A FRAGMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS COM O ENALTECIMENTO DO PODER LOCAL: FEDERALISMO E OS IMPACTOS NO PLANEJAMENTO TERRITORIAL.

Raimundo Pereira do Amaral Neto UFRN-PPECO

netoorla@hotmail.com

Maria do Socorro Gondim Teixeira UFRN-PPECO

tmsgondim@uol.com.br

RESUMO: Ressaltamos como objetivo deste estudo empírico, a análise da prática na gestão pública, sob forte efeito do debilitamento financeiro estatal, quer seja, a (des)mobilização das políticas públicas, com o encorajamento da “eficiência local”, que segundo Pacheco (1998), caracteriza uma “crescente especialização das economias regionais”. Wilson Cano sem nunca se afastar das questões sociais, ressalta, com proeminência, a emergência de políticas redistributivistas no alinhamento do desenvolvimento territorial brasileiro. Para o debate relacionado ao endividamento estadual e as implicações do federalismo, relacionamos as contribuições de Mora (2002) e Lopreato (2000), um vasto estudo apontando para a debilitamento de Estado nacional e das políticas de desenvolvimento territorial. Com Brandão (2007) veremos como o chamado “pensamento único localista” converge para a consolidação de conceitos como Cidades-Região, Cidades Mundiais, capital social, clusters ou arranjos produtivos locais com eficiência coletiva – apls, vistos como recurso principal de muitas ações governamentais para o desenvolvimento territorial ultimamente. Para o debate a cerca do tema sugerido, propomos um “resgate”, via pesquisa bibliográfica - incluindo livros, textos e artigos publicados – como instrumental teórico-prático para a construção do cenário em que se insere a atual especialização regional, seções um e dois, e dos paradigmas do atual planejamento territorial nacional, seção três. Constatase que o planejamento territorial segue com a concentração de capital, excludente da equidade, assistimos à exacerbação de arranjos produtivos locais, perdido em meio à microinstâncias, longe de planos de coordenação mais gerais.

Palavras-chaves: Políticas públicas, Poder local, Federalismo, Planejamento Territorial.

INTRODUÇÃO

Com a introdução das políticas neoliberais no Brasil, a partir da década de 1990, acirra no país um rico debate a cerca do debilitamento financeiro estatal, em várias de suas esferas. No início dos anos 90, mais precisamente no início do governo Collor, assistiu-se no país ao projeto de implantação das chamadas políticas neoliberais. Depois de uma década de colapso financeiro e parco crescimento econômico, o estado nacional debilitado, se rende ao forte intervencionismo de organizações financeiras internacionais, e ao capital estrangeiro.

Procura-se uma maior eficiência das empresas públicas com as privatizações, e na esfera privada, uma suposta renovação e modernização do nosso parque industrial com o ingresso de empresas, produtos e tecnologias competitivas, cenário em que as empresas nacionais mais eficientes deveriam se adaptar a macroeconomia hegemônica da globalização dos mercados.

A abertura comercial abrupta afasta o país das políticas nacionais de desenvolvimento regional, demandantes de forte intervencionismo estatal e do fortalecimento integrado dos poderes locais. Na medida em que o estado nacional, idealiza a eficiência em detrimento da equidade, criam-se as condições para o engendramento e continuidade de políticas draconianas de controle do déficit público. A adoção dessa cartilha atingirá fortemente as esferas financeiras e fiscais da economia nacional, e o financiamento de políticas públicas balizadas pelo endividamento interno. Emerge no país uma “guerra” entre estados como paliativo para a atração de investimentos, o planejamento territorial segue a ótica do mercado, concentrando o capital em áreas privilegiadas, atraindo para a gestão social, interesses que não contemplam os interesses mais gerais da sociedade.

1. Crise do endividamento e esvaziamento estatal

A reforma tributária de 1966, dois anos após o golpe militar, levará a uma conjuntura de concentração tributária em poder da esfera federal e perda de autonomia dos estados nas áreas fiscal e tributária (LOPREATO 2000). O federalismo no país, até então, seguia a cartilha tradicional do centralismo fiscal, e poderia se imaginar que pelo fato do poder federal se colocar como concentrador de recursos, os estados poderiam se socorrer quando enfrentassem maiores dificuldades através do manejo de recursos próprios necessários para responderem a maiores gastos na fase expansiva da economia.

No entanto, para muitos, a contemplação dos interesses locais e regionais envolveriam “operações de crédito e fluxo de recursos federais (que) passaram a atender os gastos não cobertos com a poupança fiscal e foram usados na acomodação dos vários interesses em jogo.” (LOPREATO, 2000, p.7, grifo nosso).

Práticas como clientelismo, uso de influencias e lobbies, não podem ser descartadas no jogo do favorecimento ilícito, pois nas portas fechadas do regime, encontravam ambiente propício. Como a legislação assegurava forte poder discricionário na concessão de crédito, com forte poder alocativo desses recursos a juízo da união, os estados procuravam saídas, na verdade, paliativos.

Para responderem as demandas internas extras de crédito em suas administrações, os estados comumente recorriam a créditos externos, motivados pelo maior acesso ao mercado financeiro internacional, deu-se então o início do endividamento dos estados na década de 70, aonde, “aparentemente, o endividamento constituiu-se ao longo do tempo, em um espaço privilegiado, onde relações baseadas em poder real transcorreram muitas vezes em detrimento da transparência.” (MORA, 2002, p.10).

A mudança da lógica no financiamento dos governos subnacionais, acentuou-se significativamente após 1975 com a ampliação do endividamento em detrimento da poupança fiscal. Podemos dizer que

O endividamento estadual iniciou-se na década de 70 como alternativa a gestão tributária centralizadora, característica do governo militar. A Reforma Tributária de 1966 e a Reforma Administrativa de 1967 participaram do processo de esvaziamento político-econômico dos governos subnacionais. (MORA, 2002, p.10)

Com o enfraquecimento dos poderes locais via rolagem da dívida e a retomada do impacto da crise externa durante a “década perdida”, a situação dos estados se agrava, como controlar o déficit público e ao mesmo tempo manter os gastos primordiais das administrações estaduais?

O estado nacional em plena crise de soberania, amarrado a políticas econômicas contracionistas, com altos juros, controle de crédito, câmbio valorizado e baixo crescimento, certamente não teria lastro suficiente para patrocinar um plano nacional integrado e solidário de desenvolvimento regional.

Esfacelado financeiramente, o estado nacional mergulhava em problemas crônicos na estrutura da balança de pagamentos, problematizando a questão da fiscalidade no país e da manutenção das inversões de longo prazo, na medida em que concentrava empréstimos externos. Dando prosseguimento as políticas neoliberais, o estrangulamento estatal segue na década de 90 com o afastamento das reformas estruturantes e a agonização de estados.

O governo central dá início à reforma patrimonial e aos arranjos institucionais, objetiva não apenas o controle do endividamento, mas a reestruturação do setor público, garantindo mais acesso ao setor privado em setores de infra-estrutura e serviço. O esvaziamento da atuação do estado se torna nítido com o fortalecimento do capital privado, embebnado na economia nacional como uma propalada fonte versátil de crescimento, seus investimentos alavancariam a competitividade econômica do país.

As privatizações em que “o governo, partindo da premissa de que é inviável manter o equilíbrio fiscal de longo prazo enquanto os estados tiverem acesso aos recursos das suas

empresas e bancos, defende a reestruturação do setor público estadual como garantia da sustentabilidade das metas fiscais.” (LOPREATO, 2000, p.38). Diminuiriam, assim, os espaços econômicos demandadores de financiamentos e amenizaria a pressão sobre as contas fiscais.

O Estado reduzirá seu papel no contexto nacional, diminuindo seu campo de ação ao se colocar como um administrador de crises com medidas paliativas, dando aos governos subnacionais maior autonomia. Trata-se de uma forma peculiar de federalismo, peculiaridade esta, inserida em uma formação, não motivada por conflitos originados de um processo histórico envolvendo poderes locais fortes, do conflito entre o anseio da autonomia dos entes da federação e a centralização imanente ao governo federal.

Com o esvaziamento do aparelho estatal e o fortalecimento do capital privado na “era” neoliberal, uma política intervencionista e estruturante estatal, necessária a um resgate das políticas nacionais de desenvolvimento regional no país, vão se tornando intangíveis e de difícil reprodução. E na ausência de uma política nacional de desenvolvimento regional, acirra-se a competição entre os estados para atração de empresas e investimentos mediante atrativos fiscais.

A política do “estado mínimo” fomentou a compartimentalização de políticas “autônomas” subnacionais, com a exacerbação de arranjos produtivos locais, dando grande ênfase aos aspectos microeconômicos firmados na pequena e média empresa, Pacheco (1998).

Trata-se da particularização e fragmentação das políticas regionais, com o enaltecimento “eficiente” do poder local, a busca pela “cidade competitiva”, um crescente processo de especialização regional. Idealismos de mercado, que deterioram, não somente as políticas nacionais de desenvolvimento regional equitativo, mas, sobretudo, a questão social no país, com o afastamento, ou mesmo esquecimento, das reformas e políticas públicas emergenciais.

A recorrência ao mercado para um estado capturado pelos interesses do capital privado, nunca fora tão evidente no período neoliberal. A globalização, popularizada pela imprensa econômica neoliberal, funcionou como um estratagema muito bem sucedido de marketing doutrinário do *mainstream*, uma ideologia hegemônica associada à maior liberalização, desregulamentação e desnacionalização, privilegiando, sobretudo, grandes grupos multinacionais¹.

Com a idéia de que todos podem auferir ganhos provenientes dessa “cooperação” comercial internacional, países subdesenvolvidos como o Brasil, adotam uma ampla (abrupta no Brasil) abertura comercial. O que prevalece são os critérios de eficiência das empresas

transnacionais – as et's – concentrando-se em regiões prósperas e privilegiadas, com pouca ou nenhuma preocupação para a redução das disparidades regionais.

A tão sonhada complementarização e integração das economias regionais ficam de lado para dar vazão, segundo Pacheco (1998), a uma indigesta especialização crescente da estrutura produtiva regional, com ênfase ao comércio exterior, contribuindo assim para uma maior heterogeneidade e fragilização das bases econômicas das regiões mais pobres.

Ressalta Azzoni (1982), que evidenciaremos uma polarização da atividade econômica, assumindo a forma de uma “desconcentração concentrada”, um espaço poligonal de forte tendência oligopolista que concentra as economias de aglomeração e o crescimento econômico, partindo de Belo Horizonte chegando a Porto Alegre. Outras regiões se assemelham a verdadeiras “ilhas de prosperidade”, dispersas no macroespaço regional. Com a inclusão das áreas dinâmicas ou de modernização intensa nas outras regiões do país, constatamos um padrão nacional de especialização crescente da estrutura produtiva regional, se distanciando, em maior parte, do bem sucedido acoplamento industrial verificado na estrutura produtiva complementarizada da indústria paulista.

Com a deterioração crescente do poder decisório estatal para ações intervencionistas, patrocinadoras de políticas estruturantes e redistributivistas, a política nacional de desenvolvimento regional, esmigalha-se na competição entre os estados com a guerra fiscal, na ênfase microeconômica dada aos arranjos produtivos, na generalização de políticas compartimentalizadas de curto alcance, e “ao longo desse processo, aumentou também a deterioração técnica, política e econômica dos órgãos regionais de fomento (Sudam e Sudene), que acabaram por ser extintos. ” (CANO, 2008, p.122). Temos um elo perdido na história econômica recente do país, que ao que parece, optou pela despolitização de sua estrutura sócio-econômica.

2. Localismos e a intensificação dos arranjos produtivos locais

Ressurgem de forma vigorosa os pressupostos liberais apoiados nos conceitos clássicos do mainstream do alcance da eficiência pela capacidade alocativa dos mercados, a abertura econômica e as mudanças incubidas pela globalização, colocam no cerne da discussão sobre os processos de desenvolvimento, os requisitos dos diferenciais de competitividade. A questão regional também seguirá este movimento e a noção de regiões mais avançadas passa a ser associada às regiões competitivas, induzindo a responsabilidade pelas disparidades aos agentes econômicos locais.

Assim sendo, passam a surgir ilhas de dinamismo, denominadas pelos defensores deste ideário de “regiões ganhadoras”, classificadas como “aquelas que conseguem transformar a ação cooperativa intra-regional e inter-regional no principal elemento integrador de seu processo de desenvolvimento regional” (BECKER, 2008, p. 38). Cada região dinâmica se constituirá em um ponto, e a conexão entre os pontos, constituirá a rede, determinando o caminho percorrido pelos fluxos de capital. Tavares (1993) aponta que esta construção é astuciosa na valorização do capital, tendo em vista sua montagem com base na ligação de regiões estratégicas para tanto. Os lugares e sua capacidade organizativa emergem, portanto, como instrumento essencial de toda a lógica dos ganhos ao grande capital, e dá seu respaldo à elevação da financeirização, à medida que potencializa a transnacionalização.

O recurso à capacidade organizativa dos lugares tem sua origem no pensamento econômico com a concepção neoclássica marshalliana de distritos industriais. Atualmente, ela vem travestida de diversas abordagens e conceituações, promovendo intenso debate que influencia o pensamento acadêmico, bem como os processos de tomada de decisões públicas e privadas. Amaral Filho (1996) considera que dois aspectos influenciam a pluralidade desta discussão, a saber

De um lado, pela crise e pelo declínio de muitas regiões tradicionalmente industriais e o surgimento de novos paradigmas de industrialização e de desenvolvimento local e, de outro, pelos novos paradigmas surgidos no âmbito da própria teoria macroeconômica do desenvolvimento, cujo destaque corre à conta da teoria do crescimento endógeno. (AMARAL FILHO, 1996, p. 36)

Este segundo aspecto sintoniza-se com a noção já discutida de crise de paradigma de desenvolvimento centrado na ação estatal. O fundamento essencial da teoria de crescimento endógeno está na aceção de retenção de excedente econômico gerado ou atraído para a localidade em questão. Os agentes econômicos locais assumem papel ativo nessa proposta pela organização a caminho de um planejamento, de baixo para cima, onde a nova posição governamental se constituiria na regulação, e as reformas institucionais, como a descentralização, legitimaram esta função.

A diversidade no desenvolvimento de categorias consolida cada vez mais o que Brandão (2007) chama de cristalização do “pensamento único localista” (BRANDÃO, 2007, p. 36). Este autor realiza um levantamento de pensamentos de mais de duas dezenas de vertentes teóricas ancoradas nos localismos, apresentando principais autores, obras, eixo de análise e o ideário que embasa cada argumento, como as concepções da Nova Geografia Econômica, as análises de convergência espacial de renda, a própria Teoria do Crescimento

Endógeno, os Estados-Região, as Cidades-Região e as Cidades Mundiais, o Capital Social e os clusters ou arranjos produtivos locais com eficiência coletiva – apls, dentre tantos.

Sendo desnecessário retomar esta apresentação aqui, nos ateremos à apresentação de duas abordagens mais utilizadas e com relativas imbricações que se desdobram nas demais, que é a noção de capital social e de apl, vistas como recurso principal de muitas ações governamentais atualmente. A noção de capital social, de acordo com a obra de Putnam (2000), está voltada para os aspectos da organização social, determinando a formação de uma cultura de confiança com normas estabelecidas, conduzindo ao bem comum.

Tal conceito permite a simplista seqüência estabelecida por Becker (2008) de que os requisitos ao desenvolvimento de determinada localidade estão na sua organização, que por sua vez, é proveniente de uma experiência consolidada de democracia. Tal processo possibilita, no âmbito das atividades produtivas, a existência de arranjos com focos nas potencialidades detectadas por este sistema organizativo, tendo como protagonistas iniciais os proprietários de fatores de produção locais, por meio do engajamento cívico conduzindo ao desenvolvimento (PUTNAM, 2000, p. 40).

A sistematização das economias locais, nestes termos, é o que consensualmente denominou-se de apls. Sua força enquanto instrumento que intensifica os localismos está na facilidade com que é disseminado, talvez pelas expectativas de inclusão de populações que vivem em regiões deprimidas. A definição mais geral de apl é dada como

Concentrações territoriais de firmas, associações e outras unidades engajadas num mesmo ramo de atividade ou atividades correlatas que sirvam de suporte a um setor ou setores de determinado local, podendo desse modo gerar vantagens para particulares e pequenas empresas a partir da existência de economias de aglomeração, competição, cooperação e da ênfase em ligações internas com o engajamento de instituições locais fazendo, desse modo, com que firmas ou associações ganhem mercado e possam inclusive se colocar no mercado internacional saindo do local para o global. (CARVALHO, 2009, p.4).

A confiança local fica evidente na formulação deste conceito. Vale ainda lembrar, conforme Silva e Apolinário (2006), que as vantagens competitivas não resultam apenas da existência destes fatores, mas do pleito de ações conjuntas promovendo constante interação entre os agentes.

Apesar das experiências que servem como exemplo, alguns questionamentos podem ser feitos atestando a viabilidade deste constructo. A própria atividade potencial que define a “vocação” do apl muitas vezes resulta de processos diversos à deliberação da capacidade organizativa comunitária, e a interação destacada pelas autoras é determinada por medidas indutoras que tem seus efeitos arrefecidos quando deixam de ser praticadas.

Ademais, pensar uma estratégia local com base na simples concentração de um ramo em determinado espaço requer, conforme lembra Pacheco (1998), contemplar os desafios colocados ao desenvolvimento face à atual conjuntura. O autor refere-se a questões como a reestruturação produtiva no seu aspecto microeconômico estabelecendo novos padrões de organização, dentre eles a flexibilidade que banaliza inclusive as vocações produtivas de inúmeros espaços. Como agente ativo do desenvolvimento capitalista, sucumbindo até as instâncias mais bem organizadas, a empresa na presente conjuntura considera duas ordens:

A local/regional, pois as locações específicas têm vantagens competitivas, construídas por empresas que otimizam os retornos crescentes de uma determinada área, e a internacional, donde provêm os estímulos para a inovação, para a diferenciação dos produtos, para a necessidade de organizar-se em networks. (PRESSER *apud* PACHECO, 1998, p. 258)

Ambas dinamizam a acumulação, e somente a capacidade organizativa local, não se constitui no fundamento principal como pressupõe a noção de apls. As implicações destes aspectos afetam os ditos apls de formas diversas na composição de sua cadeia produtiva. No caso específico do setor de calçados em determinada região, as mudanças estruturais aqui referidas - reestruturação produtiva e a desregulamentação dos mercados, dentre outros - pode fazer com que o produto principal, de fato, seja apenas a finalização do bem, sendo seus componentes advindos de várias outras localidades competitivas, na maioria dos casos, distantes da realidade em questão.

Vale ressaltar ainda que o modelo de apl e/ou qualquer outra proposta enfática de localismo, deve considerar os “caracteres distintivos que nesse espaço definem sua estrutura de propriedade, e distribuição da renda e da riqueza, a estrutura do consumo de suas classes sociais, etc.” (BRANDÃO, 2007, p. 189). O autor ainda lembra que não devem ser obliteradas as implicações locais das políticas macroeconômicas, e a variação de seus instrumentos como taxa de câmbio, taxa de juros, política de emprego, investimentos, dentre outros.

No caso das economias da região Nordeste, onde veementemente se verifica o recurso a concepções localistas como a dos apls, ativada com vigor, face à desmobilização da tradicional política de desenvolvimento regional, e justaposta à adesão da guerra fiscal, possui limitações na sua capacidade de

Regular conflitos de interesses bem como para arbitrar projetos de desenvolvimento espacialmente equitativos. Não é à toa que temas como fragmentação da nação, emergência do Estado-região, localismos e guerra de lugares estejam no palco da discussão regional. Estes temas remetem diretamente à fragilidade do Estado-nação e à predileção do capital por subespaços específicos (regiões, localidades) dotados dos novos requerimentos exigidos pelas estratégias globais de competição empresarial. (MONTEIRO NETO, 2005, p. 42).

De maneira geral, os arranjos produtivos acabam se constituindo em instrumento de legitimação dos princípios da ótica liberal em sua extensão às questões de economia regional pela sua desmobilização, ao colocar a responsabilidade nas microinstâncias³, potencializando este movimento, face à plena ausência de uma política de coordenação, conforme será visto na próxima seção que apresenta a emergência deste paradigma na economia brasileira.

3. Planejamento territorial como panacéia de mercado

O Ministério da Integração Nacional – tem-se empenhado até 2004 na formação de planos regionais de desenvolvimento, os quais, a despeito de sua boa qualidade, estão completamente desgarrados do contexto macronacional, pela ausência de uma política nacional de desenvolvimento. (CANO, 2008, p.122).

O que balizaria os fundamentos estruturais do planejamento como fonte mantenedora da reprodução do capital em larga escala? E a serviço de quem estaria sua disposição em manter uma estabilidade indissociável do poder de barganhar mais espaço? Essas e outras perguntas impregnam as mentes de geógrafos e economistas preocupados com os ditames da imposição do capital pela desterritorialização do espaço em conflito, Oliveira (2004) é taxativo ao afirmar que “a desterritorialização é uma desnacionalização da política e uma despolitização da economia.” (OLIVEIRA, 2004, p.8). Um estratagema ideológico indissociável da idéia de eficiência. A participação do Estado estaria alçada na representação de uma “comunidade ilusória”, pois “são as relações de produção que determinam a existência do Estado e o uso da força.” (LIPIETZ, 1988, p. 151).

O alinhamento estatal ao avanço irrestrito do capital será mais uma etapa vencida no processo de acumulação, subordinando as vantagens estáticas⁴ a um âmbito espacial, corolário de um ambiente propício para a reprodução do capital. Enquanto “comunidade ilusória”, o Estado será um ator no domínio e organização do espaço, um receptáculo no atendimento dos interesses da classe que melhor lhe aprouver, podendo haver a necessidade de uma coalizão de classes para dar vazão ao poder de representatividade da(s) classe(s) dominante(s), este, encilhado nos laços de dominação e coação pelo capital. O capital se faz seletivo na apropriação ou desterritorialização do espaço, atenderá a critérios de eficiência, e se municiará também de vantagens extra-locanionais como subsídio a projetos de implementação. Que é

Compreender que são as contradições que as espacialidades próprias das relações de produção encerram que determinam a eficácia da espacialidade política e sua articulação às outras espacialidades: mais precisamente, as funções de organização do território e de ação regional. (LIPIETZ, 1988, p. 151).

O alcance de uma política de desenvolvimento nacional passará por um processo indesejado de deterioração, com a prática de inúmeras estratégias de planejamento, que inflaram as diretrizes aderidas com uma política regional autônoma, agravado na adoção do ideário neoliberal e na crise do endividamento dos estados. O Estado-região “sobrepruja” gradualmente o Estado-nação, quando as políticas regionais são desmobilizadas com o crescente escamoteamento exercido pela adoção de políticas concentradoras (compartimentalizadas regionalmente), não somente concentradores de renda, mas, também, em termos de distribuição espacial.

Diante dessa perspectiva, segue, por exemplo, no Nordeste, uma desconcentração espacial, dispersa do marco geral do sistema nacional, calcada nos laços de dependência para com o setor industrial do Centro-Sul. Além de dispersa da unidade nacional, o processo de desconcentração se consolidará de fora para dentro na região, com a criação de filiais ou subsidiárias modernas das empresas localizadas no Centro-Sul, financiadas com recursos provenientes de projetos “aprovados pela SUDENE até 1970, que em geral são otimistas, buscando uma maior obtenção de recursos dos incentivos do 34/18.” (MOREIRA, 1979, p. 146).

A partir de 1968 cresce a motivação nacional para o direcionamento das políticas públicas nas áreas e setores mais adaptados aos critérios de “racionalidade” e “eficiência” no sistema nacional. A industrialização no Nordeste, de acordo com esses critérios, se fazia antieconômica, na medida em que suas inversões desconcentravam recursos que poderiam ser alocados para áreas e setores de consolidado potencial dinamizador, como os verificados no Centro-Sul do país.

No transcorrer da década de 70, um “projeto” de desenvolvimento regional passará por uma perspectiva nacional, com a visualização compatibilizada dos planos, não necessariamente se orientando nas especificidades do Nordeste para uma estratégia regional dentro de uma estratégia nacional. A consolidação de um modelo de desenvolvimento adotando políticas aceleracionistas seria mais que a representação de uma etapa do processo regional, inserida na ótica das possibilidades em comum acordo com as necessidades da economia nacional.

Assumia assim, um papel de complementarização da indústria do Centro-Sul, as indústrias implantadas no Nordeste. limitações locais foram desnudadas, como as apresentadas pelo empresariado da região em participar dos investimentos na área de indústrias de transformação, como o pólo petroquímico da Bahia, também em áreas complementares e intercalares da mesma indústria. Sem embargo, investimentos de grande

monta, notadamente de exclusividade da grande empresa estrangeira, que em fins da década de 60, foram complementados por políticas econômicas em outros setores da empresa nacional, e da pequena e média indústria. Não devemos esquecer que

Outra característica já assinalada é a de que os grupos investidores no Nordeste eram os mesmos que lideravam a economia brasileira. É sobretudo insignificante, por exemplo, a participação de grupos da região nas inversões típicas do processo, ou seja, com a utilização dos recursos do 34/18. Talvez estes grupos estivessem vinculados mais à pequena empresa e média empresa, que por seu baixo volume de inversão por unidade, não se beneficiavam do 34/18, mas buscavam outros esquemas de financiamento bancário. (MOREIRA, 1979, p. 112).

Abrimos aqui um parêntese para a “questão Nordeste”, que ainda se arrasta como o amálgama das contradições regionais no país, a preocupação sobre o rumo das políticas que orientavam a industrialização nordestina repercutiu em programas de integração nacional, diminuindo a ênfase dada à industrialização, voltando às estratégias governamentais para o setor agrícola, uma forma velada de reconhecimento das limitações da região face ao alcance de um crescimento industrial como solução para o abismo nordestino.

A consagração dos desequilíbrios regionais do país, antes poderia representar um meio para se reaver uma estratégia política integrada de desenvolvimento regional, e não um fim, processado pela crescente especialização regional, supervalorizando as dotações físico-naturais da região, quando não altamente centralizadas e capturadas pelo capital, repousando em práticas produtivas primárias, com limitado atributo tecnológico e parca articulação regional.

Seguem em um processo de homogeneização do espaço, dentro da perspectiva de uma divisão regional do trabalho, nas diretrizes de uma política regional especializada. O complexo petroquímico da Bahia será um referencial ideológico para se criar novas perspectivas para uma consolidação industrial na Região, senão apresenta um amplo processo de auto-sustentação, enfrentando limitações na articulação e no encadeamento regional, se consagra como um empreendimento dotado de potencialidade de crescimento adequado às perspectivas de racionalidade econômica e eficiência no plano aceleracionista de crescimento do produto nacional.

O espaço está longe de ser algo incólume ou neutro, sua dimensão política irá organizar o domínio imposto sobre os homens, antes de garantir os interesses da sociedade, irá referendar a estabilidade dos laços de dominação das classes regentes pelas relações contratuais, envolvendo o uso e a posse institucional do espaço, o espaço funciona mais como uma relação de mercado regido por um processo de liquidez e criação de infra-estrutura que

abrigue a reprodução do capital. Na medida em que o planejamento molda uma atmosfera propícia para a recorrência ao capital estrangeiro, essa.

Assim chamada teoria do planejamento toma por premissa uma definição de necessidades estranha à sociedade em questão, tornando-se impossível, por este próprio fato, qualquer modelo de desenvolvimento nacional. (SANTOS, 1979, p. 6).

Estaríamos nos aproximando de uma lei espacial do valor? Poderíamos imaginar que a noção de espaço, como *locus* de dominação dos interesses do capital, enquadraria a sociedade em um jogo definido pela relação produto-trabalho, um fracionamento do processo social de produção entre o capital total e os vários segmentos da mão-de-obra total, “o espaço total se organiza, em função do processo produtivo, mas também em função da forma que o capital utiliza para realizar mais-valia” (CALABI & INDOVINA, 1973, p.10).

Um processo de organização espacial que não seja ditado pelos interesses do capital e que corresponda às necessidades da sociedade deverá apalpar critérios redistributivistas de renda e de justiça territorial, um novo modelo que contraponha as soluções práticas do planejamento regional sob a ótica do crescimento econômico introjetado por capitais.

No regime de concentração do capital, a apropriação do excedente parece seguir uma trajetória óbvia, pois “no regime capitalista, onde a lei fundamental é da acumulação do capital na velocidade máxima, os fluxos de excedente não podem convergir senão para onde se encontram os mecanismos mais eficazes para sua multiplicação.” (SANTOS, 1979, p.127).

CONCLUSÃO

Chamamos a atenção para a evidência da lacuna existente entre o direcionamento das políticas regionais, via especialização produtiva crescente, e o alcance de um plano nacional integrado de desenvolvimento regional. Na década de 70, avolumou-se a dívida financeira e fiscal do estado, com os grandes projetos das políticas aceleracionistas e de forte adesão ao capital estrangeiro. O centralismo fiscal surge como parte do projeto de compatibilização das políticas públicas de acordo com as necessidades nacionais, não necessariamente representando estratégias para o atendimento das especificidades locais dentro das estratégias nacionais. Constatamos o alto poder concentrador dessas políticas, voltando as inversões para regiões estrategicamente mais eficientes, com amplo aproveitamento das dotações físico-naturais.

Já no período neoliberal, abordamos o esvaziamento estatal com a prática do Estado mínimo e com políticas desmobilizadoras de um desenvolvimento nacional integrado,

critérios de eficiência guiados pela racionalidade econômica, especializarão as regiões com a maximização das potencialidades locais, homogeneizando o espaço através do capital que se reproduz. A gestão social segue como importante instrumento para criação de um novo modelo que abarque os interesses mais gerais da sociedade, estreitando o hiato entre equidade e eficiência.

NOTAS DE FINAL DE TEXTO

1. Ver C. A. PACHECO, A questão regional brasileira pós 1980: A fragmentação da Nação.
2. No início de 2007, esses órgãos foram recriados pelas leis complementares nº 124 e 125, de 3.1.2007.
3. Brandão (2003, p. 19-20) descreve a articulação destas micro-instâncias como uma ênfase demasiada em conceitos relacionados à concepção de capital social. Dentre estes conceitos ele faz referência aos empreendedorismos, voluntariados, talentos pessoais/coletivos, microiniciativas, comunidades solidárias. Motiva este arsenal a crença de que o desenvolvimento econômico é responsabilidade de parcerias público-privadas promovida por cooperativas, agências, consórcios e comitês.
4. Refere-se à estrutura de governança desses âmbitos espaciais, o padrão de organização local, a capacidade de organização econômica, social e institucional que um território ou região adotam.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMARAL FILHO, **Desenvolvimento regional endógeno em um ambiente federalista**. Brasília, DF: Revista Planejamento e políticas públicas, IPEA, no. 14. dez/1996.
- AZZONI, C. R. **Teoria da localização**. São Paulo: USP-FEA, 1982.
- BECKER, D. F. **A economia política do (des)envolvimento regional contemporâneo**. In: BECKER, D. F. e WITTMAN, M. L. **Desenvolvimento Regional: abordagens interdisciplinares**. 2ª. Ed.. Santa Cruz do Sul, RS: EDUNISC. pp. 37-66, 2008
- BRANDÃO, Carlos. A. **Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global**. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 2007.

CALABI, D. e INDOVINA, F. **Sull'uso capitalistico del território**. Franco Angeli editore, 1973 (Archivio di studi urbani e regionali, nº 2).

CANO, Wilson. **Desconcentração produtiva regional do Brasil 1970-2005**. São Paulo: Editora UNESP, 2008.

_____. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil 1930-1970**. 3ª. Ed. São Paulo: Editora UNESP, 2007.

_____. **Ensaio sobre a formação econômica regional do Brasil**. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 2002.

_____. **Raízes da concentração industrial em São Paulo**. 4ª. Ed. Campinas, SP: UNICAMP - IE, 1998. (30 Anos de Economia – UNICAMP, 1).

CARVALHO, E. B. S. **Arranjos produtivos locais e a redução da pobreza no Ceará**. Texto para Discussão No. 63. Fortaleza, CE: IPECE, 2009.

CARVALHO, F. F. **Da esperança à crise: a experiência das políticas regionais no Nordeste**. Campinas, SP: UNICAMP – IE, 2001 (Tese de Mestrado).

FURTADO, Celso. **A fantasia desfeita**. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1989.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 27ª. Ed. São Paulo: Companhia editora nacional, 1998.

LIPIETZ, A. **O capital e seu espaço**. São Paulo: Nobel, 1988.

LOPREATO, F. L. C. **O endividamento dos governos estaduais na década de 90**: Campinas, SP: UNICAMP – IE, 2000 (Texto para Discussão n. 94, mar. 2000).

MONTEIRO NETO, A. **Desenvolvimento regional em crise: políticas econômicas liberais e restrições à intervenção estatal no Brasil nos anos 90**. Campinas, SP: UNICAMP – IE, 2005 (Tese de Doutorado).

MORA, Mônica. **Federalismo e dívida estadual no Brasil**: Campinas, SP: UNICAMP – IE, 2002 (Texto para Discussão n. 866, mar. 2002).

MOREIRA, Raimundo. **O Nordeste brasileiro: uma política regional de industrialização**. Rio de Janeiro, Paz e terra, 1979.

OLIVEIRA, Francisco. **Elegia para uma Re(li)gião**. Sudene, Nordeste, planejamento e conflito de classes. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1981.

OLIVEIRA, Francisco. **As contradições do Ao: globalização, Nação, região, metropolização**. Belo Horizonte: UFMG-CEDEPLAR, 2004.

PACHECO, C. A. **Fragmentação da nação**. Campinas, SP: UNICAMP-IE, 1998.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rido de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2000.

SANTOS, Milton. **Economia espacial: críticas e alternativas**. São Paulo: HUCITEC, 1979.

SILVA, M. L. da e APOLINÁRIO, V. **Arranjo produtivo de bordados: Caicó-RN**. Out/2006. Disponível em www.sinal.redesist.ie.ufrj.br Acesso em 05/jan/2010.