

XII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM  
PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL

21 a 25 de maio de 2007

Belém - Pará - Brasil

---

FRAGMENTAÇÃO E PROJETO NACIONAL: DESAFIOS PARA O PLANEJAMENTO  
TERRITORIAL

Carlos B. Vainer (IPPUR/UFRJ)

# **FRAGMENTAÇÃO E PROJETO NACIONAL: DESAFIOS PARA O PLANEJAMENTO TERRITORIAL**

## **RESUMO**

A história recente do planejamento territorial no Brasil poderia ser narrada como uma trajetória continuada, embora não linear, de desconstituição - política, intelectual e institucional. Este processo é resultado e fator de aceleração do processo de fragmentação territorial que desafia todos os que se preocupam com a necessidade de um projeto nacional digno deste nome. O presente trabalho busca identificar e analisar os principais vetores do processo de fragmentação, a saber: grandes projetos de investimento (GPIs), neo-localismo competitivo e o velho regionalismo, com suas redes de clientela-patronagem. Em seguida, são examinados rapidamente os referentes teórico-conceituais dos GPIs e, em particular, do neo-localismo competitivo, que constitui hoje a principal receita distribuída aos países periféricos e dependentes por agências multilaterais e consultores internacionais. Ao final, busca-se explorar se, e em que medida, estariam emergindo no processo social contemporâneo tendências e forças capazes de neutralizarem os vetores da fragmentação e conduzirem um projeto nacional, no qual, necessariamente, o planejamento territorial deverá ocupar lugar central.

# FRAGMENTAÇÃO E PROJETO NACIONAL: DESAFIOS PARA O PLANEJAMENTO TERRITORIAL

## I. INTRODUÇÃO: DA RELEVÂNCIA DA QUESTÃO TERRITORIAL<sup>1</sup>

A história recente do planejamento territorial no Brasil poderia ser narrada como uma trajetória continuada, embora não linear, de desconstituição. Em primeiro lugar, desconstituição política, evidenciada no desaparecimento progressivo da *questão regional* da agenda nacional. Se é verdade que o próprio processo de elaboração e confronto de perspectivas nacionais abrangentes torna-se cada vez menos visível e audível, também é verdade que quando esboços de uma agenda nacional ainda conseguem vir à tona, transcendendo a gestão quotidiana da economia, a *questão regional* e, de modo mais amplo, o território recebem pouca ou nenhuma atenção.

Paralelamente, reflexo e fator deste processo, a desconstituição tem sido também operacional – ou instrumental, se se prefere –, com a desmontagem dos aparatos institucionais que, na segunda metade do século passado foram implantados pelo governo federal para conceber e implementar políticas, planos e projetos cujo objetivo explicitamente enunciado era o ordenamento territorial e a redução das desigualdades regionais. Esvaziados de função e sentido, agências e órgãos regionais, onde sobreviveram, transformaram-se, via de regra, em nichos de articulação de interesses paroquiais e de reprodução de elites quase sempre decadentes.

Este processo de desconstituição lança raízes nas transformações econômicas, sociais, políticas e culturais que integraram o território nacional e o submeteram, em seu conjunto e diversidade, às lógicas e dinâmicas da expansão de nosso capitalismo periférico e dependente a partir dos anos 60 e 70<sup>2</sup>. Desdobrou-se, em seguida, na longa e dramática crise dos anos 80 e na transição que se lhe seguiu, comumente chamada de ajuste estrutural, caracterizada pela adesão às diretrizes do Consenso de Washington. Hoje, a desconstituição parece atualizar-se numa espécie de conformada aceitação da fragmentação territorial que consagra a acomodação subordinada às formas contemporâneas da globalização. A contrapartida, ou compensação parece ser bastante magra: uma integração continental que, a cada momento, se mostra condenada a levar adiante apenas e simplesmente a criação de espaços mercantis adequados às novas escalas e dinâmicas espaciais dos capitais transnacionais presentes urbi et orbi<sup>3</sup>.

Isso não obstante, talvez nunca como hoje o debate sobre o território tenha sido tão decisivo para a tão necessária quanto urgente recomposição teórico-conceitual, política e

cultural que permitirá repensar uma nação que parece navegar à deriva, carente de agentes ou coalizões políticas e sociais expressivas capazes de vocalizar qualquer projeto nacional digno desse nome.

Todo texto é datado, ou melhor, situado espacial e temporalmente. Este texto não escapa à regra. Ele é de um tempo em que o debate político se degrada e se assiste ao empobrecimento da esfera pública e da esfera estatal como fóruns privilegiados do encontro e confronto de propostas. Por isso mesmo, mais que nunca se impõe colocar em pauta aqueles temas que, pela sua abrangência e complexidade, ajudam a pensar perspectivas e projetos que busquem transcender a conjuntura imediata, as próximas eleições, o humor do mercado financeiro e as últimas oscilações do risco Brasil, cuja centralidade no debate da mídia amesquinha e emascula a cena política nacional. Ora, a questão territorial é uma dessas, mesmo porque fala da necessidade e possibilidade de manter a perspectiva de um projeto nacional no mesmo momento em que forças poderosas põem em dúvida a viabilidade e, inclusive, o sentido de perseverar em um horizonte que a globalização contemporânea já teria condenado, por anacronismo, ao lixo da história<sup>4</sup>.

O contexto econômico, social e político, de um lado, e o campo intelectual, de outro lado, sugerem que o desafio é reverter tendências, desfazer consensos, desmontar certezas e buscar introduzir na análise dimensões e aspectos da realidade que normalmente são desconsiderados. Assim, talvez seja possível arejar o debate e escapar às mesmices do que, na falta de outro nome, poderíamos chamar de *ajuste urbano e regional*, mera adequação territorial às dinâmicas e fluxos dominantes. Eis tarefa mais fácil de enunciar que de realizar, que certamente escapa às possibilidades de um texto, um trabalho, um autor, mesmo porque será necessariamente obra coletiva. Os objetivos deste texto são, pois, mais modestos: apresentar um roteiro que ajude a balizar o caminho - intelectual e político, analítico e propositivo - de um esforço para abrir novos horizontes para as políticas territoriais, urbanas e regionais.

Neste roteiro, que certamente está longe de ser exaustivo, buscamos contemplar uma mirada sobre os seguintes pontos: vetores da fragmentação territorial; bases teórico-conceituais da fragmentação; bases sociais, econômicas e políticas da fragmentação; contra-tendências.

## II. VETORES DA FRAGMENTAÇÃO TERRITORIAL

Como as condições que nos estão dadas são permanentemente lembradas pelos que convidam a acomodarmo-nos a elas, quando não a reiterá-las e reforçá-las, esta sessão sobre vetores de fragmentação territorial concentrará sua atenção em práticas e dinâmicas que, em tudo e por tudo, são resultado de processos decisórios e, destarte, passíveis de reversão, ou pelo menos profundas alterações, em função de decisões e projetos políticos. Em outros termos, o que se pretende é mostrar que, pelo menos em parte, são decisões políticas e não tendências objetivas inexoráveis e inescapáveis que produzem e reproduzem a fragmentação.

### 2.1. Grandes projetos de investimento

Desde a metade do século passado, mas sobretudo a partir de seu último quartel, grandes projetos mínero-metalúrgicos, petroquímicos, energéticos e viários reconfiguraram o território nacional. Enquanto as agências de planejamento do desenvolvimento regional (SUDENE, SUDAM, SUDECO) se debruçavam sobre planos nunca concretizados e distribuía incentivos fiscais entre grupos dominantes locais e nacionais, o território ia sendo tecido pelas decisões tomadas em grandes agências setoriais. Não eram os planejadores regionais que planejavam a região, mas os planejadores e tomadores de decisão em cada um dos macro-setores de infra-estrutura: no setor elétrico, a Eletrobrás e suas coligadas (CHEFS, Eletronorte, Furnas, Eletrosul, Light), bem como algumas grandes empresas estaduais (Eletropaulo, Copel); no setor mínero-metalúrgico, a Companhia Vale do Rio Doce, as grandes companhias siderúrgicas estatais; no setor petroquímico, a Petrobrás. Já nos anos 50, Brasília e a rodovia Belém-Brasília, assim como mais tarde a Transamazônica e outras intervenções viárias, redesenhavam o território regional, trazendo à vida novas regiões e novas regionalizações.

Desconcentrando a seu modo a produção industrial, estes grandes projetos de investimento (GPIs) foram decisivos para produzir uma forma muito particular de integração nacional, ao gerarem nexos entre o núcleo urbano-industrial do Sudeste e o resto do país<sup>5</sup>. Ao mesmo tempo, e como já foi largamente demonstrado na literatura, em muitos casos estes GPIs conformaram verdadeiros enclaves territoriais – econômicos, sociais, políticos, culturais e, por que não dizer, ecológicos, introduzindo um importante fator de fragmentação territorial (Vainer, 1992)<sup>6</sup>.

Constata-se, pois, que à época, os GPIs conformavam, ou pelo menos contribuía fortemente para conformar, um espaço nacional integrado – profundamente desigual, mas integrado.

Os grandes projetos voltam à pauta nos últimos anos, de que são exemplares megaempreendimentos hídricos – transposição das águas da bacia do São Francisco, hidrelétricas de Belo Monte e Madeira. Há, porém, uma decisiva mudança do que se passa hoje em relação ao que aconteceu nos anos 70: agora, grande parte das empresas e de seus empreendimentos territoriais não mais estão sob controle do estado brasileiro. A privatização do Setor Elétrico, da CVRD, da CSN, da rede ferroviária, etc, ao lado da ausência ou fragilidade do planejamento em uma série de setores estratégicos, tem como consequência o império de opções e decisões de empresas privadas, estas sim tornadas soberanas. A privatização dos setores responsáveis pela infra-estrutura acabou tendo como corolário a privatização dos processos de planejamento e controle territorial que são intrínsecos aos grandes projetos.

Em outras palavras: os grandes projetos continuam portadores de um grande potencial de organização e transformação dos espaços, um grande potencial para decompor e compor regiões. Por sua própria natureza, projetam sobre os espaços locais e regionais interesses quase sempre globais, o que faz deles eventos que são globais-locais – ou, para usar a feliz expressão cunhada por Swyngedouw (1997), *glocalizados*.

Interessante, nesta rápida reflexão sobre os GPIs, lembrar a natureza dos processos decisórios que lhes dão origem. Ora, quase sempre se fazem nos corredores e gabinetes, à margem de qualquer exercício de planejamento compreensivo e distante de qualquer debate público. Antes de estruturar territórios e enclaves, o grande projeto estrutura e se estrutura através de grupos de interesses e lobbies, coalizões políticas que expressam, quase sem mediações, articulações econômico-financeiras e políticas. O local, o regional, o nacional e o global se entrelaçam e convergem, na constituição de consórcios empresariais e coalizões políticas. Projeto industrial, controle territorial, empreendimento econômico e empreendimento político se misturam nos meandros dos financiamentos públicos, das dotações orçamentárias, das trocas de favores e, como vem à tona uma vez que outra, da corrupção institucional e individual. O cacique local se dá ares de importância quando entra em contato com o dirigente de um grande grupo econômico internacional e negocia praças e igrejas, ao mesmo tempo em que pressiona *seus deputados* a pressionarem instâncias subnacionais e nacionais para a concessão de licenças e favores. O exame da economia política de cada grande projeto permitiria identificar de que forma atores políticos e empresas nacionais e internacionais se associam e mobilizam elites locais e regionais, para exercer o controle do território, constituindo uma nova geografia física, econômica e política que decompõe o território nacional em novos fragmentos *glocalizados*.

O que se pretende sugerir, após estas rápidas notas, é que os GPIs são uma forma de organização territorial que a tudo se sobrepõe, fragmentando o território e instaurando circunscrições e distritos que, no limite, configuram verdadeiros enclaves. Por esta razão é possível afirmar que estes constituem, quase sempre, importantes vetores do processo de fragmentação do território. Acresça-se que hoje seu potencial estruturador reafirma a privatização de nossos recursos territoriais e reforça tendências ao enclave e à fragmentação.

## **2.2. Guerra dos lugares**

Se os grandes projetos, enquanto modo de apropriação e organização territorial, nos vêm dos anos 60 e 70, a disputa entre municípios e estados para atrair capitais é fato mais recente entre nós, passando a assumir relevância na última década do século passado. A guerra fiscal expressa, de um lado, o vácuo de políticas territoriais na escala federal, e, de outro lado, a emergência de novas formas de articulação entre capitais e forças políticas que favorecem uma redefinição das relações entre as escalas sub-nacionais (municipal, estadual, regional), nacional e global.

Com efeito, falta um pacto territorial democraticamente estabelecido que reconheça a autonomia de estados e municípios, mas, também, ao mesmo tempo, sua necessária solidariedade e complementaridade. Esta situação propicia a eclosão de uma guerra de todos contra todos da qual saem vencedoras, como se sabe, as empresas privadas, que promovem verdadeiros leilões a ver quem oferece mais vantagens – fiscais, fundiárias, ambientais, etc.

O Estado nacional parece ter abdicado de suas responsabilidades de mediar e liderar práticas de cooperação federativa. Em suas relações com as instâncias sub-nacionais, o governo federal hoje praticamente se limita a exercer pressão para impor-lhes a *responsabilidade fiscal*, leia-se a solidariedade forçada ao arrocho fiscal – em perfeita consonância com as orientações do FMI, que sempre se preocupou em assegurar que o esforço fiscal não ficaria restrito à União e atingiria igualmente estados e municípios. Assim, apesar de receberem atribuições crescentes, as instâncias sub-nacionais foram conduzidas a aceitar uma renegociação de suas dívidas com a União que comprometeu grande parte de suas parcas receitas.

Ademais, foram vítimas de um verdadeiro golpe fiscal, com a criação de contribuições e taxas que, escapando ao conceito de receita tributária, não são obrigatoriamente redistribuídas conforme as regras federativas e vinculações constitucionais. Em conseqüência, a redistribuição de recursos em favor dos estados e municípios que havia sido assegurada pela Constituição de 1988 acabou sendo driblada por expedientes que promoveram nova e crescente concentração de recursos nas mãos da União.

Neste contexto de uma federação que, ela também, se desconstituiu, estados e municípios reiteram a inviabilidade de qualquer pacto federativo e tributário, lançando-se a uma fuga para frente que não lhes oferece senão saídas ilusórias. Governantes de estados e cidades, magicamente transmutadas em empresas pela retórica dos consultores, agem como se operassem num mercado livre e concorrencial de localizações. E, destarte, a guerra dos lugares contribui de maneira decisiva para multiplicar as rupturas sócio-territoriais e aprofundar a fragmentação do território.

Desenvolvimento local, empreendedorismo territorial, atração de capitais, marketing urbano se transformam nos principais instrumentos de um planejamento estratégico que não faz senão preparar a submissão da nação fragmentada a uma globalização que se projeta sobre os lugares. Com o apoio de consultores internacionais ou de agências multilaterais que elaboram e difundem a retórica do planejamento competitivo e das estratégias territoriais empreendedoristas, o neo-localismo competitivo, espécie de “paroquialismo mundializado”, constitui ele também vetor da fragmentação

### **2.3. O velho regionalismo e as redes de clientela-patronagem**

Se o neo-localismo competitivo e empreendedorista tem ares pós-modernos e data dos anos 90, há que referir a permanência do velho regionalismo no cenário político brasileiro e em suas projeções territoriais. Em estudo clássico, Vitor Nunes Leal chamava a atenção que, longe de ser simples sobrevivência ou resquício do passado, o coronelismo constituía forma híbrida de articulação entre forças tradicionais decadentes e a democracia eleitoral moderna.

*“(...) concebemos o “coronelismo” como resultado da superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada. Não é, pois, mera sobrevivência do poder privado, cuja hipertrofia constituiu fenômeno típico de nossa história colonial. É antes uma adaptação em virtude da qual os resíduos de nosso antigo e exorbitante poder privado tem conseguido coexistir com um regime político de extensa base representativa.*

*Por isso mesmo, o “coronelismo” é sobretudo um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente dos senhores de terra” (Leal, 1975, p. 20)*

Em outros termos, o coronelismo era expressão, de um lado, de oligarquias decadentes que buscavam (re)negociar as condições de sua reprodução, e, de outro lado, de grupos hegemônicos em escala nacional que necessitavam ancorar eleitoralmente esta hegemonia sobre o conjunto do território nacional.

Ora, o coronelismo em suas múltiplas formas e escalas, estruturou parte expressiva do estado brasileiro, organizou formas de exercício da hegemonia a nível nacional e assegurou a reprodução do regime oligárquico e das chefias políticas de tipo tradicional nas escalas sub-nacionais. Se o processo de urbanização e industrialização certamente reduziu em muito a força política e econômica dos velhos coronéis, as oligarquias de tipo tradicional ainda detêm, é bom lembrar, expressivo controle de máquinas eleitorais locais e regionais, alcançando via de regra uma força político-parlamentar desproporcionalmente grande, quando comparada a sua expressão econômica e social. De outro lado, o modelo de relação patronagem-clientela que fundava, em certa medida, a relação coronel-governo central analisada por Leal, permanece como um dos eixos estruturantes do estado brasileiro.

Os dois regimes ditatoriais que dominaram a vida política e, em certa medida, impuseram suas marcas ao processo de modernização da vida brasileira – Vargas, de 1930 a 1945, e, regime militar de 1964 a 1985 – foram fortemente centralizadores e, de maneira mais ou menos explícita, apontaram as oligarquias locais regionais como adversárias. De 30 a 45, estas foram diretamente interpeladas e desafiadas pelo governo central, denunciadas pela retórica e pelos teóricos do regime<sup>7</sup> como fator de atraso e ameaça à construção nacional. Trinta anos mais tarde, a ditadura militar brandia a bandeira da integração nacional como elemento central de uma estratégia que prometia superar as barreiras e limites impostos pelo regionalismo<sup>8</sup>. Tanto num período como noutro o governo federal absorveu, embora de maneira diferenciada, o controle dos processos de indicação dos governadores. Estados e municípios foram postos de joelhos diante de um poder central que concentrava todos os recursos e todas as competências. Durante a Ditadura Militar, organismos regionais centralizados receberam o encargo de ordenar o território por cima das autoridades estaduais.

Certamente, tanto durante o Estado Novo quanto sob o regime militar, muitas vezes a intervenção do poder central acabou reentronizando velhos grupos ou engendrando novas oligarquias (CPCOD, 1996). Mas o fato é que, em quaisquer circunstâncias, poderosos eram os instrumentos para aquietar insatisfações e atender interesses localizados enquanto, simultaneamente, o governo federal exercia o poder de maneira soberana, incontestável e, às vezes, brutal.

É com o processo de redemocratização, em 1945 e em 1985, que as relações entre poder central e grupos dominantes com projeção local e/ou regional, seriam redefinidas. Referindo-se à democratização que se seguiu à queda do Estado Novo, Leal observa que o fim da ditadura viera aumentar o poder de barganha de grupos dominantes locais. O mesmo processo parece ter-se produzido após a Constituição de 1988, embora em contexto histórico

diferente e com personagens quase sempre renovadas. Com efeito, a democracia eleitoral impõe novos modos de articulação da hegemonia e das relações entre grupos dominantes a nível nacional e nos níveis sub-nacionais.

Não foram, porém, apenas os regimes autoritários que se propuseram a eliminar as bases políticas e institucionais das oligarquias regionais e suas formas “atrasadas” de exercício do poder e uso do aparelho estatal. Também as ideologias desenvolvimentistas, em seus inúmeros matizes, prometeram que a industrialização e urbanização conduziriam, enfim, à modernização da sociedade e do estado brasileiros. Apenas para citar um exemplo, vale lembrar que o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste, em seu famoso relatório, propugnava uma plataforma desenvolvimentista e industrialista que enunciava claramente a necessidade da modernização também das elites dirigentes:

*“Durante muitos anos o esforço da industrialização terá como objetivo reduzir o desemprego disfarçado nas zonas urbanas, além de intensificar o processo de formação de nova classe dirigente na região, até o presente orientada quase exclusivamente por homens ligados a uma agricultura tradicionalista e alheios à ideologia do desenvolvimento”* (GTDN, 1959 p.54 – ênfase do autor)

Transcende o escopo deste trabalho o exame das origens e razões da longevidade dos padrões clientelísticos que perseveram nos processos de constituição e legitimação das representações políticas em grande parte do espaço nacional, inclusive em grandes cidades. O fato que se impõe reconhecer é que as redes de patronagem/clientela que tecem boa parte do Estado brasileiro, estabelecem formas de defesa e negociação de interesses segmentados totalmente estranhos e alheios a políticas e projetos nacionais. A incapacidade continuada dos partidos políticos brasileiros de se constituírem em verdadeiros partidos nacionais é apenas uma das conseqüências, e não a menos grave, destes processos. É também, sem dúvida, um importante fator de sua reprodução.

O processo de fragmentação clientelística, em que cargos e recursos públicos são mercadejados nas trocas de votos e apoios cruzados entre forças e coalizões políticas nacionais e sub-nacionais, apontam para algo muito mais profundo e grave que a crise ética do homem público brasileiro, como repete retórica quase sempre vazia das mesmas personagens que encenam o drama. Na verdade, estamos diante de novas e reiteradas manifestações da forma através da qual se estrutura, reproduz e exerce a dominação política no país e, para ser mais concreto, a forma como funciona o aparato estatal brasileiro, em seus múltiplos níveis e instâncias.

Este padrão de constituição de interesses territorializados tem importante consequência na escala nacional, na medida em que reproduz e reforça formas pretéritas de articulação entre escalas: local, estadual e nacional. O Congresso Nacional se transforma numa Câmara Federal de Vereadores. Abstraídos os atos reiterados de corrupção individual ou de quadrilhas, não se vislumbra hoje qualquer possibilidade de incluir na agenda de nosso Congresso, tal como está fadado a se constituir a cada eleição, o debate acerca de projetos nacionais, de formas de equacionar e combater os riscos de fragmentação da nação e do território.

Assim, regionalismo e clientelismo tradicionais, longe de serem meros fantasmas de um passado que teima em assombrar nossa sociedade e nosso Estado, por paradoxal que pareça, se reatualizam e enrijecem a partir do momento em que a democratização reforça o papel das eleições e, em consequência, daqueles chefes e grupos políticos locais ou estaduais que conseguem montar máquinas eleitorais eficazes. Evidentemente, o problema não está nas eleições e, menos ainda, na democracia; ao contrário, está, pelo menos em parte, no déficit de democracia que consagra um estado que permanece fora do alcance de controles sociais efetivos. Apropriado, patrimonialística ou tecnocraticamente, por elites – tradicionais, modernizantes, não raras vezes híbridas – o fato é que esta forma de estado nacional, contraditoriamente, contribui ela também para a fragmentação política, econômica e, certamente, territorial da nação<sup>9</sup>.

Grandes projetos, neo-localismo competitivo e empreendedorista, velhos regionalismos e localismos, eis 3 poderosos vetores que apontam e operam na direção da fragmentação. Some-se o fato de que, muitas vezes, coalizões articulam e associam estas tendências e seus agentes, aumentando seu potencial de disrupção. É o que acontece, por exemplo, quando empresas operando em escala transnacional se associam a grupos tradicionais para constituir as bases de sustentação e pressão em favor de um determinado projeto. É o que acontece, também, quando grupos tradicionais passam por processos de renovação e/ou composição com segmentos renovadores, gerando coalizões híbridas em que se combinam as práticas dos velhos caciques com a agressividade competitiva dos empreendedores. Estudos aprofundados destas formas de coalizão e constituição de alianças e convergências trans-escalares muito ajudariam à leitura e elucidação de processos decisórios que se passam nas entranhas do poder federal.

### III. AS BASES TEÓRICO-CONCEITUAIS DA FRAGMENTAÇÃO

Certamente que as forças sociais que sustentam cada uma das práticas e dinâmicas acima alinhadas não operam num espaço puramente eleitoral, nem se manifestam apenas através de porta-vozes políticos. A cada momento histórico, ou em cada conjuntura espaço-temporal específica, estas forças contam com o apoio de acadêmicos e experts que sustentam a coerência, pertinência e consistência históricas e teórico-conceituais, assim como metodológicas, de seus modos particulares de intervenção territorial. Embora não sejam diretas e imediatas as relações entre produção de modelos de desenvolvimento urbano-regional, metodologias de planejamento e práticas sociais, há um laço que articula estas distintas instâncias da experiência social. Em termos mais simples, é possível dizer que práticas e teorias de organização territorial, ou, se se preferir, de estruturação e transformação territoriais, dialogam e interagem.

Examinam-se a seguir os referenciais teórico-conceituais que têm amparado práticas aqui examinadas, em particular os GPIs e o neo-localismo competitivo..

#### **3.1. GPIs e a teoria dos pólos de crescimento**

Nos anos 70, os trabalhos de François Perroux vão conferir direito de cidadania teórica ao conceito de *pólo de crescimento ou desenvolvimento*. Em sua crítica aos modelos neoclássicos de equilíbrio espacial, Perroux (1955)<sup>10</sup> mostrava que a heterogeneidade e o desequilíbrio, e não a homogeneidade e o equilíbrio, constituiriam as formas através das quais o crescimento se manifestaria no espaço econômico. Se a obra de referência teórica de Perroux se referia a um espaço econômico abstratamente concebido, que não deveria ser confundido com o que chamava de *espaço geonômico ou banal*, o fato é que suas noções e conceitos foram apropriados – vulgarizados, sugere Egler (1993) – e traduzidas em termos de uma teoria da dinâmica territorial propriamente dita. Na esteira de Perroux, Boudeville (1973) e outros vão opor a noção de *região polarizada* à de *região homogênea*, herdada da geografia humana. Estava elaborado o fundamento teórico que autorizaria abandonar progressivamente as antigas macro-regiões que eram o espaço no qual estavam enraizados teórica e historicamente os modelos de planejamento regional do tipo SUDENE. O passo seguinte era mais ou menos inevitável: de descritiva, a teoria do crescimento espacialmente desequilibrado através de pólos de crescimento se tornaria prescritiva, dando origem a políticas e estratégias de polarização.

O abandono das velhas regiões homogêneas também se justificava teoricamente pelas análises conduzidas por Perroux sobre as relações entre Estado, grande empresa e território. Egler destaca a relevância da teoria perrouxiana de economia dominante, que, em confronto direto com o mundo abstrato da concorrência perfeita, enfatizava o papel das grandes empresas e de sua capacidade para gerar “zonas ativas”, portadoras de uma “dinâmica da desigualdade”, “que produz resultados semelhantes às inovações schumpeterianas, no que diz respeito ao rompimento do “circuito estacionário” da economia e de promoção do desenvolvimento”. Caberia, então, “ao Estado buscar plasmar, através de “pólos de crescimento” situados no interior do espaço econômico nacional, as forças motrizes que atuam na economia internacional.” (Egler, 1993, p. 7). Assim, a “questão regional passa (...) a ser um aspecto subordinado da questão nacional”, oferecendo aquelas teorias “um excelente argumento para a utilização do território nacional como instrumento de afirmação do Estado” (Egler, 1993, p. 8).

Ora, não há como não reconhecer o eco destas teorias na convocação lançada pelo Programa de Integração Nacional de 1970 para romper os limites regionais da Amazônia e Nordeste, que oferecem “um quadro de soluções limitadas” (Presidência da República, 1970).

Não se encontra nas proposições atuais de GPIs a invocação das teorias do desenvolvimento polarizado, caídas em desgraça sobretudo por sua forte vocação estatista. Na verdade, seria difícil identificar uma teoria, merecedora desta qualificação, na justificativa destes projetos; ali onde comparece alguma retórica mais elaborada, quando muito se fala de redes logísticas – quando se trata de portos e investimentos viários – ou de nichos competitivos a serem explorados - baixo custo da energia, a justificarem os projetos energético-mínero-metalúrgicos, e baixo custo da terra para projetos agro-florestais<sup>11</sup>. A teoria dos nichos competitivos nos leva diretamente ao campo das teorias que subjazem às propostas de competitividade territorial e ao neo-localismo empreendedorista.

### **3.2. A teoria das vantagens competitivas no território**

Se há um pensador cuja trajetória intelectual nos últimos 30 anos pode ser tomada como testemunha capaz de narrar as transformações por que passou o campo do planejamento urbano e regional, este é Manuel Castells. Nos anos 70, assumiu e foi celebrado como o mais refinado e representativo de quantos fizeram a aplicação do estruturalismo marxista francês ao território e, mais particularmente, à cidade. Nesta condição, foi porta-voz de uma radicalidade que rejeitava até mesmo a pertinência, menos ainda a relevância, de uma sociologia ou uma questão urbanas, denunciadas como véus ideológicos que escondiam e tornavam ininteligível

a cidade, locus das relações contraditórias (e conflituosas) de reprodução da força de trabalho (Castells, 2000).

Ora, é este mesmo pensador que no início dos anos 90, num texto emblemático, se perguntava: “*O mundo mudou: pode o planejamento mudar?*” (Castells, 1990). Nesta palestra, proferida na Conferência Anual da Association of Collegiate Schools of Planning, Castells formulou de maneira incisiva temas e questões que viria posteriormente a desenvolver e sofisticar. Via, então, no desmantelamento do socialismo real, razões para reconhecer: a) “*o mercado como o menos irracional mecanismo para alocar recursos escassos*”; b) “*a falência histórica do estatismo*” (p. 4)<sup>12</sup>. Neste novo mundo, espaço unificado pela soberania do capitalismo globalizado, não restava aos lugares senão tentarem resistir ao movimento dos fluxos, e para dar eficácia a esta resistência deveriam recorrer ao planejamento estratégico:

*“A flexibilidade, globalização e complexidade da nova economia mundial requer o desenvolvimento do planejamento estratégico, apto a introduzir uma metodologia coerente e adaptativa na multiplicidade de significados e sinais da nova estrutura de produção e gestão”* (Castells, 1990, p.14).

A senha dos novos tempos: planejamento estratégico. A adesão de Castells apenas ilustra um movimento intelectual que, ao longo dos anos 1990, conferiria à palavra *estratégia* e à expressão *planejamento estratégico* lugar de honra no jargão dos planejadores. Num primeiro momento, Sun Tzu, Clausewitz e outros menos votados foram importados das escolas militares para as escolas de *business*, em primeiro lugar a escola-líder – a Harvard Business School. Em seguida, com os devidos cuidados e adaptações, foram conduzidos às escolas e práticas de planejamento regional e urbano.

Esta transposição está fundada numa convicção básica: é possível e, mais que isso, é necessário estabelecer uma analogia entre, de um lado, empresas capitalistas concorrendo num mercado livre e, de outro lado, cidades e regiões competindo num mercado globalizado de localizações. É este o problema teórico, mas também metodológico e operacional, que se resolveria pela transposição do planejamento estratégico para a gestão territorial. A cidade e a região empreendedoras são, isto é, devem ser, antes de mais nada, concebidas e planejadas como uma empresa (Vainer, 2002). Num mundo cada vez mais pragmático, trata-se agora não apenas de explicar os sucessos e os insucessos de cidades e regiões, mas, sobretudo, formular os planos de guerra, os planos estratégicos que as conduzirão à vitória.

Se o planejamento em estados capitalistas emergiu no pós-guerra como um instrumento para complementar, ajustar ou corrigir tendências e processos supostamente

perversos gerados pelo funcionamento das forças de mercado, agora, como anunciou Castells, o mundo mudou ... e o planejamento deve mudar. Agora, o planejamento e o planejador devem ter em vista como favorecer a racionalidade própria ao mercado: na ordem do dia o planejamento orientado pelo e para o mercado - *market oriented planning* e *market friendly planning*.

Assim, as práticas concretas que coalizões locais adotam na promoção da guerra dos lugares, aprofundando os processos de fragmentação territorial, encontram-se ancoradas em teorias de circulação internacional, altamente valorizadas no mercado das agências multilaterais e dos consultores internacionais<sup>13</sup>.

É bom não esquecer que os teóricos do planejamento estratégico se apóiam em tão abundante quanto repetitiva literatura que vai reinventar as virtudes das dinâmicas tecnológicas e econômicas locais. Capital social, interfaces e interações dos *clusters* ou arranjos produtivos territorializados, solidariedades, redes de pequenos produtores independentes, tudo isso emerge em espaços dinâmicos de um outro mundo capitalista, livre do capital financeiro e dos oligopólios. Tomando alguns exemplos vistos como sucesso, como a inexorável Terceira Itália, esta literatura promete o paraíso às cidades e regiões que forem capazes de explorar suas vantagens, superar os conflitos internos através de uma atitude cooperativa, enfrentarem confiantes e sem temores o mundo hostil da globalização. Afinal, o lugar estaria se revalorizando pelo que tem de flexível, diverso, específico, já que se estaria no limiar de uma nova era, caracterizada pelo “*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*” (Ash Amin e Kevin Robins, apud. Brandão, 2005).

Não se pretende ter desenvolvido aqui uma crítica extensiva e aprofundada dos fundamentos teórico-conceituais das concepções e práticas que contribuem para a fragmentação territorial e são hoje hegemônicas no campo do planejamento territorial – urbano e regional. Outro era o objetivo desta sessão: identificar os fundamentos teóricos destas práticas e sugerir que a crítica às práticas não será completa, nem mesmo possível, se não estiver, ela também, calcada num esforço teórico que submeta à crítica as teorias e conceitos com que operam planejadores, decisores e dirigentes políticos.

#### **IV. AS BASES SOCIAIS DA FRAGMENTAÇÃO**

Nas sessões anteriores buscou-se alinhar os vetores que operam a fragmentação em curso do território nacional, bem como as referências teóricas e retóricas que apóiam semântica e conceitualmente as práticas fragmentadoras. Acontece, porém, que se não são

puras manifestações epifenomênicas das estruturas, as práticas tampouco se explicam pelas explicações que elas mesmas e seus operadores avançam como justificativas. Dito de outra maneira, embora as teorias contribuam para reforçar práticas, não é naquelas que se encontra a origem destas. Em sua gestação e na luta pela sua imposição estão segmentos e coalizões sociais, com interesses e objetivos que apontam para determinadas formas de apropriação, controle e uso do território e dos recursos que lhe estão associados.

Desde Vitor Nunes Leal (1975) está desvendada, em boa medida, a natureza do velho regionalismo e de suas formas típicas de dominação – as redes de patronagem-clientela. São, com efeito, em primeiro lugar, expressão de grupos dominantes tradicionais, com projeção local e regional, que, decadentes, abdicam de qualquer pretensão hegemônica e se limitam a negociar com o estado central, de forma permanente, o comércio de benesses em troca de apoio político.

Mas haveria que agregar à análise original de Leal novos elementos capazes de dar conta da complexidade resultante das transformações por que passou a sociedade brasileira nos últimos 50 anos. Em particular, parece necessário observar que alguns grupos tradicionais foram capazes, sob a proteção da ditadura militar, de construir, ao lado das redes de clientela, novas fontes de poder econômico e político. Em alguns casos, isto foi alcançado por alianças com grupos nacionais e mesmo internacionais; em outros casos, a captura e mobilização eficaz de diferentes tipos de recursos estatais (subsídios, contratos, corrupção, etc) propiciou processos localizados de acumulação que acabaram por tornar nacionais, quando não internacionais, alguns grupos econômicos locais. Estas formas híbridas certamente ajudam a desvendar alguns paradoxos, como a existências de grupos políticos que, simultaneamente, fazem prova de modernidade através da presença em setores avançados do ponto de vista econômico e tecnológico – setor elétrico, telecomunicações, etc –, ao mesmo tempo em que conduzem seus *grotões* e *currais* com a mesma e conhecida brutalidade de seus ancestrais.

De seu lado, o neo-localismo competitivo se estrutura, via de regra, a partir de posições adquiridas ou pretendidas em circuitos produtivos que, de maneira direta ou indireta, se conectam verticalmente nas escalas nacional e, sobretudo, internacional. No caso de posições já adquiridas, não raro se observa a forma do neo-paroquialismo mundializado, de que é exemplar o agrarismo *aggiornado* de certos grandes proprietários fundiários presentes em setores fortemente exportadores. A faceta urbana destes interesses se encontra em cidades médias que se fecham ao espaço regional e nacional. Assim, nestas cidades, cujas elites promovem como *ilhas de prosperidade* e a televisão de tempos em tempos apresenta como “o

*Brasil que deu certo*”, se assiste à forte difusão de ideologias do que se poderia chamar de um exclusivismo territorial, algumas vezes próximas da xenofobia<sup>14</sup>.

No caso de cidades médias e grandes, o neo-localismo competitivo aparece também como expressão ideológica e política de coalizões que buscam estabelecer projetos hegemônicos pela construção de um patriotismo cívico que se sobreponha aos conflitos. Se Barcelona é hoje quase que o modelo mitológico destas coalizões, na verdade o DNA de seu empreendedorismo também pode ser encontrado nas cidades americanas estudadas por Molotch (1976).

Se o neo-localismo parte, por assim dizer, de um esforço de grupos dominantes locais para encontrar *inserção global* que favoreça uma *saída para a crise*, no caso dos GPIs, ao contrário, grupos locais são simplesmente paisagem, ou, na melhor das hipóteses, sócios menores de dinâmicas territoriais que se elaboram e decidem nas esferas nacional e internacional. Pela própria massa de capital, território e recursos ambientais mobilizados, os interesses que se movem através dos GPIs se situam nas grandes corporações nacionais e multinacionais. Como visto, no passado, e ainda no presente para certos setores, o Estado desempenha papel central na viabilização financeira, industrial e política dos empreendimentos; isto significa que a legibilidade destes processos passa por um exame das formas prevaletentes de representação e disputa de interesses no interior mesmo do aparelho estatal.

Cabe, porém, destacar que as mediações entre interesses globais e a implantação localizada dos grandes projetos podem ser várias e complexas. Assim, por exemplo, ao mesmo tempo em que o GPI engole o lugar ou a região, grupos de interesse local podem acionar mecanismos e práticas típicas do neo-localismo competitivo, oferecendo a grandes capitais benefícios e vantagens, além de apoio político. Estas vantagens, em muitos casos, assumem a forma de isenções fiscais ou ambientais, cujos custos sociais serão assumidos pelo conjunto da sociedade local ou, mesmo, em certos casos, nacional. O próprio estado nacional tem incorrido em práticas deste tipo, quando, por exemplo, através de empresas energéticas estatais, disponibiliza energia elétrica a preços subsidiados para o fomento de indústrias eletro-intensivas.

Os padrões e formatos de organização territorial, assim como os vetores de fragmentação, não se atualizam senão porque são expressão de forças sociais e econômicas que se estruturam em coalizões de poder, quase sempre associando grupos locais, regionais, nacionais e internacionais. Indo mais longe, seria possível sugerir que a identificação e análise destas múltiplas formas de organização dos interesses dominantes traria importantes

elementos para uma análise das formas de estruturação e operação do Estado brasileiro<sup>15</sup>. Afinal, o que é o Estado brasileiro pós-constituição de 1988 senão, em boa medida, a combinação heteróclita destas (e outras) múltiplas formas de organização, manifestação, articulação e defesa de interesses corporativos e segmentários, em que diferentes coalizões de grupos disputam recursos – inclusive territoriais – nas escalas local, estadual, regional e nacional?

## V. DESAFIOS

A reversão das tendências dominantes, que hoje submetem a dinâmica territorial brasileira às forças fragmentadoras, não é uma operação teórica, muito embora não possa abdicar de uma teoria. Tampouco é uma operação metodológica, embora certamente estejamos desafiados a elaborar metodologias inovadoras. Também não pode ser vista como uma simples operação institucional, o que não significa que possa ir adiante sem desmontar mecanismos institucionais montados nos últimos anos e inventar novos modos de institucionalizar práticas republicanas e democráticas.

Mas um novo **projeto territorial**, inseparável de um novo **projeto nacional**, remete sobretudo à questão da constituição de sujeitos políticos. Desencarnados de grupos sociais que os sustentem, novas projetos territoriais não serão mais que exercícios diletantes, produção de planos natimortos.

Cabe, pois, aos analistas e aos que pretendem se engajar seriamente na elaboração de um novo projeto territorial, perscrutar na sociedade brasileira se, e em que medida, emergem forças sociais capazes de assumi-lo, encarná-lo.

Com um pouquinho de otimismo e um certo esforço, é possível vislumbrar a emergência destas forças. São os movimentos sociais territorializados, que elaboram, embora muitas vezes de maneira ainda insuficiente, novos projetos para suas regiões. Assim, por exemplo, o Movimento de Defesa da Transamazônica e do Xingu, os movimentos de atingidos por barragens, os movimentos de luta contra o deserto verde implantado pelo complexo agro-florestal. Não seria exagero afirmar que, pela primeira vez em nossa história, movimentos populares se confrontam, de maneira direta e consciente, com a problemática da estruturação e desenvolvimento territoriais.

Há que considerar também a consolidação de organizações populares de âmbito nacional: Movimento dos Sem Terra, Movimento de Pequenos Agricultores, Central de Movimentos Populares. Também as Centrais Sindicais são hoje forças nacionais – CUT, CGT, Força Sindical CONTAG, Federações de Servidores. Enquanto partidos e grupos

dominantes parecem absolutamente despreparados para a nacionalização da política, forças populares importantes parecem, ao contrário, vocacionadas para a escala nacional.

Seria certamente um equívoco exagerar a consistência e amadurecimento das bases sociais do que poderia vir a ser um novo projeto territorial em escala nacional. Mas não se pode desconhecê-las, mesmo porque elas convocam acadêmicos e planejadores – os poucos que ainda sobrevivem no estado brasileiro - a intensificarem a reflexão e o diálogo.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro :heranças e urgências. Rio de Janeiro: Revan, 2000.
- ASWORTH, G. J.;VOOGD, H.; Selling the city: marketing approaches in public sector urban planning. London/New York: Belhaven Press, 1990
- BIELCHOWSKY, Ricardo Alberto. Cinquenta Anos de Pensamento na CEPAL. In: BIELCHOWSKY, Ricardo Alberto (ed.). Cinquenta anos de pensamento na CEPAL. Rio de Janeiro: Record, 2000, v. 1, pp.13-68.
- BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información. Madrid: United Nations for Human Settlements/Taurus, 1997.
- BOUDEVILLE, Jacques. Espaços econômicos. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1973.
- BOUINOT, Jean; BERMILS, Bernard. La gestion stratégique des villes. Entre compétition et coopération. Paris: Armand Collin, 1995.
- BOURDIEU, Pierre; WACQUANT, Loïc. Sobre as artimanhas da razão imperialista. In: Estudos Afro-asiáticos. Rio de Janeiro, v.24, n.1, pp. 15-33, 2002. <<http://www.scielo.br/scielo.546X2002000100002&lng=pt&nrm=iso>>. ISSN 0101-546X.>, 8/06/2006.
- BRANDÃO, Carlos Antônio. Localismos, mitologias e banalizações na discussão do processo de desenvolvimento. Campinas, SP, 2005, mimeo.
- BROWNE, Geraldo. O Banco Mundial e a reforma das instituições públicas municipais no Brasil: o Projeto de Desenvolvimento Urbano – PRODUR, BA. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2006 (versão preliminar de tese de doutorado).
- CARVALHO, Otamar de. Desenvolvimento regional: um problema político. Confronto de duas experiências. Rio de Janeiro: Campus, 1979.
- CASTELLS, Manuel. A era da informação: economia, sociedade e cultura: A Sociedade em rede. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001, 3 vols.
- CASTELLS, Manuel. A questão urbana. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.
- CASTELLS, Manuel. The world has changed: can planning change? Austin, Texas: ACSP Annual Meeting, 1990, mimeo (Keynote Speech).
- CPDOC. “Novas interventorias e departamentos administrativos”. In: Oliveira, Lúcia Lippi (coord). A Era Vargas - 1º tempo - dos anos 20 a 1945". CPDOC, 1996 ([http://www.cpdoc.fgv.br/nav\\_historia/htm/anos37-45/ev\\_poladm\\_interventorias.htm](http://www.cpdoc.fgv.br/nav_historia/htm/anos37-45/ev_poladm_interventorias.htm))
- DINIZ, Clélio Campolina. A dinâmica regional recente de economia brasileira e suas perspectivas. Brasília: IPEA, 1995.
- EGLER, Cláudio Antonio G. Crise e questão regional no Brasil. Campinas, SP: UNICAMP, 1993
- GTDN / GRUPO DE TRABALHO PARA O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1959.
- GUIMARAES NETO, Leonardo. Introdução à formação econômica do Nordeste: da articulação comercial à integração produtiva. Recife: Massangana, 1989.

- HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. Império. Rio de Janeiro: Editora Record, 2001.
- LACORTE, Ana Castro. Gestão de recursos hídricos e planejamento territorial :as experiências brasileiras no gerenciamento de bacias hidrográficas. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 1994.
- LEAL, Victor Nunes. Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil. Rio de Janeiro: Alfa-Ômega, 1975.
- LIMA JUNIOR, Pedro de Novais. Planejamento Estratégico: deslocamentos espaciais e atribuições de sentido na teoria do planejamento urbano. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2003.
- LOPES, Lucas. Memórias do desenvolvimento. Rio de Janeiro: Centro de Memória da Eletricidade, 1991.
- MINTZBERG, Henri. The rise and the fall of strategic planning. Toronto: The Free Press, 1994
- MOLOTCH, Harvey, "The City as a Growth Machine". In: <http://nwar.com/face/molotch.html> (30/05/2006)
- MYRDAL, Gunnar. Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas, Rio de Janeiro: ISEB, 1960.
- OHMAE, Kenichi. Fim do Estado-Nação: a ascensão das economias regionais. Rio de Janeiro: Campus, 1996.
- OLIVEIRA, Francisco de. Elegia para uma re(li)gião: SUDENE, nordeste, planejamento e conflitos de classes. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- PORTER, Michael E. "The competitive advantage of the inner city". In: Harvard Business Review, n. 3, May-June/95, pp. 55-71.
- PORTER, Michael E. The competitive advantage of nations. New York/London: The Free Press, 1990
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND) – 1972-1974: Diário Oficial, 17/12/1971.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Metas e bases para a ação do Governo. Departamento de Imprensa Nacional, 1970.
- SCHWARZ, Roberto. As Idéias Fora do Lugar. In: SCHWARZ, Roberto. Ao Vencedor as batatas. Forma literária e processo social nos inícios do romance brasileiro. São Paulo: Livraria Duas Cidades, 1981, pp. 13-28.
- SWYNGEDOUW, E. "Neither global nor local: 'glocalization' and the politics of scale". In: KEWIN, R. Cox (ed.); Spaces of globalization: reasserting the power of the local. New York / London: The Guilford Press, 1997 (pp. 137-166).
- TORRES, Haroldo da Gama. Indústrias sujas e intensivas em recursos naturais: importância crescente no cenário industrial brasileiro. In: MARTINE, George (org). População, meio ambiente e desenvolvimento: verdades e contradições. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 1993, pp. 43-67.
- VAINER, Carlos B. "A violência como fator migratório: Silêncios teóricos e evidências históricas". Travessia - A Revista do Migrante; Ano IX; nº 25; maio/agosto 1996, pp.5-9.
- VAINER, Carlos B. Impactos sociais e ambientais de barragens: quem deve pagar a conta?. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ. 2005, mimeo.
- VAINER, Carlos B. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2002, 3ª edição.
- VAINER, Carlos B.; ARAÚJO, Frederico, Guilherme B. de. Grandes projetos hidrelétricos e desenvolvimento regional. Rio de Janeiro: CEDI, 1992.
- VAINER, Carlos B.; ARAÚJO, Frederico. Grandes projetos hidrelétricos e desenvolvimento regional. Rio de Janeiro: CEDI, 1992.

---

## NOTAS

<sup>1</sup> Uma primeira versão deste texto foi apresentada no Painel “Desigualdades Regionais, Urbanização e Ordenamento Territorial no Brasil: Desafios e Perspectivas”, no Seminário Internacional “Políticas de Desenvolvimento Regional: Desafios e Perspectivas à Luz das Experiências da União Européia e Brasil”, promovido pelo Ministério da Integração Nacional, Brasília, 23-24/03/2006.

<sup>2</sup> Ver, por exemplo: Guimarães, 1989; Diniz, 1995; Bacelar, 2000; Oliveira, 1977; Vainer e Araújo, 1992

<sup>3</sup> A agenda da IIRSA – Iniciativa de Integração Regional Sul-americana – é típica, resumindo-se a uma carteira de mega-empresendimentos de infra-estrutura que se limitam a “alisar” o espaço para a circulação do grande capital em suas várias formas. Por outro lado, são risíveis as peripécias de discussões e acordos Brasil-Argentina sobre o setor automotivo, em que os governos nacionais aparecem falando em nome de suas indústrias nacionais, comandadas, lá como cá, pelos mesmos gigantes da indústria automobilística mundial – Fiat, Volkswagen, General Motors, etc. A recente crise em torno do contrato do gás Brasil-Bolívia, resultante da nacionalização no país vizinho deixou à sombra uma das principais personagens do drama, a transnacional, que, na verdade, falou pelo lado boliviano até sua falência.

<sup>4</sup> Vale a pena lembrar que, embora esgrimindo razões e projetos distintos, exorcismos da dimensão nacional são praticados tanto no campo considerado de esquerda (Hardt e Negri, 2001 e Castells, 2001), quanto por arautos celebrados do mercado global (ver, por exemplo, Ohmae, 1966)

<sup>5</sup> Para uma discussão sobre o efeito desconcentrador destes grandes projetos e algumas de suas consequências, ver, por exemplo, Torres, 1993.

<sup>6</sup> Em seu favor poder-se-ia argumentar que alguns GPIs exploravam complementaridades inter-regionais, transformando parcelas do território nacional em fornecedoras de insumos de vários tipos para a indústria do Sudeste e favorecendo, desta forma, uma integração econômico-industrial antes inexistente. Mas não se deve esquecer que, já nos anos 70 e início dos 80, surgiram enclaves mínero-metalúrgicos-energéticos – o mais exemplar é o complexo Carajás-Tucuruí-ferrovia-indústria do alumínio-porto –, quase inteiramente voltados para a exportação, prenunciando processos que viriam a se aprofundar anos depois

<sup>7</sup> Oliveira Vianna, Azevedo Amaral, Lourival Fontes, Francisco Campos, Cassiano Ricardo, entre outros.

<sup>8</sup> “A Política de Integração Regional <...> repele a limitação regional, a curto e médio prazos, do processo econômico brasileiro” (Presidência da República, 1971, p. 27)

<sup>9</sup> O paradoxo ganha tons verdadeiramente dramáticos quando se evidencia que os três últimos mandatos presidenciais foram exercidos por duas lideranças político-partidárias surgidas no ocaso da ditadura, enraizadas política e culturalmente no estado de São Paulo e expressão do que ali haveria de mais moderno – a classe trabalhadora do espaço industrial-metropolitano (PT) e as elites burguesas esclarecidas (PSDB). Vocacionadas e originalmente comprometidas com a modernização do estado e da democracia brasileiras, estas lideranças, assim como as forças políticas e sociais que as constituíram, acabaram, cada uma a seu modo, engajadas em alianças que reafirmaram a força política das redes de patronagem-clientela, reforçaram oligarquias de tipo tradicional, colocando no centro do processo político atores que aparecem como anões – sem jogo de palavras – com relação à tarefa gigantesca de construir um projeto nacional nos marcos das formas contemporâneas da globalização.

---

<sup>10</sup> Mais ou menos à mesma época, foi também de grande relevância o trabalho de Myrdal (1960), segundo o qual um efeito de *causação circular* levaria ao agravamento das disparidades regionais, não havendo razões para esperar, como propunham os pensadores neoclássicos, que estas desapareceriam graças ao funcionamento do mercado e à circulação de fatores num espaço livre de barreiras.

<sup>11</sup> É verdade que tanto no caso de grandes projetos agro-florestais (expansão da soja na Amazônia) quanto energéticos (grandes aproveitamentos hidrelétricos), a questão da competitividade e dos baixos custos tem sido questionada, uma vez que os cálculos custo/benefício não consideram as perdas sociais e ambientais resultantes dos GPIs. Para uma discussão da questão no caso de projetos hidrelétricos, ver, por exemplo, Vainer, 2005.

<sup>12</sup> A ruptura decisiva de Castells com toda sua produção dos anos 60 e início dos anos 70 fica clara no seu reconhecimento de alguns dos pressupostos básicos da Escola de Chicago, alvo principal de seu pesado, embora nem sempre consistente, ataque à sociologia urbana. “<...> *la ciudad, tanto en la tradición de la sociología urbana como en la conciencia de los ciudadanos en todo el mundo, implica un sistema específico de relaciones sociales, de cultura (...)*” (Borja e Castells, 1997, p. 13).

<sup>13</sup> Apenas um exemplo: o Programa de Administração Municipal e Desenvolvimento de Infra-Estrutura Urbana (PRODUR), financiado pelo Banco Mundial e levado à frente pelo governo baiano, entre 1997 e 2004, exigia que os municípios interessados em obter recursos para obras de infra-estrutura e outras elaborassem um plano estratégico (Browne, 2006). Para um discussão inicial acerca do mercado de consultorias urbanas, ver 2003.

<sup>14</sup> É sabido, embora não haja estudos abrangentes detalhados a respeito, quão extensiva é a difusão de práticas de restrição à entrada em grande número de municípios médios do interior do país, buscando impedir, ou pelo menos dificultar, a entrada de imigrantes pobres. Ver, a este respeito, Vainer, 1996.

<sup>15</sup> Apenas para citar as potencialidades deste tipo de abordagem. O Setor Elétrico brasileiro tem em carteira dois mega-empreendimentos, ambos na Amazônia: a Usina Hidrelétrica de Belomonte, no rio Xingu, e as Usinas Hidrelétricas de Jirau e Santo Antônio, no rio Madeira. Pelos vultosos investimentos e por seus impactos, se levados adiante estes dois projetos redesenharão tanto a bacia do rio Xingu e, de certa maneira, parte expressiva da Amazônia Oriental, quanto a do rio Madeira e a Amazônia Ocidental. Estes projetos estão em disputa e são levados adiante por diferentes coalizões. O paradoxal é que o estado brasileiro, de uma maneira ou de outra, ele também segmentado, se divide: a Eletronorte defende com unhas e dentes o projeto Belomonte, enquanto Furnas, associada à Oderbrecht, se lança à luta e a todo tipo de lobby para assegurar uma decisão favorável ao projeto Madeira.