia” não lograria mais ativar suas potências autônomas, ou seja, “aquelas inerentes à sua própria força endógena — para romper com esse quadro”. A partir daí as estruturas produtivas localizadas fora de São Paulo passariam a ser *acionadas* pelas decisões desse centro. Ou seja, as economias periféricas eram *reflexas*, com crescentes vínculos de subordinação, em relação ao núcleo da acumulação, perdendo endogeneia e sendo impossibilitadas de engendrar um processo autônomo de industrialização.

Até a recuperação da “crise de 1929”, persistiam inúmeros e potentes bloqueios ao estabelecimento de laços de complementaridade entre as economias regionais:

No plano político, inexistiam frações *nacionais* da classe dominante, que representassem os principais setores da economia; tais frações eram *regionais* e, não raro, representavam múltiplos interesses, às vezes conflitantes entre si. No plano econômico, o quadro não era distinto. Salvo as pequenas “linhas” de integração preexistentes entre algumas regiões do país, este era mais uma “soma” de regiões econômicas distintas (Cano, 1981, p. 176).

Se, por um lado, os capitais mercantis regionais não tinham força para empreender um processo vigoroso de diversificação de atividades e avançar na órbita produtiva, por outro, como sempre, na história nacional, as “oligarquias regionais contrabalançaram a sua decadência econômica ‘cíclica’ com um maior peso político relativo junto ao governo central” (Tavares, 1999, p. 456). Os capitais mercantis hegemônicos na periferia não se dispuseram a empreender sua metamorfose em capital

industrial.<sup>22</sup> Ao contrário, criaram garantias e salvaguardas de alta lucratividade em órbitas não industriais.<sup>23</sup> Essa equação econômica será sustentada politicamente por poderosas forças de controle, cristalizando uma potente inércia política ultraconservadora e de mandonismo local que irá lotear seus espaços de valorização nos diversos recortes territoriais; de controle de parcelas importantes do aparelho de Estado e de representação política nos três níveis de poder.

A articulação comercial promovida nesse período de integração do mercado nacional via comércio de mercadorias (1930-1955) engendra e requer a complexificação das relações campo-cidade. Entretanto, o capitalismo brasileiro não logrou a necessária exacerbação das contradições entre o campo e a cidade. Desde cedo, o urbano constituiu espaço privilegiado para as forças patrimonialistas e mercantis e o rural se consolidou como espaço da itinerância dos capitais fundiários e agrários. Havia pouco lugar para conflitos entre esses espaços, posto que ambos conheceram amplas possibilidades de fuga para frente e de apropriação de ganhos fáceis e rentáveis.

Essa natureza extensiva e lasciva da valorização dos diversos capitais foi captada por Furtado e Caio Prado Jr. Este último afirma:

Não havia motivos comercialmente ponderáveis para aumentar as despesas de inversão e custeio, mesmo quando isso era realizável, o que nem sempre e mesmo em geral não foi o caso, quando os processos utilizados ofereciam margem de lucro comercialmente compensadora, e o prejuízo com o desgaste dos recursos naturais era facilmente amortizado. Enquanto sobravam terras virgens disponíveis, era preferível, do ponto de vista do "negócio" [...] ir sucessivamente esgotando novas e sempre mais terras com um tipo extensivo de cultura, a explorar intensivamente a mesma terra com vista à perpetuação de sua utilização" (Prado Jr., 1960, p. 28).

- 22 Conforme Tavares (1999, p. 453), esses capitais preservam seu "caráter rentista e patrimonialista que a expansão mercantil agrária e mais tarde urbano-industrial mantém como característica fundamental da nossa burguesia nacional".
- 23 Cano (1997, p. 248) assevera que "o empresariado industrial da época tinha muito mais um caráter econômico mercantil do que industrial propriamente dito. Com o passar dos anos, a indústria leve amadureceu e a introdução de ramos mais complexos implicava aumento e diversificação de interesses especificamente industriais que, cada vez mais, colidiam com o caráter liberal do comércio em geral".

A busca e o abandono de terras virgens foi uma constante em nosso processo de apropriação territorial, tendo algumas determinações específicas em diferentes momentos de nossa história. Furtado destacou o caráter predatório desse movimento e sua funcionalidade para a reprodução, sem maiores conflitos, das estruturas sociais do atraso econômico e do conservadorismo político.

A apropriação contínua de porções territoriais em (re)estruturação nas áreas das frentes de expansão permitia ganhos extraordinários, apesar dos baixos rendimentos físicos da terra em seu eterno deslocamento de fronteira.<sup>24</sup>

Do momento de “desenvolvimento para fora” para o de consolidação da complementaridade inter-regional interna ao espaço nacional de acumulação, haveriam de transcorrer processos conflitivos de longa duração e de enfrentar diversos obstáculos, a fim de romper as “barreiras à livre movimentação econômica entre as regiões” (Cano, 1981, p. 177). Seria necessário avançar e modernizar estruturas viárias, sistemas de comercialização, suspender impostos interestaduais etc. Tudo isso foi possibilitado por ampla e sistemática ação estatal de alcance nacional.<sup>25</sup>

É preciso relembra os entraves que o legado histórico perverso (estrutura concentrada de propriedade e de renda, débeis relações capitalistas de produção etc.) colocava às suas diversas regiões, sobretudo às periféricas, impedindo a formação “mais natural” de espaços de produção manufatureira “regionalizados”. Por isso, o país tinha pouco mais do que alguns eixos, “ilhas” ou “linhas” de integração. Mesmo a necessária generalização dos intercâmbios entre espaços regionais, com circulação mais ampliada de mercadorias, próprias desse momento de articulação comercial, isto é, sem mudanças mais profundas nas bases produtivas e nos processos de produção desses espaços, encontrou inúmeros empecilhos estruturais.

24 “A dilatação da fronteira agrícola reproduzia o padrão de concentração da propriedade, da renda e do poder, a ‘oferta elástica’ de mão-de-obra, nesse caso excluída não só de propriedade, mas também de posse, mantendo a estrutura das relações sociais predominantes: patrimonialismo, submissão e marginalidade social” (Cano, 2002, p. 119).

25 Segundo Ignácio Rangel (2000, p. 184), “a compartimentação do mercado nacional resultava de instituições que tentavam cristalizá-la e, conseqüentemente, a unificação do mesmo mercado teria que importar em mudanças institucionais que impedissem essa cristalização, *pari passu* com medidas econômicas com o mesmo endereço”.

Na etapa inicial da industrialização, só se poderia imaginar desconcentração com uma efetiva distribuição de renda e de terra, de tal forma a ampliar novos mercados consumidores, como em parte ocorreu na economia norte-americana, que incorporou significativas quantidades de imigrantes em quase todo o território. No Brasil ocorreu exatamente o contrário: não se fez nenhuma reforma agrária e o acesso à terra encontrava-se bloqueado, mesmo com a fronteira agrícola absorvendo contingentes expressivos de mão-de-obra. A escravidão tardia e, mais tarde, o perfil extremamente concentrado da distribuição de rendas e salários, com enorme quantidade de população em miseráveis condições de vida, cerceavam a expansão industrial. Em função disso, *o desenvolvimento destes mercados ficava restringido a algumas áreas* e o restante do território nacional integrava-se, apenas parcialmente, aos circuitos mercantis que se formavam nas regiões mais atrasadas e mais pobres do país; *praticamente obstaculizava-se a expansão industrial regionalizada* (Negri, 1994, p. 135, grifo nosso).

A constituição de um espaço nacional estruturado envolvia acirrar a concorrência inter-regiões. Alguns segmentos produtivos só podiam instalar-se em espaços que detivessem certo porte e bases materiais não muito estreitas. Os enfrentamentos se davam preferencialmente não na esfera produtiva propriamente dita, mas estavam *circunscritos mais ao âmbito do processo de circulação do capital do que ao do processo de produção*. Esse processo soldava mercados regionais, alimentando a acumulação mercantil dos espaços em que vigorassem relações sociais de produção superiores, porém realizando uma integração que não representava um processo de criação de riqueza nova e de capacidade produtiva adicional, como o será na integração do período pós-1955.

Inserir-se nesse jogo de complementaridades mercantis inter-regionais, ingressando na competição intercapitalista nacionalizada, representava oportunidades, mas também fortes ameaças. O processo integrativo gera impulsos de natureza contraditória, podendo gerar efeitos de estímulo, de inibição ou bloqueio, e mesmo de destruição (Cano, 1981). Embora no caso brasileiro os efeitos estimuladores sobre as bases econômicas periféricas pareçam ter prevalecido, uma espécie de “círculo vicioso” poderia ampliar o fosso entre o centro e a periferia, dadas as condições diferenciais de reprodução dos diversos capitais, podendo aprisionar ainda mais essas regiões ao jugo do capital mercantil, pois

como as margens de lucro na periferia tendem a ser baixas, suas empresas não renovam equipamentos e instalações, com o que perdem competitividade e baixam ainda mais aquelas margens. Em decorrência, os capitais “sobrantes” podem mudar para compartimentos mais modernos — quando têm “fôlego” suficiente, *dentro da própria região*, ou se dirigem para fora, em busca da especulação ou de aplicações imobiliárias (Cano, 1981, p. 186).

A análise da dimensão espacial do capitalismo no Brasil deve avançar no estudo das *específicas condições de operação das economias periféricas, com distintas capacidades de diferenciar suas bases produtivas*, sujeitas aos ditames das formas de capital que estivessem operando em escala supra-regional, a partir da economia paulista. Muito ainda deve ser pesquisado para se realizar um balanço histórico, em cada unidade da federação, dos efeitos de estímulo, inibição/bloqueio e destruição sobre suas respectivas estruturas produtivas, ao longo do período 1930-1970.

Apesar do papel estabilizador (Furtado, 1959) que o “crescimento voltado para dentro” possibilita, com a relativa internalização do ciclo econômico no espaço nacional, a imposição de coerência ao mercado interno nacional não ocorria sem tensões. Malgrado o novo arco de alianças, as novas formas de regulação econômica e os compromissos sociais articulados, as frações dos capitais e as forças políticas eram extremamente desiguais, dando forma e conteúdo a uma ação estatal extremamente contraditória e abrangente, que se beneficia do tamanho do território e da já complexa economia, a fim de sancionar a “fuga para frente”, inclusive em sua expressão territorial.

O reiterado crescimento *hacia adentro* era paradoxal, no sentido de que era “fácil” (facultado “espontaneamente” pelo tamanho dos mercados) e bloqueado, complexo e contraditório, ao mesmo tempo. Por um lado,

a expansão das fronteiras econômicas, periodicamente fechadas e reabertas, pelos negócios da produção e exportação do *agribusiness* e da exploração de recursos naturais, mantém-se ao longo de toda a história econômica brasileira. Assim, a ocupação capitalista de várias regiões do país amplia a dimensão “nacional” da acumulação de capital (Tavares, 1999, p. 456).

Entretanto, essa ocupação se deu de forma desigual e combinada, no sentido de ter sua natureza determinada por



diferentes partes que encontram-se em graus distintos de evolução, cada uma das quais contendo profundas contradições internas. [...] O capitalismo apenas gradualmente domina a desigualdade que herdou, torna-a evidente e a modifica empregando seus próprios métodos e marchando em seus próprios caminhos. [...] Somente a combinação destas duas tendências fundamentais, centrípeta e centrífuga, nivelção e desigualdade, ambas conseqüências da natureza do capitalismo, nos explica o vivo entrelaçamento do processo histórico (Trotsky, 1930, p. 25).

Ignácio Rangel (2000, pp. 181-84) nos ensina que

ao mesmo tempo que pugnava — com o apoio das massas progressistas do povo — pela consolidação das barreiras externas, delimitadoras do espaço econômico no qual se desenvolveria o capitalismo industrial brasileiro, a burguesia industrial pugnava pela supressão gradual das barreiras internas, que compartimentavam o mercado nacional de fatores e de produtos [dirigindo suas forças política e econômica] contra o complexo de interesses pré-capitalistas que tendia a dividir o mercado nacional numa constelação de mercados regionais [...].

Assim, “a unificação do mercado interno, ao soldar, num único mercado nacional, a constelação de mercados regionais e estaduais, *ampliava a escala* dos possíveis projetos substituidores de importações”.

A periferia abrirá seus mercados regionais, estabelecendo uma expressiva vinculação mercantil com o pólo. A Guanabara “modernizou” e diversificou sua especialização em serviços comerciais e financeiros. Minas Gerais ampliou sua articulação com o pólo e especializou-se na oferta de bens intermediários. As frentes avançadas do “capitalismo paulista”, algumas frações territoriais de Minas, Paraná, Goiás e Mato Grosso (do Sul), se ataram decididamente a São Paulo. Promoveu-se a colonização do Paraná entre 1930 e 1950. Assim, essas economias “adjacentes” a São Paulo sofreram os impactos mais imediatos do avanço da infra-estrutura de transportes e comunicações e da força da conexão efetiva, mais direta, do intercâmbio reiterado de mercadorias.

Um continental *hinterland* — o Centro-Oeste, a região Norte e o interior nordestino — se encontrava bastante “dessintonizado” dessa expansão. Cabe destaque, nesse momento, às preocupações com a “Marcha para

o Oeste” do governo Vargas,<sup>26</sup> que posicionaram importantes questões acerca da necessária incorporação daquela vasta área. Impregnada de uma série de objetivos econômicos e estratégicos, no âmbito do discurso oficial, essa questão estava posta, sobretudo durante o Estado Novo, como necessidade de integração nacional e de deslocamento da fronteira. Vargas (s.d., p. 284) afirmava que “o verdadeiro sentido da brasilidade é o rumo ao Oeste [...] a fim de suprimirmos os vácuos demográficos do nosso território e fazermos com que as fronteiras econômicas coincidam com as fronteiras políticas”.

A ocupação de áreas distantes e a expansão interiorizada foram marcas também desse período de articulação comercial inter-regional, embora as economias urbanas das diversas regiões ainda estivessem bloqueadas pela estreiteza e os limites do padrão de acumulação então vigente. De acordo com o Censo de 1950, das 1.890 cidades brasileiras, apenas 11 tinham mais de 100 mil habitantes. Se caracterizarmos como urbanos os municípios com mais de 20 mil habitantes, então teríamos apenas 96 núcleos no país naquele momento. O empreendimento urbano requeria recursos de monta para melhor aparelhar as cidades mais bem posicionadas na rede urbana, preparando-as para os desafios que o processo de avanço da industrialização colocava para todo o país.

Cardozo (2003) discute o movimento de descentralização do sistema tributário no período 1946-1963, em que estados e municípios gozaram de maior poder para manipular alíquotas, manter orçamentos deficitários e se endividar. Por outro lado, o nível federal manteve seu poder de coordenação, amparado pela reestruturação do sistema de moeda e crédito, pela criação de bancos de fomento e políticas de desenvolvimento regional, sempre concedendo e retirando poder, num equilíbrio delicado imposto pelo jogo federativo.

A presença ativa do Estado, operando através do amplo conjunto de instituições criadas pelos governos Vargas,<sup>27</sup> malgrado a instabilidade de

26 Vargas (s.d.), ainda durante seu primeiro governo, afirmava: “O problema da ocupação econômica do nosso território é um postulado da própria criação do Estado Nacional. Estamos fazendo a estruturação dos núcleos básicos do nosso crescimento, não apenas da faixa marítima, mas abrangendo a totalidade do país. E essa obra, que há de ser o maior título de glória da geração atual, porque significa unir e entrelaçar as forças vivas da Nação, retomou o sentido dos paralelos e retomou o lema bandeirante da marcha para o Oeste”.

27 Getúlio Vargas disse, em 1938, que “a grande tarefa do momento é a mobilização dos capitais nacionais para que tomem um caráter dinâmico na conquista das regiões atrasadas [...] ampliar

suas forças políticas de sustentação e a fraqueza congênita da monopolização dos capitais nacionais, logrou a arbitragem sistemática das normas e do dinheiro e a articulação de decisões públicas e privadas de inversão que promoveram avanços significativos no aparelho produtivo nacional, bem como em seu suporte infra-estrutural. Nesse contexto, logrou-se dar unidade e consolidar um sistema econômico nacional, desenhando a escala supra-regional coerente, contando com a consistência do vínculo nacional unitário, determinado pela lógica do capital mercantil.

Assim, nesse período da integração do mercado nacional, as conveniências mais imediatas da valorização do capital de comércio de mercadorias se impõem. Nesse momento de articulação mercantil dos mercados, afirmam-se novos fluxos, pautas e circuitos (em intensidade e natureza) de comércio inter-regional que acabam pondo em xeque o anterior padrão de transporte e comunicações do país. A rede de infra-estrutura herdada do período anterior se mostrava incompatível com uma economia que diversificava rapidamente sua produção. Era obstáculo a um maior intercâmbio de mercadorias entre as diversas economias regionais.

A carência de meios de transporte que integrassem as regiões constituía natural barreira à competição inter-regional. Essas maiores distâncias — principalmente para as localidades mais interiorizadas — e os maiores custos de transporte permitiram a instalação e o funcionamento de grande número de indústrias servindo a mercados mais regionalizados. [...] Essa produção periférica ficaria momentaneamente a salvo, desde que o "mercado desse para todos", ou seja, desde que a indústria sediada no pólo não estivesse funcionando com grande capacidade ociosa e que, por várias razões, não estivesse ampliando fortemente sua capacidade produtiva (Cano, 1981, p. 184).

O desenvolvimento de uma infra-estrutura mais adequada, ao longo desse período de "industrialização restringida", veio trazer um novo poder vinculador inter-regional. Desde o final da década de 1920 vinham aumentando as preocupações com as rodovias. Jardineiras e carros de passeio crescem em seu trânsito. Apesar disso, as condições das estradas

essas fronteiras econômicas e integrar um sistema coerente em que a circulação de riquezas se faça livre e rapidamente [...] que aniquilarão as forças desintegradoras da nacionalidade" (apud Fiori, 1995, p. 62).

eram precárias: apenas 0,5% tinham pavimentação, por exemplo, em 1942. Tinham, naquele momento, estado de conservação deplorável, entregues em sua maioria às administrações municipais e estaduais. Quanto às redes de comunicação, avançaram um pouco, embora contando com serviços de telégrafo e telefone em áreas restritas do país e dispondo de baixa qualidade técnica e operacional (Brandão, 1996).

O aparelho de Estado vai ser redesenhado desde o primeiro governo de Getúlio Vargas, com a geração de uma institucionalidade com âmbito nacional de ação. As principais frações regionais da classe dominante perdem muito de seu poder de vocalização de interesses, com o Estado logrando minimamente “nacionalizar” várias “questões regionais”.

Em síntese, segundo Wilson Cano (1981), é fundamental a distinção da natureza e da dinâmica diferenciadas dos processos de integração do mercado nacional nos dois momentos aqui reproduzidos:

– do período de recuperação da “crise de 1929” à segunda metade da década de 1950, a industrialização se encontrava restringida, e a articulação inter-regional, a conquista e o alargamento dos mercados se processaram através do comércio de mercadorias (integração através de uma potente articulação mercantil entre as regiões, ou seja, “via dominação do mercado de mercadorias”);

– do período de 1956-1962 em diante, sob as determinações da industrialização pesada, a integração do mercado nacional se processou “via acumulação de capital”, em um contexto em que “estabeleceram-se os determinantes da acumulação à escala nacional” e se procedeu ao transplante do capital produtivo, entre as regiões, na direção da periferia (promovendo a integração produtiva), transformando totalmente o “padrão de dominação do mercado nacional” e as relações centro-periferia no país.

Em um contexto de modernização conservadora e de taxas milagrosas de crescimento, embora com alta concentração geográfica no Centro-Sul, pode-se proceder a uma exitosa “fuga para frente”, sancionando os interesses representativos do atraso estrutural, a partir do alargamento e da integração de um mercado interno complexo, típico de um país de dimensões continentais, agora sob o domínio do capital industrial.

### 3.5 A COERÊNCIA IMPOSTA PELA LÓGICA DO CAPITAL INDUSTRIAL (1956-1970): O MOVIMENTO DURANTE A INDUSTRIALIZAÇÃO “PESADA” E A INTEGRAÇÃO VIA ACUMULAÇÃO DE CAPITAL

A partir da segunda metade dos anos 50, o país viveria profundas transformações econômicas, culturais, sociais, políticas etc., todas submetidas ao caráter da modernização conservadora que conduziu tais mudanças estruturais. A modernização com tal natureza agudizaria ainda mais os elementos históricos de heterogeneidade estrutural (produtiva, social e espacial) que vêm sendo apontados neste livro. A Revolução de 1964 representaria a vitória “definitiva” diante da potencial via alternativa, democrática e com inclusão social que avançava no país.

A industrialização avançou, arrastando e acicatando o conjunto das atividades econômicas terciárias, agropecuárias, de suporte infra-estrutural etc. Transformações materiais abrangentes se processaram, porém nunca foram acompanhadas de maior acessibilidade, por parte da maioria da população, à propriedade, à terra rural ou urbana, à educação e saúde de qualidade, à moradia, aos serviços urbanos, à inserção formal no mercado de trabalho, à renda com permanência e segurança, ou seja, *sem direitos à economia urbana moderna* etc. Contudo, avançou-se na construção de um *espaço nacional*, erigido sob novo padrão de acumulação, por meio do aprofundamento de mecanismos de políticas públicas protetores e controladores da reprodução ampliada de diversas facções burguesas, consolidando uma capacidade de dar coerência à valorização de uma ampla frente de capitais — bastante assimétricos, segundo os cortes setoriais, regionais, de porte etc. —, agora *integrados produtivamente*.

Desde a implementação do Plano de Metas da gestão de Juscelino Kubitschek (1956-1960), promoveu-se uma verdadeira revolucionarização do aparelho produtivo (inclusive de seu suporte infra-estrutural), sob o comando do departamento de bens de produção, e coadjuvada pela implantação do segmento de bens de consumo duráveis (fundamentalmente indústria automobilística). As transformações do novo momento do processo de urbanização foram profundas. As relações inter-regionais e interurbanas se estreitaram.<sup>28</sup>

28 Como ilustração dessa nova força articulativa, cabe ressaltar que, em apenas seis anos (1955-1961), a extensão da malha rodoviária pavimentada, federal e estadual, saltou de 3.133 km para 14.133 km.

Os requisitos financeiros para deslanchar um ciclópeo bloco de investimentos eram colossais e teriam que contar com o aporte do capital estrangeiro, em uma ambiência internacional favorável, marcada pela reação oligopólica ao desafio americano. Os oligopólios que para cá se dirigiram já se implantaram com ponderável capacidade ociosa planejada, “com vistas tanto à expansão do mercado paulista quanto à completa conquista do mercado nacional” (Cano, 1981, p. 80).

A “construção dos estágios superiores da pirâmide industrial verticalmente integrada”, a enorme mutação tecnológica empreendida e a magnitude da capacidade produtiva instalada (abruptamente) geram um abalo potente — graças à materialização simultânea de vários projetos de grande porte —, principalmente nas indústrias de material de transporte, material elétrico e metal-mecânico que possibilitaram ondas inovativas primárias e efeitos para trás e para frente que se disseminam pelos elos mais dinâmicos da malha industrial e invadem, de forma seletiva, os aparelhos produtivos regionais e os principais nós da rede urbana brasileira. A correlação de forças postas naquele momento logrou driblar obstáculos para a consecução da gigantesca tarefa posta. A ideologia “desenvolvimentista”, a colagem da economia brasileira ao movimento internacional de capitais, a cooptação populista, enfim o êxito na mudança do padrão de acumulação, auxiliaram a enublar as contradições inerentes à industrialização pesada em condições de subdesenvolvimento, ampliando a base social de apoio, legitimação e sustentação do governo.

Com o final do ciclo expansivo, o golpe militar, com orientação centralizadora, geopolítica, de planejamento autoritário e de segurança nacional veio implementar processo abrangente de reformas com o fito de avançar na modernização capitalista. Com elevadas taxas de crescimento, com a ocupação e o alargamento dos mercados interiores, todos os interesses postos encontraram e demarcaram seus espaços de valorização e reprodução. Evitavam-se pontos explícitos de coalizão, escamoteavam-se conflitos abertos.

Assim, a partir do início da década de 1960, sob a lógica da industrialização pesada, “estabeleceram-se os determinantes da acumulação de capital à escala nacional” e procedeu-se ao transplante do capital produtivo, entre as regiões, na direção da periferia (integração produtiva). Destacaram-se, nesse processo, as políticas para o Nordeste e o Norte, subsidiando pesadamente os investimentos que se dirigiram para aque-

las áreas. Com o avanço da industrialização pesada, a periferia nacional é “reinventada” para o capital do centro hegemônico, *transformando totalmente o “padrão de dominação do mercado nacional”*. Agora ele se processa via acumulação de capital. “O pólo conduz a forma e o ritmo da acumulação” (Cano, 1981). *Amplificam-se os fluxos de capital produtivo e as relações centro-periferia ganham novas natureza e dinâmica*. Frações de capital, com diferentes poderes de valorização, expansão econômico-geográfica e vocalização política se disseminaram e se defrontaram em todo o território nacional, orientadas, em sua maioria, pela sinalização direta ou indireta da ação pública, conformando uma economia urbana moderna, alterando profundamente os processos de trabalho e erigindo uma estrutura produtiva densa, integrada, complexa e diversificada, que se localiza em diferentes parcelas do espaço geográfico nacional.

Os problemas e contradições no funcionamento da economia eram resolvidos pragmaticamente quando com eles se se defrontasse. No que diz respeito à questão da desigualdade regional, esta ganhou espaço na agenda pública, em um momento em que a concentração produtiva se aprofundava: a participação relativa de São Paulo passa de 48,9%, em 1949, para 55,6%, em 1959, na produção industrial nacional, ampliando ainda mais a parcela da riqueza nacional reunida e absorvida pela economia da Grande São Paulo.

O espaço continental lograva multiplicar oportunidades lucrativas de negócios latentes, muitos altamente subsidiados pelo Estado. Desse modo, para avançar em tão extenso e profundo projeto de industrialização, percorreram-se as linhas de menor resistência, evitando-se tensões com flexibilidade. A ampla onda expansiva se encarregava de dissolver maiores fricções horizontais (intercapitalistas) e verticais (entre as classes sociais). As novas fronteiras abertas de valorização das diversas frações do capital eram amplas, mesmo para as regiões mais atrasadas. “Assim, o capital industrial majoritariamente originado do pólo [pôde] conviver ‘pacificamente’ na periferia nacional com o capital mercantil, pois havia ‘espaço’ institucionalmente chancelado pelo Estado e suficiente para ambos” (Cano 1981, p. 247). A criação de novos ramos produtivos, a diversificação social e geográfica do país de grande porte e a nova natureza da integração produtiva do mercado nacional (com alto saldo de efeitos de estímulo sobre a periferia) legitimavam as ações públicas.

Esse abrangente conjunto de transformações foi exigente de readequação nas bases urbana e rural, já historicamente dispersas e complexas; consolidou a modernização conservadora, da urbe e do agro; estendeu as cadeias mercantis, as infra-estruturas viárias e energéticas; promoveu os complexos agromercantis etc. Todos esses processos foram renovados por um mercado integrado — através da acumulação de capital, de dimensões continentais —, articulado também pela expansão agropecuária, pelo crédito subsidiado, pela quase ubiqüidade da presença estatal no território etc.

A acelerada modernização capitalista imprimia uma dinâmica urbano-industrial inédita no país, conformando uma incipiente sociedade de massas, trazendo novos elementos de conflito, estilos de vida e padrões de consumo e de sociabilidade. As inversões públicas concentradas em São Paulo renovavam os velhos discursos regionalistas, ameaçavam o pacto federativo e exigiam investimentos “compensatórios” na periferia e o avanço das políticas de fortalecimento da unidade nacional.

Também no campo profundas transformações ocorreram. A problemática agrária a partir dos anos 60 foi assim resumida por Kageyama (1993, p. 14):

A alta concentração fundiária, a heterogeneidade do sistema produtivo e das relações de trabalho no campo, com a presença de formas “pré-capitalistas” como os foreiros, moradores, parceiros e agregados, e as baixas condições de vida dos empregados rurais eram os principais componentes que configuravam uma questão agrária naquele momento. Aos quais se acrescenta, depois, o brutal processo de concentração da renda agrícola verificado a partir de 1970.

O novo padrão agrícola que se ergue após 1965, com a institucionalização do Sistema Nacional de Crédito Rural, promoveu a industrialização da agricultura, aprofundou a modernização conservadora do agro e exerceu pressão nas relações de produção e de propriedade, determinando massivos movimentos de expulsão da zona rural.

A rapidez das transformações capitalistas operadas naquele momento desencadeou um processo avassalador de migração, urbanização-metropolização e burocratização, constituindo celeremente uma *sociedade urbano-industrial de massas*. *Esse novo momento deve ser visto como um processo de redefinição do modo de articulação entre as regiões brasileiras: “antes espaços distintos, integrantes de mesmo sistema comercial*



*com sua individualidade, agora, partes de um único sistema de produção situados no interior de uma hierarquia”, como bem sintetizou Guimarães Neto (1989). No novo ambiente de relações à base do capital produtivo: “A indústria, que neste período consolida seu padrão de indústria pesada, e o movimento cíclico da economia, que em determinados momentos potencializa as condições objetivas que são capazes de redefinir as relações entre os diversos espaços nacionais” [...] [determinam que] [...]*

tal acumulação tenda a ocorrer num ritmo que pouco tem a ver com os interesses imediatos e os limites estreitos do potencial de acumulação da região que se constitui o destino das transferências de capital produtivo. *Este capital, como relação de produção que é, traz consigo uma teia de vínculos e exigências que tende a se generalizar no contexto onde se dá sua reprodução ampliada* (Guimarães Neto, 1989, pp. 11-18, grifo nosso).

O tratamento dado por Wilson Cano (1981) é definitivo, ao mostrar como um modo mais avançado de integração inter-regional, que se processou através da acumulação do capital produtivo, realizou, através de uma “convivência pacífica”, a soldagem de interesses de diversas frações mais modernas do capital com a persistência e até o aprofundamento das relações de dominação de antigas formas do capital mercantil, aliança mantida graças à intocabilidade da questão da propriedade fundiária, rural e urbana.

A estrutura fundiária arcaica e a preservação clientelística dos espaços de reprodução do capital mercantil em suas diferentes faces (imobiliário, comercial, transportes urbanos e outros serviços etc.), fonte de poder das diversas forças oligárquicas locais e regionais, foram responsáveis pela manutenção e perpetuação do atraso estrutural do Brasil.

Mesmo com a modernização e a transformação de diversos segmentos dos aparelhos produtivos de todas as regiões do país, a condição de atraso relativo periférico deve ser buscada nas “débeis estruturas econômicas e precárias relações capitalistas de produção”, que obstaculizaram a abertura de maiores e melhores

“espaços econômicos” para [que] o capitalismo nacional ali penetrasse de forma mais decisiva, acelerando suas transformações e modernizando-as [...] Dessa forma, a despeito de certa penetração do capital industrial em tais regiões, ali persiste um “espaço” comandado pelo capital mercantil, que obstaculiza o

progresso e mantém o atraso [...] Na maior parte da periferia nacional, o capital mercantil continuou a comandar a maior fração do processo de acumulação [...] O domínio deste manteve-se sobre a maior parte da agricultura regional capturando-lhe grande parte do excedente: no financiamento, na comercialização e na distribuição dos produtos tradicionais, tanto os destinados ao mercado interno como os exportáveis. Algumas frações desdobraram-se no segmento urbano da economia: seja na expansão da tradicional rede comercial e em sua modernização (o supermercado, o *shopping center*, etc.), seja como o principal responsável pela produção e comercialização da maior parte dos imóveis residenciais construídos nas últimas décadas, seja, ainda, mascarado como capital industrial, pelo controle da propriedade dos principais ativos industriais ou agroindustriais. Esse capital mercantil, chegada a era da industrialização pesada, não tinha porte quantitativo nem contava com articulações financeiras regionais suficientes que permitissem o “grande salto” (Cano, 1981, pp. 245 e segs.).<sup>29</sup>

*Em suma, esses capitais eram grandes demais para não capturar o Estado, sobretudo os governos estaduais e municipais, ocupar representação parlamentar desproporcional a seu poder econômico etc. Eram pequenos demais (e tinham pouco interesse na mudança para outras órbitas, pois obtiveram asseguradas várias garantias de preservação patrimonial) para empreender sua metamorfose em capital industrial.*

Assim, em um contexto de modernização conservadora e de taxas milagrosas de crescimento, pode-se proceder a uma exitosa “fuga para frente”, sancionando os interesses representativos do atraso estrutural, a partir do alargamento e da integração de um mercado interno complexo — típico de um país de dimensões continentais — e da consolidação de vários núcleos de economia urbana moderna em todas as macrorregiões brasileiras.

O processo de urbanização a partir da industrialização “restringida” e “pesada” alcançará patamares superiores de diferenciação, sofisticação e de conflitos pela não-resolução de questões estruturais como as questões

29 Nas páginas 245 a 249, Cano (1981) desvenda a natureza, a lógica de ação e as estratégias das frações do capital, que mantém sob seu poder amplos espaços econômicos. São elites que praticam, através de arcaicos instrumentos políticos, o mandonismo local (projetando-o à escala nacional e sobre os aparelhos de Estado, nos três níveis de poder federativo), impedindo o avanço social, econômico e político de suas regiões e de todo o Brasil. Esclarece que “são os representantes do capital mercantil — e de seus aliados mais diretos, o latifúndio improdutivo e a especulação urbana — os mais arraigados inimigos da transformação e da modernização”.

fundiárias rural e urbana. Esse momento demonstrará o auge da capacidade reprodutiva, poderíamos dizer vegetativa, do urbano interiorizado e extensivo, mas também da consolidação dos espaços metropolitanos complexos. Sobretudo o período de transição entre as décadas 1960-1970 revelará como o processo de urbanização é muito mais do que suas dimensões demográficas, territoriais e econômicas revelam. Ele representa diferenciação social, transformações nos padrões culturais e nos hábitos de consumo e estilos de vida, mudanças nos valores políticos e éticos, criação de novos atores sociais, diversificação produtiva etc.

A economia e a sociedade brasileiras sofreram transformações estruturais (econômicas, sociais, políticas, demográficas etc.) com a mudança do padrão de acumulação desse período de coerência imposta pela integração produtiva do mercado nacional. Conheceram-se taxas elevadas de crescimento econômico, em ciclos bastante peculiares, uma mobilidade social e espacial bastante alta e um acelerado processo de urbanização. Nesse contexto de rápidas, extensas e profundas mudanças das ordens econômica, política e social, erigiu-se e consolidou-se uma complexa sociedade urbano-industrial que, segundo Faria (1991), seria marcada pelas especificidades de ser “pobre, de consumo, heterogênea e desigual e erguida na periferia pobre do sistema capitalista, crescentemente desigual”.

As grandes mutações no processo de urbanização brasileira só podem ser analisadas, assim entendo, quando referidas e iluminadas pelos marcos estruturais da consolidação e desenvolvimento de nossa experiência tardia e periférica de expansão capitalista (Mello, 1975), em seu movimento cíclico de acumulação. A análise desse período aqui em tela exige que se retenham os traços mais marcantes e específicos de nosso processo de desenvolvimento capitalista, guardadas devidamente as singularidades de nossa dimensão continental, marcada por profundas heterogeneidades estruturais (produtivas, sociais e regionais) (Pinto, 1976; Tavares, 1981). O processo de urbanização só pode ser investigado no quadro das (pesadas) heranças regionais e urbanas de enormes disparidades das experiências concretas das diversas áreas do país-continente; no quadro da não-resolução da questão agrária<sup>30</sup> e no quadro da preservação/ampliação/renovação

30 Entendo que um tema extremamente relevante, porém ainda não pesquisado, para a discussão das especificidades da urbanização brasileira é o caráter de não-exacerbação da contradição campo-cidade no país, inerente ao processo de desenvolvimento capitalista. Essa discussão

dos espaços de reprodução econômicos e políticos e dos horizontes de acumulação dos capitais mercantis (periféricos ou não, mais ou menos travestidos ou não de modernos). Torna-se evidente, no processo de urbanização levado a cabo no Brasil, o “peso da história” nos diversos espaços regionais e nas diferentes conjunturas históricas. Assim, seria impossível entender o sistema urbano brasileiro sem o resgate do processo de ocupação litorânea, que implantou grandes cidades por toda a costa; sem compreender as peculiaridades de nosso padrão de urbanização com núcleos urbanos (conformando um sistema dispersivo e difuso de cidade); sem entendermos a instalação dos diversos “complexos regionais” (Cano, 1975), que freqüentemente deslocava o “eixo dinâmico” (Furtado, 1959) da economia, acabando por cristalizar no espaço geográfico nacional um padrão relativamente descentralizado do sistema urbano.

Em tal ambiente, os processos dinâmicos até aqui levantados consolidaram um processo de urbanização que poderia ser chamado de paradoxal, por apresentar uma dupla característica (Faria, 1991):<sup>31</sup> de um lado, desenvolvemos uma grande concentração de contingentes populacionais em algumas poucas e grandes metrópoles (e alguns centros regionais e sub-regionais de decisiva importância); por outro, e ao mesmo tempo, expandimos uma grande quantidade de pequenos núcleos por todo o território nacional, conformando um quadro bastante contraditório e dinâmico de divisão territorial do trabalho e de relação campo–cidade.

Esse contexto de rápidas e profundas transformações se processa em um quadro de contramarchas: por um lado, a convivência com taxas “milagrosas” de crescimento, mobilidade estrutural (social, intergeracional e espacial) e por uma lógica “incorporativa”, de grandes massas humanas e de grandes porções do território nacional, bastante potente (Pacheco, 1992). Por outro, preservaram-se, recriaram-se e até se amplificaram os traços de atraso estrutural, exclusão social e de afirmação de estruturas de dominação arcaicas (de renda, da propriedade, de domina-

permitiria iluminar, pensamos, questões como a débil delimitação entre interesses rurais e urbanos etc.

31 Nesse sentido, não tivemos o padrão *primate city* que vários estudiosos urbanos nos imputavam. O nosso índice *rank size* de primazia urbana não se mostrou muito elevado, demonstrando a consolidação de um sistema de cidades razoavelmente equilibrado, mais bem retratado por um padrão *lognormal* de distribuição.

ção política, de acesso ao Estado etc.) (Cano, 1981). Mas, sobretudo, manteve-se sem resolução a dramática questão agrária.

Sem sedimentação na terra e na propriedade e sem direitos sociais, parcela expressiva da população migrou, expulsa da terra e/ou em busca de novas oportunidades.<sup>32</sup> Deslocaram-se para as cidades 8 milhões de pessoas na década de 1950, 14 milhões na de 1960 e 17 milhões na de 1970. Algumas trajetórias geográficas desses movimentos poderiam ser destacadas: desde os anos 50, as saídas do Norte do Paraná, na direção de Goiás e Mato Grosso do Sul; a partir dos 60, para o Norte de Mato Grosso, para Rondônia, Amazonas, Sul do Pará, Sul do Maranhão etc. Várias políticas, desde o primeiro ano do regime militar de 1964, promoveram a aceleração dos processos, simultâneos, de atração e retenção populacional nas áreas metropolitanas e de ocupação das novas frentes de expansão pelo interior do país.

Com a não-resolução de questões estruturais e sem políticas públicas de proteção social para os contingentes populacionais que ficavam à margem do processo de modernização e incorporação no mercado de trabalho, a situação só não se tornou extremamente “explosiva” porque se conviveu com o que Wilson Cano (1998b) denominou de “50 anos de acomodação social e regional (1924-1974)”. Vários fatores amortecedores do “caos social” foram criados e aperfeiçoados. Sobretudo, conheceu-se uma enorme (talvez uma das maiores do mundo) mobilidade social e espacial. Entre esses amortecedores, cabe destaque às fronteiras agrícolas, que constituíram verdadeiras “válvulas de escape”. Nesse contexto, os processos que se desenrolaram no Paraná (1940-1960), Maranhão (1950-1960), Centro-Oeste (1960-1980) e no Norte do país (1970-1990) são ótimos exemplos de como se amenizaram as pressões advindas do não-enfrentamento do “peso do passado” e do ajuste de contas com o atraso estrutural. Tal atraso, como dissemos, esteve marcado pela preservação de uma estrutura fundiária (rural, que se reproduziu também no urbano) extremamente arcaica e pela manutenção dos espaços privilegiados para a reprodução do capital mercantil.

32 George Martine (1995, p. 63) aponta alguns determinantes da aceleração da mobilidade territorial da população: “O crescimento econômico; as melhorias progressivas nos sistemas de transporte e comunicação; o modelo de modernização agrícola adotado e o esforço explícito feito para ocupar a Amazônia”.

Chegamos, assim, no início dos anos 70, com a consolidação de uma sociedade urbano-industrial de massas, com interesses difusos e estrutura social e base material complexas. *As bases de operação do capital se diversificaram, não o núcleo orgânico de comando de sua acumulação.* É o que veremos a seguir, quando discuto a natureza do acionamento das porções periféricas e da relação centro-periferia no período 1970-1985.

### 3.6 O PROCESSO DE DESCONCENTRAÇÃO INDUSTRIAL REGIONAL (1970-1985): NA BUSCA POR NOVOS HORIZONTES DE ACUMULAÇÃO, A PERIFERIA É ACIONADA E SE TORNA MAIS COMPLEXA E URBANIZADA

Como é sabido, o processo histórico de desenvolvimento econômico brasileiro foi caracterizado no período que vai da década de 1930 até aproximadamente 1970 por intenso processo de concentração econômica na região Sudeste, principalmente em São Paulo.<sup>33</sup> O ano de 1970 apresentou o auge da concentração industrial. O Sudeste, naquele ano, respondia por 81% da produção industrial do país, sendo que São Paulo detinha 58% do total nacional. Outro dado ilustra a situação de região mais dinâmica do país concentradora não apenas da produção industrial, mas também da agrícola e terciária: em 1970, o Sudeste contribuía com dois terços do PIB brasileiro, sendo que São Paulo contribuía com 40% (Cano, 1981).

Durante a década de 1970, esse quadro de grande concentração industrial começou a mudar, afirmando-se o processo de desconcentração econômica para o interior de São Paulo e para as demais regiões do país. Ocorreu a perda de importância da Região Metropolitana de São Paulo, e a “interiorização da indústria paulista” foi bastante expressiva. A participação da Grande São Paulo no VTI (Valor de Transformação Industrial) estadual caiu de 74,7% para 56,6% no período 1970-1985, e o interior aumentou a sua participação no VTI nacional de 14,6% para 22,5% entre 1975 e 1985.<sup>34</sup> Essa desconcentração para o interior do estado,

33 Cabe ressaltar que “este processo de concentração reforçou as antigas reivindicações por maior equidade regional e federativa, as quais foram mais bem organizadas e institucionalizadas a partir do final da década de 50, do que resultaria, na década seguinte, a implantação permanente de políticas de desenvolvimento regional” (Cano, 1981, p. 306).

34 É bom lembrar aqui o alerta de Cano (1998b, p. 316) de que “a crise dos anos 80 parece ter afetado mais a economia de São Paulo, aumentando a desconcentração muito mais pelas

embora se tenha dado de forma mais ou menos generalizada no território paulista, acabou privilegiando principalmente as regiões de Campinas, São José dos Campos, Ribeirão Preto, Sorocaba e Santos.

Várias pesquisas do NESUR-IE-UNICAMP (Cano, 1988 e 1992), desde a década de 1980, analisaram em detalhes as diversas dimensões e dinâmicas que favoreceram esse processo de desenvolvimento interiorizado: a expansão agropecuária moderna com intensificação de vínculos mercantis e produtivos com os complexos agroindustriais de processamento ou industrialização de cana-de-açúcar, soja, café, laranja, carne etc.; os impactos da política governamental do Proálcool, a partir de 1975, com fortes efeitos indutores na produção agrícola e nos efeitos para trás das relações com a indústria setorial de bens de capital; as políticas estaduais de descentralização e as ações locais para a disputa de investimentos industriais em seus distritos; a expansão e diversificação produtiva em vários setores, tais como químico e metal-mecânico, têxtil, produtos elétricos e de comunicações, aeronáutico, eletrônicos etc.; a implantação de vários centros de pesquisas; o avanço de sua economia urbana, capaz de garantir os suportes, as conexões intersetoriais e outras complexas interdependências que o padrão de produção mais moderno exige; o porte e a densidade de seus mercados consumidor e de trabalho; externalidades positivas diversas proporcionadas pelo adensamento de seu sistema de cidades etc. Esses e outros fatores determinaram que a participação relativa do interior paulista no total da produção industrial nacional saltasse de 14,7% para 19,8% entre 1970 e 1980.

Enquanto a área metropolitana de São Paulo passava a aumentar as chamadas deseconomias de aglomeração, apresentando grande elevação do preço dos aluguéis, das terras, dos salários relativos e também da pressão sindical, outras áreas, além do interior paulista, começaram a se tornar mais atrativas (Azzoni, 1986), induzidas e acicatadas por investimentos, incentivos e coordenação estatais. Conheceu-se também no período o alargamento da fronteira agrícola e mineral, possibilitando o crescimento das regiões mais bem dotadas para receber essas atividades (Diniz, 1993). Cabe destaque para a ocupação das porções a Oeste e Norte do país.

quedas mais altas da produção paulista do que por 'maiores altas' na produção periférica, constituindo, talvez, uma desconcentração mais de caráter 'estatístico'".

A ação estatal, sobretudo na periferia nacional, reforçou-se, fornecendo infra-estrutura básica, promovendo investimentos diretos de suas estatais e, antes de tudo, implementando o *bloco de investimentos do II PND*, voltado para a expansão da indústria de insumos básicos e de bens de capital, que

tendeu a privilegiar os setores e sub-regiões produtoras de *tradeables* exportáveis — com capacidade produtiva excedente e eficiente pois criada com escalas adequadas e tecnologia atualizada (e.g. produtos siderúrgicos, mineração, papel e celulose, alumínio, suco de laranja, soja e derivados, etc.). Este movimento favoreceu o interior de São Paulo, Minas Gerais, o Centro-Oeste (*agribusiness*), o Paraná, o Sul da Bahia e sub-regiões no Norte (Carajás) (Pacheco, 1998, pp. 7-8).

Em suma, as exigências geopolíticas e geoeconômicas de dar coe-rência à reprodução material e política das elites regionalizadas; o jogo dos efeitos de estímulo da integração produtiva do mercado nacional; as políticas regionais explícitas e implícitas; a ação sistêmica e orgânica do setor público; a natureza da urbanização brasileira; as “externalidades” negativas da alta concentração de atividades e pessoas na RMSP (Região Metropolitana de São Paulo); as avarias provocadas de forma mais profunda nas estruturas produtivas mais completas e complexas do país; o deslocamento da fronteira agrícola e mineral, as inversões do II PND, a expansão dos agronegócios, dos complexos agromercantis, agropecuários e agroindustriais, as diferentes formas de inserção das matrizes produtivas regionais nos específicos mercados internacionais, de acordo com suas “especializações” setoriais produtivas etc., determinaram que a desconcentração industrial ocorresse nesse período.

Nesse processo, a periferia logra melhorar sua inserção no mercado nacional, ampliando seus laços de complexidade com a economia central (densifica-se a matriz insumo–produto do país); a periferia também avança em algumas frentes do mercado internacional de *commodities* e de produtos semimanufaturados. Em outras palavras, *crece para dentro e para fora*.

As diversas porções periféricas lograram dinamizar suas bases produtivas regionais, gerar inserção ocupacional para certas parcelas da população e diversificar algumas de suas cidades-pólo. Avança a interio-



rização produtora do urbano moderno não-metropolitano e de outros *variados espaços urbanos*, do meio rural e da agroindústria moderna. Em suma, constituíram-se densas *economias urbanas* e modernas estruturas produtivas regionais em todas as unidades da federação, embora com a reafirmação e, muitas vezes, o redesenho das estruturais relações centro-periferia, como não poderia deixar de ser.

Multiplicam-se e diversificam-se as bases de operação das diversas frações de capital, numa “expansão horizontal” sobre as diversas regiões. Mas a economia e sociedade brasileiras, dando prosseguimento à sua genética capacidade de “semear cidades”, avançam em sofisticação nesse movimento. Implantam-se equipamentos urbanos de porte e serviços sofisticados, com a expansão generalizada do terciário, introjetando novos estilos de vida, padrões de consumo, formas de morar, de se deslocar etc. que requereram a construção de um urbano moderno ao longo da rede urbana, que avança em extensividade e intensificação de porte e complexidade. Também avança a articulação funcional e físico-territorial entre as cidades e os espaços sub-regionais.

A articulação e a complementação dos *sistemas nacionais de infraestrutura* serão marcas da ação estatal na década de 1970 e início da de 1980. Essas ações sistêmicas serão no sentido da integração da diversidade econômica regional. Apenas como ilustração, basta lembrar que o país possuía apenas 36 mil quilômetros de rede rodoviária, em 1966, dos quais cerca de um terço (13.803 km) era pavimentado. Passará a 88 mil km, em 1980, sendo 47 mil km pavimentados. A evolução da capacidade geradora instalada de energia elétrica é ainda mais surpreendente: em 1962 o país contava apenas com 4.126 MW, chegando 20 anos depois a 32.893 MW. É o auge da construção pesada nacional. Poucas empresas se beneficiam desse surto. Por exemplo, entre 1960 e 1978, das 56 barragens hidrelétricas construídas, 42 o foram apenas por três empresas (Camargo Correa, Servix e Mendes Jr.).

É bom salientar o papel desses setores na soldagem de interesses orgânicos do núcleo duro do capital nacional e na moldagem e apropriação do espaço urbano-regional brasileiro.

Tomemos os esquemas com que as empresas oligopólicas de engenharia asseguravam polpudas carteiras de obras, ligados às formas com que se selecionam as empresas para determinadas obras. Esses ramos executores das obras públicas de porte, nas áreas de rodovias, saneamento

(abastecimento de água), energia elétrica etc. representaram setores-chave da preferência do capital nacional pelas órbitas não-industriais, segundo Lessa e Dain (1982).

As empreiteiras nacionais se originaram, em sua maioria, no final dos anos 40, a partir dos investimentos públicos (federais e estaduais) em rodovias e energia elétrica. As vultosas inversões durante o Plano de Metas, no período dos governos militares, até o II PND, consolidaram as empresas nacionais no setor. Como ilustração, cabe mencionar que: no governo JK as estradas federais pavimentadas saltaram de 2.376 km para 9.591 km e as estaduais pavimentadas, de apenas 757 km para 4.542 km, chegando o país em 1970 a deter uma rede federal de 54 mil km de rodovias; no período 1968-1978 foram construídas 84 barragens hidrelétricas. A ação estatal de provisão de infra-estrutura econômica no espaço continental brasileiro irá assim consolidar a hegemonia da construção pesada realizada por empresas de propriedade nacional.<sup>35</sup> Cabe-ria destacar a capacidade que essas empresas desenvolverão para a exportação de serviços de engenharia e sua vocação para a diversificação de negócios (Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez, Mendes Jr., Norberto Odebrecht, Queiroz Galvão etc.) (Ferraz Filho, 1981; Camargos, 1993).

Conforme bem esclarece Ferraz Filho (1981, p. 94), “estamos na presença de um setor onde a natureza do capital é predominantemente mercantil, isto é, onde o ‘privilégio político’ garantido na articulação da firma com o Estado condiciona, em grande medida, a possibilidade de lucro”. Embora seja importante certo grau de maturidade técnico-administrativa, “a articulação política parece ser um atributo prévio para [que] uma determinada empresa possa alcançar um patamar onde o ‘desempenho econômico’ se torne um dado significativo”.

O poder dessa fração de capital é decisivo para o entendimento da natureza das questões territoriais no Brasil. A pesquisa nessa área muito terá que avançar no sentido de desvelar o papel das benesses e privilégios

35 É decisivo ressaltar a solidarização de variados interesses a partir dos dispêndios em provisão de capital social básico. Conforme alerta Lessa (1978, p. 144): “Solda em uma ampla frente de interesses o bloco da grande engenharia nacional com amplas frações de capital industrial nacional e estrangeiro. O investimento público tradicional — notadamente na área de transportes — e a parte dos investimentos de algumas empresas estatais, se traduzem em ampliada demanda para a grande engenharia nacional. Esta se articula com diversas frações de capital industrial fornecedor de materiais e, pelo volume de emprego que gera direta e indiretamente, com a indústria de bens finais de consumo”.

que evidenciam a natureza marcadamente de capital mercantil desse setor, em que os horizontes de sua valorização e as formas da concorrência são condicionadas por sua capacidade de influência política (nos três níveis de governo, no legislativo e no judiciário) e de suas relações de poder e “grau de intimidade” com o aparelho de Estado.

O período autoritário e de tratamento tecnocrático da questão nacional, em geral, e das questões urbanas e regionais, em particular, serviu apenas para agravar tal quadro já caótico e para soldar os interesses mercantis mais arcaicos em torno da expansão urbana; tal esquema expansivo urbano representará papel decisivo no “pacto de compromisso” das oligarquias regionais.

Os espaços regionais e a cidade brasileira vão-se enredando na malha desses interesses patrimonialistas e especulativos e se firmam como uma espécie de “estufa”, campo fértil para o “cultivo” dessas frações do capital mercantil. No território se arma uma equação político-econômica eficaz entre os proprietários fundiários, o capital de incorporação, o capital de construção e o capital financeiro, que passam a desfrutar de condições vantajosas e a auferir ganhos extraordinários. Essa coalizão conservadora tem seus interesses assegurados pelos cartórios, câmaras de vereadores, pelo poder judiciário etc., travando as possibilidades de rompimento com o atraso estrutural e de avançar no direito à cidade e na gestão democrática e popular dos espaços regionais e urbanos.

Conjuntamente, esse amplo arco de alianças conservadoras ganha “ares mais modernos”, promovendo alguma reestruturação nas articulações urbano-regionais, do mercado de terras e de moradias, das relações promíscuas entre provisão pública de infra-estrutura econômica e valorização fundiária. Destaque-se no Brasil o ascenso da incorporação imobiliária que promove a articulação entre o proprietário original do terreno, os futuros compradores do imóvel, o construtor e o financiador (Ribeiro, 1997), esquema que terá seu auge de sobrelucros durante a existência do BNH (1964-1983).

Mesmo capturada por essas forças rentistas, especulativas e patrimonialistas e, apesar da crise múltipla, a urbanização prossegue em ritmo acelerado.

Os números desse processo rápido, profundo e caótico de urbanização são “alucinantes”: o país expulsou 28,6 milhões de habitantes do meio rural no período 1960-1980. Só na década de 1970 foram 15,6 milhões.

Segundo Cano (1992), esses fatores determinaram que o processo de urbanização, antes “suportável” (no período 1930-1960), chegasse aos níveis da verdadeira “arrebentação urbana”.

Conforme se pode observar na tabela abaixo, a taxa de crescimento da população urbana passou de 3,8% a.a., no período 1940-1950, para 5,32% a.a., entre 1950-1960, para 5,15% a.a., no período 1960-1970, e chegou a 4,44% a.a., entre 1970-1980.

População total, urbana e rural Brasil (1940-1991)						
ano	população (em milhares)			taxas de crescimento (% a.a.)		
	TOTAL	URBANA	RURAL	TOTAL	URBANA	RURAL
1940	41.236	12.880	28.356			
				2,33	3,84	1,58
1950	51.994	18.783	33.162			
				3,05	5,32	1,54
1960	70.191	31.534	38.657			
				2,87	5,15	0,60
1970	93.139	52.084	41.054			
				2,48	4,44	-0,62
1980	119.002	80.436	38.566			

Fonte: FIBGE, Censos demográficos de 1940 a 1980

O grau de urbanização teve rápida aceleração no período 1950-1980, saltando de 36,2% em 1950 para 67,6% em 1980. Em todas as regiões, cresceu velozmente a população urbana, mesmo em regiões mais despovoadas, como o Centro-Oeste, que no período passa de 24,4% para 70,8% de sua população morando em cidades. Avançou a urbanização interiorizada e de fronteira: a população urbana do Centro-Oeste passou de 2,3 milhões para 4,8 milhões entre 1970 e 1980; no Norte, saltou de 1,7 milhão para 3,3 milhões. Avançou também o processo de metropolização, com alta periferização e segregação socioespacial, que se multiplicaram pelo país. No período 1970-1980, as regiões metropolitanas tiveram taxas elevadas

de crescimento, em média 4,4% ao ano. A população concentrada nessas áreas passou de 23,7 milhões para 32,1 milhões.

Segundo Maricato (2001), o Brasil é marcado pelo gigantesco movimento de construção de cidades, mas, ao mesmo tempo, o processo de urbanização se apresenta como uma máquina de produzir favelas e deprender o meio ambiente. É importante ressaltar como a rápida estruturação desse ambiente socialmente construído possibilita a auferição de ganhos pecuniários e trocas políticas, sobretudo pelo papel central que a cidade ilegal desempenha nesse processo.<sup>36</sup> Como a autora bem esclarece, no Brasil o direito à invasão é até tolerado, mas não o direito à cidade.

Essa forma peculiar de construção dessas economias urbanas é baseada na convivência do avanço que permanentemente transforma e moderniza esse espaço construído, com a recriação recorrente de formas de domínio político, de exclusão social e do atraso estrutural.

A estrutura fundiária arcaica e a preservação clientelística dos espaços de reprodução do capital mercantil em suas diferentes faces (imobiliário, comercial, transportes urbanos e outros serviços etc.) foram responsáveis pela explosão dos custos da urbanização brasileira e pela periferização da população de baixa renda (que se “horizontalizou” pelo espaço urbano), enquanto os estratos de mais alta renda realizaram a “segregação socioespacial” voluntária — em espaços privilegiados e bem-dotados de infra-estrutura. Esses processos se deram de forma mais ou menos generalizada em todas as macrorregiões brasileiras, impulsionados pelas altas taxas anuais de crescimento da população urbana no período 1970-1980; a média do país foi de 4,44%: Norte (6,62%); Nordeste (4,10%); Sudeste (3,99%); Sul (4,98%) e Centro-Oeste (7,64%).

Não apenas as áreas de grande concentração metropolitana vão conhecer tal processo caótico, mas inclusive as áreas “beneficiadas” pela interiorização do desenvolvimento irão deparar-se com crescentes níveis de deterioração das condições de vida. Espalharam-se e disseminaram-se, até em centros urbanos menores, as carências, conflitos e contradições de uma complexa sociedade urbano-industrial de massas, em uma “nação” periférica (em construção e de cidadania truncada e inconclusa)

36 “A ocupação do solo obedece a uma estrutura informal de poder: a lei de mercado precede a lei/norma jurídica. Esta é aplicada de forma arbitrária. A ilegalidade é tolerada porque é válvula de escape para um mercado fundiário altamente especulativo” (Maricato, 2001, p. 83).

e crescentemente marginalizada pelo processo de rápidas e profundas transformações no capitalismo mundial.

Assim, explodiram as demandas sociais (perante um Estado impotente para resolvê-las), a violência urbana, a marginalidade<sup>37</sup> (no sentido do não-pertencimento ao contexto social moderno e da não-cidadania) (Pacheco, 1992), a criminalidade, a informalidade e a precarização do mercado de trabalho.

Em países continentais e com fortes desigualdades como o Brasil, esses processos se dão segundo os diferentes ritmos de seus subsistemas urbano-regionais, calibrados pelo dinamismo de seus respectivos *hinterlands*, que se encontram articulados de forma diversa a diferentes estruturas produtivas e ocupacionais dos subconjuntos nacionais específicos. Vilmar Faria (1976, p. 109) apontou tal questão, ao sugerir que

um certo padrão de divisão interurbana do trabalho vem ocorrendo no Brasil, levando a uma diferenciação funcional das cidades no interior do sistema urbano. Esse padrão de divisão interurbana do trabalho reflete, fundamentalmente, em estruturas ocupacionais marcadamente diferentes entre as várias cidades brasileiras, nem sempre relacionadas ao tamanho da cidade e sim à posição e função das diversas cidades no sistema urbano.

Nesse contexto, os estudos da rede urbana brasileira se apresentam como importante escala espacial e prisma analítico a se explorar melhor. É fundamental, nessas investigações, avançar no entendimento do grau de aderência e articulação dos “subsistemas regionais de cidades” com a estrutura produtiva de cada região.

A expansão extensiva e intensiva da fronteira agrícola e mineral se acelerou e, ao lado de outros fatores desconcentradores, determinou, ao longo do período 1970-1985, a montagem de vários sistemas localizados de produção e beneficiamento de *commodities* e a estruturação de espaços urbano-regionais de certo porte. Alguns elos importantes das cadeias produtivas e subsistemas regionais de produção processadores de bens exportáveis, com razoável grau de maturidade técnica, também se expandiram nas porções periféricas da continental economia brasileira. Foram

37 Colocando, “na ordem do dia”, como marco fundamental para a investigação das especificidades dos processos de urbanização latino-americano e brasileiro, o retorno às questões colocadas, na década de 1960, por Quijano (1968); Nun (1969) e Cardoso (1971).

criados ou reforçados esparsos pontos com alguma capacitação, embora, geralmente, com fraca articulação e complementaridade entre si.

Parte do debate sobre a questão regional brasileira no período acabou orientado por formulações ortodoxas, como o debate sobre reversão da polarização, e se ateuve à discussão da distribuição geográfica dos pesos relativos dos PIBs regionais ou de distribuição regional da renda e do emprego. *Penso que, muito mais do que discutir localização de plantas industriais, atividades terciárias e inversões agropecuárias, importa estar atento à natureza da sofisticação da divisão social do trabalho, em seu corte inter-regional, buscando decifrar suas manifestações regionalizadas, sobretudo nas economias urbanas complexas, centrais ou periféricas, e as diferentes frações sociais e coalizões políticas regionais que se beneficiaram das transformações processadas em seu território e da diferenciada sensibilidade local à crise e às políticas econômicas.*

No decênio entre meados das décadas de 1970 e 1980, acelera-se a perda de poder orgânico e sistêmico do Estado brasileiro. Este perde poder de coordenar, de orientar e promover frentes de expansão periféricas ou mesmo “dentro do núcleo central”. Nesse sentido, ao final da década de 1970, vai-se erodindo paulatinamente uma das principais características que marcaram a integração nacional e a construção do urbano moderno em todo o território nacional: o processo das decisões de inversão era amparado por ampla capacidade de coordenação das decisões públicas e privadas.

Com a perda de capacidade orgânica e sistêmica do Estado brasileiro, grande parte do acionamento da periferia se deu seguindo os caminhos de menor resistência, convergindo para o processamento e/ou industrialização de *commodities* minerais, minerometalúrgicas, siderúrgicas, agrícolas e agroindustriais. Sua competitividade esteve ancorada em economias de escala e em energia, mão-de-obra e recursos naturais baratos, ou seja, em vantagens competitivas espúrias, altamente favorecidas e amparadas por incentivos fiscais e apoiadas em políticas de atração de investimentos a qualquer custo, muitas vezes com débeis requisitos de integração intersetorial.

O maior espraiamento de alguns ramos *wage goods* se encontrou constringido pelo padrão de alta concentração na distribuição de renda do país e na estreiteza dos mercados internos periféricos, exceção para suas áreas metropolitanas e algumas cidades de porte médio.

Em geral, tais processos e padrões produtivos periféricos foram amparados por uma desregrada concessão de favores e incentivos fiscais e creditícios, pelos salários mais baixos vigentes em certas áreas do território nacional, pela disponibilidade de recursos naturais e pela melhoria na logística de escoamento da produção. Muitas estruturas produtivas regionais foram remodeladas, orientadas por demandas do mercado internacional, minando o já baixo poder de integração inter-regional herdado do antigo padrão regional brasileiro.

As indústrias de bens intermediários, notadamente os complexos produtores de *commodities* (papel e celulose, processamento de minérios, siderurgia), cuja lógica de localização é determinada pelo acesso à matéria-prima, continuaram expandindo-se em diversas “plataformas” semi-enclavadas (Pará-Carajás, Sul da Bahia, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Espírito Santo).

Na agroindústria, vários implantes se realizaram, com destaque para o Centro-Oeste, com a geração de grande potencial de expansão dos complexos de grãos e carnes, ampliados pelo uso de incentivos fiscais.<sup>38</sup> O crescimento da produção de aves e suínos no Centro-Oeste, assentado em novos sistemas de integração, avançou muito. Porém essa é uma das regiões brasileiras mais dependentes dos investimentos públicos, sobretudo os infra-estruturais. Assim, no período 1970-1985, essa produção agropecuária continuou exercendo certo papel de frente de expansão para os capitais mercantis e agroindustriais, engendrando rápido e peculiar processo de urbanização de fronteira.

A década de 1980 trouxe uma significativa mudança na articulação da diversidade regional brasileira, a partir do ajuste externo, negando nossa herança regional de montagem de estruturas produtivas relativamente complementares, com baixo grau de abertura para o exterior e sob amparo do Estado.

Num país como o Brasil, em que a ação estatal, inclusive em sua dimensão territorial, foi tão ativa, e com forte poder de coordenação inter-regional, a diminuição dessa forma de intervenção provocou um verdadeiro vácuo no processo decisório acerca do desenvolvimento regional e urbano, até hoje não ocupado.

38 Segundo Diniz (2001, p. 12), teria ocorrido uma “combinação da fronteira agrícola extensiva (grãos e pecuária de corte), com a intensificação da fronteira agrícola interna (cana-de-açúcar, laranja, horticultura, fruticultura e leite), as quais atraem novas indústrias”.



A partir da década de 1980, tal situação econômica e social se agravou. Ocorreram mudanças profundas no “padrão de sociabilidade”, estancando a mobilidade estrutural da “civilização brasileira”. Ao mesmo tempo, acelera-se a crise fiscal e financeira do Estado brasileiro, encerrando o “padrão desenvolvimentista” de sua atuação. É o que veremos no próximo capítulo.

## CAPÍTULO 4

### *Transformações no “padrão de sociabilidade” do Brasil, crise estrutural do Estado e a natureza do impasse na construção da nação: algumas especulações (1985-2003)*

#### 4.1 INTRODUÇÃO

Para além do esgotamento de um padrão de acumulação e de desenvolvimento, o que ressaltarei neste capítulo são as mudanças estruturais que conformam a crise de um “padrão de sociabilidade” e sua não-substituição por outro, resultando nos impasses vividos pela nação em desconstrução nesse momento.

O que quero destacar é o recrudescimento dos velhos impasses e das recorrências históricas de nossa reprodução social como nação inconclusa. Nesse sentido, é preciso retomar antigos temas: as heterogeneidades estruturais, as mudanças e continuidades do pacto de dominação interna (e sua relação com o exterior), nossa reiterada vulnerabilidade externa, a crescente marginalização da maioria da população etc. *Entendo que esse é o campo onde deve ser investigada a dimensão espacial (regional e urbana) do subdesenvolvimento brasileiro.*

As décadas de 1980 e 1990 marcam momento inusitado de condensação histórica. Condensação singularizada pelo pretérito (e eterno) não-enfrentamento e acerto de contas com o passado, apesar do peso das heranças complexas que foram sendo deixadas sempre para cada próxima geração. São as permanências do atraso estrutural. Acumulamos pesados passivos sociais e políticos com os séculos XVII e XVIII e “empurramos com a barriga” e saltamos à frente nos “gargalos econômicos” conjunturais. Assim, hoje estamos diante de uma típica “crise de civilização”: apresenta-se uma extensa desarticulação econômica, social e política que

multiplica/diversifica interesses e complexifica a identidade dos atores. Nesse ambiente híbrido, torna-se imperioso questionar-se acerca da natureza do impasse da construção da nação brasileira.

Apesar dos entraves seculares, constituímos uma economia capitalista complexa e uma semiplena sociedade industrial de massas, com base material e com valores modernos que clamam por dinamismo, por “reprodução ampliada”, em um ambiente amorfo de anomia social, atraso e “paralisia” política — agravada durante o recente período neoliberal — e ciclotímico (com média baixa) desempenho econômico.

*Em síntese: simultaneamente, construímos talvez a mais veloz máquina capitalista de crescimento e constituímos a mais desigual estrutura social e, provavelmente, a mais eficiente máquina de exclusão social do planeta.*

Há anos, as contribuições de Belluzzo e Mello têm sido fundamentais por colocarem a discussão dessa temática no plano das mudanças no “padrão de sociabilidade” brasileiro, exacerbadas no momento da “contra-revolução liberal-conservadora”, que se afirmou ao longo das duas últimas décadas.<sup>1</sup> Discutem como a sociedade brasileira não tem conseguido imunizar-se contra o particularismo, o imediatismo e o privatismo dos interesses. Afirma-se a perda de referências para a ação coletiva. O espaço público deslegitima-se. O ambiente e a situação tipicamente *hobbesiana* da luta de todos contra todos conspira contra o próprio federalismo e destrói até mesmo um dos antigos referentes basilares de uma parcela de nossas elites: o nacionalismo, fundado no território.<sup>2</sup> Recentemente, Tavares (1999) realizou grande síntese do papel desempenhado pelo território na dinâmica econômica e social brasileira.

A violência e a multidimensão da crise *solapam as bases da esfera pública*, os interesses postos na sociedade se complexificam, se amplificam

- 1 Essas contribuições vão desde os artigos de Belluzzo na revista *Senhor*, no início dos anos 80, até o recente trabalho de Mello e Novais (1998). Constata-se que “havia um valor universal que era comum a todos, a construção da Nação e da Civilização Brasileira, que supunham a industrialização e a modernização da sociedade” (Mello, 1992, p. 64).
- 2 “O nacionalismo, como ideologia do consenso nacional, e o populismo, como prática política do pseudodistributivismo, eram os alicerces dessa construção, ao mesmo tempo em que encobriam o divórcio estabelecido entre a idéia de nação e a de cidadania” (Martins, 1993). O professor Carlos Lessa vem-nos oferecendo nos últimos anos reflexões interessantes sobre a auto-estima brasileira. Lessa (1998) apresenta dois ótimos exemplos de que éramos portadores de uma “vontade nacional poderosa” que mobilizava a nação: a luta pelo petróleo e a construção de Brasília, que estava fundada em “uma concepção mágica de nacionalidade, fundada no território” [e em suas riquezas latentes, no caso do petróleo].

e ganham novas formas e canais de expressão. O poder de resistência e os novos recursos dos contendores consagram o poder do *lobby* de vetar propostas alheias como estratégia dos vários atores, desaguando no impasse e no barbarismo sem direção. A serialidade dos diversos projetos individuais — impossível de qualquer totalização em um *locus* publicizado —, a fragmentação da realidade e o estilhaçamento das esferas da vida se aceleram sem peias, carentes de valores universais que realizem uma soldagem mínima legitimadora de um sentido e uma direção para a “civilização brasileira”, obstruindo qualquer ação no sentido de articular consensualmente maiorias em torno de qualquer “projeto nacional”.

É nesse quadro de decomposição, numa espécie de contramão da nossa história pregressa de “procissão de milagres”<sup>3</sup> — em que nossa reprodução social foi “sendo tocada” em um ambiente de dinamismo econômico —, que as grandes questões nacionais devem ser enfrentadas agora, numa espécie de processamento de todo o passado, que se condensa na conjuntura.

O Estado desempenhou papel decisivo durante o longo processo de construção da nação. Nas décadas de 1980 e 1990, acirrou-se uma crise múltipla, em várias dimensões: econômica (sem crescimento), social (esgarçamento e sem direção de propósitos coletivos) e política (sem soberania). Consolida-se a total desarticulação do Estado, impotente para organizar, coordenar e regular ações construtivas e romper a inércia, aprisionado na armadilha financeira.

Analisaremos a seguir o ambiente mais geral, internacional e interno, que determinou o esgotamento do padrão de acumulação e de desenvolvimento.

#### 4.2 DETERMINAÇÕES EXTERNAS E INTERNAS DAS TRANSFORMAÇÕES, CRISES E IMPASSES

Existe hoje vasta e profunda literatura sobre o período mais recente de mudanças estruturais no sistema capitalista.<sup>4</sup> Não caberia aqui discutir

3 Mello resgatou essa expressão de Holanda (1959), atualizando-a.

4 Entre tantos bons trabalhos, lembraria: Tavares e Fiori (1997); Fiori (1999); Hobsbawm (1995); Chesnais (1994).

as diversas dimensões desse processo: “regime de acumulação” financeirizado, “reestruturação produtiva” e organizacional, precarização das relações de trabalho, exclusão social, regional<sup>5</sup> etc.

Torna-se necessário apenas lembrar que algumas determinações internacionais<sup>6</sup> impuseram, a partir dos choques do petróleo e dos juros dos últimos meses do ano de 1979 e da retomada da hegemonia americana, pesado ônus sobre a economia e sociedade brasileiras, quebrando aquela trajetória de crescimento que analisamos no capítulo anterior e rebatendo diretamente na capacidade do Estado de realizar o seu papel histórico, que vinha desempenhando, sobretudo a partir dos anos 30.

É como se retornássemos à “realidade dos fatos” de nossas vulnerabilidades estruturais. Revelaram-se os bloqueios determinados por nossa experiência de montagem da máquina capitalista sem seus três principais motores que impulsionam as forças produtivas de uma economia nacional: o aparelho financeiro (supridor de crédito de longo prazo, estruturador de um padrão de financiamento virtuoso), o aparelho fiscal (não-regressivo e com carga impositiva adequada e mecanismos antievasão de tributos) e o aparelho de aprendizagem científica e tecnológica (gerador, absorvedor e adaptador de inovações).

Cabe aqui lembrar que o exame dos mecanismos centrais de financiamento dos setores públicos e privados vigentes é revelador da natureza de nosso padrão de financiamento: de nosso frágil esquema de provisão de crédito, assentado em um *non sistem*, vale dizer, no pragmatismo de soluções via engates recorrentes nos fluxos financeiros externos, espelhando o caráter atrofiado e, em certo sentido, *ad hoc* de nossa forma de financiamento.

- 5 Mais à frente, analiso os desdobramentos da “nova partilha dos lugares eleitos” que esse “novo imperialismo” impõe.
- 6 É bom frisar com Carneiro (2002, p. 28) que “são as conjunturas históricas específicas que determinam a hierarquia dos fatores externos e internos como elementos de obstáculo ou estímulo ao crescimento”. Esse jogo complexo de determinações endógenas e exógenas se torna exacerbado, posto que “a economia brasileira não pode ser caracterizada como integralmente reflexa ou dependente e tampouco como inteiramente autônoma. A dependência e a autonomia, e mais ainda os seus graus, se alternam ao longo dos vários momentos históricos, atuando como fator limitante ou estimulante do crescimento. Em resumo, nossa economia é suficientemente grande e complexa para retirar parte de seu dinamismo de fatores puramente endógenos, sobretudo da dimensão do seu mercado interno e da correspondente complexidade das relações econômicas. Ao mesmo tempo, não se constitui como uma unidade capaz de engendrar ciclos próprios de inovação tecnológica, tampouco constrói uma base financeira doméstica capaz de financiar adequadamente o investimento”.

Não obstante a modernidade e complexidade do arcabouço montado na segunda metade da década de 1960, este não superou seus caracteres constitutivos de aversão ao longo prazo e ao entrelaçamento com a órbita produtiva. As reformas bancária e financeira acabaram sendo concentradoras, conduzindo à conglomeração, oligopolização e internacionalização do sistema financeiro nacional.

O maciço influxo de recursos financeiros de nossa *growth-cum-debt strategy* revela a (e é resultante da) vulnerabilidade decorrente da atrofia do sistema financeiro nacional — precário para prover mecanismos de captação, mobilização, intermediação e repasse de fundos domésticos nos prazos, nas condições e na dimensão necessária —, o que acaba sempre rebatendo no Estado.

Por não se encontrar disponível crédito doméstico na formatação requerida, o governo passa a elevar os juros para induzir os tomadores a recorrer ao mercado internacional de crédito, tornando esses recursos financeiros externos mais atrativos que os recursos captados no sistema financeiro local. Assim, a legislação regulatória instituída para a tomada de recursos no exterior selou definitivamente a soldagem do sistema de financiamento doméstico aos circuitos internacionais de crédito.

O aríete era a empresa estatal que, absorvendo ônus diversos, distribuía recursos oriundos do exterior e os carreava aos segmentos empresariais considerados estratégicos, angariando apoios para que a implantação dos diversos projetos governamentais não sofresse solução de continuidade. Assim, a estatização da dívida externa acelera-se exponencialmente.

A partir da crise da dívida dos periféricos, com a ruptura do circuito de financiamento externo, tivemos variados constrangimentos naquela trajetória histórica de “fuga para frente”. Tivemos caudalosa transferência de recursos ao exterior durante os anos 1983-1989; inúmeras imposições ao crescimento por parte do FMI; pressões hiperinflacionárias; desenvolvimento da moeda indexada; profunda crise fiscal-financeira do Estado; “atrofia da base produtiva doméstica”; vulnerabilidades e condicionantes estruturais aos raios de manobra de autonomia na condução da política econômica nacional. Ou seja, *uma conjugação de fatores que determinou o esgotamento do padrão de crescimento e o desmonte dos mecanismos articuladores do processo de desenvolvimento.*

Toda essa conjugação de mecanismos e interesses perversos travou o exercício de políticas monetárias e fiscais “ativas” e “autônomas”.

O Estado abrigou e absorveu compromissos e incapacitou-se para financiá-los (Cruz, 1994).

A dívida pública foi rolada em grande parte “pelo setor privado através de suas aplicações em títulos públicos indexados. Desde os anos 1980, as grandes empresas privadas, com a reestruturação de suas posições ativas e passivas, realizada ao longo da década e apesar da brutal onda de fusões, aquisições etc., promoveram um ajuste defensivo e se tornaram mais “leves” e “flexíveis” para responder conjuntamente aos sinais do curtíssimo prazo e, buscando assegurar a defesa de sua rentabilidade, escapando de ampliar a capacidade produtiva instalada, preservaram uma extraordinária liquidez, não se comprometendo com imobilizações significativas, não contratando crédito e, portanto, avessas à geração de riqueza nova, convertidas em rentistas, ancoradas que estão na mera preservação patrimonial.

O paradoxo da situação é que o Estado acumulou um crescente estoque de dívida para cumprir com o serviço da dívida externa e para socializar o ônus do ajuste do setor privado, enquanto este último, por sua vez, passou a financiar o Estado via operações de mercado aberto. Esse circuito passou a representar o mecanismo de manutenção do valor da riqueza privada acumulada e que deixou de ser canalizada para investimentos produtivos (Baer, 1993, p. 40).

Sem disponibilidade de mecanismos adequados de financiamento, tendo que operar em um horizonte temporal mais largo, para ampliar a capacidade produtiva em setores-chave e constringido a sancionar o enriquecimento de uma miríade de setores abrigados em seu seio, o Estado brasileiro aprofunda sua crise estrutural de financiamento do Estado. Mesmo nesse contexto crítico, foi obrigado a absorver o ônus do ajuste do setor privado, que acabou suportado pelo setor público.

O governo oferta um amplo espectro de linhas seletivas de crédito e expande os subsídios e outros favores, procurando dar guarida à pulverização de interesses imperantes. Refletindo o malogro na monopolização de seu capital, o país se enredou na cilada do sobreendividamento baseado em juros flutuantes.

Há mais de duas décadas estamos vivendo momento de enorme hostilidade em relação ao Estado. Grassa o discurso da ineficiência do Estado paquidérmico — sustentado pelo sóbrio e modesto contribuinte,

cumpridor de suas obrigações com o fisco — e do setor público, sugador e esterilizador dos esforços do “mundo privado” (reino da eficiência e da frugalidade) que se “sacrificou e se purgou” com a crise dos anos 80 e se ajustou; agora, proclama-se que o Estado faça sua parte e abra mão de seu patrimônio público, para concentrar-se em suas “verdadeiras atividades e funções”, suprimindo falhas de mercado em uma economia aberta, moderna e competitiva.

Mas a real história da desorganização fiscal-financeira do setor público brasileiro é a de um Estado bancador em última instância do padrão de desenvolvimento capitalista no país, que levou às derradeiras conseqüências, na crise que se prolonga desde o final dos anos 70, seu histórico papel de mobilizador de recursos, transferidor de fundos e, acima de tudo, socializador de perdas; além de agente da regulação macroeconômica e investidor direto, terminou por se tornar o mutuário final que arcou com todo o ônus e os riscos do ajustamento do setor privado na “década perdida”. Colapsa totalmente sua capacidade de gasto e iniciativa, tornando-se refém do setor privado líquido e *imobilizado em sua ação sistêmica, reguladora e estruturante*.

Ou seja, os determinantes do estrangulamento fiscal-financeiro do setor público devem ser examinados no contexto mais amplo da situação crítica das condições gerais de financiamento da economia brasileira e não podem ficar adstritos à discussão de uma mera “crise fiscal”.

Contraditoriamente e em prejuízo das tarefas que se lhes propunham, as empresas estatais foram usadas como instrumentos de política de curto prazo e postas no centro dos manejos macroeconômicos conjunturais, geradoras de divisas para cobrir os déficits do balanço de pagamentos e, segundo o discurso oficial, os veículos privilegiados da complementação de nossa “insuficiente poupança interna” — deficiência manifesta no hiato de recursos reais. As estatais são obrigadas à subindeflexão de preços e tarifas, aniquilando suas receitas operacionais. Também não puderam tomar empréstimos internamente...

Desse modo, o Estado enfeixa em suas mãos os compromissos, assumindo o papel de protetor dos riscos cambiais e de juros, o que acabará por aniquilar sua capacidade de iniciativa.

Desde o início da década de 1980, os agentes privados recompõem seus *portfolios* com rapidez, livrando-se das dívidas contraídas em moeda estrangeira e tornando-se aplicadores no circuito financeiro (o que



pode ser constatado, por exemplo, no aumento de suas receitas não-operacionais).

A ótima *performance* das transações correntes, capitaneada pelos vultosos saldos comerciais (sob controle do setor privado), presentes a partir de 1984 com a orientação *export drive*, vai explicitar os descompassos e assimetrias entre o agente credor — as empresas privadas exportadoras, geradoras e portadoras da moeda forte — e o agente devedor *par excellence*, o Estado, que compulsoriamente deve captar e remeter dólares.

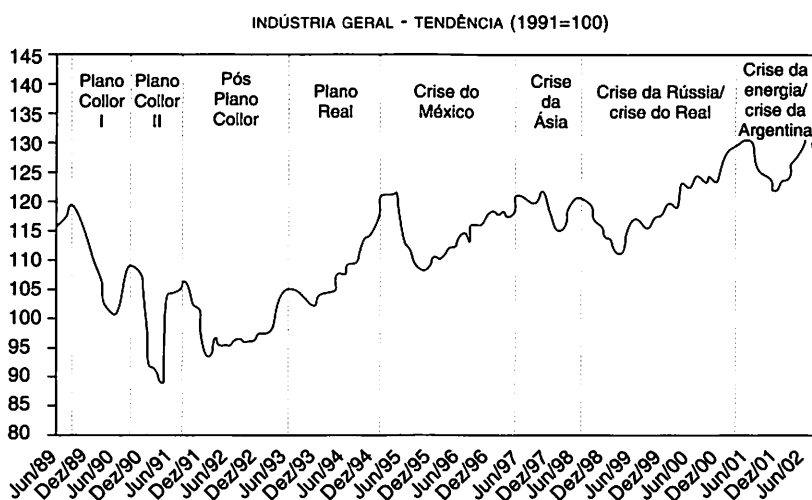
A dívida mobiliária, de expediente de financiamento do setor público e instrumento regulatório monetário-financeiro, foi-se tornando elemento de desarranjo financeiro do Estado, exaurindo sua capacidade de arbitragem. Nessa medida, o Estado recorre ao endividamento mobiliário, não como fonte de financiamento público, mas tão-somente como instrumento da luta diária pela esterilização dos dólares e pela cobertura de sua dívida interna. Também paralisado politicamente para alargar a exação e acumular receitas tributárias e obter receitas operacionais do setor produtivo estatal, o poder público vê comprometidas assim todas as formas originárias de financiamento estatal e de recomposição de sua capacidade de gasto. As empresas estatais, o Banco Central e as autoridades monetárias se tornaram comprometentes, resguardando e acolhendo as obrigações externas do setor privado. Estes, por vezes, resistiram, intimidando o *rollover* das obrigações da dívida, forçando o Estado a praticar taxas proibitivas de juros, a fim de gerar atratividade a seus títulos públicos. Nesse contexto, as autoridades monetárias acabam-se tornando reféns de seu estoque de dívida. O Estado, completamente desarticulado, perde poder de coordenação e de sinalização estruturante.

A partir dos anos 90, afirma-se a opção neoliberal no país, que se consolida nos oito anos do governo FHC. Seguindo as “sugestões” do conhecido Consenso de Washington, avança-se na desregulamentação dos mercados (incluindo o financeiro doméstico, o de trabalho, com pesados cortes nos direitos antes assegurados, e o de produção e consumo). “Reforma-se” o Estado, privatizando os serviços de utilidade pública, o setor produtivo estatal e os sistemas nacionais de infra-estrutura, abdicando totalmente de políticas “direcionadoras” dos setores produtivos. Consolida-se a liberação da conta de capitais e a abertura comercial. Há nos discursos forte crença em que, com liberalização cambial, ingressaria “poupança externa” nos patamares necessários.

Teceram-se pesadas críticas ao anterior “modelo de substituição de importações”, que teria gerado um aparelho produtivo doméstico ineficiente, avesso à competitividade externa e com presença indesejada de ponderável participação estatal. Esperava-se que, com o processo de abertura comercial, haveria um verdadeiro “choque de competitividade”.

O que é interessante notar é que tal “projeto radical de transnacionalização da economia brasileira” (Fiori, 2001) foi levado à frente com o mesmo bloco histórico que se beneficiou da modernização industrial pretérita. Sem direção e coordenação, “entregando aos mercados” as principais decisões estratégicas, o país viverá experiência de crescente falta de sustentação de sua trajetória de crescimento.

Segundo o IEDI (2002), desde 1989 tivemos nove miniciclos da produção industrial. Tal estudo demonstra que os determinantes principais desse medíocre desempenho não guardam relação com os próprios movimentos da produção industrial, mas estão relacionados com a vulnerabilidade da economia brasileira, agravada após a implementação do Plano Real.



Fonte: Iedi (Instituto de Estudos de Desenvolvimento Industrial)

Sem qualquer soberania ou princípio de mínima autoproteção, a economia brasileira jaz à mercê das restrições externas e das suscetibilidades dos agentes econômicos globais, tendo suas trajetórias breves de crescimento sendo obstadas pelos reflexos das expectativas pessimistas criadas

nas crises internacionais do México, da Ásia, da Rússia, da Argentina. Ou esbarra internamente na falta de coordenação e de investimentos, como na crise de energia em 2001.

Acirram-se as vulnerabilidades estruturais em múltiplas e entrelaçadas esferas (monetário-financeira, comercial, produtiva, científica e tecnológica etc.).<sup>7</sup>

No campo monetário, a necessidade de gerar divisas para fazer frente aos passivos acumulados e desequilíbrios das contas externas leva à aflição pela subida dos juros reais, travando as oportunidades de geração de riqueza nova no mercado nacional.<sup>8</sup> Na esfera fiscal, a inflexibilidade à queda dos juros acelera o crescimento da dívida pública mobiliária e requer serviços da dívida que neutralizam todos os esforços de superávit fiscal primário e de arrecadação. O “acúmulo de desequilíbrios — o déficit externo transformado em fragilidade financeira interna do setor público — e a precariedade da ‘inserção emergente’ lançaram periodicamente a economia na crise monetária” (Belluzzo e Almeida, 2002, p. 386).<sup>9</sup> Temos todas as outras políticas se subordinando (e se anulando<sup>10</sup>) à política de estabilização monetária.

A armadilha cambial e financeira exacerba a fragilidade externa. A abertura comercial, a sobrevalorização cambial e das taxas reais de juros escorchantes pressionaram o custo de uso do capital, desfavoreceram a produção destinada à exportação. Justamente quando a substituição de importações e o bom desempenho das exportações seriam fundamentais para diminuir nossa vulnerabilidade externa. Apenas como exemplos,

7 “Vulnerabilidade determinada pelo passivo externo de curto prazo e por déficits estruturais e crônicos” (Gonçalves, 2001, p. 252).

8 “O câmbio valorizado e a queda nos níveis de proteção efetiva exasperaram o déficit da balança comercial e em conta corrente, enquanto a entrada de capitais determinou o crescimento da dívida pública, emitida para esterilizar os efeitos monetários do ingresso ‘excessivo’ de dinheiro estrangeiro. Subindo ainda mais os já elevados *spreads* exigidos pelos investidores estrangeiros para adquirir e manter em carteira ativos em moeda fraca” (Belluzzo, 2001, p. 2).

9 “A administração de uma política monetária autônoma depende do modo pelo qual cada país está inserido no sistema financeiro internacional. No caso do Brasil, um país periférico e cronicamente endividado no exterior, o padrão monetário não é sustentado como padrão de avaliação da Riqueza. O crescimento do produto e da renda é periodicamente interrompido por crises monetárias, e as formas de acumulação de riqueza sofrem mutações profundas e muitas vezes perversas” (Tavares, 2002).

10 “[...] condenados ao manejo discricionário dos orçamentos públicos para neutralizar consequências negativas de decisões equivocadas no campo do câmbio e do juro, sem que se criem graus de liberdade para financiar programas [...]” (Dain, 1999, p. 197).

vale lembrar que o déficit comercial na indústria química em 2001 foi de US\$ 7 bilhões, sofrendo diretamente com a falta de políticas públicas que incentivem a substituição da importação desses produtos. O setor de eletrônicos e telecomunicações apresenta situação similar. O déficit em componentes semicondutores tem sido de cerca de US\$ 2 bilhões ao ano. Aquele em *software* e serviços de informática apresenta, *grosso modo*, esse mesmo valor anual.

Assim, o que se constatou foi a elevação do grau de abertura e de “desadensamento” de várias cadeias e linhas de produção, que foram remercantilizadas (substituindo fornecedores locais por importação), com destaque para as de telecomunicações, informática, eletroeletrônicos, bens de capital e química, passando-se a importar maciçamente e reduzir as exportações.<sup>11</sup> Na verdade, ocorreu uma reespecialização em *commodities* minerais, minerometalúrgicas, siderúrgicas, agrícolas e agroindustriais, justamente os setores (com baixa elasticidade da demanda) sensíveis às economias de escala, energia, mão-de-obra e recursos naturais baratos, mas que não dispensaram incentivos fiscais e outras benesses públicas. É preciso analisar a sensibilidade a esses processos — bastante diferencial segundo os elos das cadeias produtivas que conformam a estrutura industrial do país — nos cortes: por categoria de uso, por propriedade, por região.<sup>12</sup>

Mais do que uma “reestruturação produtiva”, o que tivemos nas empresas foi na verdade uma enorme racionalização organizacional defensiva, com estratégias de proteção contra desvalorização de sua riqueza, embora tenha também aumentado sua eficiência competitiva.<sup>13</sup>

As importações cresceram a taxas muito superiores às exportações, o que era justificado pelos gestores da política econômica como condição

11 “Nos anos 90, a redução tarifária, com quase cinco anos de sobrevalorização da taxa de câmbio, produziu uma intensa abertura às importações, mas em nada se avançou em termos de exportação. Ao contrário, houve retrocesso: de 17º exportador mundial em 1985, o país caiu para a 28ª posição em 1999, ficando atrás de países pequenos como Cingapura, Malásia, Irlanda, Áustria, Tailândia e até mesmo da Indonésia” (Coutinho, 2001).

12 Deixo para o próximo capítulo uma análise mais detalhada das mudanças e diferentes dinâmicas da estrutura produtiva brasileira em seu recorte regional.

13 Contudo, “o aumento da competitividade não se traduziu em incremento das exportações proporcional ao aumento das importações e ao aumento do passivo externo da economia. O processo de internacionalização [‘introvertido’ e sem geração de *greenfield*] resultou, dessa forma, em uma estrutura produtiva microeconomicamente mais eficiente, mas geradora de resultados macroeconômicos insatisfatórios [...]” (Sarti e Laplane, 2002, p. 91, grifo nosso).

necessária à modernização da estrutura industrial brasileira. A acelerada e desregrada abertura comercial e a sobrevalorização cambial deterioraram a balança comercial, com o intenso ingresso de bens importados e a substituição de fornecedores nacionais pelos estrangeiros. Entre outros fatores, foi-se acentuando o caráter, hoje estrutural, de nossos déficits. Aprofundou-se ainda mais nossa inserção internacional subordinada.

A abertura comercial, a desnacionalização e a racionalização produtiva impactaram a balança comercial e a conta de serviços, sobretudo em remessa de lucros e dividendos. A compra de patrimônio público por empresas multinacionais agravou ainda mais as contas externas, pois esses grupos pouco ou nada construíram de capacidade produtiva nova, poucos postos de trabalho criaram, não geraram divisas, mas, pior, passaram a consumi-las e a remetê-las a seus países de origem. Ocorreu pouca ou nenhuma inversão em expansão e em manutenção adequada da infra-estrutura (situação bastante diversa segundo as diferentes redes). Ao mesmo tempo, há brutal reconcentração econômica e política nessas áreas, com preços-chave da economia agora dependendo de agências reguladoras fracas e capturadas pelos grandes interesses empresariais.

O Estado brasileiro será predado a partir de 1994 por uma coalizão de poder (entre elites territoriais e cosmopolitas) que, sob o comando destas últimas, localizadas basicamente nas metrópoles primazes do Centro-Sul, irá receber grande parte do patrimônio público, com as privatizações, irá assaltar os fundos de pensão e irá capturar as agências reguladoras recentemente criadas (Fiori, 2001).

O IDE (Investimento Direto Estrangeiro) ocorreu, em grande parte, nos setores que foram sujeitos aos processos de privatização e/ou fusão/aquisição (Laplane et al., 2000). O que ocorreu foi uma *internacionalização do mercado doméstico* (Sarti e Laplane, 2002).

Vejamos breve balanço das privatizações. De 1989 a 1995, foram vendidas todas as empresas estatais dos setores siderúrgico e petroquímico. De 1996 a 2001, as de serviços públicos, o que a literatura especializada chama de transformação de *utilities* em *commodities*, isto é, serviços de utilidade pública em ativos vendáveis, passíveis de gerar retorno mais rápido e garantido. Não se utilizou o processo de privatização nem para a constituição de conglomerados nacionais, nem para promover políticas de reestruturação produtiva. Segundo os censos do capital estrangeiro, realizados em 1995 e 2000, o total de ativos em poder de não-residentes

saltou de US\$ 163 bilhões para US\$ 328 bilhões. O capital integralizado por não-residentes em serviços passou de 31% para 64%.

Cabe lembrar que a entrada do capital estrangeiro no setor financeiro não cumpriu a propalada meta de redução do custo — e de elevação do montante — dos empréstimos.

Apenas no período 1991-1997 foram realizadas 515 transações de fusões/aquisições;<sup>14</sup> 54% dessas empresas foram transferidas para o capital estrangeiro.

*Essa abrangente transnacionalização da economia tornou ainda mais intensa a grande complexidade existente no Brasil das relações entre firmas, estruturas de mercado, padrões de concorrência, patrimônio empresarial e fortunas pessoais.* As pesquisas (setoriais e regionais) precisam desvendar esse amálgama entre formas atrasadas e modernas de capital e as estratégias empresariais diversas que foram levadas a cabo para a preservação de riqueza patrimonial. Miranda e Tavares (1999) apontam caminhos interessantes nesse sentido, demonstrando que os grupos nacionais, sem estratégias de conglomeração, sempre constituíram relações de “solidariedade entre finanças e indústria, porém do tipo rentista-patrimonialista”<sup>15</sup> [...]. O *funding* para novas escalas que os investimentos requeriam surgia ou de lucros acumulados ou de financiamento por bancos públicos ou de endividamento externo”. Assim, mesmo com as vantagens do tamanho do mercado interno, não se caminha para a constituição de formas mais conglomeradas de capital, que busquem a conquista de novos mercados, interna e externamente, e gerem riqueza nova que avance em trajetórias produtivas de maior valor agregado e conteúdo tecnológico.

Pelo contrário, nos últimos anos os grupos nacionais estreitaram ainda seu leque de operações, sancionando a regressão produtiva e acentuando sua especialização em *commodities* agrícolas e industriais. “Dentre os 30 maiores grupos brasileiros, 13 tinham em 1998 seus *core-business* principais em *commodities*.”<sup>16</sup> Ademais, grupos de origem e principal atuação

14 Vide Miranda e Martins (2000) e Marcelo Cano (2002).

15 “As razões da constituição e da dinâmica dos grupos econômicos brasileiros devem ser buscadas, fundamentalmente, nos diferentes tipos de reação às restrições financeiras externa e interna que, ao longo deste século, influenciaram as transformações do modelo de desenvolvimento escolhido, sobretudo as limitações periodicamente colocadas pela necessidade de financiamento do balanço de pagamentos” (Miranda e Tavares, 1999, p. 328, grifo nosso).

16 “Klabin, Ripasa, Sadia, Perdigão, Gerdau, Belgo-Mineira, CSN, Usiminas, Acesita, Votorantim, Suzano, Hering, Villares” (Miranda e Tavares, 1999, p. 341).

em setores não comoditizados têm-se expandindo para a produção de bens pouco elaborados ou de *commodities*”.<sup>17</sup>

Com essa regressão produtiva, vai-se perdendo ainda mais o comando sobre as possibilidades de rumos estratégicos que a estrutura produtiva poderia trilhar. *Caberia ao Estado subordinar os interesses do atraso, do imediatismo e do patrimonialismo. Porém ele não tem força para dar sentido aos inúmeros interesses que os cortes setoriais, regionais etc. colocam.*

#### 4.3 MUDANÇAS NAS ESTRUTURAS PRODUTIVAS REGIONAIS E AUMENTO DAS DIVERSIDADES INTER-REGIONAIS

Os setores produtivos no Brasil foram, na década de 1990, alta e abruptamente expostos à competição internacional, em um contexto de grandes transformações tecnológicas e organizacionais. Essa exposição foi ainda mais explícita em razão das decisões de desmontar os principais instrumentos de que o Estado dispunha para promover uma coordenação mais sistemática e orgânica sobre os diversos segmentos do aparelho produtivo nacional.

Nesse contexto, é preciso discutir os *aspectos qualitativos dos investimentos realizados na década de 1990*, que parecem ter aprofundado ainda as marcas, próprias de situações de subdesenvolvimento, de estruturas produtivas heterogêneas e pouco diversificadas.

As pesquisas na área da economia industrial sugerem que o país recebeu poucos e “ruins” investimentos. Ou seja, as inversões de capital que ocorreram não têm qualidade, posto que geram minguaos encaqueamentos, impostos, empregos e divisas.

Com baixa atualização do aparelho produtivo e pouca geração de capacidade produtiva nova, aprofundou-se a especialização regressiva, concentrando ainda mais nossa estrutura industrial na produção de bens pouco elaborados, com pequeno valor agregado e com poucas perspectivas dinâmicas nos mercados internacionais.

Vejam os alguns desempenhos setoriais, segundo as seguintes classificações:

17 “Como, por exemplo, Mariani, Odebrecht, Vicunha, Ultra, Ipiranga, entre outros” (Miranda e Tavares, 1999, p. 341).

TRANSFORMAÇÕES NO “PADRÃO DE SOCIABILIDADE” DO BRASIL

Grupo de bens	Segmentos	Setor
<i>Commodities</i>	Insumos metálicos	Minério de ferro, siderurgia, alumínio
	Química básica	Petróleo, petroquímica e fertilizantes
	Agroindústria de exportação	Óleo e farelo de soja e suco de laranja
	Celulose e papel	Celulose e papel
Duráveis e seus fornecedores	Automotivo	Automobilística e autopeças
	Eletrônico	Bens eletrônicos de consumo
Tradicionais	Agroindústrias de alimentação	Abate e laticínios
	Têxtil — calçados	Têxtil, vestuário e calçados de couro
	Mobiliário	Móveis de Madeira
Difusores de progresso técnico	Equipamentos eletrônicos	Computadores, equipamentos para telecomunicações, automação industrial
	Equipamentos eletromecânicos	Máquinas-ferramenta, máquinas agrícolas e equipamentos para energia elétrica

Fonte: Ferraz et al. (1996)

Grau de dinamismo	Setores (“categoria de uso” dos bens)
Mais dinâmicos (siderurgia e plásticos: predomina a empresa nacional; demais setores: predomina a empresa multinacional)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bens intermediários — <i>commodities</i> — siderurgia/ metalurgia</li> <li>• Bens finais de consumo durável: veículos, televisores, equipamentos de som, computadores pessoais, eletrodomésticos etc. (não inclui cadeia de fornecedores)</li> <li>• Bens finais de consumo não-durável: farmacêutica misturadora” e higiene/beleza (não inclui matérias-primas); alimentos processados e matérias plásticas</li> </ul>
Pouco dinâmicos/competitivos (competitividade potencialmente alta; predomina a empresa nacional)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bens de capital sob encomenda e seus componentes</li> <li>• Bens intermediários</li> <li>• <i>Commodities</i>: química/petroquímica, celulose/papel, metalurgia de não-ferrosos (alumínio) e materiais de construção/produtos de minerais não-metálicos (cimento, vidro etc.)</li> <li>• Componentes de bens finais de consumo durável: autopeças (inclui borracha e pneumáticos)</li> </ul>



Grau de dinamismo	Setores ("categoria de uso" dos bens)
Pouco dinâmicos/não competitivos (sem competitividade internacional; predomina a empresa nacional)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bens de capital seriados e seus componentes</li> <li>• Bens finais de consumo não-durável: têxteis, calçados, confecções etc.</li> <li>• Bens intermediários</li> <li>• Componentes de bens finais de consumo durável: eletrônicos etc.</li> <li>• Matérias-primas de bens finais de consumo não-durável: fármacos e outras especialidades químicas (para produtos de higiene/beleza, defensivos/fertilizantes etc.)</li> </ul>

Fonte: La Croix (2001)

O grupo de setores difusores de progresso técnico foi penalizado duramente pelas políticas neoliberais. Os dados mais recentes revelam tendência à reconcentração das plantas de maior conteúdo tecnológico e complexidade (máquinas-ferramenta, automação industrial, telecomunicações, informática, eletrônica, fármacos, biotecnologia etc.) na região mais desenvolvida do país. Como as principais transformações científicas, tecnológicas e inovacionais tendem a se concentrar nesse bloco, por onde mais se difundem as tecnologias de base eletrônica e os principais institutos de pesquisa tendem a estar localizados no pólo mais dinâmico da acumulação de capital no Brasil, provavelmente essa ampliação da rede de relações existentes nessa área implicará futura maior concentração nesse espaço geográfico de maior dinamismo. Esse novo "bloco motriz" tende a ser exigente também de outras externalidades, tais como mão-de-obra especializada, ambiente científico etc., que se encontram geralmente nas porções mais desenvolvidas do território nacional.

Os segmentos de bens de capital foram duramente penalizados, perdendo ainda mais capacidade competitiva, devido à longa crise a que foi submetida a economia brasileira e à falta de políticas de coordenação produtiva. Muitas linhas de produção foram desativadas. A maioria no estado de São Paulo.

Mesmo com a grande perda de densidade de várias cadeias produtivas durante os anos 90, a estrutura produtiva brasileira, ainda razoavelmente densa e diversificada, logrou dinamizar alguns encadeamentos interindustriais típicos desse grande complexo/conjunto de ramos mais dinâmicos eletrônico-mecânico-automobilístico, química e metalurgia não padronizadas.

Em sua regressão produtiva recente, o país restringiu ainda mais grande parte de sua especialização e vantagens competitivas ao grupo de processamento contínuo de recursos minerais, florestais, energéticos, agrícolas e pecuários, com a produção de minério de ferro, siderurgia e alumínio (basicamente insumos metálicos semi-acabados), petróleo e petroquímica, celulose e papel, alimentos industrializados (grãos, suco de laranja, carnes etc.) e têxteis padronizados etc. Esse setor, cujo padrão locacional é orientado pelo acesso a fontes de matérias-primas, contando com custos e qualidade adequados, razoável padronização de produtos e processos, não sofrendo grandes restrições ambientais, de um modo geral, possui capacidade competitiva, alcançando alguns mercados externos. Quanto ao mercado interno, apresenta alguns ganhos de escala, graças ao tamanho do mercado, grande em termos populacionais e pequeno em poder aquisitivo (Coutinho e Ferraz, 1994). Em suma, nesses setores o país apresenta boa eficiência nas fases iniciais do processo produtivo e nos produtos pouco elaborados. À medida que se percorrem tais cadeias produtivas no sentido dos produtos de maior transformação e diferenciação produtivas, sofisticação tecnológica e comercial etc., a capacidade competitiva vai minguando. Parte substancial dos investimentos nesses setores, que se desconcentraram geograficamente, orientados pelas fontes de recursos naturais ou por políticas governamentais, ainda são maturações do II PND, com pequenas alterações na década de 1990 em termos de montagem de novas plantas (*greenfields*).

O grupo produtor de bens tradicionais, basicamente calçados de couro, vestuário e têxteis não padronizados, agroindústria de alimentos de baixa elaboração e bebidas, pôde apresentar alguma trajetória centrífuga, em direção a áreas bastante específicas e seletivas da periferia nacional. Ocorreu, dessa forma, a abertura de novas frentes de localização, com a criação de plantas de alguns ramos *wage goods*, de compartimentos industriais pouco sofisticados tecnologicamente, leves e de baixa geração de *linkages*. Esses segmentos produtivos se lograram desconcentrar, pois são caracterizados por serem pouco exigentes de ambiente mais complexo de externalidades; assim, puderam ser atraídos para vários pólos periféricos de maior porte, sobretudo em espaços metropolitanos, através de ampla concessão de subsídios e outros favores, custos salariais menores, maior flexibilidade trabalhista e ambiental e, em alguns casos, pelo fácil acesso a recursos naturais abundantes e baratos.

São setores que sofreram vários movimentos cíclicos conjunturais durante a década de 1990: abertura comercial destrutiva; incentivo do *miniboom* do Real; movimentos cambiais etc. Mas estruturalmente se encontram constrangidos pelo padrão de alta concentração na distribuição de renda do país e na estreiteza dos mercados internos periféricos, exceção para alguns pólos com porte e complexidade urbana. Ocorreu a atração de novos investimentos ou o deslocamento de algumas indústrias produtoras de bens de consumo não-duráveis, sobretudo para o Nordeste (têxtil, confecções, calçados, alimentos, bebidas). Essas indústrias talvez ainda tenham algum raio para ocupar sua capacidade produtiva, a depender do ambiente macroeconômico (que acaba ditando o ritmo de expansão do mercado interno), e pode-se assistir ao arrefecimento do crescimento dessas indústrias e à diminuição da marcha da desconcentração regional do emprego e da renda, a depender também da política comercial praticada.

Os estudos regionais e urbanos muito ainda terão que avançar no balanço, para o período recente, dos resultados da *sensibilidade diferencial das regiões* à crise, à política macroeconômica, à deterioração da infra-estrutura econômica, à abertura comercial, aos determinantes microeconômicos (sobretudo à “reestruturação produtiva” e organizacional) etc. É preciso avaliar, em pesquisas minuciosas regionalizadas, como esses processos impactaram e o que representaram em termos de desmontagem e penalização seletiva, regional e setorialmente.

Assim, em uma economia “sem crescimento”, a dimensão espacial desses processos deve captar os impactos dos vários constrangimentos. Como pouco se teve em termos de geração de capacidade produtiva nova (celulose, agroindústrias etc.), os estudos acabam sendo um balanço das destruições de riqueza. As análises foram prejudicadas pela falta de informações, com diversos trabalhos procurando contornar tal restrição com a utilização de dados como os da RAIS/CAGED, buscando medir os processos de mudança das posições relativas das economias estaduais e macrorregionais pelo emprego formal do mercado organizado de trabalho. Com toda sorte de precarizações, terceirização e outras mudanças profundas dos mercados de trabalho, as conclusões que se extraíram dessas pesquisas, no sentido de afirmarem que estaria ocorrendo um processo de desconcentração industrial, ficaram bastante prejudicadas. A diversidade de processos que envolvem o retrocesso industrial, ocorrido

em ambiente de baixo crescimento etc. pouco é passível de ser captado pelos dados de ocupação formal da força de trabalho.

Cabe aqui uma breve nota acerca dos problemas atinentes à gestão fiscal e à exacerbação da crise federativa. O sistema foi estruturado durante as reformas de 1965-1967 e depois modificado pela Constituição de 1988. Como bem aponta Prado (2003), em sistemas federativos, a gestão fiscal deve cumprir, além das clássicas funções de bem tributar e bem distribuir os recursos, três tarefas: distribuição de competências tributárias, transferências intergovernamentais e atribuição de encargos entre as esferas de governo.

Essas tarefas se tornam mais complexas em países continentais e desiguais, como o Brasil, requerendo redistribuição da receita tributária e dos encargos que leve em consideração a enorme assimetria de situações entre regiões e cidades.<sup>18</sup> Em tais países, o modelo de competências concorrentes parece adequado e há a necessidade de ponderáveis transferências compensatórias.

Entretanto, cabe lembrar que, mesmo o primeiro movimento descentralizador pós-1988, a ampliação e transferência de impostos e de atribuições para as escalas subnacionais, encontrou situações, mais ou menos generalizadas, de baixas capacidades técnica, de gestão e financeira para responder à descentralização de competências e distribuição das receitas e armar estratégias próprias de médio e longo prazos.

O acúmulo de distorções do sistema montado (sobretudo no que diz respeito às tensões intergovernamentais, cujas relações se processam via transferência ou endividamento), o agravamento dos antagonismos do frágil pacto federativo e o não-desenlace da discussão da reforma tributária conduziram a uma situação crítica no decorrer da década de 1990.

Se o processo de descentralização tinha problemas, não logrando dar coerência e soldar a diversidade regional da economia brasileira, sua trajetória foi interrompida, e a autonomia das decisões estaduais ficou seriamente comprometida, sobretudo a partir dos desdobramentos do processo de renegociação das dívidas estaduais, que tiveram impacto

18 “Parece razoável propor que quanto mais homogêneo for o espaço nacional em termos socioeconômicos, maior o escopo para ampliar as autonomias orçamentárias subnacionais sem conflito com as referidas políticas de âmbito nacional. A extensão do argumento indicaria a conveniência de sistemas fiscais mais centralizados em federações marcadas por desigualdades elevadas” (Prado, 2003, p. 19).

draconiano sobre as finanças subnacionais.<sup>19</sup> As mudanças nas articulações intergovernamentais, as transferências patrimoniais, o enxugamento do setor público estadual e o alto comprometimento com metas fiscais rígidas criaram sérios constrangimentos para que os estados da federação pudessem fazer frente aos dispêndios necessários. A União impôs a quebra nas relações financeiras sinérgicas que ocorriam entre a administração central, empresas estaduais e o entrelaçamento com os seus bancos (Lopreato, 2003).<sup>20</sup> Foi imposto severo ajuste fiscal, financeiro e patrimonial, que comprometeu totalmente as receitas subnacionais como o pagamento das dívidas, com o Tesouro passando a monitorar as trajetórias de desempenho econômico e financeiro dos estados. A Lei de Responsabilidade Fiscal, de maio de 2000, veio tutelar, de forma mais institucionalizada, as esferas de governo, impondo regras e controles fiscais, financeiros e administrativos, declarando a busca do equilíbrio das finanças públicas dos três níveis de governo, ao longo do tempo.

Com isso, fere-se a autonomia das esferas subnacionais e se enfraquecem os centros de decisão interna presentes dentro do território nacional.

Ao mesmo tempo e, agravando ainda mais esse quadro crítico, a guerra fiscal vem sancionar essa perda de poder de decisão, ao comprometer recursos públicos escassos e transferir decisões estratégicas de localização produtiva para o espaço privado. Alves (2001) mostrou como as operações de isenção/diferimento do ICMS se destacaram como

19 “De fato, no entanto, o que é objeto de decisão na descentralização fiscal proposta pela Constituição de 1988 é um conceito limitado de aumento da participação da receita tributária própria dos estados e municípios e de receita disponível (fundos de participação e partilha do ICMS). A reversão desse processo de descentralização se dará tanto pela reconcentração fiscal propiciada pelo crescimento da participação das contribuições sociais na receita federal [E decorrente frustração das políticas sociais descentralizadoras (saúde e educação)], como pelas soluções encaminhadas para a superação da crise financeira dos governos subnacionais. Não só novos ‘tributos’ federais cresceram escapando da base da partilha, como o volume e a forma de renegociação do endividamento solaparam o processo enunciado na Carta Constitucional, frustrando e distorcendo suas intenções descentralizadoras” (Prado, 2003, p. 19).

20 “A redefinição do novo arranjo institucional teve por objetivo ampliar a capacidade regulatória e de gestão macroeconômica da União no controle do déficit e da política monetária. A preocupação foi conter a força dos governadores de sustentarem gastos acima do que seria possível com base nos recursos fiscais, utilizando as renegociações dos débitos e a alavancagem de recursos financeiros através da articulação com as empresas e bancos estaduais [...] Os estados, limitados em termos financeiros e pressionados pelo ajuste fiscal definido nos contratos de renegociação, perdem capacidade de atuação e se tornam prisioneiros de uma política de cortes contínuos de gastos” (Lopreato, 2003, p. 155).

principal mecanismo de subsidiamento, embora inúmeros outros favores sejam ofertados ao empresariado que realiza o leilão locacional. Essa exacerbação da “guerra de lugares” levou a que, “ao invés do interesse privado se subordinar às diretrizes do planejamento estadual, este é que se subordina àquele, ou seja, ao invés das empresas buscarem acesso a programas amplos e formalizados previamente existentes, alguns programas têm sido formulados com o objetivo estrito de servir a determinada empresa” (Prado e Cavalcanti, 1998, p. 89).

Após esse quadro sintético da situação de esgotamento e crise de um longo padrão de desenvolvimento, com a perda da referência nacional, tecerei comentários acerca das mudanças mais profundas do próprio “padrão de sociabilidade” nesse momento de desconstrução nacional.

#### 4.4 IMPASSES E CRISE SOCIAL E POLÍTICA: O ESTADO IMOBILIZADO E A SOCIEDADE FRAGMENTADA

Para hierarquizar algumas determinações que nos conduziram aos impasses nacionais que hoje nos afligem, é fundamental lembrar alguns elementos de nosso legado histórico. Passado complexo como procuro lembrar neste trabalho, em que delimitamos um território nacional, “arrumamos” população nacional para o imenso espaço, erigimos um Estado nacional, estabelecemos um mercado de trabalho nacional (primeiro escravista, depois capitalista), articulamos um mercado nacional, montamos uma máquina capitalista “nacional”, dinâmica e de crescimento “artificial”, e caminhávamos para a construção de uma nação. Correndo-se sempre o risco de ser rotulado de catastrofista, o cenário mais provável que se coloca atualmente parece ser o de desconstrução: da nação inconclusa, da indústria nacional perdendo elos de importantes cadeias produtivas, do mercado nacional (cada vez mais desarticulado, na medida em que se formam dispersivos “enclaves de modernidade” voltados ao exterior), do mercado de trabalho já totalmente precarizado e desarticulado, do Estado nacional desmantelado e deslegitimizado, do pacto federalista esgarçado. O território, apesar dos discursos separatistas e do desbragado regionalismo, parece que continuará intacto...

Defrontamo-nos, assim, com uma “crise estrutural do Estado brasileiro [...] de tal natureza que põe recorrentemente em risco o tradicional

pacto das elites de buscar um compromisso, mascarado de falso consenso, através de um processo de endividamento externo e interno que lhes permitia acomodar os interesses e proceder sistematicamente a uma verdadeira *fuga para frente*” (Tavares, 1995, p. v). Processos acelerados de modernização nas últimas três décadas determinaram a ruptura dos laços de solidariedade presentes na sociedade brasileira, alargando os espaços do privatismo e da clientela institucionalizada.

A modernização capitalista acelerada desencadeou um processo avassalador de migração, urbanização e burocratização que moeu os alicerces em que se erguia a vida nacional.<sup>21</sup> Não passamos por um longo processo de deglutição, e o passado foi processado sem renovação de compromissos sociais, sem valores universais. A lógica do proveito próprio, com baixíssima capacidade de suporte e normas de convívio, acaba por consolidar o imediatismo do presente, sem valores do passado e “perspectivas” de futuro.

*Configurou-se uma ação do Estado bastante vertical e discricionária com “os de baixo”, e excessivamente horizontal e protetora com “os de cima”.*

Ao longo da crise, o Estado vai sendo debilitado em seu papel de arbitragem de perdas e, incapacitado para sua histórica função de encampação social de prejuízos e riscos, multiplica e potencializa as sinalizações contraditórias. Os espaços público e privado vão perdendo ainda mais distinção. Segundo Mello (1992, p. 65), tal

colapso do espaço público é de exclusiva responsabilidade da nova ordem inaugurada em 1964. Um de seus aspectos é a privatização do Estado. [Há] enorme atrofia do espaço público na sociedade. Uma sociedade sem liberdades fundamentais efetivas é incapaz de dar abrigo a valores universais e de permitir o confronto inovador entre diferentes visões de mundo e distintas alternativas de organização da sociedade. Um de seus subprodutos foi a exacerbação do caráter utilitarista e privatista das novas elites.

Que elites são essas? Segundo penso, o texto mais importante das ciências sociais dos últimos 20 anos (Tavares, 1999) desvendou e expôs

21 “Vivida num ambiente urbano e metropolitano que erodiu velhas instituições e antigas redes de solidariedade, a crise fragmenta, particulariza, estilhaça a sociabilidade capitalista, a individualização privada perde todos [os] seus freios, a violência instala-se e, com ela, a barbárie social” (Mello, 1984, p. 16).

didaticamente o pacto oligárquico de dominação interna e de governabilidade antidemocrática das elites brasileiras.

Reprodução social “dos de cima”, de natureza bifronte. Por um lado, contando com cúpulas políticas territoriais que são sedimentadas na terra, possuindo apego patrimonialista orgânico com a terra-propriedade, praticantes da “agricultura itinerante” (Furtado, 1974, e Cano, 2002), da apropriação privada do território, “sem moldura de regulação das lutas das oligarquias regionais” (Tavares, 1999). Por outro, contando com cúpulas do poder cosmopolitas, ligadas ao império e ao dinheiro.

Ambas as frações da elite desenvolveram capacidades pretensamente infinitas de reinventar permanentemente novos espaços de acumulação (especializados na fuga para frente, territorial e rentista) e de reinventar o dinheiro, buscando renovadas “fronteiras” de valorização<sup>22</sup> e impedindo a luta de classes aberta, o que cristaliza uma marcha interrompida, tanto do ponto de vista do desenvolvimento das forças produtivas modernas quanto do ponto de vista dos direitos sociais (Tavares, 1999).

A grande pesquisa a ser realizada quanto ao período pós-1994 é como ganham com a regressão e a desestruturação produtiva e também questionar até que ponto mantêm as duas velhas cláusulas do pacto básico de dominação interna (Lessa e Dain, 1980). Aquela que garantiu a opção preferencial pelas órbitas produtivas e aquela que assegurou rentabilidade horizontal, igual ou maior do que a órbita industrial.

Também é fundamental avançar nos estudos sobre a reprodução social “dos de baixo”. Penso que tal reprodução passa, necessariamente, por duas questões: a da mobilidade estrutural (espacial e social) e a da marginalidade, a natureza de eternos desgarrados da terra-produção (sem-terra e marginalizados dos circuitos modernos da economia). Portanto, como afirma Tavares (1999), não conformando classes subalternas “mais homogêneas e sedimentadas”.

Em síntese, esquematicamente diria que a análise das múltiplas dimensões (espacial, produtiva, política etc) do subdesenvolvimento brasileiro passa necessariamente por inseri-la no contexto mais estrutural do processo de reprodução social. É preciso entender como as classes se

22 Foi a “interiorização do desenvolvimento que lhe permitiu, de novo, a sua forma favorita de acumulação mercantil: apropriação de terras e acumulação patrimonial-rentista” (Tavares, 1999).



estruturaram e como se reproduzem; penso que ocorrem, *grosso modo*, segundo os seguintes planos de análise:

Reprodução social dos “de cima”	Cúpulas do poder territoriais/mercantis
	Cúpulas do poder cosmopolitas/ financeiras
Reprodução social dos “de baixo”	Mobilidade estrutural (intergeracional e espacial) até os anos 80
	Marginalidade social crescente

Vejamos a questão da *mobilidade*. É inquestionável que, malgrado seu caráter excludente, o violento processo de transformações capitalistas impulsionou a criação de oportunidades, incorporando a maior parte da população em *ondas de mobilidade intergeracional*. Dessa forma, o Brasil conheceu uma experiência de rápidas e profundas mutações em sua pirâmide social.<sup>23</sup> A conformação de nossa estrutura social gerou uma sociedade com alto patamar de “fluidez”, em que o deslocamento ocupacional, ao lado do deslocamento geográfico, foi bem-sucedido na geração de prestígio, qualificação e renda, ou, mais especificamente, proporcionou um conjunto de expectativas de promoção individual e das famílias. A “procissão de milagres” garantia o sonho de ascensão social: o ritmo de crescimento por volta de 10% a.a. assegurava o mínimo de laços de solidariedade, a legitimação ao eterno discurso nacional do “crescimento do bolo” e a continuidade do tratamento da questão social como decorrente da futura expansão econômica.

A assimetria de oportunidades, temperada por fortes expectativas de ascensão, marcou as aspirações sociais de várias gerações. Massas populacionais imensas buscaram novos lugares geográficos (promovendo uma das maiores mobilidades espaciais do mundo, uma verdadeira transumância) e novos *loci* de *status social*.

Ou seja, engendrou-se uma criativa construção social e política que arquitetou uma estrutura “incorporativa”, que abriu horizontes, mesmo

23 “A transformação acelerada em direção a uma estrutura social mais complexa e profundamente desigual envolveu um processo de mobilidade social fortemente ascendente [...] tratou-se de um processo de mobilidade associado basicamente ao estancamento das oportunidades de trabalho no campo e à abertura de crescentes e novas oportunidades de investimentos, de negócios e de trabalho pela transformação e dinâmica expansão das atividades econômicas, do espaço urbano e do próprio Estado [...] nessa transformação foram recriadas distâncias enormes de renda, educação, propriedade, consumo, etc. entre as camadas sociais renovadas [...]” (Henrique, 1999, p. 85).

que restritos, de uma *reprodução intersticial* para “todos”. Essa equação político-social parece que acabou por cumprir um papel de redução dos custos de reprodução da força de trabalho. O que tinha vigência era uma lógica da cooptação pelo mercado, da incorporação pelo consumo e do alargamento das fronteiras da valorização para o máximo possível das diversas frações heterogêneas (mesmo as marginais) de capital. É a lógica incorporativa, geradora de redes de “solidariedade” econômica e, em algum sentido, política (que paradoxalmente foi construída sem nenhuma marca de solidariedade social).

É certo que parcela ponderável da sociedade brasileira percorreu alguma distância nas décadas anteriores a 1980. Entretanto, também é certo que as condições iniciais eram baixíssimas; assim, o caminho percorrido foi marcante. Alguns romperam a barreira do trabalho manual, embora a origem social e o acesso dos pais à educação continuasse decisivo. Tivemos a massificação de algumas ocupações típicas dos estratos médios de renda e prestígio. Porém, como advertiu Pastore (1979), esse movimento foi desigual e limitado.

Pastore e Valle Silva (2000) confirmam, com dados de 1996, que os movimentos de longa extensão são raros, concentrando-se no máximo até duas posições. Pela PNAD 1996, há sinais de permanência de filhos na mesma posição dos pais (imobilidade), sobretudo para os estratos de menor renda.

Discutamos brevemente a questão da *marginalidade* a que está submetida a reprodução social de parcela majoritária dos “de baixo”.

Aquela incorporação de alguns estratos sociais, que discutimos acima, se deu sem a integração das massas aos circuitos de produtividade modernos e sem o desenvolvimento dos direitos individuais e com cidadania inconclusa, formando assim uma camada de deserdados e desclassificados.<sup>24</sup> Ou seja, sem a capacidade adequada de absorção das massas no mercado “moderno” de trabalho, tanto das inseridas nas atividades tradicionais, precárias e informais, quanto das expulsas do campo. Nesse contexto,

24 Souza (1982, p. 14) prefere falar de desclassificados (“não-inserção motivada por dados estruturais”), pois “marginalização pode fazer pensar em algo que se separa de um todo uniforme, constituído, no caso, pela sociedade. Já desclassificação sugere a exterioridade ante a classificação e o distanciamento em face de um todo heterogêneo e diversificado”.

a marginalidade refletia uma situação de não-integração, um modo limitado e inconsistente de pertencer à estrutura global da sociedade. Mas a marginalidade significava também *cidadania limitada*, uma situação cultural própria da pobreza, a exclusão do desenvolvimento, o não-pertencimento ao sistema dominante” (Pacheco, 1992).

Embora com uma possibilidade de gravitação na órbita do “moderno” *sui generis*.

Essa gravitação, com sua peculiar “lógica da incorporação”, foi mais ou menos clara até o início dos anos 80. Vejamos sucintamente algumas heranças legadas pelos anos 80.

O estancamento da economia brasileira, a partir da década de 1980, precisa ser encarado não só como o esgotamento de um padrão de acumulação, mas como a ruptura de alguns dos principais alicerces em que se erguia a vida nacional. Os recentes sinais de imobilismo e descenso social destroem uma das principais variáveis que “fechavam” nossa equação nacional.

Assistimos a toda sorte de precarização, informalização, exclusão e marginalização, com a agravante de que agora se conta com o fim da legitimidade da proteção social.

Todos os distintos níveis de disponibilidade da força de trabalho foram “igualados” em sua “proximidade” ao exército de trabalhadores em atividade que “já foram proletarizados” e os que “sonhavam em sê-lo”. É uma espécie de homogeneização perversa de todos os diversos níveis investigados por Souza (1980): a população flutuante (desemprego tecnológico), a população “latente” (massa de trabalhadores rurais que já não têm possibilidades de se ocupar no campo), a “intermitente” (ocupada em atividades mais irregulares) e o “pauperismo” (os que eventualmente poderiam ser incorporados à força de trabalho).

Essa imensa “massa sobrando” e “inativa”, grande parte depositada nas grandes metrópoles, acaba encontrando “refúgio” na “economia subterrânea de subsistência”. Essa grande e heterogênea massa foi secularmente disponibilizada para integrar-se ao proletariado, mas não vem logrando essa “meta”.

Com o crescimento da segmentação do mercado de trabalho, fragmentação, segregação e heterogeneidade da estrutura ocupacional, considero que, ainda com maior intensidade, a antiga temática da marginalização se repõe.

Marginalidade diz respeito à incapacidade de incorporação com estabilidade e consistência “na estrutura de papéis e posições da nova sociedade urbana que emerge com a industrialização, afirmando o caráter restritivo do mercado urbano de trabalho industrial dominante” (Quijano, 1968, p. 49). Ou seja, está-se falando da geração contínua de uma “massa marginal não absorvível pelo setor hegemônico da economia” (Nun, 1969). Parcela da mão-de-obra não absorvida pelo núcleo hegemônico se refugiaria no “amplo e deprimido pólo marginal da economia”, irrelevante e “afuncional” para o processo de acumulação de capital.

Tal processo de marginalização diz respeito à persistência estrutural de lugares e posições subordinadas na sociedade, apartadas das relações de cidadania e excluídas dos núcleos e mercados mais modernos de produção e consumo. Para essa massa apenas restariam oportunidades precárias, de ocupação subnormal, jazendo, portanto, sem ocupação ou precariamente ocupada, ficando “à margem do sistema”, buscando refúgio em atividades marginais.

Não pretendemos entrar no debate se a discussão se refere ou não “à funcionalidade das populações com respeito aos sistemas de produção” (Cardoso, 1970, p. 163). Esse debate ocorreu no final da década de 1960 na América Latina. Cabe aqui apenas destacar a importância e a atualidade da noção de marginalização, inclusive para discutir as condições necessárias para a absorção e integração<sup>25</sup> das massas “sobrantes”.

Diverso é o modo de pertencimento dessa massa de mão-de-obra redundante, desses excedentes de “população não-funcionais”. Trabalho autônomo, independente, instável, não registrado, mal remunerado, de baixa qualificação e sem proteção social são apenas algumas formas de este pertencer à margem.

Cacciamali (2000, p. 171) lista as conseqüências do assalariamento sem registro, alertando que as contratações sem preceitos legais

têm efeitos, não apenas sobre o uso indiscriminado do trabalho, mas sobre a cidadania, pois o assalariado sem registro, por um lado, não tem acesso a um conjunto de garantias sociais e por outro não compõe um corpo coletivo. Não

25 Cardoso (1969, p. 172), reproduzindo Quijano, afirma que “a marginalidade não pode ser concebida como um ‘não-pertencer’, mas sim como um modo específico de integração: como um modo não básico de pertencer e de participar de um conjunto de elementos na estrutura geral da sociedade”.

têm direitos, nem obrigações. Soma-se a isso o fato de que essas contratações sonégam receitas ao Estado, restringindo o fundo público da seguridade social, além de limitar a implementação de outras políticas sociais.

Em um contexto em que as oportunidades ocupacionais minguaram, em que se tem não a geração, mas a destruição de postos de trabalho (sobretudo os estáveis e seguros), em que, quando surgem as ocupações, são precárias e mal remuneradas, cresce ainda mais a sempre enorme *massa de não-cidadãos*, destituídos de dignidade, segurança, proteção e *status*. Submetidos ao infraconsumo, mesmo das necessidades mais básicas.

Por outro lado, uma minoria que goza de direitos civis plenos foi submetida, como nos ensina Celso Furtado, à imposição e difusão de padrões de “vida moderna” e de aspirações de consumo estandardizado.<sup>26</sup> Tal grupo encontrou uma economia urbana em expansão e uma fronteira agrícola fluida, em que seus diversificados interesses puderam ser contemplados.

#### 4.5 O “DESAFIO À SÍNTESE”<sup>27</sup> DOS DIVERSOS E HETEROGÊNEOS “MUNDOS” “DOS DE BAIXO” E “DOS DE CIMA”

O processo de industrialização no Brasil logrou contemplar diversificados interesses (setoriais, regionais, das frações do capital). Nossa economia continental, com sua decorrente vocação para introversão, pois dotada de ponderável mercado interno, pôde seguir, com certa passividade, os caminhos de menor resistência de uma pragmática estratégia de acrescentamento de elos antes ausentes da cadeia produtiva. Tal política de preenchimento de lacunas, completando progressivamente nosso parque industrial, amparava e contemplava múltiplos interesses, contornava conflitos, ao não submeter e expor esse aparelho industrial às vicissi-

26 “A crescente influência da economia norte-americana, impulsionando uma cultura de massas dotada de meios extraordinários de difusão, opera como fator de desestabilização do quadro cultural fundado na dicotomia povo-elite. Com o avanço da urbanização, a presença do povo torna-se mais visível, fazendo-se mais difícil escamotear sua criatividade cultural” (Furtado, 1999, p. 65).

27 Expressão utilizada por Maria da Conceição Tavares (2001, p. 7) quando afirma que “o Brasil atual é um desafio à síntese. A heterogeneidade estrutural brasileira aumentou de tal maneira que qualquer esquema interpretativo é necessariamente uma simplificação”.

tudes da concorrência, além de abrir horizontes de acumulação para as órbitas não-industriais e para as informalizações diversas. Desse modo, acomodava variados interesses. Ao não reciclar, renovar e atualizar sua diversificada e verticalizada indústria, e dar guarida ao amplo leque de frações subordinadas do capital, não penalizava “nenhum” segmento com a imposição de queima de riqueza envelhecida. O Estado sempre amparava e protegia as “iniciativas privadas” com incentivos fiscais e creditícios.

Nessa “estratégia” de industrialização acolhedora de interesses conflitantes, não coube o redesenho de avançados aparelhos financeiro, fiscal e de ciência e tecnologia, conforme lembrei anteriormente. Essas construções institucionais possivelmente minariam a solidariedade da equação política montada.

O Estado suportou segmentos empresariais carentes de competitividade e eficiência, mas mostrou-se impotente para levar às últimas conseqüências a articulação do processo de monopolização e centralização de capital; engendrou, por vezes manteve e mesmo recriou vantagens competitivas, amparou resistências dos núcleos mais atrasados e promoveu avanços de competitividade, ainda que espuriamente (desvalorizando persistentemente o câmbio, contendo salários, protegendo sem seletividade etc.). Sancionou um comportamento empresarial defensivo e imediatista e o loteamento/a privatização do Estado como *locus* de luta de setores, procurando escapar à retração/estagnação.

Mesmo com a gravidade da crise dos anos 80, uma parte dessa integrada e diversificada estrutura industrial não foi avariada. Os mecanismos de defesa, basicamente ancorados no Estado, não permitiram o sucateamento (nem a quebra de empresas) do parque produtivo, e as empresas promoveram, além do ajuste patrimonial, uma racionalização e um “enxugamento”. Cabe ressaltar que mesmo as pequenas e médias empresas lograram participar dos mecanismos de indexação generalizada da economia, protegendo seu patrimônio da corrosão inflacionária nos anos 80. Na década de 1990, a situação foi diferente, avançando para a destruição de importantes elos das cadeias produtivas localizadas no país e para a regressão também no padrão de relacionamento com os mercados internacionais.

Decisões nacionais estratégicas não foram tomadas, tornando a economia brasileira extremamente sensível aos movimentos dos capitais

internacionais. Sabia-se que os constrangimentos internos e externos a uma inserção internacional menos vulnerável seriam imensos. É preciso, com realismo, não fazer tábula rasa do “padrão” perverso de exclusão de nações, regiões e pessoas, associado à chamada “3ª Revolução Industrial”<sup>28</sup> e à desregulamentação financeira promovida pelo novo padrão de acumulação mundial. Contudo, políticas soberanas poderiam ter sido implementadas. É necessário o reconhecimento de que somos uma nação periférica que gravita no círculo de influência da combatida economia do império americano e, ainda, que os fluxos financeiros, de tecnologia e de capitais se estão direcionando para outras rotas...

Enquanto a paralisia tomou conta do país, nos países centrais o desafio de adaptação aos novos tempos de desaceleração os levou a respostas criativas/defensivas empreendidas no contexto de um enorme esforço racionalizador, saneador e inovativo — sob graus diversos de regulação e coordenação estatal, buscando economias de energia e matérias-primas, nova eficiência organizativa e de gestão empresarial etc. —, cujo eixo foi o avanço de competitividade e a construção de vantagens comparativas dinâmicas. Administrou-se, da melhor forma possível, a desvalorização da riqueza envelhecida e avançou-se em novas trajetórias tecnológicas, levando a um inusitado patamar de mundialização dos portfólios, amalgamação de patrimônios e articulação de macrointeresses burgueses. Testemunha-se uma irrefreável onda de reconcentração e recentralização de capitais, com a sedimentação de alianças estratégicas interoligopólicas que passam ao largo das arenas institucionais públicas e dos Estados nacionais.

Mesmo nesse contexto mundial perverso, deve ficar claro que entre os dilemas estratégicos do Brasil está a impossibilidade de levar à frente as propostas ingênuas, que ora surgem, de consolidar “ilhas de excelência” ou “enclaves” produtivos. Ainda se pode afirmar, como há dez anos, que a complexidade, integração e diversificação do parque produtivo instalado no país continua inviabilizando a exclusão e o desmanche de “ramos industriais completos [...] sua especialização tem que ser obrigatoriamente

28 Nunca esteve tão claro que “o capitalismo generaliza somente as relações mercantis. Mostrou-se incapaz de promover o nascimento de sistemas integrados, de difundir ampliadamente o progresso técnico. De maneira geral, a ampliação do Centro só ocorreu a partir de revoluções nacionais ou de projetos nacionais de desenvolvimento, como demonstram, neste século, os exemplos da Coréia e da China” (Mello, 1997, p. 23).

por seleção de produtos em todos os ramos [...]” (Tavares, 1994, p. 19), o que determina que nossa reestruturação seja marcada por grande complexidade e largo horizonte temporal. Ou seja, a maturidade industrial consolidada exige modernização e impossibilita o desmantelamento amplo, semelhante ao ocorrido no Chile e na Argentina. O sucesso de nossa anterior diversificação industrial engendrou uma complexidade de interesses que dificilmente poderiam ser anulados por um processo desindustrializante mais generalizado. Como Fiori (1992, p. 12),

cremos que as dificuldades brasileiras têm a ver não com a fraqueza ou fragilidade de sua economia, senão ao contrário, resultam do fato de que o Brasil tenha completado sua industrialização pesada que logra avançar a partir de seus padrões pretéritos de financiamento e proteção, mas tampouco se ajusta passivamente às mudanças ocorridas no contexto internacional [...] na medida em que não possui complementaridades decisivas com qualquer bloco comercial regional.

Essas citações continuam atuais, embora o processo de abertura e outras políticas neoliberais tenham causado grande destruição na estrutura produtiva sediada no Brasil, fragilizando ainda mais os já estruturalmente deficientes centros internos de decisão.

Segundo Lessa (1998), pudemos detectar, em uma grande parcela de nossas elites, nesses tempos neoliberais, um certo sentimento de arrependimento pelos êxitos da nossa industrialização, “ou seja, quem estava certa era a República Velha, cujo modelo respeitava a divisão de trabalho ditada pelo mercado internacional. De lá para cá, segundo essa visão, nossa trajetória foi um imenso erro”. Outros “mais modernos” asseveram que o país poderia, graças ao tamanho e heterogeneidade, transformar-se em uma grande fronteira de serviços, constituindo sistemas terciários complexos nos principais eixos de crescimento do território nacional.

Passado (?) esse ambiente de contramão da via de construção de identidade nacional, o Estado, profundamente debilitado no exercício de seu poder de regulação, gasto e coordenação, tem pela frente agora o desafio de capitanear um processo de brutais transformações — legitimadas politicamente, por certo — no arcabouço da gestão econômica (financiamento público, privado e externo, comércio exterior etc.), bem como nos padrões de distribuição da renda e do bem-estar social.



Entretanto, o Estado brasileiro se encontra completamente desaparelhado, inclusive para legitimar suas ações perante a diversidade de “mundos” do capital e do trabalho presentes no Brasil (Tavares, 2001). Essa autora divide esses “mundos” em três partes, quanto ao capital:

- 1) o do grande capital do *agribusiness*, que poderia juntar-se analiticamente aos nossos setores de *commodities* industriais (aço, alumínio, papel e celulose);
- 2) o dos capitais da indústria manufatureira;
- 3) o do grande capital de serviços de infra-estrutura e de utilidade pública.

A esses três mundos, Tavares agrega ainda o “mundo virtual financeiro”, que se acopla aos demais, “em vasos comunicantes, sem regulação e com completa liberdade de entrada e saída do país”. Quanto aos “mundos do trabalho”, assinala:

- 1) o mundo da pobreza e do desemprego disfarçado;
- 2) o mundo assalariado mal pago (50% da PEA); e
- 3) o mundo dos que ocupam postos de gestão do capital.

Esses exemplos são importantes para se refletir acerca da diversidade de interesses postos hoje na economia e sociedade brasileiras e que precisam ser levados em consideração em qualquer análise e ação política.

Seria bom lembrar ainda o papel das pequenas e médias empresas. Essas atravessam a crise com toda sorte de informalizações, sonegações e sobreexploração da mão-de-obra, tornando-se um dos principais campos de resistência a avanços, sobretudo os que dizem respeito aos direitos trabalhistas e aos salários.

Outra enorme arena de resistência, o rural<sup>29</sup> brasileiro, marcado por uma multitude de interesses (não apenas aqueles do *agribusiness* já lembrado), ainda entrecortados regionalmente, e representado de forma não-monolítica no Estado, ganha uma sólida unidade na luta quotidiana pela

29 A contradição campo-cidade não se deu, como descrito por Marx, nas experiências originárias de capitalismo, levando a que as esferas do que seja o urbano e do que seja o rural ficassem sobrepostas, mesclando dinâmicas e interesses sem clara delimitação.

manutenção do controle da propriedade privada das terras, legitimando a extensa “bancada rural” presente no Congresso Nacional.

Sem condições estruturais para sinalizar ou fomentar novos horizontes de oportunidades rentáveis à “iniciativa privada”, o Estado é loteado entre alguns poucos agentes privados eleitos.

Sem consolidar finanças industrializantes internas, imersos na inércia tecnológica, portadores de minúsculo aparelho científico e tecnológico e, portanto, sem autonomia na capacidade de inovação e investimento, torna-se difícil equacionar nossa reprodução social, mergulhados na paralisia e/ou regressão econômica e entregues à ferocidade do mercado desregrado.

Grassa a autopreservação, na ausência de expectativas de autocrescimento. A sociedade se acha crescentemente temerosa acerca do futuro e convicta de que o passado não serve como guia para o presente, generalizando uma inquietude e insatisfação difusas, não-aglutinadoras e não-geradoras de uma mínima convergência de finalidades, capaz de cimentar a convivência social civilizada e a reprodução econômica ampliada.

Sem a criação de horizontes para a acumulação produtiva e sem a criação de postos de trabalho que gerem acessibilidade à renda e à inserção social digna, o mercado de trabalho transita de uma construção interrompida para uma destruição aberta.

Por outro lado, minam-se os fundamentos da complexa articulação entre o “poder nacional” e os poderes locais, talvez negando, hoje, definitivamente o pacto federativo que costurasse interesses dispersivos de uma “civilização” cicatrizada pelo peso da história de profundas heterogeneidades estruturais (social, regional e produtiva) e pelo movimento secular do pêndulo da centralização/descentralização política e da (re)distribuição de competências entre as esferas de governo.

O ambiente é complexo, pois as malhas de solidariedade e as redes de amortecimento — baseadas naquela *mobilidade estrutural* (intergeracional e geográfica) — que amparavam “os de baixo” definharam. Deixamos as estratégias de sobrevivência minimamente coletivas para ingressar nas táticas de sobrevivência da vida privada. O mais grave é que grande parte da pobreza e da miséria se encontra em grandes centros urbanos, que não conseguem prover serviços, empregos etc. de qualidade.

*A grande questão é se perguntar o que pode significar a persistência secular de uma sociedade cindida entre uma grande maioria que se localiza*

*subordinadamente na sociedade, configurando uma verdadeira massa de não-cidadãos, e uma pequena minoria privilegiada que goza de direitos civis e garantias sociais plenos.*

O projeto neoliberal em curso parece ser o de “ressuscitar” e reforçar a hegemonia de um certo capital mercantil “moderno”, agora sob o império absolutista do mercado. É fato que ocorreu uma história secular de centralização imperfeita dos capitais nacionais, gestados que foram em um ambiente permanente de “bloqueio político-estrutural à centralização do capital” e de “autolimitação estrutural em direção ao movimento de monopolização”, impondo uma “reprodução de interesses capitalistas que não são capazes de autodeterminar-se no movimento de expansão” (Lessa e Dain, 1980). Desse modo, diversas frações se encontram em enfrentamento em um espaço mercantil pouco regulado pelo Estado.

Um grande problema para se pensar os cenários para o país é que um certo viés de análise talvez tenha levado a uma obsessão pela órbita industrial,<sup>30</sup> dificultando que se desvelasse a verdadeira natureza da valorização dos capitais “domésticos” não-industriais, que sobrevivem econômica e politicamente ancorados em uma composição singular de órbitas e circuitos reprodutivos, que se entrecruzam, porém passam sempre pela propriedade fundiária monopolista (rural e urbana) como alicerce do poder político, pelos circuitos imobiliários capciosos, pela manutenção patrimonialista, pela especulação legitimada e bancada pela ação estatal etc. O certo é que “sabemos muito pouco sobre a articulação entre a industrialização e os movimentos das órbitas subordinadas, que, pela peculiar constituição de nosso capitalismo, obtém do político uma fração substancial do excedente geral do sistema”. Uma dificuldade-chave para o entendimento da equação política montada é que “as órbitas subordinadas do ponto de vista da industrialização não o são sob o ponto de vista político” (Lessa e Dain, 1980, p. 225). Sobretudo, entendemos que desconhecemos grande parte da dinâmica e dos “segredos” e idiossincrasias e da natureza da subordinação dessas órbitas e circuitos não-

30 Seria preciso que indagássemos, em diversas áreas e temas das ciências sociais, se, por exemplo, não exageramos nas determinações da “industrialização da agricultura”, não incorremos numa sobredeterminação da industrialização para explicar os processos de urbanização, os processos de desenvolvimento regional, na configuração do mercado de trabalho, na determinação dos salários etc.

industriais. Não desvendamos sua lógica de valorização fundada nos lucros extraordinários diferenciais ancorados na “esfera da circulação” e que tiveram sempre uma articulação genética com o Estado. Os circuitos se interpenetram, mesclando os circuitos especulativo, imobiliário, comercial e “bancário”/usurário, determinados por sua dupla face mercantil e financeira, requerendo recorrentemente algum privilégio público. Assim, as pesquisas precisam investigar como se dá a valorização da pluralidade das diversas e heterogêneas frações, com diversos portes, nos diversos setores, nas diversas regiões e nos diversos urbanos brasileiros.

Como bem sintetiza Tavares (1995, p. vi):

O Brasil, apesar de sua língua e território unificados e sua cultura antropofágica e de possuir um Estado Nacional classicamente interventor, ainda não é uma Nação moderna. Nunca se submeteu ao teste das verdadeiras nações capitalistas: aquelas em que a mercadoria e os direitos se contrapuseram por lutas sociais e políticas com a participação de grandes massas onde o mercado e os direitos sociais foram conquistados duramente e sem falsos consensos. A falta de aceitação do conflito político interno como meio de resolver os dissensos e a falsa consciência das elites que sempre foram incapazes de racionalizar o *Bem Comum* a partir de interesses gerais em confronto, levou sempre à privatização do Estado, que, por sua vez, nunca se testou como verdadeiramente nacional, nos séculos XIX e XX, até por falta de confronto externo real.

Afirma-se a esterilização dos fundos públicos que davam guarida aos inúmeros interesses dissonantes, restando agora o patrimônio público a ser totalmente leiloado. Leiloam-se também diversos atores, espaços de valorização e regiões. Sinaliza-se hoje com uma liquidação de atores e interesses capitalistas que no passado apareciam como estratégicos no contexto do pacto pretérito da chamada “era Vargas” (v. g., o setor de bens de capital sob encomenda), com a colocação em seu lugar de uma “nova elite” mercantil-usurária-imobiliária, proprietária das grandes cadeias de comercialização, dos meios de comunicação de massa e de parte do parque mineroindustrial e agroindustrial.

A gravidade maior do problema é que diante de uma (esperada) crise cambial que obrigue a um constrangimento forte de importações, a *reversibilidade da desestruturação* de cadeias produtivas internas passa a ser problemática após a substituição de produtos nacionais por importações, dado que a experiência

acumulada, a planta que os produzia e possivelmente o próprio empresário já não podem ser reativados (Cano, 2000, p. 66).

Em âmbito internacional, a nova formatação de imperialismo (já não é preciso ter pudor de voltar a usar tal palavra) propõe uma nova partilha do mundo, agora não mais de nações, mas muito mais seletiva, escolhendo lugares passíveis de exploração, eficiência e competitividade. O movimento desarticulativo promovido pelas forças e formas mundializadas dos circuitos dos grandes capitais potencializa ainda mais uma dessintonia crescente entre população, território, trabalho e riqueza e impõe, sem resistências, no caso brasileiro, uma complementaridade perversa e subordinada na economia-mundo.

A fragmentação exacerbada, com o esgarçamento do tecido social, desata a incivilidade (Mello, 1984), impedindo a constituição pactada de esferas públicas pautadas por regras transparentes, publicizando as pugnas, edificando arenas públicas e espaços coletivos para as lutas sociais, fundados em interesses organizados.

O debate deve ser realizado com consciência das limitações do crescimento econômico para, automaticamente, incluir os excluídos; com uma boa crítica à visão dicotômica política econômica *versus* políticas sociais e não deve resvalar para uma discussão economicista de “falta de dinamismo” para gerar emprego e renda, a fim de possibilitar a inserção orgânica dos excluídos. Deve-se, sim, partir das alternativas concretas de construção de cidadania, dignidade, segurança e proteção, com radicalidade democrática e redistribuição de renda, riqueza, poder e acesso ao Estado, reconstruindo politicamente novas escalas para as políticas de desenvolvimento, sobretudo a nacional.

## CAPÍTULO 5

### *A reafirmação do nacional e as possibilidades de estratégias e políticas de desenvolvimento e suas escalas espaciais*

Conforme discutido no início deste livro, as questões estruturais apontadas nos demais capítulos foram negligenciadas ou totalmente abandonadas pelas correntes teóricas hegemônicas hoje no mundo e no Brasil.

Para não repetir tudo o que foi dito no capítulo 1, poderia sintetizar dizendo que tais análises têm, de forma subentendida, uma idéia de que estaríamos vivendo em uma comunidade, não em sociedade; que, em decorrência, esse conjunto social não é cindido em classes e interesses políticos complexos (daí discutirem apenas *atores sociais*); que vivemos processos de destruição das escalas intermediárias e o mundo estaria confirmando a tendência bipolar das escalas espaciais — apenas “o local” e “o global”. Nessa visão, altamente consensuada hoje, só restaria a opção de políticas de desenvolvimento de natureza “monoescalar”, isto é, só tendo o local como ponto de partida (e de chegada?), comunitário, solidário, em ambiente de alta sinergia associativa do seu “capital social”. A partir dessa escala, poderia acionar-se (e conectar-se) a rede dos fluxos globalizados.

Nesse contexto, no presente capítulo discutiremos a questão da necessidade, para a análise da dimensão espacial do subdesenvolvimento, de se tratar teórica, analítica e politicamente a questão das escalas, reafirmando a importância das escalas intermediárias (“o local” e “o global”), sobretudo do papel basilar da escala nacional.

Apontaremos algumas *especificidades da escala nacional, de dimensão continental e marcada por heterogeneidades estruturais (produtivas, sociais,*

*regionais, políticas e culturais*), procurando apreender suas determinações, seus papéis e suas potencialidades na implementação de políticas de desenvolvimento.

## 5.1 A MEDIAÇÃO DO NACIONAL

Fica patente hoje a necessidade da reconstrução, teórica e política, de nossa reprodução social e material em bases nacionais, ou melhor, a reconstrução da própria escala nacional, atingida duramente por políticas antinacionais e antipopulares há décadas.

### 5.1.1 *A escala nacional como construção histórica, social, política e econômica*

O desenho da escala nacional como construto histórico, sociopolítico e econômico requer o controle sobre os preços fundamentais da economia, sobre os instrumentos de regulação, sobre o sistema de normas e instituições etc. Significa espaço minimamente refratário, circunscrito e protegido, através de suas *fronteiras*.<sup>1</sup>

A manipulação dos instrumentos formadores dos preços econômicos, do câmbio, dos juros e dos salários é condição primária para moldar o recorte nacional, balizando os cálculos econômicos dos agentes localizados naquele limite geográfico, *vis-à-vis* aos “residentes no exterior”.

Com a definição da taxa de *câmbio* modula-se a gradação dos preços relativos, erigindo uma fronteira econômica entre as transações que geram e as que dependem divisas. Tal preço básico da economia informa os ganhos com a exportação e o valor dos importados, entre outras funções.

As decisões de política econômica quanto à entrada de capitais, às remessas de lucros, aos esquemas de *proteção* (subsídios, barreiras alfandegárias, licenças, quotas, outras “novas” barreiras técnicas, ecológicas etc.) são definições importantes sobre a escala nacional que se deseja construir.

1 Por vezes, há verdadeira confusão no debate sobre o tema. É preciso ter claro que espaço nacional não é sinônimo de mercado interno “fechado” (cativo, “pouco poroso”), mas de articulação orgânica entre mercado interno e mercado externo, sob a égide do primeiro. Todo capitalismo historicamente cresceu para dentro e para fora, simultaneamente.

Com a definição da taxa de *juros*, balizam-se as alternativas entre a criação de riqueza nova, empreendendo a geração de capacidade produtiva ou a manutenção dessa riqueza sob a forma líquida. Esse preço da economia mede o custo dos recursos necessários ao financiamento da aplicação de capital.

Com a definição da taxa de *salários*, constrói-se a “principal referência na opção tecnológica empresarial e um dos fundamentos da equação distributiva interna” (Paiva, 2003, p. 4). Esta apresenta relações múltiplas com a produção, o emprego e os preços no sistema econômico, com grande complexidade em sua determinação e seu comportamento (Baltar, 2003). Desdobramentos importantes da manipulação dessa variável influenciarão o mercado de consumo de massa, o poder aquisitivo da população, além de importante componente do custo de produção.

As definições do *fisco*, através das políticas fiscais e tributárias, também serão decisivas para a definição de um espaço de uma economia nacional. A capacidade de exação, o nível e a distribuição da carga tributária entre as classes sociais e estratos de renda etc. desenham o leque de alternativas para constituir fundos públicos, dão a capacidade de gasto público, orientam os investimentos privados e o raio de manobra financeiro do Estado e a capacidade de bancar o setor produtivo estatal. O padrão fiscal é totalmente aderente ao padrão de acumulação<sup>2</sup> de um país em dado momento histórico (Oliveira, 1981 e 1995).

Elemento-síntese da necessidade da disciplina e soberania naquele espaço restrito, a *moeda*, a maior convenção nacional, presidirá o conjunto de decisões sobre o enriquecimento privado. A crença nela deve ser “suficientemente enraizada para permitir o movimento de preços relativos e a operação das forças da oferta e da demanda” (Belluzzo e Almeida, 2002, p. 30). Conforme afirmou Braudel (1979, p. 473), “o termo que se impõe é *mercado nacional*: o enorme continente admite uma certa *coerência*, na qual a *economia monetária* é elemento importante, essencial. Essa coerência cria pólos de desenvolvimento, organizadores de *assimetrias indispensáveis a uma circulação ativa*” (grifo nosso). Além desse poder sobre as relações internas, é bom lembrar que, como padrão de avaliação geral da riqueza, cumprirá papel central seu relacionamento

2 Por exemplo, em uma economia “onde o centro dinâmico foi deslocado para dentro do país, seguramente um tributo que grave a produção e a circulação interna de mercadoria terá mais importância”.



com o regime monetário-financeiro mundial, hierarquizado pela moeda conversível.<sup>3</sup> Nos espaços nacionais subdesenvolvidos, na ausência da conversibilidade, exercerá função importante para determinar os graus de autonomia que o autocontrole de divisas escassas permitir.

*Essa delimitação econômica construída pela manipulação dessas variáveis cria os principais marcos para a definição da base territorial nacionalizada, condição material da (re)produção social.*

Entretanto, outras circunscrições serão decisivas para fixar o recorte da escala nacional. Para além do domínio econômico sobre aquela escala, outros fatores atinentes aos arranjos sociais, políticos e culturais imprimirão algum grau de unicidade de propósitos a esse recorte. Alguma comunhão de destino e alguma vontade compartilhada em relação ao futuro (Balakrishnan, 2000) são necessárias ao delineamento e circunscrição de qualquer escala “geográfica”. Assim, o nacional é espaço de poder e arena privilegiada de constituição, enfrentamento e concertação de interesses, de alinhamento político mínimo, para além das clivagens de frações de classe e interesses. A apreensão dessas múltiplas dimensões da questão desemboca, e é sintetizada e expressa, na questão do pacto federativo que se arma nesse recorte nacional. Esse contrato sociopolítico dá coesão e sanciona a unidade nacional no interior de dado território. Retornarei a essa questão ao final deste capítulo.

Segundo Coutinho (2003a, p. 2),

os Estados nacionais correspondem a configurações sociais, estruturas empresariais, sistemas industrial-tecnológicos, bases de recursos naturais, geografia, poder militar e grau de centralização específicos e têm de lidar com a intersecção do arcabouço legal-institucional nacional com o funcionamento dos mercados mundiais [...] Embora tenha ocorrido a desnacionalização de vários componentes da institucionalidade legal dos Estados nacionais, reduzindo-lhes o raio de manobra para operar políticas de regulação [...] a maior parte do aparato institucional dos Estados nacionais não foi ainda afetada por essa onda homogeneizadora, preservando-se uma ampla reserva de poder exclusivo nos

3 Como exemplo, poderíamos dizer que “o uso da âncora é um gesto de abdicação da soberania monetária. Há uma renúncia clara à prerrogativa de utilizar as políticas monetária, cambial e fiscal como instrumentos de desenvolvimento. A defesa do valor externo da moeda — por meio da ancoragem numa divisa estrangeira — se torna o objetivo central da política ao qual todos os demais devem se subordinar” (Belluzzo e Almeida, 2002, pp. 20-21).

espaços territoriais [que, porém,] precisam reforçar as suas condições objetivas de independência ante esses mercados.

Torna-se imprescindível o entendimento de que “a vigência dos mercados mundiais está assegurada pela inscrição e pelo reconhecimento no *plano nacional dos direitos capitalistas*, ainda que esteja revestida de formas legal-institucionais específicas. [...] Sistema mundial e Estados nacionais são construções indissociáveis, e não instâncias essencialmente antagônicas”. *Os direitos de propriedade são e continuarão sendo registrados e amparados nas legislações específicas das instituições localizadas na escala nacional.*

Por paradoxal que possa parecer, crescentemente vem ganhando importância no “capitalismo desregulado” a discussão do papel do ordenamento legal e do ambiente jurídico na definição do recorte da escala nacional. O aparato de regulação e a capacidade de “governança” que o “confinamento” da escala nacional permite nunca foram tão discutidos (obviamente que a maior parte desses debatedores propugna pela “flexibilização” e/ou desaparecimento dessas “normas impeditivas”).

A construção da escala nacional envolve a criação de domínio, de se exercer controle, moderar, disciplinar, e deve submeter e buscar neutralizar as determinações destrutivas e predatórias da mercantilização desenfreada, fiscalizar, monitorar, regular, conter forças desagregadoras etc. O poder nacional deve defender a criação de oportunidades internalizadas de acesso a bens e serviços e coordenar a abertura de horizontes de enriquecimento nas fronteiras internas.

Envolve necessariamente autonomia de decisão, de comando soberano, circunscrição e geração de “centros internos de poder”. Engendra arranjos sociais, políticos e econômicos que imprimem unicidade na(da) ação, buscando superar clivagens regionais, culturais etc.

Deve aglutinar forças, articular a complementaridade produtiva e a solidariedade de interesses cruciais e desenvolver capacidade mínima de modular sua inserção externa, acumulando potência para enfrentar as pressões do centro hegemônico. Deve, nesse embate, crescentemente constituir e aperfeiçoar mecanismos e instituições regulatórias à escala nacional, ramificadas de forma descentralizada para as instâncias subnacionais. Decerto “a vitória da perspectiva da ‘não-nação’ sobre a perspectiva da Nação impõe uma dura luta política” (Benjamin et al., 1998, p. 63).

Nesse contexto, torna-se fundamental resgatar, nesse debate com as “forças da não-nação”, as contribuições de List (1841) sobre “*sistemas econômicos nacionais de forças produtivas*”, para que possamos demonstrar que as economias nacionais não desapareceram e não se transformaram em meros “mercados” (mais ou menos emergentes ou não).

O recorte nacional envolve necessariamente algum nível de autodeterminação e autonomia, através da “internação dos centros dinâmicos” de decisão, como sempre ensinou Furtado, que possibilite algum grau de capacidade de disciplinar minimamente os circuitos, os fluxos e os movimentos rápidos e voláteis de capitais especulativos. Portanto, envolve *proteção e controle*<sup>4</sup> sobre os mecanismos “auto-reguladores” das forças mercantis.

O nacional não é plataforma hospedeira de plantas ou um mero espaço recipiente de atividades econômicas e capitais, como quer nos convencer o discurso liberal-conservador, que procurou vencer as salvaguardas e defesas da unidade nacional, propondo apenas sua substituição pela criação de ambiente sedutor dos investimentos. Segundo esse discurso, disciplina, só do Estado; resguardo, apenas da “boa conduta” macroeconômica e da redução das falhas de mercado para um ambiente microeconômico saudável. Quanto mais porosas as fronteiras nacionais, segundo esse “pensamento único”, melhor seria.

Além de ser espaço de acumulação sob condições institucionais dadas, a escala nacional é historicamente fixada e politicamente criada e legitimada, ao resguardar, amparar e abrigar agentes “territorializados”/localizados que são submetidos a normas, regras e parâmetros que estabelecem um contraponto (também espacial), uma dualização entre os agentes e interesses locais *versus* “os externos”.

Lembrar tal conjunto de questões torna-se hoje obrigatório no debate nacional e internacional, posto que há uma crença, quase generalizada, de que se poderia exercer controle e modular as “variáveis” responsáveis pelo processo de desenvolvimento em qualquer escala, sobretudo nas menores. Esse pensamento tem uma convicção de que, quanto menor a escala de ação, mais eficaz ela será.

4 Lessa (1998, p. 219) apresenta detalhada discussão sobre o papel do controle e da “necessidade de articular-se com uma macrounidade política, que regule as interdependências”. Furtado (1966), no mesmo sentido, analisa o papel de controle e coação das macrodecisões *vis-à-vis* às microdecisões.

Por fim, é bom lembrar que a discussão do desenvolvimento que se processa na escala nacional deve estar atenta aos caracteres distintivos que nesse espaço definem sua estrutura de propriedade, a distribuição da renda e da riqueza, a estrutura de consumo de suas classes sociais etc.

Em seguida, discuto possíveis implicações de a escala nacional ter dimensão continental.

#### 5.1.2 *O nacional de dimensão continental: porte e complexidade*

A extensão territorial dos mercados propicia diversificadas aplicações multissetoriais e multirregionais de capital. A valorização dos ativos (produtivos e financeiros) encontra diversas oportunidades na conquista horizontal, extensiva de novos mercados, com um vasto leque regional de possibilidades de reprodução ampliada e de realização dinâmica do excedente. O próprio tamanho do mercado pode permitir ampliar escalas de produção. O porte dele potencializa a apropriação de ganhos de escala e escopo que a própria *variedade geográfica dos mercados* propicia, podendo minorar problemas de realização e gerar potentes e dinâmicos desequilíbrios em cadeia.

Acredito que poderia avançar em análises que investiguem as complexas articulações desse cruzamento (virtuoso ou não) que envolve as próprias *naturezas das escalas*: espacial (nacional), geográfica (economia continental e heterogênea) e de produção (possibilidade de economias de escala e escopo). Em um momento de grandes transformações nas escalas tecnoprodutivas e organizacionais e nas formas de operar em diferentes escalas espaciais, o capitalismo ganha “flexibilidade” e mobilidade, colocando e reatualizando a necessidade do tratamento desses “cruzamentos”.

O Brasil, com seu sistema produtivo integrado, em uma sociedade urbana de massas, assegura, em certa medida independente dos ciclos econômicos, bases econômicas e produtivas largas, propiciadas por sua diversidade geográfica, demográfica, de recursos naturais e de estratos de renda. Sua fuga para frente (da acumulação e no território continental) recorrentemente se beneficiou de seus ramos produtivos com escala e complexidade, que deixam muitos interstícios a serem virtualmente ocupados. Ensejam aparência de fragmentação/segmentação, mas têm sua força justamente aí nessas partições e espriamentos. Gerando opor-

tunidades de inversão variada, inerentes aos bloqueios e estrangulamentos desse processo, heterogeneidades produtivas e espaciais, acabam por propiciar uma multiplicidade de aplicações de capital em diversificados ativos.

A própria idéia de especialização regional no Brasil torna-se pouco rigorosa, pois a diversidade produtiva está presente no continental país, criando oportunidades e fronteiras e horizontes de expansão capazes de animar as inversões privadas, dadas pela própria forma de articulação regional do mercado interno. Explora complementaridades colocadas pelas oportunidades desconcentradas do patrimônio ambiental, mineral e de qualidade de terras. Os efeitos articulados e as economias de relação e de diversificação foram sempre decisivos para a *extensividade* de nosso padrão de acumulação.<sup>5</sup> O crescimento “espontâneo”, “vegetativo”, “natural” do mercado de consumo urbano (e mesmo o rural moderno) cumpriu função importante. Efeitos induzidos pelo comportamento da demanda corrente da rede urbana dispersa, e sua transmissão inter-regional, sustentaram um mercado urbano em expansão vegetativa, com demanda variada e reprodução ampliada por seu próprio porte.

Diversos grupos empresariais podem operar multiplantas no território nacional, compondo diversas estratégias em localizações específicas, orientadas por mercados regionais de consumo particulares, logísticas privilegiadas, por acesso especial a fontes de matérias-primas, mão-de-obra qualificada ou áreas de baixos salários e classe trabalhadora com baixa organização político-sindical etc.

Considero fundamental discutir esses efeitos multiplicadores e aceleradores da dimensão continental da economia brasileira. É possível avançar no debate da facilidade da rotação do capital que o tamanho e a diversidade dos mercados propiciam. Com cadeias, redes mercantis e circuitos produtivos longos, que o tamanho do mercado sempre garantiu, assegurou-se o dinamismo “horizontal” de vários setores e sancionaram-se circuitos de valorização da riqueza de várias formas e conteúdos.

5 O funcionamento da máquina capitalista de crescimento algo “artificial” teve um de seus fundamentos na extensividade da acumulação sempre em busca de fronteiras geográficas ou econômicas desta “civilização predatória de desenvolvimento não sustentável” (Furtado, 1992a).

5.1.2.1 *Economia urbana moderna e diferenciada, complexa  
estrutura produtiva (industrial, agropecuária e terciária)  
e heterogeneidades sociais, regionais e culturais*

Lembro aqui as conseqüências e potencialidades de se ter montado, com enorme rapidez e conservadorismo, uma das sociedades com maior complexidade do planeta. Uma sociedade multicultural vivendo em uma *economia urbana complexa*. Minha hipótese central de análise (e de proposta de princípios para a intervenção pública) é a de que essa diversidade social e cultural e a diferenciação produtiva necessitam ser utilizadas como a grande potencialidade de que dispomos.

A teoria econômica pouco avançou ainda no sentido de apanhar todas as determinações advindas do funcionamento de uma economia urbana complexa. Poderia fazer aqui uma analogia com o tratamento dispensado à firma. Esta foi tratada pelo *mainstream* como um ente inerte, com pouca ou nenhuma capacidade de decisão. Semelhante, portanto, à visão do urbano como receptáculo passivo, mera plataforma para atividades e pessoas, sem decisão e comando. Contudo, no que diz respeito à firma, talvez tenha sido a área em que a teoria econômica mais avançou no sentido de constituir um corpo teórico, amplamente amparado por minuciosas pesquisas empíricas, alternativo ao pensamento conservador. Os estudos lograram desvendar a natureza da firma, sob o aspecto de conjunto de ativos e capacitações, analisaram as estruturas de mercado, os padrões de concorrência e as estratégias empresariais sob condições de incerteza. Em síntese, eu diria, hoje se apreendem as determinações principais do “modo setorializado” de funcionamento do capitalismo. Porém, quanto ao “modo espacializado” (sobretudo no espaço urbano) de funcionamento do capitalismo, não se pode dizer o mesmo.

Continuando com a analogia, pode-se dizer que o estudo da *economia urbana* pouco avançou no tratamento das “questões correlatas” (à economia industrial) da área. As contribuições de orientação marxista foram importantes. Sociólogos, geógrafos e outros cientistas sociais desvendaram o urbano como construção social do espaço. Entretanto, na economia, dominada ainda mais na subárea dos estudos urbanos e regionais pelo neoclassicismo, talvez mais do que no seu conjunto, resultou que a literatura internacional pouco contribuiu para avanços interpretativos.

A cidade como forma de organização socioprodutiva pouco foi estudada. Os autores do *mainstream* se concentraram no que eles chamam de fundamentos econômicos da cidade, sobretudo discutindo as razões do surgimento dos processos aglomerativos e de sua cumulatividade. Ou seja, começam perguntando-se sobre a origem do fato urbano; passam a estudar as vantagens e custos de aglomerar-se, e daí deriva a pergunta “qual o tamanho ótimo de uma cidade?”, e desembocam na discussão do urbano como campo de disputa das forças centrípetas e centrífugas. A partir daí, realizam um eterno balanço e tentativa de medição das economias e deseconomias externas que essa forma aglomerada de pessoas e atividades proporciona. Com o tempo, diria, grande parte da “fronteira” da “ciência urbana e regional” foi-se deslocando da teoria da produção (discussão de eficiência que o tamanho ótimo da cidade possibilitaria) para o campo das medições dos níveis de bem-estar social que o espaço urbano propicia.

Conforme deve ter ficado esclarecido no capítulo 2, existe total impossibilidade de uma teoria, com alto nível de abstração, do crescimento urbano, mas seria conveniente lembrar alguns dos mecanismos de que o espaço urbano dispõe em sua reprodução. Essa breve nota cumpre aqui o papel de ressaltar determinações que são reforçadas em espaços nacionais de dimensão continental, como o brasileiro.

O item da agenda de estudos e reflexões aqui lembrado não abandona o inerente enfoque *multidisciplinar* que deve presidir as pesquisas urbanas, mas assevera a hipótese de que, na literatura existente, faltam determinações e mediações importantes. Diria que “faltam nas duas vias”: do econômico para o urbano e do urbano para o econômico. A economia urbana tradicional é mais um estudo sobre custos de localização do que sobre geração de produto, renda e emprego. Faltam estudos dos impactos, por exemplo, de políticas macroeconômicas sobre diferentes espaços urbanos. Faltam análises sobre os desdobramentos e as implicações, sobre a rede urbana, por exemplo, da passagem de uma macroeconomia do emprego e da renda para uma macroeconomia da riqueza patrimonial e financeira das economias urbanas complexas. Essa passagem ocorreu no Brasil, mas ainda não foram estudados seus impactos urbanos/regionais.

*A cidade é a sede e o ambiente da reprodução das classes, da atividade produção, distribuição, troca e consumo. Atrai massas populacionais,*

mas não tem, geralmente, capacidade suficiente de geração de postos de trabalho e de absorção dessas pessoas nos circuitos modernos da economia. Assim, o urbano é também *locus* da geração de demandas e o espaço de lutas políticas dos estratos sociais que reivindicam acesso aos meios de consumo coletivo e inserção no mercado de trabalho. É o espaço dos fluxos emanados de diversas frações do capital. Também cumpre papel de acelerar tais fluxos e agiliza o ritmo desse verdadeiro espaço da “unidade do diverso”, que é o urbano. Milton Santos (1994c, pp. 117-19) afirma que

para compreender a economia de um país, é necessário dar uma enorme atenção aos estudos urbanos e buscar a metodologia mais adequada para captar a real significação da cidade, da rede de cidades, do território e da Nação [...] A circulação dos produtos, das mercadorias, dos homens e das idéias ganhou uma total expressão, dentro do processo global de produção, que a urbanização passou a ser um dado fundamental na compreensão do funcionamento da economia. Houve, mesmo, um geógrafo, Roger Lee, a afirmar que “o sistema urbano é a economia”.

*O espaço urbano, como ambiente construído para a produção, o intercâmbio e o consumo, pode encurtar os ciclos do capital-dinheiro, do capital produtivo e do capital-mercadoria, aumentando suas taxas de circulação e de rotação.*

Perroux (1964, p. 174) também apresenta posição semelhante e afirma que, nos

complexos geograficamente concentrados e em crescimento, registram-se efeitos de intensificação das atividades econômicas devido à proximidade e aos contatos humanos. A concentração industrial urbana cria tipos de consumidores de consumo diversificado e progressivo [...] surgem e encadeiam-se necessidades coletivas (alojamento, transportes, serviços públicos). Ao lucro dos negócios vêm sobrepor-se rendas de localização. Na ordem da produção, há tipos de produtos que se formam, inter-influenciam, criam as suas tradições e eventualmente participam num espírito coletivo: empresários, trabalhadores qualificados, quadros industriais.

Utilizando linguagem de Hirschman (1958), poderíamos dizer que a economia urbana incita e pode mover-se no sentido de romper a inércia,



gerando requerimentos de arranque que conseguem, às vezes, justificar seqüências de investimentos (efeitos em cadeia<sup>6</sup>). Engendrar oportunidades aproveitáveis e vantagens relativas passíveis de apropriação, ou seja, “revelar e mobilizar a seu serviço, recurso e capacidades ocultas, desperdiçadas ou mal utilizadas”. Desenvolve-se nesse ambiente urbano uma miríade de atividades de baixa produtividade, mas empregadoras de mão-de-obra e geradoras de renda “de sobrevivência” ponderável, para os parâmetros de dado mercado local. A cidade capitalista forma um conjunto virtuoso de equipamentos, sinergias, capacidade de criação de recursos, ativos e capacitações. Nesse *locus* de relações e combinações, o espaço urbano inerentemente proporciona algum grau de autonomia e de *reproduzibilidade do sistema econômico*. Em suma, a *densidade* e a expansão do tecido urbano desempenham o papel, como demonstrado pela literatura marxista, de verdadeira força produtiva social.

Esse é o aspecto fundamental que gostaria de ressaltar: a economia política do fenômeno urbano deve pensar a *economia urbana como unidade privilegiada de reprodução social*.

As múltiplas e diferenciadas economias urbanas que se vão desenvolvendo em países como o Brasil e a enorme dimensão territorial do mercado também possibilitam, por vezes, a não-necessidade de destruição maciça de capacidade produtiva instalada. Muitas vezes, segmentos inteiros (internos) dos ciclos produtivos são repostos pela demanda corrente da diferenciação de classes urbanas. Pode-se ir de elos iniciais da cadeia de produção até elos mais distantes, na diversidade de urbanos que perpassam todas as economias regionais do Brasil, em seus mais de cinco mil municípios, distribuídos em grande variedade de sub-redes regionais. Parece patente que não possui par no mundo um país continental que contenha tal complexidade e diversidade de espaços regionais e urbanos de diversos tamanhos, funções e dinâmicas econômicas, demográficas, ambientais e sociais.

A interiorização e o avanço territorial da urbanização sobre os espaços internos abrem horizontes, que podem ou não ser ocupados, de geração de capacidade produtiva, por reposição ou por ampliação, e

6 “Pergunta-se em que medida as atividades em andamento, por causa de suas características inerentes, impulsionam, ou mais modestamente, ‘convidam’ alguns operadores a enveredarem por novas atividades [...] estamos em presença de um efeito em cadeia que parte da atividade em andamento para a nova atividade” (Hirschman, 1977, p. 52)

criam oportunidades diversas para múltiplas frações de classe. Múltiplas demandas intersetoriais e complementaridades produtivas possibilitam o que Aníbal Pinto (1976, p. 49) denominou de “avanço não uniforme, mas manifesto através do surgimento de focos ou ‘setores líderes’ que ‘arrastam’ os demais”.

Cumpriu papel decisivo nesse processo o Estado, que montou grandes sistemas nacionais de capital social básico (energia, transportes, armazenamento e telecomunicações), que tinham grande coordenação e sinergia entre si, cumprindo papel importante no direcionamento dos núcleos, pólos e *hinterlands* que a rede urbana foi tomando. Ao mesmo tempo em que engendrava, nesse processo, efeitos cumulativos, determinava certa rigidez para futuros movimentos da acumulação de capital ao longo dessa rede. A rede de infra-estrutura contribui para cristalizar no espaço certa inércia da rede urbana, sobretudo em um país gigantesco que ainda possui áreas de baixa ocupação populacional.

Considero ser consensual no debate urbano-regional brasileiro que a tradicional escala macrorregional, das cinco grandes regiões, foi perdendo sentido analítico, nas últimas décadas. É preciso trabalhar com novos “recortes escalares”.

Para avançar nos estudos da dimensão espacial de nosso subdesenvolvimento, afirmaria que o urbano é uma escala específica (também contendo outras escalas intra-urbanas), sendo a rede urbana outra. Especialmente em um país continental, o estudo não conservador da estrutura e dinâmica de sua rede urbana é decisivo para que se entendam a reprodução social e as diferentes escalas espaciais em que se processa o desenvolvimento de suas forças produtivas. Ressaltamos aqui o dinamismo intrínseco aos processos que se desenrolam em um ambiente de diversidade urbana. Uma rede de cidades com diversos tamanhos e tipos, submetida a diferentes lógicas que variam por classe de tamanho, no tempo e no espaço, conduz a que as decisões de inversão, individuais e agregadas, se tornem múltiplas, tendo a dispersão espacial e diferenciação produtiva possibilitado estratégias de valorização múltiplas.

Quando essa multiplicidade urbana vem associada, como no Brasil, a uma diversidade econômica e social enorme, várias determinações são colocadas para o processo de desenvolvimento.

País com estrutura produtiva diferenciada e densa que, poderia afirmar-se, logrou tardiamente a convergência com os padrões técnicos e

produtivos (e de consumo, em certo sentido) da 2ª Revolução Industrial, já maduros nos países centrais. Entretanto, ao mesmo tempo, o Brasil é caracterizado pela presença marcante de empresas estrangeiras e pela propagação de *formas de capitais dispersas e heterogêneas*, conformando “glóbulos”, segundo Lessa e Dain (1982), difíceis de serem aglutinados, o que exacerba a complexidade econômica, política, social e territorial do país.

Lembramos que, potencialmente, estruturas de mercado oligopólicas e extensas em um país continental, e com economia urbana complexa, podem permitir o que Tavares (1974, p. 51) chama de possibilidades de “aprofundamento do capital” (seja por diferenciação das estruturas de consumo, seja pelo desenvolvimento mais que proporcional da indústria pesada de bens de produção), mas também podem abrir possibilidades para o “alargamento de capital” resultante dos avanços das estruturas intermediárias de produção. Há potencialidades de “coexistência pacífica”, ou seja, de “uma convivência de proveito mútuo das rivalidades oligopólicas, que reforça a expansão simultânea da capacidade produtiva e do mercado” (Tavares, 1978, p. 482).

Tais potencialidades foram incitadas em vários ciclos econômicos e políticos em que o Estado desenvolveu ação orgânica e sistêmica perante essas forças econômicas e políticas assimétricas. Acreditou-se, no período mais recente, que, expondo-as a outras forças poderosas (presentes no mercado internacional), estas se readaptariam e modernizariam “naturalmente”.

Contudo, é preciso reconhecer, como vimos em capítulos anteriores, a complexidade de análise das especificidades de um país que passou por processo abrupto e descoordenado de abertura e que praticou grande conjunto de outras políticas neoliberais. País continental que logrou construir uma decisiva unidade nacional através da integração e expansão de seu mercado interno de grande potencial, firmando a soldagem das diversas estruturas produtivas regionais em cima da complementaridade destas com o centro de comando da acumulação de capital do país (São Paulo). Esse processo foi marcado por uma “concentração articuladora”<sup>7</sup> da diversidade produtiva regional brasileira. O crescimento industrial

7 “A economia paulista, sendo o núcleo da acumulação primitiva do País, ao crescer imprimia também determinações (regionalmente diferenciadas, é claro) de crescimento aos seus complementos econômicos espaciais (as demais regiões). Assim, embora a dinâmica de acu-

do Sudeste era acompanhado paralelamente pelo crescimento das regiões menos dinâmicas. Entretanto, esse crescimento regional, bastante generalizado, era subordinado, pois complementar, ao de São Paulo, não sendo possível à periferia alcançar a mesma complexidade em termos de dinâmica intersetorial que a indústria paulista alcançou.

A partir desse período anterior de “complementaridade expansiva”, vigente até meados da década de 1980, tivemos inconsistentes surtos localizados de crescimento em algumas regiões e em alguns setores produtivos, ampliando ainda mais as heterogeneidades e assincronias nas decisões de investimento. Há hoje disritmias e descompassos entre decisões públicas e privadas de inversão. Esse é um constrangimento fundamental, pois antes o Estado impunha sinalização, coordenava, regulava e procurava dar sintonia a essas decisões. Isso implicou enorme perda de capacidade de coordenação por parte do Estado e de indução do investimento privado. Ainda mais, “o trânsito de uma atividade dominada pelo Estado para o controle do setor privado tem determinado uma variedade muito grande de situações em razão da natureza da atividade, da estrutura da propriedade e da concorrência, o que tem significado uma dispersão das performances que acentua o caráter assincrônico do investimento nos vários segmentos da economia” (Carneiro, 2002, p. 356). Acrescentaria que esse grande leque de desempenhos diversificados apresenta também nítido corte regional e por sub-redes urbanas regionais.

No entanto, o quadro de mudanças na divisão inter-regional do trabalho, que é permanente, por sua natureza intrínseca, não poderia mudar a natureza estrutural das articulações entre o núcleo central da acumulação de capital do país (São Paulo) e o resto da economia nacional. O processo em curso não rompeu os elos antes existentes entre o centro e a periferia nacionais. Apesar do crescimento medíocre e desarticulado dos anos recentes, a dinâmica regional brasileira se mantém sob o comando da economia paulista, com a persistência de relações centro-periferia. Permaneceu uma divisão inter-regional do trabalho a partir do núcleo da acumulação de capital no país, que concentra os segmentos mais importantes e estratégicos da estrutura produtiva nacional e, particularmente, os setores industriais mais modernos dos grupos de bens de consumo

mulação fosse concentradora, em seus resultados concretos, articulava, entretanto, também o crescimento regional” (Cano, 1991, p. 313).

não-duráveis, de bens intermediários e de bens de capital e de consumo duráveis; e uma periferia, com baixa autodeterminação de crescimento, continuando bastante subordinada às decisões cruciais cênicas. Mesmo as regiões que receberam maiores investimentos parecem, com esses projetos, não engendrar densidade intersetorial que aumentasse o grau de autonomia dessas economias regionais.

Mesmo os pulverizados investimentos que se materializaram, constituíram parcos encadeamentos inter-setoriais e baixa complementaridade inter-regional e não contribuíram de modo significativo para o aumento da taxa global de investimentos (expressa pela participação da Formação Bruta de Capital Fixo no PIB). É uma economia sem tração, com baixos efeitos aceleradores e multiplicadores.

Em função das mudanças no quadro econômico durante os anos 90, a caracterização dos movimentos regionais da atividade econômica em geral tornou-se mais complexa. Tivemos mudanças no padrão de consumo nacional, queda geral da massa de rendimentos, acentuação do processo de concentração de renda e riqueza e o aumento do poder da grande empresa (nacional e estrangeira) no Brasil. Como a ação estatal se esvaziava, verificou-se paulatinamente o deslocamento das “estratégias territoriais” do âmbito público (do planejamento regional) para o privado (das estratégias empresariais), com a transformação das instituições responsáveis pelo planejamento regional em meras agências de repasse de fundos.

As pesquisas regionais parecem apontar para a seguinte tendência de localização geográfica da indústria brasileira: de reaglomeração de setores industriais tecnologicamente mais desenvolvidos e intensivos em capital e mão-de-obra especializada nas regiões Sul e Sudeste, paralelamente a um brando movimento de desconcentração industrial, motivado principalmente pelo amplo oferecimento de incentivos fiscais, pelo baixo custo da mão-de-obra e pela melhoria da infra-estrutura, favorecendo a periferia nacional sobretudo com investimentos em setores com menor conteúdo tecnológico.

Por fim, nessa seção de listagem de heterogeneidades estruturais, lembramos, mais uma vez, a questão do papel decisivo no Brasil da manutenção e expansão, com grande poder político, de *formas de capitais dispersas e heterogêneas*, difíceis de serem aglutinadas e orientadas produtivamente.

Como pensar na construção, em qualquer escala, de competitividade sistêmica e na mobilização de forças econômicas se a equação política e econômica cristalizada no Brasil passa necessariamente pela valorização dos capitais “domésticos” não-industriais? Como vimos, esses capitais sobrevivem econômica e politicamente ancorados em uma pactação singular de órbitas e circuitos reprodutivos patrimonialistas e rentistas, tendo sido sua força especulativa e de preservação de riqueza envelhecida, recorrentemente, sancionada e legitimada pelo Estado brasileiro. O alicerce de seu poder político radica na intermediação mercantil e na manutenção da estrutura de distribuição de propriedade da terra intacta, não sendo tolerados mecanismos de regulação fundiária e, acima de tudo, determinando que a ação pública pratique políticas em que se promove um “tratamento igual de capitais que são muito desiguais”. Como repulicizar o Estado é a grande pergunta.

Apontamos, no capítulo anterior, que as investigações devem avançar em estudos concretos das estratégias e dinâmicas de valorização da pluralidade dessas diversas e heterogêneas frações do capital, da natureza da subordinação dessas órbitas e circuitos não-industriais, mas necessitam pesquisar, sobretudo, sua força de controle oligárquico e de acesso ao Estado. É preciso investigar como as possibilidades de valorização dos circuitos amalgamados especulativo, imobiliário, comercial e “bancário”/usurário são garantidas pelas formas novas e velhas de assegurar privilégios públicos.

Avançar nas análises territoriais (e implementar políticas nacionais de desenvolvimento) no Brasil passa, necessariamente, por pesquisas que buscam decifrar essas formas especulativas, mercantis, patrimoniais, analisando suas estruturas locais de dominação. Entender a lógica de funcionamento desses circuitos exageradamente politizados e dependentes de práticas clientelísticas. Estudar a figura do empreiteiro de obras públicas, do capital imobiliário, do capital mercantil local em sua pugna/convivência com as redes do grande capital comercial, nacional e estrangeiro, com o capital agrário e dos grandes empreendimentos do agronegócio etc., com diversos portes, nos diversos setores, nas diversas regiões e nos diversos urbanos brasileiros. A prática política, em qualquer escala espacial, como veremos mais à frente, deve combater essas estruturas locais de denominação, se pretender engendrar qualquer processo de desenvolvimento.

A construção de estratégias de desenvolvimento terá que enfrentar, reunindo forças democráticas, um longo combate contra essas coalizões conservadoras, territoriais, que desejam apenas manter as estruturas agrária e de distribuição de renda perversas, converter, em patrimônio garantido, parcela de seus ganhos fáceis e perenizar as forças do atraso estrutural e do subdesenvolvimento.

## 5.2 OS VELHOS E NOVOS MITOS DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

O enfrentamento teórico e político dessas (e outras) forças conservadoras deve estar orientado por uma visão de que o subdesenvolvimento não passa com o tempo (sendo persistente), tende a se agravar (tendo alta cumulatividade), se não for contraposto por forças de intervenção poderosas (tendo alta irreversibilidade). Essas forças analíticas e discursivas conservadoras devem ser defrontadas por uma interpretação crítica que reconheça que, quando se fala em *desenvolvimento*, no adequado sentido de “alargamento dos horizontes de possibilidades”, se está falando necessariamente na construção de ações e políticas públicas em *duas frentes simultâneas*:

1) aquela (mais atraente) própria dos processos de se arranjar, montar, dar sentido, direção, coerência às transformações que uma sociedade quer armar e projetar para o futuro, dispondo de certos instrumentos eleitos para determinados fins; e

2) aquela (menos sedutora) própria dos processos de se desmontar, desarranjar, importunar, constranger, frustrar expectativas e ações deletérias à construção social. Deve ser dismanteladora de dinâmicas e estruturas que representem o atraso econômico e político.

Nesse contexto, fugindo da noção “vulgar” de que desenvolvimento traz inerente sentido de calma, tranqüilidade e equilíbrio, é preciso deixar claro que o desenvolvimento significa, por sua própria natureza, um estado de tensão. Significa predispor-se o tempo todo, a embarçar, estorvar, transtornar e obstaculizar as forças do atraso estrutural. Desenvolvimento é a anti-serenidade, a anticoncórdia prévia, é a “não-paz de espírito”.

Como o desenvolvimento não transborda, não entorna, não derrama (em um certo sentido, “não se difunde”), ele precisa ser arrancado,

tirado à força, destruindo privilégios. Assim, realizar a gestão de projeto desenvolvimentista significa, em qualquer escala, “mexer com caixas de vespas”, “colocar o dedo nas feridas”, não tampar feridas ou “usar analgésicos”, mas tensionar permanentemente. É distorcer a correlação de forças, importunar diuturnamente as estruturas e coalizões tradicionais de dominação e reprodução do poder. É exercer em todas as esferas de poder uma pressão tão potente quanto aquela das forças que perenizam o subdesenvolvimento.

É nesse sentido que se deve pensar o processo de desenvolvimento e não no sentido de que se segue em uma trajetória “natural” rumo ao “Primeiro Mundo”, idéia que grassou no Brasil em todos os governos da década de 1990.

Temos a prova definitiva de que o desenvolvimento econômico — a idéia de que os povos pobres podem algum dia desfrutar das formas de vida dos atuais povos ricos — é simplesmente irrealizável. Sabemos agora de forma irrefutável que as economias da periferia nunca serão desenvolvidas, no sentido de similares às economias que formam o atual centro do sistema capitalista [...] Cabe, portanto, afirmar que a idéia de desenvolvimento econômico é um simples mito (Furtado, 1974, p. 79).

Celso Furtado também esclarece que o crescimento econômico (geralmente levado a cabo com a preservação dos interesses constituídos) tem natureza distinta do processo de desenvolvimento (exigente de enfrentamento de interesses postos na sociedade). Esse autor associa o desenvolvimento aos recorrentes processos de iniciativa, criatividade, melhorias no “sistema de incitações”, inventividade e enriquecimento do universo de valores capazes de incrementar a capacidade de ação, superando a passividade. Uma vez consolidadas, essas ações podem constituir estruturas sociais habilitadas a gerar “forças preventivas e corretivas nos processos de excessiva concentração de poder”. Amartya Sen apresenta interpretação semelhante, ao afirmar que “o desenvolvimento é a ampliação da liberdade em todas as esferas da vida”.

*Ampliar a margem nacional de arbítrio*, em um contexto em que “entregaram uma Nação em construção travada ao mercado” (Furtado) e em que há enorme opressão sobre os subalternos, é tarefa hercúlea. O desafio político é *ganhar poder de comando sobre os centros de decisão*,



em uma situação em que alguns poucos “nichos decisórios” estão inter-nalizados e a maioria sob controle externo, e em que há o progressivo estreitamento dos horizontes temporais (e da legitimidade) para as ações públicas estruturantes e coordenadoras.

Conforme nos ensinou o estruturalismo latino-americano, o subdesenvolvimento é uma malformação estrutural com grande capacidade de persistência, cumulatividade e reprodução. É uma situação de atraso quase irreversível,<sup>8</sup> que auto-reforça recorrentemente suas estruturas tradicionais de dominação. Construir o verdadeiro caminho para o processo de desenvolvimento nacional, no sentido de construir e estender seu leque de oportunidades, requer o enfrentamento em várias frentes, forjando novo patamar de homogeneidade social, que se traduza em enriquecimento cultural, de acordo com Celso Furtado, e em apropriação dos avanços tecnológicos e civilizatórios.

*É nesse sentido que ganhar espaço de atuação e comando, com maior grau de autodeterminação e endogenia, envolve necessariamente tratar de forma criativa as diversidades geográfica, demográfica, social, cultural, produtiva etc. brasileiras.*<sup>9</sup> É preciso entender como as forças conservadoras destroem a criatividade e a diversidade cultural e regional “dos de baixo”, para manter o padrão de privilégios “dos de cima”.

Desgraçadamente, tal visão vai totalmente contra a corrente teórica e a hegemonia política posta hoje no mundo e no Brasil. As interpretações localistas (apresentadas no primeiro capítulo), que grassam hoje nos ambientes intelectuais e políticos, trazem uma visão de uma endogenia local exagerada, não reconhecendo essa complexidade social. Tais abordagens depositam na vontade dos “atores sociais cruciais” de um determinado recorte territorial todos os requisitos de superação do subdesenvolvimento. Conforme discutido nos capítulos 1 e 2 deste livro, é preciso analisar os processos assimétricos em que um agente privilegiado (os centros de decisão) detém o poder de ditar, (re)desenhar, delimitar e negar domínio de ação e raio de manobra dos periféricos. É preciso ter clareza da potência

8 Furtado (1994) estiliza três experiências de tentativa de superação do subdesenvolvimento, todas com sérias dificuldades: 1) coletivização dos meios de produção; 2) priorização à satisfação das necessidades básicas; 3) ganho de autonomia externa.

9 “Na diversidade das regiões estão as raízes de nossa riqueza cultural. Mas a preservação desta riqueza exige que o desenvolvimento material se difunda por todo o território nacional” (Furtado, 1999, p. 46).

da divisão social do trabalho no capitalismo (que flui e se impõe em todas as escalas espaciais), realizando o enquadramento e hierarquização de relações, processos e estruturas, a partir dos núcleos centrais de poder e de decisão. Conforme vimos, o real poder de iniciativa, de “endogenia de desenvolvimento”, é limitadíssimo. Distorcer determinada correlação de forças hegemônicas, posta em determinado tempo-espço, é enfrentar a força coercitiva de determinado “bloco histórico” com enorme direção persuasiva cultural-ideológica sobre o conjunto, exercida no interior de uma determinada aliança.

No caso do Brasil, tal aliança é marcada por um pacto férreo das elites que trava a perspectiva de avanço material e civilizatório e bloqueia os processos de inclusão social e construção de cidadania. Constranger e estorvar as principais cláusulas desse pacto é tarefa que pode e deve ser travada no local, nos espaços regionais, em âmbito nacional e até internacional. Ou seja, para tal enfrentamento não há escala espacial boa ou ruim. Todas têm instrumentos e ações distintos e devem ser assim manejadas. É essa perspectiva, aqui chamada transescalar, com maiores potencialidades do que a mera ação multiescalar, que discuto mais à frente.

Apenas ao ir desmontando as forças do atraso estrutural é que se pode, verdadeiramente, falar em inclusão social. Alcançar, envolver e abarcar a massa social majoritária da população em um processo consistente de construção de cidadania envolve arrancar politicamente, “à força”, o direito à cidade, à região e à nação. Essas e outras “escalas” estão entregues às alianças conservadoras aludidas. Por isso, muitas políticas de inclusão, de caráter caritativo e paternalista, acabam tendo o efeito de reforçar tal pacto interno de dominação.

O debate deve ser realizado com consciência das limitações do crescimento econômico para, automaticamente, incluir os excluídos; com uma boa crítica à visão dicotômica política econômica *versus* políticas sociais e não deve resvalar para uma discussão economicista de “falta de dinamismo” para gerar emprego e renda,<sup>10</sup> a fim de possibilitar a inserção orgânica dos excluídos, mas deveria partir das alternativas concretas de

10 Florestan Fernandes (1968, p. 162) deixa claro que “mesmo uma esfera estratégica, como a do crescimento econômico, não possui poder para alterar as demais esferas, se a intervenção assumir um caráter concentrado e unilateral”.

construção de cidadania, dignidade, segurança e proteção, com radicalidade democrática.

A grande questão é se perguntar: O que pode significar a persistência secular de uma sociedade cindida entre uma grande maioria que se localiza subordinadamente na sociedade, configurando uma verdadeira massa de não-cidadãos e uma pequena minoria privilegiada que goza da prerrogativa de acesso a direitos civis e garantias sociais plenos?

Uma resposta a essa questão fundamental nos é dada por Florestan Fernandes (1968, p. 163). Torna-se impossível para a construção de uma sociedade nacional manter parcela tão expressiva da população jazendo condenada a permanecer à margem dos processos de integração social,

banidos de suas estruturas de poder. Nenhuma sociedade nacional pode existir, sobreviver e ao mesmo tempo construir um *destino nacional* em tais bases. A destruição de estamentos e grupos sociais privilegiados constitui o primeiro requisito estrutural e dinâmico da constituição de uma sociedade nacional. Onde esta condição histórica não chega ou não pode concretizar-se historicamente, também não surge uma ação e, muito menos, uma Nação que possa apoiar-se num “querer coletivo” para determinar, por seus próprios meios, sua posição e grau de autonomia entre as demais sociedades nacionais do mesmo círculo civilizatório. Sob este aspecto, a democratização da renda, do prestígio social e do poder aparece como uma necessidade nacional. É que ela — e somente ela — pode dar origem e lastro a um “querer coletivo” fundado em um consenso democrático, isto é, capaz de alimentar imagens do “destino nacional” que possam ser aceitas e defendidas por todos, por possuírem o mesmo significado e a mesma importância para todos [...] Portanto, desde que se veja o desenvolvimento como “problema nacional”, o diagnóstico e a atuação prática implicam “querer coletivo” polarizado nacionalmente.

### 5.3 O DESENVOLVIMENTO E SUAS ESCALAS: DESAFIOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS

O grande desafio da proposta multiescalar é aprender a tratar dialeticamente as heterogeneidades estruturais (produtivas, sociais e regionais) de um país continental, periférico e subdesenvolvido, como o Brasil, a fim de fazer operar essa sua imensa diversidade e criatividade no sentido do avanço social, político e produtivo.

Essa é a grande questão que deve atormentar-nos neste momento histórico de amplas possibilidades de iniciar a reconstrução nacional e a refundação da nação em novas bases, negando e enfrentando 500 anos de atraso estrutural e ação deletéria de nossas elites e seus quadros burocráticos.

Nunca as diversidades produtivas, sociais, culturais, espaciais (regionais, urbanas e rurais) foram usadas no sentido positivo. Foram tratadas sempre como desequilíbrios, assimetrias e problemas. A equação político-econômica imposta ao país pelo pacto de dominação oligárquico das elites, cuja lógica aponto muito sinteticamente neste texto, travou o exercício da criatividade “dos de baixo”, procurando impedir sua politização.

Nesse contexto, é fundamental construir táticas e estratégias que envolvam um processo delicado de aprendizado conflituoso, que irá requerer o resgate da lógica do projeto e das ações planejadas, participativas, pedagógicas e politizadas.

Tais desafios, dados seu vulto e complexidade, devem estar bem amparados por teorias críticas. A análise deve buscar determinações profundas e realizar o eterno balanço entre ruptura e continuidades históricas, isto é, o que é novo e o que é recorrência no momento atual. O certo é que o capitalismo, como sempre o fez, nos últimos anos aperfeiçoou e apurou seus instrumentos de ação, aprendeu ainda mais a mobilizar as heterogeneidades e as diversificadas “forças sociais, históricas, culturais e geográficas” dispersas, dando-lhes a sua coerência. Aprimorou sua capacidade de ser multi ou transescalar, isto é, utilizar as escalas nacional, regionais e locais em seu próprio benefício, isto é, o do ganho rápido e sem constrangimentos “escalares”. Se o sistema esmerou sua ação, é preciso que, quem quer que procure controlá-lo e transformá-lo, faça o mesmo: aperfeiçoe sua capacidade de promover ações também multiescalares.

Nesse contexto, as ações políticas devem ser mais ágeis, potentes, sistemáticas e devem ser empreendidas simultaneamente em várias direções escalares. É necessária capacidade de aprendizagem para engendrar essa nova ação, rompendo as visões compartimentadas e as falsas dicotomias: entre “o econômico” *versus* “o político” *versus* “o social”; entre “produção” *versus* “cidadania” etc.

É preciso romper com a nova moda das políticas sociais de “caça ao mais pobre”, a fim de focalizá-lo melhor para contemplar sua insuficiência de renda. As políticas públicas devem ser universalizadoras de cidadania

e regionalizadas em suas ações, para apreenderem as heterogeneidades nacionais, independentemente de serem industriais, agrícolas, de emprego etc. Wilson Cano (1975, p. 2) sempre alertou para “a gravidade e a profundidade dos problemas nacionais e a inequívoca necessidade de o país retomar o crescimento econômico nacional e de se regionalizar a política de desenvolvimento, acompanhada, necessariamente, por políticas sociais que efetivamente redimam a pobreza nacional, onde quer que ela se encontre”. Mais do que as recorrentes “políticas regionais”, é fundamental regionalizar as políticas específicas, articulando-as por um orgânico projeto nacional de desenvolvimento.

A construção das devidas táticas e estratégias, assumidas estruturalmente como conflituosas e tensas, requererá o que chamo acima de *resgate da lógica do projeto, porém agora amparado por ampla repactuação de forças antagônicas e da necessária contratualização dos compromissos*. A inspiração para tal orientação politizada vem das políticas da União Européia.<sup>11</sup> Em outras palavras, a articulação de um novo pacto, em que as ações tenham horizontes de longo prazo, tendo por base contratos-programas, criteriosamente definidos e territorializados.

Deve-se pretender, com tais políticas, a “recomposição territorial” através da ação planejada; *a reconstrução de espaços públicos e dos canais institucionalizados*, destruídos pelas políticas neoliberais, e a criação de variadas arenas que possam aglutinar e dar vazão às diferentes reivindicações e interesses.

Essa concepção de política é completamente contrária à hoje hegemônica, em que a ação pública se tornou uma mera questão de gestão da crise,<sup>12</sup> das parcerias público-privadas, do rigor fiscal-financeiro, do enxugamento da máquina pública ineficiente, da restrição das arenas publicizadas etc. O espaço público passa a servir à promoção de ambiente salutar para microiniciativas.

A ação “pública” deve, nesse modelo, o tempo todo, realizar o *checklist* dos atributos da “boa governança”, da *accountability*, incentivando a *res-*

11 Sobre a estrutura e a dinâmica do empreendimento europeu, ver Galvão, 2003.

12 Envolvendo toda a agenda pública em uma visão totalitária de que não há tempo para discussão ou contemporizações democráticas, pois “o tempo urge” e “a crise é profunda demais”. Ações democráticas são denunciadas como tendo uma temporalidade anacrônica e lenta diante das necessidades de inserção nos fluxos voláteis e rápidos. Também recebem a crítica de que seriam desestabilizadoras das responsabilmente rígidas práticas de austeridade fiscal, disciplina financeira e controle administrativo.

*ponsiveness*, segundo o novo vocabulário do Banco Mundial. Há grande descaso e discriminação para com os movimentos sociais “clássicos”:

aqueles definidos como organizações coletivas orientadas primariamente para fins de natureza normativa ou ideológica, ou seja, para assegurar ou transformar valores básicos que regulam a ordem institucional de uma sociedade. [...] Isso não significa que esses movimentos não possam se envolver em atividades voltadas para ganhos instrumentais ou reivindicações negociáveis; sua ênfase, entretanto, é a *defesa de bens coletivos não-negociáveis* (Azevedo e Anastásia, 2002, p. 83, grifo nosso).

Na visão alternativa e crítica aqui discutida, os movimentos sociais podem e devem desbravar canais alternativos de participação e interlocução. As lógicas diversas das partes envolvidas devem ser respeitadas. *Arenas de coordenação de interesses, de diálogos, de conflitos e de consensos devem ser elaboradas continuamente.*

O poder público deve cumprir papel-chave nesse processo. Deve estar bem capacitado, com recursos materiais e humanos para incentivar a discussão democrática, garantindo transparência, acompanhamento, fiscalização e o monitoramento permanentes, além do papel decisivo de impor e fazer cumprir sanções e benefícios. Entretanto, os estudos internacionais têm demonstrado os constrangimentos a que estão submetidas as ações públicas que buscam “fomentar el diálogo social, muchas veces no se realiza por la ausencia de legitimidad social del gobierno, resultante de la falta de confianza de los agentes sociales en su capacidad de conducción del proceso” (Juncal, 2002, p. 538). Esse mesmo autor assevera que

el gran desafío debe ser el de fortalecer el papel del liderazgo de los gobiernos en todas sus niveles territoriales [...] Espacios en los cuales es posible organizar una esfera para disputas y consensos, organizada por ley o contrato público, para articular la representación política tradicional con la presencia directa y voluntaria de la ciudadanía. Un espacio donde el Estado recupere su legitimación y se afirma. Y la sociedad civil expresa su identidad y se fortalece (Juncal, 2002, p. 554).

A legitimidade e a eficácia das ações podem fundar-se em outra escala, para além daquele foco destas. Um bom exemplo é aquele da busca de soluções de âmbito regional. As estratégias de atuação conjunta

intermunicipal, fundamentais no enfrentamento de problemas comuns, que extravasam os limites jurídico-administrativos, vocalizando, com maior potência, reivindicações supralocais, podem ter grande êxito. Para aperfeiçoar essas ações que extrapolam a escala local, é preciso pactuar, com definição e registro em contratos claros, a contribuição de fundos, explicitando a contribuição das partes em termos de capacidade gerencial, participação da comunidade, compartilhamento de equipamentos, equipes etc.

É indispensável, nessas ações consorciadas, a assunção, amplamente pactuada, de responsabilidades, custos e benefícios, objetivando a tão difícil e desafiadora compatibilização entre eficiência e equidade. Há conflitos iminentes à difícil definição da parcela que cabe aos municípios “mais ricos” e aos “mais pobres” da região. Daí a necessidade de assegurar espaços amplos de discussão, que realizem o mais justo balanceamento entre benefícios e vantagens das políticas concertadas. Um exemplo clássico: a discussão e os conflitos em torno da localização de aterros sanitários regionais nessas negociações.

A ação supralocal geralmente pode lograr grande êxito em aumentar o “poder de diálogo, pressão e negociação” *vis-à-vis* a ações isoladas dos municípios de determinada região (Pólis, 2000), contribuindo para aumentar a acessibilidade a outras escalas espaciais e outros níveis de governo superiores. Não obstante, é necessário nessas experiências conjuntas que haja solidariedade institucional para evitar os conflitos de competência entre as distintas esferas de poder (Juncal, 2002).

A definição da escala supralocal é complexa e necessária, mesmo quando o recorte é natural, como o dos consórcios intermunicipais de bacias hidrográficas, que é a devida escala para os problemas do saneamento ambiental, mas não para outros problemas, como tem sido freqüentemente pensado no Brasil, talvez dada a extrema carência de outras ações regionais que não a dos comitês de bacias.

Cada problema tem a sua escala espacial específica. É preciso enfrentá-lo a partir da articulação dos níveis de governo e das esferas de poder pertinentes àquela problemática específica.

Além das articulações intra-regionais, é importante ampliar seu raio político de manobra, a fim de negociar sua inserção inter-regional. Nesse sentido, a experiência européia de implementação dos contratos de plano Estado-região é bastante pedagógica das virtudes das políticas que

diagnostiquem e tratem de forma adequada as escalas dos problemas. Esses contratos, com o duplo objetivo de

articular horizontalmente os atores institucionais de uma mesma região e integrar verticalmente as diferentes esferas político-administrativas [...] implicando o reconhecimento formal da existência de vários centros de decisão concernentes ao mesmo espaço territorial e à mesma problemática [...] o reconhecimento e a aceitação de competências superpostas a um dado nível territorial [...].

Em suma, “a *contractualização* das políticas públicas introduz no processo decisório a necessidade de articulação entre esses diferentes centros não hierarquizados de decisão, seja para definir em conjunto os objetivos e as estratégias prioritárias para a região, seja para implementar as ações previstas, inclusive o seu financiamento” (Jaccoud, 2001, pp. 12-13).

Tais experiências procuram contornar as graves disfunções acarretadas pelas competências superpostas, procurando dar transparência ao conflito de interesses,<sup>13</sup> buscando maior coesão e solidariedade no sentido do desenvolvimento regional.

Vão sendo construídos, assim, politicamente, reforços nas relações de horizontalidade (na mesma escala) e de verticalidade (nas escalas abaixo e acima daquela em que se implementa a política). Explicitam-se as relações de oposição/contradição/complementaridade presentes em determinado território, podendo assegurar novo patamar de convívio de escalas, níveis e esferas, lançando mão de variados instrumentos, politizando as relações, construindo cidadania e buscando combater as coalizões conservadoras, que procuram preservar seus privilégios naquela escala restrita sob seu domínio.

Romper com as forças desarticuladoras e os pactos de dominação interna e estabelecer estímulos à identidade/diversidade/diferenciação é tarefa longa e difícil, que deve, em seu percurso, ser pedagógica, procurando orientar as classes subalternas a lutar pela publicização do Estado, repolitizando as administrações públicas, para, através de decidida pactuação federativa, republicanizar o Brasil.

13 Nessa concepção crítica, “a construção social do espaço é, então, vista como a luta que atores sociais, com identidades territoriais distintas, levam a cabo para fazer valer seus objetivos e estratégias de reprodução social” (Reis, 2003, p. 4).



Chamo essa proposta de transescalar, pois ela necessita realizar cortes oblíquos e transversais nas diversas políticas públicas, atravessando-as, rearticulando-as (mas também resulta desses diversos cortes e cruzamentos realizados), para realizar sua síntese em uma política de desenvolvimento que alargue os horizontes de possibilidades e seja inclusiva socialmente.

Conforme já afirmamos, políticas multiescalares podem apreender dialeticamente as heterogeneidades estruturais de nossa nação subdesenvolvida, resgatando a força da diversidade e criatividade, historicamente atingidas pelas elites conservadoras e, mais recentemente, pelos vários anos de neoliberalismo.

Essa tentativa de construção de uma alternativa que maneje bem as escalas tem sido trabalhada por alguns autores. Carlos Vainer<sup>14</sup> lançou o debate dessa perspectiva teórica e analítica no Brasil. Swyngedouw (1997) analisou vários eventos que ocorrem em uma escala e têm implicações e conseqüências em outras. Muitas vezes, independentemente de qual é o sítio em que ocorre um evento, seus efeitos são sentidos em diferentes níveis escalares. Esse autor contribuiu também para definir que as escalas são produzidas e não dadas. Sustenta que “a escala não está ontologicamente dada, nem constitui um território geograficamente definível *a priori*”. São configurações “cujos conteúdos e relações são fluidos, contestados e perpetuamente transgredidos”. “Scale becomes the arena and moment, both discursively and materially, where sociospatial power relations are constested and compromises are negotiated and regulated.” Escala, assim, é, simultaneamente, resultado e conseqüência da luta social pelo poder e pelo controle.

Em suma, a escala é central e decisiva, material e politicamente, para estruturar processos. “Escolher uma escala é também, quase sempre, escolher um determinado sujeito, tanto quanto um determinado modo e campo de confrontação [...] qualquer projeto (estratégia?) de transformação envolve, engaja e exige táticas em cada uma das escalas em que hoje

14 “O entendimento de que os processos econômicos, políticos, sociais, culturais têm dimensões escalares não pode conduzir à reificação das escalas, como se estas antecedessem e contivessem (como um receptáculo) os processos. O que temos são processos com suas dimensões escalares, quase sempre transescalares (haverá ainda hoje algum processo social relevante cuja compreensão e modificação seja possível através de uma análise ou intervenção uniescalar?)” (Vainer, 2002, p. 25).

se configuram os processos sociais, econômicos e políticos estratégicos” (Vainer, 2002, p. 25).

Os estudos segundo essa perspectiva da produção social de escalas têm avançado bastante no Brasil, talvez pelo reconhecimento de que a visão “uniescalar” não permite captar a complexidade desse heterogêneo e continental país.<sup>15</sup> Lembro que essa concepção, aqui tratada com certo nível de abstração, já foi e está sendo praticada, em várias partes do mundo. Destaco aqui o caso da política regional europeia e o caso da administração da Prefeitura de Porto Alegre. A primeira, buscando a coesão do espaço europeu, tem construído e desconstruído escalas. Tem construído a escala supranacional, tem reelaborado suas ações locais, gerou nova regionalização dos países integrados, procura examinar qual a escala em que se devem implementar as políticas públicas específicas etc. A segunda ficou conhecida mundialmente por sua inserção nas lutas políticas globais, não apenas nos dias de realização do Fórum Social Mundial, mas tem construído arenas para o debate das forças de esquerda em escala internacional. Em escala local, inovou em uma série de políticas democráticas e populares, com destaque para a experiência mais completa de orçamento participativo de que se tem notícia e para a antiguerra fiscal que praticou, por exemplo, com a Ford e nas negociações, com grande soberania, para a instalação do Carrefour. Em termos nacionais, desenvolve amplas articulações e tem influência marcante.

Em síntese, não é apenas da esfera da utopia a busca de “ações planejadas que, reunindo sujeitos sociais e espaço herdado, permitam o encontro de estratégias de desenvolvimento significativas de uma igualdade que se realize pelo respeito à diferença e à diversidade”<sup>16</sup> (IPPUR, 2002, p. 9). É possível e desejável a implementação de pactos territoriais, como os europeus, reelaborando nosso “contrato social”, combatendo as coalizões políticas antipopulares e reconstruindo a coesão federativa.

15 Kornin e Moura (2002, p. 15) questionam: “No tocante à questão das escalas, qual escala deve nortear o planejamento e a gestão territorial, levando em consideração o controle dos interesses privados e a garantia dos direitos sociais, numa ação política verdadeiramente eficaz? Ou, ainda, há uma escala espacial que abarque o processo de metropolização e de configuração de aglomerações urbanas, ou espacialidades estariam afetas a uma dimensão transescalar, não capturável por mecanismos e instrumentos convencionais de planejamento e gestão?”

16 “Existiria, portanto, um ‘jogo de escalas’ intrinsecamente articulado com arenas políticas e ambientes produtivos. Isso porque as próprias escalas são objeto de confronto, assim como o são as relações interescares” (IPPUR, 2002, p. 9).

Em um país onde não se processou “o desenvolvimento de forças produtivas modernas, nem desenvolvimento de direitos sociais”, que perenizou a negação, pelos detentores de riqueza, da acessibilidade à terra, à educação e ao trabalho, uma das primeiras manifestações dessa desconstrução nacional se revela no esgarçamento do pacto federativo, desorganizando as articulações já frágeis entre o poder central e os poderes locais/regionais. Nesse contexto, reafirma-se a necessidade e a urgência de se resgatar a perspectiva de se pensarem verdadeiramente as heterogeneidades estruturais (produtivas, sociais e espaciais) de países como o Brasil, em processo de desconstrução nacional e de esgarçamento de seu já historicamente frágil pacto federativo. Para se pensar o fortalecimento da federação, é preciso encarar a questão complexa de que, no caso brasileiro, “um dos fatores constitutivos da organização federal de nosso Estado é, também, uma ameaça à sua existência” (Affonso, 2000, p. 132), ou seja, a diversidade regional e a marginalização de uma imensa maioria da população, quando se transformam em assimetria extrema, podem desembocar em processos de fratura, inclusive federativa.

Nesse sentido, para se pensar a repactuação federativa e a construção de um patamar mínimo de *homogeneidade social*, como pré-requisitos de um reerguimento da escala nacional de desenvolvimento, será preciso utilizar as pulsões virtuosas de tamanhas assimetrias, mas de positiva criatividade e diversidade que a economia e sociedade brasileiras possuem.

Certamente as questões da moradia, transporte, educação, saúde, segurança alimentar, entre outras, devem avançar do mero atendimento aos interesses materiais mais imediatos à construção de cidadania, ainda mais quando estão inseridas em uma estrutura urbana heterogênea, pobre, patrimonialista e predatória como a brasileira, em que a cidade acabou tornando-se “agente de reprodução de desigualdades”. O tecido urbano nacional está cindido entre a parcela da cidade onde vigem os estatutos legais, rica e com infra-estrutura, e a ilegal, pobre e precária. A tarefa é inserir parcela crescente desse tecido social e urbano na cidadania plena, construindo a justiça social, garantindo o acesso a bens e serviços públicos, que seja educativa, isto é, que sua implementação represente um momento pedagógico da política pública de proteção social. Ou seja, as ações, para além da provisão de necessidades básicas,

do benefício material, devem ser pedagógicas, de co-responsabilização e com contrapartida pré-definida.

Qualquer caminho perspectivo para o Brasil de discussão do desenvolvimento socioeconômico e do avanço político terá de ser o de resgatar a potência virtuosa de nossa diversidade. Nós sempre trabalhamos as heterogeneidades estruturais do país como problemas. É uma idéia equivocada. Nós sempre trabalhamos a nossa diversidade, a nossa desigualdade como grande empecilho. Poderíamos trabalhar todas essas assimetrias como um campo interessante de diversidade de um país continental muito rico e complexo em todos os sentidos.

## *Epílogo*

Não caberia aqui tentar repetir, mesmo resumidamente, as diversas idéias centrais e conclusões sugeridas ao longo deste livro. O andamento da análise procurou situar o debate da dimensão espacial do desenvolvimento no campo da economia política.

Procurei demonstrar como o debate territorial brasileiro muitas vezes negligencia a natureza de nação inconclusa e subdesenvolvida em que estamos fundados. Sempre foi assim, penso, o conduzido pelas correntes mais conservadoras da área e pela *Regional Science*. Hoje, a discussão é comandada pelo endogenismo exagerado de grande parte da literatura, que considera que a escala local é a redentora de todos os males do atraso. Essa discussão padece de todas as deficiências do que Celso Furtado chamou de mitos do desenvolvimento.

Ora, o subdesenvolvimento é uma malformação estrutural e assim deve ser enfrentado. As políticas públicas devem tensionar esse conjunto de forças responsável por ganhar com nosso atraso estrutural. Tais forças estão em todas as escalas. E em todas as escalas devem ser combatidas.

A literatura atual parece acreditar que a escala menor é mais inocente e inofensiva, em que se estruturará a força comunitária capaz de promover o verdadeiro desenvolvimento sustentável. Da crítica a essa visão parti, tentando desenhar uma agenda alternativa de estudos.

Daí o trajeto percorrido neste trabalho de, inicialmente, relembrar alguns princípios teóricos que suportassem o propósito de “interrogar a história”, expressão também de Celso Furtado. Considero que a interdis-

ciplinaridade deve ser fundante do debate territorial. É preciso alargar o ângulo de visão, tendo radicalidade e buscando as especificidades, mas sem praticar a crítica paralisante.

Promover políticas de desenvolvimento significa distorcer a correlação de forças políticas em benefício da maioria. Discuti como na escala nacional é preciso combater a heteronomia e buscar construir centros internos de decisão. Em países como o Brasil, é necessário reconstruir a própria escala nacional, ou melhor, as escalas intermediárias entre o local e o global, posto que as políticas neoliberais (e as estratégias discursivas de seus defensores) são destruidoras dessas escalas. As heterogeneidades e vulnerabilidades estruturais exacerbaram sobremaneira nos últimos anos e o pacto de dominação interno se enrijeceu e revelou ainda mais seu caráter histórico.

É nesse sentido que propus, ao longo deste trabalho, que entender a dimensão territorial do processo de desenvolvimento passa necessariamente pelo entendimento da natureza da hegemonia do bloco de poder das diversas frações capitalistas, discutindo como as elites territoriais-mercantis e as cosmopolitas têm conduta que trava a cidadania, a criatividade cultural e os direitos, a fim de manter seus privilégios. Como Wilson Cano já nos ensina, há décadas, o poder das lógicas arcaicas dos polimórficos capitais mercantis (especulativas, usurárias, imobiliárias etc.), na maioria das vezes, paradoxalmente harmonizadas com as dos “capitais modernos”, é o grande responsável pelo nosso atraso estrutural político, regional, produtivo e social.

Considero que espaço urbano é o *locus* privilegiado para essa investigação. Em uma sociedade subdesenvolvida, como a brasileira, desigual e amplamente urbanizada, com poderosas forças simultâneas de interiorização e metropolização, o estudo do “urbano complexo” em um espaço nacional continental, como ambiente construído para a produção, o intercâmbio e o consumo, ou melhor, o sítio da reprodução das classes sociais, é decisivo para elucidar a dimensão espacial do subdesenvolvimento brasileiro.

Entender a especificidade de “um urbano” e de “um regional” é se perguntar pela capacidade de decisão internalizada naquele determinado recorte espacial. A dimensão espacial envolve necessariamente o estudo do grau de internalização dos centros de comando e decisão; a análise da natureza das hierarquias (impostas em diversas escalas) de geração e apropriação de riqueza material; e a pesquisa da capacidade de direção,

domínio e coerção, de erigir o “consentimento ativo” que os centros hegemônicos impõem aos espaços subordinados.

Envolve, em suma, analisar a forma histórica que tomaram a constituição e a reprodução das classes sociais em sua expressão espacial. É preciso apreender as formas de reprodução da riqueza, estudando em diversos cortes (mais criativos do que os usuais): das fortunas pessoais, dos grupos econômicos etc., procurando desvendar a lógica de valorização dos capitais e as formas de estruturação do poder político nos espaços regionais e urbanos brasileiros.

Como o subdesenvolvimento, sob o aspecto de malformação estrutural, já ensinavam os grandes mestres, é altamente persistente, cumulativo e dificilmente reversível, suas forças vivas e poderosas precisam ser contrapostas por forças políticas, táticas e estratégias potentes. Lembrei, ao final deste livro, como construir o desenvolvimento requer ações em dupla frente: aquela que constrói alguns processos e aquela que desmonta processos.

Muito há que se desconstruir: as coalizões predatórias da nação e as hegemonias do atraso estrutural. Muito há que se construir: mobilização, participação, politização etc. Cidadania, enfim. Em suma, construir nova hegemonia, a partir do desmonte contínuo do pacto conservador de dominação interna, presente em qualquer escala espacial, inclusive nas menores...

## Bibliografia

- ABREU, Capistrano de (1928). *Capítulos de história colonial (1500-1800)*. São Paulo: Publifolha, 2000.
- ABREU, Maurício de Almeida. "Pensando a cidade no Brasil do passado", in Iná E. Castro, Paulo C. Gomes e Roberto L. Corrêa. *Brasil: questões atuais da reorganização do território*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1996.
- AFFONSO, Rui B. A. *A federação na encruzilhada. Rumos: os caminhos do Brasil em debate*, Ano 1, nº 2. São Paulo: Editora Brazil Now Ltda., 1999. Comissão Nacional para as Comemorações do V Centenário do Descobrimento do Brasil, mar.-abr.
- \_\_\_\_\_. "Descentralização e reforma do Estado: a federação brasileira na encruzilhada". *Economia e Sociedade*. Campinas (14), jun., 2000, pp. 127-52.
- \_\_\_\_\_. *O Federalismo e as teorias hegemônicas da economia do setor público na segunda metade do século XX: um balanço crítico*. Tese de doutorado. Campinas, IE-UNICAMP, 2003.
- AFFONSO, Rui B. A. e SILVA, Pedro L. B. (orgs.). *Desigualdades regionais e desenvolvimento*. São Paulo: FUNDAP, 1995.
- \_\_\_\_\_. *Empresas estatais e federação*. São Paulo: FUNDAP, 1996.
- AJARA, César. *Brasil: espaços incluídos e espaços excluídos na dinâmica de geração de riqueza*. Tese de doutorado. Rio de Janeiro, PPGG-UFRJ, 2001.
- ALMEIDA, Júlio S. G. et al. *Estudos sobre a construção pesada no Brasil*. Rio de Janeiro, IE-UFRJ, 1982. (mimeo)
- ALVES, Maria Abadia. *Guerra fiscal e finanças federativas no Brasil: o caso do setor automobilístico*. Dissertação de mestrado. Campinas, IE-UNICAMP, 2001.
- AMIN, Ash e ROBINS, Kevin. "Retorno das economias regionais? A geografia mítica da acumulação flexível", in George Benko e Alain Lipietz (orgs.) (1992). *As regiões*



- ganhadoras — distritos e redes: os novos paradigmas da geografia econômica*. Oeiras: Celta Editora, 1994, pp. 77-101.
- ANDRADE, Thompson A. e SERRA, Rodrigo V. *As cidades de porte médio e o processo de desconcentração espacial das atividades econômicas no Brasil: 1990-1995*. Rio de Janeiro: IPEA, NEMESIS, 1999.
- ARANTES, Otilia; MARICANO, Ermínia e VAINER, Carlos. *A cidade do pensamento único*. Petrópolis: Vozes, 2000.
- ARAÚJO, Tânia B. *Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências*. Rio de Janeiro: Revan, 2000.
- ARRIGHI, Giovanni (1994). *O longo século XX*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.
- AURELIANO, Liana. *No limiar da industrialização*. São Paulo: Brasiliense, 1976.
- AYDALOT, Philippe. *Dynamique spatiale et développement inégal*. Paris: Economica, 1976.
- \_\_\_\_\_. *Milieux innovateurs en Europe*. Paris: GREMI, 1986.
- AZEVEDO, Aroldo de. “Vilas e cidades do Brasil colonial: ensaio de geografia urbana retrospectiva”. *Boletim de Geografia*. São Paulo: FFCL-USP, 1956.
- AZEVEDO, Sérgio e ANASTÁSIA, Fátima. “Governança, accountability e responsividade”. *Revista de Economia Política*. São Paulo: vol. 22, nº 1, jan.-mar., 2002, pp. 79-97.
- AZZONI, Carlos R. *Teoria da localização: uma análise crítica*. São Paulo: IPE-USP, 1982.
- \_\_\_\_\_. “Indústria e reversão da polarização no Brasil”. *Ensaio Econômico*. São Paulo: IPE-USP, nº 58, 1986.
- BAER, Mônica. *O rumo perdido: a crise fiscal e financeira do Estado brasileiro*. São Paulo: Paz e Terra, 1993.
- BAGNASCO, Arnaldo. *La costruzione sociale del mercato: studi sullo sviluppo di piccola impresa in Italia*. Bolonha: Il Mulino, 1988.
- BALAKRISHNAN, Gopal. *Um mapa da questão nacional*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.
- BALTAR, Paulo. *Salários e preços: esboço de uma abordagem teórica*. Campinas: Editora do IE-UNICAMP, 2003.
- BARBOSA de OLIVEIRA, Carlos Alonso (1985). *Processo de industrialização: do capitalismo originário ao atrasado*. São Paulo: Editora da UNESP, 2003.
- BARQUERO, Antonio Vázquez. *Política económica local: la respuesta de las ciudades a los desafíos del ajuste productivo*. Madri: Pirâmide, 1993.
- \_\_\_\_\_. *Desarrollo, redes e innovación: lecciones sobre desarrollo endogeno*. Madri: Pirâmide, 1999.
- BARRO, Robert J. e SALA-I-MARTIN, Xavier. *Economic growth*. Nova Iorque: McGraw-Hill, 1995.
- BATES, Robert H. “Contra contractarianism: some reflections on the new institutionalism”. *Politics and Society* (16), 1988, pp. 387-401.

## BIBLIOGRAFIA

- BECATTINI, Giacomo. *Mercato e forze locali: il distretto industriale*. Bolonha: Il Mulino, 1987.
- BECKER, Bertha K. e EGLER, Cláudio A. G. *Brasil: uma nova potência regional na economia-mundo*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1993.
- BELLIGNI, Silvano (1986). "Hegemonia", in Norberto Bobbio. *Dicionário de política*. Brasília: Editora da UnB, 1986.
- BELLUZZO, Luiz G. M. (1975). *Valor e capitalismo: um ensaio sobre a economia política*. Campinas: IE-UNICAMP, 1998. (30 anos de Economia - UNICAMP, 8).
- \_\_\_\_\_. *O senhor e o unicórnio: a economia dos anos 80*. São Paulo: Brasiliense, 1984.
- \_\_\_\_\_. "Grito de independência?" *Folha de S. Paulo*, 26 ago., 2001. (Lições Contemporâneas).
- \_\_\_\_\_. "Prefácio", in Ricardo Carneiro. *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quartel do século XX*. São Paulo: Editora da UNESP; Campinas: IE-UNICAMP, 2002a.
- \_\_\_\_\_. "O compromisso entre teoria econômica e política econômica". *Economia Aplicada*, 6(2), 2002b, pp. 429-40.
- BELLUZZO, Luiz G. M. e ALMEIDA, Júlio G. *Depois da queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- BENJAMIN, Cesar et al. *A opção brasileira*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1988.
- BENKO, Georges (1995). *Economia, espaço e globalização na aurora do século XXI*. São Paulo: HUCITEC, 1999.
- BENKO, Georges e LIPIETZ, Alain (orgs.) (1992). *As regiões ganhadoras — distritos e redes: os novos paradigmas da geografia econômica*. Oeiras: Celta Editora, 1994.
- BERLINCK, Manoel T. *Marginalidade social e relações de classe em São Paulo*. Petrópolis: Vozes, 1975.
- BOCAYUVA, Pedro Cláudio C. e VEIGA, Sandra Mayrink. *Novo vocabulário político: hegemonia e pluralismo*. Rio de Janeiro: FASE/Vozes, 1992.
- BORJA, Jordi e CASTELLS, Manuel. *Local y global*. Madri: Habitat, Taurus, 1997.
- BOUDEVILLE, Jacques R. *Os espaços econômicos*. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1973.
- BRAGA, José Carlos S. *Temporalidade da riqueza: teoria da dinâmica e financeirização do capitalismo*. Campinas: IE-UNICAMP, 2000.
- BRANDÃO, Carlos A. (1989). *Triângulo: capital comercial, geopolítica e agroindústria*. Dissertação de mestrado. Belo Horizonte, CEDEPLAR-UFGM, 1989.
- \_\_\_\_\_. *Telecomunicações e dinâmica regional no Brasil*. Tese de doutorado. Campinas, IE-UNICAMP, 1996.
- BRAUDEL, Fernand (1979). *Civilização material, economia e capitalismo: séculos XV-XVIII*. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

- BRUSCO, Sebastiano. "The emelian model: production, decentralization and social integration". *Cambridge Journal of Economics* (6), 1982, pp. 167-84.
- BUENO, Newton (1998). "A nova teoria neoclássica do crescimento e o problema do subdesenvolvimento econômico brasileiro". *Revista de Economia Política*, 18 (2), abr.-jun, 1998, pp. 5-19.
- CACCIAMALI, Maria Cristina. "Globalização e processo de informalidade". *Economia e Sociedade*. Campinas, (14), jun., 2000, pp. 153-74.
- CAIADO, Aurílio S. C. Desconcentração industrial regional no Brasil (1985-1998): pausa ou retrocesso. Tese de doutorado. Campinas, IE-UNICAMP, 2002.
- CAMARGOS, Regina C. M. Estado e empreiteiras no Brasil: uma análise setorial. Dissertação de mestrado. Campinas, IFCH-UNICAMP, 1993.
- CANO, Marcelo (2002). O recente processo de fusões e aquisições na economia brasileira. Dissertação de mestrado. Campinas, IE-UNICAMP, 2002.
- CANO, Wilson (1975). *Raízes da concentração industrial em São Paulo*. São Paulo: T. A. Queiroz, 1975. Republicado pela Editora do IE-UNICAMP, 1998a. (30 anos de Economia - UNICAMP, 1).
- \_\_\_\_\_ (1981). *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil (1930-1995)*. Republicado pela Editora do IE-UNICAMP, 1998b. (30 anos de Economia - UNICAMP, 2).
- \_\_\_\_\_ . *A interiorização do desenvolvimento econômico no estado de São Paulo (1920-1980)*. São Paulo: FSEADE, 1988, 3 vols.
- \_\_\_\_\_ . "Reestructuración internacional y repercusiones interregionales en los países subdesarrollados: reflexiones sobre el caso brasileño", in Francisco Albuquerque Llorens; Carlos A. de Mattos e Ricardo Jordán Fuchs. (1990). *Revolución tecnológica y reestructuración productiva*. Buenos Aires: ILPES-IEV, PUC/GEL, 1990.
- \_\_\_\_\_ . *São Paulo no limiar do século XXI*. São Paulo: FSEADE, 1992, 8 vols.
- \_\_\_\_\_ . "Base e superestrutura em São Paulo: 1886-1929", in Helena C de Lorenzo e Wilma P. Costa. *A década de 1920 e as origens do Brasil moderno*. São Paulo: Editora da UNESP, 1997.
- \_\_\_\_\_ . *Soberania e política econômica na América Latina*. São Paulo: Editora da UNESP, 2000.
- \_\_\_\_\_ . *Ensaio sobre a formação econômica regional do Brasil*. Campinas: Editora da UNICAMP, 2002.
- CANO, Wilson e CARNEIRO, Ricardo. "A questão regional no Brasil" (resenha bibliográfica). *Pensamiento Iberoamericano*. Madri, nº 7, jan.-jun., 1985
- CARDOSO, Fernando H. *Empresariado industrial e desenvolvimento econômico*. São Paulo: DIFEL, 1964.
- \_\_\_\_\_ (1969). "Participação e marginalidade: notas para uma discussão teórica", in Fernando H. Cardoso. *O modelo político brasileiro*. Rio de Janeiro: DIFEL, 1977.

## BIBLIOGRAFIA

- CARDOSO, Fernando H. (1970). "Comentários sobre os conceitos de superpopulação relativa e marginalidade", in Fernando H. Cardoso. *O modelo...*
- \_\_\_\_\_. "Sobre población relativa y marginalidad". *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*, nº 1-2. Santiago, jun.-dez., 1971.
- \_\_\_\_\_. "A cidade e a política: do compromisso ao inconformismo", in *Autoritarismo e democratização*. São Paulo: Paz e Terra, 1975.
- CARDOSO, Fernando H e FALETTO, Enzo. *Dependência e desenvolvimento na América Latina*. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.
- CARDOZO, Soraia A. Continuidades e descontinuidades na articulação do espaço econômico nacional brasileiro: De 1930 aos anos 90. Dissertação de mestrado. Campinas, IE-UNICAMP, 2003.
- CARNEIRO, Ricardo. *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quartel do século XX*. São Paulo: Editora da UNESP; Campinas: Editora do IE-UNICAMP, 2002.
- CARVALHEIRO, Nelson (2003). "Uma decomposição do aumento da produtividade do trabalho no Brasil durante os anos 90". *Revista de Economia Contemporânea*. Rio de Janeiro: UFRJ, 7(1), jan.-jun., 2003, pp. 31-56.
- CASTELLS, Manuel (1972). *A questão urbana*. São Paulo: Paz e Terra, 1983.
- \_\_\_\_\_. (1996). *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- CASTELLS, Manuel e HALL, Peter. *Tecnópolis del mundo: la formación de los complejos industriales del siglo XXI*. Madri: Alianza Editorial, 1994.
- CASTRO, Inaiá E. "Visibilidade da região e do regionalismo", in L. Lavinias et al. *Integração, região e regionalismo*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1994.
- CASTRO, Inaiá E; GOMES, Paulo C. e CORRÊA, Roberto L. *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.
- CAVALCANTE, Luiz Ricardo. *Produção teórica em economia regional: uma proposta de sistematização*. Salvador: NPGA/UFBA, 2001.
- CHESNAIS, François. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1994.
- \_\_\_\_\_. "A teoria do regime de acumulação financeirizado". *Economia e Sociedade*. Campinas, (18), jan.-jun., 2002, pp. 1-44.
- CHRISTALLER, Walter (1933). *Central places in southern Germany*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1966.
- COCCO, Giuseppe et al. *Empresários e empregos nos novos territórios produtivos: o caso da Terceira Itália*. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.
- COMPANS, Rose. *Empreendedorismo urbano Entre o discurso e a prática*. São Paulo: Editora da UNESP, 2005.
- CORAGGIO, José Luis. *Territorios en transición: crítica a la planificación en América Latina*. Quito: Ciudad, 1988.
- \_\_\_\_\_. *Ciudades sin rumbo: investigación urbana y proyecto popular*. Quito: Ciudad, 1991.

- CORAGGIO, José Luis (1994). “A construção de uma economia popular como horizonte para cidades sem rumo”, in Luiz César de Queiroz Ribeiro e Orlando Alves Santos Jr. *Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades na crise*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.
- COSTA, Wilma Peres. “Economia primário-exportadora e padrões de construção do Estado na Argentina e no Brasil”. *Economia e Sociedade*. Campinas, (14) , jun., 2000, pp. 175-202.
- COUTINHO, Luciano. “A difícil redução da vulnerabilidade”. *Folha de S. Paulo*, 24 jun., 2001, Caderno B — Dinheiro. (Lições Contemporâneas).
- \_\_\_\_\_. “Poder nacional e globalização: ideologia x fatos”. *Folha de S. Paulo*, 10 ago., 2003a, p. 2, Caderno B — Dinheiro. (Lições Contemporâneas).
- \_\_\_\_\_. “O desafio urbano-regional na construção de um projeto de nação”, in Maria Flora Gonçalves; Carlos Antônio Brandão e Antonio Carlos Galvão. *Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional*. São Paulo: Editora da UNESP, 2003b.
- COUTINHO, Luciano e FERRAZ, João Carlos. *Estudo da competitividade da indústria brasileira*. Campinas: Papyrus, 1994.
- COUTINHO, Maurício C. Distribuição de renda e mobilidade social no Brasil. Tese de doutorado. Campinas, IE-UNICAMP, 1984.
- CRUZ, Paulo Davidoff. “Notas sobre o endividamento de longo prazo na economia brasileira”. *Economia e Sociedade*. Campinas (3), dez., 1994, pp. 65-80.
- DAIN, Sulamis. “Reformas tributária e previdenciária: muito mais, do mesmo”, in João Paulo A. Magalhães (org.). *Vinte anos de política econômica*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1999.
- DEDECCA, Cláudio S. Notas sobre o problema de emprego e desemprego no Brasil. V Jornada de Economia Política do Capitalismo Contemporâneo. Nova Friburgo, 11 a 13 dez., 2002.
- DINIZ, Clélio Campolina. Dinâmica regional da indústria no Brasil: início de desconcentração, risco de reconcentração. Tese de titular. Belo Horizonte, UFMG, 1991.
- \_\_\_\_\_. “Desenvolvimento poligonal no Brasil: nem desconcentração nem contínua polarização”. *Nova Economia*, 3(1). Belo Horizonte, 1993.
- \_\_\_\_\_. “A nova geografia econômica do Brasil”, in João P. Reis Velloso. *Brasil: 500 anos*. Rio de Janeiro: José Olympio, 2001.
- \_\_\_\_\_. *Repensando a questão regional brasileira: tendências, desafios e caminhos*. Rio de Janeiro: BNDES, set., 2002. (mimeo)
- DINIZ, Clélio Campolina e CROCCO, Marco A. “Reestrutura econômica e impacto regional: o novo mapa da indústria brasileira”. *Nova Economia*, 6(1). Belo Horizonte, jul, 1996.
- DINIZ FILHO, Luis Lopes. A dinâmica regional recente no Brasil: desconcentração seletiva com “internacionalização” da economia nacional. Tese de doutorado. São Paulo, DG-USP, 2000.

## BIBLIOGRAFIA

- DRAIBE, Sônia. *Rumos e metamorfoses: Estado e industrialização no Brasil — 1930-1960*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- DUBEY, Vinod. (1964) “Definição de economia regional”, in J. Schwartzman (org.). *Economia regional: textos escolhidos*. Belo Horizonte: CEDEPLAR, Minter, 1977.
- EGLER, Cláudio A. G. Crise e questão regional no Brasil. Tese de doutorado. Campinas, IE-UNICAMP, 1993.
- FARIA, Luiz A. (2000). Capitalismo, espaço e tempo. Porto Alegre, FEE, 2000. (mimeo)
- FARIA, Vilmar. “O sistema urbano brasileiro”. *Estudos CEBRAP*, (18). São Paulo, out.-dez, 1976, pp. 93-115.
- \_\_\_\_\_. “O processo de urbanização no Brasil: algumas notas para seu estudo e interpretação”. *Anais do I Encontro Nacional da ABEP*. Campos do Jordão, 1978, pp. 98-119.
- \_\_\_\_\_. “50 anos de urbanização no Brasil”. *Novos Estudos CEBRAP*, nº 29, mar., 1991.
- FERNANDES, Florestan. *Sociedade de classes e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Zahar, 1968.
- \_\_\_\_\_. (1974). *A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.
- \_\_\_\_\_. *Comunidade e sociedade no Brasil: leituras básicas de introdução macro-sociológica do Brasil*. São Paulo: Editora Nacional, 1975.
- \_\_\_\_\_. “A sociedade escravista no Brasil”, in *O circuito fechado*. São Paulo: HUCITEC, 1976.
- FERRAZ FILHO, Galeno T. A transnacionalização da grande engenharia brasileira. Dissertação de mestrado. Campinas, IE-UNICAMP, 1981.
- FERRAZ, João Carlos et al. *Made in Brasil: desafios competitivos para a indústria*. Rio de Janeiro: Campus, 1996.
- FERREIRA, João Sette Whitaker. *São Paulo: o mito da cidade-global*. Petrópolis: Vozes, 2007.
- FIORI, José Luís. Instabilidade e crise do estado na industrialização brasileira. Tese de titular. Rio de Janeiro, IE-UFRJ, 1988.
- \_\_\_\_\_. O desafio político-econômico brasileiro no contexto latino-americano. Rio de Janeiro, IE-UFRJ, *Texto para Discussão* nº 290, dez., 1992.
- \_\_\_\_\_. *Em busca do dissenso perdido*. Rio de Janeiro: Insight, 1995.
- \_\_\_\_\_. *Brasil no espaço*. Petrópolis: Vozes, 2001.
- FIORI, José Luís (org.). *Estado e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis: Vozes, 1999.
- FIORI, José Luís e MEDEIROS, Carlos (orgs.). *Polarização mundial e crescimento*. Petrópolis: Vozes, 2001.
- FREIRE, Gilberto (1933). *Casa grande e senzala*. 25ª ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1987.

- FUJITA, Masahisa; KRUGMAN, Paul e VENABLES, Anthony J. *A economia espacial: urbanização, prosperidade econômica e desenvolvimento humano no mundo*. São Paulo: Futura, 2002.
- FURIÓ, Elias. *Evolución y cambio en la economía regional*. Barcelona: Editorial Ariel, 1996.
- FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo: Editora Nacional, 1959.
- \_\_\_\_\_. (1966). *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- \_\_\_\_\_. *O mito do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Paz e Terra, 1974.
- \_\_\_\_\_. *Análise do "modelo" brasileiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975.
- \_\_\_\_\_. *Brasil: a construção interrompida*. São Paulo: Paz e Terra, 1992a.
- \_\_\_\_\_. "O subdesenvolvimento revisitado". *Economia e Sociedade*. Campinas (1), ago., 1992b, pp. 5-19.
- \_\_\_\_\_. "A superação do subdesenvolvimento". *Economia e Sociedade*. Campinas, (3), dez., 1994, pp. 37-42.
- \_\_\_\_\_. *O capitalismo global*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- \_\_\_\_\_. *O longo amanhecer: reflexões sobre a formação do Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- \_\_\_\_\_. *Economia colonial no Brasil nos séculos XVI e XVII: elementos de história econômica aplicados à análise de problemas econômicos e sociais*. São Paulo: HUCITEC, 2001.
- \_\_\_\_\_. *Em busca de novo modelo: reflexões sobre a crise contemporânea*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- GADELHA, Carlos A. "A nova ortodoxia do desenvolvimento: uma crítica do debate em torno da visão do Banco Mundial e elementos para uma abordagem alternativa neoschumpeteriana". *Revista de Economia Política*, 18 (1), jan.-mar., 1998, pp. 7-25.
- GALVÃO, Antonio Carlos. *Políticas de desenvolvimento regional e inovação: lições para o Brasil da experiência européia*. Tese de doutorado. Campinas, IE-UNICAMP, 2003.
- GONÇALVES, Maria Flora (org.). *O novo Brasil urbano: impasses, dilemas, perspectivas*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1995.
- \_\_\_\_\_. *As engrenagens da locomotiva: ensaio sobre a formação urbana paulista*. Tese de doutorado. Campinas, IFCH-UNICAMP, 1998.
- GONÇALVES, Maria Flora; BRANDÃO, Carlos Antônio e GALVÃO, Antonio Carlos (orgs.). *Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional*. São Paulo: Editora da UNESP, 2003.
- GONÇALVES, Reinaldo (2001). *Vagão descarrilado*. Rio de Janeiro, Record.
- GOTTDIENER, Mark (1985). *A produção social do espaço urbano*. São Paulo, Edusp, 1993.
- GRUPPI, Luciano (1978). *O conceito de hegemonia em Gramsci*. Rio de Janeiro: Graal, 2000.

## BIBLIOGRAFIA

- GUIMARÃES NETO, Leonardo. *Introdução à formação econômica do Nordeste*. Recife: Massangana, 1989.
- \_\_\_\_\_. Ciclos econômicos e desigualdade regional no Brasil. Campinas, *Anais do Encontro Nacional de Economia* — ANPEC, dez., 1996, pp. 480-99.
- GUIMARÃES, Cláudia M. C. B. 1964, Estado e economia: a nova relação. Tese de doutorado. Campinas, IE-UNICAMP, 1990.
- HADDAD, Paulo R. (org.). *Economia regional: teorias e métodos de análise*. Fortaleza: BNB, 1989.
- HARVEY, David (1973). *A justiça social e a cidade*. São Paulo: HUCITEC, 1980.
- \_\_\_\_\_. *Limits to capital*. Oxford: Basil Blackwell, 1982.
- \_\_\_\_\_. (1989). *A condição pós-moderna*. Rio de Janeiro: Loyola, 1992.
- HENRIQUE, Wilnês. Capitalismo selvagem: um estudo sobre desigualdade no Brasil. Tese de doutorado. Campinas, IE-UNICAMP, 1999.
- HERRERA, Rémy. "Por uma crítica da nova teoria neoclássica do crescimento". *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*. Rio de Janeiro, 7, dez., 2000, pp. 55-73.
- HIRSCHMAN, Albert O. (1958). *Estratégia do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.
- \_\_\_\_\_. (1977). "Desenvolvimento por efeitos em cadeia: uma abordagem generalizada", in Bernardo Sorj; Fernando H. Cardoso e Maurício Font (orgs.). *Economia e movimentos sociais na América Latina*. São Paulo: Brasiliense, 1985.
- HOBBSAWM, Eric J. *Nações e nacionalismo desde 1780: programa, mito e realidade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.
- \_\_\_\_\_. *A era dos extremos*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de (1936). *Raízes do Brasil*. 23ª ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1991.
- \_\_\_\_\_. (1959). *Visão do paraíso: os motivos edênicos do descobrimento e da colonização do Brasil*. São Paulo: Brasiliense, Publifolha, 2000.
- IEDI. Os ciclos da produção industrial e as perspectivas para 2002. Carta nº 14, 12 ago., 2002.
- IPEA; IBGE e NESUR/IE-UNICAMP. *Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil*. Brasília, 1999.
- IPPUR. "Planejamento e território: ensaios sobre a desigualdade". Número especial dos *Cadernos IPPUR*, ano XVI, nº 1, jan.-jul, 2002.
- ISARD, Walter. *Location and space economy: a general theory relation to industrial location, market areas, land use trade and urban structure*. Cambridge: MIT Press, 1956.
- JACCOUD, Luciana. Experiências internacionais em política regional: o caso da França. Brasília, IPEA. *Texto para Discussão* nº 815, ago., 2001.



- JACOBS, Jane. *The economics of city*. Nova Iorque: Random House, 1969.
- JIMENEZ, Edgar Moncayo. "Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización. ILPES, Dirección de Gestión del Desarrollo Local y Regional". *Serie Gestión Pública*, nº 27. Santiago de Chile, dez., 2002.
- JUNCAL, Benito M. *Emprego y territorio: evaluación de la dimensión territorial de las políticas de empleo*. Tese de doutorado. Barcelona, Universidad de Barcelona, Departamento de Geografía Humana, 2002.
- KAGEYAMA, Ângela. "A questão agrária brasileira: interpretações clássicas". *Revista Reforma Agrária*, ABRA, 1993.
- KLINK, Jeroen Johannes. *A cidade-região: regionalismo e reestruturação no grande ABC paulista*. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.
- KON, Anita. *Desenvolvimento regional e trabalho no Brasil*. São Paulo: ABET, 1998.
- \_\_\_\_\_ (org.). *Unidade e fragmentação*. São Paulo: Perspectiva, 2001.
- KORNIN, Thais e MOURA, Rosa. *Metropolização e governança urbana: relações interestaduais em oposição a práticas municipalistas*. *Anais do XXVI Encontro Nacional da ANPOCS*. Caxambu, out., 2002.
- KOWARICK, Lúcio. *Capitalismo e marginalidade na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 1977.
- \_\_\_\_\_ . *Escritos urbanos*. São Paulo: Editora 34, 2000.
- KRUGMAN, Paul. *Geography and trade*. Londres: MIT Press, 1991.
- \_\_\_\_\_ . *Development, geography and economic theory*. Massachusetts: MIT Press, 1995.
- KUKLINSKY, Antoni. *Desarrollo polarizado y políticas regionales: en homenaje a Jacques Boudeville*. México: Fondo de Cultura Económica, 1985.
- LA CROIX, Luisa Maria. *Áreas industriais: um mapa da organização territorial da indústria no Brasil — 1985-1994*. Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro, COPPE-UFRJ, 2001.
- LAPLANE, Mariano et al. "Internacionalização e vulnerabilidade externa", in Antônio C. Lacerda. *Desnacionalização: mitos, riscos e desafios*. São Paulo: Contexto, 2000.
- LEFEBVRE, Henri (1968). *O direito à cidade*. São Paulo: Editora Moraes, 1991.
- \_\_\_\_\_ (1970). *A revolução urbana*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1999.
- \_\_\_\_\_ . *O pensamento marxista e a cidade*. Lisboa: Editora Ulisseia, 1972.
- LENCIONI, Sandra. *Região e geografia*. São Paulo: EDUSP, 1999.
- LENHARO, Alcir. *As tropas da moderação: o abastecimento da corte na formação política do Brasil — 1808-1842*. São Paulo: Símbolo, 1979.
- LÊNIN, Vladimir Ilitch (1899). *O desenvolvimento do capitalismo na Rússia: o processo de formação do mercado interno para a grande indústria*. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

BIBLIOGRAFIA

- LESSA, Carlos (1976). *O conceito de política econômica: ciência e/ou ideologia?* Editora do IE-UNICAMP, 1998. (30 anos de Economia — Unicamp, 7).
- (1978). *A estratégia de desenvolvimento 1974/76: sonho e fracasso*. Campinas: IE-UNICAMP. Publicado pela Editora do IE- UNICAMP, 1998a. (30 anos de Economia — Unicamp, 5).
- . *A crise urbana e o circuito imobiliário*. Salvador, 1981. (mimeo)
- . “Sem auto-estima e identidade não sairemos da crise”, in Ademar Mineiro et al. (orgs.). *Visões da crise*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1998.
- . “O parto sem dor do Estado nacional brasileiro, e com muita dor, da economia nacional”, in José Luís Fiori e Carlos Medeiros (orgs.). *Polarização mundial e crescimento*. Petrópolis: Vozes, 2001.
- . *Auto-estima e desenvolvimento nacional*. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.
- LESSA, Carlos e DAIN, Sulamis (1980). “Capitalismo associado: algumas referências para o tema Estado e desenvolvimento”, in Luiz G. Belluzzo e Renata Coutinho. *Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise*. São Paulo: Brasiliense, 1982.
- LIMA, Manoel de Oliveira (1911). *Formação histórica da nacionalidade brasileira*. São Paulo: Publifolha, 2000.
- LIPIETZ, Alain (1977). *O capital e seu espaço*. São Paulo: Nobel, 1987.
- (1985). *Miragens e milagres*. São Paulo: Nobel, 1988.
- LIST, Georg Friedrich (1841). *O sistema nacional de economia política*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- LOGAN, John R. e MOLOTCH, Harvey L. *Urban fortunes: the political economy of place*. Los Angeles: University of California Press, 1987.
- LOJKINE, Jean (1977). “Prefácio à 2ª edição”, in *O marxismo, o Estado e a questão urbana*, São Paulo: Martins Fontes, 1997.
- LOPREATO, Francisco Luiz C. *O colapso das finanças estaduais e a crise da federação*. São Paulo: Editora da UNESP, 2003.
- LORENZO, Helena C. de e COSTA, Wilma P. *A década de 1920 e as origens do Brasil moderno*. São Paulo: Editora da UNESP, 1997.
- LÖSCH, August. *The economics of location*. New Haven: Yale University Press, 1940.
- LUCAS, Robert E. “On the mechanics of economic growth”. *Journal of Monetary Economics*, 22(1), 1988, pp. 3-42.
- . “Why doesn't capital flow from rich to poor countries?” *American Economic Review*, (80), 1990, pp. 92-96.
- MACHADO, José de Alcântara (1929). *Vida e morte de bandeirante*. São Paulo: Martins/INL, 1972.
- MAGALHÃES, João Paulo A. et al. *Vinte anos de política econômica*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1999.

- MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes, 2001.
- MARKUSEN, Ann (1980). "Região e regionalismo: um enfoque marxista". *Espaço e Debates*. São Paulo, 1(2), NERU, maio de 1981, pp. 61-99.
- \_\_\_\_\_. "Áreas de atração de investimentos em um espaço econômico cambiante: uma tipologia de distritos industriais". *Nova Economia*. Belo Horizonte, 5(2), 1995, pp. 9-44.
- MARSHALL, Alfred (1920). *Princípios de economia: tratado introdutório*. São Paulo: Abril Cultural, 1982.
- MARSHALL, John Neill e WOOD, Peter A. *Services and space: key aspects of urban and regional development*. Londres: Longman, 1995.
- MARTINE, George. "A evolução espacial da população brasileira", in Guimarães Neto, *Desigualdades regionais e desenvolvimento*. São Paulo: FUNDAP, Editora da UNESP, 1995.
- MARTINS, Luciano. "A busca da racionalidade perdida". *Folha de S. Paulo*, 23 maio, 1993.
- MARX, Karl (1857-1858). *Grundrisse: los fundamentos de la critica de la economia politica*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 1973.
- \_\_\_\_\_. (1859). *Contribuição à crítica da economia política*. São Paulo: Abril Cultural, 1982.
- \_\_\_\_\_. (1867). *O capital: crítica da economia política — o processo de produção do capital*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.
- \_\_\_\_\_. (1894). *O capital: crítica da economia política — o processo de circulação do capital*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1974.
- MARX, Karl e ENGELS, Friedrich (1848). *O manifesto comunista*. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.
- MASSEY, Doreen (1984). *Spatial divisions of labor: social structures and the geography of production*. 2ª ed. Nova Iorque: Routledge, 1995.
- MATTOS, Carlos A. de. "Evolución de las teorías del crecimiento económico y crisis de la enseñanza urbano-regional". *Cadernos IPPUR*. Rio de Janeiro, Ano XII, nº 1, dez., 1998, pp. 15-29.
- MAXIMOVA, Maurice. *Problemas fundamentais da integração capitalista*. Lisboa: Livros Horizontes, 1974.
- MAZZUCHELLI, Frederico (1983). *A contradição em processo*. São Paulo: Brasiliense, 1985.
- MEIRELLES, Dimária Silva e. *O setor serviços e os serviços de infra-estrutura econômica*. Tese de doutorado. Rio de Janeiro, IE-UFRJ, 2003.
- MELLO, João Manuel Cardoso de (1975). *O capitalismo tardio*. São Paulo: Brasiliense, 1982. Republicado pela Editora do IE-UNICAMP, 1998. (30 anos de Economia - UNICAMP, 4).
- \_\_\_\_\_. (1984). "Prefácio", in Luiz G. M. Belluzzo. *O senhor e o unicórnio: a economia dos anos 80*. São Paulo: Brasiliense, 1984.

BIBLIOGRAFIA

- MELLO, João Manuel Cardoso de. “Conseqüências do neoliberalismo”. *Economia e Sociedade*. Campinas (1), ago., 1992, pp. 59-67.
- \_\_\_\_\_. “A contra-revolução liberal-conservadora e a tradição crítica latino-americana”, in Maria da Conceição Tavares e José Luís Fiori. *Poder e dinheiro*. Petrópolis: Vozes, 1997.
- MELLO, João Manuel Cardoso de e NOVAIS, Fernando. “Capitalismo tardio e sociabilidade moderna”, in Lilia M. Schwarcz. *História da vida privada no Brasil: contrastes da intimidade contemporânea*. vol. 4. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.
- MIRANDA, José Carlos e TAVARES, Maria da Conceição (1999). “Brasil: estratégias de conglomeração”, in José Luís FIORI (org.). *Estado e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis: Vozes, 1999.
- MIRANDA, José Carlos e MARTINS, Luciano. “Fusões e aquisições de empresas no Brasil”. *Economia e Sociedade*. Campinas, (14), jun., 2000, pp. 153-74.
- MORAES, Antônio C. R. *Bases da formação territorial do Brasil: o território colonial brasileiro no “longo” século XVI*. São Paulo: HUCITEC, 2000.
- MOTOYAMA, Shozo (org.). *Tecnologia e industrialização no Brasil*. São Paulo. Editora da UNESP, 1994.
- MOURA, Mônica. *Federalismo e dívida estadual no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA. *Texto para Discussão* nº 866, mar., 2002.
- MYRDAL, Gunnar. *Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas*. Rio de Janeiro: Saga, 1957.
- NATAL, Jorge L. A. *Transportes, ocupação do espaço e desenvolvimento capitalista no Brasil — história e perspectivas*. Tese de doutorado. Campinas, IE-UNICAMP, 1991.
- NEGREI, Barjas (1994). *Concentração e desconcentração industrial em São Paulo (1880-1990)*. Campinas: Editora da UNICAMP, 1996.
- NORTH, Douglas C. (1955). “Teoria da localização e crescimento econômico regional”, in Jacques Schwartzman (org.). *Economia regional: textos escolhidos*. Belo Horizonte: CEDEPLAR, 1977.
- \_\_\_\_\_. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Nova Iorque: Cambridge University Press, 1990.
- NUN, José. “Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal”. *Revista Latinoamericana de Sociología*. Buenos Aires, 5 (2), jul., 1969.
- \_\_\_\_\_. “O futuro do emprego e a tese da massa marginal”. *Novos Estudos CEBRAP*. São Paulo, nº 56, mar., 2000, pp. 43-62.
- OHMAE, Kenichi. *The borderless world*. Nova Iorque: Harper Collins, 1990.
- \_\_\_\_\_. *O fim do Estado-Nação: a ascensão das economias regionais*. Rio de Janeiro: Campus, 1996.
- OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. *A reforma tributária de 1966 e a acumulação de capital no Brasil*. São Paulo: Brasil Debates, 1981.

- OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. *Crise, reforma e desordem do sistema tributário nacional*. Campinas: Editora da UNICAMP, 1995.
- OLIVEIRA, Francisco de. "Mudanças na divisão inter-regional do trabalho", in *A economia da dependência imperfeita*. Rio de Janeiro: Graal, 1977a.
- \_\_\_\_\_. *Elegia para uma re(li)gião*. São Paulo: Paz e Terra, 1977b.
- \_\_\_\_\_. "O estado e o urbano no Brasil". *Espaço e Debates*, (6), jun.-set., 1982, pp. 36-54.
- \_\_\_\_\_. *O elo perdido: classe e identidade de classe*. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- \_\_\_\_\_. "Pensar com radicalidade e com especificidade". *Lua Nova*. São Paulo, (54), 2001, pp. 89-95.
- OSTROM, Elinor. *Governing the common: the evolution of institutions for collective action*. Nova Iorque: Cambridge University Press, 1990.
- PACHECO, Carlos A. *Urbanização e reprodução social: marginalidade e precarização das estruturas sociais no desenvolvimento urbano brasileiro. Relatório A-3 de Urbanização e Metropolização no Estado de São Paulo: Desafios da política urbana*. Campinas, NESUR/IE-UNICAMP, 1992. (mimeo)
- \_\_\_\_\_. (1996). *Fragmentação da nação*. Campinas: Editora do IE-UNICAMP, 1998.
- PAIVA, Carlos A. O papel das instâncias políticas subnacionais na articulação e planejamento regional. *Anais do VIII Encontro Nacional de Economia Política*. Florianópolis, 17 a 20, jun., 2003.
- PASTORE, José. *Desigualdade e mobilidade social no Brasil*. São Paulo: T. A. Queiroz, 1979.
- PASTORE, José e SILVA, Nelson Valle. *Mobilidade social no Brasil*. São Paulo: Markron Books, 2000.
- PAULA, João Antônio de. "Limites da constituição do mercado interno no Brasil". *Anais do IV Encontro de História Econômica e História de Empresas*. São Paulo, set., 2001.
- PELIANO, José C. *Distribuição de renda e mobilidade social no Brasil: a ordem e o progresso desiguais*. Tese de doutorado. Campinas, IE-UNICAMP, 1992.
- PELLEGRINO, Anderson C. G. *O Nordeste de Celso Furtado: sombras do subdesenvolvimento brasileiro*. Dissertação de mestrado. Campinas, IE-UNICAMP, 2003.
- PERROUX, François (1955). "O conceito de pólo de crescimento", in Jacques Schwartzman (org.). *Economia regional: textos escolhidos*. Belo Horizonte: CEDEPLAR, 1977.
- \_\_\_\_\_. (1964). *A economia do século XX*. Lisboa: Herder, 1966.
- PINTO, Anibal. "Heterogeneidade estrutural e modelo de desenvolvimento recente", in José Serra (coord.). *América Latina: ensaios de interpretação econômica*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.
- PIORE, Michael J. e SABEL, Charles F. *The second industrial divide*. Nova Iorque: Basic Books, 1984.

- PIQUET, Rosélia. *Reestruturação do espaço regional e urbano no Brasil: o poder do Estado e dos grandes investimentos*. Rio de Janeiro: IPPUR-UFRJ, 1993.
- PITTALUGA, Adela Hounie L.; PORCILE, Gabriel e SCATOLIN, Fábio. "La CEPAL y las nuevas teorías del crecimiento". *Revista de la CEPAL*, nº 68, 1999.
- POLANYI, Karl (1944). *A grande transformação*. Rio de Janeiro: Campus, 1980.
- POLÈSE, Mario (1998). *Economia urbana e regional: lógica espacial das transformações económicas*. Coimbra, APDR, 1998.
- PÓLIS. *125 dicas: idéias para a ação municipal*. São Paulo: Instituto Pólis, 2000.
- PORTER, Michael. *A vantagem competitiva das nações*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1990.
- \_\_\_\_\_. "Clusters and the new economics of competition". *Harvard Business Review*, nov.-dez., 1998.
- PRADO Jr., Caio (1942). *Formação do Brasil contemporâneo — Colônia*. 20ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- \_\_\_\_\_. *A questão agrária no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1960.
- PRADO, Sérgio. *Descentralização do aparelho de Estado e empresas estatais: um estudo sobre o setor público descentralizado brasileiro*. Dissertação de mestrado. Campinas, IE-UNICAMP, 1985.
- \_\_\_\_\_. (coord.). *Partilha de recursos na federação brasileira*. São Paulo: FUNDAP, 2003.
- PRADO, Sérgio e CAVALCANTI, Carlos E. G. *Aspectos da guerra fiscal no Brasil*. São Paulo: IPEA, FUNDAP, 1998.
- \_\_\_\_\_. *A guerra fiscal no Brasil*. São Paulo: FUNDAP, 2000.
- PREBISCH, Raúl. "El ILPES e la planificación regional", in *ILPES. Planificación regional y urbana en América Latina*. México: Siglo Veintiuno Editores, 1974.
- PUTNAM, Robert D. (1993). *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1996.
- QUADROS, Waldir J. O "milagre brasileiro" e a expansão da nova classe média. Tese de doutorado). Campinas, IE-UNICAMP, 1991.
- \_\_\_\_\_. *Aspectos da crise social no Brasil dos anos 80 e 90*. Tese de livre-docência. Campinas, IE-UNICAMP, 2003.
- QUIJANO, Anibal (1968). "Dependência, mudança social e urbanização na América Latina", in Fernando L. Almeida *A questão urbana na América Latina: textos*. Rio de Janeiro: Forense, 1978.
- \_\_\_\_\_. *La economía popular e sus caminos en América Latina*. Lima: Mosca Azul, 1998.
- RANGEL, Ignacio. "Características e perspectivas da integração das economias regionais". *Revista do BNDE*. Rio de Janeiro, 5(2), jul.-dez., 1968, pp. 43-71.

- RANGEL, Ignácio. *Revisitando a questão nacional. Encontros com a Civilização Brasileira*, vol. 27. Rio de Janeiro, pp. 47-58. Republicado em José Graziano da Silva. *Questão agrária, industrialização e crise urbana: Ignácio Rangel*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2000.
- REIS, Gisele e FREIRE, Jussara. Participação e arenas públicas: um quadro analítico para pensar os conselhos municipais setoriais e os fóruns de desenvolvimento local. *Anais do XXVI Encontro da ANPOCS*. Caxambu, 2002.
- REIS, Marcos C. Desenvolvimento local e identidade territorial. *Anais do IX Colóquio Internacional sobre Poder Local*. Salvador, jun., 2003.
- RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. *Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira/FASE, 1997.
- RICHARDSON, Harry W. (1969). *Economia regional*. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.
- \_\_\_\_\_. (1971). *Economia urbana*. Rio de Janeiro: Interciência, 1978.
- \_\_\_\_\_. "Polarization reversal in development countries". *Papers of the Regional Science Association*, vol. 45, 1980, pp. 67-85.
- ROLIM, Cássio F. C. "Integração x integração: a busca dos conceitos perdidos", in L. Lavinás et al. *Integração, região e regionalismo*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1994.
- ROMANELLI, Geraldo. Famílias de camadas médias: a trajetória da modernidade. Tese de doutorado. São Paulo, FFLCH-USP, 1986.
- ROMER, Paul M. "Increasing returns and long-run growth". *Journal of Political Economy*, 94(5), out, 1986, pp. 1.002-37.
- \_\_\_\_\_. (1990). "Endogenous technological change". *Journal of Political Economy*, 98(5), out., 1990, pp. 71-102.
- ROSDOLSKY, Roman. *Génesis y estructura de El Capital de Marx: estudios sobre los Grundrisse*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 1978.
- ROSTOW, Walt W. (1959). *Etapas do desenvolvimento econômico: um manifesto não-comunista*. Rio de Janeiro: Zahar, 1961.
- RUBIN, Isaak Illich (1928). *A teoria marxista do valor*. São Paulo: Brasiliense, 1980.
- SAES, Flávio A. M. *As ferrovias de São Paulo: 1870-1940*. São Paulo: HUCITEC, 1981.
- \_\_\_\_\_. *A grande empresa de serviços públicos na economia cafeeira*. São Paulo: HUCITEC, 1986.
- SALA-I-MARTIN, Xavier. "Lectures notes on economic growth". *NBER Working Papers*, nº 3.563-64, 1990.
- SALM, Cláudio e EICHENBERG, Luiz C. "Tendencias de la integración en el mercado de trabajo brasileño". *Revista de la CEPAL*, nº 39, dez., 1989.
- SAMPAIO JR., Plínio de Arruda. *Entre a nação e a barbárie: os dilemas do capitalismo dependente*. Petrópolis: Vozes, 1999.

## BIBLIOGRAFIA

- SÁNCHEZ, Fernanda. *A reinvenção das cidades para o mercado mundial*. Chapecó: Argos, 2003.
- SANTOS, Milton. *Por uma geografia nova*. São Paulo: HUCITEC, 1978.
- . *Espaço e método*. São Paulo: Nobel, 1985.
- . *Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico informacional*. São Paulo: HUCITEC, 1994a.
- . *Urbanização brasileira*. São Paulo: HUCITEC, 1994b.
- . *Por uma economia política da cidade: o caso de São Paulo*. São Paulo: HUCITEC, 1994c.
- . *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro, Editora Record, 2000.
- SANTOS, Milton e SILVEIRA, María Laura. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. Rio de Janeiro: Editora Record, 2001.
- SANTOS, Ronaldo M. (1985). O rascunho da nação: formação, auge e ruptura da economia colonial. Tese de doutorado. Campinas, IE-UNICAMP, 1985.
- SARTI, Fernando e LAPLANE, Mariano F. (2002). "O investimento direto estrangeiro e a internacionalização da economia brasileira nos anos 1990". *Economia e Sociedade*. Campinas, IE-UNICAMP, (18), 2002, pp. 63-94.
- SASSEN, Saskia. *The global city: New York, London, Tokyo*. Princeton: Princeton University Press, 1991.
- . (1994). *As cidades na economia mundial*. São Paulo: Studio Nobel, 1998.
- SCHMITZ, Hubert. *Collective efficiency and increasing returns*. Brighton: Institute of Development Studies, University of Sussex. Working Paper nº 50, 1997.
- SCHWARTZMAN, Jacques. "A teoria da base de exportação e o desenvolvimento regional", in Paulo R. Haddad. *Desequilíbrios regionais e descentralização industrial*. Rio de Janeiro: IPEA, INPES, 1975.
- . (org.). *Economia regional: textos escolhidos*. Belo Horizonte: CEDEPLAR, 1977.
- SCOTT, Allen J. *Metropolis: from division of labor to urban form*. Berkeley: University of California Press, 1988.
- SCOTT, Allen J. e STORPER, Michael (eds.). *Production, works, territory*. Londres: Allen and Unwin, 1986.
- SCOTT, Allen J. et al. (1999). *Global city regions. Theme paper prepared for the conference on Global City Regions*. Los Angeles: University of California, 21 a 23 out. Reproduzido em *Cidades-regiões globais. Espaço & Debates*. São Paulo, (41) 2001, pp. 11-25.
- SEN, Amartya Kumar. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- SERENI, Emilio (1966). *Capitalismo y mercado nacional*. Barcelona: Editorial Crítica, 1980.



- SILVA, José Graziano da. *A dinâmica da agricultura brasileira*. Campinas: Editora do IE-UNICAMP, 1996.
- SILVA, Lígia Osório. "Tavares Bastos e a questão agrária no Império", in ABPHE (1998). *História econômica e história de empresas*. São Paulo: HUCITEC, 1998.
- SIMONSEN, Roberto (1937). *História econômica do Brasil: 1500-1820*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1978.
- SMITH, Neil (1988). *Desenvolvimento desigual*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988.
- \_\_\_\_\_. *The new urban frontier: gentrification and the revanchist city*. Londres: Routledge, 1996.
- SMOLKA, Martin O. (1984). "O espaço no paradigma neoclássico: notas críticas". *Estudos Econômicos*, 14(3), set.-dez., 1984, pp. 767-84.
- SINGER, Paul (1968). *Desenvolvimento econômico e evolução urbana*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1968.
- \_\_\_\_\_. *Introdução à economia solidária*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2002.
- SOLOW, Robert A. (1956). "Contribution to the theory of economic growth". *Quarterly Journal of Economics*, 70(1), 1956, pp. 65-94.
- SOUZA, Laura Mello e. *Desclassificados do ouro: a pobreza mineira no século XVIII*. Rio de Janeiro: Graal, 1982.
- SOUZA, Paulo Renato C. (1980). *Salário e emprego em economias atrasadas*. Campinas: Editora do IE-UNICAMP, 1999.
- STORPER, Michael. *The regional world*. Nova Iorque: Guilford Press, 1997.
- STORPER, Michael e SALAIS, Robert. *Worlds of production: the action frameworks of the economy*. Cambridge: Harvard University Press, 1997.
- STORPER, Michael e WALKER, Robert (1989). *The capitalist imperative: territory, technology and industrial growth*. Oxford: Basic Blackwell, 1989.
- SWYNGEDOUW, Erik. "The heart of the place: the resurrection of locality in an age of hyperspace". *Geografiska Annaler*, nº 71B, 1989.
- \_\_\_\_\_. (1992). "The mammon quest — 'glocalization', interspatial competition and the monetary order: the construction of new scales", in Mick Dunford e Grigoris Kafkalas. *Cities and regions in the new Europe: the global-local interplay and spatial development strategies*. Londres: Bellhaven Press, 1992.
- \_\_\_\_\_. (1997). "Neither global nor local: 'glocalization' and the politics of scale", in Kevin Cox (ed.). *Spaces of globalization: reasserting the power of local*. Nova Iorque, Londres: The Guilford Press, 1997.
- TAVARES, Maria da Conceição (1974). *Acumulação de capital e industrialização no Brasil*. 3ª ed. Campinas: Editora do IE-UNICAMP, 1998.
- \_\_\_\_\_. (1978). *Ciclo e crise: o movimento recente da industrialização brasileira*. Campinas: Editora do IE-UNICAMP, 1998.

- TAVARES, Maria da Conceição. “Problemas de industrialización avanzada en capitalismos tardíos y periféricos”, *Economía de América Latina*, nº 6. México: CIDE, 1981, pp. 21-42.
- \_\_\_\_\_. *Lições contemporâneas de uma economista popular*. Rio de Janeiro: edição da autora, 1994.
- \_\_\_\_\_. “Prefácio”, in J. L. Fiori, *Em busca do dissenso perdido*. Rio de Janeiro: Insight, 1995.
- \_\_\_\_\_. “Império, território e dinheiro”, in José Luís Fiori (org.). *Estado e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis: Vozes, 1999.
- \_\_\_\_\_. *Celso Furtado e o Brasil*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.
- \_\_\_\_\_. “O subdesenvolvimento da periferia latino-americana: o caso do Brasil no começo do século XXI”, texto preparado para o Seminário em Homenagem ao Centenário de Raúl Prebisch. Rio de Janeiro, 2001.
- \_\_\_\_\_. “Apresentação (orelha)”, in Luiz G. M. Belluzzo e Júlio G. Almeida. *Depois da queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- TAVARES, Maria da Conceição e BELLUZZO, Luiz Gonzaga de M. “Desenvolvimento no Brasil: lembrando um velho debate”, in Ricardo Bielschowsky e Carlos Mussi (orgs.). *Políticas para a retomada do crescimento: reflexões de economistas brasileiros*, 2002.
- TAVARES, Maria da Conceição e FIORI, José Luís. *Poder e dinheiro*. Petrópolis: Vozes, 1997.
- TAVARES, Maria da Conceição et al. *Estrutura industrial e empresas líderes*. Rio de Janeiro, FINEP, 1978, mimeo.
- TÖNNIES, Ferdinand (1887). *Comunidad y asociación*. Barcelona: Península, 1979.
- TORRES, Alberto (1914a). *A organização nacional*. São Paulo: Nacional, INL, 1978, Brasileira, 17.
- \_\_\_\_\_. (1914b). *O problema nacional brasileiro*. São Paulo: Nacional, INL, 1978.
- TROTSKY, Leon (1930). *História da revolução russa*. São Paulo: Paz e Terra, 1978.
- VAINER, Carlos B. “Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano”, in Otilia Arantes, Carlos B. Vainer e Erminia Maricato. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000.
- \_\_\_\_\_. “As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local?”. *Cadernos IPPUR*, ano XVI, nº 1, Planejamento e território: ensaios sobre a desigualdade, jan.-jul., 2002, pp. 13-32, número especial.
- \_\_\_\_\_. “Lugar, região, nação, mundo — Explorações históricas do debate acerca das escalas da ação política”. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*. São Paulo, 8(2), nov., 2006, pp. 9-29.

- VARGAS, Getúlio. *As diretrizes da nova política do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, s.d.
- VARGAS, Milton (org.). *História da técnica e da tecnologia no Brasil*. São Paulo: Editora da UNESP, 1994.
- VELTZ, Pierre (1996). *Mundialización, ciudades y territorios*. Barcelona: Ariel Geografía, 1999.
- VIANNA, Francisco José de Oliveira (1935). "Os regionalismos e a unidade nacional". *O Jornal*, 17 set. Apud Oliveira Vianna, *Ensaio Inéditos*. Campinas: Editora da UNICAMP, 1991.
- THÜNEN, Johann Heinrich von (1826). *The isolated state*. Nova Iorque: Pergamon Press, 1966.
- WALKER, Richard A. "Is there a service economy?: the changing capitalist division of labour", *Science and Society*, vol. XLIV, nº 1, 1985.
- WEBER, Alfred (1909). *Theory of locations of industries*. Chicago: University of Chicago Press, 1957.

Título Território e desenvolvimento  
As múltiplas escalas entre o local e o global

Autor Carlos Brandão

Assistente técnico de direção	José Emilio Maiorino
Coordenador editorial	Ricardo Lima
Secretário gráfico	Ednilson Tristão
Preparação dos originais	Grazia Maria Quagliara Vilma Aparecida Albino
Revisão	Grazia Maria Quagliara
Editoração eletrônica	Eva Maria Maschio
Design de capa	Ana Basaglia
Formato	16 x 23 cm
Papel	Offset 75 g/m <sup>2</sup> – miolo Cartão supremo 250 g/m <sup>2</sup> – capa
Tipologia	Minion Pro
Número de páginas	240

**E**ste livro parte da constatação do ressurgimento das temáticas do desenvolvimento e do território e, sobretudo, da articulação entre elas. Realiza extensa revisão crítica da literatura pertinente. Propõe um marco analítico para tratar do caso específico de países periféricos e subdesenvolvidos como o Brasil, que contam com espaços nacionais de dimensão continental e meios urbanos e rurais complexos. Analisa a natureza e a dinâmica do processo de desenvolvimento e suas escalas espaciais (local, plurirregional, nacional, global etc.). Ao final, aponta alguns desafios para a implementação de políticas públicas e estratégias de desenvolvimento de base territorial em múltiplas escalas.

ISBN 978-85-268-0971-0



[www.editora.unicamp.br](http://www.editora.unicamp.br)