

# TEORIAS, ESTRATÉGIAS E POLÍTICAS REGIONAIS E URBANAS RECENTES: anotações para uma agenda do desenvolvimento territorializado\*

Carlos Antonio Brandão\*\*

## RESUMO

*O texto parte da constatação do ressurgimento das questões atinentes ao território na atualidade, apontando sérias distorções nas novas abordagens. Discute como as mesmas padecem, em sua maioria, de um localismo exagerado, e procura resgatar algumas questões do debate estrutural sobre o processo de desenvolvimento, sugerindo alguns elementos para uma abordagem alternativa para países subdesenvolvidos como o Brasil.*

**Palavras-chave:** desenvolvimento; território; políticas públicas; planejamento.

## ABSTRACT

*The present text analyses the current trend towards bringing back issues concerning territorialization. It also discusses the territorialization exaggerated local focus and tries to bring back some structural discussion issues concerning the development process, pointing out some useful elements for an alternative approach addressed to underdeveloped countries, such as Brazil.*

**Key words:** development; territory; public policies; planning.

---

\*Este texto sumariza alguns pontos tratados com maior profundidade no Curso "Experiências e Políticas de Desenvolvimento Regional", ministrado de 18 a 20 de outubro de 2004, em Curitiba, no âmbito do programa Governança Democrática do CTD - Centro de Treinamento para o Desenvolvimento do IPARDES. Agradeço aos comentários de dois pareceristas anônimos que aportaram excelentes questões para o aprimoramento do debate aqui sugerido. Infelizmente algumas destas sugestões não puderam ser acolhidas nesta versão.

\*\*Economista, doutor em Economia pela Universidade Estadual de Campinas. Professor livre-docente do Instituto de Economia da Unicamp. Pesquisador do Núcleo de Economia Social, Urbana e Regional (Nesur) e do Centro de Estudos de Desenvolvimento Econômico (Cede) do mesmo instituto. e-mail: brandao@eco.unicamp.br

Artigo recebido para publicação em maio/2005. Aceito para publicação em setembro/2005.

## 1 INTRODUÇÃO

Há, em todo o mundo, um entusiasmo arrebatador neste momento pelas questões atinentes ao território. Nem mesmo no auge do debate sobre o desenvolvimento nacional na década de 50, dos desequilíbrios regionais na década de 60, ou da “questão urbana” nos anos 70 e 80 viveu-se tamanho fascínio e exaltação por tal problemática. Infelizmente, de forma paralela à reassunção de sua merecida posição teórica e política, as “questões socioespaciais” vêm sendo vulgarizadas e reduzidas, neste contexto de verdadeiro deslumbramento em que parece que “tudo se tornou territorial”.

A necessidade da “territorialização” das intervenções públicas é tomada como panacéia para todos os problemas do desenvolvimento. Assevera-se, de forma velada ou explícita, que todos os atores sociais, econômicos e políticos estão cada vez mais plasmados, “diluídos” (subsumidos), em um determinado recorte territorial. Na verdade, parece existir uma opção por substituir o Estado (“que se foi”) por uma nova condensação de forças sociais e políticas (abstrata) que passa a ser chamada de *território*.

O território passa a ser como que o grande regulador autômato de relações, dotado da propriedade de sintetizar e encarnar projetos sociais e políticos. Ou seja, personifica-se, fetichiza-se e reifica-se o território, ao preconizar que o mesmo tenha poder de decisão, desde que dotado do adequado grau de densidade institucional e comunitária. À ação pública caberia apenas animá-lo e sensibilizá-lo, construindo confiança e consensos duradouros. É bom lembrar que tais consensos surgem como pressupostos e não como propósito a ser construído.

O esforço do debate coletivo na área do desenvolvimento regional e urbano necessita aprofundar o balanço de quais são as reais rupturas e persistências (produtivas, sociais, institucionais, políticas) do capitalismo atual e seus impactos espaciais-territoriais mais marcantes. O que realmente mudou? Há alternativas de intervenção contemporâneas que não caíam naquela reificação do território? Será possível e viável politicamente tomar o território como produto de relações sociais a fim de construir políticas públicas?

Este ensaio procura mapear algumas questões nesta ampla temática do desenvolvimento, buscando discutir suas diversas escalas espaciais e as possibilidades, instrumentos e prioridades da efetiva ação com orientação pública.

## 2 AS TEMÁTICAS DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL E URBANO

Em breve contextualização, relembremos quais eram os temas urbanos e regionais das últimas décadas *vis-à-vis* aqueles que dominam hoje esta área disciplinar. No que tange ao urbano, as questões passavam por investigar a dinâmica dos movimentos sociais urbanos, renda da terra urbana, marginalidade social urbana, habitação, meios de consumo coletivos, dentre outros. Na questão regional, discutiam-se as origens, a lógica e o possível contraponto, efetivado ou não, pelas políticas estatais aos desequilíbrios entre as diversas porções territoriais, etc. Em suma: analisavam-se a produção social do espaço construído e a divisão social do trabalho em sua dimensão espacializada.

Hoje, embora se procure “juntar” “o regional”, “o rural” e “o urbano” (o que é um ponto importante também para a agenda crítica) em um conceito abstrato (onde “cabe quase tudo”) de território, os objetos investigados são outros, muito distantes da anterior abordagem histórica e estrutural que presidiu parte importante daquela interpretação do processo de desenvolvimento.

Atualmente os temas urbanos passam pelas políticas de gestão empreendedora de um espaço urbano dado, utilizando-se mais as lentes do marketing, da competitividade, da administração (privada), dos cenários prospectivos estratégicos, do que as da sociologia, do urbanismo, da economia política, entre outros. Os temas regionais passam mais pelos estudos da convergência de renda entre regiões, o equilíbrio espacial, as economias de escala, o papel da inovação, das distorções geradas pela ineficiente intervenção estatal etc. (KRUGMAN et al., 2002).

Ocorreu um rebaixamento teórico, em que se diagnostica: o fim da política, do conflito, e a busca do consenso (preestabelecido) e da identidade de resultados (os espaços urbanos e regionais aptos a saltarem escalas – do local diretamente ao mundo – , se inserindo e se articulando nas redes e nos fluxos globalizados). Prevalece a lógica da urgência da crise e o não respeito ao *timing* dos sujeitos políticos e sociais. Há um gosto pelo “*small is beautiful*”, pela “auto-ajuda” da região e da cidade e pelo endogenismo (“encontre suas melhores forças para o faça você mesmo”) (BORJA; CASTELLS, 1996).

O professor Carlos Vainer, com propriedade, assim resume:

A era que vivemos é marcada pelo embate entre duas utopias urbanas. De um lado tem-se a utopia da cidade-empresa, da cidade-mercadoria, da cidade-negócio. Com essa utopia afirma-se a cidade do marketing, a cidade consensual que repudia qualquer debate aberto e teme o conflito. De outro, tem-se a utopia da cidade democrática. Em vez de dominada pelo mercado e pela mercadoria, é dirigida pela política. Nela, o conflito, em vez de ser temido, é desejado, pois é visto como elemento fundamental da transformação da cidade. Nela os cidadãos não são vistos nem como espectadores das realizações de um prefeito iluminado, nem como simples consumidores da mercadoria urbana. Seus habitantes são pensados como cidadãos em construção, que, ao se construírem, constroem também a cidade (VAINER, 2003, p.30).

Nesse cenário, há enorme dificuldade imposta à construção do dissenso neste contexto acadêmico e político de hegemonia do pensamento que se apresenta como novidade analítica e política, mas na verdade tem suas raízes em matrizes teóricas bastante antigas e que não deram conta das transformações estruturais ocorridas nas últimas décadas.

A construção de uma visão crítica passa, a nosso ver, pelo reconhecimento da impossibilidade de uma teoria geral e abstrata (pronta e acabada) da problemática regional e urbana, trazendo tal objeto para o lugar de onde ele nunca poderia ter saído: o âmbito da discussão estrutural do processo de desenvolvimento. Ou seja, cabe aproximar-se recorrentemente da análise da dimensão espacial do processo de desenvolvimento-subdesenvolvimento.

### 3 PENSAR ALTERNATIVAS PARA INTERPRETAR E AGIR POLÍTICA E TERRITORIALMENTE

Vivemos um momento em que todos (agentes privados e públicos) “vão ao território”, no sentido de que suas estratégias são territorializadas, mas o território não é um dado ou um sítio fixado. É uma construção social conflituosa. Uma produção coletiva, dinâmica, multidimensional, com trajetória histórica em aberto. Portanto, as indagações deveriam passar por: Quais atores, agentes e sujeitos? Quais são seus interesses concretos, seus instrumentos táticos e estratégicos? Atuam em que escala espacial? As determinações dos fenômenos estudados se dão em que escala espacial? Em que escala esses fenômenos se manifestam (local, metropolitana, nacional)? Onde estão os Centros de Decisão e Comando determinantes dos “fatos territoriais” sob análise? Após estes e outros questionamentos é que seriam pertinentes as questões territoriais (regionais, urbanas, rurais).

As complexidades de análise são enormes: um problema pode se manifestar em uma escala, mas ter sua determinação em outra. Os instrumentos de intervenção sobre uma realidade localizada podem estar em outra escala espacial, arena política, nível de governo, instância de poder etc.

Para fins de análise e de reterritorialização das políticas de desenvolvimento, importa empreender a interpretação científica sob a ótica da pluralidade das frações de classes sociais em construção de um compromisso conflituoso produzido e pactuado em um território vivo. Neil Smith (2000, p. 142) define a escala nacional como “um compromisso territorial entre necessidades diferenciadas de classe” [...] “É possível conceber a escala como uma resolução geográfica de processos sociais contraditórios de competição e cooperação.” “A construção da escala não é apenas uma solidificação ou materialização espacial de forças e processos sociais contestados [...] A escala é um progenitor ativo de processos sociais específicos. De um modo tanto literal quanto metafórico, a escala contém a atividade social e, ao mesmo tempo, proporciona uma geografia já dividida em compartimentos, na qual a atividade social *tem lugar*. A escala demarca o sítio de disputa social, tanto o objeto quanto a resolução dessa disputa.” (SMITH, 2000, p. 144).

Neste sentido, consideramos imprescindível buscar construir estratégias multiescalares. Encontrar a escala adequada que defina determinado campo onde a decisão deve ser tomada. Buscar a escala de observação adequada para a tomada dos fenômenos sobre os quais se deseja intervir. A escala deve ser vista como um recorte para a apreensão das determinações e condicionantes dos fenômenos sociais. É decisivo, analítica, teórica e politicamente, enfrentar o debate do papel das escalas espaciais para o entendimento da realidade e a construção de estratégias de desenvolvimento. A discussão escalar está afeita à possibilidade de entrever o grau de averiguação possível do real concreto. Castro (2003, p. 120) propõe “discutir a escala como uma estratégia de apreensão da realidade, que define o campo empírico da pesquisa, ou seja, os fenômenos que dão sentido ao recorte espacial objetivado”. Sendo níveis de abstração para a representação do real, “cada escala só faz indicar o campo da referência no qual existe a pertinência de um fenômeno [...], constituindo um modo de aproximação do real [...] é, na realidade, a medida que confere visibilidade ao fenômeno”.

A escala vai definindo diferentes níveis de análise,<sup>1</sup> segundo Egler (1991, p.231), mas sobretudo estabelecendo as articulações entre eles, “visualizando as intersecções dos conjuntos espaciais, não incorrendo no erro de reificar estes conjuntos de análise, transformando-as em ‘entidades reais’, passíveis de classificação sistemática”. Tais conjuntos são “objetos do conhecimento”, abstrações. “Cada uma destas abstrações dá conta, de um modo mais ou menos preciso, de um dos múltiplos aspectos que se pode discernir na ‘realidade’ [...]. Não se trata de analisar o mesmo fenômeno em escalas diferentes, mas compreender que são fenômenos diferentes porque são apreendidos em diferentes níveis de abstração.” (EGLER, 1991, p.232). Ou seja, “na realidade, todo fenômeno tem uma dimensão de ocorrência, de observação e de análise mais apropriada. A escala é também uma medida, não necessariamente do fenômeno, mas aquela escolhida para melhor observá-lo, dimensioná-lo e mensurá-lo” (CASTRO, 2003, p.127).

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. Explicitar os conflitos de interesse em cada escala e construir coletivamente a contratualização das políticas públicas. Esses contratos devem articular horizontalmente os agentes políticos de determinada escala. Tratar de forma criativa escalas, níveis e esferas, lançando mão de variados instrumentos, politizando as relações, construindo cidadania e buscando combater as coalizões conservadoras, através de uma contra-hegemonia pelo desenvolvimento. Vencer as competências superpostas, rediscutir atribuições, evitar a dispersão da autoridade, estar equipado para reagir, isto é, ter capacidade de resposta e impugnação às forças políticas que querem a perenização do subdesenvolvimento.

Qualquer diagnóstico local, regional ou nacional deveria explicitar os conflitos e compromissos postos; posicionar *recorrentemente* a região ou a cidade no contexto: mesorregional, estadual, nacional etc.; identificar seus nexos de complementaridade econômica; estudar sua inserção frente aos ritmos diferenciados dos processos econômicos dos diversos territórios com os quais se relaciona conjuntural e estruturalmente. Não se pode negligenciar a natureza das hierarquias imputadas. O pesquisador da dimensão territorial do desenvolvimento deve ser um apanhador de sinais e um caçador de hierarquias.

Nos estudos recentes foram abandonadas as análises das hierarquias, dos enquadramentos impostos pela divisão social do trabalho, das centralidades que limitam algumas dinâmicas endogeneizadas. Pouco se analisa acerca da disposição territorial dos centros urbanos, das articulações entres esses centros e com seu *hinterland* etc.

Também há uma identificação insistente e inoportuna entre lugar e comunidade: “trata-se de uma identificação equivocada. Por um lado, as comunidades podem existir sem estar no mesmo lugar [...]. Por outro, os exemplos de lugares que acomodam ‘comunidades’ singulares no sentido de grupos sociais coerentes são provavelmente bastante raros” (MASSEY, 2000, p.183).

---

<sup>1</sup>Egler cita passagem fundamental em que Aydalot afirma enfaticamente que “nós somente queremos mostrar que o objeto da Economia Espacial não é o de comparar as estruturas autônomas umas das outras – do modo que é feito até hoje – mas sim de *buscar as relações econômicas entre estas estruturas*, o que pode justificar tais *diferenças de nível*” [grifos meus].

A grande bússola dos estudos regionais e urbanos deve ser o princípio teórico-metodológico da Divisão Social do Trabalho. Investigar os padrões de especialização no sentido de que especializar é restringir a gama e o âmbito de atuação, ampliar o aprofundamento em determinado fenômeno ou objeto, fortalecer o domínio sobre atividades, tarefas, potencializar o desempenho em papéis e funções. O movimento constante da divisão do trabalho social modifica, refuncionaliza, impõe lógicas externas, adapta, distingue e revela estruturas e dinâmicas. Promove redistribuições e redefinições incessantes de agentes, atividades, circuitos, funções etc. É o vetor das transformações constantes e perenes nas intertemporalidades e interespecialidades. Realoca recorrentemente pessoas, fatores produtivos, processos e dinâmicas de produção. Dita ritmos mais acelerados para determinado ramo produtivo, enquanto amaina outro. Partilha, demarca, classifica e ordena campos de atuação de processos. Especializa, diferencia, particulariza, discerne, separa/une. Coloca em consonância, concilia, combina, coordena, coteja, confronta.

As regiões são resultantes da operação dos processos de especialização e diferenciação materiais da sociedade. Neste sentido, os estudos dizem respeito à investigação da base operativa, o *locus* espacial em que se concretizam tais processos, e à análise dos centros de decisão e dos sujeitos históricos determinantes destes processos.

Assim, se se pretende analisar a estrutura e a dinâmica da socioeconomia, por exemplo, do estado do Paraná, é fundamental que se questionem as articulações efetivas e potenciais entre as várias porções territoriais paranaenses, como suporte para o levantamento de problemas e alternativas para o desenvolvimento regional. Deve-se apontar a natureza da inserção da economia estadual nas ambiências nacional e internacional. Questionar como foram formatadas as suas complementaridades econômicas; como tais escalas nacional e internacional impõem, concedem, constroem lógicas mais endógenas de desenvolvimento; como se engrenam, ajustam, se encadeiam, engancham, atrelam e engatam as estruturas produtivas territorializadas no Paraná ao movimento do contexto mais geral.

O desafio é discriminar e hierarquizar os fatores endógenos e exógenos determinantes, condicionantes ou coadjuvantes dos processos sociais, econômicos, políticos etc. Empreender incansavelmente os estudos com o esforço de, em aproximações sucessivas:

- 1) dimensionar o poder privado, sua capacidade transformativa, de promover mudanças nas relações gerenciais, tecnoprodutivas, trabalhistas, e de investigar a teia de relações intersetoriais existentes nos diversos pontos do espaço;
- 2) dimensionar o poder público, sua capacidade de coordenação estratégica, de organicidade de ações, capacidade de sancionar decisões estruturantes através de financiamentos adequados etc.;
- 3) dimensionar a capacidade das frações de classe compartilharem valores coletivos. Existe substância política para um comprometimento legitimado com um projeto de maior competitividade sistêmica, justiça social e ambiental e de avanço das opções estratégicas.

## 4 EM BUSCA DE UM REFERENCIAL TEÓRICO E ANALÍTICO

O debate regional e urbano sempre foi informado por duas grandes matrizes teóricas, antagônicas e com distintas concepções sobre a natureza do território. Aquela que vê o espaço, estaticamente, como meros receptáculos neutros, sítios sem textura ou entorno. Um platô ou espaço reflexo, inerte, segundo essa concepção empirista do espaço-plataforma. As superfícies pouco importam. Os espaços são meros recipientes ou plataformas a propagandear suas vantagens comparativas e a disputarem as inversões de capital. E aquela que vê o espaço, dinamicamente, como construção social, como produto de conflitos e disputas em torno do espaço construído pela ação das classes sociais em seu processo de reprodução histórica.

Os melhores trabalhos deste campo temático (Rangel, Cano, Furtado, Oliveira, entre outros), orientados por essa segunda posição metodológica, nunca buscaram teorias abstratas do desenvolvimento regional e urbano. Ao contrário, perceberam ser necessário investigar sempre os contornos histórico-institucionais concretos em que se processa a execução das leis imanentes e das determinações mais abstratas do capitalismo. Estas determinações não podem ser utilizadas sem mediações, fora das seqüências do real-concreto que têm vigência histórica peculiar. O desafio constante foi construir e hierarquizar as determinações necessárias. A divisão social do trabalho deve ser a categoria explicativa básica da investigação da dimensão espacial do desenvolvimento, uma vez 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 estudar 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.

A divisão social do trabalho se aprofunda e sofisticada recorrentemente. As articulações entre espaços diferenciais se processam de forma regular e ordenada, embora com natureza desigual, complexa e de forma combinada e sujeita a um processo de evolução hierárquica. Tais articulações estão submetidas a leis, centros de controle e padrões diversificados e específicos de inserção.

Consideramos que o debate atual muito pode ganhar se resgatar algumas perguntas formuladas 50 anos atrás. Essas teorias não negligenciavam o papel das macrodecisões emanadas dos centros de poder e controle sobre os espaços subordinados no concerto de uma divisão do trabalho social.

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. As diversas vertentes partiam das formulações de Rostow (1959), para negá-las ou para reafirmá-las, discutindo o caráter seqüencial, convergente e etapista da marcha do desenvolvimento. 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 (Nurske, Rosenstein-Rodan, Lewis, dentre outros).

O grande contraponto a estes trabalhos (etapistas, equilibristas etc.) foi a contribuição dos estruturalistas: Hirschman (1961), vendo o processo de desenvolvimento como uma cadeia de desequilíbrios; Myrdal (1957), com sua teoria da causação circular acumulativa; e Perroux (1966), destacando o papel dos agentes dominantes nos processos econômicos. Estes autores propõem como imperativo o estudo das macrodecisões, pois só analisando “as cadeias de reações provocadas por decisões autônomas, será possível identificar fatores que aumentam ou reduzem sua capacidade de reação” (FURTADO, 1983, p.90-92). Defendem, nesse sentido, a necessidade da análise minuciosa das reações em cadeia, que, dependentes do nível de desenvolvimento das forças produtivas e da complexidade da estrutura produtiva, podem provocar efeitos de arrasto (*backward linkage*) e efeitos de propulsão (*farward linkages*). A articulação de tais efeitos criaria os impulsos transformadores do processo estrutural de desenvolvimento.<sup>2</sup> Celso Furtado (1983, p.92) sintetiza primorosamente o conjunto destas contribuições dizendo que

foi o estudo do desenvolvimento que permitiu desviar a atenção dos valores de equilíbrio das variáveis para a identificação dos elementos estruturais que condicionam o comportamento dos agentes responsáveis pelas decisões estratégicas. A importância do trabalho de Myrdal está em que ele levou a uma revisão das próprias categorias analíticas. As decisões econômicas mais significativas, longe de provocar reações tendentes a anular o impulso inicial, põem em marcha processos cumulativos no sentido deste impulso [...] Hirschman prosseguiu na mesma direção ao analisar o processo de irradiação das decisões econômicas estratégicas e a pôr em evidência a correlação que existe entre a eficácia dessas decisões e o grau de diversificação já alcançado pela estrutura econômica. Perroux, por sua vez, assinalou a importância de certos agentes na ordenação das atividades econômicas e na transformação das estruturas, pondo em evidência o fenômeno de *poder* que é subjacente às relações econômicas [...] À diferença do enfoque tradicional, “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. Essas condicionam o processo de irradiação e a eficácia no espaço e no tempo das decisões, mas ao mesmo tempo são por elas modificados”. E arremata, apontando que “pode-se conceber a decisão, seja como elemento de uma cadeia, seja como centro de irradiação capaz de influenciar o comportamento de outros agentes. Na primeira hipótese, dá-se ênfase ao fato de a decisão constituir, até certo ponto, resposta a uma situação social dada; na segunda hipótese, põe-se o acento no fato de que uma decisão é capaz de modificar certa situação social” [...] As decisões de maior importância, do ponto de vista da teoria do desenvolvimento, são tomadas por agentes que supõem dispor de mais informações do que as produzidas pelos mercados e se crêem em condições de poder modificar o curso dos acontecimentos prefigurados pelos mercados (FURTADO, 1983, p.88).<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup>Penso que Wilson Cano (1998) definiu, de forma semelhante, os efeitos de impulso, inibidores, bloqueio e destruição que as ações unidirecionais e assimétricas provocadas pelo processo de integração nacional acarretaram no caso brasileiro.

<sup>3</sup>Sem dúvida, “os processos sociais tendem a apresentar-se sob a forma de reações causais em cadeia, ou seja, cumulativamente” [...] “Analisando as cadeias de reações provocadas por decisões autônomas, será possível identificar fatores que aumentam ou reduzem sua capacidade de decisão” (FURTADO, 1983, p.90).



A riqueza das abordagens elaboradas por esses 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 destas macrodecisões por um agente privilegiado – 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.

Quando um agente está capacitado para prever e identificar *ex ante* as incompatibilidades entre planos concorrentes, e emprega formas de coação, pública ou privada, para tornar compatíveis ou concordantes os referidos planos, configura-se o caso de uma macrodecisão [...] A macrodecisão se funda em uma previsão global, isto é, numa avaliação antecipada do resultado final da cadeia de reações (FURTADO, 1983, p.91).

Um exemplo importante, sobretudo para as regiões subdesenvolvidas, são aquelas decisões com capacidade de incitação, que podem engendrar requerimentos de arranque aptas, potencialmente, para justificar seqüências de investimentos, ou seja, criam focos de oportunidades aproveitáveis e vantagens relativas passíveis de apropriação, os quais podem “revelar e mobilizar, a seu serviço, recurso e capacidades ocultas, desperdiçadas ou mal utilizadas” (HIRSCHMAN, 1961, p.93).

Vem de Hirschman a decisiva contribuição de que tensões e desequilíbrios induzem ao desenvolvimento. Neste sentido, esse processo disruptivo deve ser investigado a partir da força motora das decisões cruciais, sua capacidade de propagação e de tensionamento da matriz estrutural.

Celso Furtado elabora teoricamente as relações existentes entre Estruturas, Agentes e Decisões, situando aí a temática do Desenvolvimento. Afirma:

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 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, 1983, p.92).

Os estudos do processo de desenvolvimento ou subdesenvolvimento devem se concentrar na análise dos agentes cruciais e seus efeitos de dominação (Perroux e Celso Furtado), buscando entender, orientar e ordenar Processos Complexos. Devem analisar até que ponto determinadas ações são mais ou menos “endogeneizantes”, verificar os ritmos diferenciados dos processos econômicos, os nexos de complementaridade intersetoriais, a demanda de insumos e outros fatores de produção entre os ramos produtivos. Entender como determinada inversão se reverte em emprego (e de que qualidade).

Parcela substantiva do entendimento da dimensão territorial do desenvolvimento jaz nos ligamentos, interdependências das atividades econômicas encadeadas. Nas combinações produtivas não demasiadamente rígidas, na concentração intersetorial e espacial de atividades e nas ligações e repercussões entre os setores econômicos e seus

desdobramentos mercantis e produtivos. Assim, grande parte da estrutura e dinâmica de um economia urbano-regional pode ser apreendida pela análise dos encadeamentos, articulações e complementaridades tecnoprodutivas cristalizadas em determinada porção territorial.

O ponto principal da análise deve ser a investigação da capacidade de auto-determinação, do grau de endogenia desta matriz produtiva. É preciso se perguntar quão esta estrutura se distanciou de uma situação de "enclave", deixando de ter um sistema de decisões exogeneizado do excedente social gerado e apropriado por aquela planta ou região; o quão deixou de transladar seus impulsos econômicos, restringindo sua vulnerabilidade. Qual o montante do excedente extraído e retido? Que parcela crescentemente não é referida por operações extralocais? Em suma, os estudos do desenvolvimento devem se basear na Interação entre Decisões e Estruturas, nas relações Estratégias <=> Estruturas; nas articulações entre Microprocessos, Microiniciativas X Macrodecisões. Celso Furtado (1982, p.149) afirma que "sem embargo a experiência tem demonstrado amplamente que o verdadeiro desenvolvimento é principalmente um processo de ativação e canalização de forças sociais, de avanço na capacidade associativa, de exercício da iniciativa e da inventiva. Portanto, se trata de um processo social e cultural, e só secundariamente econômico". Ou seja, produz-se o desenvolvimento com intencionalidade, pois "o desenvolvimento significa a gênese de formas sociais efetivamente novas".

## **5 MUDANÇAS NA DIVISÃO INTER-REGIONAL DO TRABALHO DO BRASIL PÓS-ANOS 90**

Seria importante lembrar aqui, sucintamente, as linhas mais gerais da dinâmica regional e urbana brasileira dos anos 90, buscando resgatar o referencial analítico da divisão inter-regional do trabalho. Demonstra-se que a reestruturação produtiva, a abertura econômica e o processo de estabilização monetária não determinaram uma trajetória de crescimento econômico capaz de reduzir as disparidades socioeconômicas nos âmbitos inter e intra-regionais. Sem dúvida, a dinâmica regional e urbana brasileira, em função das mudanças que se processaram durante os anos 90, tornou-se mais complexa, apresentando outra natureza, diferente daquela caracterizada pelos processos de concentração e de desconcentração regional que ocorreram no período 1930-1985. Dada esta maior complexidade, deve-se analisar a dinâmica regional brasileira dos anos 90, segundo o referencial teórico e analítico da divisão social do trabalho.

De um lado, houve perda de dinamismo econômico de algumas *especializações regionais*, o que reduziu seus potenciais localizados de empuxe e arraste inter-setorial e de desenvolvimento regional (sendo que, na maioria dos casos, já se apresentavam bastante reduzidos durante o processo de desconcentração industrial). Por outro lado, algumas mudanças intra-setoriais/regionais foram importantes, como no caso dos setores automobilístico, têxtil, calçadista e frigorífico. Porém, estes movimentos não engendraram mudanças muito importantes na configuração da divisão territorial do trabalho brasileira, que poderia sugerir um novo padrão de especialização e relacionamentos entre as diversas regiões do País.

Esta permanece caracterizada, grosso modo, por três movimentos distintos: 1) áreas deprimidas ou pouco dinâmicas (que continuaram à margem do processo de desenvolvimento nacional); 2) presença da região polar e núcleo central da economia brasileira; e 3) aparecimento ou fortalecimento de diversas sub-regiões no interior das cinco macrorregiões brasileiras, denominadas aqui de especializações regionais, responsáveis por grande parte do dinamismo econômico de parcela da região em que estão instaladas.

Não houve alterações (muito significativas e relevantes) na divisão inter-regional do trabalho brasileira nos anos 90. Deste modo, persistiu, e até agravou-se, o quadro de grandes desigualdades e heterogeneidades inter e intra-regionais. Assim, quando se analisa a dimensão espacial do processo de desenvolvimento neste período, nota-se que as inércias e rigidezes próprias da situação periférica e subdesenvolvida brasileira se juntaram (e se entrecruzaram) à inércia macroeconômica das pífias taxas de crescimento, o que virtualmente paralisou os movimentos mais significativos, que pudessem determinar mudanças decisivas nas posições relativas das regiões na riqueza nacional.

Existe hoje certo consenso entre os estudiosos desta temática (Cano, Diniz, Araújo, entre outros) de que, 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. Esta maior complexidade decorre da intensificação da exposição da economia à concorrência externa e da redução expressiva da atuação do Estado Nacional em todas as áreas da política econômica durante esse período (fiscal, industrial, regional etc.). As promessas de investimentos estruturantes, contidas na política dos "eixos de desenvolvimento", não se concretizaram. Os poucos investimentos privados, a diferencial sensibilidade de cada região à crise e ao processo de abertura, e o aumento da participação do capital transnacional nas esferas financeira e produtiva foram importantes determinantes para a caracterização dos fatores que atuaram sobre a distribuição espacial da atividade econômica. Os traços principais da dinâmica regional daí resultantes foram delineados pela reestruturação produtiva imposta às empresas face à pressão concorrencial externa e pela realização de novos investimentos liderados pela atração de investimento direto estrangeiro (IDE) para o País.

Apesar da realização de alguns investimentos na economia brasileira, estes tiveram reduzida articulação inter-setorial/regional e não contribuíram de modo significativo para o aumento da taxa global de investimentos expressa pela relação Formação Bruta de Capital Fixo - FBKF/PIB. A explicação reside, por sua vez, na participação relevante das operações de fusões e aquisições nos fluxos de IDE, em detrimento das operações de ampliação e construção de novas plantas. O baixo dinamismo da FBKF/PIB, apesar da atração de volumes expressivos de IDE, também foi verificado pelo aumento da participação das máquinas e equipamentos importados na composição desta taxa.

Do ponto de vista da divisão inter-regional do trabalho no Brasil, a reestruturação produtiva e os investimentos anunciados/realizados ao longo dos anos 90 não determinaram mudanças radicais em sua configuração. Permaneceu uma divisão inter-regional cuja especificidade é a presença de uma região que é o núcleo central da acumulação de capital no Brasil, onde estão localizados os segmentos mais importantes e estratégicos da estrutura produtiva nacional e, particularmente, os setores industriais mais modernos dos

grupos de bens de consumo não-duráveis, de bens intermediários e de bens de capital e de consumo duráveis; e de sub-regiões especializadas em determinados setores produtivos que, em alguns casos, possuem articulações e interesses muito mais próximos a outras regiões/estados, ou mesmo com o mercado internacional, do que com o entorno da região em que estão instaladas.

Os setores produtivos no Brasil, na década de 90, foram 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.

Neste contexto, é preciso discutir os aspectos qualitativos dos investimentos realizados na década de 90, que parecem ter aprofundado ainda mais 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 geraram minguados: encadeamentos, 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.

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 nesta 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, entre outras, 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.

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 deste 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 semiacabados), petróleo e petroquímica, celulose e papel, alimentos industrializados (grãos, suco de laranja, carnes etc.) e têxteis padronizados, entre outros. Este 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. Em suma, nestes 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, a capacidade competitiva vai minguando. Parte substancial dos investimentos nestes 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 90 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 lograram se 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 90: abertura comercial destrutiva, incentivo do *miniboom* do Real, movimentos cambiais, etc. Mas, estruturalmente, se encontram estrangidos pelo padrão de alta concentração na distribuição de renda do País e na estreiteza dos mercados internos periféricos, excetuando-se alguns pólos com porte e complexidade urbanos. 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). Estas 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 destas 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, na análise do período recente, muito ainda terão que avançar no balanço 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 das empresas, entre outros. 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 a que foram submetidas as várias porções territoriais do Brasil. Como pouco se teve em termos de geração de capacidade produtiva nova (celulose, agroindústrias etc.), os estudos acabam sendo, grosso modo, 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 (Relação Anual de Informações Sociais, do Ministério do Trabalho e Emprego), 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., é pouco passível de ser captada pelos dados de ocupação formal da força de trabalho. Também seria importante avançar nos estudos que entendam que esses processos de transformação produtiva aqui enfatizados não ocorreram soltos no espaço, mas se processaram desde dentro da complexidade da rede urbana brasileira bastante diversa e dinâmica.

## **6 COMBATER AS DESIGUALDADES E CONSTRUIR O DESENVOLVIMENTO EM MÚLTIPLAS ESCALAS ESPACIAIS E INSTÂNCIAS DE PODER**

O Desenvolvimento enquanto processo multifacetado de intensa transformação estrutural resulta de variadas e complexas interações sociais que buscam o alargamento do horizonte de possibilidades de determinada sociedade.

Esse processo deve promover a ativação de recursos materiais e simbólicos e a mobilização de sujeitos sociais e políticos buscando ampliar o campo de ação da coletividade, aumentando sua autodeterminação e liberdade de decisão. Neste sentido, o verdadeiro desenvolvimento exige envolvimento e legitimação de ações disruptivas e emancipatórias, envolvendo, portanto, tensão, eleição de alternativas e construção de trajetórias históricas, com horizontes temporais de curto, médio e longo prazos.

Essa construção social e política de trajetórias sustentadas, que seja dotada de durabilidade orgânica, deve ser permanentemente inclusiva de parcelas crescentes das populações marginalizadas dos frutos do progresso técnico, endogeneizadora de centros de decisão, e ter sustentabilidade ambiental.

Esse processo transformador deve ser promovido simultaneamente em várias dimensões (produtiva, social, tecnológica) e em várias escalas espaciais (local, regional, nacional, global etc.). As políticas de desenvolvimento precisam agir sobre a totalidade do tecido socioprodutivo, pensar o conjunto territorial como um todo sistêmico, promovendo ações concertadas naquele espaço geográfico, buscando reduzir disparidades inter-regionais, combatendo o fosso entre as regiões e ampliando a autodeterminação daquela comunidade. O grande desafio é construir simultaneamente, e dar unidade, aos seguintes pares (por vezes antagônicos): eficiência/eqüidade; especialização/diversificação produtivas; crescer/redistribuir renda e riqueza, entre outros. Isto é, construir permanentemente integração e coesão produtiva, social, política, cultural, econômica e territorial.

No combate ao desemprego, à precarização do trabalho, gerando renda e riqueza novas, é preciso buscar o crescimento e robustecimento da endogenia regional e local. Porém, é decisivo e desafiador que haja consciência social cidadã e legitimação política para a implementação permanente de transferência de renda e riqueza intra e inter-regionais.

Ou seja, é preciso, por um lado, explorar de forma mais criativa suas externalidades positivas e vantagens distintivas e, por outro, promover ações compensatórias, horizontais ou pontuais, sobretudo em áreas em estagnação ou retardo. Essas políticas, em todo o mundo, têm ganhado crescente roupagem territorial. Não apenas de âmbito estritamente local, mas também políticas de desenvolvimento em escala (micro, meso e macro) regional. Um bom exemplo é o empreendimento da comunidade europeia no sentido de revalorização das escalas regionais, o que levou à criação da visão de estratégias de uma "Europa das Regiões". Procura-se, neste contexto, reconstruir permanentemente o federalismo enquanto pacto territorial do poder para não deixar aumentar o hiato entre as regiões e buscar-se a convergência entre elas de renda e riqueza. A lista dos objetivos da política regional europeia é elucidativa dos desafios postos: promover o desenvolvimento de regiões em atraso; reverter regiões em declínio; facilitar o ajuste estrutural de áreas rurais; promover áreas com baixa densidade populacional; combater o desemprego.

Os princípios também podem sugerir importantes lições para nossas políticas de desenvolvimento: *subsidiariedade*, para que se procure esgotar em um nível menor as possibilidades de intervenção da política pública (ou seja, a instância superior age apenas se a inferior foi incapaz para alcançar aquele objetivo); *concentração*, para evitar sobreposição de mecanismos e descoordenação de estratégias; *adicionalidade*, para que os recursos à disposição de uma região possam receber uma adição ou contrapartida local; *programação*, para organizar ações plurianuais; *cooperação*, para que haja articulação entre instituições e governos.

Se crescimento é manutenção de interesses *vis-à-vis* o processo de desenvolvimento, que deve ser entendido como enfrentamento de interesses, segundo Celso Furtado, até que ponto é possível reverter quadros de marginalização, estagnação, depressão, esvaziamento econômico e político? Como mobilizar regiões que não têm recursos materiais, simbólicos, intangíveis, a serem ativados? Em que escala espacial realizar tal tarefa estrutural?

Certamente não o será em uma única escala. Em nenhum território, muito menos naqueles marcados por heterogeneidades estruturais (produtiva, social e espacial),

pelo porte e complexidade do espaço continental, e pelas mazelas da nação inconclusa. Assim, a endogenia exagerada na promoção de políticas públicas de desenvolvimento é mais uma idéia fora do lugar, dentre tantas outras.

No Brasil ainda grassa, mesmo no século XXI, a força do localismo oligárquico e conservador, mercantil e/ou financeirizado, inerente aos fundamentos da civilização brasileira, erigida a partir de uma sociedade híbrida, patrimonialista, desigual, predatória e de fuga para a frente. Em grande medida, o local brasileiro é ainda a arena privilegiada do mandonismo e do clientelismo, reforçando e ainda mantendo bastante atual a excelente abordagem de Victor Nunes Leal, de 1949.

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. Desgraçadamente, as desmesuradas e inúmeras desigualdades (sociais, políticas, econômicas etc.) foram triturando permanentemente as potencialidades de nossa diversidade territorial, criatividade cultural e variedade produtiva.

A construção de horizontalidades (e de assimilação/assunção de comando sobre seu destino) será permanentemente travada no País. A instauração de espaço e sociedade nacionais significa organização dos esquemas de reprodução produtiva, social e política desde dentro do País. Cabe lembrar que há elementos de preservação e mudança postos na tentativa de constituição de centros de decisão internalizados de controle do excedente. Tal processo não se dará sem lutas 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 o seu destino. Ou seja, 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. É necessário entender que no que se refere à extensão e densidade do mercado, os obstáculos foram enormes: a referência não pode ser o mercado regionalizado, por falta de propriedade, renda e riqueza distribuídas de forma mais equânime (em comparação com os Estados Unidos, por exemplo, na constituição de seu mercado interno).

Tais processos unificadores se darão com 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 relativamente sofisticada. A interiorização, a apropriação territorial contínua e o avanço espacial da urbanização sobre as fronteiras internas abrem horizontes, que podem ou não ser ocupados, de geração de capacidade produtiva, por reposição ou por ampliação, e criam oportunidades diversas para múltiplas frações de classe. Múltiplas demandas inter-setoriais e complementaridades produtivas possibilitam o que Aníbal Pinto (1976, p.49) denominou "avanço não uniforme, mas manifesto através do surgimento de focos ou 'setores líderes' que 'arrastam' os demais".



## 7 A NECESSIDADE DO RESGATE DE NOSSAS DIVERSIDADES ENQUANTO MAIOR FORÇA ESTRATÉGICA DO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO

A racionalidade econômica que costurou os pontos dispersos no amplo território nacional esteve amparada em um pacto de dominação interna que buscou sempre preservar grande poder político às formas de capitais fluidas e heterogêneas, difíceis de ser articuladas e orientadas produtivamente.

Todas as heterogeneidades estruturais e as diversidades produtiva, urbana, social e ambiental estiveram subordinadas à lógica econômica da valorização fácil e rápida, isto é, de natureza imediatista, rentista e patrimonialista.

Neste contexto, persistiu, e até agravou-se, o quadro de grandes desigualdades e heterogeneidades inter e intra-regionais. Constata-se que o aparelho produtivo nacional aumentou suas heterogeneidades.

Por sua vez, é certo que o quadro de mudanças na divisão inter-regional do trabalho, que é permanente, por sua natureza intrínseca, não poderia mudar o caráter estrutural das articulações entre o núcleo central da acumulação de capital do País (São Paulo) e o resto da economia nacional.

A divisão social do trabalho em sua expressão espacial, que representa a redistribuição/relocação permanentes e as redefinições incessantes de agentes, atividades, circuitos, funções etc., deve ser o princípio teórico-metodológico unificador das análises da dimensão espacial do desenvolvimento.

Deve combater o pensamento único da endogenia exagerada. A visão monolítica localista realiza uma identificação insistente entre lugar e comunidade, resignando-se frente a um movimento unidirecional de globalização que, segundo tais teorias, é irreversível e marcado pela unicidade de seus processos. Negligenciando a natureza das hierarquias (impostas em variadas escalas) de geração e apropriação de riqueza, os instrumentos de política específicos, acionados a partir de uma ótica focalizada, compensatória e na menor escala (a local), dariam conta de superar os entraves (identificando e removendo gargalos e bloqueios) na trajetória do progresso predestinado, sem limites e absorvedor e inclusivo.

Países desiguais como o Brasil não se podem dar ao luxo de pôr em prática idéias que não conjugam estratégias para todas suas partes diferenciadas e não coesionam o enorme território.

Apresentado como "projeto tático" (porém que vai se tornando permanente), o diagnóstico é de que, em um ambiente crítico e de fragmentação, só resta tecer novas redes de colaboração e melhoria do ambiente. Seria preciso promover parcerias para criar novo contexto, no qual os atores atuariam de forma cooperativa, com coincidência de objetivos, confluindo, com base no entendimento, sem contestações, para um projeto de cidade e região. Ações assistencialistas, compensatórias e focalizadas seriam definidas para os que jazem ao largo deste jogo cívico. Seria preciso constituir jogos preliminares de "sensibilização e animação territorial" para integrar os *stakeholders*, os participativos, legitimados e interessados pelas "coisas locais". Várias estratégias e

metodologia são difundidas, com destaque para a SWOT, técnica de identificação de *strengths, weaknesses, opportunities, threats*, que possibilitam ou bloqueiam o processo local de desenvolvimento. As técnicas de construção de cenários prospectivos são cada vez mais utilizadas nestes processos de excitação territorial. Na verdade, essas projeções numéricas vêm substituir o verdadeiro processo de planejamento.

O Brasil deve esquecer esses modismos e apostar todas as suas fichas no enorme potencial de variedade (regional, setorial, urbana, cultural, ocupacional etc.), costurando uma configuração que capture essa riqueza de “biosociodiversidade”, a vitalidade e potencialidades da convivência de talentos imaginativos, e ativar a capacidade revolucionariamente inventiva e criativa culturalmente da sociedade brasileira.

A ação pública deve chamar a si a tarefa de organizar e coordenar o sistema socioeconômico e decisório regional, apor e vencer resistências do atraso estrutural e anticidadão, ativar e mobilizar instrumentos, normas e convenções que se localizam em variados âmbitos, níveis de ação governamentais. Em suma, em variadas dimensões escalares. Deve hierarquizar opções, dar organicidade a ações dispersas e orientar decisões ao longo de uma trajetória temporal mais larga.

Há, entretanto, quatro pré-requisitos estruturais que precisam ser erigidos: 1) Crescimento Econômico para ativar o par concorrência/cooperação e possibilitar a exploração de recursos ociosos, latentes e ocultos, que só ocorrem em ambiente macroeconômico robusto; 2) Repactuação Federativa Cooperativa, assumindo que somos um Estado Federativo e não Unitário; 3) (Re)construção da Nação; e 4) Ação Planejada Democraticamente.

Importante lembrar, por fim, os constrangimentos estruturais que se antepõem a estes pré-requisitos: 1) Numa economia em inércia, não se exploram os recursos tangíveis e intangíveis potenciais, que jazem incubados e não são mobilizados. Não se consegue a “escavação” que o crescimento promove para extrair potencialidades; 2) Em um tecido federativo esgarçado é difícil respeitar os instrumentos e mecanismos existentes em cada nível de governo para construir a unidade na diversidade; 3) Em um país que interrompeu sua longa, e freqüentemente travada, construção da Nação fica difícil legitimar um projeto nacional de desenvolvimento; e 4) Qual a natureza da ação planejada? Celso Furtado, ainda no início da década de 50, definiu planejamento como o “período de tempo com amplitude suficiente para permitir que se apreciem as características essenciais e os agentes determinantes do processo” e seus interesses específicos e estruturados. Esta são as tarefas a serem retomadas pela “civilização brasileira”.

## REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, Tânia B. **Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências**. Rio de Janeiro: Revan, 2000.
- BADIE, Bertrand. **O fim dos territórios**. Lisboa: Instituto Piaget, 1995.
- BORJA, Jordi; CASTELLS, Manoel. **Global y local**. Madrid: Taurus, 1996.

- BRANDÃO, Carlos. **A dimensão espacial do subdesenvolvimento**. Campinas, 2003. Tese (Livre Docência) – UNICAMP/IE.
- CANO, Wilson. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil – 1930-1995**. Campinas: UNICAMP/IE, 1998. (30 anos de Economia – UNICAMP, 2).
- CASTRO, Iná E. O problema da escala. In: CASTRO, Iná E.; GOMES, Paulo César C.; CORRÊA, Roberto L. **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.
- COMPANS, Rose. **Empreendedorismo urbano: entre o discurso e a prática**. São Paulo: Ed. da UNESP: ANPUR, 2001.
- DINIZ, Clélio Campolina. Território e nação. In: REZENDE, Fernando; TAFNER, Paulo (Org.). **Brasil: o estado de uma nação**. Brasília: IPEA, 2005.
- EGLER, Cláudio A. G. As escalas da economia: uma introdução à dimensão territorial da crise. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro: IBGE, v.53, n.3, p.229-245, jun./set. 1991.
- FURTADO, Celso. **A nova dependência**. São Paulo: Paz e Terra, 1982.
- FURTADO, Celso. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- HARVEY, David. **Espaços da esperança**. São Paulo: Loyola, 2004.
- HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.
- HIRSCHMAN, Albert O. **Estratégia do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.
- KRUGMAN, Paul et al. **A economia espacial: urbanização, prosperidade econômica e desenvolvimento humano no mundo**. São Paulo: Futura, 2002.
- LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**. São Paulo: Alfa-Omega, 1949.
- LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Ed. Moraes, 1991.
- LIMA JR., Pedro de Novais. **Uma estratégia chamada "planejamento estratégico": deslocamentos espaciais e atribuições de sentido na teoria do planejamento urbano**. Rio de Janeiro, 2003. Tese (Doutorado) - IPPUR/UFRJ.
- MASSEY, Doreen. Um sentido global do lugar. In: ARANTES, Antonio A. (Org.). **O espaço da diferença**. Campinas: Papirus, 2000.
- MASSEY, Doreen. **Spatial divisions of labor: social structures and the geography of production**. 2ª ed. New York: Routledge, 1995.
- MYRDAL, Gunnar. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. Rio de Janeiro: Saga, 1957.
- NORTH, Douglas C. **Institutions, institutional change and economic performance**. New York: Cambridge University Press, 1990.
- OLIVEIRA, Francisco de. **Elegia para uma re(li)gião**. São Paulo: Paz e Terra, 1977.
- OLIVEIRA, Francisco de. O estado e o urbano no Brasil. **Espaço e Debates**, São Paulo: NERU, n.6, p.36-54, jun./set. 1982.
- PERROUX, François. **A economia do século XX**. Lisboa: Herder, 1966.
- PINTO, Anibal. Heterogeneidade estrutural e modelo de desenvolvimento recente. In: SERRA, José (Coord.). **América Latina: ensaios de interpretação econômica**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.
- PIORE, Michael J.; SABEL, Charles F. **The second industrial divide**. New York: Basic Books, 1984.

PORTER, Michael. Clusters and the new economics of competition. **Harvard Business Review**, Boston, v.76, n.6, p.77-90, nov./dec. 1998.

RANGEL, Ignácio. Características e perspectivas da integração das economias regionais. **Revista do BNDE**, Rio de Janeiro, v.5, n.2, p.43-71, jul./dez. 1968.

ROSTOW, W. W. **Etapas do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Zahar, 1959.

SÁNCHEZ, Fernanda. **A reinvenção das cidades para o mercado mundial**. Chapecó: Argos, 2003.

SANTOS, Milton. **Por uma globalização: do pensamento único à consciência universal**. Rio de Janeiro: Record, 2000.

SMITH, Neil. Geografia da diferença e as políticas de escala. In: ARANTES, Antonio A. **O espaço da diferença** (Org.). Campinas: Papirus, 2000.

VAINER, Carlos B. Utopias urbanas e o desafio democrático. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba: IPARDES, n.105, p.25-31, jul./dez. 2003.

VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio. **Desarrollo, redes e innovación: lecciones sobre desarrollo endógeno**. Madrid: Ediciones Pirámide, 1999