



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
Instituto de Economia

O NORDESTE DE CELSO FURTADO:
SOMBRAS DO SUBDESENVOLVIMENTO BRASILEIRO

Anderson César Gomes Teixeira Pellegrino

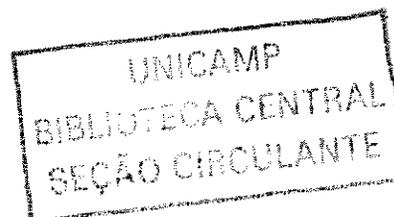
Dissertação de Mestrado apresentada
ao Instituto de Economia da UNICAMP
para obtenção do título de Mestre em
História Econômica, sob a orientação do
Prof. Dr. Plínio Soares de Arruda
Sampaio Júnior.

*Este exemplar corresponde ao original da
dissertação defendida por Anderson César
Gomes Teixeira Pellegrino em 02/10/2003
e orientada pelo Prof. Dr. Plínio Soares
de Arruda Sampaio Júnior.*

CPG, 02/10/2003

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Plínio Soares de Arruda Sampaio Júnior", written over a horizontal line.

Campinas, 2003



UNIDADE	TBC
Nº CHAMADA	T/Unicamp P364n
V	EX
TOMBO BC	58875
PROC.	16-P.117.04
C	<input type="checkbox"/>
D	<input checked="" type="checkbox"/>
PREÇO	11,00
DATA	13/07/2004
Nº CPD	

CM00198461-4

Bib id: 317657

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELO
CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO DO INSTITUTO DE ECONOMIA**

P364n

Pellegrino, Anderson Cesar Gomes Teixeira.

O nordeste de Celso Furtado : sombras do subdesenvolvimento brasileiro / Anderson Cesar Gomes Teixeira Pellegrino. – Campinas, SP : [s.n.], 2003.

Orientador: Plinio Soares de Arruda Sampaio Junior.

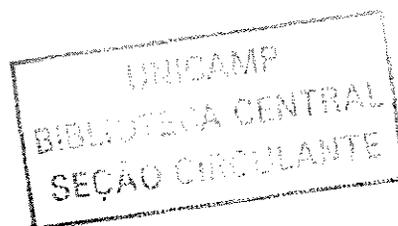
Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia.

1. Desenvolvimento regional – Brasil, Nordeste. 2. Furtado, Celso, 1920- I. Sampaio Junior, Plinio Soares de Arruda. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Título.

Para meus pais, Cleyde e Setímio

e

Para Leilinha



AGRADECIMENTOS

A realização desta Dissertação só foi possível graças à colaboração direta ou indireta de muitas pessoas e instituições. Em particular, agradeço o apoio que recebi da FAPESP entre 1998 e 2000. Agradeço também ao Instituto de Economia da UNICAMP. Aos colegas, funcionários e professores do IE-UNICAMP manifesto minha gratidão.

As idéias aqui defendidas são de minha inteira responsabilidade. Ainda assim, foram enriquecidas pelos comentários de amigos, em especial de Andréa S. de Deus, Soraia A. Cardozo, e Cláudio C. Paiva. Dedico particular agradecimento ao Prof. Carlos A. Brandão do IE-UNICAMP, pelas indispensáveis sugestões na “reta final” do trabalho. Já a revisão do texto contou com a experiência de Cristina M. Fargetti, e também com a ajuda de Leila A. Rocha. Agradecimento maior dedico ao Prof. Plínio Soares de Arruda Sampaio Jr., pela orientação generosa, pela amizade, e pela confiança em mim depositada.

Agradeço aos amigos e familiares, pelo interesse, pelo apoio incondicional e pela compreensão quanto às minhas longas ausências. Em especial, manifesto gratidão para com minhas irmãs Adriana e Andréa, e meus cunhados João e Valério, e também para com meu sobrinho, o pequeno Miguel. A minhas avós, D. Anna e D. Cotinha, agradeço o zelo e carinho. A meus pais, Cleyde e Settímio, dedico maior agradecimento, pela cumplicidade e pelo apoio integral ao longo desta jornada. A Leilinha agradeço o amor e a alegria com que sempre caminhou ao meu lado.

Descobrimento

Abancado à escrivaninha em São Paulo
Na minha casa da rua Lopes Chaves
De supetão senti um friume por dentro.
Fiquei trêmulo, muito comovido
Com o livro palerma olhando para mim.

Não vê que me lembrei que lá no norte, meu Deus! Muito
longe de mim
Na escuridão ativa da noite que caiu
Um homem pálido magro de cabelo escorrendo nos olhos,
Depois de fazer uma pele com a borracha do dia,
Faz pouco se deitou, está dormindo.

Esse homem é brasileiro que nem eu.

Mário de Andrade
(1893-1945)

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO 1 – Transnacionalização do capitalismo e desenvolvimento regional	7
Introdução	7
1.1 Desenvolvimento nacional e transnacionalização do capitalismo	10
1.2 O papel do local no atual marco histórico	20
1.2.1 Acumulação Flexível e Distrito Industrial	25
1.2.2 Sistema Local de Inovação	28
1.2.3 Ambientes Inovadores (<i>Milieux Innovateurs</i>)	30
1.2.4 Nova Geografia Econômica	31
1.2.5 Capital Social	33
1.2.6 Competitividade e desenvolvimento regional	34
1.2.7 Estados-regiões	39
1.2.8 Cidades globais	40
1.2.9 Marketing urbano e planejamento estratégico	42
1.3 As visões localistas e o Brasil	48
1.3.1 A proposta da “região urbana global Rio – São Paulo”	51
1.3.2 A abordagem dos sistemas locais de inovação no Brasil	54
1.4 Observações finais	66
CAPÍTULO 2 – Subdesenvolvimento e problemática regional em Celso Furtado	69
Introdução	69
2.1 Celso Furtado e a idéia de subdesenvolvimento	72
2.2 Celso Furtado e a teorização do subdesenvolvimento aplicada à problemática regional brasileira	89
2.2.1 A idéia de um sistema centro-periferia interno ao Brasil: as relações entre Sudeste e Nordeste no final da década de 1950	90
2.2.1.1 O diagnóstico do GTDN	93

2.2.1.2 O plano de ação do GTDN	96
2.2.1.3 Comentários gerais sobre o documento do GTDN	96
2.2.1.4 A Operação Nordeste	104
2.2.1.5 A criação da SUDENE e os planos diretores da década de 1960	107
2.2.2 Celso Furtado e a <i>dependência cultural</i> como entrave ao desenvolvimento do Nordeste	112
2.3 Observações finais	124
CAPÍTULO 3 – Nordeste e formação econômica do Brasil em Celso Furtado	127
Introdução	127
3.1 O Nordeste na formação econômica do Brasil	130
3.2 Brasil, Nordeste e a “nova ordem mundial”	145
3.3 Observações finais	154
CONSIDERAÇÕES FINAIS	157
BIBLIOGRAFIA	161

RESUMO

O objetivo desta dissertação é mostrar que a obra de Celso Furtado nos oferece importantes subsídios para uma interpretação crítica da atual problemática do desenvolvimento regional no Brasil, em especial para o tratamento da histórica problemática do subdesenvolvimento do Nordeste. Para o tratamento de tal temática, o trabalho será dividido em três capítulos. No primeiro, será apresentada uma breve caracterização do atual marco histórico, ressaltando quais os dilemas impostos por este novo contexto ao desenvolvimento (nacional e regional) de espaços periféricos. Já no segundo capítulo, apresentaremos o exercício de teorização do subdesenvolvimento proposto por Furtado e sua aplicação à análise da problemática regional no Brasil. No terceiro capítulo, será apresentada a visão de Furtado sobre a problemática da formação econômica regional do Brasil, com ênfase para a interpretação do autor quanto ao processo histórico de cristalização do subdesenvolvimento do Nordeste. No momento em que a transnacionalização do capitalismo apresenta risco à continuidade do processo de construção do Brasil como nação - denunciando a gravidade da crise de seu pacto federativo -, acreditamos que o resgate da reflexão de Furtado nos permite almejar novos encaminhamentos para a superação dos atuais obstáculos ao desenvolvimento nacional e regional no país.

INTRODUÇÃO

O objetivo desta dissertação é mostrar que a obra de Celso Furtado nos oferece importantes subsídios para uma interpretação crítica da atual problemática do desenvolvimento regional no Brasil. Na contramão de visões cosmopolitas e generalizantes dos problemas econômicos, sua perspectiva analítica revela o papel das heterogeneidades estruturais (regional, social, produtiva) na manutenção do subdesenvolvimento presente no país. Nesse sentido, seu esforço intelectual consiste numa tentativa de desatar os *laços de dependência* - cultural, tecnológica e financeira - que amarram as relações internas e externas responsáveis pelo subdesenvolvimento brasileiro. No momento em que a transnacionalização do capitalismo apresenta risco à continuidade do processo de construção do Brasil como nação - denunciando a gravidade da crise de seu pacto federativo -, *o resgate da reflexão de Furtado nos permite almejar novos encaminhamentos para a superação dos atuais obstáculos ao desenvolvimento nacional e regional no país.*

A inserção da economia brasileira no novo marco histórico - a transnacionalização do capitalismo - traz consigo a possibilidade de crescente transferência do *motor* da economia do mercado interno para o setor externo. Nesse sentido, traz também o risco de que vínculos históricos de solidariedade inter-regional sejam abalados, desarticulando o processo de integração econômica que funda a construção nacional. Ante esse quadro, observamos que, nos últimos anos, as políticas econômicas praticadas no Brasil - à medida que desconsideram os dilemas da formação do sistema econômico nacional e a especificidade do subdesenvolvimento - vêm produzindo efeitos que ameaçam a própria coerência do processo de construção da nação. Num plano mais concreto, alguns fatos revelam a dimensão da problemática que hoje se apresenta ao Brasil-nação: exacerbação de rivalidades como "guerra fiscal" ou "guerra dos lugares" entre regiões, estados e municípios; desfiamento do tecido social; desestruturação do

aparelho de Estado; e debilitação do sistema econômico nacional. O conjunto configura, portanto, *profunda crise da organização federativa*.

Argumentamos que o Brasil, como país subdesenvolvido de grande dimensão populacional e territorial, ainda não completou o processo de constituição da nação, do ponto de vista da homogeneização estrutural e, em consequência, da solidificação do mercado interno. No âmbito regional, a persistência das disparidades regionais – em especial do atraso sócio-econômico da região Nordeste – *evidencia esse processo inacabado de construção da nação*. Nesse sentido, interpretamos que, *no atual marco histórico*, tal problemática pode traduzir-se em ameaça à unidade do Brasil como Estado nacional, à medida que são estimuladas dinâmicas sócio-econômicas e espaciais vinculadas essencialmente às exigências do setor externo. Trata-se da possibilidade de surgimento de um antagonismo latente entre *inserção subalterna no novo marco histórico e manutenção da unidade nacional*, que assenta raiz no atual estado de fragilidade dos *centros internos de decisão* no Brasil. Em vista desse quadro, entendemos que *a continuidade do processo de construção do Brasil como nação requer que a inserção na economia mundial seja definida como um elemento ajustável aos objetivos do desenvolvimento nacional e regional no país*¹.

Para o tratamento da problemática aqui levantada, optamos pelo trabalho com a reflexão de Celso Furtado, peça fundamental no âmbito da teorização do subdesenvolvimento latino-americano. Furtado foi pioneiro na tarefa de pensar e promover a *homogeneização regional como parte integrante e essencial do processo de desenvolvimento nacional*. No final da década de 1950, seus esforços teóricos e práticos apontaram para a urgente necessidade de reconstrução do pacto federativo brasileiro. Naquele momento, - tendo como pano de fundo o processo de industrialização centrado na região Sudeste do país - o agravamento das disparidades regionais apresentava-se como grande obstáculo ao processo de construção nacional. No ideário de Furtado, a tentativa de combate ao atraso

¹ A respeito ver Furtado (1992a) e Sampaio Jr. (1997).

sócio-econômico do Nordeste emergiu como condição necessária à manutenção da unidade nacional.

A perspectiva analítica de Furtado desvenda a rigidez e o caráter excludente da *estrutura sócio-econômica* formada no Nordeste ainda no século XVII, bem como atrela a secular pobreza predominante na região à capacidade de reprodução, ao longo do tempo, dessa estrutura. Já a *cristalização do subdesenvolvimento* na região, na visão do autor, ocorre na fase de industrialização do Sudeste do país, momento em que o Nordeste assume papel “periférico” no sistema centro-periferia intranacional (no século XX). Em outras palavras: da interpretação da *natureza atávica das estruturas sócio-econômicas* que se formam no Nordeste no século XVII até o entendimento da problemática da *dependência cultural, tecnológica e financeira* que a região mantém para com o Sudeste do país na década de 1980, **o esforço analítico de Furtado consiste em mostrar como o subdesenvolvimento do Nordeste configura-se como sombra do subdesenvolvimento brasileiro.**

Em obras publicadas a partir da década de 1980, Furtado tem demonstrado particular preocupação com a continuidade da formação do Estado nacional brasileiro. O novo elemento incorporado por Furtado à análise da problemática do desenvolvimento nacional é o processo de transnacionalização do capitalismo: para o autor, o novo marco histórico retira dos países subdesenvolvidos a autonomia necessária para a gestão dos processos de constituição da nação, à medida que se evidencia uma tendência para a desarticulação dos centros internos de decisão em simultaneidade ao predomínio do uso da lógica das corporações transnacionais na condução de assuntos estratégicos nacionais. No caso do Brasil, segundo o autor, a aplicação indiscriminada dessa nova lógica tende a agravar a histórica problemática da heterogeneidade regional, bem como representa ameaça à manutenção da unidade nacional. Em *Brasil: a construção interrompida*, Furtado (1992a: 35) é claro: “em um país ainda em formação, como é o Brasil, a predominância da lógica das empresas transnacionais na ordenação das atividades econômicas conduzirá quase necessariamente a tensões inter-

regionais, à exacerbação de rivalidades corporativas e à formação de bolsões de miséria, tudo apontando para a inviabilização do país como projeto nacional”. Nesse sentido, conforme a nova etapa do capitalismo potencializa entraves que fazem parte do processo histórico de constituição do Brasil como nação, *a reflexão de Furtado se converte em alerta para a atual importância de uma **aliança federativa sólida e democrática** acompanhada do exercício de **planejamento** – nos âmbitos nacional e regional – na tentativa de superação do subdesenvolvimento brasileiro.*

* * *

No **primeiro capítulo** desta dissertação será apresentada uma breve caracterização do atual marco histórico, ressaltando quais os dilemas impostos por este novo contexto ao desenvolvimento das nações periféricas. Também será discutida a forma como - em grande parte das abordagens teóricas contemporâneas - as estratégias para o desenvolvimento do espaço local (urbano ou regional) emergem em simultaneidade à tentativa de redução dos papéis historicamente atribuídos ao estado nacional. Assim, neste capítulo, procuraremos responder as seguintes questões: *como se caracteriza o novo marco histórico e qual seu significado para o desenvolvimento das nações periféricas? Quais os principais argumentos (e suas insuficiências) do debate teórico acerca do desenvolvimento regional e urbano no novo marco histórico? Em que medida esse debate teórico vem influenciando o meio acadêmico e as políticas públicas no Brasil? O que justifica nossa busca pela perspectiva analítica presente na obra de Celso Furtado?*

O exercício de teorização do subdesenvolvimento proposto por Furtado e sua aplicação à análise da problemática regional no Brasil estão no foco do **segundo capítulo** desta dissertação. Assim, procuraremos responder as seguintes questões: *qual a interpretação de Furtado para a origem e a manutenção do subdesenvolvimento brasileiro? Qual a articulação da problemática regional na*

teorização do subdesenvolvimento por ele proposta? Que parâmetros para solucionar a problemática do Nordeste sua perspectiva analítica nos oferece?

Já no **terceiro capítulo**, será apresentada a visão de Furtado sobre a problemática da formação econômica regional do Brasil, com ênfase para a interpretação do autor quanto ao processo histórico de cristalização do subdesenvolvimento do Nordeste. Neste capítulo, procuraremos responder as seguintes questões: *na visão de Furtado, como ocorre a formação da estrutura sócio-econômica do Nordeste? De que maneira, no século XX, o Nordeste se configurou como periferia do “centro-periferia” intranacional? Que problemáticas o novo marco histórico pode potencializar dificultando a superação do subdesenvolvimento presente na região?*

Por fim, nas **Considerações Finais**, organizaremos as principais idéias discutidas nesta dissertação acerca das possibilidades de encaminhamento, no atual marco histórico, do desenvolvimento regional no Brasil.

CAPÍTULO 1

TRANSNACIONALIZAÇÃO DO CAPITALISMO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

“Cuando hay muchos hombres sin decoro, hay siempre otros que tienen en sí el decoro de muchos hombres”. José Martí

INTRODUÇÃO

A expressão *globalização*, segundo Chesnais (1995) em *A globalização e o curso do capitalismo de fim-de-século*, é dotada de conteúdo ideológico como outros poucos termos econômicos são. Quando observada por meio da ótica do jogo de mercado em sua plenitude, significaria “globalização da concorrência, o suposto efeito da abertura das fronteiras sobre o crescimento do intercâmbio de bens e serviços e as virtudes crescentes dos fluxos internacionais de capital de curto prazo” (Chesnais, 1995: 3). Nessa acepção, que corresponde ao discurso dominante, a finalidade última do processo seria a liberdade do consumidor para adquirir produtos variados com preços mais baixos, “graças à abertura das fronteiras, ao desmantelamento das regulamentações públicas e à atuação das empresas numa concorrência total, mesmo que as forças e a capacidade concorrencial destas sejam dramaticamente desiguais” (Chesnais, 1995: 3-4). Em teoria, as vantagens da livre concorrência estariam asseguradas a todos pelo contato entre os agentes econômicos nacionais na esfera internacional, emergindo uma espécie de grande, acessível, e, sobretudo, abstrato mercado mundial¹.

¹ É importante ressaltar que, segundo Chesnais, uma análise atenta demonstrará que a globalização deveria ser caracterizada pela mundialização das operações de capital (nas formas financeira e industrial), e não pela mundialização das trocas. Nas palavras de Chesnais (1995: 4): “avalia-se que as empresas transnacionais (como matrizes, filiais ou demandantes em contratos de subcontratação transfronteiras) respondem por dois terços do intercâmbio internacional de bens e serviços. Aproximadamente 40% do comércio mundial pertence à categoria intragrupo. Por outro lado, como mostrado pelos próprios dados estatísticos oficiais, no decorrer dos anos 80 e 90, o ritmo de crescimento das trocas de mercadorias e serviços foi bastante lento. O crescimento foi bem inferior àquele dos anos 60 e 70 e, sobretudo, àquele dos investimentos diretos e dos

Ainda que possa significar o desmantelamento de sua estrutura produtiva (e desemprego), para o país que promoveu a abertura do mercado interno, “os beneficiários supostos são consumidores que ganham acesso a produtos importados mais baratos e/ou de melhor qualidade” de acordo com Singer (1997: 41). Em suma: na mentalidade dominante, o termo “globalização” traduz-se pelo fenômeno de “descompartimentalização dos mercados (*décloisonnement des marchés*), mediante a queda das fronteiras entre mercados separados até então” conforme escreve Plihon (1995: 61).

O movimento de transnacionalização do capitalismo - ou globalização dos mercados - traz consigo o poder de causar alterações e rupturas nas esferas política, social e econômica das nações². Tais mudanças apontam freqüentemente para a debilitação de papéis historicamente atribuídos ao Estado nacional burguês: no caso das nações desenvolvidas e altamente industrializadas, vem acontecendo no sentido da reestruturação produtiva e econômica, da formação de blocos supranacionais e do advento de espaços subnacionais, numa tentativa de resistência aos possíveis efeitos negativos do novo marco histórico sobre o espaço nacional. Já para as nações periféricas, o processo se apresenta por meio da debilitação do Estado nacional, porta de entrada para a penetração das políticas neoliberais e para o desmantelamento dos centros internos de decisão. No foco da tentativa de ajuste às novas regras do momento capitalista, se deflagram, entre as nações periféricas, a crise fiscal e o endividamento público, o

rendimentos do capital, sem mencionar os investimentos de portfólio realizados nos mercados financeiros internacionalizados”. Na realidade, para além da abertura dos mercados nacionais para o exterior, houve “estouro dos compartimentos existentes: mercado monetário (dinheiro de curto prazo), mercado financeiro (capitais de prazo mais longo), mercado cambial (intercâmbio das moedas entre si), mercados a prazo, etc.” (Plihon, 1995: 61).

² Ainda que seu uso como expressão seja dotado de variado conteúdo político-ideológico, a globalização pode ser entendida, ao menos na esfera econômica, como uma nova etapa do capitalismo, caracterizada pelos seguintes elementos: (a) presença de forte alteração no campo tecnológico, acompanhada de desigual difusão do mesmo entre países periféricos e centrais; (b) pela rápida difusão de um novo padrão de organização da produção e da gestão das grandes empresas (transnacionais); (c) pelo significativo aumento do número de oligopólios globais; (d) pela abertura comercial dos países e pela desregulamentação dos mercados financeiros; (e) pelo advento de espaços supranacionais e sub-nacionais, que fazem do Estado-nação uma peça de limitado interesse ao capital transnacional. A respeito ver Belluzzo (1995); Coutinho (1995); e Sampaio Jr. (1997).

desemprego, a privatização do setor público, e a fragilidade dos mercados financeiros. Ainda assim, cabe ressaltar que - para desenvolvidos ou subdesenvolvidos - o novo marco histórico aponta para uma redefinição da natureza da atividade estatal, sobretudo no âmbito nacional.

No novo contexto, parcela expressiva do exercício de teorização acerca das possibilidades de desenvolvimento regional e urbano - bem como parte majoritária das ações públicas para o estímulo desse desenvolvimento - vem incorporando a idéia de que o *espaço local estaria emergindo como base privilegiada para a disputa dos mercados globais e para a elaboração de novas e flexíveis iniciativas políticas e institucionais*. O âmbito local passaria, de acordo com essa visão, a acomodar diversos e elevados níveis de atuação do poder público e econômico, encerrando *per si* a noção de desenvolvimento. Surgem, nesse contexto, conceitos como “cidades globais”, “cidades mundiais”, “cidades-região”, “estados-regiões”, etc. Nesse quadro, os governos locais estariam adquirindo crescente mobilidade para realizar um conjunto de políticas - independente de interesses da esfera nacional - no intuito de facilitar a integração e a competitividade das cidades ou regiões no plano global. Portanto, a mentalidade predominante no meio acadêmico e nas políticas públicas - na atualidade - dá ao espaço local o papel de “marco natural” da atividade econômica, ao passo que exalta sua capacidade de auto-estimular seu desenvolvimento. Entre as escalas local e global, parece haver, no atual contexto, pouco ou nenhum espaço para a escala nacional.

Convém ressaltar que essas visões “localistas” do desenvolvimento econômico vêm sendo adotadas “(...) de forma mecânica e indiscriminada no país”, conforme explica Brandão (2003: 01). Mas que impacto na economia brasileira terá a ampla tentativa de desarticulação das estratégias de desenvolvimento dos planos local (cidade ou região) e nacional? Trabalhamos aqui com a hipótese de que a aplicação indiscriminada de políticas localistas de desenvolvimento no Brasil impõe risco ao processo de construção de seu sistema econômico nacional, à medida que tende a potencializar a histórica problemática

da heterogeneidade regional que caracteriza o país, bem como a exacerbar sua condição de subdesenvolvimento.

* * *

O capítulo será dividido em três itens: no primeiro, discutiremos o papel do Estado-nação - em nações desenvolvidas e subdesenvolvidas - no movimento de transnacionalização do capitalismo. No segundo item, apresentaremos um panorama das vertentes localistas de interpretação do desenvolvimento (regional ou urbano) que caracterizam o novo marco histórico. Já no terceiro item, comentaremos - com base em autores brasileiros selecionados - a inadequação da penetração dessas idéias localistas na formulação de políticas para o desenvolvimento regional no Brasil, bem como apresentaremos breve justificativa para nossa busca pelo marco analítico presente na obra de Celso Furtado. Por fim, como observações finais, sintetizaremos as principais idéias apresentadas ao longo do capítulo.

1.1 Desenvolvimento nacional e transnacionalização do capitalismo

No período entre o final da Segunda Guerra Mundial e meados da década de 1970, a estabilidade da ordem econômica internacional, na órbita capitalista, atendeu a um modelo de regulação estabelecido na Conferência de Bretton Woods em 1944³. Na tentativa de garantir um certo equilíbrio de forças entre as chamadas potências capitalistas, Bretton Woods propôs alguns mecanismos de ajustamento aplicáveis às economias nacionais que podem ser agrupados da seguinte maneira⁴: taxas de câmbio fixas, porém ajustáveis; limitação à mobilidade

³ As decisões tomadas nessa reunião promovida pelas Nações Unidas, com participação de 44 países, se tornaram válidas para o conjunto das nações capitalistas lideradas pelos Estados Unidos, resultando na criação do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD).

⁴ Sobre o padrão de regulação das economias nacionais criado em Bretton Woods ver Belluzzo (1999: 98 – 104), e Singer (1998: 9-14).

de capitais; e demandas nacionais por cobertura de déficits (problemas de liquidez) supridas por meio de instituições multilaterais. Nesse quadro, a previsibilidade dos juros e do câmbio, preços-âncora desse sistema, funcionava como guia para formação de expectativas dos detentores de riqueza. Do ponto de vista econômico, a ordem internacional estabelecida em Bretton Woods foi, antes de tudo, uma resposta às falhas do modelo de mercado auto-regulado e liberalismo econômico que prevaleceu no momento anterior ao período da Segunda Guerra Mundial⁵. Já da ótica política, as decisões dessa Conferência serviram para criar na ordem internacional um ambiente adequado à emergência e à consolidação dos Estados Unidos como carro-chefe do bloco das nações capitalistas, cumprindo importante papel na orientação das políticas de recuperação econômica das nações diretamente afetadas pela guerra. O apoio aos processos de industrialização de alguns países periféricos como o Brasil, num segundo momento, também fez parte da lógica de gerenciamento da ordem internacional estabelecida em Bretton Woods⁶.

O fato que importa aqui ressaltar é o de que, no pós-guerra, o elevado ritmo de crescimento das economias capitalistas – desenvolvidas e subdesenvolvidas – esteve apoiado na forte participação do Estado. Nesse período, a chamada era keynesiana, a regulação dos mercados e a promoção do crescimento estavam diretamente relacionadas à limitação da influência de condicionantes externos nas políticas macroeconômicas nacionais. Havia controle sobre os fluxos de capitais, sobretudo de curto prazo, e os “sistemas financeiros nacionais estavam voltados

⁵ Sobre a relação entre o predomínio do liberalismo econômico na ordem internacional nas primeiras décadas do século XX e as decisões tomadas na Conferência de Bretton Woods ver Fiori (1999a: 70-77), e Belluzzo (1995: 11-20).

⁶ Não cabe, como objetivo deste capítulo, pormenorizar a ordem econômica derivada de Bretton Woods. Nem ao menos avaliá-la criticamente, ainda que haja consciência de que os possíveis benefícios ao desenvolvimento das nações, decorrentes dos acertos dessa Conferência, não tenham sido absorvidos de maneira uniforme ao longo da órbita capitalista, sobretudo entre os países desenvolvidos e os subdesenvolvidos. Segundo Moffitt (1984: 14), “os Estados Unidos beneficiaram-se desproporcionalmente dos arranjos de Bretton Woods e se tornaram a nação mais rica da história do mundo. Em uma geração, Europa e Japão se recuperariam da devastação da guerra para então lutarem contra a supremacia industrial americana. Mesmo alguns países do terceiro mundo – como o Brasil – tirariam vantagem da economia aberta mundial, criada em Bretton Woods, para se tornarem forças industriais”.

para a sustentação de taxas elevadas de crescimento econômico”, conforme explica Belluzzo (1999: 100). Originava-se, então, um “ciclo virtuoso” entre gasto público, oferta de crédito barato, investimento privado e estabilidade financeira. Em decorrência, atingir o pleno emprego e elevar em termos reais os salários dos trabalhadores estiveram presentes como metas na pauta das políticas econômicas nacionais. Belluzzo (1995: 17-18) constata que

ninguém discute o caráter singular do período de expansão capitalista do pós-guerra, até meados dos anos 70. Estudos recentes demonstram que nenhuma outra etapa do desenvolvimento capitalista apresentou, nem vem apresentando, resultados tão favoráveis no que diz respeito às taxas de crescimento do produto, salários reais, comportamento da inflação e estabilidade das taxas de juros e de câmbio.

Em meados da década de 1970, fatores como o declínio do papel do dólar nas transações comerciais e financeiras internacionais, a rápida recuperação das principais economias européias e do Japão, e a gestação da globalização financeira (crescente ampliação do espaço supranacional de circulação de capitais monetários, por meio da desregulamentação de mercados financeiros) ocasionaram o desgaste dos acordos monetários e cambiais acertados em Bretton Woods. O crescente abandono dos arranjos econômicos feitos nessa conferência também marca o declínio do ciclo de expansão – ocasionado pela Segunda Revolução Industrial – responsável pelo grande dinamismo obtido pelas economias capitalistas no pós-guerra⁷.

Surgida após um período (primeira metade do século XX) de turbulência nos campos social, político e econômico, a ordem internacional estabelecida em Bretton Woods germinou de ideais avessos ao liberalismo econômico, bem como de uma descrença na capacidade do mercado se auto-regular. No entanto, é

⁷ Nesse período, segundo Fiori (1999a: 70), houve “uma conjuntura geopolítica que deu ao padrão-dólar a flexibilidade que o padrão-ouro não teve, permitindo uma época sem precedentes de desenvolvimento e redistribuição da riqueza entre as classes nos países centrais, e entre um número significativo de nações que lograram crescer a taxas médias anuais superiores às das economias desenvolvidas. Foi nesse período, aliás, que se cunhou a expressão “milagres econômicos”, para referir-se a esses casos de sucesso no campo do desenvolvimento”.

justamente a supremacia desses ideais – a lógica do mercado – que ressurgem como alternativa nas últimas duas décadas do século XX ao modelo de desenvolvimento nacional orientado pelo Estado. A mudança no paradigma tecnológico e organizacional, que combina regionalização e globalização num movimento que faz do espaço nacional, por si só, algo relativamente limitado aos interesses da empresa transnacional; o surgimento de novas formas de concorrência na iniciativa privada; a ampla abertura dos mercados financeiros; a criação de novos espaços e mercados subnacionais e supranacionais, e a desregulamentação do mercado de trabalho são alguns dos elementos que marcam o início de um novo período histórico, o de transnacionalização do capitalismo, que rompe com o padrão anterior de desenvolvimento capitalista originalmente arranjado em Bretton Woods. Sampaio Jr. (1997) oferece uma boa síntese das principais *descontinuidades* ocorridas no padrão de desenvolvimento capitalista por meio do movimento de transnacionalização do capitalismo.

Uma primeira alteração identificada por Sampaio Jr. (1997:11-13) está relacionada ao fim do ciclo de difusão da Segunda Revolução Industrial e à decorrente ruptura com os parâmetros técnicos e econômicos que no período do pós-guerra sustentaram o progressivo aumento dos salários reais e a expansão do Estado do bem-estar social. O novo padrão de desenvolvimento capitalista impõe, segundo o autor, uma diminuição na proporção trabalho-vivo e trabalho-morto na esfera produtiva, enfraquecendo a classe operária, impossibilitando aumentos sistemáticos de salário real, e bloqueando a expansão crescente dos serviços públicos. Logo, desestrutura-se um importante componente do crescimento econômico e da relativa estabilidade das economias industrializadas no pós-guerra. Coutinho (1995: 21) define os parâmetros técnicos que caracterizam e orientam o atual momento do desenvolvimento capitalista:

Uma etapa de forte aceleração da mudança tecnológica, caracterizada pela intensa difusão das inovações telemáticas e informáticas e pela emergência de um novo padrão de organização da produção e da gestão na indústria e nos serviços; padrão esse caracterizado pela articulação das cadeias de suprimento e de distribuição através de

redes que minimizam estoques, desperdícios, períodos de produção e tempos-de-resposta, tornando os processos mais rápidos e eficientes. A superioridade competitiva deste novo padrão tornou imperiosa a sua adoção universal, evidentemente adaptada a peculiaridades nacionais.

A ascensão desse novo paradigma tecnológico e organizacional resulta num movimento de debilitação do mercado de trabalho (empregos e salários). No foco do mesmo movimento, observa-se o aumento do desemprego estrutural, assim como o desmantelamento de certos sistemas produtivos nos espaços nacionais – aqueles incapazes de acompanhar a nova etapa de incorporação do progresso técnico.

A segunda alteração apontada por Sampaio Jr. (1997: 13) está relacionada ao comprometimento do controle das sociedades nacionais sobre as empresas transnacionais, em razão da grande mobilidade do capital internacional. Segundo o autor, as fronteiras dos Estados nacionais tornaram-se limitadas à exigência das escalas mínimas de produção das empresas, bem como a seus novos processos produtivos e tecnologias. Logo, com a extrema mobilidade dos capitais e com a integração do sistema financeiro, ampliou-se “para as economias centrais, um problema que até então se restringia aos países subdesenvolvidos: a incapacidade de circunscrever o circuito de valorização do capital ao espaço econômico nacional” explica Sampaio Jr. (1997: 13). Chesnais (1995: 23-24) nos fornece uma pequena amostra de como ocorre essa subordinação dos Estados nacionais aos atuais ditames das empresas transnacionais:

Anteriormente, mesmo no âmbito capitalista, o combate ao desemprego podia se beneficiar de medidas de proteção alfandegárias e incluir medidas legais, cujo efeito era relativamente restritivo para as firmas já que sua mobilidade internacional via-se limitada. Atualmente, a situação é completamente diferente. Ao contrário, a mobilidade do capital permite que as empresas obriguem os países a padronizar suas leis trabalhistas e de proteção social de acordo com aquelas dos Estados que lhes são mais favoráveis (vale dizer, onde a proteção social é mais fraca).

A terceira e última alteração identificada por Sampaio Jr. está relacionada ao fato de que a crise do sistema monetário internacional tornou as economias nacionais mais vulneráveis às inconstâncias do capital internacional. Segundo Sampaio Jr. (1997: 14), “a emergência de mecanismos privados de criação de ativos financeiros internacionais, livres de controles das autoridades monetárias, potencializou a volatilidade dos capitais, reforçando a instabilidade do sistema monetário e financeiro internacional”. Essa incapacidade para controlar os movimentos de capitais e suas influências no panorama macroeconômico da nação, segundo Belluzzo (1995: 18) deixa os Estados nacionais

cada vez mais à mercê das tensões geradas nos mercados financeiros, que submetem a seus caprichos as políticas monetária, fiscal e cambial. Mais do que por seu caráter global a nova finança e sua lógica tornaram-se decisivos por sua capacidade de impor vetos às políticas macroeconômicas. Este poder de veto dos mercados financeiros se impõe a todas as economias ainda que de forma diferenciada.

De fato, o novo marco histórico aponta para uma redefinição da ação econômica do Estado nacional. A lógica desse movimento impõe a reestruturação do Estado, que procura se adaptar ao novo padrão de transformação capitalista promovendo processos de privatização de empresas produtivas estatais, da saúde, do transporte, da educação, da previdência e da habitação. Com isso, a relação entre sociedade e Estado é drasticamente alterada, resultando no rompimento dos nexos que configuram o todo, Estado e sociedade ou Estado-Nação. Segundo Sampaio Jr. (1997: 17), “ao debilitar a capacidade de controle da sociedade sobre as forças do mercado, o novo padrão de transformação capitalista desarticulou as premissas econômicas e políticas que haviam possibilitado o funcionamento de sistemas econômicos nacionais relativamente autônomos”. Logo, a nação está se transformando “em província do capitalismo global, em suas implicações não só econômicas, mas sociais, políticas e culturais” conforme define Ianni (1998: 30). É como se o Estado devesse funcionar como um aparelho administrativo local das estruturas transnacionais e privadas de poder, a

despeito das necessidades de amplos setores sociais que compõem a nação. Neste cenário, afirma Sampaio Jr. (1997: 17), é “que surgem pressões para uma completa remodelação do mundo do trabalho, a crise do estado do bem-estar social, bem como a força arrebatadora da ideologia neoliberal e dos processos sócio-culturais que abalam a própria noção de identidade nacional”.

A resposta dos países desenvolvidos aos efeitos mais negativos do processo de transnacionalização do capitalismo tem se canalizado em esforços para atrair investimentos produtivos, para manter a estabilidade da moeda e para preservar o nível do emprego industrial nos limites dos respectivos espaços nacionais⁸. No foco da adaptação das nações desenvolvidas ao novo contexto, observa-se o desmanche de fronteiras políticas para a criação e a ampliação de espaços econômicos - subnacionais e supranacionais -, a criação de mecanismos supranacionais e comuns na esfera econômica (monetária e fiscal) e a tentativa de homogeneização da organização e da produtividade da força de trabalho. Nesse caso, ainda que certas prerrogativas da existência do Estado nacional estejam sendo abandonadas, essa é a opção encontrada pelos países centrais para a assimilação dos novos parâmetros do jogo capitalista. Nas palavras de Furtado (1992a: 26):

(...) o quadro que já se configurou como tendencial é o do apagamento das articulações que constituem os atuais sistemas econômicos nacionais e de emergência de mecanismos de articulação de decisões descentralizados e transnacionais. A Europa comunitária constitui, sem lugar a dúvida, o laboratório mais vasto em que se dão as experiências de formação de novos mecanismos de articulação e coordenação de atividades econômicas em um espaço diferenciado política e culturalmente.

No entanto, segundo Sampaio Jr. (1997: 16), “é um contra-senso imaginar que todas as economias possam ser consideradas, ao mesmo tempo, áreas prioritárias de interesse do capital internacional”. É o caso das nações subdesenvolvidas. A possibilidade de desmantelamento do Estado nacional que

⁸ A respeito ver Furtado (1992a: 24-29); e Sampaio Jr. (1997: 16).

ameaça os países desenvolvidos aparece com mais força nos espaços periféricos. O fim do ciclo de expansão econômica, oriundo da Segunda Revolução Industrial, fez com que os mecanismos de desenvolvimento desigual do capitalismo voltassem a agir com mais intensidade provocando uma grande “concentração espacial do progresso técnico, ampliando o hiato entre desenvolvidos e subdesenvolvidos” (Sampaio Jr., 1997: 18). Ianni (1998: 29) esclarece a natureza desse processo, atribuindo ao novo padrão capitalista os qualificativos *desigual*, *contraditório* e *combinado*:

“Desigual”, devido aos desníveis e às irregularidades na realização das forças produtivas e das relações de produção. “Contraditório”, porque leva consigo tensões e atritos entre subsistemas econômicos nacionais e regionais, enquanto províncias do sistema econômico global. E “combinado”, já que, a despeito das desigualdades de todos os tipos e das contradições também múltiplas, desenvolve-se em geral alguma forma de acomodação, associação, subordinação ou integração, nas quais os pólos dominantes ou mais dinâmicos subordinam, orientam ou administram os “emergentes”.

No atual contexto, a fluidez dos capitais tornou ainda mais escassas as ligações entre as empresas transnacionais e as nações subdesenvolvidas. Para além das fronteiras políticas, as empresas transnacionais buscam total liberdade para decidir a natureza de seu contato com as economias periféricas. As decisões nas grandes corporações privadas são tomadas conforme estratégias, previamente definidas, de obtenção de lucros em escala mundial. Trata-se da aplicação de uma lógica que transcende os interesses do espaço nacional, e que se torna ainda mais imperiosa quando relacionada aos nexos entre uma economia periférica e o capital internacional.

Para as empresas transnacionais, os fatores determinantes da atratividade de uma região (nação) são formulados localmente (baixo grau de regulamentação do mercado de trabalho, determinados níveis de qualificação e custo da mão-de-obra, grau de abertura ao comércio internacional, presença de facilidades específicas em termos de infra-estrutura, etc.) e não apenas estáticos ou

preexistentes (disponibilidade de recursos naturais, por exemplo)⁹. No quadro dessa lógica, resta como papel para cada nação (ou região) maximizar a oferta desses fatores, como tentativa de atrair o maior volume possível de investimento direto estrangeiro realizado, sobretudo, por meio das empresas transnacionais¹⁰. Com isso, conforme explica Sampaio Jr. (1997: 20-21), a possibilidade de promoção de políticas destinadas ao desenvolvimento nacional é praticamente retirada das nações periféricas, cabendo-lhes, objetivamente, três funções no cenário internacional:

franquear o espaço econômico à penetração do capital internacional; coibir o êxodo de correntes migratórias que possam gerar instabilidade nos países centrais; e aliviar o estresse produzido pelas regiões altamente industrializadas no ecossistema mundial, aceitando o triste e paradoxal papel de pulmão e lixo da civilização ocidental.

Essa é a situação dos países periféricos no atual marco histórico. No passado recente, os processos de desenvolvimento das nações periféricas – sobretudo onde houve predomínio da ideologia nacional-desenvolvimentista – encontravam impulso e consistência nas lacunas e contradições das economias centrais. Nesse sentido, o apoio dos países desenvolvidos capitalistas aos avanços da industrialização periférica, por exemplo, serviu como eficiente mecanismo de defesa à constante ameaça de adesão dessas nações subdesenvolvidas ao bloco de países socialistas¹¹. Ainda que com uma natureza questionável, a promoção do desenvolvimento para as nações periféricas era algo factível nesse período.

⁹ A respeito ver Chesnais (1996).

¹⁰ Sobre o recente fluxo de investimento direto estrangeiro (IDE) para o Brasil, bem como sobre a presença de empresas transnacionais no país ao longo da década de 1990 ver Laplane, Sarti, Hiratuka & Sabbatini (2001).

¹¹ Nas palavras de Sampaio Jr. (1997: 20): "Não estamos mais na época da *Aliança para o Progresso*, quando a industrialização subdesenvolvida era tida como um antídoto contra a revolução socialista, e as grandes potências capitalistas precisavam do apoio de burguesias dependentes relativamente fortes e articuladas em escala nacional".

Porém, a situação atual é outra. Hoje, à mercê do controle dos países centrais, da onda neoliberal, e do movimento de transnacionalização do capitalismo, as nações periféricas têm seus centros internos (nacionais) de decisão desarticulados, bem como a coerência de seus sistemas econômicos ameaçada¹². Esse quadro de fragilidade das nações periféricas encontra raiz no acirramento das *situações de dependência*, que são agrupadas por Sampaio Jr. (1997: 21-23) da seguinte maneira: o fato de que o processo de concentração do progresso técnico nas economias centrais dá novo impulso à *dependência tecnológica* da periferia; a constatação de que a integração global dos mercados financeiros reforça a *dependência financeira* das economias periféricas, comprometendo o histórico papel da construção do mercado interno como “motor” do desenvolvimento de algumas nações satélites do capitalismo; e, por último, o fato de que o predomínio da ideologia neoliberal exacerba a *dependência cultural* das sociedades periféricas, que ficam sem meios para pleitear qualquer outra alternativa de inserção na órbita capitalista¹³. No caso do Brasil, Furtado (1992a: 13) dá a feição da situação atual:

Na lógica da ordem econômica internacional emergente parece ser relativamente modesta a taxa de crescimento que corresponde ao Brasil. Sendo assim, o processo de formação de um sistema econômico já não se inscreve naturalmente em nosso destino nacional. O desafio que se coloca à presente geração é, portanto, duplo: o de reformar as estruturas anacrônicas que pesam sobre a sociedade e comprometem sua estabilidade, e o de resistir às forças que operam no sentido de

¹² A respeito ver Furtado (1992 a); Fiori (1999b); e Sampaio Jr. (1997).

¹³ Sobre a relação entre neoliberalismo e transnacionalização das forças produtivas, Ianni (1998: 29) afirma: “sim, o neoliberalismo diz respeito à transnacionalização das forças produtivas e das relações de produção, atravessando os territórios e as fronteiras, tanto quanto os regimes políticos e as culturas. São “forças produtivas”, tais como o capital, a tecnologia, a força de trabalho, a divisão do trabalho social, o mercado, o planejamento e a violência, concretizando a transformação de formas de vida e trabalho, compreendendo práticas e imaginários. São “relações de produção”, tais como a liberdade e a igualdade de proprietários organizados no contrato, o que compreende a empresa, a corporação, o conglomerado, o Estado, o direito, os códigos jurídicos-políticos, a contabilidade, a calculabilidade, a produtividade, a competitividade, a lucratividade. Envolve instituições e organizações, práticas e ideais, modos de pensar e agir, em geral racionais, pragmáticos ou instrumentais, de modo a agilizar e generalizar as condições de operação dos “fatores da produção”.

desarticulação do nosso sistema econômico, ameaçando a unidade nacional.

Argumentamos aqui que a possibilidade de construção do sistema econômico nacional - *como meta estratégica ao aumento progressivo da riqueza e do bem-estar do conjunto da sociedade* - é ainda mais dificultada nas nações periféricas pela tentativa de rápida e incondicional assimilação das exigências do novo marco histórico¹⁴. Nesse momento da periferia - em especial do Brasil -, qualquer resquício de *solidariedade orgânica* como lógica de integração da sociedade nacional e promoção da cidadania é substituído pela mentalidade da *competitividade*, na qual as obrigações do setor público para com o coletivo se configuram como verdadeiras concessões de benesses. Ora, num cenário onde o Estado-nação se isenta de suas obrigações para com o bem-estar da sociedade, e a situação de *dependência tecnológica, financeira e cultural* é levada ao paroxismo, *o que pode assegurar a manutenção da unidade nacional?*

1.2 O papel do local no atual marco histórico

No tópico anterior alertou-se para o fato de que o esgotamento dos arranjos de Bretton Woods e a emergência do novo padrão de desenvolvimento capitalista no âmbito global trazem consigo o poder de causar alterações e rupturas nas esferas política, social e econômica das nações. Tais mudanças apontam com frequência para a debilitação de papéis historicamente atribuídos ao Estado nacional burguês. Constatou-se também que essa alteração no papel do Estado, no caso das nações centrais, ocorre no sentido da reestruturação produtiva e econômica, numa espécie de tentativa de resistência aos efeitos negativos do novo padrão de desenvolvimento capitalista. Já nas nações periféricas, o processo ocorre de

¹⁴ Sampaio Jr. (1997: 105) afirma: "O sistema capitalista mundial dificulta a capacidade de as sociedades dependentes controlarem o seu tempo histórico porque as submete a padrões de eficiência econômica e a estilos de vida que estão muito além das potencialidades técnicas e mercantis de sua economia, ou seja, forçam-nas a absorver as revoluções econômicas e culturais de maneira anárquica antes que elas possam criar os requisitos necessários para submeter as estruturas e os dinamismos capitalistas a controles sociais construtivos".

maneira bastante distinta: a debilitação do Estado nacional aparece como porta de entrada para inserção ao neoliberalismo e adaptação ao novo momento do capitalismo. No bojo da tentativa desenfreada de ajuste às novas regras do jogo capitalista, se deflagram, entre as regiões periféricas, o aumento dos níveis de desemprego, a crise fiscal, a desmontagem dos mecanismos de regulação e planejamento da esfera federativa, a privatização do setor público, a desordem e a vulnerabilidade nos mercados financeiros, e, por fim, a própria ameaça à unidade nacional¹⁵. Ainda assim, cabe observar que, para desenvolvidos ou subdesenvolvidos, quase que como via única, o novo marco histórico aponta para uma redefinição da natureza do alcance da atividade estatal.

Na contra-mão do processo de desmontagem do Estado-nação, ganha importância o *espacio local* (cidades ou regiões). Tais ambientes estariam emergindo como *plataforma privilegiada* na disputa de mercados globais, de maneira quase que independente ao Estado nacional, podendo elaborar novas e flexíveis iniciativas políticas e institucionais exigidas pelo movimento de transnacionalização do capitalismo. À medida que ocorrem, em escala mundial, alterações nos campos tecnológico, econômico, cultural e político, *globalización* e *localización* estreitam relações, gerando impactos no plano das teorias para o desenvolvimento regional, na esfera das estratégias empresariais e no âmbito das políticas públicas. Nesse quadro, surgiria o “glocal”, neologismo que expressa a dialética relação entre o global e o local, ao mesmo tempo em que exalta o papel do âmbito local no novo contexto¹⁶. Jiménez (2001: 9) sintetiza o advento desses espaços sócio-econômicos:

Esta suerte de re-espacialización del acontecer socio-económico y político, se manifiesta de múltiples maneras. Desde la creación de "tecnopolis" y otro tipo de áreas intencionalmente localizadas de innovación, hasta la emergencia de verdaderos "estados-región" – directamente vinculados con circuitos económicos internacionales – y la fragmentación de viejos estados nacionales, pasando por una creciente

¹⁵ A respeito ver Furtado (1992a); Affonso e Silva (1995); e Sampaio Jr. (1997).

¹⁶ A respeito das relações entre o global e o local ver Lastres et al. (1999); Albagli (1999); e Jiménez (2001; e 2002).

preocupación por el diseño de estrategias y políticas para impulsar el avance de las regiones subnacionales.

A idéia do espaço local se sobrepondo ao plano nacional responde às exigências próprias do processo de transnacionalização do capitalismo. O local passa a ter papel privilegiado, concentrando em si diversos níveis de atuação do poder público, bem como a própria noção de desenvolvimento. Nesse caminho, os governos locais estariam adquirindo crescente mobilidade para realizar e conduzir um conjunto de políticas que antes era reservado ao Estado-nação: questões como geração de emprego e renda e política industrial vêm sendo incorporadas às atribuições de espaços subnacionais – cidades ou regiões. Logo, figura na agenda do local a necessidade de constante adaptação às mudanças no cenário internacional no intuito de assegurar a integração e a competitividade desse espaço no plano global¹⁷. Dowbor (1998: 74) demonstra a natureza dessa tentativa de ascensão da escala local ante o nacional:

Assim, se, no conjunto, o equilíbrio a ser construído entre mercado, Estado e sociedade civil deve buscar um reforço dos pólos enfraquecidos – Estado e sociedade civil –, assume um papel importante o município, o poder local, onde a articulação entre a administração pública e as organizações da sociedade civil pode ser mais facilmente organizada. É no plano local que podem ser cruzados o cadastro de desempregados e os estudos sobre recursos subutilizados para criar políticas de emprego. É também no plano local, onde os diversos atores sociais se conhecem, que as parcerias podem ser organizadas da maneira mais flexível.

De fato, parece evidente que o espaço local, pensado de modo isolado e de acordo com a lógica do individualismo, do mercado e da eficiência econômica, possui maior agilidade, flexibilidade e atratividade para a operação dos agentes econômicos transnacionais – maior fluidez para os capitais, maior facilidade para

¹⁷ Segundo Jiménez (2002: 10): “En el plano regional y local el gobierno tiende incluso a convertirse en socio, facilitador y árbitro de consorcios público–privados, alianzas para el desarrollo y múltiples agencias con propósitos especiales. Las regiones más avanzadas están desarrollando, además, sus propias estrategias internacionales, una especie de paradiplomacia o política interméstica (*intermestics*) tendente a asegurar recursos económicos y forjar alianzas con otras regiones”.

instalação de novas linhas de produção, maior possibilidade de criação e exploração de novos mercados, maior influência sobre a estruturação e regulação do mercado de trabalho, maior permeabilidade às alterações econômicas e tecnológicas em escala global, maior facilidade para a implementação e execução das políticas neoliberais. No impulso da onda das reformas de Estado – privatização, descentralização do poder, flexibilização do mercado de trabalho, e introdução de mecanismos de mercado na condução do aparato estatal –, tais espaços se firmam como importantes elementos na reestruturação produtiva e espacial que está em curso no âmbito mundial, bem como passam a ter novo e importante papel no circuito internacional de valorização do capital e exploração de mercados.

Mas o que representa a ascensão da escala local como contrapartida ao processo de desmantelamento do Estado nacional? Ou ainda: a pujança econômica e a importância do local têm o mesmo papel nos *processos de desenvolvimento* das nações centrais e das nações periféricas? Argumentamos que em meio ao movimento de transnacionalização do capitalismo, o fortalecimento do plano local possui diferentes significados na órbita das nações capitalistas: em países centrais surge como redefinição das funções do Estado nacional, num processo de tentativa de adaptação das economias desenvolvidas ao novo contexto¹⁸; **e em países periféricos e estruturalmente heterogêneos como o Brasil aparece como sintoma da constante ameaça à coerência do sistema econômico nacional, exacerbando a situação de fragilidade de seus centros internos de decisão e a inconsistência de sua organização federativa.** Nas palavras de Brandão (2001: 1):

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

¹⁸ A respeito ver Furtado (1992a; e 1998b); e Sampaio Jr. (1997).

ensejando um processo de agudização das marcas do subdesenvolvimento desigual, excludente e segregador. Uma das primeiras manifestações desta desconstrução nacional se revela no esgarçamento do pacto federativo, desorganizando as articulações entre o poder central e os poderes locais/regionais.

No campo teórico, o debate acerca do papel dos espaços urbano e regional no novo marco histórico é bastante extenso e complexo. A seguir, apresentaremos um breve panorama de algumas das principais vertentes teóricas e autores contemporâneos que tratam da questão do desenvolvimento local. Vale o alerta de que não se trata de realizar uma exegese dos autores, tampouco de fazer uma interpretação dos conceitos, teorias e suas nuances. A intenção é apresentar o estado das artes – vertido na forma de *cardápio de visões localistas contemporâneas* do desenvolvimento – que contribui na justificativa de nossa busca pelo marco analítico presente na obra de Celso Furtado. Para a construção desse panorama, tomaremos como base as seguintes vertentes teóricas¹⁹: *Acumulação Flexível e Distrito Industrial* (1.2.1); *Arranjos Produtivos e Sistema Local de Inovação* (1.2.2); *Ambientes Inovadores (Milieux Innovateurs)* (1.2.3); *Nova Geografia Econômica* (1.2.4); *Capital Social* (1.2.5); *Competitividade e desenvolvimento regional* (1.2.6); *Estados-regiões* (1.2.7); *Cidades globais* (1.2.8); e *Marketing urbano e planejamento estratégico* (1.2.9). Cabe ainda observar que

¹⁹ Convém ressaltar que, conforme explica Brandão (2003: 04), “Poder-se-ia listar várias dezenas de vertentes teóricas que assumem na atualidade a defesa irrestrita da escala local, de forma mais declarada ou subjacente, em variados aspectos e dimensões”. Brandão (2003: 04-08), em admirável esforço de síntese, destaca as seguintes vertentes teóricas contemporâneas: *Acumulação flexível*, com Piore e Sabel; *Modelo dos Distritos Industriais Italianos*, com Brusco, Becattini e Bagnasco; *Escola Californiana*, com Scott, Storper e Walker; *Construção de Vantagens Competitivas em âmbito localizado*, com Porter; *Sociedade (e economia) em Rede*, com Castells; *Nova Geografia Econômica*, com Krugman; *Teoria do Crescimento Endógeno*, com Romer e Lucas; *Convergência de Renda*, com Barro e Sala-i-Martin; *Capital Social*, com Putnam; *Regiões como ativos relacionais*, com Storper; *Nova Economia Institucional*, com North; *Estados-regiões*, com Ohmae; *Pós-fordismo regulacionista*, com Lipietz e Leborgne; *Milieu Innovateur*, com Aydalot; *Clusters ou outros arranjos produtivos locais com eficiência coletiva*, com Schmitz e Porter; *DLIS – Desenvolvimento local integrado sustentável*, com o Banco Mundial (PNUD); *Planos estratégicos locais*, com Borja e Castells; *Cidades-região*, com Scott; *Cidades Mundiais*, com Sassen; *Máquinas-urbanas-de-crescimento*, com Logan e Molotch; *Desenvolvimento local endógeno*, com Barquero; *Governança local*, com o Banco Mundial; *Economia Solidária e popular*, com Coraggio e Singer; *Teoria dos jogos e ação coletiva localizada*, com Bates e Ostrom; e *Best practices*, com o Banco Mundial.

para esse exercício serão utilizados autores que procuraram sintetizar tais vertentes teóricas contemporâneas, bem como serão consultadas as principais obras pertencentes a esses enfoques²⁰.

1.2.1 Acumulação Flexível e Distrito Industrial

Piore e Sabel (1984) desenvolveram o conceito de **acumulação flexível**. Para tal, buscaram inspiração em pioneiros trabalhos de europeus e norte-americanos que argumentavam que o crescimento regional seria derivado essencialmente de condições e dinâmicas internas²¹: os autores partiram de evidências presentes nas análises dos casos de crescimento econômico ocorridos na Terceira Itália e na Califórnia (EUA) após a Segunda Guerra Mundial, e procuraram enquadrá-los numa tendência mais geral em meio à evolução do capitalismo industrial. O argumento central defendido na obra de Piore e Sabel (1984) é que a crise que assolou os países centrais a partir de 1973 se deveu ao esgotamento do modelo de crescimento industrial baseado na produção em série - o *fordismo* -, e que, nesse âmbito, estaria emergindo um novo modelo de desenvolvimento, o *pós-fordismo* ou *acumulação flexível*. Nesse novo modelo – observável nos casos italianos e norte-americanos – a rigidez da estrutura de produção *fordista* seria substituída pela agilidade das redes de pequenas e médias empresas flexíveis (do ponto de vista da produção) e tecnologicamente sofisticadas, capazes de atender rapidamente à demanda por produtos especializados e diferenciados. Jiménez (2001: 20) explica essa ruptura, observada por Piore e Sabel (1984), para o novo modelo *pós-fordista*:

²⁰ Entre os autores que realizaram algum esforço de síntese dessas várias correntes interpretativas do desenvolvimento urbano e regional, ainda que com propósitos distintos, destaque para: Amaral Filho (2001); Brandão (2003); Compans (1999); Jiménez (2001; e 2002); Klink (2000); López e Lugones (1999); e Miglino (2003).

²¹ Piore e Sabel (1984) se referiram, em particular, aos trabalhos de um grupo de estudiosos italianos que analisaram a Terceira Itália e dos norte-americanos Scott, Storper e Walker que analisaram a Califórnia. Em ambas as análises, a importância das pequenas e médias empresas na dinâmica econômica dessas regiões foi demonstrada. Convém ainda lembrar que, segundo Gurisatti (1999), o espaço conhecido como Terceira Itália está compreendido entre as regiões do Vêneto, Trentino, Friuli-Venezia, Giulia, Emilia-Romana, Toscana, Marche e parte da Lombardia.

De las producciones masivas de bienes estandarizados dirigidas a mercados homogéneos, a la manufactura con tirajes pequeños de productos hechos a la medida del cliente. De tecnologías basadas en maquinarias de propósito único operadas por trabajadores semicalificados, a las tecnologías y máquinas de propósito múltiple manejadas por operarios calificados. Las firmas grandes de carácter monopolista, integradas verticalmente y con economías internas de escala, cedían el paso a las empresas medianas y pequeñas, vinculadas entre si a través de relaciones de cooperación y de división del trabajo entre firmas (subcontratación y "outsourcing"), las cuales generan economías externas. El eje de la competencia se traslada de los precios para productos homogéneos, a la innovación y el diseño para productos diferenciados.

Vale ressaltar que o ponto de partida dessa linha de raciocínio - a *pós-fordista* - é a recuperação do conceito de ***Distrito Industrial*** de Marshall (1982), desenvolvido originalmente na obra *Princípios de Economia*. O conceito de distrito industrial marshalliano é retomado uma vez que o maior êxito econômico de uma região é interpretado como resultante das relações de competição e cooperação existentes entre as pequenas e médias empresas locais. Lastres *et al.* (1999: 55) comentam a abordagem de Marshall (1982) sobre distritos industriais:

(...) o autor considerou os distritos industriais de pequenas empresas britânicas como a ilustração mais eficiente do capitalismo, tendo em vista que apesar das limitações de economias de escala, os mesmos apresentavam reduzidos custos de transação, bem como economias externas particularmente significativas. Sua abordagem de distritos industriais, ressaltando a eficiência e competitividade das pequenas firmas de uma mesma indústria localizadas em um mesmo espaço geográfico, fundamentou os recentes trabalhos sobre o tema e tornou-se referência de arranjos locais de desenvolvimento industrial.

Na visão de Piore e Sabel (1984), o regime de acumulação flexível ganharia dimensão espacial concreta por meio dos distritos industriais, ou seja, dos sistemas produtivos localizados de pequenas e médias empresas. Essa linha de raciocínio reforçou a importância das *articulações geográficas particulares*, "propondo uma espécie de reconsolidação da região como uma unidade de

produção integrada”, conforme explicam Lastres *et al* (1999: 57). Com isso, o modelo de *acumulação flexível*, inicialmente desenvolvido por Piore e Sabel (1984), apresentou uma nova gama de possibilidades produtivas, arranjos tecnológicos e organizações empresariais, gerando impactos na configuração espacial das economias, e na própria concepção de desenvolvimento regional²².

Com base no mesmo quadro analítico, autores contemporâneos a Piore e Sabel (1984) elaboraram importantes trabalhos no intuito de demonstrar o advento irreversível de um novo modelo de desenvolvimento regional ou local: destaque para a chamada “Escola da Regulação” francesa com Boyer (1990) e Lipietz (1991); para a chamada “Escola Californiana” com Scott (1994), Storper e Walker (1989); e também para a obra *Las Regiones que ganan* organizada por Benko e Lipietz (1994), que procurou demonstrar com base em diversas localidades da Europa e dos Estados Unidos - “aquelas que ganham” -, os casos de êxito econômico na assimilação e desenvolvimento do modelo *pós-fordista*²³. Ainda que com diversas variações e adaptações específicas, tais autores procuraram discutir um novo modelo de crescimento econômico regional que abrangeria não apenas o novo sistema de produção - o *pós-fordista* -, mas envolveria também o papel e a articulação das políticas macroeconômicas e das instituições sociais na geração do desenvolvimento de uma localidade.

Por fim, importa ressaltar que, ao longo da década de 1990, segundo Jiménez (2001), emergiu um grupo de autores que trabalham - sob diferentes prismas - com a chamada *Geografia sócio-econômica e industrial*²⁴. Esses autores, relacionados com o ideário do *pós-fordismo* e do modelo de *acumulação flexível*, consideram - em comum - que o espaço não é um plano homogêneo e isotrópico, como na economia espacial de cunho neoclássico, “(...) en el cual se inscribe una actividad económica que a partir de un azar inicial se aglomera o se fragmenta

²² A respeito ver Jiménez (2001; e 2002), Barquero (2001); e Lastres *et al* (1999).

²³ A obra organizada por Benko e Lipiez (1994) procurou demonstrar o êxito, em termos de desenvolvimento econômico regional, dos distritos industriais italianos, da Califórnia nos Estados Unidos, do estado de Baden-Wurtemberg na Alemanha, da zona ocidental de Flandres na Bélgica, de Grenoble na França, e da Escócia no Reino Unido.

²⁴ A respeito dos autores da *Geografia sócio-econômica e industrial* ver Jiménez (2001: 31-32).

siguiendo solo las reglas del mercado” (Jiménez, 2001: 31). Para os autores desse grupo, o *espaço* é a dimensão material das atividades e relações humanas, ou melhor, é um campo de forças no qual interagem fatores físicos e históricos sob a ação múltipla dos agentes sociais. Destaque para Martin (1999); Benko e Lipietz (2000); e Scott *et al.* (2001) que trabalham o conceito de “*ciudades-região*”²⁵.

1.2.2 Sistema Local de Inovação

Tomando como base uma abordagem abrangente e de origem schumpeteriana do conceito de *inovação tecnológica*²⁶, ou seja, apoiados na crença de que a inovação detém importante papel no processo de desenvolvimento econômico, Nelson (1993), Freeman (1987; e 1995) e Lundvall (1992) aprimoraram a idéia de **sistema nacional de inovação**. Segundo Lastres *et al.* (1999: 58), “Freeman e Lundvall, por exemplo, definem sistema nacional de inovação como um sistema constituído por elementos e relações que determinam em grande medida a capacidade de aprendizado de um país e, portanto, aquela de inovar e de se adaptar às mudanças do ambiente”. Na visão desses autores, o melhor desempenho de uma nação no campo da inovação estaria diretamente relacionado a uma convergência de elementos sociais e institucionais particulares, bem como dependeria de suas especificidades histórico-culturais. Assim, o arcabouço institucional - o sistema educacional, as políticas industriais e tecnológicas, o nível de desenvolvimento da ciência e da tecnologia, o aparato

²⁵ Brandão (2003: 07) define as *ciudades-região* de Scott *et. al* (2001) como “Aglomerações urbanas (com pelo menos 1 milhão de hab.) aptas a terem conectividade com os fluxos econômicos mundializados, sendo dotadas dos requisitos para se transformarem em plataformas competitivas e atores políticos decisivos na disputa pelos mercados globais”.

²⁶ Segundo Sandroni (1998: 318-319), por **inovações tecnológicas**, Schumpeter compreendia: (a) “a fabricação de um novo bem”; (b) “a introdução de um novo método de produção”; (c) “a abertura de um novo mercado”; (d) “a conquista de uma nova fonte de matérias-primas”; e (e) “a realização de uma nova organização econômica, tal como o estabelecimento de uma situação de monopólio”. Convém acrescentar que, de forma mais abrangente e contemporânea, Strachman e Deus (2002: 12), com base na discussão feita por Edquist, definiram **inovação** como “(...) a implantação de novos e/ou melhores produtos, processos de produção, formas de organização, distribuição, *marketing*, instituições, etc., não apenas pelo primeiro agente a introduzir tais novidades, mas também por outros agentes em um mesmo ou em outro país”.

jurídico, as fontes de financiamento, etc. - e o grau de maturidade da estrutura industrial determinariam conjuntamente a *capacidade inovativa* de uma nação, conformando seu sistema de inovação e atuando sobre seu desenvolvimento econômico. Nessa visão, segundo Lastres *et al.* (1999), as diferentes trajetórias tecnológicas nacionais contribuem para o desenvolvimento de sistemas de inovação com características específicas, dando à história importante papel na construção dessa diversidade.

A ênfase dada à diversidade e à feição localizada dos processos de aprendizado - e, com isso, à dimensão local da inovação - permitiu o advento da proposta conceitual de **sistema local de inovação**²⁷. Na opinião de Lastres *et al.* (1999: 59), esse conceito ofereceria “uma melhor possibilidade de compreensão do processo de inovação na diversidade que se considera existir entre os diferentes países e regiões, tendo em vista seus processos históricos específicos e seus desenhos políticos institucionais particulares”. No quadro de referência do *sistema local de inovação* são enfatizados aspectos específicos e fundamentais que atuam para o desenvolvimento econômico de uma localidade, tais como “aprendizado, interações, competências, complementaridades, seleção, *path-dependencies*, etc.”, conforme explica Lastres *et al.* (1999: 59). Da mesma forma, ganham destaque as diversas formas de políticas públicas voltadas ao estímulo dos processos de aprendizado coletivo e à difusão do conhecimento no espaço local. Em suma: o enfoque do *sistema local de inovação* enfatiza a esfera local como fator determinante da capacidade inovativa, ao passo que considera os arranjos locais - interação entre empresas e instituições locais, natureza das políticas públicas, infra-estrutura institucional, capacidades de aprendizado coletivo e de inovação - importantes elementos no processo de desenvolvimento sócio-econômico desse espaço.

²⁷ A respeito ver López e Lugones (1999: 85-91).

1.2.3 Ambientes Inovadores (*Milieux Innovateurs*)

Inspirado na observação das transformações ocorridas na economia mundial a partir de meados da década de 1970, o francês Aydalot (1986) organizou um grupo de estudiosos que ficou conhecido por **GREMI** (Groupement de Recherche Européen sur les Milieux Innovateurs). O desafio proposto a esse grupo de pesquisadores era de apreender justificativas para o maior dinamismo produtivo e econômico de certas cidades e regiões na Europa e nos Estados Unidos - consideradas ambientes novos -, em contrapartida à menor dinâmica apresentada por grandes e tradicionais centros urbanos nas mesmas nações no período em questão. Surge então o conceito de **ambiente inovador** (*milieu innovateur*), que transpõe a noção de distrito industrial marshalliano, uma vez que acrescenta à rede industrial de uma localidade o sistema de relações entre os atores desse território - aqueles capazes de tomar decisões estratégicas para seu desenvolvimento -, bem como incorpora o papel da *inovação tecnológica* nesse processo. Assim, essa linha de pensamento procura destacar o papel da *inovação* e dos *fenômenos de aprendizagem coletivos* (e dos processos sinérgicos por eles gerados) no desenvolvimento de uma determinada região²⁸. Barquero (2001: 25) define o conceito de *ambiente inovador*, bem como delimita o papel estratégico dos agentes locais nesse entorno:

En este sentido, el desarrollo económico y la dinámica productiva dependen de la introducción de innovaciones de producto, de proceso y de organización que impulsen la transformación y renovación del sistema productivo local. Para que ello sea posible, es necesario que los actores que forman el *milieu* tomen las decisiones de inversión, tecnológicas y organizativas adecuadas. Cuando esto ocurre, el entorno adquiere un carácter innovador. Así, para que los entornos sean innovadores, es necesario que tengan capacidad de introducir y desarrollar nuevos paradigmas productivos en el sistema económico local. Para ello, el *milieu* tiene que comportarse creativamente y desplegar la capacidad de aprendizaje de los agentes locales; debe ser,

²⁸ A respeito ver Jiménez (2002: 16); e Barquero (2001: 25).

en consecuencia, un entorno que se transforma, orienta las decisiones de inversión y, por tanto, la respuesta de los sistemas productivos locales a los desafíos de la competencia (...).

Essa reflexão procura, por meio de análises empíricas, apresentar os fatores tangíveis e intangíveis - surgidos por meio da interação de empresas, sociedade civil, trabalhadores e governos locais - responsáveis pelo desenvolvimento de uma região. Nesse quadro, ganha importância a capacidade dos atores locais de introduzir (aprendizagem coletiva) e desenvolver novas tecnologias para o sistema econômico local, atribuindo-lhe maior flexibilidade produtiva. Portanto, os desafios produtivos, comerciais e tecnológicos impostos pelo novo marco histórico seriam assimilados no processo de desenvolvimento dos espaços locais, uma vez configurados como ambientes inovadores. López e Lugones (1999: 83) sintetizam o mote dessa abordagem:

El eje analítico es aquí el concepto de *milieu* (medio o ambiente) y el interés principal es discutir cuales son las condiciones que hacen que un *milieu* estimule las actividades innovativas de las firmas que pertenecen al mismo. En esta perspectiva se enfatizan las relaciones socio culturales, principalmente aquellas de carácter informal.

1.2.4 Nova Geografia Econômica

Com base nos *Modelos de Crescimento Endógeno*²⁹ elaborados em meados da década de 1980, e trabalhando num enfoque *evolucionista*³⁰, um grupo de

²⁹ Em especial dos *Modelos de Crescimento Endógeno* de Romer e de Lucas, em que são considerados *determinantes* do crescimento econômico o conhecimento, o capital físico, o capital humano e as políticas macroeconômicas, e de Dixit-Stiglitz, que trabalham com pressupostos de concorrência monopolística com rendimentos crescentes. Jiménez (2001: 17-18) sintetiza: "El concepto de "endógeno" que es medular en la teoría, tiene que ver con el supuesto de que el crecimiento es impulsado por el cambio tecnológico que procede de decisiones intencionales de inversión tomadas por agentes maximizadores de ganancias, lo cual implica que el crecimiento de largo plazo es función de factores endógenos en un determinado contexto histórico. Se puede descartar, por tanto, la existencia de factores exógenos no explicados en el modelo".

³⁰ Segundo Jiménez (2002: 12): "La NGE retomó de los modelos de los pioneros alemanes (Von Thünen, Cristaller y Lôsh), los aportes sobre el lugar central y la organización jerárquica de los emplazamientos urbanos y los enriqueció con las contribuciones de Marshall (economías de aglomeración), de Isard (ciencia regional) y Myrdal y Kaldor (causación circular acumulativa), para

economistas norte-americanos encabeçados por Paul Krugman formou a vertente teórica da **Nova Geografia Econômica** (NGE)³¹. Essa vertente procura estudar as causas e a maneira como ocorre a concentração da atividade econômica em determinadas localidades (regiões ou países). Para isso, os autores assumem, em seu exercício de teorização, que o comércio, a especialização, os rendimentos crescentes, as economias de escala e a concorrência imperfeita são pressupostos mais importantes que hipóteses neoclássicas ortodoxas como rendimentos decrescentes, concorrência perfeita e vantagens comparativas. Esses autores também consideram que as externalidades positivas por tamanho de mercado, por produção de conhecimento, e por inovação tecnológica - que caracterizam a existência de rendimentos crescentes - não possuem alcance internacional ou nacional, mas surgem de um processo de aglomeração de natureza *regional* ou *local*³².

A reflexão proposta pela vertente da *Nova Geografia Econômica* assenta-se numa concepção dinâmica de espaço, baseada na relação entre rendimentos crescentes e aglomeração espacial. Haveria uma interação entre *forças centrípetas* (tamanho do mercado e de seus encadeamentos, densidade do mercado de trabalho, e externalidades positivas) que promovem a concentração geográfica das atividades econômicas e *forças centrífugas* (fatores fixos, rendas da terra e externalidades negativas) que operam na direção oposta. Com base nessa interação, seriam consolidadas, ao longo do tempo, as possibilidades de desenvolvimento sócio-econômico do espaço local. Assim, para essa vertente, da ação recíproca dessas duas naturezas de forças - centrípetas e centrífugas - seria formada a estrutura espacial de uma economia. Vale lembrar que, quanto ao encaminhamento metodológico, tais autores utilizam-se de modelos matemáticos no intuito de tentar explorar as múltiplas possibilidades de equilíbrio entre as

pasar a postular lo que según Krugman y sus colegas es una verdadera teoría general de la concentración espacial, que subsume los modelos anteriores”.

³¹ A respeito ver Fujita, Krugman e Venables (2002).

³² A respeito ver Jiménez (2001: 25).

forças em questão³³. Jiménez (2002: 12) sintetiza o enfoque da Nova Geografia Econômica:

La idea central de la NGE es que el crecimiento regional obedece a una lógica de causación circular, en la que los encadenamientos hacia atrás y hacia delante de las empresas conducen a una aglomeración de actividades que se autoreforza progresivamente. Claro que este proceso tiene un límite, porque llega un punto en que las fuerzas centrípetas que conducen a la aglomeración comienzan a ser compensadas por fuerzas centrífugas como los costos de la tierra, los del transporte y las deseconomías externas (congestión y contaminación).

1.2.5 Capital Social

Pesquisando os diversos efeitos da descentralização político-administrativa ocorrida na Itália a partir da década de 1970, Putnam (1996) procurou explicar as causas desse processo no desenvolvimento das regiões desse país. O autor tentou encontrar justificativas para a constatação de que – valendo-se de um mesmo quadro de mudanças institucionais e legais geradas por iniciativa da esfera federal – regiões italianas apresentaram desempenhos econômicos bastante distintos no período em questão. Para Putnam, a resposta para essa constatação estaria nas diferentes naturezas de compromisso cívico presentes nas regiões italianas: em sua interpretação, o maior desenvolvimento econômico de algumas regiões estaria diretamente relacionado ao melhor desempenho de suas instituições que, por sua vez, deriva do compromisso da sociedade com o desenvolvimento do espaço onde habitam (compromisso cívico). Surgiria assim, na visão do autor, a idéia de **Capital Social**, expressão do vínculo entre os cidadãos e os interesses da comunidade em que vivem. Nessa ótica, a *solidariedade*, o *patriotismo*, as *virtudes cidadãs*, e o *associativismo* - entendido como propensão dos cidadãos a participar de associações que buscam o aumento

³³ A respeito ver Fujita, Krugman e Venables (2002).

do bem-estar coletivo - apareceriam como elementos centrais na formação do *Capital Social*³⁴. Segundo Jiménez (2002: 21):

Putnam encuentra la respuesta del anterior interrogante en el impacto del compromiso cívico - componente esencial del capital social - en el desarrollo socioeconómico y en la efectividad institucional del Estado. En otras palabras, una sociedad fuerte genera tanto una economía fuerte como un Estado fuerte.

Vale lembrar que, nessa interpretação, elementos históricos cumprem importante papel, uma vez que contribuem ou impedem trajetórias de formação do capital social. Nesse sentido, ao longo do tempo, o papel das instituições seria também essencial para a existência da virtuosidade - entendida como *comunidade cívica* - necessária ao bem-estar coletivo. Em suma: a idéia-chave da abordagem do capital social estaria centrada na busca de “vantagens do acúmulo de confiança e solidariedade pela tradição da comunidade cívica, buscando o sentido do bem comum”, conforme explica Brandão (2003: 5-6).

1.2.6 Competitividade e desenvolvimento regional

Numa tentativa de relacionar o avanço econômico das nações e sua participação nos mercados internacionais, segundo Jiménez (2002: 17), surgiu em meados da década de 1980 o conceito de **competitividade**. Atualmente, esse conceito é amplamente utilizado nos exercícios de teorização e na prática do desenvolvimento econômico, ganhando diversos perfis nessas aplicações. Ainda que existam muitas definições e metodologias de medição desse conceito, nas abordagens que procuram destacar a questão da *competitividade* nos processos de desenvolvimento econômico das nações dois elementos determinantes estão sempre presentes: a *produtividade* e o *progresso técnico*³⁵. Nessa interpretação, a

³⁴ A respeito ver Putnam (1996); e Jiménez (2002: 21-22).

³⁵ Segundo Jiménez (2002: 17), “A pesar de las muy variadas definiciones y metodologías de medición de la competitividad, hay un aspecto en el que este enfoque se encuentra con las teorías más convencionales del crecimiento, cual es la importancia determinante de la productividad y el

possibilidade de aumento da *competitividade* de uma nação estaria diretamente relacionada com os incrementos de produtividade que realiza e também com sua capacidade de incorporação tecnológica. Já do ponto de vista da influência sobre a teorização acerca do desenvolvimento regional, dois enfoques do conceito de *competitividade* merecem destaque: o **diamante de Porter** e a **competitividade sistêmica**.

Porter (1990) realizou uma extensa investigação empírica em dez países com elevado dinamismo no comércio internacional: esse exercício permitiu a formulação de seu “**diamante**” da vantagem nacional, no qual interagem quatro grandes determinantes³⁶: (a) condições dos fatores de produção (básicos e avançados); (b) tamanho do mercado interno (condições da demanda); (c) indústrias relacionadas e de apoio, internacionalmente competitivas; e (d) estratégia das empresas e arcabouço regulatório da concorrência interna. Assim, da ação recíproca e dinâmica desses quatro elementos de seu “diamante”, Porter (1990) derivou o conceito de **vantagens competitivas nacionais**, expressão do esforço deliberado das empresas para inovar num sentido mais amplo.

Com base nessa discussão, Porter (1998) também realizou reflexões acerca dos conceitos de *clusters* e das *vantagens competitivas de regiões e cidades*. Para o autor, o conceito de clusters é derivado do vínculo de relações horizontais (clientes comuns, tecnologia, serviços de apoio, etc.) existente entre empresas e instituições concentradas num mesmo espaço geográfico³⁷. Nesse sentido, muitos clusters estariam localizados em uma única região ou cidade, propiciando o conceito de **vantagens competitivas locais** – aquelas responsáveis pelo maior grau de desenvolvimento sócio-econômico numa localidade. Cabe ainda observar que, conforme aponta Jiménez (2002: 18), Porter se utiliza dos instrumentais analíticos fornecidos pela Nova Geografia Econômica

progreso técnico. Es decir, el incremento de estos últimos es la única manera de ganar competitividad auténtica, tal como lo advirtió muy tempranamente F. Fajnzylber de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en sus trabajos pioneros sobre estas materias”.

³⁶ A respeito ver Porter (1990) e Jiménez (2002).

³⁷ A respeito ver Porter (1998) e Jiménez (2002).

e pelo modelo de Acumulação Flexível para discutir os fatores que determinam a concentração geográfica das atividades econômicas.

Outro enfoque baseado num quadro de interações similar ao “diamante” de Porter é o da **Competitividade Sistêmica**, originalmente desenvolvido pelo Instituto Alemão de Desenvolvimento³⁸. Nesse enfoque, de acordo com Jiménez (2002: 19), especial atenção é dada à problemática da organização, gestão e complementaridade entre as ações do Estado e do setor privado, bem como é enfatizada a necessidade de formação de estruturas e articulação de processos de aprendizagem no âmbito da sociedade. Também merece destaque nessa interpretação a dimensão regional ou local do desenvolvimento, uma vez que se recomenda a descentralização do setor público no intuito de dar maior autonomia político-administrativa às regiões de um país.

Convém ressaltar que a Comissão Econômica Para América Latina e Caribe (Cepal) vem adotando, em estudos na área de desenvolvimento econômico regional, o enfoque da **competitividade sistêmica**³⁹. Vejamos, a seguir, como tal instrumental aparece na interpretação de Barquero (2001) - presente em recente livro produzido pela CEPAL/GTZ⁴⁰ - quanto às possibilidades de promoção do **desenvolvimento local endógeno**⁴¹. Segundo Barquero (2001: 21):

³⁸ A respeito ver Jiménez (2002). Nessa interpretação, segundo Jiménez (2002: 18), os determinantes da **competitividade sistêmica** seriam: (a) o “nível meta” formado por estruturas básicas de organização jurídica, política e econômica, pela capacidade social de organização e integração, e pela capacidade de interação estratégica dos atores; (b) o “nível macro” formado por mercados eficientes de fatores, bens e capitais; (c) O “nível meso” formado por políticas de apoio específico, pela formação de estruturas e articulação de processos de aprendizagem no âmbito da sociedade; e (d) o “nível micro” formado pelas empresas que buscam simultaneamente a eficiência, a qualidade, a flexibilidade e a rapidez de reação, em redes de colaboração mútua.

³⁹ A respeito da utilização do enfoque da **competitividade sistêmica** em trabalhos da Cepal ver Jiménez (2002: 49) e Suzigan e Fernandes (2003).

⁴⁰ Este livro organizado por Aghón, Albuquerque e Cortés (2001) é resultado do projeto *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina*, desenvolvido na *División de Desarrollo Económico* da **Cepal** em parceria com a República Federal da Alemanha por meio da Sociedade Alemã de Cooperação Técnica (**GTZ**).

⁴¹ Braga (1999: 24) sintetiza o significado do conceito de **desenvolvimento local endógeno**: “o desenvolvimento local/endógeno teoriza sobre as possibilidades de desenvolvimento a partir da utilização dos potenciais – econômicos, humanos, naturais e culturais – internos a uma localidade, incorporando ao instrumental econômico neoclássico variáveis como participação e gestão local”.

El desarrollo económico local se puede definir como un proceso de crecimiento y cambio estructural que, mediante la utilización del potencial de desarrollo existente en el territorio, conduce a elevar el bienestar de la población de una localidad o una región. Cuando la comunidad local es capaz de liderar el proceso de cambio estructural, nos encontramos ante un proceso de desarrollo local endógeno. La hipótesis de partida es que las localidades y territorios tienen un conjunto de recursos (económicos, humanos, institucionales y culturales) y de economías de escala no explotadas que constituyen su potencial de desarrollo. Cada localidad o territorio se caracteriza, por ejemplo, por una determinada estructura productiva, un mercado de trabajo, una capacidad empresarial y tecnológica, una dotación de recursos naturales e infraestructuras, un sistema social y político, y una tradición y cultura, sobre los cuales se articulan los procesos de desarrollo económico local. En un momento histórico concreto y por iniciativa propia, una ciudad, comarca o región puede emprender nuevos proyectos que le permitirán iniciar la senda del desarrollo competitivo o continuar en ella. La condición necesaria para que aumente el bienestar local es que exista un sistema productivo capaz de generar economías de escala mediante la utilización de los recursos disponibles y la introducción de innovaciones.

Na abordagem do autor, os últimos anos são marcados pela emergência de um novo paradigma tecnológico e organizacional no âmbito das grandes corporações privadas e pelo advento da “globalização dos mercados”. A opção pelo estímulo ao desenvolvimento econômico local apareceria então como resposta aos desafios de *competitividade* impostos pelo novo marco histórico, evitando o aumento do desemprego e o fechamento de empresas nos espaços locais, bem como promovendo o crescimento econômico. De modo geral, o autor assume que a presença do desenvolvimento econômico local estaria subordinada à existência de três feições articuladas e objetivas no plano local: *uma econômica*, na qual o sistema produtivo local permitiria às empresas usar de modo mais eficiente os fatores produtivos, aumentando a produtividade e melhorando a competitividade de seus produtos ou serviços nos mercados; *outra sócio-cultural*, na qual as relações econômicas e sociais, bem como as instituições locais serviriam de base ao processo de desenvolvimento; e ainda *uma de contorno político-administrativo*, na qual as iniciativas e investimentos locais estariam

compromissados com a criação e manutenção de um ambiente local favorável à produção e à impulsão do crescimento econômico (Barquero, 2001: 22). O foco da análise de Barquero (2001) aponta para a necessidade de *organização sistêmica* dos meios produtivo, social e político-administrativo locais no intuito de favorecer a *competitividade* das empresas dessa região nos mercados nacionais e internacionais. Portanto, nessa organização – capaz de gerar *competitividade sistêmica* – estariam os alicerces para a promoção do *desenvolvimento local endógeno*.

Por fim, nessa interpretação, a forma de organização do Estado-nação apareceria como fator determinante na eficácia das iniciativas e políticas de desenvolvimento econômico local. Barquero enfatiza que quando a Constituição de um país reconhece e potencializa os objetivos e necessidades das regiões o desenvolvimento econômico deixa de pertencer unicamente aos interesses do Estado Federal, e o desenvolvimento local endógeno emerge como uma estratégia possível e complementar de inserção ao novo contexto histórico. Nessa reflexão, a possibilidade de geração de *competitividade sistêmica* e *desenvolvimento local* seria derivada de profundas mudanças estruturais numa localidade. A *descentralização político-administrativa* apareceria, portanto, como peça-chave para que os governos locais se convertessem em gestores de uma política de desenvolvimento regionalizada e capaz de enfrentar os desafios de competitividade impostos pela “globalização dos mercados”⁴². Portanto, a redução das funções atribuídas ao Estado Nacional constitui-se como importante elemento dentre as possibilidades de estímulo à competitividade e ao desenvolvimento de uma região.

⁴² Nas palavras de Barquero (2001: 35): “Además, los gobiernos regionales y locales se convierten en el agente idóneo para llevar a cabo la política de desarrollo territorial. La Constitución les asigna importantes competencias en materias económicas, territoriales y de prestación de servicios y, por tanto, les confiere un papel importante en el diseño de la política de desarrollo local y regional. Si a ello se añade el hecho de que los gobiernos locales y regionales tienen mayor capacidad para recoger los impulsos de abajo hacia arriba que permiten definir los proyectos de desarrollo endógeno y ejecutar las acciones de apoyo, es evidente que los gobiernos regionales y locales se convierten en los agentes más idóneos para llevar adelante las estrategias de desarrollo local”.

1.2.7 Estados-regiões

Valendo-se da crença de que, atualmente, “(...) a argamassa que mantém coesos os Estados-nações tradicionais, ao menos em termos econômicos, começou a dissolver-se”, e inspirado na literatura de feição gerencial e administrativa sobre globalização, Ohmae (1996: 73) procurou anunciar o advento dos **Estados-regiões**, espaços - subnacionais ou supranacionais - que transcenderiam o marco das fronteiras políticas específicas de uma nação, ao passo que estariam diretamente vinculados aos novos circuitos econômicos, financeiros e tecnológicos mundiais⁴³. Para o autor, a extrema mobilidade exigida por esses novos circuitos mundiais teria tornado o Estado-nação e, com ele, o controle de seus instrumentos tradicionais de política macroeconômica, basicamente ineficientes e mesmo contra-produtivos⁴⁴. Ohmae (1996: 58) é enfático quanto à atual capacidade do Estado-nação de promover o desenvolvimento econômico:

Meu argumento é simples: num mundo sem fronteiras, o interesse nacional tradicional – que se tornou pouco mais do que um manto para o subsídio e a proteção – não tem um lugar significativo. Tornou-se uma bandeira de conveniência para os que, tendo sido passados para trás, querem muito menos uma chance de progredir do que manter os outros igualmente no atraso. Repetindo: esse é um argumento a respeito do que normalmente sai errado quando as atividades econômicas e os grupos de interesse são reunidos num Estado-nação individual, e não sobre o valor de localizar conjuntamente essas atividades na mesma área geográfica. Essa distinção é importante.

Para Ohmae (1996: 53-54), o Estado-nação seria um meio “(...) inadequado para lidar com as ameaças e as oportunidades de uma economia global”. Com

⁴³ Nas palavras de Ohmae (1996: 75): “Esses Estados-regiões podem ou não enquadrar-se nas fronteiras de uma nação específica. O fato de se enquadrarem ou não é puramente um acidente da história”.

⁴⁴ Segundo Jiménez (2002: 10): “En apoyo de estas tesis se podrían citar desde la implosión de la Unión Soviética, hasta el debilitamiento del federalismo norteamericano (Estados Unidos y Canadá) y la renuencia de las regiones ricas de Italia y España a transferir recursos hacia las más pobres, pasando por los movimientos separatistas en Canadá, el Reino Unido y Bélgica, *inter alia*”.

isso, os *Estados-regiões* emergiriam como representação de uma *nova ordem econômica internacional* isenta de fronteiras políticas, e suas configurações espaciais seriam derivadas da dinâmica por ela imposta. Nesse caso, para além de aspectos socioculturais ou populacionais, os *Estados-regiões* de Ohmae (1996: 75) deveriam essencialmente possuir “(...) em uma ou outra combinação, os ingredientes básicos para a participação bem-sucedida na economia global”⁴⁵. Brandão (2003: 06) sintetiza o mote dessa argumentação: “com o fim dos Estados-Nação, que eram *recortes não-naturais*, e graças às vantagens da fragmentação, afirmar-se-ão os âmbitos *naturais* das regiões e localidades”.

1.2.8 Cidades globais

Tomando por base a constatação de que a globalização da economia e o surgimento de uma cultura global alteraram profundamente a realidade social, econômica e política dos Estados-Nação, das regiões e das cidades, Sassen (1998: 12) procurou demonstrar como algumas grandes metrópoles se transformaram em “(...) espaços transnacionais no que diz respeito ao mercado”. Na visão de Sassen (1998: 16), as transformações ocorridas nas últimas duas décadas na composição da economia mundial – a mobilidade do capital, a dispersão geográfica da atividade industrial, a transnacionalização da propriedade por meio de investimento direto estrangeiro e dos processos de fusão e aquisição entre grupos empresariais, o desenvolvimento das telecomunicações, a

⁴⁵ Ohmae (1996: 84) define os Estados-regiões da seguinte maneira: “Os Estados-regiões são portões de entrada à economia global tão eficazes porque suas características definidoras são moldadas pelas exigências dessa economia. Por exemplo, seu tamanho tem que ser suficiente para constituir-se num mercado atraente para as grandes marcas de bens de consumo. Por isso, sua população tende a estar na faixa de cinco a vinte milhões. O intervalo é amplo, mas os extremos são claros: nem meio milhão, nem cinquenta ou cem milhões. Os Estados-regiões têm que ser suficientemente pequenos para seus cidadãos compartilharem de interesses como consumidores, mas de tamanho suficiente para justificar economias não de escala (que, afinal, pode ser alavancada de uma base de qualquer tamanho via exportações para o resto do mundo), mas de serviços – a saber, infra-estrutura de comunicações, de transportes e de serviços profissionais essenciais à participação na economia global. (Por exemplo, deve contar com ao menos um aeroporto internacional e, provavelmente, com um bom porto com instalações de manuseio de cargas classe mundial)”.

preeminência do setor de serviços, os avanços no setor de transportes, e o advento da indústria da informação – suscitaram “(...) a renovada importância das grandes cidades como locais destinados a certos tipos de atividades e funções”. Nesse caso, na interpretação de Sassen (1998), os pontos nodais dessa nova trama econômica internacional seriam chamados de “**idades globais**”⁴⁶, que se constituem, de modo geral, como “(...) praças financeiras e lugares de produção de serviços especializados que dão capacidade de controle mundializado”, conforme define Compans (1999: 94). Nas palavras de Sassen (1998: 16-17):

(...) Na atual fase da economia mundial, é precisamente a combinação da dispersão global das atividades econômicas e da integração global, mediante uma concentração contínua do controle econômico e da propriedade, que tem contribuído para o papel estratégico desempenhado por certas grandes cidades, que denomino cidades globais. Algumas têm sido centros do comércio mundial e da atividade bancária durante séculos, mas, além dessas funções de longa duração, as cidades globais da atualidade são: (1) pontos de comando na organização da economia mundial; (2) lugares e mercados fundamentais para as indústrias de destaque do atual período, isto é, as finanças e os serviços especializados destinados às empresas; (3) lugares de produção fundamentais para essas indústrias, incluindo a produção de inovações. Várias cidades também preenchem funções equivalentes em escalas geográficas menores, no que se refere a regiões transnacionais e subnacionais.

Vale ainda ressaltar que, nesse quadro, segundo Sassen (1998: 17), “uma multiplicidade de centros manufatureiros e cidades portuárias, outrora importantes, perderam suas funções e encontram-se em declínio, não só nos países menos desenvolvidos como também nas economias mais adiantadas”. Na visão da autora, a ascensão - concentração de recursos financeiros e atividades estratégicas - das cidades globais ocorre em contrapartida à perda de funções e à diminuição da presença do poder econômico em outros grandes centros comerciais e financeiros (grandes cidades, regiões metropolitanas, capitais, e

⁴⁶ Segundo Sassen (1998: 17), entre essas “novas geografias da centralidade”, estariam grandes centros financeiros e comerciais como Nova York, Londres, Tóquio, Paris, Frankfurt, Zurique, Amsterdã, Sydney, Hong Kong, São Paulo e Cidade do México.

centros regionais) em um mesmo país⁴⁷. O caso brasileiro, na interpretação de Sassen (1998: 17), ilustra o fenômeno:

(...) São Paulo ganhou imensa força como centro financeiro e comercial em detrimento do Rio de Janeiro, antiga capital e cidade mais importante do país, sobrepujando o antigamente poderoso eixo representado por Rio e Brasília. Esse é um dos significados ou conseqüências da formação de um sistema econômico globalmente integrado.

1.2.9 Marketing urbano e planejamento estratégico

Com base na crença de que a adaptação aos mercados internacionais é a única alternativa possível para o desenvolvimento das cidades de um país, Borja e Castells⁴⁸ (1997) trabalham com o paradigma da *cidade-global* (global city)⁴⁹. Os

⁴⁷ Sassen (1998: 154) conclui ao final de seu trabalho: “A *globalização econômica* contribui para uma nova geografia da centralidade e da marginalidade. Esta nova geografia assume muitas formas e opera em muitos campos, desde a distribuição dos recursos das telecomunicações à estrutura da economia e do emprego. As cidades globais tornam-se locais de imensa concentração do poder econômico, enquanto aquelas cidades que outrora foram grandes centros manufatureiros passam por um declínio desordenado. Trabalhadores altamente especializados vêem sua renda atingir níveis inusitadamente altos, enquanto trabalhadores medianamente ou pouco qualificados vêem sua renda afundar. Os serviços financeiros proporcionam enormes lucros, enquanto os industriais mal sobrevivem”.

⁴⁸ Vale ressaltar que Castells (2000), na obra ***A Sociedade em Rede***, realizou importante reflexão sobre o papel do *espaço local* no novo marco Histórico. Conforme explica Compans (1999: 92), essa “(...) abordagem do novo papel das cidades é aquela que acentua sua gênese à emergência de um novo modelo de organização sociotécnica da produção com a introdução das novas tecnologias da informação simultaneamente à reestruturação do capitalismo, em particular no que concerne ao processo de internacionalização do capital que, juntos, estariam conformando um novo “espaço de fluxos” em substituição ao “espaço dos lugares”. O elemento central da produtividade no novo modo de desenvolvimento informacional, que sucede ao industrial, baseia-se agora na qualidade do conhecimento e no processamento da informação, convertida ao mesmo tempo em matéria-prima e produto, e não mais nas fontes de energia e na qualidade do seu uso como no modelo anterior”. Brandão (2003: 04) sintetiza o mote da argumentação de Castells (2000): “No novo modo de produção do informacionalismo, com seus fluxos globais de “geometria variável”, a busca por identidade local ganha significado tanto quanto estar conectado na Rede”.

⁴⁹ Segundo Compans (1999: 97-98): “O que denominamos aqui de paradigma das *global cities* é a apropriação de algumas idéias oriundas do debate da geografia econômica concernentes ao novo papel das cidades no quadro da reestruturação produtiva e da globalização, descoladas dos contextos nos quais foram formuladas e, assim, reproduzidas como leis positivas cuja validade dispensa mediações e relativizações temporais e históricas, uma vez tendo sido comprovadas empiricamente. Tratam-se das tendências à especialização financeira e de serviços avançados nas cidades; do papel determinante das telecomunicações para a centralização das funções de

autores valem-se da constatação empírica de que os novos processos produtivos, os serviços avançados e a indústria de alta tecnologia, por um lado, teriam importante participação na geração de empregos e no processo de crescimento econômico de um país, e por outro, seriam elementos *essencialmente urbanos*. Nesse sentido, as estratégias de desenvolvimento local - no quadro da *cidade-global* – “têm como pressuposto que fatores endógenos poderão favorecê-lo, desde que saibam interpretar as dinâmicas econômicas dominantes e as possibilidades de nichos de mercado que possam ser exploradas para a inserção competitiva da cidade nas redes dos fluxos de capitais internacionais”, conforme explica Compans (1999: 107).

A estratégia para o desenvolvimento local – e, portanto para uma inserção vantajosa dos espaços urbanos no novo contexto histórico – deve, nessa interpretação, apoiar-se na utilização de instrumentos derivados da lógica de gerenciamento da iniciativa privada, tais como o *marketing urbano* e o *planejamento estratégico* (urbano e regional). Trata-se da tentativa de construção de uma imagem ou “marca” para a cidade: o espaço urbano deve apresentar uma feição empreendedora e um ambiente socialmente integrado como requisitos à formação de um clima atrativo aos negócios. Dar *visibilidade* ao produto – nesse caso à cidade – no mercado mundial seria a principal meta da aplicação do marketing urbano. Compans (1999: 109) afirma:

Seguindo a lógica do marketing empresarial, a estratégia da promoção das cidades no exterior apóia-se na existência de um bom produto que possa ser ofertado aos investidores estrangeiros e que atenda suas exigências sofisticadas. Este produto é um produto complexo que se constitui não só de infra-estruturas materiais e serviços urbanos, mas também de competências e qualidades sociais específicas. Se, por um lado, as infra-estruturas materiais tendem a se banalizar pela concorrência, as competências dos trabalhadores e os valores culturais e sociais são inerentes ao lugar, podendo, por essa razão, se traduzir

comando e controle sobre uma rede de fluxos econômicos em escala planetária; e da ligação entre o local e o global sem a intermediação do regional ou do nacional”.

em vantagens comparativas para as empresas que neste lugar se estabelecerem.

No campo prático, a execução do *marketing urbano* seria concretizada por meio de campanhas publicitárias, eventos culturais e esportivos, realização de feiras internacionais, recuperação de centros históricos, melhoria das infra-estruturas de acessibilidades e comunicações, reservas de áreas para a implantação de novos negócios e promoção de espaços comerciais. Nessa interpretação, as possibilidades de ação governamental como, por exemplo, a elaboração de programas sociais (a própria inclusão social) ou a execução de grandes projetos urbanísticos aparecem como *meios* para o aumento da atratividade (e competitividade) do espaço urbano num mundo globalizado. Em última instância, as grandes ações urbanísticas e as políticas públicas se converteriam em mecanismos de captação de recursos e investimentos que permitiriam impulsionar a dinâmica econômica do local. Borja e Castells (1997: 293) propõem critérios para a execução de políticas públicas no marco da cidade-global: “la gobernabilidad dependerá de la capacidad de definir e ejecutar grandes proyectos que hagan de estos espacios un territorio competitivo y cohesionad”.

Convém ressaltar que, nessa interpretação, também ganha força a idéia de que a adoção e a execução de um plano estratégico é requisito para que as localidades possam, “por um lado, ser competitivas para o exterior e inserir-se nos espaços econômicos globais, por outro, dar garantias a sua população de um mínimo de bem-estar para que a convivência democrática possa se consolidar”, conforme explicam Borja e Castells (1996: 155). O plano estratégico seria então “a definição de um Projeto de Cidade que unifica diagnósticos, concretiza atuações públicas e privadas e estabelece um marco coerente de mobilização e de cooperação dos atores sociais urbanos” (Borja e Castells, 1996: 166). A aplicação do planejamento estratégico foi inicialmente proposta às cidades, mas logo se estendeu às regiões, à medida que representaria uma tentativa de facilitar a inserção competitiva de um espaço no novo marco histórico.

Assim, para que a adoção do plano estratégico conheça eficácia, Borja e Castells (1996: 158) alertam para a necessidade da presença de três fatores determinantes: (a) capacidade de mobilizar atores urbanos públicos e privados para a imediata implementação das medidas apontadas no plano; (b) capacidade de modificar a imagem que a cidade tem de si mesma e que, em decorrência, projeta no exterior; e (c) capacidade de questionar o governo local e sua organização, “seus mecanismos de relacionamento com outras administrações e com os cidadãos, sua imagem e sua presença internacionais”. Os autores resumem o mote dessa abordagem:

Num momento histórico caracterizado pela globalização da economia e pelas políticas de abertura dos mercados, pela descentralização política, revalorização dos âmbitos e identidades locais ou regionais e pela multiplicação de demandas sociais heterogêneas que não se sentem satisfeitas pelas respostas estatais, o Projeto de Cidade (ou de região), baseado num Plano Estratégico de amplo consenso social, representa uma grande oportunidade democrática. Por um lado, oferece uma resposta integrada do lugar onde os problemas da sociedade são delineados e de onde os agentes públicos e privados podem atuar conjuntamente. Por outro, podem permitir-nos reconstruir o sentido da cidade, do território, numa época em que a perda de consciência dos limites e a dissolução das ideologias que dão suporte aos projetos coletivos nos desafiam a refazer nossos sistemas de convivência (Borja e Castells, 1996: 166).

* * *

Ainda que exista certa variedade de encaminhamentos teóricos, algo há em comum nas agendas de pesquisa das vertentes de interpretação do desenvolvimento regional e urbano acima apresentadas: o “consenso sobre o relativo esgotamento do papel do Estado-Nação como entidade que regula e induz os processos de desenvolvimento nacional e regional”, conforme aponta Klink (2000: 50). Nesse sentido, as possíveis diferenças que se identificam entre tais enfoques não estão relacionadas à constatação da presença e das necessidades

da transnacionalização do capitalismo – assumidas por todos –, e sim à natureza das estratégias - implementação do *planejamento estratégico*, estímulo aos *sistemas locais de inovação*, aproveitamento das vantagens da existência de uma *comunidade cívica*, etc. - a serem implementadas no espaço local para a promoção de seu desenvolvimento em meio a tal contexto. As vertentes aqui apresentadas consideram que a possibilidade de promoção do desenvolvimento sócio-econômico está centrada no âmbito *local*, com reduzida - ou nenhuma - participação do Estado nacional. De fato, nessa discussão, há certa crença no esgotamento dos papéis historicamente atribuídos ao Estado-Nação, bem como existe convicção no advento do espaço local como “marco natural” da atividade econômica num mundo “globalizado”. Nas palavras de Vainer (2001: 144):

Por mais opostos que sejam os horizontes do neo-localismo competitivo e os do neo-localismo autogestionário e libertário, num ponto a convergência é notável: a rejeição da escala nacional e do Estado nacional como campo e ator predominante da ação política. Que se esteja à busca de uma forma de assegurar a incorporação do local ao movimento do capital global ou uma forma de combater radicalmente, a partir do local, este mesmo movimento, a escala nacional é vista como inadequada, ou, pelo menos, claramente secundária.

Sem a pretensão de tentar esmiuçar insuficiências presentes nos enfoques aqui apresentados, um questionamento merece destaque na discussão proposta neste capítulo: até que ponto é adequado discutir o desenvolvimento local de forma independente do desenvolvimento nacional? Ou ainda: em que medida é desejável estimular processos de desenvolvimento centrados exclusivamente no local que podem, em um mesmo espaço nacional, incitar disparidades sócio-econômicas entre cidades ou regiões? As abordagens apresentadas pouco enfatizam a questão da articulação comercial, produtiva e financeira entre regiões que constituem uma federação, *minorando a questão do desenvolvimento nacional e sua especificidade histórica*. Pouca importância também é dada à relatividade da autonomia das cidades e regiões em meio a um Estado nacional, à

medida que tais reflexões pressupõem a existência de ampla independência das esferas locais de poder político e econômico. Além disso, grande parte dessas vertentes crê na possibilidade indiscriminada de replicação do eventual “êxito” apresentado por certas experiências localizadas de desenvolvimento, a despeito da diversidade histórica e estrutural existente nas cidades e regiões pelo mundo⁵⁰. O substrato comum do *cardápio de visões localistas* aqui apresentado é, portanto, a *excessiva valorização da territorialidade do processo de desenvolvimento econômico*, que proclama o desaparecimento das “escalas intermediárias” entre o espaço local e a economia “globalizada”. Conforme esclarece Brandão (2003: 01):

Negando completamente a natureza das hierarquias (impostas em variadas escalas) de geração e apropriação de riqueza, segundo este “pensamento único” que invade o debate do desenvolvimento regional, urbano e local na atualidade, **teria ocorrido o fim das escalas intermediárias (e das mediações) entre o local e o global.**

Cabe, por fim, lembrar a constatação de que o papel intervencionista do Estado-Nação, nos países centrais, parece não se haver esgotado, contrariando uma das principais idéias que suscita as formulações teóricas apresentadas neste capítulo⁵¹. Mesmo que implique em redução dos papéis historicamente atribuídos ao Estado nacional, o atual marco histórico parece permitir, ao menos em países desenvolvidos, alguma convergência entre os novos limites da ação estatal e a emergência de espaços econômicos supranacionais ou subnacionais. Conforme explica Singer (1997: 65), o movimento de adaptação das economias centrais, em especial das nações européias, ao novo padrão de desenvolvimento capitalista pode ser considerado como uma alternativa de inserção, constituindo uma espécie de “programa de globalização positiva, isto é, politicamente conduzida”. Nesse

⁵⁰ Segundo Brandão (2003: 04): “Uma grande parte desta produção intelectual exagera na capacidade endógena de uma região engendrar um processo virtuoso de desenvolvimento sócio-econômico, replicar as características exitosas de outros casos e, dessa forma, acaba por subestimar os enormes limites colocados à regulação local. Estes autores exaltam os sistemas de colaboração e as redes de compromisso armadas no local, com grande unidade de propósitos e lealdade entre os agentes inseridos em uma coletividade consorciada”.

⁵¹ A respeito do papel intervencionista do Estado-nação na União Européia ver Klink (2000: 52-82).

caso, a integração regional nas esferas política e econômica vem como resposta – negociada e conduzida – dos acertos das economias centrais, “co-irmãs originadas de Bretton Woods” (Singer, 1997: 65). Assim, em compatibilidade com o observado no campo macroeconômico (formação da União Européia), constata-se que a participação dos Estados nacionais europeus foi também fundamental para a elaboração e a implementação de políticas regionais no bloco europeu. Klink (2000: 81) explica:

(...) o envolvimento do Estado-Nação, principalmente nos países industrializados, continua grande nas áreas consideradas características do chamado Estado de bem-estar social. Além disso, considerando a complexidade e o próprio tamanho da intervenção da União Européia e do Estado-Nação na regulação do espaço europeu, constatamos que as teses relacionadas com o surgimento da chamada “Europa das regiões” são, no mínimo, simplistas. A própria intervenção da União Européia e, com isso, a transferência de recursos do nível federal para as regiões, devem ser vistas em função do processo de tomada de decisão pelos diversos Estados-nacionais que conduziram o ritmo e a velocidade desse processo.

1.3 As visões localistas e o Brasil

Procurou-se traçar, no tópico anterior, um esboço de algumas das principais vertentes interpretativas do desenvolvimento urbano e regional. Nesse exercício, constatou-se que o espaço local - no quadro teórico apresentado - assume o papel de “marco natural” para a formulação e a adoção de estratégias de desenvolvimento, ao passo que a possibilidade de reflexão acerca de questões relacionadas ao desenvolvimento nacional é relegada a um segundo plano. Nessa visão hoje dominante - que exalta a territorialidade do processo de desenvolvimento econômico -, a sinergia entre o local e o global estaria isenta de escalas intermediárias de atuação do poder político e econômico, *em especial do Estado nacional*. Oliveira (1995: 89) ainda complementa:

A expansão das forças produtivas passa por redefinições poderosas, que podem alterar, completamente, a estrutura político-locacional-territorial das atividades econômicas. Seu aspecto mais visível é o que tem sido descrito – e apenas banalmente teorizado – como globalização. Desse ponto de vista, a Federação pode parecer – e talvez seja, na maioria dos casos – um anacronismo. A globalização parece favorecer ainda mais pontos, locais, que já desfrutavam de qualidades no capitalismo global. Não está na perspectiva de ninguém que algum país, ou região, ou estado – no caso brasileiro – e, no limite, algum município pobre venha a se tornar estrela de primeira grandeza na galáxia dos processos produtivos e financeiros.

Importa ressaltar que os enfoques teóricos apresentados no tópico anterior vêm inspirando a realização de investigações empíricas e trabalhos acadêmicos também no Brasil, bem como têm orientado muitas das políticas públicas - nos âmbitos estadual e municipal - praticadas no país nos últimos anos⁵². Trabalhamos aqui com a hipótese de que, no caso do Brasil, a atual configuração macro-institucional aponta para um *cenário de frágeis articulações entre as escalas nacional e local*, denunciando a gravidade da crise do *pacto federativo*⁵³. Argumentamos também que a *possibilidade de desarticulação* de laços sócio-econômicos, produtivos e financeiros - constituídos ao longo do processo de industrialização por substituição de importações - entre os atores que formam a federação brasileira é intensificada pela maneira como o país, na condição de

⁵² Para um bom panorama da influência das visões localistas nas pesquisas e trabalhos acadêmicos recentes e na condução das políticas públicas brasileiras (nas esferas regional e urbana) ver, entre outros, Anais do IX Encontro Nacional da ANPUR (2001); Arantes, Maricato e Vainer (2000); Cassiolato e Lastres (1999a); Rezende e Lima (1999); Jiménez (2002); e Revista de Estudos Urbanos e Regionais da ANPUR (1999).

⁵³ Segundo Affonso (1995: 71-72), o *pacto federativo* consiste em um “intrincado sistema de trocas, na maioria das vezes implícito, centrado em grande parte nos fundos públicos e responsável pela soldagem dos interesses regionais e pela constituição de um espaço nacional de poder. Nos últimos anos, forças centrífugas desagregadoras, tanto internas quanto externas ao espaço nacional, têm atuado no sentido de problematizar esse pacto federativo e dificultar a sua recomposição em novas bases. A isso chamamos de ‘crise do federalismo’ ou ‘crise da federação’, a qual é uma dimensão fundamental da crise do Estado. A referência à dimensão espacial da crise impõe-se principalmente em um país marcado por tão grandes disparidades regionais”. Jiménez (2002: 46) acrescenta que na maioria das nações latino-americanas ganharam força dois processos importantes no quadro do novo marco histórico: “(...) la desvalorización de la planificación y de las políticas sectoriales y regionales, y la descentralización, para aligerar al Estado nacional de responsabilidades que supuestamente podían ser mejor cumplidas por los niveles subnacionales”.

nação subdesenvolvida e com históricas desigualdades regionais, faz sua inserção na 'nova ordem mundial' a partir da década de 1990⁵⁴. Assim, assumimos que o atual quadro sócio-econômico, político e institucional brasileiro *propicia a penetração e a aplicação de muitas das idéias presentes nos enfoques apresentados no tópico anterior*, à medida que a grande maioria dessas vertentes estimula uma dinâmica sócio-econômica e espacial vinculada às exigências do setor externo. Resta apenas questionar que impacto na economia brasileira terá a ampla tentativa de descolamento das estratégias de desenvolvimento dos planos local (cidade ou região) e nacional. Nas palavras de Brandão (2003: 02):

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

Nesse sentido, sem o intuito de mostrar o grau de assimilação desses enfoques no meio acadêmico e nas práticas do setor público (estadual e municipal) brasileiros, vale, a seguir, comentarmos brevemente dois recentes e importantes estudos que denotam considerável esforço de reflexão - à luz de algumas das vertentes aqui apresentadas - sobre as atuais problemáticas do desenvolvimento urbano e regional no país⁵⁵. Trata-se do livro publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) *Rio - São Paulo cidades mundiais: desafios e oportunidades*, organizado por Rezende e Lima (1999), cujo objetivo é refletir sobre as possibilidades de formação de uma "região urbana global" que represente a federação brasileira no contexto da globalização⁵⁶; e do livro, editado por Cassiolato e Lastres (1999a), *Globalização & inovação*

⁵⁴ A respeito ver Furtado (1992a); e Sampaio Jr. (1997).

⁵⁵ Convém lembrar que ambos os estudos - Rezende e Lima (1999) e Cassiolato e Lastres (1999a) - se assentam em extensa investigação empírica, reúnem renomados estudiosos do assunto, e contam com o apoio de importantes instituições públicas brasileiras (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA -, e Ministério da Ciência e Tecnologia - MCT -, respectivamente).

⁵⁶ Importa notar que em tal estudo publicado pelo IPEA (Rezende e Lima, 1999) há nítida influência de autores como Sassen (1998) e Borja e Castells (1996; e 1997).

localizada: experiências de sistemas locais no Mercosul, cuja meta é discutir - com base na abordagem dos sistemas locais de inovação - as atuais possibilidades de políticas de desenvolvimento industrial e tecnológico nos países do Mercosul, em especial nas regiões e estados brasileiros⁵⁷. Cabe o alerta de que no livro de Rezende e Lima (1999) comentaremos apenas o capítulo de Rezende e Accorsi (1999), bem como utilizaremos referências de outros autores que participaram do estudo. Já no livro editado por Cassiolato e Lastres (1999a), comentaremos apenas os capítulos basilares de Cassiolato e Lastres (1999b; e 1999c), ao passo que faremos referências a alguns outros autores presentes na obra.

1.3.1 A proposta da “região urbana global Rio – São Paulo”

Rezende e Accorsi (1999), em capítulo presente no estudo publicado pelo IPEA (Rezende e Lima, 1999), trabalharam com a idéia de que a cidade competitiva é aquela que preenche os seguintes requisitos essenciais: “acessibilidade, atratividade, sustentabilidade e governabilidade” (Rezende e Accorsi, 1999: 229). Nesse quadro, os autores afirmam que a possibilidade das metrópoles brasileiras se tornarem cidades mundiais⁵⁸ é reduzida em razão da presença de desigualdades financeiras, econômicas e sociais intra-metropolitanas que dariam baixo nível de competitividade a elas⁵⁹. Segundo Rezende e Accorsi (1999: 229):

⁵⁷ Entre os autores que influenciaram os trabalhos presentes na obra editada por Cassiolato e Lastres (1999a) vale citar Nelson (1993), Freeman (1987; e 1995), Lundvall (1992).

⁵⁸ Tolosa (1999: 93), em capítulo também presente no livro publicado pelo IPEA (Rezende e Lima, 1999), afirma: “Na transição da etapa nacional para a mundial, as relações de dependência são reorientadas e a hierarquia é redefinida de maneira a expressar a importância relativa de cada um daqueles nós na divisão internacional do trabalho. Os nós situados no topo da hierarquia são denominados cidades mundiais, cuja característica principal consiste em atuar como foco de irradiação das decisões tomadas em escala mundial para as demais cidades do sistema”.

⁵⁹ Segundo Rezende e Accorsi (1999: 224), “(...) A concentração da população de baixa renda na periferia metropolitana aumenta os custos da urbanização, com a necessidade de estender os serviços públicos e a infra-estrutura viária a zonas cada vez mais distantes do núcleo central, mas não reduz a pressão de demanda por serviços sociais – educação e saúde, principalmente – sobre o pólo metropolitano, pois a precariedade dos serviços existentes (quando existem) na periferia faz com que a população aí residente busque melhor atendimento onde ele está disponível”.

(...) a perda de controle público sobre o uso do solo e sobre a estruturação do espaço urbano, aumenta os custos da urbanização, abre espaço à especulação imobiliária, gera bolsões de pobreza na periferia metropolitana, aumenta a necessidade e a distância dos deslocamentos, produz congestionamento e poluição e provoca a degradação das áreas centrais. Tudo isso retira das metrópoles brasileiras a competitividade necessária para a sua afirmação como cidades mundiais na economia global. Uma nova política urbana, capaz de produzir as mudanças necessárias é, portanto, uma imperiosa necessidade.

Logo, no foco das políticas governamentais para as metrópoles brasileiras deveriam estar presentes ações que assegurassem a presença dessas cidades “no fechado circuito das cidades mundiais”, ou melhor, que estimulassem o aumento da competitividade nesses espaços (Rezende e Accorsi, 1999: 232). Em especial, quatro iniciativas se fariam necessárias no campo das ações governamentais⁶⁰: (a) “aumentar a presença do governo local no plano nacional”; (b) “substituir o antagonismo que tem marcado a atuação das várias instâncias do poder público que atuam no espaço metropolitano por forte cooperação”; (c) “instituir regras que estabeleçam a indispensável estabilidade normativa e financeira” no espaço local; e (d) “recuperar o planejamento estratégico e aperfeiçoar os instrumentos aplicados ao controle da sua implementação e à

⁶⁰ De maneira bastante sintética, podemos afirmar que o estudo do IPEA (Rezende e Lima, 1999) sugere que as políticas públicas tenham como base as seguintes premissas inter-relacionadas: (a) a possibilidade de inserção da economia brasileira no novo marco histórico passa, necessariamente, pela consolidação de uma “cidade mundial” do Brasil; (b) a promoção da estabilidade macroeconômica e do crescimento econômico nos espaços locais é a base que suscita o processo de internacionalização dessas cidades brasileiras; (c) no intuito de superar as desigualdades sociais e financeiras intrametropolitanas, a complementaridade e a cooperação entre essas metrópoles devem ser estimuladas por meio de ações governamentais (nos campos municipal, estadual e federal); (d) o plano estratégico deve substituir o plano diretor nas grandes metrópoles brasileiras - em especial, no eixo Rio - São Paulo -, para que as ações governamentais estejam centradas no propósito de transformação desses espaços em “cidades mundiais de primeira importância”; e, por fim, (e) a decisão de investimento (público e privado) nos espaços locais deve estar subordinada à lógica, presente no *plano estratégico*, de construção e efetivação de uma “cidade mundial” do Brasil. A respeito ver Albuquerque (1999); Fernandes (1999); Tolosa (1999); e Rezende e Accorsi (1999).

regulação das atividades desempenhadas pela iniciativa privada” (Rezende e Accorsi, 1999: 232).

O aumento da presença do governo local no plano nacional cumpriria, segundo os autores, a finalidade de estabelecer compromissos sólidos no campo da cooperação financeira e institucional (conforme o proposto pela Constituição). Porém, na prática, os autores assumem a possibilidade de que, por meio de dispositivos constitucionais, a cooperação entre os planos local e nacional possa ocorrer de maneira “forçada” no Brasil. A alternativa seria então a elaboração de critérios, com base em uma visão estratégica, para a negociação dos conflitos entre cidades “e para a submissão das decisões de investimento aos princípios da competitividade, atratividade e sustentabilidade” (Rezende e Accorsi, 1999: 233). Nesse caminho, o acesso das cidades a recursos financeiros (provenientes do governo federal ou de empréstimos internacionais) estaria subordinado ao crivo de “um colegiado encarregado do planejamento estratégico e da seleção das prioridades de aplicação dos recursos, conforme os objetivos traçados” (Rezende e Accorsi, 1999: 233).

Os autores ainda ressaltam a necessidade de estabilidade e segurança no plano local, traduzida por transparência e continuidade nas decisões administrativas. Nesse sentido, apontam a importância de um *plano estratégico* que se distingue do “tradicional plano diretor”. Na visão deles, o plano estratégico decorreria de processos participativos (que envolvem diversos atores sociais) e estaria baseado em análises mais abrangentes dos fatores que interferem nas cidades⁶¹. Por meio dele, seria possível formular cenários desejáveis, bem como apontar caminhos para materializá-los (ações que precisariam ser empreendidas no campo governamental). Em contrapartida aos princípios que norteiam um plano diretor, o plano estratégico seria então capaz de direcionar as ações no local com o intuito de melhor aproveitamento das oportunidades para sua consolidação como uma cidade mundial.

⁶¹ A respeito do plano estratégico ver Borja e Castells (1996).

1.3.2 A abordagem dos sistemas locais de inovação no Brasil

Cassiolato e Lastres (1999b: 13), no capítulo “Sistemas de inovação: uma introdução”, partem do pressuposto de que entre os poucos consensos existentes no debate que tenta explicar o processo de globalização, “encontra-se o fato de que inovação e conhecimento são os principais fatores que definem a competitividade e o desenvolvimento de nações, regiões, setores, empresas e até indivíduos”. Para os autores, o cenário de intensa competição internacional cria a necessidade, no âmbito das empresas, de introdução de novas tecnologias nos processos produtivos. Com isso, o atual marco histórico passaria a se caracterizar por crescentes investimentos em conhecimento e em pesquisa e desenvolvimento (P&D), em contrapartida a uma relativa redução do investimento em capital fixo (equipamentos, maquinários, etc.). Essa nova orientação dos investimentos, de acordo com a visão de Cassiolato e Lastres (1999b: 13), estaria então alicerçando uma reestruturação das empresas, permitida às mesmas participação nos “(...) fluxos de informação e conhecimento (como os diversos arranjos cooperativos) que marcam o presente estágio do capitalismo mundial”.

Segundo os autores, no caso das nações latino-americanas - em particular do Brasil -, esse novo padrão de transformação na economia mundial estaria atenuando a coerência dos *sistemas nacionais de inovação*, constituídos ao longo dos processos de *industrialização por substituição de importações*. A formação dos sistemas de inovação latino-americanos caracterizou-se, conforme explica Cassiolato e Lastres (1999b: 13), num quadro bastante específico, constituído por: (a) intensa importação de tecnologia; (b) níveis reduzidos de gastos com ciência e tecnologia (C&T) e pesquisa e desenvolvimento (P&D); e (c) importante participação das universidades públicas na criação e no treinamento de recursos humanos especializados. Constata-se, nesse quadro, que a maior parte das tecnologias adquiridas pelos países latino-americanos no avançar do processo de industrialização já era relativamente “madura” no ato de sua incorporação (Cassiolato e Lastres, 1999b: 14). Segundo os autores, tal fato permitiu que

houvesse poucos esforços no intuito do desenvolvimento de atividades locais inovadoras - estímulo aos processos de aprendizagem, complementaridades público-privado, apoio à Ciência e Tecnologia (C&T), difusão do conhecimento, etc. - ofuscando as fragilidades tecnológicas da indústria que emergia na região durante a substituição de importações. No entanto, do ponto de vista dos autores, na atualidade a situação é bastante distinta, sobretudo para o caso brasileiro:

(...) Na fase mais recente, todavia, estes fatores foram identificados como constituindo um importante gargalo. De fato, um contraste significativo entre a tendência dos países mais avançados e o caso brasileiro refere-se, por exemplo, ao engajamento do setor empresarial nos esforços de P&D (Cassiolato e Lastres, 1999b: 14).

Para os autores, os processos de abertura comercial e as privatizações no Brasil ao longo da década de 1990 ocorreram sem a preocupação de estimular a capacidade inovativa dos setores produtivos instalados no país. Na visão dos autores, a maior parte das estratégias de políticas tecnológicas adotadas nesse período pareceu “apoiar-se na crença de que a tecnologia se ‘globalizou’ e o investimento estrangeiro seria condição necessária e suficiente para modernizar o parque produtivo local e para conectar a economia ao processo de globalização” (Cassiolato e Lastres, 1999b: 14). Os autores argumentam, no entanto, que a *inovação*, a *tecnologia* e o *conhecimento* caracterizam-se atualmente como *componentes estratégicos de cunho localizado*, e não como elementos da esfera global⁶². Portanto, a escala global seria inadequada para o estímulo e a manutenção dos sistemas de inovação latino-americanos – em especial brasileiro –, uma vez que os processos inovativos possuiriam *feição localizada*. Nesse sentido, Cassiolato e Lastres (1999c: 794), no capítulo “Inovação, globalização e as novas políticas de desenvolvimento industrial e tecnológico”, afirmam:

⁶² Pacheco (1999: 09), ao fazer a “Apresentação” desse trabalho editado por Cassiolato e Lastres (1999a), afirma: “o projeto dedica particular atenção à importância da dimensão espacial do processo inovativo. Parte-se do reconhecimento de que este processo é altamente localizado, ocorrendo através da interação entre firmas e instituições local e regionalmente organizadas, e de que a suposta idéia de que a tecnologia se encontra globalizada, além de ser conceitual e empiricamente inconsistente, é altamente inadequada para se analisar a complexidade do momento atual”.

(...) a proposta conceitual de **sistema local de inovação** é a que parece oferecer melhor possibilidade de compreensão do processo de inovação na diversidade que consideramos existir entre diferentes países e regiões, tendo em vista seus específicos processos históricos e seus desenhos políticos institucionais particulares.

Os autores argumentam que esse referencial teórico permitiria o estudo do processo inovativo em diferentes níveis e especificidades, facilitando - no caso do Brasil - a análise das experiências dos “sistemas estaduais de inovação”, bem como oferecendo parâmetros para a discussão de políticas de desenvolvimento industrial e tecnológico nos âmbitos nacional e subnacional⁶³. Em outras palavras: nessa visão, à medida que o novo contexto histórico compromete a coerência e a manutenção do sistema nacional de inovação brasileiro, ganhariam importância os *sistemas locais de inovação* - convertidos em receptáculos estaduais e municipais dos processos inovativos -, como alternativas viáveis para promoção do desenvolvimento e para resistência aos efeitos desagregadores da globalização sobre a economia nacional⁶⁴. No atual contexto histórico, a descrença na internacionalização da tecnologia e na possibilidade de indução pela via externa dos processos inovativos nacionais daria então lugar ao advento dos espaços locais como marcos adequados à geração e difusão das inovações capazes de impulsionar o desenvolvimento sócio-econômico⁶⁵.

⁶³ Importa ressaltar que, segundo Cassiolato e Lastres (1999b: 32), “(...) a ênfase ao enfoque de sistema de inovação em si já traz pelo menos duas orientações de política embutidas para nortear os *policy-makers* quanto às novas formas de promoção à inovação: (i) que o processo inovativo, e as políticas para o estímulo do mesmo não podem ser vistos como elementos isolados de seus contextos nacional, setorial, regional, organizacional, institucional; portanto, (ii) a importância de se focalizarem a relevância de cada subsistema envolvido e as articulações entre estes e entre agentes”.

⁶⁴ Na obra editada por Cassiolato e Lastres (1999a), Lastres *et al.* (1999) chamam atenção para a importância da promoção de arranjos locais de pequenas empresas em países em desenvolvimento como o Brasil, já que simbolizam “(...) fortes oportunidades de emprego, em uma conjuntura em que estes se tornam cada vez mais restritos”, e significam “(...) em muitos casos, a possibilidade mais importante (ou única) de promoção do desenvolvimento econômico local” conforme lembram Cassiolato e Lastres (1999b: 18).

⁶⁵ Ainda na obra de Cassiolato e Lastres (1999a), López e Lugones (1999: 85-86), com base na argumentação de Lundvall (1992), afirmam: “(...) la globalización - que “perfora” las fronteras y atenua la coherencia de los sistemas “nacionales” -, avanza *pari passu* con las tendencias que

É nesse intuito que ganham destaque, na obra editada por Cassiolato e Lastres (1999a), capítulos referentes às recentes experiências de sistemas de inovação nos estados brasileiros. Entre outros, vale citar o capítulo de Lemos e Diniz (1999) sobre os sistemas locais de inovação em Minas Gerais, com ênfase para o caso da cidade de Santa Rita do Sapucaí, detentora de longa tradição agropecuária que se tornou “(...) um pólo industrial eletroeletrônico” (Cassiolato e Lastres, 1999b: 21); o capítulo de Villaschi Filho (1999) sobre o sistema capixaba de inovação, constituído com base em articulações locais “(...) que refletem muito mais do que ações isoladas e atomizadas” (Cassiolato e Lastres, 1999b: 20); e o capítulo de Rocha Neto (1999), sobre sistemas locais de inovação na região Nordeste. Assim, com base nessas e em outras análises presentes na obra, Cassiolato e Lastres (1999c: 795) concluem que no contexto da globalização “(...) abrem-se também novas oportunidades, as quais são mais bem aproveitadas exatamente pelas sociedades que têm coesão, estratégia e medidas eficientes para dela tirar proveito”.

* * *

Comentemos inicialmente o livro publicado pelo IPEA (Rezende e Lima, 1999) apresentado nesse tópico. Na leitura de dois dos autores presentes nesse estudo (Rezende e Accorsi, 1999), notamos grande esforço no intuito de demonstrar que, como em alguns países desenvolvidos, há no Brasil metrópoles - em especial, Rio de Janeiro e São Paulo - com reais possibilidades de inserção no novo contexto histórico como “cidades mundiais” de primeira importância. Nesse quadro, o capítulo apresentado ressalta que a formação da “região urbana global” Rio - São Paulo reforçaria a possibilidade do Brasil possuir uma cidade (região urbana) de alta importância na atual hierarquia mundial de cidades. Apreendemos também que, no campo prático, os autores interpretam que as políticas públicas - nos

revisamos en la sección anterior, hacia la mayor importancia de los sistemas “locales” y “regionales”.

âmbitos nacional e local - deveriam apontar para ações com a finalidade de amenizar a presença de eventuais aspectos bloqueadores do processo de transição do eixo Rio - São Paulo para um patamar mais elevado como região urbana no contexto da globalização.

Concluimos, de modo geral, que a retórica adotada pelos autores do projeto do IPEA (Rezende e Accorsi, 1999) une preceitos de eficiência empresarial - lógica de mercado - às exigências do processo de globalização, sobrepondo-se às metrópoles brasileiras, Rio Janeiro e São Paulo, no intuito de estimular capacidades competitivas individualizadas (metropolitanas) e, logo, *descoladas da esfera nacional e das possibilidades de seu desenvolvimento*⁶⁶. Ainda assim, convém fazermos - ao menos - dois questionamentos mais pontuais quanto ao referido trabalho do IPEA: é legítima a crença - presente no estudo - de que há no Brasil uma metrópole que se enquadre na categoria "cidade global"? E ainda: até que ponto é adequada, conforme propõe o estudo, a aplicação da lógica da iniciativa privada - em especial do planejamento estratégico - na gestão das metrópoles? A seguir, com base nas reflexões de Ferreira (2003) e Vainer (2000), realizaremos breve encaminhamento para essas dúvidas.

Ferreira (2003) desmancha a crença de que a cidade de São Paulo reuniria os principais atributos de uma "cidade global". O autor parte do pressuposto de que, nos últimos anos, uma parcela significativa da literatura internacional na área de urbanismo vem propondo a idéia de que o novo marco histórico estaria influenciando a organização e a gestão das cidades, transformando-as - no caso das grandes metrópoles desenvolvidas - em "cidades globais", aquelas capazes de desempenhar papel estratégico na atual dinâmica econômica mundial. Nesse quadro, Ferreira (2003: 117) constata que há forte tendência, entre autores

⁶⁶ Cabe lembrar o alerta de Braga (1999: 24): "A grande questão que se coloca aqui é perceber como a lógica que existe por trás das propostas de desenvolvimento local pode mudar o caráter das políticas delas derivadas. Se a lógica preponderante é de solidariedade, a participação e a gestão local saem fortalecidas, preservando seu conteúdo de cidadania e equidade. Entretanto, quando é preponderante uma lógica individualista, concorrencial e de mercado, há o risco de se transformar participação em estratégias de legitimação dos interesses dominantes, descentralização em fragmentação e desenvolvimento local em exclusão".

internacionais e brasileiros que tratam do assunto, "(...) em "universalizar" esse processo, incluindo literalmente no rol de cidades potencialmente aptas a assumir esse novo papel algumas metrópoles periféricas, entre as quais a cidade de São Paulo". No entanto, Ferreira (2003: 117) questiona - valendo-se de bibliografia sobre o tema e de investigação empírica - essa aplicação "quase automática" do conceito de "cidade global" à cidade de São Paulo e sua atual realidade sócio-econômica⁶⁷. Nas palavras do autor:

Ocorre que ao fazer uma verificação mais atenta em cada um dos princípios que caracterizariam essas cidades, espécies de "atributos" que esse novo tipo de aglomeração urbana teria de ter para "sobreviver" à dinâmica da economia globalizada dos últimos 20 anos, segundo a bibliografia de referência, observamos que eles pouco se aplicam, ao menos de forma determinante, para a realidade urbana paulistana (Ferreira, 2003: 118).

Nesse sentido, o exercício de dissolver o mito de que a cidade de São Paulo possuiria os principais atributos de uma "cidade global" assenta-se, na reflexão de Ferreira (2003), nas seguintes constatações pontuais⁶⁸: (a) considerando-se os fluxos mais tradicionais - econômicos, comerciais e de informação - de uma economia globalizada, a cidade de São Paulo *não* se insere entre as "(...) 25 cidades mais importantes do planeta, em nenhum dos critérios relacionados pelos teóricos do assunto" (Ferreira, 2003: 118); (b) o declínio do emprego industrial e o advento do setor terciário de serviços - que caracterizariam o perfil de uma cidade

⁶⁷ Segundo Ferreira (2003: 118): "Não se quer aqui, evidentemente, negar que possam estar havendo transformações na economia global, que por sua vez influenciam a brasileira, ainda mais com a adesão irrestrita do Brasil aos preceitos liberais do pensamento único econômico ligado ao chamado "Consenso de Washington". Também não se pretende negar que essas transformações possam ter várias formas de influência na estruturação das cidades e no seu papel, já que as aglomerações urbanas, ainda mais em um país com alta taxa de urbanização como o Brasil, são o próprio *locus* da atividade capitalista. Entretanto, parece-nos que se uma conceituação teórica como a das "cidades-globais" ganha a força que ganhou no meio urbanístico brasileiro, uma investigação mais precisa passa a ser necessária. E até onde estamos vendo, essa investigação nos leva a relativizar a maneira com que está se difundindo e multiplicando a interpretação de que São Paulo galgou uma condição privilegiada no sistema mundial de cidades".

⁶⁸ Para maiores detalhes quanto à desmistificação da cidade de São Paulo como "cidade global" ver Ferreira (2003: 56-121).

global - também *não* se verificam em São Paulo, uma vez que a cidade não perdeu, nos últimos anos, parcela significativa de sua importância industrial no Brasil e o chamado “terciário avançado” tem participação relativamente pequena, ainda que crescente, no conjunto de sua economia; (c) a tentativa de enquadrar a região da Marginal Pinheiros (em São Paulo) como novo centro concentrador “da atividade terciária de ponta” é equivocada, já que “(...) não há uma concentração significativa na região, nem das maiores empresas do setor financeiro, nem das maiores exportadoras, como tampouco das empresas especificamente relacionadas ao chamado terciário avançado” (Ferreira, 2003: 120); e, por fim, (d) há certa imprecisão na literatura que atribui uma “(...) imagem de modernidade para fenômenos da dinâmica imobiliária consolidados há décadas na cidade” (Ferreira, 2003: 121). Ante esse quadro, o autor acertadamente conclui:

(...) mesmo que aceitássemos os argumentos caracterizadores das “cidades-globais”, sua aplicação à cidade de São Paulo não nos permitiria qualifica-la como tal. O que se vê é portanto um claro descompasso entre a realidade da cidade e a roupagem global que a ela se quer atribuir. Diferenças entre a realidade concreta e versões dela podem resultar de duas coisas: ou de enganos metodológicos que levam a diagnósticos errôneos, ou de construções propositais de uma “nova” realidade que não seja obrigatoriamente condizente com a realidade concreta. Trata-se, nesse caso, de uma construção ideológica (Ferreira, 2003: 121).

Vale, por fim, lembrar brevemente a reflexão de Vainer (2000). O autor critica a idéia de utilização de parâmetros (técnicas e conceitos) próprios à iniciativa privada - em especial do planejamento estratégico - na gestão das cidades. Na visão do autor, o argumento acerca da importância da utilização do planejamento estratégico urbano estaria assentado em três analogias constitutivas e inter-relacionadas: “(...) a cidade é uma mercadoria, a cidade é uma empresa, a cidade é uma pátria” (Vainer, 2000: 77). Assim, segundo o autor, da ótica do planejamento estratégico, a cidade é considerada uma mercadoria, uma vez que a principal tarefa dos governos locais é de “vender a cidade”. Trabalhada pelo “marketing urbano”, a cidade é transformada em algo a ser vendido, uma

mercadoria de luxo pouco acessível às camadas mais pobres da população local. O caráter socialmente excludente da cidade, nesse caso, é exacerbado⁶⁹.

A utilização do plano estratégico assenta-se também na idéia de que a “cidade é uma empresa”. Nesse quadro, produtividade, competitividade, e subordinação dos *fins* à lógica do mercado passam a orientar a gestão dos espaços urbanos. As decisões e ações governamentais são então tomadas com base nas informações e expectativas geradas no mercado, a despeito da distinção entre o *público* e o *privado*, ou melhor, entre necessidades coletivas e interesses de grupos empresariais privados⁷⁰. E, por fim, na lógica do planejamento estratégico, a cidade também é vista como uma *pátria*, uma vez que se pressupõe a existência de *consenso* - derivado da relação entre *consciência da crise urbana* e *patriotismo da cidade* - acerca de um *mesmo projeto* entre todos os atores públicos e privados que a compõem⁷¹. Nessa perspectiva, Vainer (2000) salienta que o elemento decisivo não é a crise urbana, e sim sua percepção pela coletividade. Não há, portanto, do ponto de vista dos defensores do planejamento estratégico, a intenção de explorar os motivos que originaram a crise urbana e suas decorrências no campo sócio-econômico, mas apenas o intuito de mostrar que

⁶⁹ Nas palavras de Vainer (2000: 80): “Tem-se aqui o perfeito e imediato rebatimento, para a cidade, do modelo de abertura e extroversão econômicas propugnado pelo receituário neo-liberal para o conjunto da economia nacional: o mercado externo, e muito particular, o mercado constituído pela demanda de localizações pelo grande capital é que qualifica a cidade como mercadoria. O *realismo* da proposta fica claro quando os nossos pragmáticos consultores deixam claro que esta abertura para o exterior é claramente seletiva: não queremos visitantes e usuários em geral, e muito menos imigrantes pobres, expulsos dos campos ou de outros países igualmente pobres; queremos *visitantes e usuários solventes*”.

⁷⁰ Vainer (2000: 89) afirma: “(...) a analogia cidade-empresa não se esgota numa proposta simplesmente administrativa ou, como muitas vezes pretendem apresentar seus defensores, meramente gerencial ou operacional. Na verdade, é o conjunto da cidade e do poder local que está sendo redefinido. O conceito de cidade, e com ele os conceitos de poder público e de governo da cidade são investidos de novos significados, numa operação que tem como um dos esteios a transformação da cidade em sujeito/ator econômico... e, mais especificamente, num sujeito/ator cuja natureza mercantil e empresarial instaura o poder de uma nova lógica, com a qual se pretende legitimar a apropriação direta dos instrumentos de poder público por grupos empresariais privados”.

⁷¹ Segundo Vainer (2000: 91): “Na verdade, esta condição está como que pressuposta desde o início, pois o discurso, a todo tempo, tratou a cidade como uma unidade: *a cidade compete, a cidade deseja, a cidade necessita*. Enquanto se discute se as cidades competem ou não, e o que elas desejam, aceita-se, como natural, a instauração da cidade como sujeito – sujeito simples, coeso, sem qualificação”.

essa crise deve ser superada por meio da *união de interesses entre os cidadãos*, que permitiria o advento de uma “cidade ganhadora”. Vainer (2000: 98), de maneira inequívoca, encerra a discussão:

Tendo invocado em sua origem a necessidade de descentralização do poder, e sua conseqüente democratização na esfera municipal, o planejamento estratégico urbano e seu *patriotismo de cidade* desembocam claramente num projeto de eliminação da esfera política local, transformada em espaço do exercício de um projeto empresarial encarnado por uma liderança personalizada e carismática. Transfigurando-a em mercadoria, em empresa ou em pátria, definitivamente a estratégia conduz à destruição da cidade como espaço da política, como lugar de construção da cidadania.

Convém ainda tecermos breve comentário sobre obra editada por Cassiolato e Lastres (1999a) apresentada nesse tópico. Aceitando a inconsistência do sistema nacional de inovação brasileiro ante o novo marco histórico, Cassiolato e Lastres (1999b e 1999c) optam pela abordagem do *sistema local de inovação* como base para sua reflexão quanto às atuais possibilidades de políticas industriais e tecnológicas para o país e suas regiões. O ponto de partida da reflexão dos autores é a constatação de que o sistema nacional de inovação brasileiro valeu-se da absorção de tecnologia já “madura” - originária dos países desenvolvidos e altamente industrializados - para sua formação ao longo do processo de substituição de importações. Nesse sentido, Cassiolato e Lastres (1999b e 1999c) assumem que muitas das fragilidades tecnológicas - antes ofuscadas por uma conjuntura política, econômica e institucional mais favorável - do sistema de inovação brasileiro são exacerbadas em meio ao movimento de abertura comercial e assimilação dos desígnios da globalização pelo país. Nesse quadro, a abordagem dos *sistemas locais de inovação* despontaria, na interpretação dos autores, como marco adequado - no Brasil - ao exercício de reflexão acerca das possibilidades de estímulo à indústria, aos processos inovativos e ao próprio desenvolvimento nos âmbitos nacional, regional e urbano.

Em suma: convencidos da atual fragilidade do sistema nacional de inovação brasileiro, Cassiolato e Lastres (1999b e 1999c) propõem - como alternativa de

resistência aos efeitos desagregadores da globalização sobre a economia nacional - a elaboração de estratégias de políticas industriais, de cunho nacional e subnacional, direcionadas ao estímulo de processos inovativos localizados (em municípios ou estados). Nesse sentido, interpretamos que a reflexão proposta pelos autores - à medida que centraliza atenção na importância dos processos localizados de crescimento econômico - relega para um segundo plano o tratamento de fragilidades histórico-estruturais mais profundas, aquelas relacionadas à formação do sistema econômico nacional e à própria construção do Brasil como nação. O argumento construído por Cassiolato e Lastres (1999b e 1999c) parece emergir da constatação do fracasso - ou da impossibilidade - da formação de um sistema nacional de inovação no Brasil, a despeito da necessidade prévia de reflexão acerca das razões desse insucesso⁷². Entendemos, portanto, que a opção dos autores pela reflexão com base na abordagem dos sistemas locais de inovação *apenas ladeia questões relacionadas à problemática do desenvolvimento nacional no Brasil*. Conforme esclarece Brandão (2001: 7-8):

As vulnerabilidades são estruturais. É bom sempre lembrar que a industrialização brasileira se processou em um ambiente acolhedor de interesses conflitantes, em que não coube o redesenho do aparelho financeiro (supridor de crédito de longo prazo), do aparelho fiscal (não-regressivo e com carga impositiva adequada e mecanismos anti-evasão de tributos) e do aparelho de ciência, tecnologia e de aprendizagem (gerador, absorvedor e adaptador de inovações). Como não se logrou a constituição de um núcleo autóctone de dinamização tecnológica e o Estado não conseguiu articular um sistema nacional de inovações, muitos autores passam a depositar toda a confiança nos sistemas localizados, que seriam viáveis na pequena escala.

A reflexão proposta por Cassiolato e Lastres (1999b e 1999c) acerca das possibilidades de políticas industriais e tecnológicas para o país parece visar o surgimento de 'ilhas de prosperidade econômica' - estados ou municípios

⁷² Vale lembrar que Cassiolato e Lastres (1999b: 16) têm como uma das metas de sua pesquisa a realização de um "(...) diagnóstico dos sistemas nacionais, regionais e locais de inovação dos países do Mercosul, identificando-se as principais potencialidades e deficiências".

brasileiros - que dialogariam diretamente com o setor externo, retirando dele o maior proveito possível. Nesse sentido, entendemos que nessa abordagem existe reduzida preocupação com os nexos entre as regiões que formam a federação, *revelando certa desatenção quanto às sinergias de conjunto - comerciais, produtivas e financeiras - responsáveis pelo desenvolvimento nacional*. Ou seja: ainda que a reflexão dos autores aponte para a necessidade de discussão acerca das possibilidades de políticas industriais em variadas escalas geográficas com a finalidade de estimular processos espacialmente localizados de crescimento econômico, *não há*, na abordagem deles, parâmetros claros para o tratamento da histórica problemática da integração da economia nacional, à medida que os nexos entre as localidades - que em conjunto formam a federação - são precariamente discutidos na obra. Interpretamos, portanto, que a reflexão de Cassiolato e Lastres (1999b e 1999c) oferece limitados subsídios para a discussão da problemática da sobrevivência do subdesenvolvimento brasileiro - em especial da heterogeneidade regional - ante o novo contexto histórico.

Por fim, cabe ressaltar que não se trata aqui de conclamar um nacional-desenvolvimentismo extemporâneo e acrítico, e sim de assumir que num país com graves e históricas disparidades regionais, como o Brasil, a validação indiscriminada de *políticas localistas* de desenvolvimento - por qualquer escala geográfica - representa grave retrocesso no processo de construção do sistema econômico nacional. Assim, não se trata de condenar arbitrariamente esforços reflexivos no intuito de estimular o crescimento econômico de uma determinada localidade ou região dentro do Brasil. Tampouco de atribuir ao Estado nacional papéis de outrora na condução do processo de desenvolvimento sócio-econômico da nação⁷³. A idéia é ressaltar que há espaço para a formulação de políticas de

⁷³ Cabe lembrar o acertado comentário de Oliveira (2001: 36): "Valorizar o nacional não é nem populismo, nem xenofobismo. Pois o espaço nacional é ainda a forma onde se pode construir um processo democrático, colocando a possibilidade concreta de intervenção do povo e das classes sociais dominadas ao alcance de suas possibilidades civis e políticas. Pensar num espaço internacional ou globalizado como virtualidade democrática seria delírio se não fosse escárnio. Portanto, quando se postula a questão do Estado nacional, o que está em jogo é a soberania do povo".

desenvolvimento em *diferentes escalas geográficas* (nacional, regional, estadual, municipal), ***desde que a orientação dessas políticas responda a um projeto maior - uma agenda nacional - capaz de determinar em que bases materiais e institucionais deve se assentar o processo de desenvolvimento da nação e suas partes.*** Conforme elucida Brandão (2003: 02):

(...) o enfrentamento a esta visão, hoje hegemônica, passaria pela reflexão crítica e pela discussão de propostas alternativas e pelo tratamento adequado da articulação de todas as escalas geográficas. Nenhuma escala *per si* é boa ou ruim. É preciso discutir a espacialidade dos problemas e implementar políticas levando em consideração a escala específica destes, mas em um contexto em que esteja presente um projeto nacional de desenvolvimento.

Nesse sentido, tencionamos trabalhar com a tradição intelectual que analisa a questão regional como ***parte integrante*** da problemática do processo de construção da nação. Em particular, acreditamos que - em meio ao atual contexto histórico - o conjunto da obra de Celso Furtado oferece parâmetros adequados para a reflexão quanto às possibilidades de superação da heterogeneidade regional no Brasil, no quadro maior de tentativa de ruptura com a problemática do subdesenvolvimento nacional. À medida que constitui um esforço no intuito de demonstrar a importância de políticas que estimulem a solidariedade orgânica e a homogeneização entre as regiões brasileiras, *o pensamento de Furtado revela a necessidade de revigoração do federalismo - como expressão de vontade política - no processo de tentativa de superação do subdesenvolvimento presente no país*⁷⁴. Nas palavras de Furtado (1999: 46-47):

No Brasil, a luta pelo federalismo está ligada às aspirações de desenvolvimento das distintas áreas do imenso território que o forma. Não se coloca entre nós o problema de choques de nacionalidades, de conflitos culturais ligados a disparidades éticas ou religiosas. Mas sim o da dependência econômica de certas regiões com respeito a outras, de

⁷⁴ Na visão de Furtado (1999: 45), o conceito de *federalismo* expressa a idéia de que a organização política deve "basear-se na solidariedade e na cooperação, e não na compulsão".

dissimetria nas relações entre regiões, de transferências unilaterais de recursos encobertas em políticas de preços administrados. Na diversidade das regiões estão as raízes de nossa riqueza cultural. Mas a preservação dessa riqueza exige que o desenvolvimento material se difunda por todo o território nacional.

Na contramão das atuais tendências localistas - presentes no meio acadêmico e no setor público dentro e fora do Brasil -, o conjunto da obra de Furtado representa um *resgate da importância da **escala nacional** no planejamento, na articulação e na condução do processo de desenvolvimento da nação e suas regiões*. Sua perspectiva analítica credita ao poder público a capacidade de subordinar o funcionamento da economia às reais necessidades do conjunto da sociedade nacional. Nesse sentido, a reflexão de Furtado constitui importante alerta para o fato de que a possibilidade de autodeterminação do desenvolvimento nacional requer uma *ruptura com a situação de dependência* – tecnológica, cultural e financeira – que perpetua o subdesenvolvimento no Brasil, e de que a execução desse processo depende diretamente **do controle e do fortalecimento dos centros internos de decisão**, sobretudo no atual contexto histórico. Daí a importância dada pelo autor para as **macrodecisões derivadas de um projeto nacional que seja capaz de compatibilizar crescimento econômico em diferentes escalas geográficas e desenvolvimento nacional**⁷⁵.

1.4 Observações finais

A transnacionalização do capitalismo caracteriza-se pela tentativa de emergência de espaços subnacionais e supranacionais de atuação do poder econômico: esse movimento ocasiona mudanças nas esferas política, cultural, social e econômica das nações, sinalizando, com freqüência, para um processo de

⁷⁵ Furtado (1967: 91) aponta a importância, com base na reflexão de Perroux (1967), das **macrodecisões** na estruturação das atividades econômicas: “A macrodecisão é tomada seja pelo Estado, seja por outra unidade dominante e se funda em uma previsão global, isto é, numa avaliação antecipada do resultado final da cadeia de reações. Ela somente é possível porque certos agentes estão em condições de exercer um *efeito de dominação* sobre os demais”.

debilitação do Estado nacional burguês. No caso das nações periféricas, *o novo momento do capitalismo abala os centros internos de decisão, impondo risco à coerência dos sistemas econômicos nacionais*. Nesse sentido, nações com históricas heterogeneidades estruturais (sociais, produtivas e regionais), como o Brasil, se deparam com importantes tarefas à continuidade de sua formação: necessidade de revitalização do *pacto federativo*, de recuperação do exercício de *planejamento* nas escalas nacional e regional, e de resistência à tentativa desenfreada de aplicação da lógica das corporações privadas e transnacionais de poder na coordenação de assuntos estratégicos ao *desenvolvimento sócio-econômico da nação*. Em última instância, o desafio imposto às nações periféricas - no atual marco histórico - consiste em superar o processo de exacerbação da situação de dependência - tecnológica, cultural e financeira - que intensifica seu subdesenvolvimento⁷⁶.

Neste contexto, o *espaço local* - em contrapartida ao processo de redução dos papéis historicamente atribuídos ao Estado nacional - emerge como *escala privilegiada* na reestruturação econômica e produtiva que está em curso no âmbito mundial, bem como passa a deter relevante papel no circuito internacional de valorização do capital e exploração de novos mercados. No campo teórico, as estratégias para o desenvolvimento local (urbano ou regional) são abordadas por várias vertentes teóricas que, como regra, tratam de maneira secundária a necessidade de tornar compatíveis o desenvolvimento da parte (local) e o desenvolvimento do todo (nação). *No bojo desses enfoques contemporâneos reside uma excessiva valorização da territorialidade do processo de desenvolvimento econômico, assim como existe uma crença na ausência de*

⁷⁶ Conforme explica Sampaio Jr. (1997: 268): "Portanto, antes de recorrer ao patrimônio tecnológico gerado pelo sistema capitalista mundial para impulsionar o desenvolvimento nacional, deve-se avaliar as vantagens e as desvantagens do impacto da modernização das forças produtivas e dos padrões de consumo sobre o processo de estratificação social e sobre o sistema de poder. Dentro desta perspectiva, o papel do comércio exterior no desenvolvimento deve ser definido levando em consideração, por um lado, a importância relativa do excedente social que pode ser gerado no comércio exterior, a essencialidade dos produtos importados e o papel da concorrência externa como elemento disciplinador da economia nacional; e, por outro lado, a importância econômica e social da parcela do sistema econômico cuja sobrevivência fica comprometida pela concorrência externa".

escalas entre o local e o global. Importa lembrar que esse conjunto de visões localistas vem penetrando nas práticas do setor público dentro e fora do Brasil. Nesse sentido, ***interpretamos que - no caso do Brasil - a aplicação indiscriminada desse ideário impõe sério risco à continuidade do processo histórico de construção de nação, ao passo que traduz as atuais fragilidades da organização federativa revelando o processo de enfraquecimento dos centros nacionais de decisão***⁷⁷.

No intuito de buscar parâmetros adequados para o tratamento da problemática da heterogeneidade regional no Brasil - em especial para a reflexão quanto ao atraso sócio-econômico da região Nordeste - optamos pelo trabalho com a perspectiva analítica presente no conjunto da obra de Celso Furtado. Assentada na preocupação quanto às possibilidades de aumento e de democratização da riqueza e do bem-estar no conjunto da sociedade nacional, entendemos que a abordagem de Furtado oferece esteios adequados para a análise do subdesenvolvimento brasileiro, bem como apresenta propostas explícitas de políticas para sua superação. Assim, no **próximo capítulo**, discutiremos o exercício de teorização do subdesenvolvimento proposto por Furtado, e analisaremos sua aplicação no tratamento da heterogeneidade regional brasileira.

⁷⁷ Nas palavras Brandão (2001: 10): "Perde-se neste enfoque localista qualquer perspectiva de se pensar verdadeiramente as heterogeneidades estruturais (produtivas, sociais e espaciais) de países como o Brasil, em processo de desconstrução nacional e de esgarçamento de seu já historicamente frágil pacto federativo".

CAPÍTULO 2

SUBDESENVOLVIMENTO E PROBLEMÁTICA REGIONAL EM CELSO FURTADO

“... menos importância vão tendo as formas de organização da produção e maior o controle dos centros do poder político. Destes últimos é que se ditam, em última instância, as normas de distribuição e de utilização da renda social, sob as formas de consumo público ou privado”. **Celso Furtado**

INTRODUÇÃO

Na interpretação de Celso Furtado, o caminho para a compreensão do subdesenvolvimento é o entendimento da *maneira* como ocorre a incorporação do progresso técnico nos países centrais e nos países periféricos ao longo da industrialização do último grupo¹. Trata-se da contraposição entre o processo de *modernização* com *crescimento econômico*, que caracteriza o subdesenvolvimento da periferia, e o processo de *desenvolvimento* presente nas nações carro-chefe do capitalismo. A perversidade do modo como são construídos e evoluem os hábitos de consumo das elites modernizadas na periferia dita o ritmo e a direção do processo de industrialização, bloqueando o acesso de grande parte das populações locais aos benefícios da maior incorporação do progresso técnico. Trata-se de um descolamento entre *tipo de industrialização* e *reais necessidades da população e do mercado locais*. Configura-se então, um quadro de

¹ Os primeiros trabalhos de Furtado foram elaborados em associação direta ou indireta com a Cepal e Raúl Prebisch. Furtado assume, em sua interpretação, que a condição de subdesenvolvimento presente em algumas nações é decorrente da histórica difusão assimétrica do progresso técnico ao longo da órbita capitalista, o que forma o sistema centro-periferia. É justamente o pensar o sistema centro-periferia de Prebisch que dá a Furtado o instrumental necessário à construção de sua teorização do subdesenvolvimento. Porém, a identificação da existência desse sistema não é condição suficiente para a persistência do subdesenvolvimento nas nações periféricas: para Furtado, o centro-periferia explica o subdesenvolvimento, ainda que não justifique sua manutenção. A respeito ver Bielschowsky (1998); Cardoso (1995); Furtado (1974; 1980; 1985; 1989a; e 1992C); Guimarães (1993); Gurrieri (1982); Moraes (1995); Oliveira (1983); Rodriguez (1981); e Sampaio (1997).

dependência cultural que, em última instância, justifica e dá sobrevida ao subdesenvolvimento durante o avançar do processo de industrialização na periferia. Nesse caso, ainda que a industrialização possa promover eventuais saltos no ritmo do crescimento econômico, o desenvolvimento sócio-econômico efetivo permanece como um *mito* inatingível às nações periféricas. Há, portanto, na interpretação de Furtado a tentativa de mostrar a relação contraditória entre dependência - tecnológica, cultural e financeira - e consolidação de um sistema econômico nacional.

Entre 1959 e 1964, Furtado aplica sua teorização do subdesenvolvimento à análise da problemática regional brasileira. Naquele momento, na visão de Furtado, havia um centro-periferia interno à economia brasileira, capaz de reproduzir a condição de subdesenvolvimento da nação, no decorrer do processo de industrialização, que tinha como núcleo o Sudeste do país. Nesse quadro, as históricas disparidades sócio-econômicas entre Nordeste e Sudeste seriam fortalecidas, gerando, na região Nordeste, uma espécie de subdesenvolvimento do subdesenvolvimento na fase de plena industrialização nacional. Em outras palavras: o crescimento econômico gerado pela intensa industrialização na década de 1950 havia beneficiado demasiadamente o Sudeste, aumentando o atraso do Nordeste em relação à primeira região. À luz do exercício de teorização do subdesenvolvimento proposta por Furtado, a problemática do atraso econômico e da pobreza predominantes no Nordeste emergiu como *sombra* do subdesenvolvimento brasileiro. Assim, a resolução desse quadro-problema constituiu-se, no final da década de 1950, como premissa essencial às tentativas de promoção do desenvolvimento nacional. Já a possibilidade de intervenção para a alteração desse quadro se materializou por meio das ações da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), criada por Furtado no período.

No início da década de 1980, a temática do subdesenvolvimento do Nordeste ganha novo espaço na obra de Furtado. Algumas das principais idéias apresentadas na fase anterior são retomadas, ao passo que ganha força em sua reflexão a idéia de que na raiz da manutenção da problemática nordestina reside a

natureza do processo de industrialização que ali desponta entre 1960 e 1980. Furtado considera que, ainda que o Nordeste tenha alçado um ritmo de crescimento econômico próximo ao da região Sudeste do Brasil no período, a desconexão entre a indústria que emerge na região e o mercado local explica a manutenção de seu atraso. Assim, em última instância, a problemática da permanência do subdesenvolvimento do Nordeste configura-se como expressão da *dependência cultural* desta região para com outra região também dependente, porém mais rica, o Sudeste do Brasil. Nessa fase, no foco das ações preconizadas por Furtado para a ruptura com o atraso do Nordeste está a tentativa de melhor utilização da *capacidade criativa* da população local, que tem como premissa a melhor distribuição da *terra* e da *educação* na região.

* * *

O capítulo será dividido em dois itens: no primeiro, discutiremos a construção da idéia de subdesenvolvimento no exercício de teorização proposto por Furtado. Já no segundo item, apresentaremos a maneira como Furtado aplica sua teorização do subdesenvolvimento à análise da problemática do desenvolvimento do Nordeste. No segundo item - como subitens - serão comentadas as duas fases em que Furtado teoriza acerca da questão regional: entre 1959 e 1964, período marcado pela aplicação do sistema centro-periferia da Cepal à análise da relação Nordeste-Sudeste e por seus trabalhos na recém-criada Sudene; e no início da década de 1980, momento em que Furtado reforça sua argumentação de que a manutenção do atraso do Nordeste está atrelada à dependência cultural desta região para com o Sudeste do país. Por fim, como observações finais, sintetizaremos as principais reflexões de Furtado sobre o subdesenvolvimento brasileiro e seu principal reflexo: a persistência da extrema pobreza na região Nordeste.

2.1 Celso Furtado e a idéia de subdesenvolvimento

O principal legado da teorização do subdesenvolvimento proposta pela Comissão Econômica para América Latina (Cepal), sob direção de Raúl Prebisch, está na identificação da existência do sistema 'centro-periferia' no quadro do capitalismo mundial. Por meio da análise desse sistema, a Cepal procurou demonstrar que a difusão internacional do progresso técnico e de seus benefícios teria ocorrido de modo diferenciado entre os países do 'centro' (de industrialização avançada) e da 'periferia' (primário-exportadores), deixando-os crescentemente distanciados em termos de desenvolvimento econômico e social. O centro estava se apossando dos frutos do progresso técnico em medida superior à lograda nas nações periféricas, falseando a teoria clássica baseada nas *vantagens comparativas* da 'divisão internacional do trabalho' em vigor no período. Nessa 'divisão do trabalho', a periferia seria responsável pelo fornecimento de bens primários às nações desenvolvidas e industrializadas que, por sua vez, retribuía através da provisão de bens industrializados. Constituíam-se, com isso, um quadro vicioso de "desvantagens reiterativas", conforme esclarece Oliveira (1983: 8), sustentado pela crescente deterioração dos termos de troca entre os preços dos produtos primários e os dos bens industrializados produzidos nos grandes centros. Mediante esse cenário, a Cepal pregava a adoção de políticas governamentais deliberadamente industrialistas, via única, para os cepalinos, à superação da *condição periférica*².

A abordagem da Cepal está centrada na demonstração das relações entre difusão desigual do progresso técnico, nos momentos de crescimento 'para fora' e 'para dentro', e manutenção da condição periférica. A incorporação de avanços tecnológicos nas jovens nações latino-americanas permitiu a formação de uma

² A respeito ver Bielschowsky (1998); Cardoso (1995); Cardoso de Mello (1990); Gurrieri (1982); Oliveira (1983); Prebisch (1949; 1950; e 1983); Rodriguez (1981); Rodriguez *et al.* (1995); e Schwarzer (1993).

estrutura produtiva heterogênea e especializada ao longo do século XIX³. Essa desigualdade estrutural permaneceu, como herança, no momento seguinte (século XX), o da industrialização periférica⁴. Trata-se da passagem do modelo de crescimento “para fora”, cuja dinâmica é determinada pelo setor primário-exportador, para o modelo de crescimento “para dentro”, cuja dinâmica é dada por meio da “substituição de importações”⁵. Neste último, os benefícios sociais da maior incorporação de progresso técnico, via indústria, são ofuscados, já que o caráter arcaico da estrutura produtiva restante (e preexistente) permanece quase estanque⁶. Daí a necessidade de condução estatal no processo de

³ A atividade produtiva na periferia pôde ser caracterizada, segundo seu grau de diversificação e distribuição geral do avanço tecnológico, como especializada e heterogênea, indicando, para os cepalinos, o baixo nível de desenvolvimento sócio-econômico predominante nessas nações. Os países industrializados (centro), sob esta mesma terminologia cepalina, seriam classificados como diversificados e homogêneos.

⁴ Segundo Rodriguez (1981: 43-48), o processo de industrialização na América Latina emergiu espontaneamente em meio ao atraso produtivo e econômico característico dessa região na primeira metade do século XX, em razão de fatores de ordem conjuntural (duas guerras mundiais e grande depressão econômica internacional) e estrutural (consolidação dos Estados Unidos como novo centro cíclico da economia mundial). Além da limitação à importação de bens industrializados, natural de períodos de guerra e de crise econômica, a periferia ainda teve como fator impulsionador para sua industrialização a substituição da Grã-Bretanha pelos Estados Unidos como centro dinâmico da economia mundial. Quanto a este último motivo, Furtado (1985: 77) lembra que se para a periferia o quadro já era “desfavorável fez-se ainda mais adverso com a tendência a um persistente declínio do coeficiente de importações desse país (Estados Unidos), o qual baixaria de 6 por cento em 1925 para 3,1 por cento em 1949”.

⁵ Tavares, em artigo publicado pela primeira vez em 1964, analisou a industrialização por substituição de importações como um processo, já avançado e problemático. Segundo a autora, “o ‘processo de substituição de importações’ pode ser entendido como um processo de desenvolvimento ‘parcial’ e ‘fechado’ que, respondendo às restrições do comércio exterior, procurou repetir aceleradamente, em condições históricas distintas, a experiência de industrialização dos países desenvolvidos” (Tavares, 1972: 35). Tal processo “não visa diminuir o *quantum* de importação global; essa diminuição, quando ocorre, é imposta pelas restrições do setor externo e não desejada. Dessas restrições (absolutas ou relativas) decorre a necessidade de produzir internamente alguns bens que antes se importavam. Por outro lado, no lugar desses bens substituídos aparecem outros e à medida que o processo avança isso acarreta um aumento da demanda derivada por importações (de produtos intermediários e bens de capital) que pode resultar numa maior dependência do exterior, em comparação com as primeiras fases do processo de substituição” (Tavares, 1972: 39).

⁶ Os desdobramentos da evolução da indústria em um cenário de atraso estrutural na periferia, caracterizado pela heterogeneidade e pelo alto grau de especialização dos setores produtivos, dão feição à nova etapa de seu crescimento: mantêm-se a dependência externa e o desemprego, via inadequada aplicação da tecnologia e excessiva oferta de mão-de-obra; reproduzem-se as disparidades intersetoriais, mantidas pelo insuficiente padrão de acumulação dos setores atrasados e pela má distribuição dos investimentos nos diversos setores que compõem a estrutura

industrialização na periferia, meio eficaz, no ideário cepalino, de homogeneização dos diversos setores que compõem o sistema produtivo⁷. É, portanto, numa abrangente e conduzida incorporação do progresso técnico que está a possibilidade de ruptura com a condição periférica. Nas reflexões da Cepal, reformas nas estruturas sociais (educação, alimentação, saúde e posse da terra) são o 'pano de fundo' obrigatório do quadro composto pela possibilidade de superação do subdesenvolvimento⁸.

Furtado incorpora, em suas reflexões sobre o subdesenvolvimento, essa concepção cepalina acerca da existência de um sistema centro-periferia na órbita do capitalismo mundial, cuja base é a difusão desigual do progresso técnico. Esse sistema se configura como o pano de fundo para a construção de sua teorização do subdesenvolvimento. No entanto, Furtado assume que não se trata apenas de verificar *quanto* há de incorporação de progresso técnico na periferia, mas também de observar *como* ocorre essa incorporação, e as resultantes desse processo. Em sua visão, o sistema centro-periferia não é condição suficiente para a reprodução do subdesenvolvimento. Logo, a *forma particular* como ocorre a incorporação do progresso tecnológico na periferia é o foco da problemática. Segundo Sampaio Jr. (1997: 197-198):

produtiva; e geram-se desequilíbrios no setor agrícola. O caráter específico do processo de industrialização na periferia é dado, de modo genérico, por meio desse quadro-problema.

⁷ Para romper com a estrutura especializada e heterogênea que caracteriza a condição periférica, a Cepal recomenda, durante a fase de industrialização, que os investimentos oriundos da acumulação sejam estrategicamente distribuídos entre os setores atrasados e os setores modernos, permitindo a formação, no longo prazo, de uma estrutura produtiva moderna, diversificada e homogênea. Depreende-se daí que os desequilíbrios intersetoriais da periferia estão vinculados ao baixo padrão tecnológico (e, por isso, à baixa produtividade do trabalho e do capital) observado em vários setores produtivos, os considerados atrasados. Deduz-se também que a inserção constante e crescente do progresso técnico na estrutura produtiva (em seus diversos setores) é vista como indispensável, na busca da modernização da produção e do aumento global da renda. Esta recomendação cepalina é parcialmente validada apenas para a produção agrícola, em razão da especificidade dos modos de produção e alocação de recursos (humanos e materiais) do setor referido e de suas conseqüências para o desenvolvimento do sistema produtivo como um todo.

⁸ A respeito ver Bielschowsky (1998); Cardoso (1995); Gurrieri (1982); Prebisch (1963; e 1983); Rodriguez (1981); e Rodriguez *et al.* (1995).

Na interpretação de Celso Furtado, o subdesenvolvimento é produto de um sistema econômico mundial que integra, em um mesmo padrão de transformação, formações sociais que têm capacidades assimétricas de introduzir e difundir progresso técnico. A discrepância entre as economias centrais e as economias periféricas quanto à capacidade de elevar a produtividade média do trabalho e quanto à capacidade de socializar o excedente social entre salário e lucro faz com que o estilo de vida que prevalece nas economias centrais não possa ser generalizado para o conjunto da população das economias periféricas. O subdesenvolvimento surge quando, ignorando tais diferenças, as elites que monopolizam a apropriação do excedente impõem, como prioridade absoluta do processo de acumulação, a cópia do estilo de vida dos países centrais, impedindo assim a integração de parcela considerável da população no padrão de vida material e cultural propiciado pelo capitalismo.

O subdesenvolvimento, para Furtado, só se mantém nas sociedades periféricas quando há, segundo Sampaio Jr. (1997: 204), um divórcio entre as “decisões intertemporais de gasto” e as “necessidades do conjunto da população”. Nesse caso, a incorporação do progresso técnico ocorre de maneira desarticulada das forças produtivas e das reais necessidades do conjunto da população na periferia. A reflexão de Furtado evidencia que a cópia, pelas elites periféricas, do estilo de vida presente nos países centrais impõe um padrão de racionalidade adaptativa à condução do processo de industrialização. Em outras palavras: a subordinação da industrialização a essa lógica adaptativa está vinculada a um padrão de utilização do excedente que não conduz à ruptura com o subdesenvolvimento. Assim, em última instância, os “problemas do subdesenvolvimento derivam”, para Furtado, “da persistência do colonialismo cultural” (Sampaio Jr, 1997: 10). No artigo *O subdesenvolvimento revisitado*, Furtado (1992c: 8) é claro:

O subdesenvolvimento é um desequilíbrio na assimilação dos avanços tecnológicos produzidos pelo capitalismo industrial a favor das inovações que incidem diretamente sobre o estilo de vida. Essa proclividade à absorção de inovações nos padrões de consumo tem como contrapartida atraso na adoção de métodos produtivos mais eficazes. É que os dois processos de penetração de novas técnicas se

apoiam no mesmo vetor que é a acumulação. Nas economias desenvolvidas existe um paralelismo entre a acumulação nas forças produtivas e diretamente nos objetos de consumo. O crescimento de uma requer o avanço da outra. A raiz do subdesenvolvimento reside na desarticulação entre esses dois processos causada pela modernização.

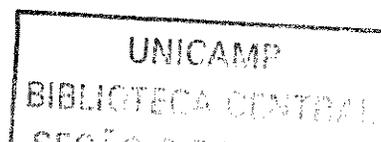
Em *O Mito do Desenvolvimento Econômico*, Furtado (1974: 78) apresenta aquilo que seria a origem histórica do subdesenvolvimento. Para Furtado, o ponto de partida está no aumento da produtividade do trabalho obtida pela realocação de recursos nas nações periféricas surgidas em meados do século XIX⁹, “visando obter vantagens comparativas estáticas no comércio internacional” (Furtado, 1974: 78). O progresso técnico penetrou nessas nações na forma de métodos produtivos mais eficientes e avançados e sob a forma de introdução de novos produtos destinados ao consumo. Nesse cenário, é historicamente notável que os países periféricos “foram transformados em importadores de novos bens de consumo, fruto do processo de acumulação e do progresso técnico que tinha lugar no centro do sistema” (Furtado, 1974: 79). Dado que a inserção dessas nações latino-americanas na divisão internacional do trabalho ocorreu por meio da produção especializada para o exterior, o principal destino dos excedentes apropriados internamente foi o financiamento de uma “rápida diversificação dos hábitos de consumo das classes dirigentes, mediante a incorporação de novos artigos” (Furtado, 1974: 78). Para Furtado, esta forma de uso do excedente originou as estruturas sociais que dão base ao subdesenvolvimento contemporâneo, uma vez que esse excedente era apropriado por uma minoria restringida, “cujo tamanho relativo dependia da estrutura agrária, da abundância relativa de terras e de mão-de-obra, da importância relativa de nacionais e estrangeiros no controle do comércio e das finanças, do grau de autonomia da burocracia estatal, e fatos similares” (Furtado, 1974: 79). Como resultado, tem-se que as elites locais (na

⁹ Com exceção de Cuba e Porto Rico, todas as demais colônias latino-americanas conseguiram sua emancipação política entre 1800 e 1826, o que facilitou, nas décadas posteriores, a quase total inserção dessas novas nações na ordem econômica mundial, sob a forma de periferia.

periferia) adotaram os padrões de consumo do centro, a despeito do contato com a cultura e os povos de seus respectivos países.

A *forma* como é incorporado o progresso técnico na periferia é determinante da evolução sócio-econômica dos países em questão. Furtado (1974: 81) chama de *modernização* “esse processo de adoção de padrões de consumo sofisticados (privados e públicos) sem o correspondente processo de acumulação de capital e progresso nos métodos produtivos”. A amplitude dessa modernização é determinante do quanto há de pressão a fim de ampliar o excedente da produção, “o que pode ser alcançado mediante a expansão das exportações, ou por meio da ‘taxa de exploração’, vale dizer, da proporção do excedente no produto líquido” (Furtado, 1974: 81). A tentativa de acompanhamento dos padrões de consumo do centro, que tem ritmo de acumulação e de avanço nos níveis técnicos próprios, ocasiona a busca permanente da maximização do excedente internalizado pelas elites periféricas. Nessa circunstância, as pressões no balanço de pagamentos são facilmente compreendidas quando o país enfrenta uma deterioração dos termos de troca ou atinge o ponto de rendimentos decrescentes na atividade exportadora. Em última instância, o próprio colapso, nas primeiras décadas do século XX, do modelo de crescimento periférico baseado essencialmente nas exportações demonstra a incapacidade das estruturas produtivas dos países atrasados de satisfazer os padrões de consumo de uma demanda local elitista.

A *modernização* ganha feição mais clara na constituição das economias subdesenvolvidas quando as respectivas nações iniciam o processo de industrialização, no qual “se empenham em produzir para o mercado interno aquilo que vinham importando” (Furtado, 1974: 81). No primeiro momento, há a produção de bens mais simples destinados ao consumo popular. Furtado considera que ainda não existe um núcleo que se possa chamar de sistema industrial. É na fase seguinte que o problema se manifesta: inicia-se a produção interna de um conjunto de bens que são “consumidos pelos grupos sociais modernizados” (Furtado, 1974: 81), o que implica na incorporação de uma tecnologia (própria do centro) que não possui relação com o “nível de acumulação de capital alcançado



pelo país e sim com o perfil da demanda (o grau de diversificação do consumo) do setor modernizado da sociedade” (Furtado, 1974: 82). É dessa falta de conexão entre a orientação do progresso técnico e o grau de acumulação previamente atingido que “resulta a especificidade do subdesenvolvimento na fase de plena industrialização” (Furtado, 1974: 82).

Nessa fase - de industrialização por substituição de importações - a imposição de métodos produtivos com alta densidade de capital orientados pela tecnologia dos países centrais faz com que os salários reais permaneçam próximos ao nível de subsistência, propiciando que o aumento da taxa de exploração ocorra em simultaneidade à elevação da produtividade do trabalho. A inadequação tecnológica na periferia está associada à opção por um padrão de consumo moldado no estilo de vida presente nas economias centrais. Já a existência de ampla oferta de mão-de-obra pouco qualificada caracteriza a periferia, reforçando ainda mais a problemática dos baixos salários¹⁰. Com isso, a separação entre desenvolvimento das forças produtivas e socialização dos frutos do progresso técnico “resulta da presença de um processo de acumulação de capital que, por valer-se de ‘tecnologia inadequada’, não gera escassez relativa de trabalho e, por isso, não é capaz de absorver o excedente de mão-de-obra marginalizado no mercado de trabalho” (Sampaio Jr, 1997: 205). Em outras palavras: o comportamento das elites periféricas, condicionado pelos hábitos de consumo do centro, constitui uma situação de *dependência cultural*, que tende a agravar as desigualdades sociais no avançar da industrialização periférica¹¹. Segundo Furtado (1974: 82):

¹⁰ Furtado (1974: 82) ainda lembra que o grau de organização dos distintos setores da classe trabalhadora “constitui fator importante”, respondendo pelas disparidades setoriais desse diferencial entre salários. Com isso, dado o nível de organização dos trabalhadores em seus setores, “a dimensão relativa do excedente apropriado pelos grupos privilegiados reflete a pressão gerada pelo processo de modernização”.

¹¹ As relações entre perfil da demanda (padrão de consumo da sociedade) e evolução (ou amadurecimento) da estrutura produtiva no Brasil foram contempladas por Cardoso de Mello e Novais (1998). Nesse trabalho, a partir das reflexões de Furtado sobre as causas da manutenção do subdesenvolvimento nas sociedades periféricas, tentou-se demonstrar como os padrões de consumo importados colaboraram na constituição da ‘deformada’ sociedade brasileira

Nas economias subdesenvolvidas, o fator básico que governa a distribuição de renda e, portanto, os preços relativos a taxa de salário real no setor em que se realiza a acumulação e penetra a técnica moderna, parece ser a pressão gerada pelo processo de modernização, isto é, pelo esforço que realizam os grupos que se apropriam do excedente para reproduzir as formas de consumo, em permanente mutação, dos países cêntricos. Essa pressão dá origem à rápida diversificação do consumo e determina a orientação da tecnologia adotada.

Outro aspecto resultante do processo de modernização merece ser abordado. Tendo em vista que a definição de uma cesta de consumo determina os métodos produtivos adotados e a intensidade relativa do capital e do trabalho utilizados no sistema produtivo, a produção de bens de consumo popular implica no aumento da utilização de recursos relativamente mais abundantes (terra e mão-de-obra). O contrário ocorre com a produção de bens sofisticados, consumidos pelos grupos ricos: há o aumento da utilização de recursos mais escassos para o país periférico como mão-de-obra especializada, divisas estrangeiras e tecnologias e equipamentos mais sofisticados. Assim, expandir “o consumo dos ricos – e isto também é verdade para os países cêntricos – de maneira geral significa introduzir novos produtos na cesta de bens de consumo, o que requer dedicar relativamente mais recursos a ‘pesquisa e desenvolvimento’, ao passo que aumentar o consumo das massas significa difundir o uso de produtos já conhecidos, cuja produção muito provavelmente está na fase de rendimentos crescentes” (Furtado, 1974: 83). Para Furtado, o nível da renda per capita de um país deve determinar a diversificação de sua cesta de consumo, acessível ao cidadão médio desse país, bem como justificar a “elevada quantidade de capital por trabalhador no mesmo” (Furtado, 1974: 83). No caso dos países em que houve a absorção dos padrões de consumo do centro, a opção pela utilização dos recursos disponíveis não reflete a necessidade do conjunto da população, que

contemporânea. Em outras palavras: o ideário de Furtado foi utilizado como ‘gancho’ analítico para o tratamento da questão da sociabilidade moderna no Brasil.

acaba marginalizado do ponto de vista do acesso aos benefícios do progresso tecnológico que se apresenta na forma de possibilidade de aquisição de bens de consumo sofisticados. Logo, a diversificação da cesta de consumo na periferia não é reflexo direto da evolução da capacidade de consumo de seu cidadão médio.

No cerne da teorização do subdesenvolvimento proposta por Furtado está a diferenciação entre o processo de *desenvolvimento econômico* presente em economias autônomas (centrais) e a possibilidade de *crescimento econômico e modernização* (desenvolvimento dependente) presente em economias periféricas. Em *Um projeto para o Brasil*, Furtado (1968) define, em termos estritamente econômicos, o desenvolvimento de uma economia autônoma na qual a ordem dos fatores de impulsão do processo (de desenvolvimento) seria a seguinte¹²: (1) progresso tecnológico; (2) acumulação de capital; e (3) modificações estruturais decorrentes de alteração no perfil da demanda. No lado oposto, há, para o autor, o processo de desenvolvimento e modernização de uma economia dependente: (1) modificações na composição da demanda; (2) acumulação de capital; e (3) progresso tecnológico. Esses extremos são representados, de um lado, pelos pólos dominantes da economia mundial e, de outro, pelas economias periféricas especializadas na exportação de produtos primários.

Portanto, uma economia dependente é caracterizada pelo fato de que nela o progresso tecnológico surge em razão de modificações estruturais na demanda por bens industrializados, “enquanto nas economias desenvolvidas o progresso tecnológico é, ele mesmo, fonte do desenvolvimento” (Furtado, 1968: 23). O elemento dinâmico da economia dependente não é a propagação do progresso tecnológico, “e sim o deslocamento da curva da demanda” (Furtado, 1968: 23). Assim, a possibilidade de desenvolvimento, no âmbito de uma economia dependente, surge por uma alteração na estrutura produtiva que, em sua origem, responde a modificações nos hábitos locais de consumo. Como exemplo de

¹² Nessa obra, Furtado procurou diagnosticar aquilo que seria, em sua interpretação, a tendência à estagnação da economia brasileira (observada através da evolução das taxas anuais médias de crescimento da produção industrial) na segunda metade da década de 1960. Para tal, realizou um

desenvolvimento dependente, pode-se tomar o processo de industrialização no Brasil, cujo fator dinâmico também se originou em modificações no perfil da demanda. Nesse quadro, a incorporação do progresso técnico foi condicionada pelos preexistentes anseios de consumo da pequena camada modernizada da sociedade brasileira (elite local). Logo, não foi o desenvolvimento das forças produtivas que impulsionou as modificações nos padrões de consumo, mas o contrário: a modernização dos padrões de consumo que orientou o desenvolvimento das forças produtivas, pela via da industrialização.

O contraste no desenvolvimento das nações na órbita do capitalismo demonstra que onde houve o processo clássico de industrialização¹³ (países centrais), o perfil da demanda se desenvolveu em simultaneidade aos avanços tecnológicos e à expansão da riqueza. Nesse caso, a estrutura produtiva foi capaz de acomodar ou antecipar as transformações que ocorreram no perfil de consumo da sociedade, permitindo ainda que os diversos setores produtivos crescessem sem que nenhuma descontinuidade significativa marcasse a estrutura produtiva. É justamente o inverso que ocorre nas nações periféricas: as modificações dos hábitos de consumo caminham, em boa medida, de maneira independente das possibilidades e deficiências do sistema produtivo local. A tentativa de “miniaturizar, em um país periférico, o sistema industrial dos países cêntricos contemporâneos, onde a acumulação de capital alcançou níveis muito mais altos”, significou, para Furtado, “introduzir no aparelho produtivo uma profunda descontinuidade causada pela coexistência de dois níveis tecnológicos” (Furtado, 1974: 88). Com isso, a heterogeneidade estrutural que caracterizou a periferia durante a fase primário-exportadora é mantida, com novo aspecto, na fase de industrialização por substituição de importações¹⁴.

Em *Pequena Introdução ao Desenvolvimento*, Furtado (1980) ressalta que a industrialização por substituição de importações constituiu um avanço em relação

diagnóstico baseado na análise das problemáticas relacionadas ao perfil da demanda global, à concentração de renda e ao tipo de estrutura produtiva instalada no Brasil.

¹³ A respeito ver Landes (1994); e Oliveira (1985).

¹⁴ A respeito ver Rodriguez (1981); e Tavares (1972).

ao cenário produtivo anterior, ainda que não represente um salto qualitativo significativo no desenvolvimento da periferia. Na realidade, nessa fase, “as novas atividades orientavam-se pela demanda final, como um edifício que se constrói de cima para baixo” (Furtado, 1980: 127). Ocorreu, assim, um desequilíbrio ao nível dos fatores nas economias periféricas que se industrializavam. Segundo Sampaio Jr. (1997: 207), “como não há um encadeamento natural das variáveis técnicas e econômicas que condicionam a introdução e a difusão do progresso técnico, os saltos diacrônicos no desenvolvimento das forças produtivas e na capacidade de consumo da sociedade não são um desdobramento natural do movimento anterior da economia”. A introdução de novos produtos (baseados no uso de técnicas sofisticadas e alta dotação de capital) reforça a situação de dependência, já que o avanço da industrialização está associado ao aumento da taxa de exploração, apontando para uma crescente concentração de renda¹⁵. Segundo Furtado (1980: 24), “daí que as estruturas sociais desses países sejam tão distintas das que se constituíram ali onde avançaram paralelamente acumulação e diversificação da demanda”. No cenário periférico, o crescimento econômico “tende a depender mais e mais da habilidade das classes que se apropriam do excedente para forçar a maioria da população a aceitar crescentes desigualdades sociais” (Furtado, 1974: 88).

Convém ainda ressaltar que na medida em que “avança o processo de industrialização na periferia, mais estreito tende a ser o controle do aparelho produtivo, aí localizado, por grupos estrangeiros” (Furtado, 1974: 89)¹⁶. A consequência disso é o fortalecimento dos laços de dependência, que no novo

¹⁵ Sampaio Jr. (1997: 233) observa que o *modo* como o progresso técnico é incorporado na periferia é reflexo de uma “irracionalidade” que prioriza: “(a) o presente em detrimento do futuro; (b) a demanda e as aspirações das elites privilegiadas, em detrimento das necessidades mais elementares da população; (c) o consumo imitativo em detrimento da criatividade cultural; (d) a incorporação de tecnologias que sobre-utilizam recursos escassos, em detrimento de outras que permitiriam um aproveitamento racional de recursos abundantes na região; e, finalmente, (e) a capacidade de adaptação da economia aos requisitos do processo de modernização, em detrimento do fortalecimento da capacidade de inovação tecnológica”.

¹⁶ De fato houve forte participação de grupos multinacionais estrangeiros no processo de industrialização no Brasil, sobretudo a partir do final da década de 1950, na chamada

momento são permeados pela evolução de um sistema produtivo que procura assumir um modelo de programação próprio das subsidiárias das grandes empresas controladas externamente, ditando os padrões de produção, organização e consumo a serem adotados¹⁷. No entanto, na visão de Furtado, esse controle do processo de substituição de importações por grupos estrangeiros *não* constitui quesito necessário à manutenção da dependência: “é perfeitamente possível que uma burguesia local de relativa importância e/ou uma burocracia estatal forte participem do controle do aparelho produtivo e mesmo mantenham uma posição dominante nesse controle” (Furtado, 1974: 90). O atraso material da periferia não implica, portanto, que a “incorporação de progresso técnico não possa ser feita segundo uma escala de prioridades que leve em consideração os interesses estratégicos do conjunto da nação” (Sampaio Jr., 1997: 204).

Por outro lado, mesmo que haja orientação estatal no âmbito da organização da produção, não está assegurada uma situação de menor dependência, caso o sistema persista em se orientar pela reprodução dos padrões de consumo originados no centro. Para Furtado, “a experiência tem demonstrado que os grupos locais (privados ou públicos) que participam da apropriação do excedente, no quadro da dependência dificilmente se afastam da visão do desenvolvimento como processo mimético de padrões culturais importados” (Furtado, 1974: 90). E é justamente da predominância dessa mentalidade própria às elites periféricas que resulta a enorme *deformidade* presente nas estruturas sociais dessas nações¹⁸.

“industrialização pesada”. A respeito ver Cano (1998a); Cardoso de Mello (1990); e Tavares (1972).

¹⁷ Em *Um Projeto para o Brasil*, Furtado (1968: 30) lembra que na industrialização por substituição de importações grande parte dos investimentos “assumiram a forma de internamento de empresas estrangeiras, isto é, de implantação no país de filiais de empresas que anteriormente controlavam o mercado através de exportações. A industrialização assumira a dupla forma de diferenciação do sistema produtivo e descentralização de empresas, cujo centro de decisões estava no exterior. O grande poder financeiro dessas filiais, assim como o fato de que as mesmas estão integradas em complexos sistemas multinacionais, criam rigidezes à economia do país, a ponto de que o seu comportamento nem sempre possa assimilar-se ao de um sistema, ou seja, um conjunto articulado e coerente”.

¹⁸ Furtado (1972: 36), em *Análise do ‘modelo’ brasileiro*, define a feição da burguesia implantada no bojo - empresas privadas nacionais, empresas privadas estrangeiras e empresas públicas - do processo de industrialização por substituição de importações no Brasil: “Como a formação profissional, as fontes de informação, os padrões de consumo, em muitos casos a carreira, enfim o

Cardoso de Mello e Novais (1998: 66) analisam o *impacto* da mentalidade e da ação modernizadoras na estruturação da sociedade brasileira contemporânea:

Encontramo-nos, pois, frente - como tem insistido com toda a razão Celso Furtado - a uma *sociedade deformada, fraturada em três mundos*: o 'primeiro mundo' dos magnatas, dos ricos e privilegiados, em que as características do verdadeiro Primeiro Mundo aparecem exacerbadas, especialmente na renda e na riqueza do pequeno empresariado, nos ganhos da 'nova clientela' de profissionais que lidam com os problemas materiais e 'espirituais' dos enriquecidos, na remuneração do pessoal de direção da empresa privada e do setor público; o 'segundo mundo' da nova classe média, é, na verdade, um simulacro do 'primeiro', povoado de serviçais mal remunerados, que garantem um padrão de vida muito superior ao do desfrutado por seus congêneres do verdadeiro Primeiro Mundo; finalmente, 'terceiro mundo', dos pobres e dos miseráveis, esses sim, mantidos à distância das condições de vida digna que prevalecem para o povo do verdadeiro Primeiro Mundo. A comunicação entre os 'três mundos' é estabelecida pela concorrência entre os indivíduos no âmbito do crescimento econômico rápido e da mobilidade social.

A transição do subdesenvolvimento para o desenvolvimento "é dificilmente concebível no quadro da dependência" (Furtado, 1974: 87). Romper com essa problemática tem sido para Furtado a tarefa mais importante para os países subdesenvolvidos. É justamente esse o foco de sua análise: *pensar as possibilidades de inserção do Brasil como uma nação de economia relativamente autônoma na órbita capitalista mundial. A adequada incorporação do progresso técnico - pela via da superação do quadro de dependência cultural - é o caminho para o processo de desenvolvimento das nações periféricas*. No entanto, a reflexão de Furtado demonstra que o modo como penetra o progresso técnico na periferia, durante o processo de industrialização, não permite a ruptura com o subdesenvolvimento, ainda que produza ocasionais saltos de crescimento econômico. O Brasil, por exemplo, conheceu intenso ritmo de crescimento de seu

quadro cultural dos elementos dirigentes das empresas dos três setores indicados tendem a seguir os mesmos paradigmas, trata-se menos de emergência ou consolidação de uma *burguesia nacional* do que de implantação da nova burguesia internacional ligada ao capitalismo dos grandes conglomerados transnacionais".

Produto Interno Bruto (PIB) durante o decorrer do processo de industrialização na segunda metade do século XX¹⁹. Apesar de tal ritmo de crescimento, por vezes superior à média constatada nos países centrais, a possibilidade de superação do subdesenvolvimento brasileiro foi bloqueada, entre outros fatores, pela ação do processo de modernização e seus desdobramentos. Em outras palavras: *é a ação modernizadora que justificativa a reprodução das bases materiais do subdesenvolvimento no amadurecer da industrialização em países periféricos como o Brasil*. Daí a persistente presença de marcantes heterogeneidades estruturais (produtivas, sociais e regionais) no país.

Para que o progresso técnico produza efeitos sociais desejáveis e contribua como instrumento na construção de um sistema econômico nacional há necessidade de organização e controle - *por meio do fortalecimento dos centros internos de decisão* - do processo de sua incorporação e distribuição ao longo do sistema produtivo e da própria sociedade. Nesse sentido, o estímulo ao desenvolvimento de um parque industrial diversificado e orientado pelas necessidades do mercado interno aparece, na reflexão de Furtado, como componente estratégico de políticas de desenvolvimento que pretendam o enfrentamento das desigualdades sociais e o aumento progressivo e democrático da riqueza e do bem-estar no conjunto da sociedade nacional²⁰. Conforme define Sampaio Jr (1997: 262):

O essencial é assegurar que o padrão de acumulação seja compatível com a integração do conjunto da população economicamente ativa ao mercado de trabalho. Como o progresso técnico não pode ser concebido como um fim em si mesmo, mas antes como um meio para alcançar objetivos sociais e culturais pré-determinados, a definição de

¹⁹ A respeito ver Abreu (1989); Belluzzo e Coutinho (1982); e Tavares (1998).

²⁰ Sampaio Jr. (1997: 261) ainda lembra que Furtado, no plano social, propõe a "introdução de reformas com o objetivo de enfrentar o problema do desemprego estrutural que marginaliza grandes contingentes da população do mercado de trabalho. A questão crucial reside na integração do conjunto da população rural e urbana no processo de desenvolvimento econômico e cultural do país. Trata-se de enfrentar o problema da pobreza absoluta e da forte assimetria na correlação de forças entre trabalho e capital. Para tanto, torna-se necessário promover uma redistribuição do estoque de ativos da sociedade, democratizando a estrutura fundiária no campo e na cidade".

um padrão de acumulação compatível com a construção de um sistema econômico nacional exige uma cuidadosa avaliação das necessidades da nação e das possibilidades de seu sistema econômico.

Para Furtado, *a possibilidade de autodeterminação do processo de desenvolvimento está diretamente relacionada ao grau de articulação existente entre as transformações capitalistas que ocorrem no espaço geográfico da nação e os desígnios do conjunto da sociedade nacional*. Nesse sentido, a reflexão de Furtado ressalta a importância da formulação de *estratégias de desenvolvimento que permitam o maior controle da sociedade nacional sobre seu destino*: a pré-condição para o sucesso dessas estratégias é o *fortalecimento dos centros nacionais de decisão*²¹. Por isso a importância dada por Furtado ao *Estado nacional* como *planejador* do processo de desenvolvimento, estabelecendo critérios éticos e democráticos para a *melhor articulação* entre o funcionamento do sistema econômico e as reais necessidades da população.

Importa ainda destacar que, no campo das tentativas de superação do subdesenvolvimento, Furtado (1995a), no artigo *A invenção do subdesenvolvimento*, aponta a existência de três experiências mais significativas na segunda metade do século XX. São elas (a) “Coletivização dos meios de produção”; (b) “Prioridade à satisfação das necessidades básicas”; e (c) “Ganho de autonomia externa”. Vejamos brevemente quais as bases e as problemáticas dessas experiências na interpretação do autor.

Na primeira experiência - *coletivização dos meios de produção* -, que assenta raiz na doutrina marxista, há, segundo Furtado (1995a: 07), o controle coletivo das atividades econômicas mais importantes, seja por meio da autogestão das unidades produtivas, seja por meio da planificação centralizada (em esfera nacional), ou ainda por meio da “combinação desses dois padrões de organização coletiva do sistema econômico”. Para o autor, quando o modelo de coletivização

²¹ Nas palavras de Furtado (1995c: 105): “Minha contribuição foi chamar a atenção para a potencialidade de nosso mercado interno. Olhando sempre para fora, esperando que as soluções ou os impulsos viessem de fora, nós, em realidade, subestimávamos nossa força, nossa capacidade de gerar dinamismo e de criar desenvolvimento”.

prioriza a autogestão, “as pressões para elevar o consumo podem ser consideráveis, o que reduz a possibilidade de acumulação reprodutiva” (Furtado, 1995a: 07). Já quando o “o ponto de partida é a planificação centralizada”, para Furtado (1995a: 07), há o risco de emergência de um “poder burocrático totalizante”, capaz de gerar um “afastamento crescente entre os centros de decisão e a massa da população”, originando assim “novas estruturas de privilégios”. O autor ainda enfatiza que, do ponto de vista teórico, é possível programar “as atividades de um conjunto de unidades operativas discretas, articuladas em um só sistema” (Furtado, 1995a: 07). No entanto, as dificuldades que se apresentam na execução dessa programação, na interpretação de Furtado (1995a: 07), “são tanto maiores quanto mais baixo for o nível de desenvolvimento das forças produtivas”. Em outras palavras: há, para o autor, grande distância entre a programação de um sistema centralizado e seu efetivo funcionamento, sobretudo em regiões subdesenvolvidas²².

Já na segunda experiência – *prioridade à satisfação das necessidades básicas* –, segundo Furtado (1995a: 08), a tentativa de superação do subdesenvolvimento está focada na “satisfação de um conjunto de necessidades que uma comunidade considera prioritárias, ainda que definidas com imprecisão”. A ação, nesse modelo, é de natureza política, já que é necessário que “parte do excedente seja deliberadamente canalizada para modificar o perfil de distribuição de renda, de forma que o conjunto da população possa satisfazer suas necessidades básicas de alimentação, saúde, moradia, educação, etc”. No campo prático, esse modelo pode utilizar-se de reformas estruturais (agrária, etc.), bem como da “introdução de medidas fiscais capazes de assegurar a redução dos

²² De modo sintético, para Furtado, 1995a: 07), a experiência de coletivização dos meios de produção enfrentou dificuldades originadas em problemas de três ordens: (a) “o da organização social, que responde pela definição de prioridades na alocação de recursos escassos”; (b) “o do sistema de incitações, que concilia o melhor desempenho das atividades produtivas com a desejada distribuição de renda”; e (c) “o da inserção internacional, que assegura o acesso à tecnologia e aos recursos financeiros fora das relações de dependência”.

gastos de consumo dos grupos de altas rendas, sem acarretar efeitos negativos no montante da poupança coletiva” (Furtado, 1995a: 08).

Na interpretação de Furtado (1995a), a grande dificuldade desse modelo está “em gerar uma vontade política capaz de por em marcha um tal projeto, pois a estrutura do sistema produtivo e o perfil de distribuição da renda se condicionam mutuamente”. Outra dificuldade desse modelo reside nas relações externas: as nações subdesenvolvidas que se industrializaram com a cooperação de empresas transnacionais utilizam técnicas e equipamentos que já foram abolidos nos países de origem dessas empresas. Nesse caso, a alteração dos sistemas produtivos em razão de padrões de consumo menos elitistas poderá exigir novos investimentos e elevação de custos. Nesse sentido, obtém-se um efeito indesejável: “a tecnologia requerida para satisfazer as necessidades de uma população de baixo nível de renda pode ser mais cara, pois estará substituindo outra que, se bem mais sofisticada, tem custo de oportunidade zero para a empresa que a utiliza” (Furtado, 1995a: 08).

A terceira experiência - *ganho de autonomia externa* -, na interpretação de Furtado (1995a: 08), “consiste em assumir uma posição ofensiva nos mercados internacionais”. Nesse modelo, os investimentos são conduzidos de modo a favorecer setores com “capacidade competitiva externa potencial” e que tenham, ao mesmo tempo, capacidade de operar como “motor da formação do mercado interno” (Furtado, 1995a: 08). As exportações devem apoiar-se em economias de escala e (ou) em avanços tecnológicos (incorporados nos produtos, e nem tanto nos processos), e não em vantagens comparativas estáticas. O foco desse modelo é “o ganho de autonomia nas relações externas”, já que se tenta superar “a situação de dependência e passividade, imposta pelo sistema clássico de divisão internacional do trabalho, para se adotar uma postura mais ofensiva fundada no controle de certas técnicas de vanguarda e na iniciativa comercial” (Furtado, 1995a: 09).

A problemática para a implementação desse modelo reside no fato de que o controle por empresas transnacionais das atividades produtivas exportadoras

pode representar limitação à capacidade de ação da economia subdesenvolvida na esfera internacional. Outro ponto importante, segundo Furtado (1995a: 09), é a identificação das bases sociais de uma estrutura de poder apta a implementar esse modelo, já que “não serão as elites tradicionais voltadas para a modernização dependente, nem tampouco as majorias preocupadas em ter acesso imediato a melhoras nas condições de vida” que desejarão implementá-lo. Em decorrência, Furtado (1995a: 09) interpreta que essa estratégia “conduzirá com freqüência a um reforçamento das estruturas estatais de vocação autoritária”.

Por fim, *como substrato das experiências referidas e suas problemáticas*, Furtado (1995a: 09) sintetiza as condições que deverão ser cumpridas pela nação periférica que pretenda superar o subdesenvolvimento. São elas: (a) “um grau de autonomia de decisões que limite o mais possível a drenagem para o exterior do potencial de investimento”; (b) “estruturas de poder que dificultem a absorção desse potencial pelo processo de reprodução dos padrões de consumo dos países ricos e assegurem um nível relativamente alto de investimento no fator humano, abrindo caminho à homogeneização social”; (c) “certo grau de descentralização de decisões empresariais requerido para a adoção de um sistema de incentivos capaz de assegurar o uso do potencial produtivo”; e (d) “estruturas sociais que abram espaço à criatividade num amplo horizonte cultural e gerem forças preventivas e corretivas nos processos de excessiva concentração do poder”. Cumprir plenamente essas condições, para o autor, pressupõe a existência *de forte vontade política apoiada em amplo consenso social*.

2.2 Celso Furtado e a teorização do subdesenvolvimento aplicada à problemática regional brasileira

O exercício de aplicação da teoria do subdesenvolvimento à análise da problemática regional no Brasil encontra dois momentos distintos ao longo da obra de Furtado: uma primeira fase compreendida entre 1958-1964, período em que Furtado se dedica ao estudo da problemática nordestina sob a ótica do sistema

centro-periferia da Cepal²³. O marco dessa fase é a criação, por Furtado, do basilar documento “Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste” creditado ao Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN, 1959). Tal período se encerra com o golpe militar ocorrido no Brasil em 1964, momento em que Furtado é obrigado a abandonar o comando da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), organismo por ele criado para a resolução da histórica questão regional. Já na segunda fase, considerada aqui a partir do início da década de 1980, Furtado retoma algumas das principais idéias apresentadas ainda à época do GTDN (1959), bem como procura enquadrar a problemática nordestina no cenário mais amplo da reprodução do subdesenvolvimento, por meio da análise da feição que assume o processo de industrialização na região entre 1960 e 1980. Nesse período, Furtado procura demonstrar que a problemática do atraso sócio-econômico do Nordeste está relacionada à *dependência cultural* desta região para com a região Sudeste do Brasil. Essa relação de dependência constituiria a raiz da manutenção do subdesenvolvimento presente no Nordeste e no próprio Brasil.

A seguir serão apresentadas e discutidas essas duas fases das reflexões de Furtado quanto à problemática do Nordeste.

2.2.1 A idéia de um sistema centro-periferia interno ao Brasil: as relações entre Sudeste e Nordeste no final da década de 1950.

A temática regional, em especial a problemática nordestina, surge nas obras de Furtado no final da década de 1950. Pouco antes da elaboração do importante documento “Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste” do GTDN (1959), em *Perspectivas da Economia Brasileira* de 1958 e em *Formação Econômica do Brasil* de 1959, Furtado já demonstrava preocupação com a heterogeneidade social e econômica do Brasil refletida, sobretudo, nas

²³ Interessa lembrar que essa periodização (1958-1964) para o tratamento das reflexões de Furtado quanto à problemática regional brasileira já foi utilizada por Mallorquín (1996).

disparidades regionais. Grosso modo, o atraso da região Nordeste aparece nessas obras como obstáculo à formação do sistema econômico nacional. E a chance de integração do Nordeste a um amplo mercado interno nacional surge, por conseguinte, como resultado da implementação de uma abrangente e articulada política governamental de desenvolvimento. Nesse momento, a possibilidade de que o acelerado crescimento econômico de uma região (Sudeste) conheça contrapartida no atraso de outra região (Nordeste) em uma mesma nação aparece apenas como uma suspeita, não confirmada textualmente por Furtado. Ambas as obras, *Perspectivas da Economia Brasileira* e *Formação Econômica do Brasil*, na realidade, enfatizam a necessidade da intervenção do Estado na promoção do desenvolvimento nacional, pela via da condução do processo de industrialização e do combate à problemática das disparidades regionais. Segundo Mallorquín (1996: 697): “No es que hasta ese entonces Furtado hubiera sufrido un *lapsus* de memoria respecto de las regiones, sino que todavía no las había construido discursivamente”.

Em 1959, em meio a um quadro de transformações sócio-econômicas no Brasil²⁴, Furtado apresenta ao presidente Juscelino Kubitschek²⁵ a base de idéias

²⁴ Convém lembrar, ainda que de forma bastante sintética, alguns dos elementos constitutivos do cenário sócio-econômico brasileiro no final da década de 1950 e início da década de 1960: a entrada do Brasil, a partir de 1956, na chamada fase de ‘industrialização pesada’, que reflete certo grau de amadurecimento e avanço no próprio processo de industrialização; a crise do balanço de pagamentos de 1959, oriunda, sobretudo, dos gastos realizados na execução do Plano de Metas do Presidente Juscelino Kubitschek; a divulgação, pela primeira vez, das contas nacionais brasileiras (no início da década de 1950), que traz à tona a questão das disparidades econômicas regionais; e, já no início dos anos 60, as lutas e discussões acerca da reformas de base (agrária, urbana, universitária, tributária e nacionalização de alguns setores industriais) propostas pelo Presidente João Goulart. Outro ponto relevante no período é o fato de que a seca ocorrida no Nordeste em 1958-59 tenha sido amplamente noticiada pelas emissoras de televisão, permitindo que a população brasileira como um todo (sobretudo a região Sudeste) tivesse contato mais concreto com esse histórico problema nordestino. Neste momento, a seca ganhou dimensão nacional por meio da mídia, absorvendo a opinião pública e aumentando a atenção do Governo Federal para o problema. Segundo Moreira (1979: 51), “vários setores de classe, tanto a nível regional como nacional, mobilizaram-se, exigindo soluções, sobretudo a partir de 1958, quando a calamidade da grande seca se contrapunha à euforia do desenvolvimento e ao intenso processo de crescimento pelo qual passava a economia do Centro-Sul”. Sobre os quadros político, econômico e social do Brasil no período ver ainda Abreu (1989); Camargo (1996); Cano (1998a); Castro (1980); Cohn (1976); e Furtado (1989a).

do que seria o documento “Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste” do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN, 1959). Nascia, então, o relatório que Castro (1980: 153), tendo em vista o cenário sócio-econômico do período, chamou de a “autêntica matriz do pensamento nacional sobre a problemática nordestina”. A elaboração do documento do GTDN marca a aplicação da teorização do subdesenvolvimento, por Furtado, à análise (diagnóstico e plano de ação) da questão regional brasileira. O cerne do trabalho é a identificação, aos moldes cepalinos, de um sistema centro-periferia intranacional capaz de reproduzir o subdesenvolvimento do país na fase de industrialização por substituição de importações centrada na região Sudeste. Cano (1998a: 21) sintetiza a importância do documento do GTDN (1959):

Do ponto de vista do diagnóstico da “Questão Regional”, o caso do NE era não apenas o mais dramático, mas o mais bem estudado. Não é demais lembrar que, do ponto de vista da formulação de um diagnóstico articulado e de uma visão integrada da “Política Regional”, o GTDN é um documento que, à época de sua concepção, constitui peça excepcional em relação aos demais documentos programáticos regionais.

O documento atribuído ao Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN, 1959) é, na realidade, de autoria de Celso Furtado, que preferiu na época não creditá-lo a sua bibliografia, no intuito de que o documento “continuasse a exercer sua função de desvelador da realidade nordestina” (Furtado, 1989a: 56) em situações de instabilidade político-institucional no Brasil. Nas palavras de Furtado (1997c: 378), em *A constatação do GTDN e as exigências da atualidade*:

Foi um trabalho que fiz sozinho, cerca de noventa páginas. Porém, preferi que ele fosse publicado sem o meu nome, e sim com o nome de GTDN, grupo do qual eu era interventor. Em 1964, quando fui cassado,

²⁵ Trata-se de uma reunião entre Furtado e o Presidente da República Juscelino Kubitschek ocorrida em janeiro de 1959 no Palácio do Rio Negro em Petrópolis. Detalhes acerca de tal encontro são narrados em Furtado (1989a: 41-45).

essa providência que tomei anos antes revelou-se útil, pois tudo o que levava meu nome teve circulação controlada. Assim, o que hoje se conhece como “Estudo do GTDN” foi, na verdade, totalmente escrito por mim.

A seguir, serão expostas, de modo sintético, as principais idéias presentes no documento *Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste* do GTDN (1959). A exposição do documento que se segue estará dividida em *diagnóstico* e *plano de ação*, procurando, com isso, facilitar a apreensão de seu conteúdo. Na seqüência, realizar-se-ão comentários gerais sobre a estrutura teórica do documento, bem como serão discutidas as principais críticas feitas a seu conteúdo. Ainda nesse tópico (2.1) do capítulo, discutir-se-ão os resultados diretos da elaboração do documento do GTDN (1959): a “Operação Nordeste” e a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), projetos elaborados e comandados por Furtado para a resolução da questão regional brasileira entre 1959 e 1964.

2.2.1.1 O diagnóstico do GTDN

O documento do GTDN (1959) parte da constatação de que o ritmo do crescimento da economia nordestina apresentava-se em média inferior ao da economia do Sudeste. Considera também que problemáticas econômicas regionais desse tipo são cumulativas e de difícil reversão, uma vez que tendem a aumentar com o tempo. Na visão do documento, às causas que respondem pela tendência histórica ao atraso da economia nordestina (escassez relativa de terras aráveis, inadequada precipitação pluviométrica, extrema concentração da renda na economia açucareira e predominância do setor de subsistência na pecuária da região do semi-árido) vieram acrescentar-se outras, *de caráter circunstancial*, decorrentes da política de industrialização seguida pelo Governo Federal nas décadas de 1940 e, sobretudo, de 1950. Essa política Federal seria caracterizada pelos maciços subsídios aos investimentos industriais (decorrentes da política de

controle das importações), favorecendo amplamente a região Sudeste (em especial São Paulo) e inibindo o desenvolvimento da região Nordeste.

Além dessas disparidades nos níveis de produção e de renda entre Nordeste e Sudeste, o documento ainda chama a atenção para a natureza das relações econômicas entre essas regiões. Tais relações seriam caracterizadas por um duplo fluxo de renda, atuando o setor privado como instrumento de transferência contra o Nordeste e o setor público (governo federal) a favor. Assim, mesmo que esses fluxos tenham se contrabalançado no tempo, o documento lembra que as transferências por parte do governo federal são maiores nos anos de secas, e acabam se diluindo em obras assistenciais. No sentido inverso, o setor privado transfere recursos que saem da região Nordeste em busca das melhores oportunidades de investimento oferecidas pelo Sudeste. Com isso, segundo o documento, ainda que o governo federal gaste no Nordeste uma quantidade de recursos muito maior ao que ali arrecada, seus gastos são simplesmente assistenciais, não fomentando o desenvolvimento econômico da região. Já os recursos que saem do Nordeste e vão para o Sudeste assumem o caráter de investimentos produtivos. Vale também lembrar que, segundo o documento, o caráter regressivo do sistema tributário federal, e mais ainda o do estadual e municipal, faz com que a carga tributária do Nordeste seja, dentro do conjunto da federação, maior do que seria de se esperar considerando-se o seu nível de renda. A constatação de tal fenômeno estaria baseada no fato de que, apesar da carga tributária ter se mantido estável na década de 1950 para o conjunto da Federação, a renda da região Sudeste crescerá com intensidade superior à da região Nordeste, no mesmo período.

Segundo o documento do GTDN (1959), há, entre o Nordeste e o Sudeste, uma relação típica entre 'Centros' produtores de bens industrializados e 'Periferias' produtoras de matérias-primas. Tal relação estaria baseada em uma deterioração dos termos de troca entre as regiões, indicando, em termos relativos a um ano-base, que o poder de compra de uma região seria cada vez menor em relação ao de outra, ao longo do tempo. Trata-se de um intercâmbio entre regiões de um

mesmo país que tende à criação de desigualdades, dada a natureza dos produtos envolvidos na relação e a postura diferenciada do Governo Federal para com a produção (e o desenvolvimento) de uma das regiões em questão. O documento enfatiza que no período compreendido entre 1948-1956, o saldo das exportações do Nordeste perde *poder de compra* ao adquirir no Sudeste aquilo que poderia ser importado de outros países. Tal fenômeno encontraria base nas políticas federais de proteção e estímulo à industrialização do Sudeste²⁶.

Outro ponto sobre o qual o documento do GTDN (1959) chama a atenção é referente à histórica problemática das secas. O documento afirma que a economia da região semi-árida (mais atingida pelas secas) do Nordeste pode ser caracterizada pela pecuária extensiva e pela cultura de alguma vegetação xerófila (algodão), atividades típicas dos fazendeiros da região, e também pela agricultura de subsistência, principal meio de vida da população trabalhadora. Em consequência, numa situação de seca, a classe mais afetada é a trabalhadora, uma vez que sua subsistência fica comprometida, e que a renda monetária (oriunda do trabalho nas fazendas) é muito baixa para sua sobrevivência. Assim, “o colapso de uma produção de alimentos, organizada como agricultura de subsistência, assume, necessariamente, dimensões de calamidade social” (GTDN, 1959: 296). Em outras palavras: ao concentrar seus efeitos na agricultura de subsistência, na qual está a maior parte da população trabalhadora, a seca ganha o caráter de catástrofe social.

O documento ainda lembra que as medidas de combate às secas têm se limitado ao assistencialismo (no curto prazo) e à construção de redes de açudes (no longo prazo). Tais medidas estariam contribuindo, indiretamente, para manter na região um excedente demográfico crescente, sem que houvesse, de fato, uma mudança significativa na feição da problemática²⁷.

²⁶ A respeito da participação do Nordeste na economia brasileira ver GTDN (1959: 297-313).

²⁷ A respeito da problemática das secas no Nordeste ver GTDN (1959: 313-327).

2.2.1.2 O plano de ação do GTDN

Realizado o diagnóstico da problemática do atraso da região Nordeste, os principais objetivos apresentados pelo documento estão estruturados, basicamente, em torno de quatro diretrizes²⁸: (a) intensificação dos investimentos no setor industrial do Nordeste, visando criar um “centro autônomo de expansão manufatureira”. Essa política de industrialização cumpriria os objetivos de dar emprego à massa populacional flutuante, de criar uma classe dirigente nova (tomada pelo espírito de desenvolvimento), e de fixar na região os capitais formados em outras atividades econômicas, que tendiam a transferir-se até então para outras regiões mais atrativas economicamente. Trata-se, na realidade, de fazer uma industrialização por ‘substituição regional de importações’ no Nordeste; (b) transformação na estrutura da economia agrícola da zona úmida (da Mata), visando o aumento da oferta de alimentos nos centros urbanos, nos quais a industrialização seria estimulada; (c) transformação da economia nas zonas semi-áridas, visando elevar sua produtividade e aumentar sua resistência às secas periódicas; e, por fim, (d) deslocamento da fronteira agrícola do Nordeste, no intuito de incorporar à economia da região as terras úmidas do Maranhão, para que recebam os excedentes populacionais gerados pela reorganização da economia da zona semi-árida.

2.2.1.3 Comentários gerais sobre o documento do GTDN

O documento do GTDN (1959) utiliza largamente o ideário da Cepal como método de análise, realizando uma espécie de reprodução das teses cepalinas em “moldura nordestina” (Oliveira, 1983: 15). A argumentação de Furtado se concentra na demonstração de que as relações econômicas entre Nordeste e Sudeste do Brasil são da mesma natureza das relações entre países especializados na exportação de produtos primários e países industrializados.

Trata-se da identificação de um sistema centro-periferia interno à nação brasileira, responsável pela manutenção das desigualdades regionais (sociais e econômicas) e, em última instância, pela reprodução do subdesenvolvimento nacional na fase de plena industrialização centrada na região Sudeste²⁹. Além de um sistema centro-periferia intranacional, Furtado identifica também uma *deterioração dos termos de troca* decorrente desse sistema, ao longo do tempo, entre as relações comerciais de Nordeste (produtor de bens primários) e Sudeste (produtor de bens industrializados). Dessa *deterioração* deriva o estado de atraso da região Nordeste no momento em que se manifesta um grande dinamismo econômico na região Sudeste (em especial São Paulo). O Nordeste do final da década de 1950, na visão de Furtado, possui os elementos básicos da configuração de uma economia periférica e subdesenvolvida: um mercado interno frágil, uma profunda dependência do setor externo para a geração de dinamismo na economia local, e uma parte considerável da população ligada ao setor de subsistência. Mais do que isso, naquele momento, o contraste entre os níveis de desenvolvimento de Sudeste e Nordeste constituía-se como ingrediente da receita que resultava na reprodução do subdesenvolvimento brasileiro. Na reflexão de Furtado, a ruptura com a condição de subdesenvolvimento do Nordeste aparece como premissa fundamental para a construção de um integrado sistema econômico no Brasil. O subdesenvolvimento do Nordeste configura-se então como a *sombra* do subdesenvolvimento brasileiro. Segundo o documento (GTDN, 1959: 293):

A disparidade de níveis de renda existente entre o Nordeste e o Centro-Sul do país constitui, sem lugar a dúvida, o mais grave problema a enfrentar na etapa presente do desenvolvimento nacional. Essa disparidade é maior que a observada entre as economias do Centro-Sul e a dos países industrializados da Europa Ocidental. O Nordeste

²⁸ A respeito das ações necessárias ao desenvolvimento do Nordeste ver GTDN (1959: 327-338).

²⁹ É importante lembrar que Furtado ressalta o fato de que "a discrepância de ritmos de crescimento entre o Nordeste e o Centro-Sul encontra suas causas profundas em fatores reais, seja a disponibilidade relativa de recursos naturais, tais como água e terra arável. Contudo, a agravamento do fenômeno, em anos recentes, deve-se ao fato de que a essas causas primeiras vieram adicionar-se outras, de natureza econômica, ligadas à própria política de desenvolvimento do país" (GTDN, 1959: 305).

brasileiro se singulariza no hemisfério ocidental como a mais extensa e populosa zona de nível de renda inferior a cem dólares por habitante.

Furtado aponta também para o fato de que o Nordeste estaria subsidiando os processos de acumulação e industrialização da região Sudeste. Esse fenômeno estaria vinculado à política federal de restrição às importações de determinados produtos, bem como ao protecionismo governamental ao desenvolvimento da indústria no Sudeste. Essa ação governamental combinada (restrição seletiva de importações e protecionismo ao parque industrial nascente) obrigaria a região Nordeste a adquirir bens produzidos industrializados no Sudeste, representando uma desvantagem para a primeira região, já que os preços dos bens produzidos no Sudeste eram, em média, superiores aos preços dos mesmos bens importados de outros países. Em última instância, as divisas estrangeiras que ingressavam no Nordeste mediante exportações, setor mais dinâmico da economia local, estariam sendo utilizadas para fomentar o desenvolvimento industrial da região Sudeste. Com isso, o Nordeste estaria perdendo um recurso econômico escasso e, ao mesmo tempo, estratégico ao desenvolvimento de sua economia, que era sua capacidade para importar. Oliveira (1983: 15) sintetiza a problemática da natureza da articulação comercial do Nordeste com o Sudeste e com o exterior exposta no documento do GTDN:

Há, explícita, uma deterioração dos termos de intercâmbio entre o nordeste e o Centro-Sul, através de uma operação triangular: o Nordeste exporta para o exterior, e também para o Centro-Sul, bens primários, enquanto importa deste as manufaturas. O Centro-Sul gasta, na importação de bens de capital e produtos intermediários para sua industrialização, as divisas que o Nordeste produz. Uma política *nacional* de comércio exterior penaliza o Nordeste: as políticas cambial e tarifária impedem-no de ter relações autônomas com os países para os quais exporta açúcar, sisal, algodão, couros e peles, óleos vegetais.

O pano de fundo do documento do GTDN (1959) é a idéia de que o acelerado crescimento econômico do Sudeste esteja obtendo impulso na manutenção do atraso do Nordeste. Convém ressaltar que, no ideário de Furtado, a constatação

de que o crescimento econômico de uma região, dentro de uma nação subdesenvolvida, possa implicar no atrofiamento de outras regiões é, em boa medida, derivada do conceito de 'pólo de crescimento'³⁰ e suas decorrências, desenvolvido originalmente por Perroux³¹. Segundo Perroux (1967: 194), a natureza da decisão de grupos locais ou estrangeiros acerca da localização e implementação de um "pólo de crescimento" em uma região de um país subdesenvolvido pode gerar "uma série de desequilíbrios econômicos e sociais" ao longo do território em questão, já que esse pólo

distribui salários e rendimentos monetários adicionais sem aumentar necessariamente a produção local de bens de consumo; transfere mão-de-obra e separa-a das suas unidades de origem, sem necessariamente lhe conferir um novo enquadramento social; concentra cumulativamente, em detrimento local e dentro de determinado ramo, o investimento, o tráfico, a inovação técnica e econômica, sem necessariamente alargar a vantagem a outros locais, onde o crescimento e o desenvolvimento podem ser, pelo contrário, retardados.

O 'pólo de crescimento' instalado na região Sudeste do Brasil estaria, na visão de Furtado no documento do GTDN (1959), gerando efeitos negativos ao

³⁰ O 'pólo de crescimento' de Perroux é formado por uma unidade econômica motriz ou por um conjunto dessas unidades. A unidade ou indústria motriz é aquela que tem a capacidade de, mediante o aumento do seu volume de produção, "aumentar o volume de produção (via compra de bens e serviços) de outra ou várias indústrias", conforme afirma Perroux (1967: 172). Nesse caso, a primeira indústria seria denominada de "motriz" e a segunda de "movida". Vale também lembrar a definição funcional para o "pólo de crescimento" de Perroux apresentada por Paelinck (1977: 163): "constitui um pólo de crescimento uma indústria que, pelos fluxos de produtos e rendas que pode gerar, condiciona a expansão e o crescimento de indústrias tecnicamente ligadas a ela (*polarização técnica*), determina a prosperidade do setor terciário, por meio das rendas que gera (*polarização das rendas*), e produz um aumento da renda regional, graças à concentração de novas atividades numa zona determinada, mediante a perspectiva de poder dispor de certos fatores de produção existentes nessa zona (*polarização psicológica e geográfica*)".

³¹ Furtado foi aluno de Perroux na Sorbonne no final da década de 1940. Segundo Furtado (1985: 34) em *A fantasia organizada*: "segui com interesse as aulas de economia industrial de François Perroux, certamente um dos espíritos mais originais de sua geração. As pesquisas que nessa época realizava conduziram-no à idéia de 'pólo de crescimento', de tanta repercussão alguns anos depois. Perroux procurava introduzir conteúdo econômico no espaço físico, passar da idéia de 'economia externa' à de 'espaço estruturado'. E hierarquizava as decisões econômicas, distinguindo aquelas que expressavam uma vontade de poder. As idéias de Perroux eram particularmente interessantes porque permitiam abarcar muito mais do que o estritamente econômico". Sob "influência de Perroux", Furtado (1995b: 100) começaria a tentar articular "a economia ao poder", conforme afirma em *O pensamento econômico latino-americano*.

desenvolvimento da região Nordeste, dado o quadro de uma nação subdesenvolvida. Para Furtado, a possibilidade de bloqueio da face negativa desses 'efeitos' estaria relacionada à vontade (ou consciência) governamental de estabelecer nexos de solidariedade entre as regiões do país. Furtado pretendia, por meio do GTDN (1959), a criação de um "pólo de crescimento" no Nordeste que compensasse o atraso dessa região em relação ao Sudeste. Segundo Perroux (1967: 194), o crescimento e o desenvolvimento de um "conjunto de territórios e de populações" só pode ser gerado por intermédio da "organização consciente do meio de propagação dos efeitos do pólo de desenvolvimento". A criação de órgãos governamentais representativos do interesse coletivo seria uma possibilidade para a transformação do crescimento de uma indústria (ou atividade) localizada em uma região em crescimento de uma nação (sobretudo as subdesenvolvidas), convertendo "desenvolvimentos anárquicos" em "desenvolvimento ordenado" (Perroux, 1967: 194). Conforme se discutirá mais adiante neste capítulo, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) surge, a partir das formulações do documento do GTDN (1959), com a finalidade de organizar e promover o desenvolvimento da região Nordeste³².

O foco da proposta de ação do GTDN (1959) era o estímulo ao processo de industrialização da Região Nordeste, caminho necessário à superação das disparidades regionais no Brasil. Em concordância com o ideário da Cepal, Furtado propõe, por meio do GTDN (1959), que a industrialização substitua o setor exportador (agropecuária) como centro dinâmico da economia nordestina. Tal ação seria capaz de dar ao mercado interno nordestino o papel de motor da

³² Cabe ainda lembrar que além da idéia de "pólo de crescimento" de Perroux, há também certa influência na teorização de Furtado da idéia de "interdependência circular no processo acumulativo" desenvolvida por Myrdal. Na visão de Myrdal (1960), o jogo das forças de mercado tende a aumentar e não a diminuir as desigualdades regionais em uma nação subdesenvolvida. O autor argumenta que o maior crescimento econômico de uma região pode gerar "efeitos regressivos" ao desenvolvimento das demais regiões do país. Nesse caso, o efeito "circular" acaba por determinar que quanto maior o enriquecimento de uma certa região maior será a possibilidade de empobrecimento de outra, no quadro de uma nação subdesenvolvida. Segundo MYRDAL (1960: 50): "um país no qual, ao contrário, os poucos impulsos que estão sendo desferidos não resultaram em aumento substancial e contínuo da demanda, renda, investimentos e produção,

economia local, realizando a passagem, na região, do 'desenvolvimento para fora' para o 'desenvolvimento para dentro'. Na realidade, o documento se concentra em mostrar que é pequena a possibilidade de dinamismo no mercado interno do Nordeste quando este se mantém vinculado ao setor exportador baseado na atividade agropecuária. Logo, no plano prático, o documento sugere um conjunto de medidas articuladas pelo Governo Federal para a promoção do crescimento econômico da região pela via da industrialização. Há destaque para a necessidade de revitalização das indústrias locais tradicionais, bem como para o estímulo ao surgimento de uma indústria de base no Nordeste³³.

Interessa ainda comentar que o documento do GTDN (1959) enfatiza o fato de que o *aumento da oferta de alimentos* "constitui pré-requisito para o êxito de qualquer política de industrialização" (GTDN, 1959: 335). O GTDN (1959) procurava demonstrar que a problemática da inadequada oferta de alimentos na região Nordeste constituía-se como um dos obstáculos à expansão da indústria local. Nesse sentido, a reorganização da estrutura agrária na Zona da Mata (dedicada à cultura da cana-de-açúcar) seria o mecanismo indicado para o efetivo aumento da oferta de produtos agrícolas para os centros urbanos e industrializados em expansão no Nordeste. Por meio desse mecanismo, ocorreria também a absorção de parte do excedente de mão-de-obra liberado pela reorganização da região das secas (semi-árido), uma vez que seria impossível reter toda a população liberada nas áreas industrializadas. Já o êxito dessa "ampla reorganização da agricultura da Zona da Mata" (GTDN, 1959: 336) estaria relacionado à capacidade de mobilização de recursos dos órgãos governamentais de financiamento. Em suma: a reorganização da estrutura agrária nordestina presente no plano de ação proposto pelo GTDN (1959) é peça-chave no processo de harmonização entre produção agropecuária, fluxo de mão-de-obra do semi-árido para as cidades e avanço da industrialização por substituição regional de importações.

torna-se subdesenvolvido. Mesmo nesse caso, porém, como nos vários países latino-americanos, há, não raro, localidades e regiões que se desenvolvem industrialmente".

O documento do GTDN (1959) produzido por Furtado representou um ponto de inflexão na natureza das ações do Governo Federal para com o Nordeste: o assistencialismo predominante no passado³⁴ é substituído pela idéia de desenvolvimento pela via da industrialização conduzida pelo Estado, tal como propõe cartilha da Cepal. De fato, é evidente a intenção do documento do GTDN (1959) de alterar a feição sócio-econômica que possuía a região Nordeste naquele momento. O princípio que norteia o diagnóstico e o plano de ação presentes no documento é a possibilidade de transformação do Nordeste de região-problema para área economicamente viável, capaz de auto-superar seus graves e históricos problemas sociais. *As possibilidades de desenvolvimento da região são tratadas, portanto, no quadro maior de tentativa de superação do subdesenvolvimento brasileiro: no GTDN de Furtado a ruptura com o sistema centro-periferia intranacional e o estímulo à complementaridade orgânica e à homogeneização entre as regiões constituem elemento-chave na realização do desenvolvimento nacional.*

Dado o caráter inovador do documento do GTDN (1959), ainda convém apresentar algumas das principais críticas feitas a seu conteúdo³⁵. De maneira bastante sintética, podemos agrupar as críticas em dois núcleos de observações relacionados ao diagnóstico e às propostas de ação do documento: (a) a inadequação da aplicação do sistema centro-periferia da Cepal à análise das relações entre Sudeste e Nordeste do Brasil; e (b) o aparente desconhecimento por parte do documento do avançado grau de integração em que já se encontrava a economia brasileira no final da década de 1950.

No primeiro núcleo (a), destaca-se a crítica de Cano (1998a) ao relatório do GTDN (1959). O autor parte do pressuposto de que a concepção 'Centro-periferia' da Cepal só é válida quando "aplicada ao relacionamento entre Estados-nações

³³ A respeito ver GTDN (1959: 331-334).

³⁴ Uma síntese das ações do Governo Federal no Nordeste até a década de 1950 pode ser encontrada nos seguintes autores: Silva Filho (1997: 440-441); e Guimarães Neto (1989).

³⁵ Destaque para as seguintes obras que contêm análises críticas sobre o documento do GTDN (1959): Barcelar *et al.* (1994); Cano (1998a); Cohn (1976); Jatobá (1979); Moreira (1979); Oliveira (1977); e Silva Filho (1997).

politicamente independentes, e não entre regiões de uma mesma nação, onde a diferenciação de fronteiras internas não pode ser formalizada por medidas discriminatórias de política cambial, tarifária e outras, salvo aquelas relacionadas às chamadas políticas de incentivos regionais” (Cano, 1998a: 18-19). Nesse sentido, para o autor, o trabalho se equivoca ao tentar transpor para os marcos da região Nordeste uma política cepalina de industrialização orientada para a substituição de importações no marco nacional, “tentando compensar, precariamente, através de incentivos fiscais, a inexistência de fronteiras políticas regionais lastreadas por dispositivos alfandegários ou fiscais protecionistas ao NE” (Cano, 1998a: 21).

Já no segundo núcleo (b), cabe destaque para as críticas de Moreira (1979) e novamente de Cano (1998a). A argumentação dos autores aponta para a possibilidade de que o nível de integração da economia brasileira no final da década de 1950 pudesse dificultar a implementação de uma estratégia de substituição regional de importações, tal como propõe o documento. A ausência de barreiras alfandegárias entre estados brasileiros, o desenvolvimento da malha rodoviária nacional, e a fluidez da concorrência intercapitalista presentes no Brasil daquele período reforçariam tal ponto de vista. Em última instância, esse posicionamento questiona a relativa autonomia que o documento sugere para a aplicação de políticas regionais de desenvolvimento, em especial no que diz respeito à orientação estatal do processo de industrialização³⁶. Cano ainda lembra que a economia política do GTDN (1959) poderia ter percebido, naquele momento, que, desde a década de 1930, a acumulação de capital, centrada em São Paulo, estava integrando o mercado nacional, condicionando-o a uma complementaridade inter-regional ajustada às necessidades dadas pela acumulação de capital no centro dominante. Com isso, conclui que o GTDN (1959) desconsidera o fato de que *não* havia uma “oportunidade histórica concreta”

³⁶ Segundo Moreira (1979: 55), o GTDN (1959) deixa clara a importância da presença do Governo como investidor em infra-estrutura e até mesmo como participante em indústrias de ponta (siderurgia, etc.), porém o papel central no processo de industrialização do Nordeste é deixado à iniciativa privada, “não obstante as proposições setoriais feitas pelo documento”.

(Cano, 1998a: 22) para a criação de um “centro autônomo de expansão manufatureira” no Nordeste. Moreira (1979: 56) resume o mote dessa crítica ao GTDN (1959):

(...) erra o GTDN ao orientar o processo de industrialização mais pela perspectiva “do que seria ‘bom’ para a região” e menos pelo enfoque das “necessidades de acumulação”, tendo em vista que a iniciativa privada se move neste último sentido.

2.2.1.4 A Operação Nordeste

O conteúdo do documento do GTDN (1959) necessitava de uma versão resumida e mais acessível à mídia e, logo, ao consumo público. Assim, em conferência para oficiais das Forças Armadas em junho de 1959, Furtado apresentou, em termos objetivos, as principais idéias defendidas no documento do GTDN (1959), configurando aquilo que viria a ser conhecido como *A Operação Nordeste*. Do ponto de vista técnico, *A Operação Nordeste* pode ser vista como uma espécie de versão sintética do documento original do GTDN (1959). Já do ponto de vista político, é possível observá-la como uma radicalização das teses defendidas no GTDN (1959): Furtado procurou demonstrar, de modo objetivo, o quanto se fazia urgente ao desenvolvimento nacional a elaboração de políticas governamentais específicas ao estímulo do desenvolvimento do Nordeste. Furtado intentava promover uma conscientização por parte da população brasileira e da classe política quanto à necessidade de resolução da problemática nordestina. Estava, na realidade, (re)descobrendo o Nordeste para os brasileiros, já que, para a execução de suas reformas, necessitaria de amplo apoio político e social. Em outras palavras: Furtado, em *A Operação Nordeste*, estava mostrando a maneira como uma *crise regional* se converte em *problema nacional*. Retomemos, agora, os principais pontos de *A Operação Nordeste*.

Furtado inicia sua argumentação afirmando que, por meio da observação das disparidades de níveis de desenvolvimento no conjunto da América Latina, pode-se compreender as inter-relações que formam o complexo sistema

econômico brasileiro. Furtado declara que houvera imaginado, até então, o sistema econômico brasileiro como um sistema único, no qual as partes e o todo compartilhariam de um mesmo interesse, de uma mesma “conveniência” (Furtado, 1959a: 10). Após o contato mais próximo e profundo com a natureza das desigualdades regionais no Brasil, Furtado passou a encarar tal problema como uma questão relacionada ao próprio destino da *nacionalidade* brasileira e de seu povo. Assim, em *A Operação Nordeste* ele dá, logo no início, o tom de sua preocupação: em um país de “desenvolvimento espontâneo, entregue ao acaso” (Furtado, 1959a: 10), as disparidades regionais, próprias do processo de desenvolvimento econômico, são o mais grave problema a ser enfrentado, “não só para nossa geração, mas seguramente para as duas gerações que nos seguirão” (Furtado, 1959a: 11).

Furtado destaca o fato de que à medida que a região Sudeste se industrializa a problemática da heterogeneidade regional se intensifica. Em outras palavras: conforme o mercado mais importante “no qual os outros começavam a se apoiar, se foi modificando internamente, com a industrialização, as relações de dependência se foram tornando patentes – transformaram-se progressivamente as antigas vinculações de economias de tipo primário, entre si, em relações de economias produtoras de matérias-primas com um centro industrial” (Furtado, 1959a: 13). Furtado continua, alinhavando seu argumento: “não podem coexistir, no mesmo país, um sistema industrial de base regional e um conjunto de economias primárias dependentes e subordinadas, por uma razão muito simples: as relações econômicas entre uma economia industrial e economias primárias tendem sempre a formas de exploração” (Furtado, 1959a: 13). No caso do Brasil, dada a diminuição da participação do Nordeste no produto interno bruto da nação (em 1939 de 30%, e em 1959 de 11%), segundo Furtado, as desigualdades econômicas regionais poderiam atingir um ponto de difícil reversibilidade, se institucionalizando. Tal problemática provocaria, na visão de Furtado (1959a: 13), “conflitos de natureza econômica e política capazes de retardar nosso desenvolvimento econômico e social”. Grosso modo, esta seria a “base ideológica

daquilo que, em termos jornalísticos, se definiu como ‘Operação Nordeste’” (Furtado, 1959a: 13-14).

Furtado ainda alerta para outro ponto importante em sua *A Operação Nordeste*, o que se refere ao perigo de rompimento da unidade nacional via desigualdades regionais. Ele considera que à medida que o processo de industrialização avança, o grande excedente de mão-de-obra (característico das nações subdesenvolvidas) vai sendo absorvido, ao passo que impede o aumento dos salários em compatibilidade ao aumento da produtividade industrial. Porém, conforme avança o grau de organização da classe trabalhadora, sabe-se que esta assume ‘posição política’ mais forte, passando a lutar por salários mais elevados. Essa situação, a da organização dos trabalhadores, poderia impedir que o fluxo desorganizado de mão-de-obra (sobretudo via migração) atrapalhe o aumento natural dos salários. Na opinião de Furtado, conforme há o avanço desse processo no Brasil, país de grande dimensão geográfica, “a formação de grupos regionais antagônicos poderá ameaçar a maior conquista de nosso passado: a unidade nacional” (Furtado, 1959a: 16).

Por fim, cabe destacar a crença de Furtado no poder de “condicionar todo um processo histórico, modificando elementos estratégicos e alterando tendências de setores fundamentais” (Furtado, 1959a: 16), presente em todo o documento *A Operação Nordeste*. Para transformar seu diagnóstico e plano de ação “em autêntica política de desenvolvimento” (Furtado, 1959a: 17), Furtado optou por uma ‘reforma administrativa’, que dotasse o Estado brasileiro de capacidade para preservar a ‘integridade do nosso território’. Constatando que o Estado não estava aparelhado de maneira adequada sequer para solucionar problemas econômicos correntes, Furtado prega a criação de um novo órgão, a Sudene, de “natureza renovadora com o duplo objetivo de dar ao Governo um instrumento que o capacite a formular uma política de desenvolvimento para o nordeste e, ao mesmo tempo, o habilite a modificar a estrutura administrativa em função dos novos objetivos” (Furtado, 1959a: 18). A idéia de Furtado era a de centralizar o poder nas mãos de um único órgão, dotando o Estado Federal de capacidade para a

condução das políticas de desenvolvimento para o Nordeste. A possibilidade de existência de multiplicidade de políticas para o desenvolvimento da região - grande entrave ao desenvolvimento da mesma - seria eliminada através desse novo organismo. Essa 'reforma administrativa' implicaria também no uso do planejamento (integrado) e no estabelecimento de diretrizes comuns entre as várias frentes de ação do Governo Federal na região. Em suma: *A Operação Nordeste* chama a atenção da sociedade nacional e do poder público para a necessidade de criação de uma instituição que seja capaz de enquadrar o atraso do Nordeste na problemática do desenvolvimento nacional, ao passo que aponta quais as ações específicas e necessárias à superação da situação de extrema pobreza predominante na região. Oliveira (1997: 18-19) faz acertado balanço da contribuição de Furtado no período:

Ele constrói primeiro a demonstração de que o Nordeste contribuía para o desenvolvimento nacional; em seguida desloca o centro nevrálgico da questão para o uso da terra e para a própria industrialização do Nordeste. Consegue mobilizar, assim, todo um amplo arco de forças contra o latifúndio e a favor da industrialização, numa operação de estratégia política de altíssima temperatura e elevada capacidade simbólica num país que agora tinha a industrialização como seu fetiche.

2.2.1.5 A criação da Sudene e os planos diretores da década de 1960

A execução das propostas para o desenvolvimento do Nordeste, contidas no GTDN (1959) e reforçadas por meio de *A Operação Nordeste*, estava vinculada à reformulação da estrutura administrativa do Governo Federal nessa região. Para tal, foi criada a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), dotada de poderes para a "programação do desenvolvimento regional, inclusive na supervisão, coordenação e controle da elaboração e execução de projetos sob a responsabilidade de outros organismos federais, cuja atuação no Nordeste relacione-se com o seu desenvolvimento" (Goodman e Albuquerque, 1974: 163). Essa centralização administrativa teria como objetivo disciplinar o uso de recursos

financeiros destinados ao desenvolvimento do Nordeste, dando à Sudene o papel de coordenadora das ações governamentais na região. Furtado, responsável pela criação dessa instituição, foi também seu primeiro superintendente (1960-1962; e 1963-1964), além de responsável pela execução de suas metas por meio da elaboração de planos diretores de desenvolvimento regional³⁷. Vejamos, brevemente, quais os principais aspectos desses planos diretores da Sudene no início da década de 1960, cujo suporte teórico, em maior ou menor grau, está nas diretrizes programáticas presentes originalmente no documento do GTDN (1959)³⁸.

O I Plano Diretor da Sudene (1961/1963), segundo Goodman e Albuquerque (1974), diverge da orientação do GTDN (1959) em dois aspectos significativos: o plano dá muita importância aos investimentos em infra-estrutura e pouca atenção aos programas de agricultura. O GTDN (1959), como crítica ao assistencialismo, repudiava a passividade dos investimentos públicos em infra-estrutura no Nordeste que prevaleciam no passado (ao longo do século XX). No entanto, no I Plano Diretor, a formação de capital social básico foi apresentada como um pré-requisito ao crescimento econômico, dando ênfase aos investimentos em rodovias e energia elétrica. Essa modificação do I Plano em relação às orientações gerais do documento do GTDN (1959) se deve, segundo Goodman e Albuquerque (1974: 167), à “necessidade de se seguir cursos de ação de menor resistência, assegurando a posição da Sudene como instituição responsável pela coordenação dos investimentos federais na região”, e também pela existência “de um ponderável conjunto de projetos e de estudos de viabilidade para obras de infra-estrutura, ao lado de órgãos com habilidades para executá-los, o que não ocorria em outros setores”. Furtado (1989a: 85), em sua autobiografia, reconhece que “a escassez de técnicos” retardou a execução de algumas importantes atividades iniciais da Sudene. Com isso, os projetos rodoviários, de produção de energia

³⁷ A respeito do período em que Furtado esteve no comando da Sudene ver Furtado (1989a) e Mallorquín (1998).

elétrica e de infra-estrutura social (água e esgotos) representavam cerca de 73% do gasto total proposto pelo I Plano Diretor para o período³⁸.

O ponto mais relevante tratado no I Plano Diretor é, sem dúvida, o referente aos incentivos à industrialização. O artigo 34, em particular, concedia às empresas inteiramente nacionais, de todo o país, deduções do imposto de renda para fins de aplicação em projetos industriais, aprovados pela Sudene, para a região. Desde que as empresas utilizassem recursos próprios, o benefício poderia chegar a 50% do montante de dedução do imposto. Tal artigo tinha como principal finalidade atrair para o Nordeste capital privado nacional que promovesse a industrialização da região. Ainda no campo dos incentivos à indústria, o I Plano propunha a “formação de pessoal, estudos técnicos para a recuperação dos manufaturados têxteis, a elaboração de vários projetos industriais (sobretudo uma usina siderúrgica), a reorganização do artesanato e a coordenação da política de incentivos fiscais e financeiros aos novos investimentos” (Goodman e Albuquerque, 1974: 170).

O II Plano Diretor (1963/1965), conforme afirmam Goodman e Albuquerque (1974), seguiu as diretrizes estabelecidas no plano anterior. Novas áreas foram contempladas nesse plano, como educação e treinamento de mão-de-obra, habitação, instalações portuárias e pesca, eletrificação rural, etc. Porém, pontos como a colonização do Maranhão e o ataque direto aos problemas agrícolas regionais (modificação da estrutura agrária e, em consequência, das relações sócio-econômicas decorrentes) foram, como no I Plano, adiados. Os recursos acabaram direcionados, em grande parte, para o aumento da infra-estrutura física e social.

No campo da promoção da industrialização, o II Plano introduziu algumas inovações institucionais. O mecanismo de incentivos fiscais contido no I Plano foi alterado, estendendo às empresas de capital estrangeiro registradas no Brasil o

³⁸ A breve análise dos Planos Diretores da Sudene à época de Furtado será feita com base nas sínteses e críticas feitas pelos seguintes autores: Albuquerque e Cavalcanti (1976); Castro (1980); Furtado (1989a); Goodman e Albuquerque (1974); Mallorquín (1998); e Moreira (1979).

³⁹ A respeito ver Goodman e Albuquerque (1974).

benefício das deduções do imposto de renda para fins de investimento. A extensão desses benefícios também passou a contemplar projetos agropecuários. Tal mecanismo, estabelecido no artigo 18, ficou conhecido como '34/18', em referência ao artigo presente no I Plano. No entanto, deve-se destacar o fato de que a partir de 1963 a possibilidade de aumento da atratividade do Nordeste para o capital privado, em razão do mecanismo '34/18', foi inibida, por meio da extensão do mesmo para a Amazônia e, mais tarde para projetos de turismo, pesca e atividades de florestamento e reflorestamento.

Ainda que necessários, os investimentos propostos no I e II Planos Diretores da Sudene se sobrepuseram a grande parte do conteúdo inovador e reformista do GTDN (1959). Do grupo de ações proposto pelo GTDN (1959) - estímulo à industrialização, transformação da economia de subsistência do semi-árido, colonização e migração da população, e transformação do meio agrícola – apenas o avanço da industrialização na região se materializou, em razão dos incentivos fiscais criados pela Sudene. Goodman e Albuquerque (1974) citam, como exemplo, a proposta de colonização do Maranhão, que o I Plano abordou de forma secundária, realizando transferências de população em quantidades muito inferiores às desejadas pelo GTDN (1959). A efetiva promoção da reforma agrária na região Nordeste, peça-chave na estratégia de desenvolvimento proposta pelo GTDN (1959), foi tratada de maneira secundária à época do I e II Planos Diretores da Sudene. Para Moreira (1979), essas dificuldades enfrentadas pela Sudene, para pôr em prática o reformismo do GTDN (1959), estavam diretamente relacionadas a dois fatores: o primeiro se refere ao fato de que o “projeto sofreu pressões por parte dos setores mais tradicionais, que o viam com certa reserva, já que necessariamente determinaria uma perda do poder relativo destes mesmos grupos tradicionais (sobretudo o agrário)”; e o segundo está relacionado ao fato de que o início da atuação da Sudene “coincidiu com os primeiros sintomas da crise nacional, com acentuada baixa das inversões e, no campo popular, com o avanço e radicalização das massas em todo país” (Moreira, 1979: 61). Em suma: o ambiente político, social e econômico no Brasil era pouco favorável à aplicação de

medidas reformistas para o desenvolvimento do Nordeste, em especial àquelas relacionadas à possibilidade de mudança na estrutura agrária da região⁴⁰. Mallorquín (1998: 215) dá a tônica da problemática enfrentada por Furtado e a equipe da Sudene:

Tanto el “primero” como el “segundo” plan para el “Nordeste”, los cuales son fruto de la época en que Furtado está al frente de la SUDENE, fueron deliberadamente obstaculizados por un Congreso dominado por fuerzas políticas tradicionales con fuertes lazos latifundistas.

Importa lembrar que em março de 1964 houve o golpe militar no Brasil, evento que marca a efetiva ascensão ao poder de forças políticas conservadoras, antidemocráticas e anti-reformistas locais. Além das modificações no campo político-institucional da nação, o novo momento dá início a um processo de crescente diminuição do poder institucional da Sudene, que, já naquele momento, passou a ser subordinada ao Ministério Extraordinário para a Coordenação dos Organismos Regionais (que se transformou em Ministério do Interior em 1967), deixando de responder diretamente à Presidência da República. Logo, não há dúvida de que a Sudene perdeu, nessa alteração do quadro político-institucional brasileiro, parte substancial de sua capacidade deliberativa, preceito essencial para o êxito operacional da instituição⁴¹. Nesse quadro, a execução do conteúdo *reformista* do GTDN (1959) tornou-se ainda mais improvável. Em suma: o golpe

⁴⁰ Nesse momento, preocupado com a radicalização das massas camponesas do Nordeste e a possibilidade de surgimento de um processo revolucionário local, Furtado (1964: 180), em *Dialética do Desenvolvimento*, afirma: “À convergência dos dois fatores indicados – irracionalidade social do desenvolvimento agrícola e politização de parte crescente da massa camponesa – deve-se atribuir a formação de um potencial revolucionário no processo nordestino, nos anos recentes. A evolução desse potencial dependerá das condições históricas que prevaleçam, não somente no Nordeste, mas no conjunto do país”. Furtado (1964: 142) ainda interpreta que, nesse período, entre a “saída reformista, de menor custo social, e a revolucionária, de conseqüências imprevisíveis, existe entretanto a mesma probabilidade de exclusão mútua que entre a lucidez das classes dirigentes para captar os autênticos interesses sociais e seu entranhado apego aos privilégios de que desfrutam”.

⁴¹ A respeito das alterações nas funções da Sudene após o golpe militar de 1964 ver os seguintes autores: Albuquerque e Cavalcanti (1976); Barcelar *et al.* (1994); Castro (1980); Cohn (1976); Goodman e Albuquerque (1974); Mallorquín (1998); e Moreira (1979).

militar de 1964 eliminou o caráter reformista da Sudene, adequando-a às necessidades do processo de “modernização conservadora” que se implantaria no país nos anos seguintes. Castro (1980), em *Sete ensaios sobre a economia brasileira*, ao realizar um confronto entre o conteúdo inicial das propostas reformistas do GTDN (1959) e o que realmente fora realizado ao longo dos anos 60 pela Sudene, é enfático:

(...) é fácil constatar que as transformações estruturais que consubstanciavam a estratégia proposta pelo GTDN adotada pela Sudene não foram, em absoluto, efetivadas. Podemos comprová-lo, de forma imediata, colocando em tela de juízo a desejada transformação da base agrária, sabidamente o foco central das preocupações do GTDN (Castro, 1980: 156).

2.2.2 Celso Furtado e a *dependência cultural* como entrave ao desenvolvimento do Nordeste.

A partir do início da década de 1980 a temática do subdesenvolvimento do Nordeste reaparece na obra de Furtado⁴². Nessa nova fase, observa-se que Furtado reafirma algumas das principais idéias apresentadas ainda à época do documento do GTDN (1959), ao passo que ganha força em sua reflexão a idéia de que na raiz da problemática nordestina existe um novo componente, o *tipo* de industrialização que emerge na região entre 1960 e 1980⁴³. Em última instância, Furtado tentará mostrar como a problemática da manutenção do subdesenvolvimento do Nordeste emerge como expressão da *dependência* desta região para com outra região também dependente, o Sudeste do Brasil, dando maior gravidade à problemática do subdesenvolvimento da primeira.

⁴² Entre 1964 e o início da década de 1980, há ausência, na obra de Furtado, de análises quanto à problemática do subdesenvolvimento do Nordeste. Segundo Mallorquín (1998: 219): “Después de casi dos décadas, de las cuales una fue de exilio forzoso debido a la dictadura militar y la otra por predilección propia y responsabilidades adquiridas trabajando en una Universidad de la Ciudad Luz, en Francia, Furtado volverá a pensar e intentar actuar sobre el “Nordeste”.

⁴³ Convém lembrar que o processo de *modernização* que caracteriza as economias dependentes já foi discutido no tópico 2.1 deste capítulo.

Furtado dá maior destaque à temática do subdesenvolvimento do Nordeste nas seguintes obras do período: *O Brasil pós-“milagre”*, de 1981; *A nova dependência*, de 1982; e *Cultura e desenvolvimento em época de crise*, de 1984. Nessas obras, quatro elementos-chave compõem a análise da problemática nordestina apresentada por Furtado: (a) a reafirmação da necessidade de realização da reforma agrária no Nordeste, como meio de dotar a região de uma estrutura agrária capaz de viabilizar seu desenvolvimento; (b) a afirmação da necessidade de definição e promoção de um tipo de industrialização que seja capaz de gerar desenvolvimento à região, ou seja, que seja capaz de priorizar a melhoria da condição de vida da maior parte da população local; (c) a crença na necessidade de aumento da participação das universidades e instituições de pesquisa locais na elaboração de um modelo de desenvolvimento que responda às potencialidades e necessidades da região, numa tentativa de estímulo ao desenvolvimento e à utilização da capacidade criativa de sua população; e (d) a reafirmação da legitimidade da Sudene como instituição indutora e coordenadora do processo de desenvolvimento do Nordeste. O elo que une esses elementos-chave, na interpretação de Furtado, é a possibilidade de transformação do capitalismo no Brasil, a partir da adequação das estruturas produtivas às realidades sócio-econômicas regionais e às necessidades da formação do mercado interno nacional. Trata-se, portanto, da possibilidade de **reconstrução do pacto federativo brasileiro**, como premissa à superação do subdesenvolvimento nacional. Retomaremos a seguir o raciocínio construído por Furtado, nesse novo período, para o tratamento da problemática do subdesenvolvimento do Nordeste.

Em *A Nova dependência*, para a construção de sua análise da problemática nordestina, Furtado (1982: 138-139) parte da constatação de que o ritmo de crescimento econômico apresentado pelo Nordeste se aproxima da média nacional entre 1960 e 1980. Considera também que há grande similaridade entre as taxas de crescimento da renda per capita apresentadas pelo Nordeste e pelo total do país no mesmo período. Assim, em contraste ao que se observava no final

da década de 1950, época em que foi elaborado o relatório do GTDN (1959), o Nordeste houvera alcançado, entre 1960 e 1980, um ritmo de crescimento econômico similar ao do restante do país. Por outro lado, o autor lembra que do ponto de vista dos indicadores sociais, a região Nordeste continuara acumulando um atraso considerável em relação ao Sudeste do país no período em questão. Furtado (1982: 139) dá a dimensão da problemática social do Nordeste no início da década de 1980:

Os indicadores sociais permitem formar-se uma idéia mais clara da situação relativa da região e de seu quadro humano. Cerca de 34 por cento das residências urbanas do Nordeste têm acesso ao serviço de luz elétrica, o que corresponde à metade da média nacional. O quadro da população rural é bem mais precário, pois apenas 6 por cento da população nordestina tem acesso a esse benefício, o que corresponde a um terço da média nacional. As residências urbanas nordestinas com acesso a água encanada representam 39 por cento do total, enquanto no conjunto do país essa porcentagem sobe a 62. No que respeita às residências rurais apenas 2 por cento das nordestinas se beneficiam de água encanada, o que corresponde a um sétimo da média nacional. Quiçá o indicador que melhor sintetize a situação social seja a expectativa de vida: um nordestino urbano de baixo nível de renda tem uma expectativa em 12 anos inferior a um habitante urbano do nível social correspondente no Centro-Sul do país e 22 anos inferior ao habitante dessa região de classe média alta.

Assim, não obstante a elevação do nível médio de crescimento da renda no Nordeste no período entre 1960 e 1980, Furtado constata que há permanência do subdesenvolvimento e do atraso desta região em relação ao Sudeste do país, denunciado por meio de seus indicadores sociais⁴⁴. Diante desse quadro, Furtado (1982: 139) alerta: “a questão central é, portanto, menos de pobreza do que de mal-desenvolvimento, de agravação de tendências estruturais anti-sociais que se apresentam no conjunto do país”. No cerne da problemática residem a manutenção da secular estrutura agrária nordestina e a feição que assume na

⁴⁴ Nas palavras de Furtado (1982: 139): “Esse quadro social não encontra justificativa no nível médio de renda da região, o qual já supera hoje os 800 dólares. No Terceiro Mundo o Nordeste se situaria entre os países de renda média, mas de tal forma é concentrada essa renda que o quadro social que se configura na região aproxima-a dos países do chamado Quarto Mundo”.

região o processo de industrialização no período posterior a 1960. Analisemos então a maneira como tais elementos compõem a problemática nordestina no período.

Em *Cultura e desenvolvimento em época de crise*, Furtado (1984a: 69) afirma que desde a época do documento do GTDN (1959) “a fragilidade da economia nordestina estava em seu setor agrário”. Segundo Furtado (1984a), naquele período (final da década de 1950) já existia a consciência de que na região Centro-Sul do país a quantidade de terra cultivada por habitante “era quase o dobro da que se observava no Nordeste” (Furtado, 1984a: 69). Sabia-se também que historicamente na região Nordeste “os melhores solos não produziam para dar de comer à população regional, dedicados que eram à produção de excedentes de exportação” (Furtado, 1984a: 69). E conhecia-se ainda o fato de que a organização sócio-econômica da região semi-árida “fazia incidir sobre a população mais pobre o mais duro impacto das secas periódicas” (Furtado, 1984a: 69). Diante desse quadro-problema, Furtado lembra que o documento do GTDN (1959) apontara para a necessidade de reorganização de todo o setor agrícola nordestino, no intuito de adequá-lo ao aumento da oferta de alimentos para a região e à geração de renda e emprego para a população local.

Na nova fase, Furtado procura enfatizar que, no Nordeste, a estrutura agrária é o principal fator responsável pela concentração de renda no conjunto da economia da região. Segundo o autor, esse fenômeno não decorre somente do fato de que no setor agrícola nordestino a renda seja mais concentrada do que no conjunto da atividade produtiva, e sim do fato de que não há no setor agrícola da região a possibilidade de melhoria da condição de vida da população trabalhadora, fenômeno responsável pelos freqüentes deslocamentos populacionais do meio rural para as zonas urbanas. Como resultado desses movimentos migratórios, observa-se então a formação de uma crescente e excessiva oferta de mão-de-obra não especializada nas grandes cidades do Nordeste, expandindo a miséria e

o desemprego entre a população local⁴⁵. A possibilidade de aumento da oferta de alimentos para o consumo geral nos centros urbanos da região também permanece prejudicada em razão desse inadequado sistema de organização do setor agrícola nordestino. No foco da problemática está, portanto, a rigidez da estrutura agrária do Nordeste, constituída, em grande parte, por seculares latifúndios dedicados à monocultura para exportação. Nas palavras de Furtado (1981: 129), em *O Brasil pós-“milagre”*:

A produção de gêneros alimentícios destinados à massa da população faz-se no Nordeste principalmente em pequenas parcelas de exploração individual, dentro dos latifúndios ou em terras marginais. Se se pretende reconstruir a sociedade de forma a liberar a capacidade de iniciativa do trabalhador, é pelo desmantelamento dessa estrutura que se deve começar. A atual estrutura agrária do nordeste é um meio de dominação social sem ser um instrumento de progresso econômico. Portanto, economia e sociedade devem ser transformadas conjuntamente. Daí a necessidade de considerar o homem do campo como ator político ativo, e não apenas como força de trabalho.

Logo, no novo período, o estímulo à *reforma agrária* aparece na interpretação de Furtado como mecanismo prévio e eficaz à aceleração do processo de desenvolvimento do Nordeste. Furtado (1984a: 71) considera que “o verdadeiro objetivo da reforma agrária é liberar os agricultores para que eles se transformem em atores dinâmicos no plano econômico”. O autor constrói sua argumentação na crença de que, por um lado, os latifúndios “engendram a passividade, razão pela qual subutilizam o potencial produtivo do mundo rural” e, por outro, a grande empresa agrícola moderna “pressupõe um alto nível de

⁴⁵ Como consequência desse processo de expulsão de trabalhadores do meio rural para as grandes cidades, Furtado (1984a: 72) afirma que no final da década de 1970 “mais de 90 por cento da crescente população urbana nordestina sofria de carência alimentar”. A situação se apresenta ainda mais grave quando se considera que esse quadro “existia antes da grande seca que se iniciou em 1979 e se mantinha sem maiores alterações após vinte anos de um forte crescimento econômico, que dificilmente será igualado em futuro previsível” (Furtado, 1984a: 72). Furtado (1984a: 72) faz então o alerta: “Não tenho dúvidas de que essa engrenagem voltará a produzir os mesmos resultados no futuro se, retomado o crescimento, não formos capazes de dotar a região de uma estrutura agrária capaz de assegurar uma melhora efetiva nas condições de vida da população rural, ou seja, orientada para produção de alimentos de consumo geral”.

capitalização e só apresenta óbvias vantagens no plano operacional em setores circunscritos da atividade agrícola” (Furtado, 1984a: 71). Nesse quadro, a possibilidade de dinamização da oferta de alimentos para o consumo em geral decorreria da reorganização da estrutura agrária nordestina, que passaria a assentar-se na produção dos pequenos e médios agricultores. A geração de emprego e renda também seria positivamente alterada, impedindo o crescimento excessivo da oferta de mão-de-obra nas grandes cidades.

Vale notar que, na interpretação de Furtado, a efetiva alteração da estrutura agrária somente se efetivaria por meio de modificações no sistema de produção, e também por meio da reorganização nos sistemas de comercialização e financiamento dessa produção. Furtado estimula a formação de sistemas de cooperativas produtivas de pequenos e médios produtores para a reestruturação do meio agrário, bem como defende o acesso direto desses produtores ao crédito oficial. Assim, a idéia seria dotar os agricultores, por meio de sua organização em cooperativas, de maior “poder de mercado” (Furtado, 1984a: 72). Em suma: o principal objetivo de uma reforma agrária no Nordeste seria criar na região “uma estrutura agrária que favoreça a elevação da renda real da massa dos agricultores e estimule estes a investir e a absorver avanços técnicos” (Furtado, 1984a: 73).

Convém ressaltar o fato de que na visão de Furtado (1984a: 74), a adequação da estrutura agrária às reais necessidades da região é condição necessária ao desenvolvimento, “mas o impulso dinâmico deste terá que vir da complexificação do sistema produtivo em seu conjunto, e isto, numa região vasta como o Nordeste, somente se torna possível mediante industrialização”. Para Furtado (1984a: 74), a indústria é o setor produtivo em que cresce mais rapidamente a produtividade, “portanto é ela que lidera a elevação dos salários e produz o excedente que alimenta a acumulação e gera novos empregos, ainda que estes se situem em outros setores produtivos”. Logo, para Furtado, a questão central consiste em definir um tipo de industrialização que consiga gerar o efetivo desenvolvimento da região Nordeste.

Furtado (1982) explica que a industrialização nordestina entre 1960 e 1980 - seguindo a orientação das políticas de incentivo da Sudene - configurou-se como uma extensão do sistema industrial presente no Sudeste do país⁴⁶. Nesse caso, segundo o autor, a aplicação da idéia de *pólo de crescimento* pela Sudene gerou um resultado bastante distinto daquele “que está implícito na concepção original de François Perroux” (Furtado, 1982: 139). Seguindo a linha de raciocínio elaborada por Perroux, Furtado considera que um pólo de crescimento deveria configurar-se como um núcleo indutor do crescimento, capaz de formar uma espessa e diversificada malha de atividades econômicas locais⁴⁷. No caso do Nordeste, Furtado considera que os *pólos* já nascem vinculados ao Centro-Sul, “tanto pelos insumos que absorvem como pela demanda que pretendem satisfazer” (Furtado, 1982: 140). Esse quadro impossibilita que a indústria local consiga estruturar e dinamizar a economia da região, importante função realizada pela ‘empresa motriz’ originalmente concebida por Perroux.

Observa-se, no caso nordestino, que entre 1960 e 1980 o vínculo das empresas com a região se limitou “aos fluxos de salários e impostos estaduais a que dão origem” (Furtado, 1982: 140). Na realidade, a indústria que emerge no Nordeste entre as décadas de 1960 e 1980 integra um sistema mais amplo, cuja dinâmica lhe transcende o próprio espaço. Em outras palavras: a industrialização nordestina se constitui como mera extensão do sistema industrial moldado na região Sudeste, o que justifica seus escassos vínculos com a população e o mercado do Nordeste. Dado o alto nível de capitalização das atividades produtivas, a capacidade de geração de empregos por parte desse modelo de industrialização se apresenta relativamente baixa para as necessidades da região. Com isso, o resultado mais positivo da industrialização na região se circunscreveu

⁴⁶ Cabe ainda lembrar que, segundo Oliveira (1977), das cem maiores empresas instaladas no Brasil nesse período – estatais, nacionais, privadas nacionais, e multinacionais – vinte e quatro tinham criado filiais no Nordeste. A respeito do processo de industrialização no Nordeste no período entre 1960 e 1980 ver Furtado (1982; e 1984a), Guimarães Neto (1989), Moreira (1979), e Oliveira (1977).

⁴⁷ Convém lembrar que o conceito de ‘Pólo de crescimento’ de François Perroux já foi apresentado e discutido no item 2.1.3 deste capítulo.

“à ampliação da capacidade arrecadadora do Estado, reproduzindo-se o modelo das clássicas atividades mineiras de exportação” (Furtado, 1982: 140). Em suma: na interpretação de Furtado, ainda que as políticas da Sudene de incentivo à indústria tenham impulsionado significativos avanços no crescimento da renda do Nordeste, o escasso vínculo das empresas ali instaladas com mercado local não é capaz produzir efetivas alterações no cenário de pobreza e subdesenvolvimento predominante na região no início da década de 1980.

Furtado identifica que a manutenção do subdesenvolvimento do Nordeste está diretamente relacionada à posição periférica que esta região ocupa em meio à grande periferia formada pelo Estado nacional brasileiro. O modo como é conduzida a industrialização do Nordeste é, portanto, reflexo dessa posição ocupada pela região no país: da mesma maneira como o Sudeste orienta sua industrialização sob influência do mercado consumidor e dos padrões tecnológicos presentes nos países centrais, o Nordeste tem como referência as necessidades da demanda e dos setores produtivos existentes no Sudeste do Brasil. A predominância dessa lógica de *dependência* na orientação da industrialização do Nordeste conduz o processo para: (a) a baixa capacidade de geração de empregos na região, em razão de sua inadequada incorporação de progresso tecnológico e de sua escassa ligação com as demais atividades produtivas e econômicas locais; e (b) a satisfação da demanda constituída pelas elites modernizadas nacionais, presentes em menor dimensão no Nordeste e em maior dimensão no Sudeste do país.

Na medida em que as indústrias do Nordeste se configuraram como extensão do parque industrial presente no Centro-Sul do país, “a estrutura de oferta nesta última região passou a condicionar a demanda no mercado nordestino” (Furtado, 1984a: 76). O Nordeste estaria, portanto, absorvendo valores culturais criados fora da própria região, que se traduzem na reprodução mimética de padrões de produção, comportamento e consumo surgidos em outro contexto econômico e cultural, sem a necessária correspondência nas bases materiais e necessidades da região. Trata-se do quadro de *dependência cultural*

da região Nordeste para com o Sudeste do país, região igualmente dependente (em relação ao centro capitalista mundial)⁴⁸. Esse cenário se traduz em maior concentração da renda internamente à população do Nordeste, bem como impulsiona a expansão da pobreza e da desigualdade social na região. Em suma: a existência desse quadro de dependência cultural condena o Nordeste a refletir, de maneira ampliada, as deformações existentes na sociedade do Sudeste do Brasil, ou seja, transforma essa região em *sombra do subdesenvolvimento brasileiro*⁴⁹. Furtado explica a natureza da *dependência* nordestina (1984a: 64):

No Nordeste esse problema se apresenta agravado pelo fato de que a dependência se dá mediatizada por outra região também dependente (o Centro-Sul do país), contra a qual não se podem utilizar as medidas compensatórias correntes, tais como o controle dos fluxos comerciais e financeiros. Não será por outra razão que o crescimento econômico vem apresentando nessa região projeções sociais mais negativas do que no Centro-Sul, como se o seu subdesenvolvimento fosse de uma ordem mais elevada.

Na visão de Furtado, para que o processo de industrialização não seja apenas o motor do crescimento de uma localidade “mas também instrumento de homogeneização social” é necessário que ele se vincule amplamente ao mercado regional (Furtado, 1984a: 76). Furtado alerta para a necessidade de que as atividades industriais no Nordeste reflitam as condições sócio-econômicas predominantes na região: a possibilidade de desenvolvimento do Nordeste está, em sua interpretação, na tentativa de criação de um sistema industrial que seja

⁴⁸ A industrialização na região Sudeste avança, no mesmo período, no intuito de atender crescentemente à demanda constituída pelas elites modernizadas da própria região, o que implica na adoção de padrões tecnológicos e produtivos inadequados às necessidades de geração de renda e emprego locais. Convém lembrar que o impacto da modernização dos hábitos de consumo das elites do Sudeste do país na condução do processo de industrialização da região e seu relacionamento com a manutenção do subdesenvolvimento brasileiro já foi discutido no item 2.1 deste capítulo. A respeito desse processo ver Furtado (1968; 1974; 1980; e 1992c).

⁴⁹ Nas palavras de Barcelar (2000: 81): “(...) Quer dizer, o que se fez no Brasil foi a modernização conservadora, e na região mais problemática do país o Brasil se apresentava com enorme nitidez. Ou seja, o país tinha conseguido dar saltos, modernizar-se, o nordeste tinha conseguido se agarrar na dinâmica nacional, industrializar-se, mas a miséria continuava intacta. A “cara” do Brasil estava

capaz de gerar seu próprio crescimento, valendo-se de impulsos criados pela demanda interna da região. Assim, *no campo das políticas de desenvolvimento regional*, Furtado recomenda que se estabeleça um regime de reserva de mercado, ou melhor, que se pratique *protecionismo*, orientado pelo âmbito federal, para as empresas que operam no Nordeste utilizando-se de padrões tecnológicos compatíveis com as necessidades locais de geração de renda e emprego. Na interpretação de Furtado, as medidas protecionistas evitariam, num primeiro momento, a exposição das atividades produtivas estruturadas na região à concorrência em escala nacional e internacional. Em contrapartida, Furtado considera que as empresas com opções tecnológicas de pouca correlação com as necessidades da região não deveriam beneficiar-se de estímulos governamentais. Em suma: o sistema de subsídios e de reserva de mercado, proposto por Furtado, deve favorecer essencialmente o mercado local e, em última instância, as necessidades de homogeneização sócio-econômica da região.

Furtado argumenta que, *do ponto de vista nacional*, a política industrial a ser adotada deveria considerar a dimensão continental e as especificidades regionais do Brasil. Para o autor, no início da década de 1980, o processo de industrialização no Brasil estaria conhecendo uma fase de desconcentração espacial no intuito de “economizar gastos em transportes e também descongestionar os grandes centros industriais do Centro-Sul, onde são notórias as deseconomias criadas pelo excesso de aglomeração” (Furtado, 1984a: 77). No quadro desse movimento do processo de industrialização no Brasil, Furtado considera que o governo federal deveria implementar uma política industrial que incorpore as efetivas necessidades do Nordeste, bem como dê maior autonomia decisória à região. Trata-se, em outras palavras, de desatrelar, por meio de ação governamental, industrialização no Nordeste e dependência cultural, numa tentativa de amenizar a pobreza e o atraso econômico da região. A plena realização de políticas industriais orientadas ao desenvolvimento regional está, na

refletida com muito mais força no Nordeste do que em outros lugares do país pela natureza do processo então em curso”.

interpretação de Furtado, no quadro maior de uma adaptação do marco federativo às realidades diversas que compõem o Brasil: no caso do Nordeste, o processo de industrialização deveria estar subordinado à preservação da identidade cultural da região e às necessidades materiais do conjunto de sua população.

No campo prático, Furtado recomenda que se restitua à Sudene as prerrogativas originais “de órgão que assessora tanto o presidente da República como o Congresso Nacional e que participa do sistema de decisões do poder Executivo no mais alto nível” (Furtado, 1984a: 78). Essa revitalização da Sudene seria necessária para evitar que os estados nordestinos permaneçam como “pequenos satélites numa Federação que se rege cada vez mais em função de interesses econômicos que lhe escapam” (Furtado, 1984a: 78). *Nesse sentido, a Sudene representaria a possibilidade de concretização de um **centro regional de decisão**, apto a converter os processos de incorporação do progresso técnico e de industrialização da região em aumento progressivo e democrático da riqueza e do bem-estar no conjunto da população local.* Em última instância, na visão de Furtado, o aumento do poder político-institucional da Sudene na esfera federal a legitimaria como instituição capaz de compatibilizar - nos campos social, político e econômico - *desenvolvimento do Nordeste e desenvolvimento do Brasil, no quadro maior da tentativa de reconstrução do pacto federativo brasileiro e de ruptura com o subdesenvolvimento presente na nação*⁵⁰.

Por fim, cabe ainda comentar que, para Furtado (1981; 1984a), a superação da pobreza e do subdesenvolvimento do Nordeste passa necessariamente por

⁵⁰ Em entrevista, Furtado (2003b: 34) define que papéis deveria cumprir a Sudene na atualidade: “Primeiramente, ela teria de voltar a ser o que era originalmente, e não essa caricatura em que se transformou. A Sudene era um órgão que permitia uma articulação melhor, de outro estilo, entre a administração federal e as estaduais. Por exemplo, o superintendente da Sudene tinha nível de ministro. Em segundo lugar, as decisões do conselho deliberativo eram de uma transparência total, não havia mistério lá. Dele participavam os nove governadores dos Estados do Nordeste. Esse órgão coletivo exercia o poder através dos governadores, que tomavam decisões conjuntamente com o governo federal, representado pelo superintendente. Tomavam uma decisão e o governo federal tinha de aceitar porque senão ficava em conflito com a Sudene e, portanto, havia a necessidade de uma cooperação fina, delicada, mas muito eficaz dos estados com o governo federal, na qual se evitavam conflitos de jurisdições. Os Estados pequenos do Nordeste não têm expressão política, não pesam no Congresso Nacional, vivem barganhando pequenas coisas. E a

maior difusão, no âmbito local, do conhecimento das especificidades sócio-econômicas e políticas da região, o que outorga importante papel às universidades e institutos de pesquisa ali localizados. Furtado enquadra as universidades do Nordeste como importantes elementos no processo de ruptura com o subdesenvolvimento da região: em sua interpretação, as universidades nordestinas não deveriam constituir-se como “simples prolongações das do Sul do País e do estrangeiro” (Furtado, 1984a: 60), e sim como centros capazes de identificar e solucionar os verdadeiros problemas da região, “de cuja solução depende a melhoria das condições de vida da massa da população” (Furtado, 1984a: 61). A reflexão de Furtado atrela a atuação das universidades locais - pela via da maior incorporação e disseminação dos valores culturais próprios à região - às estratégias de superação da situação de dependência do Nordeste⁵¹. Em outras palavras: Furtado alerta para o fato de que cabe às universidades nordestinas importante função criativa e decisória nas possibilidades de encaminhamento do desenvolvimento da região, ou melhor, na diminuição do “hiato que existe tradicionalmente entre a atividade intelectual e a problemática regional” (Furtado, 1984a: 59). Nas palavras de Furtado (1984a: 60-61):

A superação da situação de dependência em que se encontra o Nordeste, vale dizer, o desenvolvimento em benefício da população que habita na região, não será alcançada senão a partir de um conhecimento aprofundado da realidade regional, o que requer autonomia de reflexão e consciência crítica que dificilmente se obtêm em uma sociedade não dotada de verdadeiras universidades. A

Sudene representou no Nordeste a criação de um poder capaz de competir com o dos grandes Estados, como Minas Gerais ou São Paulo”.

⁵¹ Furtado (1984a: 60) é claro quanto ao papel das universidades no desenvolvimento das sociedades: “Este é o ponto fundamental. A Universidade é uma comunidade intelectual inserida na sociedade e com ela interagindo. Por um lado, é um foco de onde irradiam novos conhecimentos, operando como um fermento transformador que abre novos horizontes à ação. Por outro, é um difusor de conhecimentos que incorporam um discurso racionalizador da ordem estabelecida. Desempenha a primeira função quando é um autêntico centro criativo e se confina à segunda quando é simples instrumento de reprodução dos valores que cimentam a ordem social existente. É somente no primeiro caso que a comunidade universitária desempenha papel de relevo na definição do horizonte de possibilidades que se abre a uma sociedade. Com efeito, o dinamismo das sociedades modernas e sua capacidade autotransformadora não se explicaria sem a existência desse elemento catalisador da criatividade e canalizador de seus frutos que são as comunidades universitárias”.

ninguém escapa que os atores privilegiados desse processo social, que é o desenvolvimento, se situam fora das universidades e estão diretamente inseridos na vida política. Mas a ação desses agentes, em seu escopo como em sua eficácia, reflete o nível da consciência crítica alcançado na sociedade. O processo de invenção de novas formas sociais não se faz nas universidades, mas os seus ingredientes mais nobres são fabricados nessas instituições.

2.3 Observações Finais

A teorização do subdesenvolvimento de Furtado incorpora a idéia - de origem cepalina - da existência de um sistema centro-periferia na órbita capitalista, porém desvenda que a manutenção da condição periférica está atrelada à *lógica adaptativa e modernizante* que orienta a incorporação de progresso técnico no avançar do processo de industrialização na região. No foco da problemática está a irracionalidade do processo de modernização dos padrões de consumo das elites periféricas: o mimetismo cultural que orienta o comportamento de pequenas e modernizadas parcelas das populações periféricas reproduz as bases materiais em que se assenta o subdesenvolvimento. Ainda que o processo de industrialização possa gerar eventuais saltos no crescimento econômico das nações periféricas, as deformidades sócio-econômicas que caracterizam essas nações sobrevivem e se intensificam à medida que o ritmo e a direção dessa industrialização orientam-se crescentemente para a satisfação de camadas restritas das populações locais. *Portanto, a chave para a compreensão do subdesenvolvimento está, na interpretação de Furtado, na análise da dependência cultural que determina o modo socialmente excludente como é incorporado o progresso tecnológico na periferia ao longo do tempo.* O esforço de Furtado é, portanto, um alerta para a necessidade de que o processo de incorporação do progresso tecnológico e industrialização na periferia se converta em instrumento para a construção de um sistema econômico nacional e para a homogeneização estrutural (regional, social e produtiva) no espaço geográfico da nação. *A condição necessária para a realização desse processo - na perspectiva*

analítica do autor - é, essencialmente, o controle e o fortalecimento dos centros internos de decisão, numa tentativa de submeter o funcionamento do sistema econômico às reais necessidades do conjunto da sociedade nacional.

Quanto à aplicação da teorização do subdesenvolvimento à análise da problemática regional brasileira, em especial no tratamento da pobreza predominante na região Nordeste, observamos dois períodos distintos na obra de Furtado: uma primeira fase que engloba seus trabalhos entre 1958 e 1964, e uma segunda fase, na qual suas principais reflexões concentram-se no início da década de 1980. Na primeira fase, notamos que Furtado utiliza-se largamente do ideário cepalino para construir - por meio do relatório do GTDN (1959) - sua *concepção de centro-periferia intranacional*, ou seja, para desvendar a relação de dependência entre Nordeste e Sudeste do país que justificaria a manutenção do atraso da primeira região na fase de plena industrialização nacional. Nesse sentido, sua reflexão representa um esforço no intuito de enquadrar a crise regional como elemento constitutivo da problemática do subdesenvolvimento nacional, bem como aponta para a necessidade de ações articuladas entre os âmbitos regional e federal para a superação dessa crise. Daí a elaboração da Sudene no final da década de 1950, como materialização da possibilidade de intervenção estatal para a mudança da realidade nordestina. Conforme elucida Oliveira (2001: 35), Furtado pensava numa "espécie de federação regionalizada" com a criação desse organismo regional. Ainda assim, observamos que a instabilidade do quadro político-institucional brasileiro no início da década de 1960 pouco viabilizou a execução de medidas reformistas por parte da Sudene, bloqueando uma ação efetiva - por meio de seus planos diretores - para a redução das desigualdades sócio-econômicas presentes no Nordeste.

No início da década de 1980, Furtado retoma a temática do subdesenvolvimento do Nordeste em sua obra. Nesse momento, o autor argumenta que a manutenção da pobreza do Nordeste está relacionada ao "mau desenvolvimento" (Furtado, 1984a: 12) que a região conheceu no período 1960 - 1980. Em outras palavras: ainda que o Nordeste tenha alcançado um ritmo de

crescimento econômico próximo ao da região Sudeste do Brasil entre 1960 e 1980, *a desarticulação entre o tipo de industrialização que emerge na região e as necessidades do mercado e da sociedade locais explica a manutenção do subdesenvolvimento ali presente*. Furtado então demonstra que a **dependência cultural** do Nordeste em relação ao Sudeste do Brasil configura-se como principal entrave à superação de sua condição de periferia da periferia. Em última instância, na perspectiva analítica do autor, o subdesenvolvimento do Nordeste constitui-se como **sombra** do subdesenvolvimento brasileiro, *ao passo que desvenda a inconsistência do pacto federativo em que se assenta a possibilidade de desenvolvimento da nação e suas partes*.

Nesse quadro, a possibilidade de alteração da realidade nordestina, na interpretação de Furtado, passa obrigatoriamente por: (a) *reconstrução do pacto federativo brasileiro*, como condição essencial à superação da heterogeneidade regional no país; e (b) *maior utilização da capacidade criativa da população nordestina na resolução dos problemas locais*, que tem como premissa a reorganização e a democratização da terra e da educação na região. A reflexão de Furtado revela a importância da autodeterminação dos desígnios da sociedade nordestina no processo de tentativa de superação da extrema pobreza historicamente presente na região. **A revitalização da Sudene - como concretização de um centro regional de decisão - e a recuperação do planejamento, nos âmbitos regional e nacional, aparecem então como pré-condição (e meios) à concretização do desenvolvimento do Nordeste, e se enquadram num esforço maior – que caracteriza a reflexão de Furtado – de articular desenvolvimento regional e construção nacional.**

No próximo capítulo, discutiremos a maneira como Furtado interpreta, *na perspectiva histórica da formação econômica do Brasil*, a consolidação do papel periférico do Nordeste dentro da periferia formada pelo país. *Contrariando visões cosmopolitas dos problemas econômicos*, mostraremos como a perspectiva analítica de Furtado *historiciza* o exercício de teorização em desenvolvimento econômico (regional e nacional).

CAPÍTULO 3

NORDESTE E FORMAÇÃO ECONÔMICA DO BRASIL EM CELSO FURTADO

“O subdesenvolvimento, como o deus Jano, tanto olha para a frente como para trás, não tem orientação definida. É um impasse histórico que espontaneamente não pode levar senão a alguma forma de catástrofe social”.

Celso Furtado

INTRODUÇÃO

Pensar uma problemática econômica ultrapassa, na visão de Furtado, a execução de um diagnóstico para a mesma, bem como o apontamento do receituário mais indicado. A possibilidade de ação está associada ao *quanto* se conhece do problema em termos históricos e específicos: para além da análise conjuntural, o esforço de Furtado consiste em desvendar as raízes estruturais das problemáticas sócio-econômicas presentes em regiões subdesenvolvidas¹. Nesse sentido, sua perspectiva analítica se configura como uma reafirmação do “falso sentido de universalidade” (Prebisch, 1949: 54) da teoria econômica de orientação liberal². Trata-se do *enfoque estruturalista* de análise das problemáticas próprias

¹ Quanto à gênese de suas idéias, Furtado (1973b: 33), no artigo Auto-retrato intelectual, afirma: “as influências intelectuais que sobre mim se exerceram estão presentes desde a época ginásial”. O autor destaca as seguintes influências: (a) o *pensamento positivista*, que lhe revelara a ligação entre conhecimento científico e progresso; (b) *Karl Marx*, introduzido por meio da leitura de Max Beer, que lhe permitiu entender que a “busca por um sentido para a história era uma atividade intelectual perfeitamente válida”; e (c) a *sociologia americana*, introduzida por meio da leitura de Gilberto Freyre, que lhe apresentara “um instrumental novo de trabalho” (Furtado, 1973b: 34). Sobre o interesse de Furtado pela história e pela temporalidade do processo de desenvolvimento econômico ver a análise de Iglésias (1971) e de Oliveira (1983).

² Em *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*, por exemplo, Furtado (1961) propõe que a formação histórica dos países subdesenvolvidos havia ocorrido de modo distinto àquela observada nas nações desenvolvidas, alertando, por conseguinte, para o fato de que a explicação para seus problemas específicos não deveria ser procurada nos cânones da teoria neoclássica vigente no período. O subdesenvolvimento deveria ser visto e analisado, para o autor, como um processo histórico autônomo, originado por meio da desigual expansão do capitalismo europeu no século XVIII, e não mais como uma simples etapa de um modelo econômico de pouca correlação com a realidade dos países periféricos.

às nações periféricas. Bielschowsky (1998: 14-15) explica o mote dessa abordagem:

En otras disciplinas de las ciencias sociales, como la lingüística y la antropología, donde se origina el 'estructuralismo', éste correspondió típicamente a un instrumental metodológico sincrónico o ahistórico. En cambio, en el análisis económico cepalino el estructuralismo es esencialmente un enfoque orientado por la búsqueda de relaciones diacrónicas, históricas y comparativas, que se presta más al método 'inductivo' que a una 'heurística positiva'. De ahí provienen los fundamentos esenciales para la construcción teórica del análisis histórico comparativo de la CEPAL: las estructuras subdesarrolladas de la periferia latinoamericana condicionan - más que determinan - comportamientos específicos, de trayectorias desconocidas *a priori*. Por tal motivo, merecen y exigen estudios y análisis en los que la teoría económica con el sello de la universalidad sólo puede emplearse con reservas, para poder incorporar esas especificidades históricas y regionales.

A finalidade última da abordagem estruturalista é a de, por um lado, realizar uma contraposição às doutrinas econômicas liberais e generalizantes, sustentadas pelas teorias originadas nos grandes centros, e, por outro, propor políticas econômicas de feição desenvolvimentista para a superação das heterogeneidades estruturais (sociais, produtivas, regionais) e a solidificação do mercado interno em nações periféricas. Furtado (1989b: 11) é claro, em “Entre inconformismo e reformismo”, quanto ao valor desse método à interpretação das realidades subdesenvolvidas:

O nosso estruturalismo, surgido nos anos 50, empenhou-se em destacar a importância dos parâmetros não econômicos introduzidos nos modelos macroeconômicos. Como o comportamento das variáveis econômicas depende em grande medida desses parâmetros, que se definem e evoluem num contexto histórico, não é possível isolar o estudo dos fenômenos econômicos de seu quadro histórico. Essa observação é particularmente pertinente com respeito a sistemas econômicos heterogêneos, social e tecnologicamente, como é o caso das economias subdesenvolvidas.

Importa ressaltar que a abordagem estruturalista é utilizada por Furtado à análise da problemática do subdesenvolvimento do Nordeste, no quadro maior da tentativa de interpretação da problemática da formação econômica do Brasil³. É por meio da “gênese do problema do Nordeste” que Furtado (1959a:19-20), em *A operação Nordeste*, procura responder algumas das indagações formuladas por aqueles que desejam conhecer “mais a fundo o problema” da região: “qual a razão de ser desse problema? Por que essa região ficou atrás, em relação ao Centro-sul do Brasil? De que forma é possível acelerar o ritmo de crescimento da economia nordestina?”. Na visão de Furtado, o subdesenvolvimento do Nordeste deve ser entendido por meio da análise do processo de formação, auge e declínio de sua economia, ao longo do período que vai do início da exploração agrícola portuguesa na região (século XVI) até o avançar do processo de industrialização focado no Sudeste do país (no século XX). Já no contexto da transnacionalização do capitalismo, sua reflexão aponta para o risco de agravamento da heterogeneidade regional no Brasil, e, em decorrência, para a ameaça de ruptura da unidade nacional. Assim, na contramão de visões generalizantes dos problemas econômicos, o esforço analítico do autor consiste em desvendar as origens históricas da problemática do Nordeste, caminho adequado para a análise de seu subdesenvolvimento, ou melhor, para a compreensão *de seu papel como periferia de um país periférico*.

* * *

O capítulo será dividido em dois itens: no primeiro, para o entendimento da gênese da problemática do Nordeste, apresentaremos a visão de Furtado quanto à formação econômica da região, em meio ao contexto mais amplo do processo de formação da economia brasileira. Já no segundo tópico, mostraremos a visão

³ Furtado (1985: 67-68), em *A fantasia organizada*, afirma: “(...) Interessava-me captar o desenrolar dos acontecimentos no tempo, o encadeamento dos fatores que perpetuavam o atraso clamoroso da economia brasileira. O atraso era um fenômeno global, estava em tudo, não requeria prova. O que interessava era desvendar o seu encadeamento na história”.

de Furtado acerca das possíveis conseqüências - sobretudo no âmbito do desenvolvimento regional - de uma adesão subordinada do Brasil aos ditames do novo marco histórico. Por fim, como observações finais, sintetizaremos as principais idéias discutidas ao longo do capítulo.

3.1 O Nordeste na formação econômica do Brasil

Em *Formação econômica do Brasil*, Furtado (1959b) apresenta a idéia de que a ocupação territorial da América não se justifica como um deslocamento de população causado por pressões demográficas na Europa, e sim como um evento da expansão comercial deste continente. Para os portugueses, esse movimento representou, nas primeiras décadas, algo de caráter “secundário” (Furtado, 1959b: 06). O contrário para os espanhóis: a descoberta de ouro em seus domínios tornou-se a “razão de ser da América” (Furtado, 1959b: 06). Com isso, a ocupação econômica do território brasileiro pelos portugueses ocorrera apenas em razão de pressões políticas, já que os franceses desejavam criar uma colônia de povoamento na costa setentrional brasileira. A suspeita da existência de ouro no interior das terras brasileiras, que justifica o interesse francês, deu fôlego para Portugal realizar “um esforço relativamente grande para conservar as terras americanas” (Furtado, 1959b: 7).

Considerando-se que os recursos de Portugal eram bastante limitados para a defesa das terras brasileiras, segundo Furtado, coubera aos portugueses a tarefa de encontrar uma forma de imediata utilização econômica dessa área que não fosse a extração de metais preciosos. A decisão política de Portugal apontara para o início da exploração agrícola de seus novos domínios, “acontecimento de enorme importância na história americana” (Furtado, 1959b: 8), uma vez que essa área passou a estar integrada na economia reprodutiva da Europa. A escolha pela exploração agrícola, segundo Furtado (1959b: 8), deveria parecer “uma empresa completamente inviável” naquele momento, tendo em vista que nenhum produto agrícola “era objeto de comércio em grande escala dentro da Europa”. Segundo o

autor, os fretes pagos para esse comércio eram muito elevados devido a insegurança em relação aos transportes em longas distâncias. Os enormes custos de uma empresa agrícola na América também eram pressupostos. No entanto, o êxito da empresa portuguesa foi suficiente para manter a defesa e o controle das terras brasileiras⁴.

A viabilidade do negócio agrícola português em terras brasileiras ocorreu por meio de alguns fatores. O primeiro deles é o fato de que os portugueses já produziam nas ilhas do Atlântico, há algum tempo, especiarias de grande aceitação no mercado europeu, em particular o açúcar. Do ponto de vista técnico, essa experiência prévia portuguesa representou alguma segurança para o novo empreendimento na América, pois a construção e a utilização de equipamentos para engenhos de açúcar já eram amplamente dominadas. Pelo lado comercial, Portugal mantinha bom relacionamento, sobretudo a partir da metade do século XVI, com os flamengos (em particular com os holandeses), o que facilitaria a distribuição do açúcar por todo o continente europeu⁵.

Outro ponto que contribuiu para a viabilidade da empresa agrícola portuguesa fora a utilização da mão-de-obra escrava de origem africana. Dada a escassez de oferta de mão-de-obra em Portugal devido ao florescimento da empresa das Índias Orientais e o caráter antieconômico de uma migração europeia em escala avançada para a América, Portugal, já dotado de conhecimento acerca do mercado africano de escravos, começou ampla transferência de mão-de-obra africana para a colônia⁶. Logo, os escravos se tornaram peças fundamentais do negócio, sendo contabilizados pela empresa “à maneira dos bens de produção, com provisões para manutenção e amortização” (Furtado, 1989a: 15), conforme explica Furtado em *A fantasia desfeita*. Mais que isso: o uso de mão-de-obra escrava representou, desde o início, “uma condição de sobrevivência para o colono europeu na nova terra” (Furtado, 1959b: 41).

⁴ Sobre o êxito da empresa agrícola portuguesa na América ver Furtado (1959b: 9-12).

⁵ A respeito ver Prado Jr. (1953) e Furtado (1959b).

⁶ Portugal já havia realizado nessa época, segundo Furtado (1959b: 12), “operações de guerra para captura de negros pagãos”.

Portanto, a viabilidade do novo negócio agrícola português, nos âmbitos da técnica de produção, da criação de mercado e do financiamento e do ajuste e utilização da mão-de-obra, estava alcançada, segundo Furtado (1959b: 12), “no tempo oportuno, independentemente da existência de um plano geral preestabelecido”. Não só a viabilidade, mas o êxito da empresa também esteve ligado a esse conjunto de circunstâncias favoráveis, constituindo a “razão de ser da continuidade da presença dos portugueses em uma grande extensão das terras americanas” (Furtado, 1959b: 12).

Na tentativa de manutenção do domínio de amplas extensões de terras americanas por Portugal, via exploração agrícola, é que nasce, segundo Furtado, a sociedade nordestina. Essa formação social surgiu como parte integrante “de uma operação transcontinental de grande envergadura, com o objetivo de criar um fluxo de exportação para um mercado situado a milhares de quilômetros” (Furtado, 1989a: 15). Em sua gênese, a sociedade nordestina foi marcada pela lógica dos fatores econômicos: a população local foi dizimada ou domesticada para servidão, e, dada sua insuficiência, criou-se “a baixo preço um fluxo migratório de origem africana” (Furtado, 1989a: 15). Nesse ambiente, dado o caráter antieconômico de uma reprodução local, a unidade familiar não tinha “significação para os que organizam o negócio, impondo-se a permanência do fluxo migratório, o que contribui para manter a heterogeneidade étnica e cultural dessa população” (Furtado, 1989a: 16). Assim, a economia do açúcar, implantada nas terras úmidas (Zona da Mata) do litoral nordestino, também “permitiu o povoamento do *Hinterland* nordestino, cuja pecuária forneceu ao litoral uma fonte de proteínas e um instrumento de trabalho – o boi” (Furtado, 1959a: 20). Estava surgindo, no Nordeste brasileiro, o “mais antigo núcleo de povoamento do Brasil” (Furtado, 1973b: 30).

O funcionamento da economia açucareira instalada no litoral do Nordeste, se analisado em seu conjunto, apontaria para uma relação de profunda dependência para com o exterior. Furtado explica que os fatores de produção da atividade açucareira pertenciam ao empresário (dono do engenho), bem como a

renda monetária oriunda do processo produtivo se concentrava nas mãos do mesmo. Essa renda era formada pela “totalidade dos pagamentos a fatores de produção mais os gastos de reposição do equipamento e dos escravos importados” (Furtado, 1959b: 50), e expressa no valor de exportações. Se a renda monetária era determinada pelas exportações, o gasto monetário expressava-se quase totalmente como importações. Assim, o fluxo de renda na colônia (região produtora de açúcar), estabelecido entre a unidade produtiva e o exterior, pode ser resumido a simples “operações contábeis, reais ou virtuais” (Furtado, 1959b: 50), dado que os fatores de produção pertencem a um mesmo empresário. Logo, a economia açucareira dependia, quase que exclusivamente, da procura externa: caso diminuísse essa demanda, entrava em processo uma decadência marcada pela redução do setor monetário.

Furtado explica que o empresário, num cenário de contração da demanda pelo açúcar, não podia enfrentar os gastos de reposição de sua força de trabalho e de seus equipamentos importados. No entanto, é importante ressaltar que, em uma situação de diminuição da demanda (ou dos preços), a redução da capacidade produtiva ocorreria de modo bastante lento, já que a unidade exportadora estava capacitada para preservar sua estrutura. Em outras palavras: mesmo numa eventual crise ou exacerbação da concorrência no mercado internacional do açúcar do século XVII havia grande possibilidade de preservação da unidade produtora do açúcar (engenho) e da estrutura agrária preexistente para essa produção. É o que ocorreu no Nordeste brasileiro: sua economia açucareira resistiu mais de três séculos às depressões, procurando recuperar-se sempre que possível por meio de condições favoráveis no mercado externo, sem alterações estruturais significativas. O imobilismo da estrutura sócio-econômica produtora de açúcar - assentado em grandes extensões de terra - permitiu, portanto, que a sociedade nordestina nascesse marcada por profundas desigualdades entre seus membros: de um lado os senhores de engenho e, de outro, a crescente população escrava, utilizada de acordo com as oscilações do mercado internacional para o produto.

Convém ressaltar que o sistema econômico formado na faixa litorânea nordestina do Brasil foi capaz de justificar a existência de outras atividades econômicas espalhadas pela região. A alta rentabilidade do negócio açucareiro, e o grau de especialização requerido para seu êxito, não incentivavam os empresários a desviarem seus fatores de produção para outras atividades secundárias, conforme explica Furtado (1959b: 54-60). Assim, o consumo interno era basicamente suprido através de importações, sobretudo de artigos de luxo. Nesse cenário, segundo Furtado, o único bem de consumo de relativa importância suprido internamente era a carne. E justamente no setor de maior dinamismo - o açucareiro - que esse artigo, de produção interna, pôde encontrar espaço para sua expansão. Com isso, a criação de gado no Nordeste baseou-se na utilização de terras de forma extensiva (formação de latifúndios), sendo que o regime das águas e as distâncias dos mercados “exigiam periódicos deslocamentos de população animal” (Furtado, 1959b: 57). Do lado da oferta praticamente não havia limitações para o desenvolvimento da pecuária, já que a “condição fundamental de sua existência e expansão era a disponibilidade de terras” (Furtado, 1959b: 58). As eventuais limitações à expansão da pecuária ocorriam no lado da demanda: dado o caráter dependente desta atividade em relação ao sistema açucareiro, “em princípio era a expansão desta que comandava o desenvolvimento daquela” (Furtado, 1959b: 59). Essas características deram para a atividade pecuária um importante papel na penetração e na ocupação do interior do território nordestino: “o gado, ao encontrar a floresta amazônica, do lado do Maranhão, parou; e se deteve ao encontrar as regiões mais áridas da depressão são-franciscana. Formou-se, assim, esse grande bolsão que é o Nordeste” (Furtado, 1959a: 21).

Como foi visto, o surgimento da economia agrícola e exportadora, que caracterizou o Nordeste no século XVI, ocorreu na faixa litorânea com as plantações de cana-de-açúcar. Observou-se também o surgimento, a partir do litoral, de uma periferia fornecedora de animais para corte e transporte. Furtado considera que as formas que assumem os “dois sistemas da economia nordestina – o açucareiro e o criatório – no lento processo de decadência que se inicia na

segunda metade do século XVII, constituem elementos fundamentais na formação do que no século XX viria a ser a economia brasileira” (Furtado, 1959b: 61). É no comportamento, ao longo do tempo, dessas duas atividades que está parte da origem da problemática nordestina contemporânea. Vejamos então como ocorre esse movimento.

Furtado explica que tanto nas etapas de expansão como nas de contração, a atividade açucareira e a pecuária mantinham suas formas originais. O crescimento de caráter extensivo (incorporação de terras e mão-de-obra), sem alterações estruturais que repercutissem nos custos de produção e na produtividade, e o reduzido significado dos custos monetários (pequena proporção de folha de salários e de compra de serviços de outras unidades produtivas) tornavam a economia nordestina “resistente aos efeitos a curto prazo de uma baixa de preços” (Furtado, 1959b: 61). Essa resistência está associada ao fato de que, num cenário de queda dos preços, não havia possibilidade de uso alternativo para os fatores de produção envolvidos na economia nordestina. É no longo prazo que se encontram diferenças substanciais entre as atividades pecuária e açucareira.

Ao contrário da atividade açucareira, a pecuária não dependia de gastos monetários no processo de reprodução do capital e de aumento da capacidade produtiva. Na pecuária, o capital se repunha automaticamente “sem exigir gastos monetários de significação” (Furtado, 1959b: 61). As condições de trabalho e alimentação nessa atividade permitiam um forte crescimento vegetativo de sua própria força de trabalho, caracterizando em sua feição a existência de um setor voltado para subsistência. Já na atividade açucareira, havia a dependência da importação de mão-de-obra e equipamentos para a ampliação da capacidade produtiva. Assim, se a economia exportadora crescia, a demanda pelos produtos periféricos (pecuária) se expandia; se o setor exportador entrasse em declínio, a periferia “podia continuar sua expansão vegetativa, porquanto o essencial de sua produção era autoconsumido e a disponibilidade de terras, considerável” (Furtado, 1989a: 16).

Em razão de fatores externos, a economia açucareira, a partir do final do século XVII, conheceu grande contração, ainda que a rentabilidade do negócio não tenha diminuído de forma tão significativa⁷. Os novos preços praticados permitiram a manutenção do negócio, ainda que se estivesse passando de uma “situação altamente favorável” para “uma outra de rentabilidade relativamente baixa” (Furtado, 1959b: 62). Explica-se, com isso, porque as baixas no preço do açúcar na segunda metade do século XVII não ocasionaram o “desmantelamento da atividade exportadora nem tampouco a busca de alternativa para a atividade em declínio, o que seria de esperar numa economia de espírito capitalista” (Furtado, 1989a: 17). Em meados do século XVIII, com a produção do açúcar já mais baixa do que no século anterior, em razão do aumento dos preços dos escravos, houve uma desorganização de algumas unidades produtivas em benefício daquelas mais bem estruturadas (condições de terras e transportes). Já na pecuária, o efeito da diminuição da demanda externa por açúcar teve conseqüências bastante distintas. Dado que a expansão dessa atividade se dava por processo endógeno, já que era “resultante do aumento vegetativo da população animal” (Furtado, 1959b: 62), sempre havia oportunidade de emprego para a força de trabalho que crescia vegetativamente. Se o setor açucareiro já não apresentava mais o mesmo dinamismo do passado, o crescimento da pecuária se dava conjuntamente ao aumento relativo do setor de subsistência e à incorporação de novas terras para atividade. Em outras palavras: *tendo em vista a dependência do setor açucareiro em relação à demanda externa, ao longo de tempo, ocorria a liberação da mão-de-obra do setor mais dinâmico (exportador) para os latifúndios pecuários (que crescentemente incorporavam espaços vazios*

⁷ A redução da atividade açucareira nordestina ocorreu em razão da penetração do açúcar nas Antilhas, colônias inglesas e francesas. O fator exógeno que determinou a implantação de uma produção capaz de concorrer com a atividade nordestina foi a expulsão definitiva dos holandeses da costa do Nordeste brasileiro no século XVII. Segundo Furtado, os holandeses já eram, nessa ocasião, “senhores da técnica de produção e muito provavelmente aparelhados para a fabricação de equipamentos para a indústria açucareira” (Furtado, 1959b: 25). Dada a facilidade para a produção nas Antilhas, Furtado lembra que os holandeses preferiram “colaborar com os colonos dessas regiões a ocupar novas terras e instalar por conta própria a indústria”. Criou-se, com isso,

ou já ocupados pela agricultura de subsistência) e para a agricultura de subsistência (que expandia constantemente a fronteira agrícola da região). Com isso, “a importância relativa da renda monetária ia diminuindo, o que acarretava necessariamente uma redução paralela de sua produtividade econômica” (Furtado, 1959b: 63). O caráter concentrador de renda da economia nordestina (baseada nos latifúndios) também era agravado durante sua decadência, impedindo a passagem “da etapa de crescimento na base de exportação para a etapa de crescimento na base de mercado interno” (Furtado, 1959a: 22).

Para Furtado, “tudo indica que no longo do período que se estende do último quartel do século XVII aos começos do século XIX, a economia nordestina sofreu um lento processo de atrofiamento, no sentido de que a renda real *per capita* de sua população declinou secularmente” (Furtado, 1959b: 63). O declínio da produção açucareira gerou um lento movimento migratório de sua população empregada: a pecuária e a agricultura de subsistência - setores com possibilidades de expansão e absorção de mão-de-obra - canalizaram a população excedente, que passou a viver sob o jugo dos grandes proprietários de terras (do açúcar ou da pecuária) ou passou a ocupar novos espaços vazios num exercício de constante expansão da fronteira agrícola (*agricultura itinerante*). Para Furtado, “não fora esse mecanismo, e a longa depressão do setor açucareiro teria provocado, seja uma emigração de fatores, seja a estagnação demográfica” (Furtado, 1959b: 64). Justifica-se então, por meio da expansão do setor de subsistência e da relativa capacidade de sobrevivência das estruturas produtoras de açúcar às crises, os processos de aumento e de empobrecimento da população nordestina no longo período de decadência do açúcar.

Portanto, as formas adquiridas pela pecuária e agricultura de subsistência, por um lado, e pela atividade açucareira, por outro, são as determinantes do processo de involução que a economia nordestina sofreu ao longo do tempo, já que “o setor de alta produtividade ia perdendo importância relativa e a

“um importante núcleo produtor de açúcar”, responsável pela queda da rentabilidade do negócio na faixa litorânea brasileira.

produtividade do setor pecuário declinava à medida que este crescia” (Furtado, 1959b: 64). Houve, por conseguinte, uma transformação: de núcleo econômico de alta produtividade, o Nordeste se transformou em uma região em que “grande parte da população produzia apenas o necessário para subsistir” (Furtado, 1959b: 64). Para Furtado, no foco da problemática nordestina está o *atavismo sócio-econômico* gerado pela secular sobrevida da atividade açucareira, pela expansão dos latifúndios pecuários pelo interior da região e pelo decorrente caráter itinerante da atividade agrícola de subsistência: a relativa resistência da atividade açucareira nordestina às crises explica a manutenção do poder político e econômico, ao longo do tempo, da classe de proprietários de terras e fatores de produção na região. Em outras palavras: *na visão de Furtado, a natureza do negócio açucareiro no Nordeste e sua reflexão na expansão da atividade pecuária e na agricultura de subsistência são os elementos que originam o secular imobilismo da estrutura sócio-econômica da região, marcada pela concentração da riqueza e dos fatores de produção em uma camada bastante restrita da sociedade local.* Refletindo - com base em Furtado - quanto à importância da atividade exportadora na formação da estrutura das relações sociais do Nordeste, Cano (2000: 95) esclarece:

Esta, mesmo diante da profunda depressão causada pela crise açucareira (séculos XVII e XVIII), podia reproduzir-se, em grande parte de forma *natural*, ocupando novos espaços vazios ou nos já ocupados pela pequena agricultura de subsistência, que, por sua vez, também era empurrada mais adiante, ou então incorporada pela pecuária, passando os pequenos produtores a viver sob o *manto protetor* do latifundiário, como *agregados ou moradores de condição*. O domínio da terra, com sua estrutura de propriedade e de renda, estabelecia, assim, a concentração do poder econômico e político regional. Dito de outra forma, a dilatação da fronteira agrícola reproduzia o padrão de concentração da propriedade, da renda e do poder, a “oferta elástica” de mão-de-obra sem propriedade e sem posse, e também a estrutura das relações sociais predominantes: patrimonialismo, submissão e marginalidade social.

Cabe ainda acrescentar que, neste quadro, o movimento migratório - atrelado às oscilações da atividade açucareira e à expansão da pecuária e da agricultura de subsistência - foi “empurrado” na direção do semi-árido nordestino, área caracterizada pelas secas. Segundo Furtado: “o sistema econômico e sociedade no Nordeste seguiram em sua expansão uma lógica que os expunha de forma crescente aos graves efeitos das irregularidades climáticas” (Furtado, 1989a: 17). Na realidade, o autor procura compreender o fenômeno da seca para além de seus aspectos naturais (fatores hidrológicos e geológicos). Furtado lembra que não houve no Nordeste um projeto autônomo de colonização, o que permitiria uma economia “ecologicamente mais adaptada, a exemplo do ocorrido em outras regiões bem mais inóspitas” (Furtado, 1989a: 19). A ausência de um projeto justifica, por exemplo, o “investimento em meios de produção e no traslado de população para uma região pouco apta à agricultura, incapaz de criar excedente de exportação” (Furtado, 1989a: 19). Em linhas gerais: “quando o açúcar entrou em estagnação, o Nordeste passou a constituir uma economia totalmente à mingua de impulso de crescimento, embora continuasse a expandir-se horizontalmente, pela economia de subsistência e pela ocupação de terras de inferior qualidade e mais sujeitas ao fenômeno das secas”, escreve Furtado (1959a: 24).

Furtado (1959b: 90) considera que, no final do século XVIII, havia três centros econômicos na colônia portuguesa na América: “a faixa açucareira, a região mineira e o Maranhão”, interligados de maneira “fluida e imprecisa, através do extenso *hinterland* pecuário”⁸. O único desses centros que conheceu alguma

⁸ O desenvolvimento da economia mineira propiciou o surgimento de um mercado interno relativamente mais articulado em comparação à etapa anterior de evolução da economia. Essa atividade facilitou a ligação de algumas regiões brasileiras (anteriormente isoladas do ponto de vista econômico e geográfico) por meio do fluxo migratório da Europa para a colônia, do uso da mão-de-obra escrava advinda da região nordeste brasileira, da migração dos “homens de Piratininga” para a região em expansão, do desenvolvimento da pecuária e do comércio de mulas (em razão dos avanços na área dos transportes), atividades características de outras regiões, e da própria natureza da extração de metais preciosos como atividade econômica (negócio) e como formadora de um novo ambiente social. No entanto, com a redução da extração do ouro a partir de 1760, “não se havendo criado nas regiões mineiras formas permanentes de atividades econômicas - à exceção de alguma agricultura de subsistência” (Furtado, 1959b: 84), ocorreu uma rápida

prosperidade no final do século XVIII foi o núcleo de produção de algodão no Maranhão. Já no decorrer do século XIX, dado cenário político internacional marcado pelo aumento da atividade industrial inglesa, o Nordeste, seguindo o Maranhão, também responde à demanda por algodão, passando a produzi-lo. A expansão dos mercados internacionais também propiciou o desenvolvimento, na região semi-árida, de uma produção de bens primários de caráter meramente extrativo (como óleos e ceras vegetais) voltada para o exterior. Porém, é o algodão, “carro chefe da primeira Revolução Industrial”, (Furtado, 1989a: 20), o responsável pela significativa mudança na região semi-árida, então “reserva de mão-de-obra subocupada” (Furtado, 1989a: 20) no século XIX⁹.

A cultura do algodão teve impacto sobre a configuração da sociedade nordestina. As terras da região semi-árida são aptas à cultura do algodão, e foram aproveitadas por meio de grandes fazendas. Nesse cenário, os pequenos centros urbanos “nada mais eram do que prolongamentos das fazendas, residências secundárias dos senhores de terras e ponto de convergência de algumas atividades terciárias” (Furtado, 1989a: 22). Assim, a produção de alimentos era realizada nos terrenos aluvionais “sujeitos à incertezas pluviométricas” (Furtado, 1989a: 20). Nas grandes fazendas tem-se uma economia agropecuária voltada para a produção de excedentes para a exportação, e a administração do negócio cabe aos fazendeiros. A produção de alimentos destinada ao consumo local é feita nas várzeas, “áreas onde as águas pluviais são retidas por algum tempo” (Furtado, 1989a: 20). Essa produção seria, segundo Furtado, de responsabilidade da “população trabalhadora, à qual cabe, em regime de meação, o cultivo do

decaência de sua economia. Como no caso da pecuária nordestina, a expansão demográfica da região mineira teve continuidade num processo de “atrofiamento da economia monetária” (Furtado, 1959b: 85).

⁹ Segundo Furtado (1959b: 142-150), é conveniente dividir a economia brasileira, na segunda metade do século XIX, em três núcleos regionais principais: o primeiro formado pela economia do açúcar e do algodão, e também pelo setor de subsistência ligado a ela, compreendendo do Maranhão até o Sergipe; o segundo formado pela economia de subsistência na região Sul do país; e o terceiro formado pela economia cafeeira concentrada na região Sudeste. Existiam também núcleos isolados: Bahia e Amazônia. Na Bahia havia produção de cacau e tabaco para exportação. Já na Amazônia, havia as exportações de borracha, que obtiveram grande expressão no final do século XIX.

algodão nas vastas áreas onde as culturas de ciclo anual são inviáveis” (Furtado, 1989a: 20).

Considerando a natureza da economia do algodão na região semi-árida do Nordeste, torna-se mais fácil compreender “por que a seca agravou-se consideravelmente a partir da segunda metade do século XIX, assumindo a forma de grande calamidade social” (Furtado, 1989a: 21). Para Furtado, o grande problema da estrutura sócio-econômica que se formou nessa região do Nordeste está relacionado ao fato de que a produção de alimentos para auto consumo, realizada pela população trabalhadora, é a mais atingida em um cenário de seca, comum à região. Esse cenário, “podia não afetar a pecuária e pouco atingir o rendimento do algodão, mas sempre seria fatal para a produção de gêneros alimentícios” (Furtado, 1989a: 21), onde se concentrava o trabalhador rural.

Para o fazendeiro do algodão, segundo Furtado (1989a: 21), havia duas opções: aceitar o risco de ter de “despender recursos para evitar a fome e/ ou dispersão de sua mão-de-obra em caso de seca” ou “adequar sua produção ao nível da colheita de alimentos nos anos secos”. Tendo historicamente prevalecido a tendência aos riscos do aumento da produção agrícola comercializada (algodão ou outro produto), formou-se uma estrutura produtiva capaz de submeter a região à “ameaça de fomes periódicas” (Furtado, 1989a: 21). Em outras palavras: ao concentrar seus efeitos na agricultura de subsistência, na qual está a maior parte da população trabalhadora humilde, a seca ganha o caráter de catástrofe social. Daí o fato de que a seca tenha se transformado em problema nacional (como, por exemplo, em 1877-1879), trazendo o governo para o “centro da arena” (Furtado, 1989a: 21). Cano (2000: 101) ainda complementa:

Foi preciso uma longa e calamitosa seca (1877-1879), que causou forte dizimação de gado e a morte de 100 mil a 200 mil pessoas, para que o *mandonismo* local não pudesse reter a migração, que crescia, para a atividade extrativa da borracha na Amazônia, então no auge: para lá teriam rumado 250 mil nordestinos nas décadas de 1870 e 1880 e outro tanto no primeiro decênio do século XX. Seriam “necessárias” novas secas graves para “liberar” parte do excedente populacional

nordestino, que passaria, a partir da década de 1920, a engrossar seus fluxos migratórios em direção ao Rio de Janeiro e a São Paulo.

Convém ainda lembrar que a abolição da escravatura em maio de 1888 - e o decorrente processo de transição para o trabalho livre -, na visão de Furtado (1959b: 141), representou "(...) uma medida de caráter mais político que econômico". O autor considera que abolido o trabalho escravo não houve no Brasil "(...) modificações de real significação na forma de organização da produção e mesmo na distribuição da renda" (Furtado, 1959b: 141). No caso do Nordeste, as terras com melhores possibilidades de utilização agrícola já estavam ocupadas no período da abolição da escravatura. Por outro lado, conforme explica Furtado, os escravos liberados dos engenhos de açúcar encontravam barreiras que limitavam sua mobilidade geográfica e dificultavam sua sobrevivência: nas regiões urbanas já havia excedente populacional, que se configurava como problema social; e no interior, além das grandes distâncias, "(...) os sintomas da pressão demográfica sobre as terras semi-áridas do agreste e da caatinga se faziam sentir claramente" (Furtado, 1959b: 138). Nesse sentido, "(...) os deslocamentos se faziam de engenho para engenho e apenas uma fração reduzida filtrou-se fora da região" (Furtado, 1959b: 138). Assim, a passagem para o trabalho livre no Nordeste não representou alteração da estrutura sócio-econômica preexistente na região: à medida que parte substancial da antiga mão-de-obra escrava foi absorvida, mediante o pagamento de salários relativamente baixos, para o trabalho nos latifúndios locais, não houve, no Nordeste, modificações na secular estrutura de produção, bem como não foi provocada uma redistribuição de renda de dimensão significativa¹⁰. Nas palavras de Furtado (1972: 102), em *Análise do 'modelo' brasileiro*:

¹⁰ Cano (2000: 100) acrescenta: "Vinda a abolição (maio de 1888), as frágeis condições econômicas regionais e o não-acesso à terra, para os libertos, fizeram com que essa passagem para o trabalho livre, no Nordeste, fosse apenas formal, engrossando, na verdade, o enorme contingente de homens sem propriedade e sem mercado de trabalho. A rígida estrutura social e política obstaculizou e impediu a transferência de parte desse enorme excedente populacional para a cafeicultura, que então se expandia no Centro-Sul e que a partir de 1850, com o término do tráfico negro, passava a carecer crescentemente de mão-de-obra".

A verdade é que a extinção da escravidão não afetou de forma significativa a empresa agro-mercantil: a massa escrava transformou-se em comunidades tuteladas, com acesso à terra para produção de autoconsumo e moradia, o que reduzia substancialmente a possibilidade de acumulação individual e limitava a mobilidade.

O desenvolvimento brasileiro na primeira metade do século XX apresentou-se como um processo de articulação das diferentes regiões do país em um sistema relativamente integrado. Segundo Guimarães Neto (1989: 84), em *Introdução à formação econômica do Nordeste*, “até meado da década de 20 era pequena a integração do mercado nacional, pois o comércio inter-regional representava apenas $\frac{1}{4}$ do total do comércio (exterior + interior) de todos os estados, cifra que nos anos imediatos à Segunda Guerra já alcança 50%”. Para Furtado (1959b: 237) “o rápido crescimento da economia cafeeira – durante o meio século compreendido entre 1880 e 1930 – se por um lado criou fortes discrepâncias regionais de níveis de renda *per capita*, por outro dotou o Brasil de um sólido núcleo em torno ao qual as demais regiões tiveram necessariamente de articular-se”. No caso do Nordeste, a articulação com a região em expansão (cafeeira) se fez por intermédio da secular economia açucareira. Como consequência desse vínculo, segundo o autor, a partir dos anos vinte, a região Sudeste passou a representar um mercado mais importante para o Nordeste que o exterior. Importa também notar que, nesse momento, por meio da relação entre Nordeste (cana-de-açúcar) e Sudeste (café) começa a ganhar feição mais clara o atraso sócio-econômico da primeira região em relação à segunda, evidenciando a problemática da heterogeneidade regional na República nascente.

Não obstante o grau de articulação atingido entre as regiões da economia brasileira já na metade do século XX, Furtado considera que, à medida que o desenvolvimento industrial sucedeu a prosperidade cafeeira, acentuou-se a tendência à concentração regional de renda. Isso teria ocorrido em razão da própria natureza do processo de industrialização, uma vez que as inversões só alcançam máxima eficiência quando “se coordenam funcionalmente em um todo

maior” (Furtado, 1959b: 238). Segundo Furtado (1959b: 238-239), o resultado dessa concentração pode ser observado por meio da renda de ambas as regiões: em 1955, São Paulo, com população de 10.330.000 habitantes, possuía um produto 2,3 vezes maior que o do Nordeste, cuja população no mesmo ano era de 20.100.000. Já a renda *per capita* de São Paulo seria cerca de 4,7 vezes mais alta que a do Nordeste no mesmo ano. Além das disparidades apresentadas pelas rendas *per capita* entre campo e cidade, comuns em países em fase de industrialização, Furtado evidenciou o fato de que “as rendas regionais apresentam às vezes disparidade maior que a existente entre as cifras médias para os países desenvolvidos e para as regiões desenvolvidas dos países subdesenvolvidos” conforme lembra Love (1998: 389). Furtado (1959b: 239) ainda ressalta que “assim como na primeira metade do presente século cresceu a consciência de interdependência econômica – à medida que se articulavam as distintas regiões em torno do centro cafeeiro-industrial em rápida expansão – na segunda poderá aguçar-se o temor de que o crescimento intenso de uma região é necessariamente a contrapartida da estagnação de outras”.

Contudo, para Furtado, o subdesenvolvimento no Nordeste é um fenômeno que assenta raiz num período muito anterior ao processo de industrialização da região Sudeste. A origem de tal fenômeno no Nordeste reside na “incapacidade do sistema para superar as formas de produção e utilização dos recursos estruturados na época colonial” (Furtado, 1959b: 241). Nesse sentido, na visão de Furtado, a articulação com a região Sudeste apenas “prolongou a vida ao velho sistema cuja decadência se iniciou no século XVII”, contribuindo “para preservar as velhas estruturas monoprodutoras” (Furtado, 1959b: 241). Em outras palavras: a posição periférica do Nordeste no sistema centro-periferia intranacional (já no século XX) apenas permite o surgimento de um subdesenvolvimento no subdesenvolvimento (nacional). Assim, o atavismo da estrutura sócio-econômica formada na região ainda no século XVII constitui-se como um dos pilares de sua condição de atraso no presente: a superação desse quadro passa, na interpretação de Furtado, pela reorganização da secular estrutura agrária da

região, bem como pelo estímulo ao processo de industrialização conduzido e adaptado à realidade da região e às necessidades do mercado nacional¹¹. Nas palavras de Cano (2000: 101):

A grande lição que Furtado nos dá sobre o Nordeste é deduzida da análise econômica que fez da região, no clássico *Formação econômica do Brasil*, ao demonstrar a extraordinária estabilidade das estruturas econômica, social e política do complexo açucareiro nordestino. Ou seja, a de uma sociedade que mesmo sofrendo aquela longa regressão e depois transitando do trabalho escravo para o livre manteve os pilares básicos com que foi construída: alta concentração da propriedade, da renda e do poder político e uma implacável estrutura de dominação social.

3.2 Brasil, Nordeste e a “nova ordem mundial”

Ao longo de sua obra, Furtado sempre procurou “partir de uma visão global das transformações em curso nas relações econômicas internacionais” (Furtado, 1992a: 13) para captar o sentido e também o grau de vulnerabilidade da economia brasileira em diferentes momentos. O esforço intelectual de Furtado consistiu em pensar as possibilidades do Brasil como nação relativamente autônoma no quadro do sistema capitalista mundial. Nesse caminho, o autor busca definir parâmetros, por meio de critérios éticos, para participação do Estado na economia, “único meio de subordinar a lógica individualista da iniciativa privada aos interesses coletivos da sociedade nacional”, conforme afirma Sampaio Jr. (1997: 199).

No contexto, ou cenário histórico atual, sua postura não é diferente: para o autor, “os ajustamentos que neste fim de século se manifestam nas relações internacionais requerem para sua compreensão uma visão global apoiada não apenas na análise econômica, mas também na imaginação prospectiva que nos

¹¹ Importa ressaltar que, na interpretação de Furtado (1959b), o problema consiste no fato de que o sistema predominante no Nordeste, a monocultura, é incompatível com um alto nível de renda *per capita* em regiões altamente povoadas. Essas regiões somente atingem uma elevada densidade de capital por homem empregado, quesito necessário ao aumento da produtividade, por meio da *industrialização*. Assim, uma vez que o processo de industrialização exige um aumento da oferta

habilita a pensar o futuro como História”, afirma Furtado (1998b: 35) em *O capitalismo global*. Logo, é na compreensão da realidade mundial emergente que Furtado procura enquadrar os atuais movimentos (e o possível sentido) da economia brasileira, apontando para os riscos que a ‘nova ordem’ pode trazer à constituição do Brasil como nação. Em meio a esses riscos, talvez como principal deles, está a possibilidade de desarticulação do sistema econômico brasileiro, com conseqüências bastante negativas para o país, sobretudo no campo das disparidades regionais. No novo cenário, convém supor que a problemática nordestina tenderá ao agravamento, dada a posição periférica desta região dentro da periferia. Em última instância, a visão atual de Furtado aponta para a ameaça que a transnacionalização do capitalismo traz à própria unidade do Brasil como Estado nacional.

A lógica do processo de transnacionalização do capitalismo, segundo Furtado, pode ser captada por meio do entendimento das transformações pelas quais estão passando os sistemas econômicos nacionais. A análise da economia dos Estados Unidos, em suas relações com o resto do mundo, dá a dimensão do processo. Furtado considera que já não é possível entender a realidade econômica norte-americana a partir das referências conceituais que vêm da macroeconomia convencional: o enfraquecimento institucional da economia dos Estados Unidos¹² pode ser notado pelo enorme processo de abertura externa que ocorre neste país, “que inclui ampla localização no exterior da atividade das empresas norte-americanas e uma não menos ampla implantação, no país, de empresas estrangeiras” explica Furtado (1992a: 18) em *Brasil: a construção interrompida*. Há um número elevado de empresas norte-americanas cuja área de

de alimentos, pode-se deduzir que há uma incompatibilidade entre *monocultura e industrialização* na região.

¹² Em *O Capitalismo Global*, Furtado (1998b: 30) assinala: “o declínio da governabilidade das economias de maior peso relativo não se explica sem ter em conta a internacionalização dos mercados financeiros. O enorme desequilíbrio da conta corrente do balanço de pagamentos dos Estados Unidos é uma fuga para a frente na busca de ajustar-se a essa globalização e se traduz em transferência para este país de parte considerável da poupança disponível para investimento nos demais países, inclusive os mais pobres. Tal situação está conduzindo a modificações

operação está situada fora dos Estados Unidos, utilizando-se de uma lógica que ultrapassa a esfera nacional¹³. Ao mesmo tempo, os investimentos realizados em território norte-americano, em grande parte, “são financiados com recursos captados por agentes nacionais ou estrangeiros, domiciliados no exterior” (Furtado, 1992a: 19). Nesse quadro, Furtado (1992a: 21-22) considera que

a economia norte-americana já não deve ser vista como um sistema econômico nacional, cujo comportamento pode ser apreendido com os meios de análise tradicionais. Com efeito, o faturamento das empresas norte-americanas no exterior alcançou, em 1988, 827 bilhões de dólares, superando o valor global do comércio exterior (exportações - importações), o qual atingiu nesse ano 765 bilhões de dólares. O comércio intrafirmas respondeu por mais de 47% das exportações e mais de 50% das importações.

Importa assinalar que simultaneamente a essa transformação na economia norte-americana (e, em decorrência, em outras economias desenvolvidas), está ocorrendo um processo de marginalização das economias do Terceiro Mundo¹⁴. No novo cenário, a América Latina, em especial, perde importância relativa para os Estados Unidos, do ponto de vista das relações comerciais. Segundo Furtado (1992a: 23), a participação norte-americana

nas exportações latino-americanas cresceu de 42% para 52%. Por outro lado, as importações provenientes dos Estados Unidos passaram de 43% para 57%. Ora, a parcela da América Latina no conjunto das importações norte-americanas baixou de 15% para 10%, e no destino das exportações dos Estados Unidos, de 18% para 14%. No mesmo período, a participação do Japão nas importações norte-americanas subiu de 13% para 21%.

importantes nas relações internacionais desse país, como exemplifica a recente criação da zona de livre comércio, englobando os mercados dos Estados Unidos, Canadá e México”.

¹³ A respeito da lógica das empresas transnacionais em suas operações pelo mundo ver Chesnais (1996: 69-109).

¹⁴ Essa marginalização, explica Furtado (1992a: 22) em *Brasil: a construção interrompida*, está baseada no fato de que, no período 1975-1989, há uma diminuição dos fluxos de inversões estrangeiras diretas nos países subdesenvolvidos em relação aos desenvolvidos.

Para Furtado, o argumento de que a queda das barreiras alfandegárias nos mercados latino-americanos para as exportações norte-americanas poderia aumentar o dinamismo desses países latinos ainda está por ser comprovada. Por outro lado, “a tarifa aduaneira média ponderada que se aplica atualmente nos Estados Unidos aos produtos provenientes da América Latina já é extremamente reduzida, não excedendo 2%” (Furtado, 1992a: 23). Logo, é ainda bastante obscuro o papel dos países subdesenvolvidos na “nova ordem mundial”, especialmente quando se considera a evolução das relações comerciais entre a América Latina e os Estados Unidos, dada a posição de liderança no processo exercida por este último país.

Outro aspecto distintivo, certamente o principal, do novo marco histórico consiste na “atrofia dos mecanismos de comando dos sistemas econômicos nacionais” (Furtado, 1992a: 24), oriunda da soberania das estruturas de decisão transnacionais. Para Furtado, o novo marco histórico que surge por meio da consolidação de estruturas de poder transnacionais é caracterizado por uma *multipolaridade*, implicando na redução das principais funções do Estado nacional, “que desde o século XVIII se definiu como principal agente na ordenação das atividades econômicas” (Furtado, 1992a: 17). A internacionalização das esferas financeira, tecnológica, produtiva e organizacional reduz a importância dos sistemas econômicos nacionais, quase anulando a eficácia das políticas macroeconômicas¹⁵. Trata-se de uma debilitação dos centros internos nacionais de decisão simultaneamente à ascensão das estruturas de poder transnacionais e privadas.

¹⁵ Nesse contexto, segundo Furtado (1992a: 34), “tudo se subordina à preservação da estabilidade de preços, a que se pretende chegar mediante a criação de bancos centrais no estilo do Bundesbank da Alemanha, que é formalmente independente dos poderes públicos. A característica desse tipo de instituição financeira é que ela não tem o direito de emprestar ao governo, o que significa que a emissão de moeda deixa de ser uma válvula de alívio das autoridades monetárias. Ora, essa prática coloca o problema de como operar um governo que não tem liberdade para se endividar, cabendo-lhe apelar para o mercado financeiro internacional com as limitações que daí derivam no plano cambial. Em tais circunstâncias, deixam de ter operacionalidade os dois instrumentos básicos de regulação macroeconômica: a política monetária e a política fiscal”.

A generalização do uso da lógica das empresas transnacionais na condução das atividades econômicas nacionais, como decorrência da globalização dos mercados, *debilita o grau de governabilidade (autonomia política e decisória) dos países*, em especial os subdesenvolvidos, cuja coerência sistêmica está historicamente pautada em elos frágeis de ligação entre as atividades produtivas locais. Convém notar que essa fragilidade dos sistemas econômicos nacionais ganha força em um país subdesenvolvido e de grande extensão territorial como o Brasil, dada a heterogeneidade das estruturas social e produtiva ao longo de suas regiões¹⁶. Nas palavras de Furtado (1992a: 30):

Mas como desconhecer que o esvaziamento dos sistemas decisórios nacionais será de conseqüências imprevisíveis para a ordenação política de vastas áreas do mundo, em particular para os países subdesenvolvidos de grande área territorial e profundas disparidades regionais de renda, como é o Brasil?

A consolidação do mercado interno é o foco da formação do sistema econômico brasileiro. Assim, foi com o declínio da economia cafeeira (primário-exportadora), ocorrido na década de 1930, que houve o direcionamento das “atividades produtivas para o mercado interno, conduzindo à interiorização do centro dinâmico da economia brasileira”, afirma Furtado (1999: 51) em *O longo amanhecer*. A partir daquele momento, as barreiras alfandegárias entre estados foram extintas e “um sistema viário foi construído para facilitar o intercâmbio entre regiões” (Furtado, 1999: 51). Dentro do país foram feitas reservas de mercado para produtos que antes eram destinados exclusivamente ao mercado externo, “como a borracha da Amazônia e o açúcar do Nordeste” (Furtado, 1999: 51). Sob impulso da indústria nascente, formava-se, no Brasil, um mercado interno relativamente denso, integrando distintas regiões em torno do centro dinâmico (região Sudeste) que se expandia.

¹⁶ Em entrevista, Furtado (2003b: 30) afirma: “A verdade é que a gente vai vendo que o Brasil é um país de construção imperfeita, e hoje está desconchavado, desmantelado, porque a capacidade de comando que tínhamos sobre a economia, mesmo limitada, atualmente é muito menor”.

O rápido crescimento da economia brasileira entre as décadas de 1930 e 1970 esteve apoiado, em larga escala, “em transferências inter-regionais de recursos e em concentração social da renda facilitada pela mobilidade geográfica da população” (Furtado, 1992a: 31). Caso essa dinâmica entre as regiões (mobilidade populacional, transferências de recursos, etc.) não existisse, o crescimento econômico da região Nordeste poderia ter sido mais intenso a partir de 1930, a despeito da possibilidade do crescimento global da economia brasileira ser menos significativo. A instalação da indústria automobilística na região Sudeste segue essa lógica: a região Nordeste, que dispunha de um saldo significativo em seu comércio com o exterior, “teve de renunciar à importação de veículos para adquirir um produto nacional de preço mais lato e nem sempre da mesma qualidade” (Furtado, 1992a: 29-30). Conclui-se que ainda que a dinâmica da economia brasileira favorecesse a região mais industrializada - Sudeste - e que as disparidades regionais se agravassem ao longo do tempo, “não se pode ignorar que nessa época foi forjada uma sólida interdependência inter-regional” (Furtado, 1999: 51). Logo, a opção pelo maior nível de crescimento econômico no Brasil, na fase de industrialização, ocorreu como *decisão política*, ainda que longe da “racionalidade dos mercados” (Furtado, 1992a: 30). O mercado interno no Brasil ganhou solidez durante esse período, e, mesmo que de forma relativamente precária, contribuiu para a formação do sistema econômico nacional, dando compasso ao acelerado ritmo de crescimento do país.

Como foi visto, no novo marco histórico, a problemática que se apresenta aos países em formação (subdesenvolvidos) é a da desarticulação de seus sistemas econômicos nacionais, bem como do enfraquecimento de seus centros decisórios. A incapacidade de *adaptação positiva* aos movimentos atuais do sistema capitalista mundial torna as nações subdesenvolvidas mais vulneráveis ao novo cenário, já que optam por substituir a formação do mercado nacional pela integração com a economia internacional como “*motor do crescimento*” (Furtado, 1992a: 32). É o caso do Brasil: a transferência da dinâmica da economia nacional do mercado interno para o cenário internacional tende a enfraquecer “os efeitos de

sinergia gerados pela interdependência das distintas regiões do país”, reduzindo “os vínculos de solidariedade entre elas” (Furtado, 1992a: 32). Ou melhor: o impacto do uso da lógica das empresas transnacionais na condução das atividades econômicas nacionais debilita a integração entre as distintas regiões brasileiras, retirando do mercado interno nacional o histórico papel de motor do crescimento econômico nacional. A feição dessa lógica é descrita por Furtado (1992a: 32):

Na lógica das empresas transnacionais, as relações externas comerciais ou financeiras, são vistas, de preferência, como operações internas da empresa, e cerca de metade das transações do comércio internacional já são atualmente operações realizadas no âmbito interno de empresas. As decisões sobre o que importar e o que produzir localmente, onde completar o processo produtivo, a que mercados internos e externos se dirigir são tomadas no âmbito da empresa, que tem sua própria balança de pagamentos externos e se financia onde melhor lhe convém.

Do ponto de vista da localização geográfica, do ajuste financeiro e do aparato técnico e material necessários, a decisão sobre a instalação de uma nova estrutura produtiva obedece a preceitos que ultrapassam a mentalidade no âmbito do Estado nacional. Tudo indica que, num país como o Brasil, os efeitos da generalização dessa lógica se apresentarão de forma negativa do ponto de vista da manutenção da unidade nacional: ao apoiar-se no mercado internacional, a economia nacional deixa de contar com a integração das economias regionais e com a formação do mercado interno como motor de seu crescimento. Com isso, um novo componente é incluído na atual agenda de temas regionais no Brasil: a possibilidade de que a integração do mercado nacional - que conduziu o desenvolvimento regional brasileiro no século XX - seja abalada.

Assim, ao enfraquecer a capacidade do Estado de controlar as forças de mercado, a transnacionalização do capitalismo “solapa as bases dos centros internos de decisões e a coerência interna dos sistemas econômicos nacionais” (Sampaio Jr., 1997: 231). Em recorte mais estreito, é ainda possível supor que, no

caso brasileiro, a relação entre essa atual tendência à *diminuição da participação do Estado* na condução das atividades econômicas e o *desenvolvimento do Nordeste* ocasionará o agravamento da problemática dessa região, dada sua posição econômica pouco favorável na federação brasileira. Conforme esclarece Furtado (1997c: 378-379), em *A constatação do GTDN e as exigências da atualidade*:

Tenho a impressão de que a crise do Estado prejudica mais o Nordeste do que o Centro-Sul do Brasil. O Nordeste é mais dependente do setor público, da ação do Estado, porque ainda traz muitos problemas de uma fase de desenvolvimento anterior que já não se apresentam tão claramente no Centro-Sul. Nessa fase de vencer o subdesenvolvimento, a ação do Estado é essencial. E hoje se pretende esquecer um pouco isso. O problema não é se o Brasil está crescendo ou não está crescendo; a questão é se está crescendo e permanecendo subdesenvolvido, agravando o desequilíbrio estrutural. Se a ação do Estado é importante para o Brasil, inclusive para manter a unidade nacional, ela é fundamental para o Nordeste. Aí, a exclusão social dominante é um problema político, e para modificar esse quadro se necessita de vontade política (...).

No Brasil, a idéia de unidade nacional, segundo Furtado, ganhou um conteúdo real à medida que a população do país passou a ter acesso a um mercado mais amplo, bem como pôde deslocar-se territorialmente com liberdade em busca de melhores oportunidades de trabalho¹⁷. No entanto, a partir do momento em que as relações internacionais se sobrepõem à integridade do sistema econômico nacional, é provável que surjam interesses corporativos com o intuito de dificultar a mobilidade geográfica da mão-de-obra, debilitando os “vínculos de solidariedade entre regiões” (Furtado, 1992a: 33). Deduz-se que o novo marco histórico tende a conduzir o Brasil a “tensões inter-regionais, à exacerbação de rivalidades corporativas e à formação de bolsões de miséria, tudo

¹⁷ O autor lembra que “os deslocamentos de população permitiram no Brasil, durante muito tempo, baratear a mão-de-obra nas áreas que absorviam o essencial dos investimentos industriais. Concentrava-se a renda, mas ao mesmo tempo cresciam os investimentos e o mercado interno” (Furtado, 1992a: 34).

apontando para a inviabilização do país como projeto nacional” (Furtado, 1992a: 35).

Há, portanto, a ameaça de um antagonismo latente, no âmbito das nações estruturalmente heterogêneas como o Brasil, entre *integração subordinada na economia mundial e formação do sistema econômico nacional*¹⁸. Nesse sentido, interpretamos que a reflexão de Furtado se configura como um alerta para o fato de que, mais do que nunca, a continuidade do processo de constituição do Brasil como nação *requer que a inserção internacional seja definida como um elemento adaptável às metas do desenvolvimento nacional e regional no país*. Em suma: o foco da problemática que hoje se apresenta ao Brasil-nação é a ausência de um projeto - agenda nacional - que busque continuar o processo de construção da nação, dado o novo momento do capitalismo. Nas palavras de Furtado (1995b: 108), em *O pensamento econômico latino-americano*:

O problema agora é como adaptar-se à ‘globalização’, que aparece como uma força avassaladora. Como evitar que esta globalização se faça contra o país. Eis o dilema. Como tirar partido das formas atuais de globalização, da sua força de expansão, baseada no ‘fundamentalismo mercantil’. Porque não se pode esperar que estas forças transnacionais apresentem projetos elaborados para as nações fora do marco da sua própria racionalidade. Pensam na sua própria racionalidade, não na dos outros países, digamos, como o Brasil.

Por fim, vale ressaltar que, no novo marco histórico, ganha força no pensamento de Furtado a idéia de **federalismo**, como expressão de uma organização política que permite a execução de um projeto nacional baseado na solidariedade e na cooperação, e não na compulsão que move os interesses da

¹⁸ Furtado (1998b: 44) é claro em *O capitalismo global*: “os sistemas econômicos de grandes dimensões territoriais e acentuadas disparidades regionais e estruturais - Brasil, Índia e China – aparecem em primeiro plano – dificilmente sobreviverão se perdem a força coesiva gerada pela expansão do mercado interno. Nesses casos, por mais importante que seja a inserção internacional, esta não é suficiente para dinamizar o sistema econômico. Num mundo dominado por empresas transnacionais, esses sistemas heterogêneos somente sobrevivem e crescem por uma vontade política apoiada em um projeto com raízes históricas”.

iniciativa privada¹⁹. Assim, no plano prático, no intuito de dar ao Estado nacional “eqüidistância com respeito às diferentes regiões do país”, Furtado (1999: 54-55), em *O longo amanhecer*, considera que devem surgir “novas formas de articulação entre poderes central e estadual, na linha do que foi tentado com a criação da SUDENE”. A idéia de federalismo em Furtado está atrelada ao planejamento regional²⁰, como forma única de harmonização entre os diversos interesses regionais e a lógica de construção do sistema econômico nacional, numa espécie de “descentralização regional do poder central” (Furtado, 1999: 56). *Assim, é da combinação federalismo, democracia e planejamento que surgirá, para Furtado, a possibilidade de combate ao quadro de tendência à fragmentação da nação: em última instância, a vontade política é a peça-chave, em sua interpretação, para execução de um projeto que permita a continuidade da construção da nação.*

3.3 Observações Finais

Na interpretação de Furtado, o subdesenvolvimento do Nordeste assenta raízes na forma como foi secularmente transmitida a estrutura sócio-econômica criada na região ainda no período de exploração agrícola portuguesa no século XVII. A estrutura agrária e as relações sociais e econômicas dela decorrentes são importantes elementos, para Furtado, na compreensão do atraso acumulado na região ao longo do período entre o século XVII e o século XX. Nesse quadro, Furtado desvenda que, na atualidade, a extrema pobreza presente entre a maior

¹⁹ Segundo Furtado (1999: 53), “em economia de mercado só é possível deter as tendências estruturais ao centralismo econômico mediante ação política, a qual requer uma visão ampla do processo social. Somente a vontade política pode evitar que a difusão da racionalidade econômica venha transformar um tecido social diversificado num amálgama de consumidores passivos. E essa vontade política entre nós é inseparável do federalismo. Em contrapartida, a prevalência do centralismo político pode significar “subordinação das regiões economicamente mais débeis aos interesses daquelas que assumiram a vanguarda do processo de industrialização” (Furtado, 1999: 54).

²⁰ Nas palavras de Furtado (1999: 56), “só o planejamento permite corrigir a tendência das empresas privadas e públicas a ignorar os custos ecológicos e sociais da aglomeração espacial das atividades produtivas. Com efeito, somente o planejamento permite introduzir a dimensão ‘espaço’ no cálculo econômico. Este é um ponto importante, pois a distribuição espacial da

parte da população nordestina tem origem no processo de auge e declínio da produção da cana-de-açúcar e na decorrente expansão da pecuária (latifúndios) e da agricultura de subsistência, na maneira como foi historicamente ocupado o território nordestino, na irracionalidade do contínuo movimento migratório para a região do semi-árido, na forma como foi organizada a produção de algodão no século XIX, expondo parcela considerável da população às secas, e, por fim, na incapacidade do processo de abolição da escravatura de alterar significativamente a estrutura produtiva e agrária e o padrão de distribuição de renda na região. Em decorrência, na passagem para o século XX, o Nordeste se constituiria como uma região de população predominantemente pobre, assolada pelas secas, e controlada por políticos dispostos a realizar a manutenção da estrutura sócio-econômica preexistente.

Com a rápida industrialização do Sudeste a partir de 1930, o Nordeste assumiria o papel de *região periférica* dentro da *periferia*, ou melhor, passaria a cumprir a função de região fornecedora de matérias-primas à região que se industrializava. A herança colonial - representada por uma estrutura sócio-econômica deformada e um meio social excludente - sobreviveu, à medida que o Nordeste se configurou como região dependente e primário-exportadora dentro da federação brasileira naquele período. Longe de representar uma solução para a pobreza do Nordeste, o processo de intensa industrialização do Sudeste estaria, portanto, apenas definindo feição à problemática das disparidades regionais no Brasil republicano. Desse modo, configurava-se, na região, um quadro de subdesenvolvimento no subdesenvolvimento (nacional). Ainda assim, a interpretação de Furtado revela que uma solidariedade inter-regional fora forjada ao longo do século XX: nesse quadro, o esforço de Furtado é um alerta para que o Estado nacional brasileiro assumira a condução das políticas de desenvolvimento e coordene a lógica da industrialização, meio eficaz para a homogeneização dos níveis de desenvolvimento material entre as regiões que compõem a federação. A

atividade econômica leva, com frequência, a conflitos entre regiões ou entre determinada região e um órgão do poder central”.

possibilidade de inclusão da população nordestina num mercado nacional articulado - e de ruptura com a predominante situação de pobreza - passa também, na visão de Furtado, pela reorganização da secular estrutura agrária presente na região.

Em meados da década de 1980, um novo elemento é acrescido à problemática das disparidades regionais no Brasil: o fato de que o impacto da abertura comercial, da internacionalização da esfera financeira, e do predomínio do uso da lógica de mercado na condução das atividades econômicas nacionais abala o esforço de integração do mercado nacional que vinha determinando o perfil do crescimento econômico brasileiro nas últimas décadas. Na visão de Furtado, a industrialização brasileira no século XX articulou em um sistema econômico regiões que antes se vinculavam preferencialmente com o exterior, ainda que não tenha conseguido superar a problemática regional do país. *No entanto, na visão de Furtado, a “nova ordem Mundial” pode exacerbar a problemática das desigualdades regionais resultando numa ameaça à unidade nacional, já que há uma incapacidade das forças de mercado de soldar uma aliança federativa em um país subdesenvolvido como o Brasil.*

O novo marco histórico traz a possibilidade de que regiões brasileiras minimamente inter-relacionadas do ponto de vista comercial, produtivo e financeiro passem a se articular preferencialmente com o exterior, impondo sério risco à preservação da unidade nacional e à continuidade da construção do sistema econômico nacional: a visão de Furtado demonstra a irracionalidade desse processo de inserção internacional que acentua a heterogeneidade estrutural (social, produtiva e regional) presente no país. Nesse quadro, sua reflexão se constitui como um importante alerta para a necessidade de revitalização, como expressão de vontade política, da idéia de **federalismo** acompanhado de **planejamento** - nas escalas regional e nacional - no Brasil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta Dissertação procurou sistematizar as reflexões teóricas de Celso Furtado sobre a problemática do desenvolvimento regional no Brasil. Nossa perspectiva privilegiou um elemento importante no ideário do autor: sua visão sobre a relação entre *homogeneização regional, integração econômica e construção nacional*. Assim, buscamos mostrar que o pensamento de Furtado nos permite vislumbrar parâmetros para o tratamento das problemáticas próprias à formação econômica do Brasil no contexto da transnacionalização do capitalismo.

Observamos que o novo marco histórico se caracteriza como um processo que gera alterações e descontinuidades nas esferas política, cultural, social e econômica das nações. Tal processo aponta, freqüentemente, para a debilitação do Estado nacional burguês, ao passo que permite a emergência de espaços subnacionais (local) e supranacionais (blocos econômicos) de atuação do poder econômico. No âmbito das nações periféricas, *o novo marco histórico desarticula os centros internos de decisão, conferindo ameaça à coerência do processo de constituição da nação*. No caso do Brasil, alguns importantes desafios se impõem: (a) *superar a situação de dependência - tecnológica, cultural e financeira - que perpetua seu subdesenvolvimento*; (b) *definir a inserção na economia mundial como um elemento ajustável aos objetivos do desenvolvimento nacional e regional*; e (c) *refundar o pacto federativo, e recuperar o exercício de planejamento nas escalas nacional e regional*. A elaboração de um **projeto nacional** se apresenta, portanto, como condição prévia à continuidade do processo de formação econômica do Brasil no atual contexto histórico.

Vimos também que as estratégias para o desenvolvimento local (urbano ou regional) são abordadas por várias vertentes teóricas contemporâneas que, com freqüência, alimentam a crença na ausência de escalas entre o *local* e o *global*. Nesse debate teórico, o Estado nacional é comumente tratado como escala secundária. Interpretamos que, no caso do Brasil, a presença indiscriminada desse ideário localista - nas práticas do setor público e na produção do meio

acadêmico - *pode intensificar a heterogeneidade regional do país, representando risco à continuidade do processo histórico de construção nacional*. Assim, entendemos que *há lugar para a formulação de políticas de desenvolvimento em variadas escalas geográficas (nacional, regional, estadual, municipal), desde que essas políticas respondam a uma agenda nacional que seja capaz de delimitar as bases materiais e institucionais do processo de desenvolvimento da nação e suas regiões*.

O exercício de teorização de Furtado mostra que a manutenção do subdesenvolvimento está atrelada à lógica adaptativa que orienta a assimilação do progresso técnico no avançar do processo de industrialização em nações periféricas. No cerne da problemática está a irracionalidade do *processo de modernização* dos padrões de consumo das elites periféricas: o mimetismo cultural que orienta o comportamento das modernizadas elites locais gera a reprodução das bases materiais do subdesenvolvimento. Portanto, é a *dependência cultural* que direciona a maneira socialmente excludente como é incorporado o progresso tecnológico nas regiões periféricas. Nesse sentido, na visão de Furtado, a ruptura com o subdesenvolvimento está diretamente relacionada à possibilidade de que o processo de penetração do progresso tecnológico - que orienta a industrialização - se traduza em *meio* para a construção do sistema econômico nacional. Em outras palavras: para Furtado, numa nação subdesenvolvida e estruturalmente heterogênea como o Brasil, a possibilidade de sucesso de políticas para o desenvolvimento nacional está organicamente relacionada ao grau de solidez e de atuação política e econômica dos *centros nacionais de decisão*.

Nessa linha de raciocínio, mostramos que Furtado identifica os seguintes *elementos decisivos na formação e manutenção do subdesenvolvimento no Nordeste*: (a) **a natureza atávica da estrutura sócio-econômica formada na região ainda no século XVII**, que perpetua ali um crescente “bolsão” de miséria; (b) **a diversidade regional**, expressa na natureza das relações locais de produção que bloqueiam, ao longo do tempo, a formação de um mercado interno

na região; (c) **o atraso da região**, a partir de meados do século XIX, momento em que o Sudeste conhece rápida expansão econômica fundada na atividade cafeeira; (d) **o papel periférico da região** - cristalização do atraso - na fase de plena industrialização do Sudeste já no século XX; (e) **o subdesenvolvimento no subdesenvolvimento**, assentado na dependência cultural, tecnológica e financeira (em relação ao Sudeste do país) que orienta a expansão industrial na região a partir da década de 1960; e (f) **a possibilidade de agravamento da heterogeneidade regional do país e a decorrente ameaça à unidade nacional no novo contexto histórico**, à medida que são estimuladas dinâmicas econômicas e espaciais vinculadas essencialmente ao setor externo.

Nesse sentido, a **possibilidade de alteração da realidade nordestina**, na interpretação de Furtado, conduz necessariamente à: (a) *reconstrução do pacto federativo brasileiro*, numa tentativa de criação de uma “federação regionalizada” (Oliveira, 2001: 35); (b) *intensa participação da escala nacional no processo de homogeneização estrutural (social, produtiva e regional) do país*; e (c) *maior utilização do potencial criativo da população nordestina na resolução dos problemas locais*, que tem como premissa a reorganização e a democratização da terra e da educação na região. Já a revitalização da Sudene - *como centro regional de decisão* - e a recuperação do exercício de planejamento, nas escalas regional e nacional, constituem-se como instrumentos ao desenvolvimento do Nordeste, e se enquadram num esforço maior - que marca o pensamento de Furtado - de atrelar desenvolvimento regional e processo de construção da nação.

BIBLIOGRAFIA

- ABREU, M. P. (Org.) *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana 1889/1989*. 1. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1989.
- AFFONSO, R. B. (1995). A federação no Brasil: impasses e perspectivas. In: AFFONSO, R. B. A e SILVA, P. L. B. *A federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: FUDAP, 1995, p. 57-75.
- _____. A federação na Encruzilhada. *Rumos, os caminhos do Brasil em Debate*. Ano 1, n° 2, mar/abr de 1999.
- AFFONSO, R. B. A e SILVA, P. L. B. *A federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: FUDAP, 1995.
- AGHÓN, G. ALBUQUERQUE, F. & CORTÉS, P. (Org.). *Desarrollo Económico local y Descentralización en América Latina: Análisis comparativo*. Santiago: CEPAL/GTZ, 2001.
- ALBAGLI, S. (1999). Globalização e espacialidade: o novo papel do local. In: CASSIOLATO, J. E. & LASTRES, H. M. M. *Globalização & Inovação Localizada – Experiências de Sistemas Locais no Mercosul*. Brasília: IBICT/MCT, 1999, p. 181-198.
- ALBUQUERQUE, R. C. (1999). A Região Urbana Rio-São Paulo: caracterização. In: REZENDE, F., LIMA, R. (Org.). *Rio-São Paulo Cidades Mundiais: desafios e oportunidades*. Brasília: IPEA, 1999, p. 17-74.
- ALBUQUERQUE, R. C., CAVALCANTI, C. V. *Desenvolvimento regional no Brasil*. Brasília: IPEA/IPLAN, 1976.
- AMARAL FILHO, J. do. (2001). A endogeneização das estratégias de desenvolvimento regional e local. In: Anais do IX Encontro Nacional da ANPUR. Rio de Janeiro, de 28 de maio a 1 de junho de 2001, p. 350-365.
- ANDRADE, M. C. *O planejamento regional e o problema agrário no Brasil*. São Paulo: Hucitec, 1976.
- ANPUR. *Revista brasileira de estudos urbanos e regionais*. Publicação semestral da Anpur, n° 1, maio de 1999.
- _____. *Anais do IX Encontro Nacional da ANPUR*. Rio de Janeiro, de 28 de maio a 1 de junho de 2001.
- ARANTES, O., MARICATO, E. e VAINER, C. *A cidade do pensamento único*. Petrópolis: Vozes, 2000.
- ARAÚJO, M. C. *O Estado e a representação da problemática regional: uma ideologia de desenvolvimento e segurança nacional - 1954/1959*. São Paulo, 1996. Dissertação de Mestrado - FFLCH/Universidade de São Paulo.

- ARBIX, G., ZILBOVICIUS, M., ABRAMOVAY, R. (Org.). *Raízes e ficções do desenvolvimento*. São Paulo: EDUSP/Editora UNESP, 2001.
- AYDALOT, P. *Milieux Innovateurs en Europe*. Paris, GREMI, 1986.
- BARCELAR, T. (2000). A questão regional e a questão nordestina. In: TAVARES, M. C. (Org.) *Celso Furtado e o Brasil*. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2000, p. 71-92.
- _____. (1994). O setor público e o Nordeste. In: BARCELAR, T., DUARTE, R., GUIMARÃES, L. GOMES, E (Org.). *O GTDN, da proposta à realidade: ensaios sobre a questão regional*. Recife: Editora Universitária-UFPE, 1994, p. 138-151.
- _____. (1995). Nordeste, Nordeste: que Nordeste? In: AFONSO, R. B., SILVA, P. L. B. (Org.). *Desigualdades Regionais e Desenvolvimento*. São Paulo: FUNDAP: UNESP, 1995.
- BARCELAR, T., DUARTE, R., GUIMARÃES, L. GOMES, E (Org.). *O GTDN, da proposta à realidade: ensaios sobre a questão regional*. Recife: Editora Universitária-UFPE, 1994.
- BARQUERO, A. V. (2001). La política de desarrollo económico local. In: AGHÓN, G. ALBUQUERQUE, F. & CORTÉS, P. (Org.). *Desarrollo Económico local y Descentralización em América Latina: Análisis comparativo*. Santiago: CEPAL/GTZ, 2001.
- BAUMANN, R. (Org.) *O Brasil e a Economia Global*. Rio de Janeiro: Campus, 1996.
- BELLUZZO, L. G. O declínio de Bretton Woods e a emergência dos mercados globalizados. *Revista Economia e Sociedade*, n. 4, 1995, p. 11-20.
- _____. Fim de século. *Revista São Paulo em Perspectiva*, vol. 12, n. 2, 1998, p. 21-26.
- _____. (1999). Finança global e ciclos de expansão. In: Fiori, J. L. (Org.). *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis: Vozes, 1999, p. 87-117.
- BELLUZZO, L. G., COUTINHO, R. (Org.) *Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise*. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1982.
- BENEVIDES, M. V. *O governo Kubitschek, desenvolvimento econômico e estabilidade política - 1956/1961*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- BENKO, G. & LIPIETZ, A. (orgs). *Las Regiones que ganan*. Valencia: Alfons el Magnamin, 1994.
- BENKO, G., E LIPIETZ, A. *La Richesse des Regions, La Nouvelle Géographie Socio-économique*. Paris: Press Universitaires de France, 2000.

- BIDERMAN, C., COZAC, L. F., REGO, J. M. *Conversando com economistas brasileiros*. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 1997.
- BIELSCHOWSKY, R. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. 3. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.
- _____. (1998). Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL: una reseña. In: CEPAL. *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL: textos seleccionados*. 1. ed. Santiago: Fondo de Cultura Económica/CEPAL, 1998, v. I, cap. 1, p. 9-61.
- BLAUG, M. (1977). A teoria da dominação econômica de Perroux: o caso da roupa do Rei. In: SCHWARTZMAN, J. *Economia Regional: textos escolhidos*. Belo Horizonte, Cedeplar/Cetrede-Minter, 1977, p. 195-207.
- BOYER, R. *A teoria da regulação: uma análise crítica*. São Paulo: Nobel, 1990.
- BORJA, J. e CASTELLS, M. As cidades como atores políticos. *Revista Novos Estudos*, nº 45, 1996.
- _____. *Local y global. La gestión de las ciudades em la era de la información*, United Nations for human Settlements, Madri: Santillana de Ediciones, 1997.
- BRAGA, T. M. (1999). *Desenvolvimento local endógeno e suas aplicações na formulação de políticas municipais: descentralização/participação ou fragmentação/estratégias de legitimação?* In: Anais do VIII Encontro nacional da ANPUR, 24-28 de maio de 1999, Porto Alegre.
- BRANDÃO, C. A. *Redefinição do pacto federativo, globalização e sistemas produtivos locais*. Campinas: (mimeo), 2001.
- _____. *A dimensão espacial do (sub)desenvolvimento capitalista: uma agenda para estudos urbanos e regionais*. Campinas: (mimeo), 2003.
- BRASIL. Presidência da República. *Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social - 1963/1965*. Rio de Janeiro, 1963.
- BRITO, A. F. e BONELLI, R. *Políticas industriais descentralizadas: as experiências européias e as iniciativas subnacionais no Brasil*. Texto para Discussão nº 492, Rio de Janeiro: IPEA, 1997.
- CALLADO, A. *Os industriais da seca e os 'Galileus' de Pernambuco*. 1. ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1960.
- CAMARGO, A. A. (1996). A questão agrária: crise de poder e reformas de base - 1930/1964. In: FAUSTO, B. (Dir.) *História geral da civilização brasileira*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1996, t. 3, v. 3, p. 123-224.
- CANO, W. *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil, 1930-1995*. Campinas: ed. UNICAMP, 1998a.

- _____. *Raízes da Concentração Industrial em São Paulo*. Campinas: ed. UNICAMP, 1998b.
- _____. *Soberania e Política Econômica na América Latina*. São Paulo: Editora UNESP, 1998c.
- _____. (1999). América Latina: do desenvolvimentismo ao neoliberalismo. In: FIORI, J. L. (org). *Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações*. Petrópolis, RJ: Vozes, p. 287-326, 1999.
- _____. (2000). Celso Furtado e a questão regional no Brasil. In: TAVARES, M. C. (Org.). *Celso Furtado e o Brasil*. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2000, p. 93-120.
- _____. *Ensaio sobre a formação econômica regional do Brasil*. Campinas: Ed. UNICAMP, 2002.
- CARDOSO, F. H. (1995). Originalidade da cópia: a CEPAL e a idéia de desenvolvimento. In: _____. *As idéias e seu lugar*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1995. p. 27-80.
- CARDOSO de MELLO, J. M. *O capitalismo tardio*. 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 1990.
- CARDOSO de MELLO, J. M., NOVAIS, F. A. *Capitalismo tardio e sociabilidade moderna*. Campinas: (mimeo), 1998.
- CARVALHO, F. J. C. *Agricultura e questão agrária no pensamento econômico brasileiro - 1950/1970*. Campinas, 1978. Dissertação de Mestrado IFCH/Universidade Estadual de Campinas.
- CASSIOLATO, J. E. & LASTRES, H. M. M. *Globalização & Inovação Localizada – Experiências de Sistemas Locais no Mercosul*. Brasília: IBICT/MCT, 1999a.
- CASSIOLATO, J. E. & LASTRES, H. M. M. (1999b). Sistemas locais de inovação: uma introdução. In: _____. *Globalização & Inovação Localizada – Experiências de Sistemas Locais no Mercosul*. Brasília: IBICT/MCT, 1999, p. 13-33.
- CASSIOLATO, J. E. & LASTRES, H. M. M. (1999c). Inovação, globalização e as novas políticas de desenvolvimento industrial e tecnológico. In: _____. *Globalização & Inovação Localizada – Experiências de Sistemas Locais no Mercosul*. Brasília: IBICT/MCT, 1999, p. 767-799.
- CASTELLS, M. *A Sociedade em Rede*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- CASTRO, A. B. *Sete ensaios sobre a economia brasileira*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense- Universitária, 1980, 2v.
- CEPAL. *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL: textos seleccionados*. 1. ed. Santiago: Fondo de Cultura Económica/CEPAL, 1998, 2v.

- CEPAL/FAO. Una política agrícola para acelerar el desarrollo económico de América Latina. *Boletín Económico de América Latina/CEPAL*, v. 6, n. 2, p. 1-12, 1961.
- CHESNAIS, F. A globalização e o curso do capitalismo de fim-de-século. *Revista Economia e Sociedade/IE-UNICAMP*, v. 5, p. 1-30, 1995.
- _____. *A Mundialização do Capital*. São Paulo: ed. Xamã, 1996.
- COHN, A. *Crise regional e planejamento: o processo de criação da SUDENE*. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 1976.
- COMPANS, R. O paradigma das *Global Cities* nas estratégias de desenvolvimento local. *Revista brasileira de estudos urbanos e regionais*, nº1, publicação semestral da ANPUR, maio de 1999, p. 91-114
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI. *Anais do seminário para o desenvolvimento do Nordeste*. Garanhuns (PE), 1959.
- COUTINHO, L. G. A terceira revolução industrial. *Revista Economia e Sociedade*, n. 1, 1992, p. 69-87.
- _____. Nota sobre a natureza da globalização. *Revista Economia e Sociedade*, n. 4, 1995, p. 21-26.
- DANTAS, J. A. M. (1997). A Economia Política de List e o pensamento de Celso Furtado. In: *II Encontro Nacional de Economia Política*. São Paulo: Sociedade Brasileira de Economia política, 1997. v. 3, p. 268-284.
- DINIZ, C. C. *Global-local: interdependências e desigualdade ou notas para uma política tecnológica e industrial regionalizada no Brasil*. Nota técnica do projeto Arranjos e Sistemas produtivos locais e as novas políticas de desenvolvimento industrial e tecnológico. Rio de Janeiro: IE/UFRJ, 2000.
- DOWBOR, L. Capitalismo: novas dinâmicas, outros conceitos. *Revista São Paulo em perspectiva*, vol 12, n. 2, 1998, p. 64-76.
- DUARTE, R. (1994). A proposta de industrialização do GTDN. In: BARCELAR, T., DUARTE, R., GUIMARÃES, L. GOMES, E (Org.). *O GTDN, da proposta à realidade: ensaios sobre a questão regional*. Recife: Editora Universitária-UFPE, 1994, p. 125-137.
- EICHENGREEN, B. *A Globalização do Capital: uma história do sistema monetário internacional*. São Paulo: Ed. 34, 2002.
- EGLER, C. *Crise e questão regional no Brasil*. Campinas, 1993. Tese de Doutorado, IE/UNICAMP.
- FERNANDES, A. C. Da reestruturação corporativa à competição entre cidades: lições urbanas sobre os ajustes de interesses globais e locais no capitalismo contemporâneo. *Espaço & Debates*, São Paulo, (41), 26-45, 2001.

- FERNANDES, F. *Sociedade de classes e subdesenvolvimento*. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1972.
- _____. *Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina*. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.
- FERNANDES, M. (1999). Política Urbana para as Cidades Globais: Rio de Janeiro e São Paulo. In: REZENDE, F., LIMA, R. (Org.). *Rio-São Paulo Cidades Mundiais: desafios e oportunidades*. Brasília: IPEA, 1999, p. 75-90.
- FERREIRA, J. S. W. *São Paulo: o mito da cidade-global*. São Paulo, 2003. Tese de Doutorado, FAU/USP.
- FIORI, J. L. (1995). O federalismo diante do desafio da globalização. In: AFFONSO, R. B. A e SILVA, P. L. B. *A federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: FUDAP, 1995, p. 19-38.
- _____. (1999a). Estados, moedas e desenvolvimento. In: FIORI, J. L. (Org.). *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*, Petrópolis: Vozes, 1999, p. 49-85.
- FIORI, J. L. (Org.). *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*, Petrópolis: Vozes, 1999b.
- FREEMAN, C. *Technology Policy and Economic Performance: Lessons from Japan*. Londres: Pinter Publishers, 1987.
- _____. The National System of Innovation in Historical Perspective. *Cambridge Journal of Economics*, v. 19, nº 1, p. 5-24, (feb.1995).
- _____. (1999). Innovation systems: city-state, national, continental and sub-national. In: CASSIOLATO, J. E. & LASTRES, H. M. M. *Globalização & Inovação Localizada – Experiências de Sistemas Locais no Mercosul*. Brasília: IBICT/MCT, 1999, p. 109-167.
- FREYRE, G. *Nordeste: aspectos da influência da cana sobre a vida e a paisagem do Nordeste no Brasil*. 4. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1967.
- FUJITA, M., KRUGMAN, P. e VENABLES, A. *Economia espacial: urbanização, propriedade econômica e desenvolvimento humano no mundo*. São Paulo: Ed. Futura, 2002.
- FURTADO, C. Características gerais da economia brasileira. *Revista Brasileira de Economia (Rio de Janeiro)*, v. 4, n. 1, p. 7-38, 1950.
- _____. *A economia brasileira: contribuição à análise de seu desenvolvimento*. 1. ed. Rio de Janeiro: A noite, 1954.
- _____. *Uma economia dependente*. 1. ed. Rio de Janeiro: A Noite, 1956.
- _____. *Perspectivas da economia brasileira*. 1. ed. Rio de Janeiro: MEC/ISEB, 1958.

- _____. (1959a). *A operação Nordeste*. 1. ed. Rio de Janeiro: MEC/ISEB, 1959.
- _____. (1959b). *Formação econômica do Brasil*. 24. ed. São Paulo: Nacional, 1991.
- _____. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. 1. ed. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.
- _____. (1962a). A integração do Nordeste. *Digesto Econômico (São Paulo)*, v. 164, p. 47 -57, 1962.
- _____. (1962b). A luta pelo Nordeste e a estratégia da SUDENE. *Digesto Econômico (São Paulo)*, v. 168, p. 55-60, 1962.
- _____. (1962c). *A pré-revolução brasileira*. 1. ed. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962.
- _____. Brasil - A situação pré-revolucionária. *Digesto econômico (São Paulo)*, v. 171, p. 24-32, 1963.
- _____. *Dialética do desenvolvimento*. 1. ed. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.
- _____. *Subdesenvolvimento e estagnação na América latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966.
- _____. (1967). *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. São Paulo: ed. Nova cultural, 1986, (col. Os economistas).
- _____. *Um projeto para o Brasil*. 1. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.
- _____. *Formação econômica da América Latina*. Rio de Janeiro: Lia Editora, 1969.
- _____. (1972). *Análise do 'modelo' brasileiro*. 1. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975.
- _____. (1973a). *A hegemonia dos Estados Unidos e o subdesenvolvimento da América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1973.
- _____. (1973b). Auto-retrato intelectual. In: OLIVEIRA, F. (Org.) *Celso Furtado*. 1. ed. São Paulo: Ática, 1983. v. 33, cap. 1, p. 30-41.
- _____. *O mito do desenvolvimento econômico*. 1. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.
- _____. *Prefácio à nova economia política*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1976.
- _____. *Criatividade e dependência*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.
- _____. *Pequena introdução ao desenvolvimento*. 1. ed. São Paulo: Nacional, 1980.

- _____. *O Brasil pós-“milagre”*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.
- _____. *A Nova Dependência*. 3º edição. São Paulo: Paz e Terra, 1982.
- _____. *Não à recessão e ao desemprego*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.
- _____. (1984a). *Cultura e desenvolvimento em época de crise*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.
- _____. (1984b). O Nordeste: reflexões sobre uma política alternativa de desenvolvimento. *Revista de Economia Política (São Paulo)*, v. 4, n. 3, p. 5-14, 1984.
- _____. *A fantasia organizada*. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- _____. *Transformação e crise na economia mundial*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- _____. (1989a). *A fantasia desfeita*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- _____. (1989b). Entre inconformismo e reformismo. *Revista de Economia Política (São Paulo)*, v. 9, n. 4, p. 6-37, 1989.
- _____. *Os ares do mundo*. 1. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.
- _____. (1992a). *Brasil: a construção interrompida*. 1. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- _____. (1992b). O norte e o sul. *Revista Nossa América/Fundação Memorial da América Latina*, v. 6, p. 44-47, 1992.
- _____. (1992c). O subdesenvolvimento revisitado. *Revista Economia e Sociedade/IE-UNICAMP*, v. 1, p. 5-19, 1992.
- _____. (1995a). A invenção do subdesenvolvimento. *Revista de Economia Política*, v. 15, n. 2 (58), p. 5-9, 1995.
- _____. (1995b). O pensamento econômico latino-americano: entrevista de Celso Furtado a Carlos Malloquín. *Revista Novos Estudos*, nº 41, p. 96-110, 1995.
- _____. (1995c). Revisitando o Nordeste: o futuro da nova economia regional. In: GAUDÊNCIO, F. S., FORMIGA, M. (Coord.) *Era da esperança: teoria e política no pensamento de Celso Furtado*. 1. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 104-107.
- _____. (1997a). Celso Monteiro Furtado (entrevista). In: BIDERMAN, C., COZAC, L. F. L., REGO, J. M. *Conversando com economistas brasileiros*. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 1997, p. 60-87.
- _____. (1997b). Mundo do amanhã (entrevista). *Revista Veja*, v. 1477, n. 1, p. 8-11, 1997.

- _____. (1997c). A constatação do GTDN e as exigências da atualidade (entrevista). *Revista Econômica do Nordeste*, v. 28, n. 4, p. 375-384, 1997.
- _____. (1997d). Celso Furtado: decifrando o Brasil (entrevista). *Revista Democracia viva*, ano I, nº 1, p. 58-77, 1997.
- _____. (1998a). *Seca e poder: entrevista com Celso Furtado*. São Paulo: Ed. Perseu Abramo, 1998.
- _____. (1998b). *O Capitalismo Global*. 1. Ed. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- _____. *O Longo Amanhecer: reflexões sobre a formação do Brasil*. 1. Ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- _____. Reflexões sobre a crise brasileira. In: ARBIX, G., ZILBOVICIUS, M., ABRAMOVAY, R. *Razões e ficções do desenvolvimento*. São Paulo: Edusp / Ed. UNESP, 2001, p. 21-27.
- _____. *Em busca de novo modelo*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- _____. (2003a). *Raízes do subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- _____. (2003b). A doença grave do Brasil é social, não econômica (entrevista). *Revista Caros Amigos*. São Paulo: Editora Casa Amarela, ano VI, nº 71, fevereiro de 2003.
- GAUDÊNCIO, F. S., FORMIGA, M. (Coord.) *Era da esperança: teoria e política no pensamento de Celso Furtado*. 1. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- GOLDENSTEIN, L. *Repensando a dependência*. Campinas, 1994. Tese de Doutorado, IE/UNICAMP.
- GOODMAN, D. E., ALBUQUERQUE, R. C. *Incentivos à industrialização e desenvolvimento do Nordeste*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1974.
- GTDN. (1959). Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste. In: VERSIANI, F. R., BARROS, J. R. M. (Org.). *Formação econômica do Brasil: a experiência da industrialização*. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 1977. p. 293-338.
- GUIMARÃES, M. E. *Modernização brasileira no pensamento de Celso Furtado*. Campinas, 1993. Dissertação de Mestrado - IFCH/Universidade Estadual de Campinas.
- GUIMARÃES NETO, L. *Introdução à formação econômica do Nordeste: da articulação comercial à integração produtiva*. Recife: Massangana/Fundação Joaquim Nabuco, 1989.
- _____. (1994). Zona da Mata: soluções adiadas. In: BARCELAR, T., DUARTE, R., GUIMARÃES, L. GOMES, E (Org.). *O GTDN*,

- da proposta à realidade: ensaios sobre a questão regional*. Recife: Editora Universitária-UFPE, 1994, p. 101-122.
- GURISATTI, P. (1999). Nordeste italiano: nascimento de um novo modelo de desenvolvimento industrial. In: COCCO, G, URANI, A., GALVÃO, A. P. *Empresários e empregos nos novos territórios produtivos: o caso da terceira Itália*. DP&A Editora, 1999 (Coleção Espaços do desenvolvimento).
- GURRIERI, A. (Sel.). *La obra de Prebisch en la Cepal*. México DF: Fondo de Cultura Económica, 1982, 2v.
- GUZMÁN, G. *El desarrollo latinoamericano y la CEPAL*. 1. ed. Barcelona: Planeta, 1976.
- IANNI, O. *Estado e planejamento econômico no Brasil - 1930/1970*. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1991.
- _____. Globalização e neoliberalismo. *Revista São Paulo em perspectiva*, vol. 12, n. 2, 1998, p. 27-32.
- IGLÉSIAS, F. (1971). Celso Furtado, pensamento e ação. In: _____. *História e Ideologia*. 1. ed. São Paulo: Perspectiva, 1971, p. 159-234.
- JATOBÁ, J. (1979). Desenvolvimento regional no Brasil: políticas e controvérsias. In: SAYAD, J (org.). *Resenhas de economia brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1979.
- JIMÉNEZ, E. M. Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial. Santiago: ILPES/CEPAL, Serie Gestión Pública nº 13, 2001.
- _____. Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización. Santiago: ILPES/CEPAL, Serie Gestión Pública nº 27, 2002.
- KLINK, J. J. *O novo regionalismo: o caso da região do grande ABC*. São Paulo, 2000. Tese de Doutorado, FAU/USP.
- LAFER, B. M. (Org.) *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 1987.
- LANDES, D. S. *Prometeu desacorrentado*. Rio de Janeiro: Ed. Nova Fronteira, 1994.
- LAPLANE, M., SARTI, F., HIRATUKA, C., SABBATINI, R. Empresas Transnacionais no Brasil nos anos 90: fatores de atração, estratégias e impactos. Campinas: Núcleo de Economia da Indústria e da Tecnologia, Instituto de Economia da UNICAMP, 2001, (mimeo).
- LASTRES, H. M. M., CASSIOLATO, J. E., LEMOS, C., MALDONADO, J., e VARGAS, M. A. (1999). Globalização e inovação localizada. In: CASSIOLATO, J. E. & LASTRES, H. M. M. *Globalização & Inovação*

- Localizada – Experiências de Sistemas Locais no Mercosul*. Brasília: IBICT/MCT, 1999, p. 39-71.
- LEMOS, M. B., DINIZ, C. C. (1999). Sistemas locais de inovação: o caso de Minas Gerais. In: CASSIOLATO, J. E. & LASTRES, H. M. M. *Globalização & Inovação Localizada – Experiências de Sistemas Locais no Mercosul*. Brasília: IBICT/MCT, 1999, p. 245-278.
- LIPIETZ, A. *Audácia: uma alternativa para o século 21*. São Paulo: Nobel, 1991.
- LÓPEZ, A., LUGONES, G. (1999). Los sistemas locales en el escenario de la globalización. In: CASSIOLATO, J. E. & LASTRES, H. M. M. *Globalização & Inovação Localizada – Experiências de Sistemas Locais no Mercosul*. Brasília: IBICT/MCT, 1999, p. 72-108.
- LOVE, J. L. *A construção do Terceiro mundo: teorias do subdesenvolvimento na Romênia e no Brasil*. 1. d. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- LUNDVALL, B-A., (1992). User-Producer Relationships and National Systems of Innovation. In: LUNDVALL, B-A., (ed.). *National System of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*. Londres: Pinter, 1992.
- MALLORQUÍN, C. A. *La idea de subdesarrollo: el pensamiento de Celso Furtado*. México DF, 1993. Tese de Doutorado – Facultad de Ciencias Políticas y Sociales/Universidad Nacional Autónoma de México.
- _____. Celso Furtado y la problemática regional: el caso del nordeste brasileño. *Estudios Sociológicos*, XIV: 42, 1996.
- _____. El pensamiento de Celso Furtado y la problemática del nordeste brasileño. *Revista econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 29, p. 205-228, 1998.
- MANTEGA, G. *A economia política brasileira*. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 1992.
- MARSHALL, A. *Princípios de economia*. São Paulo: ed. Abril cultural (coleção *Os economistas*), 1982, 2v.
- MARTIN, R. The New Geographical Turn in Economics: Some Critical Reflections. *Cambridge Journal of Economics*, nº 23, 1999.
- MIGLINO, M. A. P., *Inovação: o Local importa? Um ensaio sobre os nexos entre inovação e espaço segundo autores contemporâneos selecionados*. Campinas, 2003. Dissertação de Mestrado, IG/UNICAMP.
- MOFFITT, M. *O dinheiro do mundo: de Bretton Woods à beira da insolvência*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.
- MORAES, R. *Celso Furtado: o subdesenvolvimento e as idéias da CEPAL*. 1. ed. São Paulo: Ática, 1995.

- MOREIRA, R. *O Nordeste brasileiro: uma política regional de industrialização*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- MYRDAL, G. *Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas*. Rio de Janeiro: ISEB/MEC, 1960.
- NELSON, R. (Ed.) *National Innovation Systems: A Comparative Analysis*, Oxford: Oxford University Press, 1993.
- OHMAE, K. *O fim do Estado-nação: a ascensão das economias regionais*. Rio de Janeiro: Campus, 1996.
- OLIVEIRA, C. A. B. *O processo de industrialização – do capitalismo originário ao atrasado*. Campinas, 1985. Tese de Doutorado – Instituto de Economia/UNICAMP.
- OLIVEIRA, F. *A economia brasileira: crítica à razão dualista*. São Paulo: Estudos CEBRAP, nº 2, p. 3-82, 1972.
- _____. *Elegia para uma Re(li)gião: SUDENE, Nordeste. Planejamento e conflito de classes*. 1. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- _____. (1983). A navegação venturosa. In: OLIVEIRA, F. (Org.). *Celso Furtado: Economia*. 1. ed. São Paulo: Ática (Coleção Grandes Cientistas Sociais, vol. 33), 1983, p. 7-27.
- _____. (1986). Celso Furtado e o pensamento social brasileiro. In: OLIVEIRA, F. *Inteligência brasileira*. São Paulo: Brasiliense, 1986.
- _____. (1994). Apresentação. In: BARCELAR, T., DUARTE, R., GUIMARÃES, L. GOMES, E (Org.). *O GTDN, da proposta à realidade: ensaios sobre a questão regional*. Recife: Editora Universitária-UFPE, 1994, p. 9-11.
- _____. (1995). A crise da federação: da oligarquia à globalização. In: AFFONSO, R. B. A e SILVA, P. L. B. *A federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: FUDAP, 1995, p. 77-90.
- _____. Viagem ao olho do furacão: Celso Furtado e o desafio do pensamento autoritário brasileiro. *Revista Novos Estudos/CEBRAP*, v. 48, 1997, p. 3-19.
- _____. (2000). Subdesenvolvimento: fênix ou extinção? In: TAVARES, M. C. (Org.). *Celso Furtado e o Brasil*. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2000, p. 121-128.
- _____. (2001). Um republicano exemplar. In: ARBIX, G., ZILBOVICIUS, M., ABRAMOVAY, R. *Razões e ficções do desenvolvimento*. São Paulo: Edusp / Ed. UNESP, 2001, p. 33-38.
- OLIVEIRA, F. (Org.). *Celso Furtado: Economia*. 1. ed. São Paulo: Ática (Coleção Grandes Cientistas Sociais, vol. 33), 1983.

- PACHECO, C. A. *Fragmentação da nação*. Campinas: IE/UNICAMP, 1998.
- _____. (1999). Apresentação. In: CASSIOLATO, J. E. & LASTRES, H. M. M. *Globalização & Inovação Localizada – Experiências de Sistemas Locais no Mercosul*. Brasília: IBICT/MCT, 1999, p. 9-10.
- PAELINCK, J. A teoria do desenvolvimento regional polarizado. In: SCHWARTZMAN, J. *Economia Regional: textos escolhidos*. Belo Horizonte, Cedeplar/Cetrede-Minter, 1977, p. 157-194.
- PAGE, J. (1972). Celso Furtado, SUDENE and USAID. In: _____. *The revolution that never was*. Nova York: Grossman Publishers, 1972.
- PELLEGRINO, A. C. G. T. As idéias da CEPAL sobre a questão agrária latino-americana. *Revista Leituras de Economia Política* (LEP / IE - UNICAMP), nº 7, dezembro de 2000, p.87-104.
- _____. (2001). Que inserção? O movimento de transnacionalização do capitalismo e os atuais dilemas do desenvolvimento brasileiro no pensamento de Celso Furtado. In: FREIRE, M. S. (Org.). *Mercosul em debate: desafios da integração na América Latina*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2001, p. 131-152.
- PERROUX, F. *A economia do século XX*. Lisboa: Herder, 1967.
- PIORE, M. J. e SABEL, C. F. *The Second Industrial Divide*. New York: Basic Books, 1984.
- PLIHON, D. A ascensão das finanças especulativas. *Revista Economia e sociedade/IE-UNICAMP*, v. 5, p. 61-78, 1995.
- PORTER, M. *A Vantagem Competitiva das Nações*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1990.
- _____. Clusters and the New Economics of Competition. *Harvard Business Review*, nov.-dec, 1998.
- PRADO Jr., C. *História Econômica do Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1953.
- _____. *A revolução brasileira*. São Paulo: Brasiliense, 1966.
- _____. *A questão agrária no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1979.
- PREBISCH, R. O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas. *Revista Brasileira de Economia*, v. 3, n. 3, p. 47-112, set., 1949.
- _____. (1950). Crecimiento, desequilibrio y disparidades: Interpretación del proceso de desarrollo económico. In: GURRIERI, A. *La obra de Prebisch en la CEPAL*. México DF: Fondo de Cultura Económica, 1982, v. 1, cap. 2, p. 156- 247.
- _____. (1951). Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico. In: GURRIERI, A. *La obra de Prebisch en la CEPAL*. México DF: Fondo de Cultura Económica, 1982, v. 1, cap. 3, p. 248-297.

- _____. (1963). Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano. In: GURRIERI, A. *La obra de Prebisch en la CEPAL*. México DF: Fondo de Cultura Económica, 1982, v. 2, cap. 11, p. 137-227.
- _____. Cinco etapas de mi pensamiento sobre el desarrollo. *El Trimestre Económico*, v. 198, p. 1077-1096, 1983.
- PUTNAM, R. D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1996.
- REZENDE, F., ACCORSI, A. (1999). Uma política urbana para as cidades mundiais brasileiras. In: REZENDE, F., LIMA, R. (Org.). *Rio-São Paulo Cidades Mundiais: desafios e oportunidades*. Brasília: IPEA, 1999, p. 211-234
- REZENDE, F., LIMA, R. (Org.) *Rio-São Paulo Cidades Mundiais: desafios e oportunidades*. Brasília: IPEA, 1999.
- ROBOCK, S. H. *Desenvolvimento econômico regional - o Nordeste brasileiro*. 1. ed. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.
- ROCHA NETO, I. (1999). Sistemas locais de inovação dos estados do Nordeste do Brasil. In: CASSIOLATO, J. E. & LASTRES, H. M. M. *Globalização & Inovação Localizada – Experiências de Sistemas Locais no Mercosul*. Brasília: IBICT/MCT, 1999, p. 464-506.
- RODRIGUEZ, O. *Teoria do Subdesenvolvimento da CEPAL*. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1981.
- RODRIGUEZ, O., BURGEÑO, O., HOUNIE, A. PITTALUGA, L. CEPAL: velhas e novas idéias. *Revista Economia e Sociedade/IE-UNICAMP*, v. 5, p. 79-109, 1995.
- RODRIGUEZ, V. (1995). Federalismo e interesses regionais. In: AFFONSO, R. B. A e SILVA, P. L. B. *A federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: FUDAP, 1995, p. 431-448.
- ROMEIRO, A. R. *Os fundamentos teóricos do estruturalismo: uma análise da contribuição de Celso Furtado*. Campinas, 1981. Dissertação de Mestrado IFCH/Universidade Estadual de Campinas.
- SAMPAIO Jr., P. S. A. *Entre a nação e a barbárie: uma leitura da contribuição de Caio Prado Jr., Florestan Fernandes e Celso Furtado à crítica do capitalismo dependente*. Campinas, 1997. Tese de Doutorado – IE/Universidade Estadual de Campinas.
- _____. (1999). Brasil: O impasse da formação nacional. In: FLORI, J. L. (org). *Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações*. Petrópolis: Vozes, 1999, p. 415-447

- _____. Origem e desdobramento da crise da teoria do desenvolvimento econômico na América Latina. *Revista São Paulo em Perspectiva*, vol. 13, nº 1-2, janeiro-junho de 1999, p. 196-202.
- SÁNCHEZ, F. Políticas urbanas em renovação: uma leitura crítica dos modelos emergentes. *Revista brasileira de estudos urbanos e regionais*, nº1, publicação semestral da ANPUR, maio de 1999, p. 115-132.
- SANDRONI, P. *Novo dicionário de economia*. São Paulo: ed. Best Seller, 9ª edição, 1998.
- SASSEN, S. *As Cidades na Economia Mundial*. São Paulo: Studio Nobel, 1998.
- SCHWARZER, H. *A CEPAL: a teoria clássica e a proposta de transformação produtiva com equidade social*. Curitiba, 1993. Dissertação de Mestrado - Universidade Federal do Paraná.
- SCOTT, A. (1994). La economía metropolitana: organización industrial y crecimiento urbano. In: BENKO, G. & LIPIETZ, A. (orgs). *Las Regiones que Ganan*. Valencia: Alfons el Magànim, 1994.
- SCOTT, A., AGNEW, J., SOJA, E., STOPER, M. Cidade-Regiões Globais. *Espaço & Debates – Revista de Estudos Regionais e Urbanos*. Ano XVII, n. 41, 2001.
- SEN, A. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Cia das Letras, 2000.
- SICSÚ, A., DIAS, A. (1994). O resgate de propostas esquecidas: a preocupação com o avanço tecnológico. In: BARCELAR, T., DUARTE, R., GUIMARÃES, L. GOMES, E (Org.). *O GTDN, da proposta à realidade: ensaios sobre a questão regional*. Recife: Editora Universitária-UFPE, 1994, p.14-22.
- SILVA FILHO, G. E. (1997). A interpretação para o atraso relativo do Nordeste a partir da teoria do desenvolvimento econômico periférico da CEPAL. In: *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, BNB, v. 28, n. 04, out/dez, 1997.
- SINGER, P. Globalização positiva e globalização negativa: a diferença é o Estado. *Revista novos Estudos/CEBRAP*, v. 48, p. 39-65, julho de 1997.
- _____. Para além do neoliberalismo: a saga do capitalismo contemporâneo. *Revista São Paulo em perspectiva*, vol. 12, n. 2, 1998, p. 3-20.
- STORPER, M. *The Regional World*. New York: Guilford Press, 1997.
- STORPER, M., WALKER, R. *The capitalist imperative: territory, technology and industrial growth*. Oxford: Basic Blackwell, 1989.
- STRACHMAN, E., e DEUS, A. S. Instituições, Inovações e Sistema de Inovação. Campinas: (mimeo), 2002.

- SUDENE. *Primeiro plano-diretor de desenvolvimento do Nordeste*. Recife: Presidência da República, 1960.
- _____. *Aspectos gerais das atividades da SUDENE*. Recife: Presidência da República, 1964.
- _____. *Relatório especial: dez anos de SUDENE*. Recife: Presidência da República 1969.
- SUZIGAN, W., FERNANDES, S. C. *Competitividade Sistêmica – a contribuição de Fernando Fajnzylber*. Campinas: (mimeo), 2003.
- TAVARES, M. C. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaios sobre economia brasileira*. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1972.
- _____. (1974). *Acumulação de capital e industrialização no Brasil*. Campinas: Editora UNICAMP, 1998.
- _____. (1999). Império, território e dinheiro. In: FIORI, J. L. (org). *Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações*. Petrópolis, RJ: Vozes, p. 449-489, 1999.
- TAVARES, M. C. (Org.). *Celso Furtado e o Brasil*. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2000.
- TOLOSA, H. C. (1999). A Reestruturação Produtiva do Rio e São Paulo e viabilidade das Cidades Mundiais Brasileiras. In: REZENDE, F., LIMA, R. (Org.). *Rio-São Paulo Cidades Mundiais: desafios e oportunidades*. Brasília: IPEA, 1999, p. 91-116.
- VAINER, C. B. (1995). Regionalismos contemporâneos. In AFFONSO, R. B. A e SILVA, P. L. B. *A federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: FUDAP, 1995, p. 449-471.
- _____. (2000). *Pátria, Empresa e Mercadoria*. Notas sobre a Estratégia Discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, O., MARICATO, E. VAINER, C. B. *A Cidade do Pensamento Único*. Petrópolis: Vozes, 2000.
- _____. (2001). As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local? In: Anais do IX Encontro Nacional da ANPUR. Rio de Janeiro, 28 de maio a 1º de junho de 2001, pp.140-151.
- VILLASCHI FILHO, A. (1999). Alguns elementos dinâmicos do sistema capixaba de inovação. In: CASSIOLATO, J. E. & LASTRES, H. M. M. *Globalização & Inovação Localizada – Experiências de Sistemas Locais no Mercosul*. Brasília: IBICT/MCT, 1999, p. 199-244.