

OIKOS σ

Revista de economia heterodoxa
nº 9, ano VII • 2008
ISSN 1808-0235



Fundação Universitária
José Bonifácio



CCJE/UFRJ



UFRJ

ie.

De várias Liliputs não se consolidará uma formação nacional*

Several Liliputs will never form a true nation

BRUNO LEONARDO BARTH SOBRAL | theslide@terra.com.br

Economista pelo IE/UFRJ, doutorando em Desenvolvimento Econômico pelo IE/UNICAMP.

Resumo O presente artigo pretende discutir a relação entre desenvolvimento, globalização e federalismo a partir de uma crítica ao consenso localista na Economia. A contradição fundamental que se busca desmistificar é que a pretensão de automatizar o local encobre a concentração do poder econômico e político na atualidade. Dessa forma, o presente artigo centraliza-se na forte ligação do desmonte do Estado nacional com o fenômeno da globalização. Diante desse eixo fundamental, tenta-se avaliar os limites do local como fonte da democracia e como fonte de competitividade. Para isso, analisam-se duas ordens de questões. Primeiro, discute-se o alcance e as limitações da descentralização (em um contexto federativo) para a promoção do desenvolvimento econômico. Segundo, são discutidos os limites sobre a possibilidade de desenvolvimento endógeno local no contexto da globalização e de uma crise da federação. Ao final, ponderam-se as conclusões obtidas com a reafirmação dos desafios estruturais da economia brasileira. **Palavras-chave** Economia Regional, Federalismo, Subdesenvolvimento.

Abstract The present piece discusses the relationship between development, globalization and federalism following a critical view of the current localist consensus in Economics. The author wishes to demystify a fundamental contradiction: with the strengthening of the autonomy of localities the current concentration of economic and political powers may remain hidden. The present piece will focus on the connection between the general tendencies of reduction of the State apparatus and the phenomenon of globalization. Following this framework, the author looks at the limits of the locality as a source of democracy and competitiveness. Two questions are addressed. First, the reach and the limitations of decentralization (of the federative type) for promoting economic development are analyzed. Then, the limits to the endogenous development of localities are discussed within the context of globalization and a federative crisis. In the end, some conclusions are presented with a restatement of the structural challenges of the Brazilian economy. **Keywords** Regional Economics, Federalism, Under Development.

* A origem da palavra Liliput é a obra "Viagens de Gulliver" de Jonathan Swift (1726). Ela é o nome do primeiro dos lugares imaginários visitados pela personagem principal, onde seus habitantes não têm mais do que alguns centímetros de altura. A profundidade crítica da obra se revela ao se notar que, enquanto é um gigante nas terras de Liliput, Gulliver encara também seus valores e sua visão de mundo como superiores, diferente de quando será posteriormente apequenado diante dos gigantes das terras de Brobdingnag, começando a perceber como os liliputianos se sentiam em relação a ele. O uso da palavra Liliput no presente texto é para ressaltar que, diante da existência de hierarquias de poder e centros hegemônicos de decisão e comando, seria irrisório superestimar os determinantes locais/regionais. Longe de isso representar um consenso, torna-se necessário se ater à natureza transescalar do desenvolvimento, onde a formação nacional é uma dimensão fundamental perante a defesa da soberania e o papel desempenhado pela questão federativa, como pretende se enfatizar.

Introdução

Nas últimas décadas, diante do fenômeno da globalização e da continuada crise dos Estados nacionais, o municipalismo político e o desenvolvimento endógeno local passaram a ser defendidos como representantes de um novo paradigma para economias regionais. Apesar de um pretenso consenso ter sido criado, ainda permanece questionável a capacidade de uma articulação estritamente local responder aos desafios, em grande parte supra-locais, determinantes de economias subdesenvolvidas como a brasileira.

Por isso, o presente estudo pretende esclarecer que as estratégias que visam a maior autonomização do local encobrem a concentração do poder econômico e político na atualidade. Assim, reifica-se o território, muitas vezes apenas postulando o aperfeiçoamento dos instrumentos de gestão do espaço, e não recaindo essencialmente sobre a necessidade de transformação da própria estrutura sócio-econômica.

O ponto crítico é o perigo de alardear uma ausência de alternativas, com a valorização extrema do desenvolvimento local como o único possível de ser promovido diretamente. Uma valorização desse tipo parte de um conformismo, tomando a globalização como algo dado, não passível de transformação, e, logo, a-histórico. Soma-se a isso uma forçada pressuposição do interesse local como algo monolítico, ou seja, não passível de conflito aberto (especialmente de classe), o que torna também a-político, e acaba por funcionar para a legitimação dos interesses dominantes em vez de instância de participação efetiva. Em outros termos, é bastante problemático idealizar o local como um espaço de cooperação que, se fosse gestado eficientemente, permitiria a inserção segura nas “maravilhas” da globalização. Essa lógica, sem reconhecer o conflito social, não enfatiza a necessidade de negociação transescalar e coordenação estratégica nacional¹, desatenta à condição periférica do país no sistema mundial, sendo dimensões fundamentais as assimetrias tanto de poder econômico e tecnológico, como também de poder político (não só entre classes, mas também entre Estados-Nações e regiões).

Por isso, na primeira seção do trabalho, será feito um breve resgate da questão regional partir das noções de regionalismo e federalismo. A partir disso, dois eixos

de análise serão empregados, que correspondem às seções seguintes: as avaliações dos limites do local como fonte da democracia – idéia de que fomenta uma sociedade civil mais participativa; e como fonte de competitividade – idéia de que promove o crescimento econômico segundo o grau de conhecimento tácito alcançado. Ao fim, buscará reafirmar alguns condicionantes fundamentais de uma estratégia de desenvolvimento para a realidade brasileira.

A problemática do território do ponto de vista nacional

A compreensão da questão regional passa essencialmente pela análise da produção social do espaço enquanto inter-relação das condições físico-materiais com o pacto de forças e classes sociais (LEFÈBVRE, 1999; CORRAGIO, 1988; LIPIETZ, 1987). Considera-se que o espaço é ao mesmo tempo condição de produção e produto da ação, ou seja, restrição e resultado da reprodução social simultaneamente, tornando-se sua dimensão material mais destacada. Logo, a questão regional não se reduz a uma mera questão de escala e proximidades para uma alocação ótima de recursos, mas envereda pelo complexo estudo das espacialidades como instrumentos de dominação numa estrutura econômica, não podendo obscurecer a sociedade de classes e seus conflitos de interesse (MARKUSEN, 1981). Sendo assim, Carlos Brandão (2007) chamou atenção para o seguinte conjunto de planos justapostos de análise:

- A difusão da lógica mercantil e a ampliação do espaço geral de acumulação capitalista;
- O enquadramento e a formação de escalas espaciais particulares e privilegiadas de acumulação;
- A explicitação do potencial diferenciado dos espaços numa hierarquia subjacente de poder econômico;
- A legitimação política de uma estrutura de classes dotando-a de poder de direção e endogenia do desenvolvimento.

Capturando essas determinações, torna-se explícita a relação direta entre a questão regional e a essência dos mecanismos de formação de forças produtivas, divisão social do trabalho, e reprodução das classes. Então, partindo do núcleo teórico da teoria da acumulação do capital (onde capital não é uma coisa, mas uma relação social),

¹ É importante destacar que proeminentes autores que discutem o tema reconhecem o despropósito de associar seus estudos com a defesa de “localismos”, como Yves-A. Fauré e Lia Hasenclever: “naturalmente não significa que todos os fatores explicativos do desenvolvimento local sejam situados ou disponíveis na escala territorial correspondente. (...) Deve-se compreendê-lo como um fenômeno de múltiplas escalas” (2007, p.15).

o marco teórico-metodológico da questão regional deve incorporar, entre muitas outras, as seguintes questões (CORRAGIO, 1988, p. 219-220):

- O desenvolvimento regional desigual;
- A divisão territorial do trabalho;
- As transferências intersetoriais-interregionais de excedentes;
- As tendências de mobilidade territorial-setorial da força de trabalho e da população em geral;
- As contradições de interesses entre frações com base regional das classes dominantes;
- As contradições entre as oligarquias regionais e o desenvolvimento-integração do mercado e o sistema político nacional promovido pelo grande capital;
- As contradições e formas de articulação entre as comunidades de produção camponesa e a produção capitalista;
- Os processos de mercantilização do campesinato e de sua incorporação ao mercado de trabalho assalariado;
- As formas de intervenção do Estado para assegurar as condições de produção capitalista que mesmo o capital não pode resolver, tanto as que se referem aos meios de produção e circulação, como as que atendem a reprodução da força de trabalho urbana e rural;
- A questão das alianças de classe ao redor das reivindicações de consumo coletivo;
- A questão do regionalismo como ideologia para o consenso;
- A relação entre formas que adotam as lutas sociais e as tendências de localização do capital fixo; o rol da repressão como “fator de localização”;
- A questão mesma de por que em determinadas conjunturas o Estado nacional assume a problemática regional como questão prioritária;
- A percepção de que a questão regional não é meramente reduzível aos termos da configuração territorial da produção, circulação e consumo, sendo que inclui a questão da apropriação do território como condição não reproduzível da produção e a geração da renda como categoria (fundamental em alguns países) para compreender a evolução do processo capitalista de acumulação nacional;
- As tendências reais de localização pelas necessidades de uma luta oligárquica no seio de uma crise generalizada.

Uma primeira aproximação para esse complexo estudo seria traçar um campo conceitual pelo qual o território é politicamente definido a partir dos conceitos de re-

gionalismo e federalismo. Regionalismo é um dos processos possíveis de constituição de sujeitos coletivos, ou seja, identidades sociais com projetos políticos. Explicitamente, regionalismo é a busca de validação social dos interesses de determinados grupos sociais pela politização do território (VAINER, 1995). Já federalismo é justamente a pactuação territorializada do poder a nível supra-regional, ou seja, a constituição da consciência de uma unidade além da que advém exclusivamente do regionalismo e que é derivada da permanente pactuação político-institucional da divisão do poder numa nação. Explicitamente, federalismo é o processo de fundação de uma ordem política não-centralizada de compartilhamento de responsabilidades pelas diferentes ordens de governo que são as dimensões deliberativas (THÈRET, 1998). Dessa forma, compreende-se o Estado nacional como uma união de integração territorial e interdependência socioeconômica limitada constitucionalmente pela garantia de autonomia relativa de suas partes constituintes.

A partir do campo conceitual proposto anteriormente, a questão regional sintetiza-se na problemática da interdependência econômica e da assimetria de poder inter-regional, de modo que a luta pelo desenvolvimento regional é a luta pela consolidação da federação – no sentido de solução para os conflitos regionais (FURTADO, 1999). Em outras palavras, a solução da questão regional é a defesa da soberania nacional através da regionalização do poder e de sua necessária rearticulação diante da coexistência de uma diversidade de forças sociais no território. Logo, deve-se procurar executar a reterritorialização e, conseqüentemente, a repolitização do problema econômico por um planejamento econômico que contemple a conciliação das vontades coletivas regionais e minimize os efeitos deletérios do poder concentrado social e espacialmente.

Logicamente, avaliar a distribuição desigual do poder político e econômico não pode se sustentar apenas na mensuração da eficiência econômica. Afinal, o estudo das competências regionais deve estar ligado a um programa de perequação² que impeça altos níveis de desigualdades sociais, evitando a concorrência entre espaços e garantindo o vínculo social em escala nacional (AFFONSO, 1994, 1996 e 1999). Nesse ponto, é fundamental a discussão da capacidade de governabilidade de todos os níveis de governo para se reduzir a heterogeneidade da estrutura socioeconômica do país, preservando o tecido político do federalismo. Da mesma forma, é fundamental a discussão da capacidade de ação das coletividades de uma maneira geral para se for-

2 Seria um programa de ordenamento territorial voltado à generalização do dinamismo nacional a partir da repartição mais equânime dos seus determinantes e benefícios.

talecer o cunho democrático dessa coordenação. Por isso, o enfrentamento da questão exige uma noção clara de economia política a fim de discutir os campos de tensões de autoridade e as bases materiais para a pactuação de interesses regionais que dão contorno à estrutura de poder do Estado nacional.

Em síntese, o objetivo de um estudo desse tipo é colaborar para que a ação pública identifique na sociedade as formas de expressão material de uma racionalidade orgânica que molde a possibilidade de transformação estrutural e, assim, guie o desafio do desenvolvimento regional. Afinal, o desenvolvimento regional só é possível enfrentando os interesses constituídos, distorcendo as coalizões tradicionais de dominação e reprodução desigual do poder (BRANDÃO, 2007). O reconhecimento ativo da necessidade de se invocar e controlar tal estado de tensões através de intervenções públicas poderosas na realidade social é o elemento-chave para uma nação em formação que pretende ter poder de iniciativa, ganhando o direito de endogenia do seu destino – ainda que relativa devido à enorme direção hegemônica transnacional.

Discussão sobre os limites do local como fonte da democracia e a busca de uma nova solução republicana

Uma questão preocupante atualmente é o debilitamento dos Estados nacionais, enfraquecendo sua capacidade de liderança estratégica. Assim, ficou mais evidente a assimetria nas relações entre as esferas privada e pública, obscurecendo a percepção de que a democracia sustenta-se em um sistema hierarquizado de interesses e compartilhamento de responsabilidades de natureza transescalar onde o papel basilar cabe a escala nacional. Portanto, não é possível se afastar do debate sobre a estrutura político-institucional que se divide entre os defensores de um capitalismo “turbinado” (sem amarras sociais) e um capitalismo “civilizado” (MARTINS, 1996). O primeiro grupo busca a defesa da maior eficiência alocativa a qualquer custo e da liberalização de movimento do capital, alegando os supostos progresso material e desenvolvimento das forças produtivas atingidos. Já o segundo grupo busca a proteção social para o trabalho e maior equidade na distribuição de renda, alegando a exclusão social e as graves distorções estruturais geradas.

No meio desse confronto de idéias, o processo de globalização vem sustentando uma economia mundial onde imperam forças centrífugas agressivas e um cosmopolitismo perverso. Nesse contexto, a justiça deixa de ter como valor a equidade e passa

a ter como valor apenas a inclusão que for possível. Diante disso, por um lado, são formadas ilhas de afluência sem sustentabilidade, exogenamente determinadas e altamente segregacionistas através de um “provincianismo mundializado” (VAINER, 1995). Por outro lado, o Estado nacional perde grande parte de sua capacidade reguladora dos conflitos distributivos, e passa a ser visto mais como um animador (ou incitador) de espaços de competição mercantil. Consequentemente, as regiões periféricas e seus grupos sociais de excluídos são encarados apenas como problemas sociais, sendo irrelevantes para a sustentação da dinâmica do sistema, o que faz desaparecer o cerne da questão regional que é a integração territorial socialmente problemática.

Em síntese, as políticas dominantes passam a serem focadas, por um lado, no melhor ajuste (ou resposta) dos espaços locais às mudanças exógenas (movimentos da globalização) e, por outro lado, nas práticas assistencialistas e meramente compensatórias quando uma solução ótima não for viável. Dito de outra forma, tudo se resume a maximização da diferenciação socioeconômica pelo aumento da seletividade e fragmentação das políticas públicas, o que esvazia o Estado nacional.

É inegável que o arcabouço localista fortalece um padrão de desenvolvimento desigual e combinado, onde se aumenta a polarização econômica e a marginalização social frente às prioridades da valorização do capital. E mais, o esvaziamento do Estado nacional leva à obsolescência da democracia (MARTINS, 1996; NUNES, 1996). Afinal, perde-se não apenas o espaço democrático, mas também o ideal democrático de uma ampla pactuação que eliminaria a heteronomia através da expressão republicana de uma vontade geral. É preciso ter claro que a essência do Estado nacional é, por um lado, imprimir a unicidade ao território, formando o pacto federativo que supera as clivagens e articula as regiões, e, por outro lado, criar centros internos de poder, assegurando a soberania ao regular de alguma forma os movimentos do capitalismo e de suas forças mercantis internamente (BRANDÃO, 2007). A recusa à busca de uma solução republicana abre caminho para uma falsa reinvenção da democracia através de um fervor comunitário que se traduz na “colonização” privada da esfera pública por microconsensos corporativos de lógica isolacionista (MARTINS, 1996).

Cabe nesse ponto um aparte: a proposta original de uma solução republicana surge num momento histórico que se acreditava que uma intervenção via um Estado nacional na correlação de forças no território protegeria a soberania popular, livrando-a da “opressão” do privado, visto como campo de força das dominações tradicionais de oligarquias locais (NUNES, 1996). Nesse primeiro momento, isso convergiu para um centralismo que se, por um lado, garantiu a integração de um sistema econômico e um projeto nacional, por outro lado, levou a um favorecimento

desigual de partes do território, mantendo um sentimento popular de exclusão ainda das decisões cruciais, sintetizado numa falta de representatividade e no sobredimensionamento de uma tecnocracia. Nos termos de Francisco de Oliveira (1995), houve a passagem de uma federação como apenas uma soma de estados (legitimadora do *status quo* construído de oligarquias regionais), para uma federação subsumida na questão da formação do Estado nacional, que, porém, manteve a predominância dos determinantes econômicos sobre os políticos.

Contudo, nas últimas décadas, formou-se um movimento de defesa da descentralização que deve ser melhor analisado em seus pormenores, já que o municipalismo aumentou a descoordenação federativa e não diminuiu consideravelmente as disparidades socioeconômicas. Em outros termos, é fundamental realizar duas desmistificações: o poder local não é mais concreto que o poder central, nem é mais democrático, ao contrário, ele é mais particularizado, pulveriza as forças populares e as expõe indiscriminadamente à captura pelas elites locais (NUNES, 1996). Soma-se a isso, que em vez de democracia direta e o fortalecimento dos mecanismos de *accountability* por pressão de *stakeholders*, o que se tem é a ampliação da disputa pelos recursos tributários e pelo controle do gasto público, a generalização de competências concorrentes, e a desqualificação da burocracia pública. Portanto, o municipalismo incentivou a formação de uma federação competitiva internamente, sem superar o debilitamento do Estado nacional.

Todavia, não se pode deixar de aceitar que uma descentralização não extremada, redistribuindo territorialmente o poder, seria desejável, pois tornaria os entes federativos mais equipotentes (AFFONSO, 1996). Dessa forma, uma solução republicana precisaria ser retomada para se fortalecer os mecanismos de planejamento e regulação federativa, articuladamente a uma descentralização coordenada do setor público que permitisse uma flexibilidade institucional e o alcance regional necessário, assim, melhorando a divisão de competências e receitas.

Discussão sobre os limites do local como fonte de competitividade

Seguindo o ponto de vista exposto anteriormente, a questão da apropriação desigual do poder, enquanto base de uma relação de dominação e dependência hierarquicamente ordenada, não pode ser abandonada. Contudo, lutar por romper esse círculo vicioso no âmbito do federalismo não deverá servir de justi-

ficativa para as regiões buscarem acumular poder político a qualquer custo, fundamentando um federalismo pragmático que tem o risco de fundar uma “federação de mercadores” guiados apenas pelo oportunismo (FIORI, 1995). É claro que não existem soluções fáceis, mas alguma reação geopolítica à globalização excludente deve ser tomada nacionalmente a partir de alguma mediação entre redundar as regiões a serem plataformas atraentes para atores globais e a reafirmação de forças autóctones nacionais. Tal esforço dialético precisa simultaneamente aumentar a competitividade das regiões e reduzir as desigualdades regionais. O quadro seguinte expõe os determinantes básicos a se combinar em escala nacional para se fundir uma séria estratégia auto-centrada/endógena com uma estratégia solidário/redistributiva:

Estratégia Auto-centrada/endógena	Estratégia Solidário/redistributiva
Eficiência	Equidade
Aglomeracão Territorial	Dispersão/Desconcentracão Territorial
Especializacão Produtiva	Diversificacão Produtiva
Crescer	Redistribuir
Riqueza	Qualidade de Vida

Fonte: Brandão, Costa e Alves, 2004, p.27

O fato é que se a globalização excita um discurso de universalizacão das possibilidades econômicas, na prática, ela responde por uma hierarquia desigual de localidades incluídas e excluídas. O efeito mais visível disso é uma internacionalizacão segmentada do território, que tende a ocasionar uma dessolidarizacão econômica interna pela extroversão isolada de supostas economias regionais (PACHECO, 1998). O perigo disso obriga a se repensar as estratégias de planejamento regional já que: tanto o desenvolvimento regional deve ser encarado enquanto parte de um projeto de desenvolvimento nacional – evidência que põe ênfase na integraçao do território via divisao inter-regional do trabalho; quanto o desenvolvimento deve ser encarado pelas especificidades de cada regioao – evidência que põe ênfase nas diferenciaçoes intra-regionais. Dessa forma, um planejamento regional que não se contente meramente com açoes compensatórias deve buscar construir uma divisao inter-regional do trabalho menos concentradora, e efetuar um macroprojeto de ordenamento territorial que ofereça institucionalidade às iniciativas regionais mais diversas (GUIMARÃES NETO, 1996). O importante é não reduzir a questão regional a uma dicotomia entre regioes ganhadoras e regioes perdedoras na competicao internacional, porque as dis-

paridades inter-regionais já evidentes são tão preocupantes quanto as disparidades intra-regionais.

Nesse ponto cabe outro aparte: há uma diferença substancial entre internacionalização estrito senso e internacionalização no sentido de globalização, já que a primeira ainda parte de uma relação bem definida entre nações (PACHECO, 1997). Originalmente, numa economia de Estados nacionais, o poder público tem a supremacia do poder geopolítico e busca manter o controle econômico-financeiro em bases territoriais, bem como a autonomia de seu padrão territorial de produção. Contudo, numa economia propriamente global, forças centrífugas de atuação transnacional condicionam o funcionamento das sociedades nacionais e desvinculam territorialmente a produção. Seguindo esse raciocínio, o processo de globalização é um conjunto de forças extremamente desniveladoras que dinamiza apenas uma rede limitada de “lugares eleitos” (um subglobo), e oferece como meio de territorialização apenas as áreas que reforçarem suas especializações pela presença de fatores dinâmicos bastante diferenciados.

Os defensores do desenvolvimento endógeno local usam o diagnóstico anterior para chegar à conclusão que nesse contexto as vantagens locais são valorizadíssimas. Exaltam aglomeramentos aglomerativos que consolidam arranjos produtivos com eficiências coletivas capazes de gerar por forças centrípeta densidade socioeconômica e por forças centrífugas transbordamentos e o desenvolvimento regional (DINIZ; SANTOS; CROCCO, 2004). O discurso sustenta-se em dois pilares: primeiro, a ênfase no processo inovativo local (processo de aprendizagem coletiva) com base em ativos relacionais (intangíveis, convenções sócio-ambientais etc.), mais conhecidos como “condições de entorno”; segundo, a redefinição do papel do Estado como mero gerador de externalidades positivas e de um marco jurídico-normativo que proteja a propriedade privada e a concorrência.

Esse último pilar é preocupante porque visa suplantar o problema macroeconômico, refletido na dificuldade de controle agregado dos fluxos econômicos, e passa a resumir-se em propor ao poder público apenas a função de facilitador da livre iniciativa e animador do empreendedorismo (BRANDÃO; COSTA; ALVES, 2004). Em outras palavras, aos Estados nacionais não caberia mais coordenar transformações estruturais, mas sim promover *clusters*, concentrando-se no problema microeconômico de melhor dotação de fatores e de redução dos custos de transação.

Voltando ao primeiro pilar, seria prudente analisar melhor seus determinantes. Associado ao fenômeno de uma terceira revolução industrial, desponta nas últimas décadas um debate sobre o surgimento de uma “economia do conhecimento”. O ar-

gumento central seria realçar a importância das vantagens construídas, aquelas que se formam pelo desenvolvimento das forças produtivas locais e que não se resumem a base de recursos naturais nem a transitórios diferenciais de preços de fatores. É importante ressaltar que o que se entende por “economia do conhecimento” não é economia de alta tecnologia necessariamente, mas aquela que destaca a habilidade de aprendizado (LUNDVALL; JOHNSON, 2000).

Nesse discurso a importância das regiões se dá porque a habilidade de aprendizado seria por externalidades (interdependências não-intencionais) e redes (interdependências intencionais), em tese, localmente limitadas devido a impossibilidade de transferência perfeita de conhecimento tácito (limites lógico-cognitivos). Em síntese, faz-se a elegia das “regiões de aprendizado”, áreas onde há uma atmosfera cooperativa para a fertilização cruzada e para sinergias disseminadoras de conhecimento (FLORIDA, 1995). Logo, a proposta de planejamento regional recairia no desenvolvimento de novas capacidades que, se pondo além do marketing territorial, superariam o entropismo e os efeitos de trancamento institucional (*lock-in effects*) bem como evitariam a sobre-especialização.

Entretanto, não custa novamente denunciar o que está em jogo: o abandono da busca direta pela diversificação e integração produtiva com fins à homogeneidade estrutural das meso-regiões, e a aposta apenas numa especialização produtiva e indução locacional de arranjos produtivos locais/parques tecnológicos para se alcançar um “localismo competitivo”. Além disso, há sérias restrições ao desenvolvimento de tais aglomerações em países subdesenvolvidos; entre elas destacam-se (DINIZ; SANTOS; CROCCO, 2004, p.27):

- As capacitações “inovativas” são, via de regra, inferiores às dos países desenvolvidos (“frontier following”);
- O ambiente organizacional é aberto e passivo – i.e., as funções estratégicas primordiais são realizadas externamente ao sistema, prevalecendo, localmente, uma mentalidade quase exclusivamente produtiva;
- O ambiente institucional e macroeconômico é mais volátil e permeado por estrangulamentos estruturais;
- O entorno é basicamente de subsistência, a densidade urbana é limitada, o nível de renda per capita é baixo, os níveis educacionais são baixos, a complementaridade produtiva e de serviços com o pólo urbano é limitado e a imersão social é frágil.

Carlos Brandão, Eduardo da Costa e Maria Abadia Alves (2004, p.11-12) destacam seis pressupostos fundamentais para qualquer ação pública pertinente nessa questão:

- Um APL [arranjo produtivo local] não pode ser construído no “vácuo”, ou seja, em localidades que não possuam um mínimo de condições prévias para o seu desenvolvimento. Alguma virtuosidade prévia deverá estar presente para ser mobilizada;
- Uma experiência bem sucedida em determinado lugar nunca poderá ser fielmente reproduzida em outro contexto, com uma tentativa de replicar experiências exitosas, desenvolvidas em contextos específicos, podendo gerar distorções muitas vezes irreversíveis;
- O desenvolvimento de um APL somente pode ser entendido e alcançado pela agregação de um mosaico de fatores oriundos de diversas dimensões, e que constroem uma única matriz operacional formada por vetores sociais, culturais, históricos, geográficos, políticos, microeconômicos, mesoeconômicos e macroeconômicos;
- Um APL é parte integrante – e como parte recebe e lança impulsos – de sistemas regionais e nacionais de produção, portanto, não se deve cometer o erro de entendê-los como meros receptáculos ou plataformas de localização destituídas de contorno ou hinterlândia;
- Deve-se entender a importância da intervenção estatal no desenvolvimento destes aglomerados, principalmente quando estes estiverem situados em uma região desarticulada. Neste sentido, a presença do Estado é importante, seja na facilitação, promoção, indução ou mesmo na coordenação do desenvolvimento destes aglomerados; e
- O desenvolvimento destes aglomerados não pode ser entendido como a panacéia para o desenvolvimento econômico regional, posto que dificilmente poderiam se consolidar enquanto uma estratégia suficiente de desenvolvimento para a periferia capitalista, envolta em estrangulamentos de natureza estrutural. Para que haja a gestação de um processo de desenvolvimento regional é questão *sine qua non* que a ação do Estado ultrapasse o mero apoio ao desenvolvimento destes aglomerados promovendo ações que modifiquem a estrutura econômica, política e social regional.

A contradição transparece: se as supostas virtuosidades do associativismo e das trajetórias de governança local transformaram-se em fatos estilizados (em referência), as mesmas são *path-dependence* – dependem de condição prévia e não são repro-

duzíveis, bem como são incapazes de promover o amplo desenvolvimento regional. De fato, diante do processo histórico de desenvolvimento do capitalismo em áreas periféricas, tais propostas convergem geralmente apenas para arranjos informais ou mesmo enclaves mono-produtores (DINIZ; SANTOS; CROCCO, 2004). Nesses casos comuns, fica óbvio tanto o potencial de periferização e estagnação de amplas regiões, quanto as soluções parciais traduzidas em focos restritos de prosperidade. Do ponto de vista da estrutura industrial:

O fato de as empresas de uma região ocuparem o centro de uma rede aglomerada, de a região ser apenas o local de implantação de unidades de produção pertencentes a uma rede disseminada, ou de construir o nó de uma rede simultaneamente aglomerada e disseminada – não é obviamente indiferente, pois isso condicionará fortemente o poder de negociação, quer das empresas regionais com a rede de produção, quer dos responsáveis políticos da região em causa com as instâncias dirigentes da mesma rede. Por outras palavras, o papel desempenhado pela economia de uma região na rede de produção em que se encontra inserida, determina a sua capacidade de ação (STROPER; HARRISON, 1994, p.175-176).

O ponto nevrálgico nessa discussão é a negligência dos determinantes de regulação exógenos ao local, logo, negligência das relações transescalares de poder. Em outros termos, nessa linha de argumentação, não se discute os fatores macroeconômicos e seus instrumentos de política, além de obscurecerem as hierarquias de poder e os centros hegemônicos de decisão e comando (BRANDÃO, COSTA, ALVES, 2004; BRANDÃO, 2007)³. Além disso, se o advento da terceira revolução industrial instiga novas formas de organização da produção mais segmentadas e flexíveis, estas de nenhuma forma descolam-se da evolução a longo prazo de um regime de acumulação pautado pela concorrência oligopolista, onde quaisquer mudanças pontuais nas estratégias de gestão não eliminam diferenças estruturais de capacidade e comportamento que são ponderadas pelo aporte de recursos financeiros e pela posição no mercado (MARTINELLI; SCHOENBERGER, 1994). Não custa frisar que, na atualidade, o poder é extremamente concentrado e centralizado, e há uma coesão orgânica extralocalizada que exerce fluxos de controle. Sendo assim, é muito preocupante abando-

3 Ressalva-se que não se trataria somente de disputa/hierarquia de classes, mas também entre Estados, assim como a associação de classes internas à interesses externos (de classes ou Estados).

nar a perspectiva crítica da sociedade de classes por uma abordagem difusa e confusa de uma coletividade consorciada que mantém intocadas as estruturas de poder.

Torna-se cada vez mais evidente que políticas de desenvolvimento regional devem ter um caráter de transformação estrutural transescalar indiscutivelmente. Uma defesa de um automismo exagerado do local tende somente a banalizar essa escala, que também é de luta. É inaceitável sobreestimar o empreendedorismo à custa de subestimar a arena política fundamental que é a escala nacional. Por isso, tal territorialização é espúria enquanto visão institucional uniescalar e restrita à dependência do aproveitamento de “janelas de oportunidade” que não dão maior atenção à natureza das hierarquias e às possíveis articulações com o *hinterland* (BRANDÃO; COSTA; ALVES, 2004). Além do mais, são bastante discutíveis as virtudes regulatórias de uma governança local em prol de uma atrativa plataforma de negócio servir como substituto para uma profunda intervenção estatal a nível nacional. Reconhecendo a importância de se trabalhar com as racionalidades orgânicas, novos arranjos institucionais são necessários visando, territorializadamente, a repactuação de classes e a contractualização de compromissos para romper com forças desarticuladoras e pactos de dominação internos. Para isso, o Estado deve ser visto não apenas como promotor de um ambiente para microiniciativas, mas também como coordenador de macrodecisões estratégicas. Afinal, é imprescindível a revitalização das esferas públicas de planejamento, enquanto arenas políticas, e o reconhecimento formal e na prática da existência de vários centros regionais de poder correlacionados e cooperativos.

As complexidades do presente não permitem que se tolere tantas mistificações. O fenômeno histórico da globalização está majoritariamente sendo interpretado de forma a extirpar da questão regional todas as suas idiossincrasias originais relacionadas com a multiplicidade de determinações do território. O que se pretende com isso é legitimar “a mundialização do capital” (CHESNAIS, 1996) e, conseqüentemente, a desterritorialização generalizada da realidade social. Dessa maneira, expurga-se qualquer tentativa de política autônoma, que via mobilização social desafie os condicionantes coercitivos da acumulação capitalista em escala global – soberania apenas para os mercados e suas estruturas de dominação da renda, propriedade, controle político e etc. (OLIVEIRA, 2004). Logo, instiga-se a desnacionalização da política, e, diante da distorcida arquitetura de uma economia-mundo, constrói-se uma pretensa governança mundial fortemente hierarquizada que estimula os Estados nacionais a montar democracias artificiais. Afinal, a economia é intensamente despolitizada, instalando-se um consenso forçado sobre o Estado enquanto instância de administração da reprodução do capital associado: tanto como fornecedor das condições institucio-

nais para a elevação da taxa de exploração do trabalho, quanto também como uma forma em si mesmo de capital-financeiro através das isenções, subsídios e incentivos em geral que servem à acumulação capitalista.

Sem reduzir o grau de dependência externa e acentuando os desequilíbrios internos, fica claro que o propalado desenvolvimento endógeno local é só o lugar comum de um voluntarismo que constitui a utopia de um “consenso liliputiano”, uma falsa panacéia mercantil que no final das contas se reserva a sorte de uma desintegração nacional competitiva. Dessa forma, ele sanciona uma trajetória de conflito de lugares diante da falta de compromisso com necessárias reformas sociais que repacuem a federação e, assim, devolvam a governabilidade aos Estados nacionais.

A guisa de conclusão: reafirmação dos desafios estruturais da economia brasileira

Os resultados desse tortuoso processo são inexoráveis sobre a economia brasileira, inflectindo sua capacidade de superar um perfil de “economia subdesenvolvida de grau superior” como definida por Celso Furtado (1979, p.195): aquela que aumenta a complexidade das relações econômicas, mas não permite transformações estruturais que consolidem completamente um sistema econômico nacional autêntico, integrado e com poder de extrovertimento internacional.

No nosso padrão histórico de desenvolvimento, uma concentração regional articuladora permitiu uma economia nacional integrada que garantia uma complementaridade expansiva e uma modesta desconcentração regional como efeito da consolidação da matriz industrial num quadro de alto crescimento (CANO, 1998). Entretanto, atualmente, a economia brasileira encontra-se diante de um caráter assíncrono do investimento, o que amplia as crônicas heterogeneidades estruturais e traduz qualquer parca desconcentração regional em mais um efeito perverso de uma desestruturação industrial num quadro de baixo crescimento (PACHECO, 1998). A questão é que os projetos recentes, especificamente pontuais, não engendraram densidade inter-setorial que fortalecessem as economias regionais. Conseqüentemente, a natureza das articulações na divisão inter-regional do trabalho e sua dinâmica centro-periferia permanecem, inclusive podendo reconcentrar regionalmente a economia à medida que avance a reestruturação produtiva em voga (privilegia regiões que possuem uma forte base de incorporação de progresso técnico).

Em síntese, na economia brasileira não se reverteu expressivamente a concentração do poder consolidando uma federação pautada na supressão das desigualdades e conflitos regionais, nem, ao contrário, fragmentou-se suas inter-relações dinâmicas, sentenciando sua regressão estrutural diante da perda da soberania nacional pela desintegração federativa. Permanece uma economia de grande complexidade que mantém importantes nexos regionais, embora esteja com seu mercado interno em grande parte atrofiado. Dito de outra forma, ela é uma grande economia à deriva, com baixos efeitos multiplicadores e aceleradores, ou seja, uma grande economia sem tração, incapaz na situação em que está de gerar ampla inclusão social e colaborar para a construção da cidadania por todas as suas regiões (BRANDÃO, 2007). Logo, corrobora para uma federação à deriva também, que urge sair do estado de quase anomia que se encontra por um desenvolvimento nacional regionalizado que a revigore por um dinamismo generalizado (AFFONSO, 1999, 1996 e 1994).

É preciso ter claro que a formação do país ainda está diante de um dilema: buscar constituir uma nação integrada territorialmente e socialmente, ou aceitar uma “federação” submersa em interesses segmentados (empresas transnacionais e elites locais). A falta de maior apelo ao tema federativo no país, revela a fragilidade de sua pactuação, e acaba pelos regionalismos se demonstrarem segregacionistas, logo avessos a uma noção de pertencimento nacional. Afinal, como aponta Francisco de Oliveira (1995), se historicamente a idéia de federação não ganhou forte adesão interna, a anti-federação travestida de regionalismo ressentido e preconceituoso vem se reafirmando. Ressalta-se a maior complexidade que ganhou recentemente no seio de estratégias locais de competição por atração de investimentos, que contraposta à perpetuação de um processo centrífugo de concentração de poder econômico aprofunda as fortes desigualdades regionais a ponto de ameaçar recorrentemente aquela pactuação. Dito em outras palavras, o cerne da questão é a disparidade socioeconômicas entre os entes federados, enquanto fator gerador de uma relação de assimetria e dependência. Assim, seu enfrentamento reside não apenas no aperfeiçoamento dos instrumentos de gestão do espaço, mas em transformações das próprias estruturas socioeconômicas através do planejamento regional.

Como explicou Celso Furtado (1979), o desenvolvimento comporta um elemento de intencionalidade enquanto manobra do excedente econômico, e, assim, somente um projeto político poderá romper a lógica de uma forma de acumulação que gera malformações na estrutura socioeconômica, explicitamente, a lógica do subdesenvolvimento. Por isso, Tânia Bacelar de Araújo (1999) enfatizou que a inserção competitiva na globalização precisa estar associada à continuidade do processo de integração

nacional. Ressalta-se que isso permite a regionalização do poder na medida que consolida as esferas de planejamento e coordenação.

Por conseguinte, a emergência de um debate sobre políticas regionais explícitas se faz imprescindível diante da gravidade da desigualdade social interpolada a uma economia subdesenvolvida. Nesse ínterim, a diversidade regional deve ser encarada como elemento constitutivo básico da federação, e a heterogeneidade estrutural seu obstáculo fundamental. Cabe ao Estado brasileiro fortalecer-se para se antecipar ao mercado e coordenar uma organização territorial que potencialize o dinamismo econômico e ligue o esforço de acumulação dialeticamente à luta por direitos sociais. Por outro lado, o pacto federativo deve ter por base a cidadania, reconhecendo a intervenção necessária de movimentos sociais e políticos de massa.

Bibliografia

- AFFONSO, R.B.A. A Federação na encruzilhada. In: ITAMARAY. *Rumos – os caminhos do Brasil em debate*. Brasília, 1999, n. 2, pp.29-38, março-abril.
- _____. Os municípios e os desafios da federação no Brasil. In: SEADE. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, 1996, v. 10, n. 3, pp.3-10, julho-setembro.
- _____. “Crise da federação no Brasil”. *Ensaio FEE*, v. 15, n. 2, pp.321-337, 1994.
- ARAÚJO, T.B. “Por uma política nacional de desenvolvimento regional”, *Revista Econômica do Nordeste*, v. 30, n. 2, pp.144-161, abril-junho, 1999.
- BRANDÃO, C. A. *Território e desenvolvimento*. Campinas, Editora da Unicamp, 2007.
- _____.; COSTA, E. J. M.; ALVES, M. A. S. “Construir o espaço supra-local de articulação sócio-produtiva e das estratégias de desenvolvimento”. In: MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. *Projeto Diretrizes para a formulação de políticas de desenvolvimento regional e de ordenação do território brasileiro*. Brasília, 2004. Disponível em: <<http://www.integracao.gov.br/publicacoes/desenvolvimentoregional/publicacao/Cedeplar/IICA%20-%20NOV%2004%20-%20BrandaoMI.pdf>>. Acesso em 05 de janeiro de 2005.
- CANO, W. *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil (1930-1995)*. Campinas, Editora da Unicamp, 1998.
- CHESNAIS, F. *Mundialização do capital*. São Paulo, Editora Xamã, 1996.
- CORAGGIO, J.L. *Territorios en transición: crítica a la planificación en América Latina*. Quito, Ciudad, 1988.
- DINIZ, C.C.; SANTOS, F.; CROCCO, M. Conhecimento, Inovação e Desenvolvimento Regional/Local. In: MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. *Projeto Diretrizes para a formulação de políticas de desenvolvimento regional e de ordenação do território brasileiro*. Brasília, 2004.

- Disponível em: <[http://www.integracao.gov.br/publicacoes/desenvolvimentoregional/publicacao/Cedeplar/Conhecimento_inova%E7%E3o%20e%20Desenvolvimento_r\(2\).pdf](http://www.integracao.gov.br/publicacoes/desenvolvimentoregional/publicacao/Cedeplar/Conhecimento_inova%E7%E3o%20e%20Desenvolvimento_r(2).pdf)>. Acesso em 05 de janeiro de 2005.
- FAURÉ, Y.A.; HASENCLEVER, L. *Caleidoscópio do desenvolvimento local no Brasil*. Rio de Janeiro, E-Papers, 2007.
- FIORI, J.L. O federalismo diante do desafio da globalização. In: AFFONSO, R.B.A.; BARROS SILVA, P.L. (org.). *A federação em perspectiva*. São Paulo, Fundap, 1995, pp.19-38.
- FLORIDA, P. "Towards the learning region", *Futures* 27, pp.527-536, 1995.
- FURTADO, C. A Federação por se fazer. In: ITAMARAY. *Rumos – os caminhos do Brasil em debate*, Brasília, 1999, n. 2, pp.39-41, março-abril.
- _____. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. São Paulo, Editora Nacional, 1979.
- GUIMARÃES NETO, L. A experiência brasileira de planejamento regional da perspectiva do Nordeste. In: FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER STIFTUNG; IPEA. *Debates*, 1996, n. 12, pp.163-177.
- LEFÈBVRE, H. *A revolução urbana*. Belo Horizonte, Editora da UFMG, 1999.
- LIPIETZ, A. *O capital e seu espaço*. São Paulo, Nobel, 1987.
- LUNDVALL, B. A.; JOHNSON, B. *Promoting Innovation Systems as a Response to the Globalizing Learning Economy*. Draft of Contribution to the project Local Productive Clusters and Innovations Systems in Brazil: New industrial and technological policies. Rio de Janeiro, setembro de 2000.
- MARKUSEN, A. "Região e regionalismo: um enfoque marxista". *Espaço e Debates*, São Paulo, v. 1, n. 2, pp.61-99, maio, 1981.
- MARTINELLI, F.; SCHOENBERGER, E. Os oligopólios estão de boa saúde, obrigado! – elementos de reflexão sobre a acumulação flexível. In: BENKO, G.; LIPIETZ, A. *As regiões ganhadoras – distritos e redes: os novos paradigmas da geografia econômica*. Oeiras, Celta Editora, 1994, pp.171-187.
- MARTINS, C. E. "Da globalização à falência da democracia". *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 6, pp.1-23, julho, 1996.
- NUNES, E. Poder local, descentralização e democratização – um encontro difícil. In: SEADE. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, 1996, v. 10, n. 3, pp.11-20, julho-setembro.
- OLIVEIRA, F. As contradições do Aó: globalização, nação, região, metropolização. In: MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. *Projeto Diretrizes para a formulação de políticas de desenvolvimento regional e de ordenação do território brasileiro*. Brasília, 2004. Disponível em: <<http://www.integracao.gov.br/publicacoes/desenvolvimentoregional/publicacao/Cedeplar/IICA%20-%20NOV%2004%20-%20FranciscoOliveira.pdf>>. Acesso em 05 de janeiro de 2005.
- _____. A crise da federação: da oligarquia à globalização. In: AFFONSO, R.B.A.; BARROS SILVA, P.L. (org.). *A federação em perspectiva*. São Paulo, Fundap, 1995, pp.77-90.
- PACHECO, C.A. *Fragmentação da Nação*. Campinas, Editora Unicamp, 1998.

- PACHECO, R. "Prerrogativas locais face à economia globalizada: uma introdução conceitual". In: FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER STIFTUNG, *Série pesquisas*, n. 8, 1997.
- STORPER, M.; HARRINSON, B. Flexibilidade, hierarquia e desenvolvimento regional. In: BENKO, G.; LIPIETZ, A. *As regiões ganhadoras – distritos e redes: os novos paradigmas da geografia econômica*. Oeiras, Celta Editora, 1994, pp.171-187.
- THÉRET, B. "O federalismo como princípio de regulação do regionalismo", *Contexto internacional*, v. 20, n. 1, pp.107-184, janeiro-junho, 1998.
- VAINER, C.B. Regionalismos contemporâneos. In: AFFONSO, R.B.A.; BARROS SILVA, P.L. (org.). *A federação em perspectiva*. São Paulo, 1995, Fundap, pp.449-471.

Cronologia do processo editorial

Recebimento do artigo: 31-mar-2008 | **Envio ao 1º avaliador:** 9-abr-2008 | **Recebimento da 1ª avaliação:** 14-abr-2008 | **Envio ao 2º avaliador:** 16-abr-2008 | **Recebimento da 2ª avaliação:** 20-abr-2008 | **Envio para revisão do autor:** 23-abr-2008 | **Recebimento do artigo revisado:** 8-mai-2008 | **Aceite:** 14-mai-2008.