

Regime de acumulação e configuração do território no Brasil

Lúcia Cony Faria Cidade
Glória Maria Vargas
Sérgio Ulisses Silva Jatobá

Resumo

No quadro cíclico de crise e recuperação da economia capitalista ao longo do século XX, a criação de um mercado mundial pressupunha uma relativa autonomia territorial dos Estados nacionais. Durante a acumulação intensiva, os espaços nacionais tendiam a apresentar sistemas urbanos hierárquicos, áreas polarizadas e, frequentemente, desenvolvimento desigual. Com a reestruturação da economia mundial em direção à acumulação flexível, algumas das regularidades começaram a se modificar. Houve consequências sobre o desenvolvimento econômico e sobre a dinâmica espacial de diferentes países, como a intensificação do papel das redes. O texto busca compreender em que medida diferentes regimes de acumulação condicionam diferentes formas de configuração territorial. A análise toma o cenário internacional como contexto geral para processos históricos do desenvolvimento espacial brasileiro.

Palavras-chave: regime de acumulação; território; região; desenvolvimento territorial; desenvolvimento regional; desenvolvimento espacial brasileiro.

Abstract

In the cyclical background of crisis and recovery of the capitalist economy throughout the 20th century, the creation of a world market presupposed some territorial autonomy of the national States. During intensive accumulation, national spaces tended to present hierarchical urban systems, polarized areas and, frequently, unequal development. With the restructuring of the world economy towards flexible accumulation, some of the regularities started to change. There were consequences concerning economic development and the spatial dynamics of different countries, such as the growing role of networks. The text aims to understand to what extent different accumulation regimes condition different forms of territorial configuration. The analysis adopts the international scenario as background for historical processes in Brazilian spatial development.

Keywords: accumulation regime; territory; region; territorial development; regional development; Brazilian spatial development.

Introdução¹

A fase contemporânea do desenvolvimento econômico internacional que seguiu o fordismo ou regime de acumulação intensiva caracteriza-se pela emergência do capital financeiro e pela acirrada competitividade, apoiadas por acelerados avanços tecnológicos e flexibilidade nos métodos de produção e de gestão. É também conhecida como regime de acumulação flexível. Entre as tendências das últimas décadas está a constituição, consolidação e expansão de blocos econômicos que limitam a autonomia dos Estados sobre decisões relativas a seus territórios e estabelecem uma escala supra-regional e a mescla de redes materiais e imateriais de apoio à acumulação sobre os territórios nacionais. Outra tendência é o aumento das conexões diretas entre empresas transnacionais localizadas em centros metropolitanos mundiais e empresas subordinadas em centros regionais e locais de outros países, cujas atividades se regem, dessa forma, de acordo com interesses externos. No Brasil, esse desenrolar tem adquirido contornos expressivos, ilustrando a necessidade de uma reinterpretação, não apenas de processos concretos como também de concepções encarregadas de dar sentido a esses movimentos. O objetivo deste trabalho é compreender, no quadro de diferentes regimes de acumulação comandados pela escala mundial e seu centro hegemônico, como a dinâmica do desenvolvimento brasileiro recente se relaciona com a configuração territorial do país.

Um dos aspectos marcantes do desenvolvimento brasileiro são os contrastes

entre riqueza e pobreza produzidos e reproduzidos ao longo de sua história. As desigualdades sociais são visíveis quando se comparam os níveis de renda, de qualidade de vida e de vulnerabilidade dos distintos grupos da população. Embora em um mesmo país, ricos e pobres parecem viver em dois mundos extremamente diferentes. As desigualdades entre os ramos da economia se expressam nos grandes diferenciais de produtividade, qualificação e remuneração que refletem diferentes níveis de investimentos, complexidade tecnológica, formalidade e informalidade das diferentes atividades. As desigualdades espaciais manifestam-se nos centros metropolitanos e urbanos, por meio da segregação, e, ainda, nas áreas rurais, articuladas de forma diferenciada aos processos de acumulação vigentes. Acompanham as desigualdades sociais, econômicas e espaciais processos intensos e continuados de degradação do meio ambiente.

No quadro do Estado reformado, com grandes restrições de recursos para investimentos públicos, políticas de apoio ao desenvolvimento social e de proteção ao meio ambiente apresentam alcance limitado. A lógica que se impõe, apoiada por fortes pressões na arena política, facilitada pela disseminação de uma ideologia consumista e temperada por um mercado de trabalho altamente excludente, é a dos requisitos da acumulação. Dadas as diferentes dimensões desses apoios, uma das mais relevantes e menos comentadas é a organização territorial. Na fase de industrialização, por trás de um discurso desenvolvimentista, a malha territorial implantada pelo Estado foi estratégica para expandir a atuação de grupos regionalizados para a escala

nacional. A captura do Estado por frações do Centro-Sul, sob o discurso das desigualdades regionais e da integração, foi muito bem documentada por Chico de Oliveira (1977, pp. 75-78).

Em anos recentes, as redes territoriais têm servido de base para interesses nacionais e também internacionais voltados para a consolidação de áreas produtivas em atividade e para a incorporação de novas áreas ao modelo dominante. Um exemplo observado por Silva são as agroindústrias, crescentemente articuladas a redes de apoio urbano, redes técnicas e redes de escoamento da produção (2008). Configura-se um cenário no qual forças internas e externas atuam sobre o Estado para garantir a implantação e manutenção de uma malha territorial em sintonia com os requisitos da acumulação. Assim, entre as questões de reflexão estão: Quais as relações entre mudanças no regime de acumulação e dinâmica territorial? Qual o papel do Estado e das políticas públicas de desenvolvimento na configuração do território brasileiro?

Um dos pressupostos deste trabalho é que o contexto socioeconômico e ambiental condiciona ações públicas e privadas de gestão do território. Os resultados dessas ações tendem a se projetar sobre diferentes dimensões, entre as quais a organização espacial. Outro pressuposto considera que processos dominantes com gênese na escala mundial, embora sem um rebatimento mecânico ou absoluto, tendem a se refletir na escala nacional; essa, por sua vez, apresentaria efeitos sobre a escala regional e a local. Uma perspectiva complementar é a análise da dinâmica temporal, que pode ser compreendida com o auxílio da periodização. Na medida em que

se trabalha com escalas, uma periodização no âmbito mundial, mais amplo, pode ser desdobrada ou ajustada ao se tratar da escala nacional e assim sucessivamente. Períodos mais recentes podem ser tratados em mais detalhe do que períodos anteriores.

Considerando a necessidade de um tratamento específico para os sistemas explicativos de referência, o próximo item trata de formulações teóricas que servem de apoio para a discussão dos processos em análise. Em seguida, apresentam-se aspectos essenciais para a compreensão do contexto mundial e suas transformações em décadas recentes, em dois períodos: a fase de acumulação intensiva e a fase de acumulação flexível. Após, trata-se dos rebatimentos dessas mudanças na escala Brasil e sua combinação com processos nacionais, por meio de uma periodização articulada à escala mundial. As notas teóricas a seguir abordam, na primeira parte, os temas espaço, território e região e, na segunda, desenvolvimento, regime de acumulação e produção do espaço capitalista.

Notas teóricas: dinâmica do espaço, desenvolvimento e configuração territorial

Espaço, território e região

A temática relativa ao território e à região pode ser inicialmente referida a uma conceituação do espaço mais abstrata e abrangente. Para Santos, o espaço inclui

uma combinação de materialidade e da vida que a anima. Para o autor, pode-se considerar o espaço como

[...] formado por um conjunto indissociável, solidário e também contraditório de sistemas de objetos e sistemas de ações não considerados isoladamente, mas como o quadro único no qual a história se dá. (Santos, 1996, p. 51)

A natureza do espaço seria, então, fruto do fato de que ele é formado tanto pelo resultado material das ações da sociedade na história como pelas ações contemporâneas que lhe concedem um dinamismo e uma funcionalidade (ibid, pp. 85-86)

A visão dinâmica do espaço é compartilhada por Doreen Massey, que enfatiza também os aspectos relacionais e a pluralidade. Massey aborda o espaço por meio de proposições. Primeiro, reconhece o espaço como o produto de interrelações, constituído de interações, desde o imensamente global até intimamente pequeno. Segundo, apresenta o espaço como a esfera na qual é possível a existência da multiplicidade, uma pluralidade na qual coexistem distintas trajetórias. Terceiro, vê o espaço como em permanente construção, produto de relações embutidas nas práticas materiais, sempre em processo de fazer-se, jamais acabado, nunca fechado. A autora acrescenta que não apenas o espacial é político, mas que algumas perspectivas específicas podem afetar questões políticas (Massey, 2008, pp. 29-30).

Uma visão complementar é a perspectiva do território, que enfatiza os aspectos materiais e inclui um viés político. Território, para Paul Claval, diz respeito

ao espaço de uma nação sendo estruturado por um Estado. Território combina-se, para o autor, aos processos de soberania, poder e controle. Expressa, ainda, uma dimensão simbólica, um sentido de enraizamento, uma construção compartilhada e um papel na construção das identidades sociais (Claval, 1999, pp. 8-11 e 16).

Para Santos, não é o território propriamente dito e sim sua utilização que o torna objeto da análise social, uma noção em constante revisão que tem de permanente o fato de ser nosso quadro de vida (Santos, 1998, p. 15). Para Raffestin, território é um espaço no qual “se projetou um trabalho, seja energia e informação, e que, por conseqüência, revela relações marcadas pelo poder” (1993, pp. 143-144).

Variável ao longo do tempo, a região era vista pela geografia clássica como uma unidade espacial caracterizada por relativa autonomia funcional. O espaço geral era, assim, constituído como um mosaico dessas unidades funcionais, por sua vez claramente diferenciadas. A abordagem sistêmica retomou o conceito, adaptando-o à sua perspectiva. Assim, passou a uma explicação da lógica interna regional que enfatizava a articulação funcional da hierarquia urbana e a caracterização dos fluxos atuantes. A articulação regional era vista, nessa perspectiva, como um sistema regional (Gómes Mendoza et alii, 1982, pp. 64 e 70).

Na visão contemporânea de Santos, a partir da perspectiva do planeta e da história como totalidades em transformação, energizada pela divisão internacional do trabalho, a região e o lugar expressariam aspectos funcionais e permitiriam a percepção empírica do mundo. A partir da divisão dos recursos totais do mundo, de sua distribuição

diferencial e de sua combinação local, cada região ou lugar adquire sua especificidade. Assim, sua significação decorre da totalidade de recursos e responde à dinâmica histórica (Santos, 1996, p. 131).

Ann Markusen, tendo em vista a dificuldade de conceituar região de forma dissociada do marxismo e de uma teoria do desenvolvimento, parte de um conceito operacional, aplicado aos Estados Unidos. Considera região como um território delimitado, maior do que uma região metropolitana padrão (SMSA). Naquele país, as desigualdades regionais, em larga medida, foram absorvidas pela generalização de um padrão de acumulação. Assim, para a autora, muito mais útil é o conceito de regionalismo. Este pode ser considerado inicialmente como a adoção de uma demanda territorial por algum grupo social (Markusen, 1980b, p. 3). A autora acrescenta:

Nos últimos cem anos, muito mais do que demandas econômicas ou culturais, a estrutura política e o poder político têm crescentemente se tornado as causas e objetivos do regionalismo. (Ibid., p. 38)

Avançando na argumentação, a autora enuncia:

O Estado é aquele conjunto identificável de instituições que organizam e intervêm sobre todos os outros aspectos da vida social, codificado na lei e apoiado pela ameaça de poder de polícia. (Ibid., p. 9)

Considerando o Estado e suas relações políticas como a chave para uma caracterização abstrata do regionalismo, a autora

conceitua: “Regionalismo é uma demanda política de um grupo social identificado territorialmente contra um ou vários mecanismos do Estado.” Markusen acrescenta que se as relações sociais são o sujeito do regionalismo, as demandas políticas sobre o Estado são o seu objeto. A partir daí, a pesquisadora busca uma possível definição de região como “uma unidade territorial com alguma forma de status político, real ou pretendido” (ibid., pp. 13, 15 e 16).

Alain Lipietz, ao abordar o caso francês, também privilegia as relações sociais, mas reflete uma situação de desigualdades regionais mais significativas do que nos Estados Unidos. Afirma que os espaços devem ser definidos a partir de análises concretas e suas diferenças apreendidas a partir de diferentes tipos de dominação e de articulação dos modos de produção (1979, p. 36). O autor observa também as relações entre as instituições e centros de poder político e a distribuição do espaço socioeconômico. Acrescenta que, na dimensão espacial, temos a intervenção da instância política: a) na reprodução da espacialidade do modo de produção, ligada à administração do território; e b) na articulação espacial dos modos de produção, ou na evolução das armadilhas regionais, que seria ligada à ação regional (ibid., pp. 175-176).

A abordagem pode ser complementada com uma breve visão sobre redes. Para Raffestin,

Uma rede é um sistema de linhas que desenham tramas. Uma rede pode ser abstrata ou concreta, invisível ou visível. A idéia básica é considerar a rede como algo que assegura a comunicação. (1993, p. 156)

No entender de Santos, as redes podem ser interpretadas do ponto de vista da realidade material e da dimensão social. Pelo ângulo da realidade material, N. Curien conceitua rede como

[...] toda infra-estrutura permitindo o transporte de matéria, de energia ou de informação e que se inscreve sobre um território onde se caracteriza pela topologia dos seus pontos de acesso ou pontos terminais, seus arcos de transmissão, seus nós de bifurcação ou comunicação. (Cf. Santos, 1996, p. 209)

Considerando a dimensão social, a “rede é uma imagem do poder ou, mais exatamente, do poder do ou dos atores dominantes” (Raffestin, 1993, p. 157). A ênfase nos aspectos hierárquicos apresenta-se não somente nas redes de comunicação construídas ao longo da história para controlar territórios, mas também nas redes da atualidade.

O contexto do avanço do capitalismo é de barreiras e incertezas. Para Harvey, não somente a racionalidade intrínseca à geografia histórica do capitalismo, mas também suas contradições são essenciais ao entendimento do processo. Algumas necessidades contribuem para conformar o espaço, como a aceleração do tempo de *turnover* e a eliminação de barreiras espaciais. A aceleração do tempo de *turnover* implica diminuir o tempo de circulação do capital e acelerar o ritmo do desenvolvimento. Investimentos de longo prazo, no ambiente construído, como a infra-estrutura de apoio à produção, ao consumo, às trocas e à comunicação e, ainda, projetos governamentais de largo horizonte são condições para esses ganhos (Harvey, 1997, p. 411).

A abordagem acima apresentou, à luz do desenvolvimento capitalista, breves comentários com vistas a um encadeamento entre os conceitos de espaço, território, região e redes, buscando uma interpretação com base na geografia histórica do capitalismo. Para subsidiar a análise de processos históricos na escala mundo e na escala Brasil, que seguem mais abaixo, apresenta-se a seguir breve abordagem sobre aspectos espaciais do desenvolvimento.

Desenvolvimento, regime de acumulação e produção do espaço capitalista

Tendo em vista as aceleradas mudanças do mundo contemporâneo diante da globalização, um tema que suscita amplos debates é do desenvolvimento. Ainda assim, por um longo tempo, a questão das causas e condições do desenvolvimento tem ocupado não apenas análises, mas também proposições de políticas cujos resultados têm se mostrado no mínimo incertos. Um dos aspectos particulares é a questão do desenvolvimento desigual, que não se restringe a setores e ramos da economia, mas ocorre também no tempo e entre regiões. Na visão da economia política, o desenvolvimento espacial desigual se refere ao progresso diferencial das relações sociais capitalistas e setores ao longo de territórios (Markusen, 1980a, p. 32). Uma perspectiva de análise seria a da divisão regional do trabalho ou do processo de acumulação de capital e de homogeneização do espaço econômico (Oliveira, 1977, p. 25).

Segundo Smith, duas tendências contraditórias atuam na produção do espaço capitalista: a diferenciação e a equalização.

O resultado dessa contradição na paisagem aparece como o padrão existente de desenvolvimento desigual. A tendência à diferenciação espacial de níveis e condições de desenvolvimento teria como base histórica a divisão do trabalho na sociedade, que traria implícita a divisão territorial do trabalho. Ainda que as condições naturais tenham sido uma fundação original da divisão do trabalho, em sociedades mais desenvolvidas, essa reflete uma dinâmica social relacionada ao consumo produtivo e ao desenvolvimento das forças produtivas (Smith, 1988, pp. 149 e 152-153).

Ao lado da tendência para a diferenciação, Smith observa que existe uma tendência do capital para uma equalização. Assim, ainda que o espaço geográfico se diferencie internamente em espaços absolutos distintos, em diferentes escalas, o espaço global é produzido como um espaço relativo. Dessa forma, a necessidade de expansão de mercados pelo espaço global e, ainda, a tendência à uniformização das condições de produção e do desenvolvimento das forças produtivas seriam fatores de uma equalização. A contradição entre a tendência à diferenciação e a tendência para a equalização seria determinante do desenvolvimento desigual. Assim, a acumulação de capital cresce, por um lado, por meio do desenvolvimento da divisão do trabalho e, por outro lado, pelo nivelamento de modos de produção tradicionais às condições de produção dominantes (ibid., pp. 169-170).

Em visão que revisita e reconceitualiza abordagens anteriores, Brandão propõe alguns processos-chave para a compreensão do movimento desigual da acumulação de capital no espaço. Para o autor, a análise crítica necessita de uma verificação articulada,

nos recortes territoriais, dos seguintes processos: 1) homogeneização; 2) integração; 3) polarização; e 4) hegemonia. O autor acrescenta que todas as linhas de análise social que trataram do desenvolvimento desigual dos espaços regionais trataram desses processos por meio de proposições teóricas (Brandão, 2007, p. 70).

O primeiro processo é o de homogeneização. A homogeneização seria uma forma de estabelecer requisitos básicos universais para a valorização do capital, dessa forma tornada progressivamente mais ampla. O segundo processo é o de integração. Na visão de Brandão, a integração trata da dinâmica coercitiva da concorrência, que passa a atuar nos espaços abertos pela homogeneização de forma seletiva e impositiva. O terceiro processo é a polarização. O avanço das forças produtivas incorre em polaridades, “campos de forças” distribuídas no espaço de forma desigual; e centralidades, que expressam estruturas de dominação caracterizadas pela assimetria e pela irreversibilidade. O quarto processo é o de hegemonia. O autor esclarece que a configuração política e a correlação de forças de um país expressam cortes regionais e locais bastante nítidos (ibid., pp. 71-83).

Os processos que se estabelecem no espaço em decorrência da dinâmica da acumulação contribuem para estabelecer uma configuração territorial em contínua mutação. Além disso, para compreender processos espaciais é essencial incorporar uma perspectiva histórica. No caso de processos que se originam na escala mundial e se expandem pelos espaços nacionais, embora caiba evitar rebatimentos mecanicistas, é útil referir-se a tendências relativas à acumulação intensiva

e à acumulação flexível e sua expressão espacial.

Para Santos, a configuração territorial se compõe do conjunto de sistemas naturais e dos acréscimos superpostos pela sociedade em uma área ou país (Santos, 1996, p. 51). Assim, as combinações associadas ao fordismo podem ser consideradas como decorrentes da necessidade de utilização ampla de recursos e produção em larga escala, com vistas a atender a um consumo de massa. Ao mesmo tempo, segundo Cidade, em sintonia com os fatores clássicos de localização, as grandes unidades de produção buscavam localizar-se em áreas próximas a fontes de matérias-primas ou a mercados, como forma de diminuir os custos de transportes. A formação de complexos industriais e a expansão metropolitana, propícias às economias de escala e de aglomeração, representaram a configuração territorial típica do fordismo. Outras tendências do sistema, como a concentração e a centralização de capitais e a proliferação de empresas multinacionais, atuaram no sentido de acentuar ainda mais essas formas (Cidade, 1999, p. 229).

No quadro das relações entre processos econômicos e sua expressão espacial, Benko identifica uma disjunção que ocorre devido à reestruturação produtiva; o resultado seria um “mosaico de territórios diferenciados”. Entre as estruturas articuladas à acumulação flexível estariam os pólos tecnológicos, integrados a redes mundiais de tecnologia e produção e com o potencial de atuar na ligação entre os quadros produtivos nacionais e internacionais (Benko, 1996, pp. 24-25).

Além das empresas de produção flexível e dos pólos tecnológicos, o pós-fordismo

incorpora empresas específicas, características da etapa anterior. A configuração territorial resultante, que combina formas diferenciadas, reflete essa convivência ao mesmo tempo em que lhe dá suporte. Assim, complexos produtivos que ultrapassaram a crise do modelo de acumulação intensiva e se integraram ao novo sistema convivem com novas áreas de articulação aos circuitos produtivos. Ao se adaptarem às novas tendências, algumas áreas passaram a se organizar sob a forma de sistemas produtivos espaciais de diferentes níveis e com distintas formas. Algumas dessas áreas apresentam potencialidades para processos de desenvolvimento a partir de uma base tecnológica e gerencial que favorece a inovação. Além disso, o desenvolvimento local baseado na competitividade, na inovação e em modelos de gestão depende de qualificações nem sempre disponíveis. Assim, a constituição diferencial dessas novas áreas de acumulação pode acabar contribuindo indiretamente para o aumento das desigualdades regionais.

Para compreender as relações entre mudanças no regime de acumulação e dinâmica territorial e, também, o papel do Estado e das políticas públicas de desenvolvimento na configuração do território brasileiro, é necessário ir além das reflexões conceituais. Em sintonia com o pressuposto da influência de processos globais em diferentes escalas, apresenta-se a seguir um breve resgate do contexto social, econômico e político mundial em seu desenvolvimento histórico a partir do século XX. Mais adiante, discute-se a dinâmica brasileira articulada a esses processos e seus efeitos territoriais.

Processo de acumulação e configuração do território em escala mundial

O avanço da racionalidade e da ciência ocidental têm servido de base para um processo de desenvolvimento que se caracteriza por uma crescente produção de mercadorias e por um insaciável uso dos recursos da natureza. Na outra ponta do circuito produtivo está a esfera do consumo que, com base em necessidades criadas, realimentadas e perpetuadas, é levada a atuar em sintonia com as exigências de uma produção voltada para a garantia e a multiplicação do lucro. No Brasil, ao lado de uma oferta transbordante de bens e serviços mais e mais associados a interesses internacionais, encontra-se cada vez menos autonomia nas atividades econômicas nacionais, o que se particulariza nas escalas regional e local. Mesmo os ramos mais tradicionais, como alimentos e vestuário, e mesmo as áreas mais remotas acabam se modificando para abraçar conveniências tecnológicas, muitas vezes, no interesse de capitais de origem longínqua. Essas transformações, que também influenciam as formas de consumir, refletem tendências de longo prazo no quadro produtivo brasileiro. Essa dinâmica, por sua vez, encontra condicionantes históricos em processos de transformação que, ditados pelos centros hegemônicos, se estabeleceram ao longo do último século.

Fordismo e configuração de território mundial até o final dos anos 1960

Cenário socioeconômico do Fordismo mundial até o final dos anos 1960

Os grandes construtores da atual integração de mercados foram os Estados Unidos que, acompanhados de outros países centrais, estabeleceram as bases de uma nova etapa da acumulação capitalista ao longo do século XX. Esse processo pode ser dividido em duas fases: enquanto a primeira começa no início do século e se prolonga até o final da década de 1960, a segunda se inicia na década de 1970 e alcança o final dos anos noventa, avançando sobre os primeiros anos do século XXI.

Na primeira fase, a sociedade deu grandes saltos no conhecimento científico, estabeleceu avanços significativos na capacidade de produzir mercadorias e deu continuidade à disseminação da ideologia do progresso. Em suas manifestações culturais, o período pode ser considerado como um prolongamento da modernidade; em sua expressão socioeconômica, identifica-se com o fordismo ou regime de acumulação intensiva. Na segunda fase, mantendo uma continuidade nas grandes tendências do sistema, o capitalismo mundial estabeleceu mudanças que serviram de escudo no enfrentamento de crises. Do ponto de vista cultural, esse período identifica-se com a pós-modernidade, enquanto, nos aspectos socioeconômicos,

equaciona-se com o pós-fordismo ou regime de acumulação flexível.

A periodização adotada não pretende enquadrar diferentes países em modelos estanques; pretende identificar tendências que podem predominar em algumas áreas e se manifestar de forma incompleta ou modificada em outras. Dessa forma, a breve abordagem sobre esses processos gerais procura delinear seus principais condicionantes como referência para a interpretação de suas manifestações em países periféricos. No Brasil, a dinâmica econômica internacional, ao se projetar sobre o território do país, contribuiu para estabelecer os parâmetros de desenvolvimento. Por sua vez, a incorporação nacional no padrão de acumulação dominante foi instrumental para relativizar os efeitos de crises internacionais.

Para fazer frente aos altos e baixos da economia capitalista e à longa recessão dos anos trinta, o governo norte-americano foi forçado a abrir mão de preceitos até então prevaletentes de soberania do mercado. Passou a pautar-se por ações de cunho keynesiano voltadas para elevar a capacidade de compra da população. Um dos autores que abordam o tema com uma perspectiva territorial é David Harvey. Para o estudioso, dois pontos de apoio sustentaram o rápido crescimento da demanda efetiva. Um importante sustentáculo foi a disponibilidade de uma força de trabalho qualificada nas regiões de acumulação mais avançadas dos Estados Unidos, Europa Central e Japão. Outro apoio substancial foi a reconstrução de países arrasados pela Segunda Guerra Mundial, com papel ativo do Estado, acompanhado pela renovação urbana, pela expansão espacial de redes de transportes e comunicações e pela oferta de infra-

estrutura em países centrais e também nos periféricos. O poder de controlar um mercado mundial que se massificava foi um dos desdobramentos de uma racionalidade ditada por redes financeiras hierarquizadas (Harvey, 1991, p. 132).

Cenário produtivo do Fordismo mundial até o final dos anos 1960

As grandes mudanças que marcaram o período em análise resultaram, em larga medida, da organização produtiva que se tornou característica do fordismo e que serviu de base para o rápido crescimento e a larga expansão desse modelo a partir dos Estados Unidos. Uma das principais bases do sistema foi o taylorismo e sua proposta de administração científica, que se desdobrou na linha de montagem, essencial para a produção em larga escala e para o consumo de massas. Em conjunto, essas características se tornaram as grandes responsáveis pela expansão econômica dos países da Europa Ocidental e do Japão que, a partir dos anos cinquenta, também passaram a adotar a produção em moldes fordistas.

Para alguns autores, como Aglietta, entre as principais transformações promovidas pelo sistema fordista estão mudanças substanciais no processo de trabalho e nas condições de vida do operariado, entre as quais o aumento do nível de consumo e uma maior atuação dos sindicatos em torno de interesses coletivos. Para Aglietta, o fordismo pressupõe que o processo de produção se articula ao modo de consumo no que foi chamado de regime de acumulação intensiva. Enquanto o trabalho assalariado se universaliza,

seu conteúdo particular é a produção em massa (Aglietta, 1979, p. 117).

Outro autor que trata do fordismo é Lipietz, para quem o modo de distribuição continuada do produto, encarregado de dirigir a congruência entre as mudanças nas condições de produção e nas de consumo em um dado período, é o que se chama de regime de acumulação. Seria, então, preciso que se cumprissem alguns requisitos, encarregados de garantir a reprodução continuada do regime de acumulação; isso seria feito pelo modo de regulação, um sistema de forças institucionais, normas e comportamentos que, por meio de práticas coercitivas ou incitativas, levam os diferentes grupos sociais a se adequarem a essas forças (Lipietz, 1982, pp. 5-6). As mudanças provocadas na esfera da produção e do consumo, ao se generalizarem nas economias avançadas, alteraram de forma intensa as relações sociais, enquanto afetaram profundamente o modo de interagir com o território.

Efeitos do Fordismo sobre a organização espacial mundial até o final dos anos 1960

No período em questão, ao lado da expansão da industrialização nos países avançados, verificou-se grande crescimento agrícola e um aumento substancial da população vivendo em cidades e áreas metropolitanas. Palco de um processo de desenvolvimento continuado, esses países já dispunham ou tinham condições de construir suporte territorial e infra-estrutura em nível suficiente para dar continuidade à acumulação, em parte concentrada em complexos industriais. Ao mesmo tempo, países que

recém-adoptavam processos de substituição de importações como um caminho para o desenvolvimento tinham menos condições de absorver o modelo fordista. Assim, a desigualdade foi uma das características, tanto dos processos de acumulação que aí se estabeleceram como da configuração territorial resultante. Na medida da ampliação do padrão de acumulação para novas áreas, pode-se identificar também uma tendência à equalização.

A expansão do fordismo pelo espaço mundial sob influência norte-americana, progressivamente, levou sua racionalidade não apenas para a esfera da produção, mas também para a do consumo, com repercussões sobre as dinâmicas sociais, culturais e territoriais. Após uma fase de expressivo crescimento, o modelo atingiu seu limite e iniciou uma trajetória de declínio e crise, que levou à necessidade de uma reestruturação. Com vistas a garantir a sobrevivência do modelo capitalista, a partir dos anos setenta e até os dias de hoje, estabelecem-se mudanças significativas no sistema que vêm alterando em larga medida as relações entre países e sua dinâmica social e econômica.

Pós-Fordismo e configuração do território mundial a partir dos anos 1970

Cenário socioeconômico do pós-Fordismo mundial a partir dos anos 1970

Ao lado do crescimento e fortalecimento da hegemonia norte-americana, começou a aparecer uma nova configuração geopolítica a partir da emergência da União Europeia e

do bloco asiático, que passaram a demandar maior participação na economia mundial. Após um período de crescimento durante os anos cinqüenta e sessenta, a primeira crise do petróleo, de 1973, ocorreu a partir de um cenário de abundância de dólares, aumento de preços e insegurança financeira na esfera internacional. A reestruturação econômica, bem como modificações no quadro social e político internacional, foi essencial para assegurar o retorno a uma trajetória de crescimento.

O papel central da dominação dos Estados Unidos, segundo Arrighi, manteve-se por meio de aspectos estratégicos essenciais. Entre eles está o papel do Federal Reserve System e bancos centrais de países associados no controle da moeda no mundo; a capacidade de definir o ritmo e os rumos da liberalização comercial; e o aumento da participação de grandes companhias transnacionais nos negócios mundiais, em particular diminuindo o peso das transações comerciais com relação aos investimentos diretos (Arrighi, 1996, pp. 72-73).

Uma das características das companhias multinacionais do século XX, para Arrighi, era seu cunho comercial e sua especialização funcional, em concorrência ou cooperação com outras empresas do mesmo tipo, em processos produtivos localizados em distintos territórios. Para o autor, o aumento de quantidade desses estabelecimentos tem relações não apenas com sua especialização funcional, mas também com sua capacidade de atuar em diferentes territórios. Ao se iniciar a crise da hegemonia dos Estados Unidos, com a continuidade das disputas com a antiga União Soviética, nos primeiros anos da década de setenta, as multinacionais mantinham elevado nível de autonomia. Seu

sistema produtivo, comercial e de reinvestimento, que alcançava a escala mundial, além de contornar o poder do Estado, era capaz de promover seus interesses à revelia dos interesses, não apenas dos Estados Unidos, mas também de outros países. Para Arrighi, o resultado mais significativo da hegemonia dos Estados Unidos foi o aumento do poder das multinacionais, que foi capaz de liberar o crescimento do capital no mundo das limitações estabelecidas pelos Estados territoriais (ibid., p. 74).

Cenário produtivo do pós-Fordismo mundial a partir dos anos 1970

Para Lipietz, o apogeu do fordismo verificou-se na década de sessenta, quando já se estabeleciam as condições da crise que viria a seguir (Lipietz, 1982, p. 21). Na verdade, o crescimento da economia mundial, com o fordismo estabelecido nos Estados Unidos, Europa Central e Japão, durou até o início da década de 1970. Para fazer frente ao esgotamento do modelo, que a essas alturas já se manifestava com maior nitidez, as grandes empresas intensificaram os investimentos diretos em novas áreas. Estabeleceram-se em países como a Coreia do Sul, o México e o Brasil, considerados em condições de alavancar o processo de desenvolvimento e constituir-se em novos mercados.

Lipietz ressalta que, nos anos setenta, as ações para expandir o regime de acumulação intensiva para países que se lançavam no projeto de desenvolvimento tiveram alcance limitado. Segundo o autor, a tentativa de abrir novos mercados foi uma forma de escapar da redução da taxa de lucro e da crise. O panorama de desigualdade dos países

receptores favoreceu o estabelecimento de um fordismo periférico que, para o autor, seria um regime de acumulação com traços híbridos (ibid., p. 21; s.d., p. 23).

A ampliação do modelo fordista para os países periféricos precisava aliar as vantagens locais já existentes (abundância de mão-de-obra, matéria-prima e recursos naturais) com a necessária modernização da logística, de forma que permitisse a instalação de filiais das empresas multinacionais nesses países. Suas economias de base primário-exportadora deveriam se transformar em economias industrializadas, sem perder, contudo, sua vocação exportadora. Passou-se a produzir, na periferia, a custos reduzidos, com mão-de-obra barata, matéria-prima local e infra-estrutura alocada pelos Estados nacionais, exportando-se a preços altamente competitivos para o centro (Jatobá e Cidade, 2006).

Produto da aliança entre capitais privados nacionais e o capital internacional, tendo à frente os Estados nacionais, o fordismo periférico foi uma das bases do processo de substituição de importações de países que buscavam o desenvolvimento. A partir de diferentes configurações políticas, que incluíram regimes ditatoriais em diversos países e o enfraquecimento de grupos tradicionais, o sistema foi um dos agentes da reprodução de desigualdades sociais e regionais.

Diante de dificuldades continuadas no âmbito internacional, os anos setenta e oitenta, segundo Harvey, caracterizaram-se pela reestruturação econômica acompanhada de reajustes na esfera social e política. Ao mesmo tempo, surgiram inovações no âmbito da organização industrial e, ainda, na sociedade e em sua organização política. O autor conjectura que essas tentativas

sinalizam mudanças em direção a um novo regime de acumulação, articulado com um também novo sistema de regulação social e política, o regime de acumulação flexível (Harvey, 1991, pp. 145-146).

As principais características do regime de acumulação flexível seriam, para Harvey, mudanças nos processos de trabalho, nas práticas de consumo, nas formas de gestão, nos estilos de vida, nas manifestações culturais, nos papéis do Estado e nos aspectos espaço-temporais. Entre outras mudanças, estão novos ramos produtivos, diferentes serviços financeiros e novos mercados, num quadro em que se destaca a importância das inovações em uma variedade de áreas, como a comercial, a tecnológica e a administrativa (ibid., p. 147).

Alvo de diferentes pressões, os países periféricos tentam se adaptar à acumulação flexível, também chamada de pós-fordismo, que se acompanha de um receituário neoliberal voltado para a desregulamentação da economia e para a limitação do papel social do Estado. Caracterizadas pelas desigualdades e pela existência de grande número de empresas tradicionais ao lado de ramos avançados, muitas dessas economias enfrentam dificuldades para promover as atualizações preconizadas. Nesse quadro, tendem a se reproduzir as desigualdades econômicas, sociais e espaciais.

Efeitos do pós-Fordismo sobre a organização espacial mundial a partir dos anos 1970

O espaço mundial caracterizou-se, para Harvey, por mudanças aceleradas na produção do desenvolvimento desigual, não

apenas entre setores, mas particularmente entre regiões geográficas. Entre essas mudanças estaria o aumento do número de postos de trabalho em atividades de serviços e a implantação de plantas industriais em regiões não desenvolvidas. Essas tendências aparecem sob a forma de novos arranjos produtivos em áreas sem tradição de desenvolvimento, como a Terceira Itália, Flandres, os inúmeros aglomerados voltados para a produção de tecnologia da informática e, nos países de industrialização recente, uma variedade de localidades (ibid., p. 147).

A análise sugere que o regime de acumulação flexível está deixando sua marca na dinâmica territorial do capitalismo mundial. Diante das mudanças das últimas décadas, a capacidade de operar com elevados níveis de competitividade e com ganhos continuados de produtividade dependem em larga medida de atividades econômicas de alto conteúdo tecnológico e de elevada dependência das comunicações e da informação. Enquanto algumas regiões se enquadram nesses requisitos e ocupam a frente dinâmica do capitalismo internacional, outras se articulam de forma incompleta ao modelo e podem constituir-se em áreas decadentes, estagnadas ou de crescimento lento. Em sintonia com as tendências do capitalismo, as diferenças, por um lado, aumentam a equalização, por outro, realimentam as desigualdades socioespaciais. Embora com características específicas, esse processo se reproduz em larga medida no Brasil e também pode ser interpretado a partir de sua evolução histórica.

Processo de acumulação e configuração do território na escala nacional

Fordismo periférico e configuração do território brasileiro até o final dos anos 1960

Cenário socioeconômico do Fordismo periférico brasileiro até o final dos anos 1960

Baseado em uma economia agroexportadora até as primeiras décadas do século XX, o Brasil caracterizava-se como uma sociedade tradicional, em larga medida subsidiária dos principais centros consumidores mundiais, notadamente a Europa. Contava com um largo contingente de população rural, um conjunto de regiões relativamente isoladas entre si e vastas áreas do território ainda por incorporar de maneira efetiva ao quadro social, econômico e político do país. Tendo à frente o Estado e frações hegemônicas regionais com iniciativas de modernização, a grande mudança na sociedade brasileira estabeleceu-se a partir dos anos cinquenta. A nova proposta baseava-se na industrialização, com a expansão de atividades produtivas para o interior, o crescimento e consolidação das áreas urbanas e a construção de um arcabouço territorial de apoio. Com essas credenciais, esperava-se que o Brasil pudesse finalmente se integrar às tendências

das sociedades avançadas e aos mercados emergentes que estavam sendo aos poucos incorporados ao sistema fordista de produção e consumo de massa.

Em paralelo a fortes investimentos estatais, a poderosa intervenção do Estado na economia criava condições para a emergência de uma classe média com maior poder aquisitivo, concentrando a renda em uma parcela restrita da população, localizada geograficamente na Região Sudeste. Não coincidentemente, aí também estavam localizadas as principais indústrias que necessitavam de uma mão-de-obra melhor qualificada e, conseqüentemente, melhor remunerada, que, por outro lado, também formava o mercado consumidor para os sofisticados produtos por elas produzidos (Jatobá, 2006).

Cenário produtivo do Fordismo periférico brasileiro até o final dos anos 1960

Os esforços de industrialização em curso desde os anos trinta caracterizavam-se pela substituição horizontal de importações, também conhecida como industrialização restringida. A partir do Plano de Metas (1956-1960) do governo Kubitscheck, foi iniciado o aprofundamento do modelo por meio da substituição vertical de importações, baseada na industrialização pesada. Adotando características de um Estado desenvolvimentista, as políticas públicas atuaram de forma a promover os investimentos necessários nos setores de bens de capital, bens intermediários e bens de consumo durável.

O governo buscou atrair capitais internacionais inseridos no sistema fordista, em particular os da indústria automobilística. O

setor industrial, dinamizado por investimentos crescentes, ultrapassou a agricultura e tornou-se o novo motor da economia brasileira. Diante da opção pela concentração de renda com vistas à continuidade da acumulação, o grande crescimento econômico que se seguiu, no entanto, contribuiu para alimentar as desigualdades.

Ações de desenvolvimento regional brasileiro até o final dos anos 1960

Nessa fase, além do Plano de Metas (1956/1961), destacaram-se as políticas de expansão do modelo de acumulação estabelecido no Centro-Sul, assinaladas por Oliveira como uma forma de destruição das economias regionais. Seria um movimento que destrói para concentrar, enquanto se apropria do excedente das outras regiões para centralizar o capital. Assim, as políticas de redução das disparidades regionais iriam além da esfera econômica; envolveriam movimentos na estrutura de poder e a cooptação do Estado. Essa dinâmica estaria particularmente representada no estabelecimento de órgãos como a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – Sudene (criada em 1959) (Oliveira, 1977, p. 76).

Becker e Egler lembram que entre as estratégias de desenvolvimento regional adotadas pela Sudene estava o incentivo ao estabelecimento, no Nordeste, de unidades produtivas originárias do Sudeste voltadas para a substituição de importações. Para os autores, essas ações contribuíram para acentuar o rápido aumento populacional de regiões metropolitanas do Nordeste, que acompanhou um processo também verificado em metrópoles localizadas

em outras áreas do país (Becker e Egler, 1993, p. 87).

A incorporação do país ao modelo de acumulação intensiva transformou o perfil da produção manufatureira nacional, promovendo a criação de um parque industrial até então inexistente. Para isso, foi determinante a implantação, pelo Estado brasileiro, de uma infra-estrutura de apoio à base produtiva, permitindo também a expansão dos mercados de consumo. A estratégia consistiu na expansão da malha rodoviária a regiões, até então isoladas, criando condições para a circulação de mercadorias e na realização de investimentos estatais em setores-chave para a produção, como os de energia, mineração e siderurgia (Jatobá, 2006).

As ações de cunho vertical estão entre os traços principais das políticas de desenvolvimento regional da época. O Estado brasileiro, por vezes com a participação de instituições financeiras internacionais, buscava promover investimentos privados, em um contexto no qual se via o crescimento econômico enquanto uma resposta a ações estabelecidas de fora para dentro, o desenvolvimento exógeno. Em um contexto no qual predominavam capitais originários de outras regiões para as quais os lucros também eram canalizados, processos produtivos locais tendiam a gerar benefícios limitados para as populações das áreas nas quais se instalavam.

Efeitos do Fordismo periférico sobre a organização espacial brasileira até o final dos anos 1960

Estabelecida na fase colonial, a estrutura espacial brasileira caracterizava-se, até os anos

trinta, por uma rede dendrítica, na qual diferentes núcleos de uma área se conectam em um centro urbano de convergência comum. Assim, fluxos de mercadorias vindas do interior, como produtos agrícolas ou minerais destinados à exportação, eram encaminhados para cidades litorâneas estabelecidas como portos, que faziam a ligação com os mercados internacionais. Até o início da década de cinquenta, as regiões ainda eram relativamente isoladas, enquanto os bens aí produzidos tendiam a ficar circunscritos a mercados regionais, que eram protegidos de uma concorrência externa por esse mesmo isolamento. De fato, apesar de a indústria paulista ser, já nessa época, mais desenvolvida e potencialmente mais competitiva do que as das outras regiões, as dificuldades de interação eram muito grandes devido à precariedade da malha rodoviária. Essa organização espacial ainda relativamente equilibrada começou a se modificar nos anos cinquenta, com o aprofundamento da substituição de importações.

Um dos requisitos essenciais da mudança no padrão de acumulação, que buscava se articular ao fordismo, e da integração do mercado nacional sob o domínio do Sudeste foi a construção de infra-estrutura produtiva e a expansão das redes de circulação e distribuição de mercadorias pelo território nacional. Assim, a avançada indústria manufatureira de São Paulo foi capaz de atingir e conquistar os mercados das outras regiões, que não tinham condições de competição. Nesse cenário, o Estado, por meio das políticas de desenvolvimento regional e de equipamento do território, teve um papel duplo. Contribuiu, por um lado, para a diferenciação, ao apoiar a acumulação de capitais pelas indústrias do Sudeste, por outro lado,

para a equalização, por meio da expansão do padrão produtivo dominante para o interior do país.

Pós-Fordismo e configuração do território brasileiro a partir dos anos 1970

Cenário socioeconômico do pós-Fordismo brasileiro a partir dos anos 1970

Em sintonia com as transformações que buscavam enfrentar a crise capitalista na esfera internacional, mudanças estruturais marcaram essa fase do desenvolvimento brasileiro. Setor dinâmico da economia, a indústria ultrapassou a agricultura, que até então era a responsável pela maior parte da criação de riquezas do país e das trocas comerciais no mercado internacional. Ao lado do desenvolvimento da indústria, também a agricultura se modernizou, pela via da mecanização, deixando estagnadas as atividades nos moldes tradicionais. Embora a produção industrial tenha crescido significativamente, ao lado de sua participação no mercado externo, o país manteve-se como grande exportador de produtos primários. Nos anos recentes, a expansão da área cultivada, ao lado de substanciais ganhos de produtividade, em particular na monocultura, tem acentuado o papel dos produtos agrícolas na pauta de exportações brasileiras.

Em um contexto de adequações à nova regulação internacional, a reorganização das atividades financeiras foi uma das políticas governamentais de apoio às mudanças estruturais, o que também contribuiu para aumentar o peso dos investimentos

estrangeiros na economia. Também nessa fase, embora o mercado interno tenha se ampliado para incorporar a classe média, as grandes massas populares foram deixadas à margem. A grande contração salarial, que atingiu de maneira especialmente forte os trabalhadores não qualificados, contribuiu significativamente para a intensificação das desigualdades sociais. Mais recentemente, essa situação começou a apresentar uma melhora, com sinais de uma diminuição da pobreza.

Esse período começou com o crescimento acelerado da economia e depois assistiu a uma sucessão de crises. Nos primeiros anos da década de setenta, houve uma desaceleração, continuada ao longo das décadas seguintes, em decorrência da crise do petróleo. No início da década de oitenta, para Fiori, com a crise da dívida externa encerrava-se a era do desenvolvimentismo. A partir daí, em sintonia com os países centrais que retomavam a linha liberal-conservadora, ia se consolidando a nova estratégia neoliberal que os Estados Unidos adotavam para a América Latina e seu correspondente ideário (Fiori, 2001, p. 181).

O prolongamento de uma fase de baixo crescimento econômico, agravado por processos inflacionários intensos, que subsistiram até a década de noventa, acompanhou-se de elevado endividamento público. A integração aos requisitos da economia globalizada sem o aumento da capacidade de absorção de grandes contingentes de mão-de-obra tem se refletido em um grande aumento da exclusão social. O atual governo, embora faça parte de uma tradição de crítica às propostas neoliberais, tem promovido ajustes em sintonia com essa visão. Assim, as propostas de desenvolver políticas sociais

abrangentes e efetivas acabam tendo alcance limitado.

Cenário produtivo do pós-Fordismo brasileiro a partir dos anos 1970

Articulado ao modelo de acumulação intensiva dos países centrais, o sistema adotado nessa fase no Brasil adaptou-se às condições vigentes na forma de sua variante, o fordismo periférico. Uma das condições do modelo, que era a existência de uma força de trabalho com elevados níveis de qualificação, só pôde ser atendida em algumas regiões do país, como o Sudeste e o Sul. Apesar de propiciar, nos primeiros anos, um substancial crescimento econômico, o modelo de desenvolvimento adotado resultou em elevados índices de desemprego e subemprego, acompanhados de grande concentração de renda.

Com as mudanças em direção a uma acumulação flexível, as necessidades do mercado levaram à elevação da intensidade do trabalho; além disso, por um lado, à necessidade de níveis mais complexos de qualificação e, por outro lado, à substituição de postos de trabalho mais qualificados por outros menos qualificados, e, ainda, à terceirização e a uma diminuição da estabilidade. Na agricultura, a expansão da agroindústria contribuiu para a acentuação da seletividade, enquanto a ampliação da monocultura de exportação aponta para a precariedade das condições de trabalho. Nesse quadro, a população excluída e os habitantes de áreas de economia tradicional dificilmente encontram perspectivas de articulação estável ao sistema produtivo.

Ações de desenvolvimento regional brasileiro a partir dos anos 1970

Durante a fase de modernização conservadora, iniciada na fase anterior com prolongamento nos anos iniciais da fase em pauta, o planejamento governamental adotou políticas de desenvolvimento com rebatimentos sobre o território nacional. Entre essas estão o I Plano Nacional de Desenvolvimento – I PND (1972/74) e o II Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND (1975/79). Parte do equipamento do território por meio de infraestrutura e de redes diferenciadas se estabeleceu a partir desses planos.

Ao longo de um extenso período de modesto crescimento econômico, o Estado tem encontrado limitações para manter as extensas redes implantadas e para financiar investimentos produtivos. Busca potencializar os recursos disponíveis, de forma a propiciar apoio a setores articulados ao modelo de acumulação hegemônico. Assim, o Plano Plurianual – PPA 1996/1999 (Programa “Brasil em Ação”), do Governo Fernando Henrique, selecionava “eixos de desenvolvimento” que incluíam projetos estratégicos. Um de seus propósitos era remover obstáculos para o escoamento da produção de grandes empresas articuladas ao capitalismo internacional, como agroindústrias e mineradoras. Após inúmeras críticas ao seu caráter marcadamente econômico, a proposta foi ampliada em seguida ao PPA 2000/2003 (“Avança Brasil”). Observe-se que o general Meira Mattos, analista e teórico da geopolítica brasileira, assinala que a estratégia geopolítica brasileira está contida, em parte, no programa “Avança Brasil” (Meira Mattos, 2007, p. 52).

Durante os dois governos Lula, seguem vigentes as limitações para o financiamento do desenvolvimento e manutenção de infraestrutura. Além disso, diante de pressões políticas que envolvem o próprio federalismo, tem havido movimentos em direção a ações voltadas para o território. Assim, no PPA 2004/2007 (“Brasil de Todos”), incluem-se programas voltados para o desenvolvimento territorial. Programas sociais, como o Bolsa Família, também buscam diminuir as desigualdades sociais e regionais e seus efeitos.

Considerado por Filgueiras e Gonçalves como o marco estratégico para orientar ações estruturantes e a gestão macroeconômica do segundo governo Lula, o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC foi lançado em janeiro de 2007. Abrangendo o período 2007-2010, o PAC contém medidas voltadas para a expansão da economia e realça a elevação dos investimentos em infra-estrutura (Filgueiras e Gonçalves, 2007, pp. 197-198).

No que toca ao desenvolvimento regional e local, os resultados contraditórios de políticas de ênfase exógena predominantes na etapa anterior, bem como o sucesso de experiências em variadas localidades no cenário nacional e internacional, contribuíram para um redirecionamento. Passou a haver uma maior atenção para recursos e iniciativas locais e para o envolvimento de outros atores, além dos governamentais em ações de desenvolvimento. Entre as propostas adotadas em anos recentes está a de apoio e promoção a arranjos produtivos locais (APLs). Autores como Lemos, Albagli e Szapiro mencionam a criação, em 2003, do Grupo de Trabalho Permanente para APLs – GTP (Lemos, Albagli e Szapiro, 2006, pp. 252-252).

Ao longo do período, as ações governamentais voltadas para o desenvolvimento regional refletiram as mudanças que têm afetado o caráter do Estado. Na fase desenvolvimentista, as políticas se caracterizaram pela verticalização, por seu caráter exógeno e por uma perspectiva nacional ou regional. Na fase neoliberal, as ações enfatizaram as potencialidades locais, o desenvolvimento endógeno e uma perspectiva sub-regional.

Em busca de efeitos do pós-Fordismo sobre a organização espacial brasileira a partir dos anos 1970

Os efeitos das atividades articuladas à acumulação flexível nas últimas décadas incluíram um período de agravamento das desigualdades regionais, durante o qual aumentou também a concentração de atividades econômicas e população nas regiões metropolitanas, em particular no Sudeste. Seguiu-se uma desconcentração relativa, embora não tenha sido homogênea. Assim, como indica Azzoni em análise do setor terciário, nas atividades do segmento mais dinâmico, o de serviços, principalmente os mais modernos, o desempenho do Sudeste é destacadamente favorável. Segundo o autor, isso indicaria que o contexto da reestruturação produtiva dos últimos anos tem contribuído para beneficiar áreas que já concentram boa parte da atividade econômica nacional (Azzoni, 2005, p. 570). Mais recentemente, novos territórios de acumulação, como os tecnpolos, parecem representar uma tendência de acentuação da concentração regional no Sudeste e em suas cercanias.

Para Araújo, nos anos recentes, há forças concentradoras e forças de

desconcentração. Assim, entre as forças de desconcentração estão a abertura comercial, mudanças tecnológicas, considerações logísticas, a proximidade do cliente final e incentivos oferecidos por governos locais. Além disso, entre as forças de concentração estão os requisitos locacionais da acumulação flexível; e a necessidade de proximidade de recursos humanos qualificados, de conhecimento e tecnologia, de infra-estrutura econômica e de mercados consumidores de alta renda (Araújo, 2000, p. 118).

Além dos processos da economia industrial, comercial e de serviços que tendem a afetar diretamente as cidades, também atividades tradicionalmente circunscritas ao campo expandem sua influência sobre o território e o sistema urbano. Assim, verifica-se uma acelerada expansão da agricultura capitalizada e tecnificada pelo interior do país, partindo do Sul e Sudeste e seguindo em marcha acelerada pelo Centro-Oeste em direção à Amazônia. Grupos de interesse voltados para essas atividades pressionam o Estado para atender suas necessidades de redes de infra-estrutura e logística e de núcleos de apoio urbano dotados de equipamentos e articulados a redes técnicas.

Também no caso brasileiro, o desenrolar do modelo de acumulação flexível, matizado pelo quadro nacional, parece estar atuando sobre a dinâmica territorial do país. Tanto em áreas urbanas como em rurais, a busca da competitividade e da produtividade por grupos integrados ao modelo dominante é apoiada em larga medida pela ação do Estado. Essa ação, por meio de políticas de infra-estrutura e da ação regional, tende a atuar de forma decisiva sobre a configuração do território. Também aqui, enquanto algumas regiões se articulam a esse movimento,

outras permanecem como espaços divididos, em um sistema capitalista que tende a produzir movimentos de equalização e também a reproduzir a desigualdade.

Conclusões

É importante analisar as forças dinâmicas da sociedade na promoção do desenvolvimento como forma de melhor compreender suas implicações espaciais. Assim, este estudo buscou compreender as relações entre mudanças no regime de acumulação e dinâmica territorial; e, também, o papel do Estado e das políticas públicas de desenvolvimento na configuração do território brasileiro

O texto apresentou aspectos gerais do regime de acumulação intensiva, ou fordismo, buscando compreender suas tendências espaciais, tomando caminho semelhante quanto ao regime de acumulação flexível, ou pós-fordismo. Convém notar que ambos os sistemas são entendidos como referências interpretativas de uma realidade complexa. Em ambos os casos, apresentam-se tendências duais: enquanto os movimentos de acumulação atuam na direção de uma diferenciação espacial que reforça áreas já consolidadas, há também movimentos de equalização que estendem o padrão dominante e tendem a incorporar novas áreas.

No caso brasileiro, o Estado tem sido bastante ativo no apoio aos centros de acumulação e sua expansão, com rebatimentos sobre a configuração do território. Parte desses processos pode encontrar legibilidade em dinâmicas originadas no espaço mundial e outra parte tem sido estabelecida ao longo do desenvolvimento histórico do país. O modelo

de acumulação que condiciona processos urbanos, metropolitanos e rurais se estabelece seguindo uma lógica que perpassa diferentes

escalas e se manifesta de maneira bastante concreta em movimentos de gestão do território e na configuração territorial resultante.

Lúcia Cony Faria Cidade

Arquiteta, Mestre em Arquitetura, Mestre em Planejamento Urbano e Regional e PhD em Planejamento Urbano e Regional. Professora Associada da Universidade de Brasília, Instituto de Ciências Humanas, Departamento de Geografia, Centro de Desenvolvimento Sustentável e Núcleo de Estudos Urbanos e Regionais (Distrito Federal, Brasil).

cony@unb.br

Glória Maria Vargas

Geógrafa, Doutora em Geografia pela Universidade de São Paulo. Pesquisadora da Universidade de Brasília, Centro de Desenvolvimento Sustentável (Distrito Federal, Brasil).

yoya@uol.com.br

Sérgio Ulisses Silva Jatobá

Arquiteto, Doutor e Mestre em Desenvolvimento Sustentável pela Universidade de Brasília. Pesquisador e servidor público da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente do Distrito Federal e Universidade de Brasília do Núcleo de Estudos Urbanos e Regionais (Distrito Federal, Brasil).

sj.jatoba@uol.com.br

Nota

- (1) Os autores agradecem ao parecerista anônimo por comentários que permitiram o aprimoramento do texto.

Referências

- AGLIETTA, M. (1979). *A theory of capitalist regulation: the U. S. experience*. London, NLB.
- ARAÚJO, T. B. (2000). "Por uma política nacional de desenvolvimento regional". In: *Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências*. Rio de Janeiro, RTevan/Fase.
- ARRIGHI, G. (1996). *O longo século XX : dinheiro, poder e as origens de nosso tempo*. Rio de Janeiro/São Paulo, Contraponto/Unesp.

- AZZONI, C. R. (2005). "Setor terciário e concentração regional no Brasil". In: DINIZ, C. C. e LEMOS, M. B. (orgs.). *Economia e território*. Belo Horizonte, Editora UFMG.
- BECKER, B. K. e EGLER, C. A. G. (1993). *Brasil: uma nova potência regional na economia-mundo*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.
- BENKO, G. (1996). *Economia, espaço e globalização: na aurora do século XXI*. São Paulo, Hucitec.
- BRANDÃO, C. A. (2007). *Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global*. Campinas, SP, Unicamp.
- CIDADE, L. C. (1999). "Acumulação flexível e gestão do território no Distrito Federal". In: PAVIANI, A. (org.). *Brasília – gestão urbana: conflitos e cidadania*. Brasília, Editora da Universidade de Brasília.
- CLAVAL, P. (1999). O território na transição da pós-modernidade. *Geographia*, v. 1, n. 2, pp. 7-26. Disponível em: http://www.uff.br/geographia/rev_02/edicao2.htm Acesso em: 9 abril 2006.
- FILGUEIRAS, L. e GONÇALVES, R. (2007). *A economia política do governo Lula*. Rio de Janeiro, Contraponto.
- FIORI, J. L. (2001). *60 lições dos anos 90: uma década de neoliberalismo*. Rio de Janeiro, Record.
- GÓMES MENDOZA, J.; MUÑOZ JIMÉNEZ, J. e ORTEGA CANTERO, N. (1982). "El pensamiento geográfico clásico". In: *El pensamiento geográfico: estudio interpretativo y antología de textos (de Humboldt a las tendencias radicales)*. Madrid, Alianza Editorial.
- HARVEY, D. (1991). *The condition of postmodernity: an enquiry into the origins of cultural change*. Cambridge/Oxford, Blackwell.
- _____ (1997). *Justice, nature & the geography of difference*. Malden, Massachusetts & Oxford, UK.
- JATOBÁ, S. U. S. (2006). *Gestão do Território e a Produção da Socionatureza nas Ilhas do Lago de Tucuruí na Amazônia Brasileira*. Tese de Doutorado. Brasília, Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília.
- JATOBÁ, S. U. S. e CIDADE, L. C. (2006). *Desenvolvimentismo, gestão do território e conflitos socioambientais nas Ilhas do Lago de Tucuruí*. III Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade – ANPPAS. *Anais*.
- LEMOS, C.; ALBAGLI, S. e SZAPIRO, M. (2006). "Políticas de promoção de arranjos produtivos locais no Brasil: evolução recente e desafios atuais". In: LASTRES, H. M. e CASSIOLATO, J. E. (orgs.). *Estratégias para o desenvolvimento : um enfoque sobre arranjos produtivos locais no Norte, Nordeste e Centro-Oeste brasileiros*. Rio de Janeiro, E-papers.
- LIPIETZ, A. (1979). *El capital y su espacio*. Mexico, Siglo Veintiuno.
- _____ (1982). *De la nouvelle division internationale du travail à la crise du fordisme périphérique*. Paris, Cepremap – Centre d'Études Prospectives d'Économie Mathématique Appliquées a La Planification, n. 8225.
- _____ (s.d.). *Fordisme, fordisme périphérique et metropolisation*. Paris, Cepremap – Centre d'Études Prospectives d'Économie Mathématique Appliquées a La Planification, 49 p.

- MARKUSEN, A. R. (1980a). "Regionalism and the capitalist State". In: CLAVEL, P.; FORESTER, J. e GOLDSMITH, W. W. (orgs.). *Urban and regional planning in an age of austerity*. New York, Pergamon Press.
- _____ (1980b). *Regions and regionalism: a marxist view*. Berkeley, University of California, Institute of Urban & Regional Development. Working paper 326. June, pp. 1-22.
- MASSEY, D. B. (2008). *Pelo espaço: uma nova política da espacialidade*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.
- MEIRA MATTOS, C. (2007). "O Brasil e sua estratégia". In: Escola Superior de Guerra (Brasil). *O General Meira Mattos e a Escola Superior de Guerra*. Rio de Janeiro, ESG. p. 47-54. (Artigo publicado originalmente na *Revista da Escola Superior de Guerra*, n. 40, 2001). Disponível em: http://www.esg.br/pdf/PUBLICACOES/Coletanea_MeiraMatos.pdf Acesso em 29/7/2008.
- OLIVEIRA, F. de (1977). Elegia para uma re(li)gião : Sudene, Nordeste, planejamento e conflito de classes. *Estudos sobre o Nordeste*, v. 1.
- RAFFESTIN, C. (1993). *Por uma geografia do poder*. São Paulo, Ática (Série Temas, v. 29, Geografia e política).
- SANTOS, M. (1996). *A natureza do espaço: técnica e tempo; razão e emoção*. São Paulo, Hucitec.
- _____ (1998). "O retorno do território". In: SANTOS, M.; SOUZA, M. A. e SILVEIRA, M. L. (orgs.). *Território, globalização e fragmentação*. São Paulo, Hucitec/Anpur, pp. 15-20.
- SILVA, H. L. (2008). *Desenvolvimento agrícola, gestão do território e efeitos sobre a sustentabilidade na região Centro-Oeste, Brasil*. Tese de Doutorado. Brasília, Universidade de Brasília-Centro de Desenvolvimento Sustentável.
- SMITH, N. (1988). *Desenvolvimento desigual: natureza, capital e a produção de espaço*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.

Recebido em maio/2008

Aprovado em ago/2008