

Dinâmicas regionais no Capitalismo Sul Atlântico Brasileiro: notas teórico-metodológicas

Regional dynamics of South Atlantic Brazilian Capitalism: theoretical and metodological notes

CARLOS BRANDÃO

RESUMO

O artigo procura discutir o processo de concentração na porção territorial que denomina Capitalismo Sul Atlântico Brasileiro, onde tende a se intensificar, no período recente, sobretudo com a exploração de *commodities* e as pressões por uma infraestrutura adequada a seu funcionamento. Apresenta um esboço de esquema analítico que procura dimensionar os poderes privado, público e contra-hegemônico e sua capacidade diferencial de encadeamento de decisões cruciais em variadas escalas, níveis de governo e âmbitos de poder, que produzem conflitivamente o espaço social. O texto conclui que nas últimas décadas o Brasil aprofundou especializações de natureza regressiva, perdeu elos produtivos importantes e passou a ser ainda mais orientado por vantagens competitivas estáticas ligadas ao processamento contínuo de recursos minerais, florestais, siderúrgicos, energéticos, agrícolas e pecuários, o que impactou fortemente a porção territorial aqui considerada e particularmente o estado do Rio de Janeiro. Quanto a este último, suas débeis relações de inter-ramificações, inter-regionalidades e interurbanidades dificultam a sustentação de um processo de desenvolvimento com maior autonomia, a construção de uma rede urbana mais equilibrada e interiorizada e a obtenção de maior coerência em suas diversas subregiões.

Palavras-chave: Brasil; Grandes Projetos; Infraestrutura; Espaço Regional; Estatalidade.

ABSTRACT

The article discusses the process of concentration in the territorial portion called here South Atlantic Brazilian Capitalism, which tends to intensify, in the recent period, especially with the exploitation of commodities and pressures by an adequate infrastructure for its operations. Presents an analytical framework outline that seeks to scale out the private powers, public and counter-hegemonic and its chains of differential capacity of crucial decisions at various scales, levels of government and spheres of power, which conflitually produces social space. The text concludes that in recent decades Brazil has reinforced regressive specializations, lost important productive links and become even more driven by static competitive advantages linked to the continuous processing of mineral resources, forestry, steel, energy, agriculture and livestock. This phenomenon has strongly impacted the territorial portion considered here and particularly the state of Rio de Janeiro. Regarding the latter, its weak relations among subregions and cities make difficult a development process with greater autonomy, building a more balanced urban network and achieving greater coherence in its various subregions.

Keywords: Brazil; Large Projects; Infrastructure; Regional Spaces; Statehood.

INTRODUÇÃO

Em uma perspectiva histórica de longa duração, constata-se uma enorme concentração de população e riqueza material ao longo do litoral do Brasil durante séculos. Mas foi a partir das primeiras décadas do século XX que as soldagens econômicas inter-regionais operaram no sentido de acentuar ainda mais essa aglomeração socioespacial litorânea de pessoas e atividades, bem como a capacidade de polarização, em relação ao resto do país, desta porção territorial que denominaremos aqui de Capitalismo Sul Atlântico Brasileiro.

Os investimentos tenderam a se concentrar nessa porção regional que se consolidou enquanto *enorme plataforma urbano-industrial de maior nível de desenvolvimento das forças produtivas*, onde estão presentes típicos fatores de conglomeração espacial, como efeitos de vizinhança e transbordo, intensos contatos interpessoais, densas interações espaciais, indivisibilidades técnico-econômicas, externalidades transacionais e institucionais, economias de escalas, de localização e de urbanização.

Essa plataforma de mais denso desenvolvimento se estendeu ao longo dos pontos nodais da porção mais estruturada da rede urbana brasileira, sobretudo nas aglomerações metropolitanas e cidades intermediárias do litoral, com destaque para o Sul-Sudeste e Nordeste, ocupando pontos estratégicos do Bioma Mata Atlântica.

Em um horizonte temporal mais largo há que se ressaltar a natureza estrutural, *ciclicamente reposta*, desse denso processo de desenvolvimento, dependente e periférico, que concentra naquela porção territorial grande parte da riqueza e da pobreza nacional. Aí recorrentemente se aprofunda nossa especialização regressiva, reforçando nossa “vocaçãõ” para a extração e a exploração dos recursos mi-

nerais, agrícolas e energéticos. No período recente, a partir sobretudo do “efeito China”, essa especialização foi encorajada, trazendo à baila as problemáticas mais marcantes e recorrentes de nossa experiência histórica, com enorme dificuldade de superar o caminho de menor resistência das vantagens comparativas estáticas e não-construídas e da inserção passiva e subordinada no contexto das hierarquias da escala mundial.

Apesar dessas e outras fragilidades, o sistema econômico nacional, configurado no século XX, mesmo dependente-periférico-subdesenvolvido, alcançou elevado grau de integração comercial e produtiva interna, dotando o Brasil de uma rede matricial de relações intra e inter-ramos econômicos (cópia incompleta das primeira e segunda revoluções industriais) que se estruturou e consolidou no Sudeste, mas desceu para o Sul e subiu o litoral Leste, pela ação das forças inerciais e centrípetas, que cumulativamente exercem efeitos polarizados nas regiões com maior agrupamento e densidade socioeconômica, diversificação produtiva e diferenciação social.

Nesta segunda década do século XXI pode-se prospectar o aumento da cumulatividade e da inércia nos territórios já bem dotados de investimentos, com tendência a forte processo de reconcentração espacial no “mundo regional” Sul-Sudeste e Litoral, aqui chamado Capitalismo Sul Atlântico Brasileiro.

Na escala nacional o momento é de recessão e de profunda crise institucional e política, gerando muitas incertezas quanto ao futuro, mesmo o mais próximo. O cenário mais provável é de profundos impactos socioespaciais colocados pela diminuição do papel indutor e coordenador do Estado, do aprofundamento dos processos de privatização e da maior internacionalização da economia brasileira.

Uma das regiões mais interessantes para se visualizar estas questões estruturais apontadas aqui é o Estado do Rio de Janeiro: espaço dos grandes projetos, da dependência dos recursos naturais e dos *royalties*, das heterogeneidades estruturais, das desigualdades socioespaciais, das dificuldades em avançar na interiorização e na estruturação de uma rede urbana mais coesa.

Este artigo não tratará diretamente do espaço fluminense, como os outros artigos deste número especial da revista, mas poderá contribuir com alguns apontamentos teóricos e metodológicos que possam lançar luz sobre os importantes aspectos e dimensões discutidos nos outros textos desta coletânea do Terceiro Milênio.

1. APONTAMENTOS GERAIS SOBRE ALGUMAS TENDÊNCIAS POSTAS NOS CONTEXTOS INTERNACIONAL E BRASILEIRO

Atravessamos profunda crise política e econômica no Brasil hoje, em ambiente de baixo crescimento, incerteza político-institucional e em contexto internacional de abrangente e profunda reorganização geoeconômica e geopolítica.

Na escala mundial, em contexto de rearranjos complexos, as economias emergentes estão mergulhadas em profunda recessão, imposta pela

contração da demanda puxada pela desaceleração da China, queda nos preços das principais *commodities*, elevada volati-

lidade dos mercados financeiros, desvalorização das moedas, fuga de capitais desde a sinalização de alta da taxa de juros básica nos Estados Unidos, contração do crédito (...). Para o Brasil, o FMI estimou queda de 3,5% em 2016; para a Rússia, a contração foi estimada em 1% em 2016 (CINTRA, 2016, p. 8).

Neste ambiente recessivo, a rearticulação na escala mundial impõe unilateralmente ao Brasil a especialização em atividades produtivas que passa pela implantação de Grandes Projetos de Investimento, grandes obras de engenharia e *enclaves de* extração e beneficiamento de recursos naturais, insumos básicos, geralmente bens intermediários, dispostos no território em enormes plantas com grande intensidade de escala. Especializam-se territórios na oferta de *commodities* que têm sua trajetória dependente da demanda e dos preços definidos nos mercados internacionais respectivos de cada uma delas. A tendência de médio prazo é de queda ou estabilização no baixo patamar atual destes preços, sobretudo pela diminuição da demanda chinesa.

Os grandes projetos de extração e beneficiamento de *commodities* são apoiados por financiamentos e investimentos definidos “desde fora” e/ou determinados explícita e exogenamente pela macropolítica. Este é um dos fatores que reforçam a tendência de esses projetos se desenvolverem com pouca ou nenhuma interação com sua hinterlândia e pouca ou nenhuma indução virtuosa do entorno, consolidando, ao longo do tempo de maturação do mesmo, um padrão de reordenamento socioespacial com precárias relações de complementaridade e articulação com o tecido econômico regional.

Geralmente estes investimentos pontuais

são bases exportadoras localizadas, desintegradas regionalmente e parcialmente integradas ao mercado nacional e mesmo internacional. Além das dificuldades de integração decorrentes do baixo nível de renda, tem-se a dificuldade de implementação de uma estratégia de desenvolvimento local, baseada na complementaridade setorial da base exportadora, pois, em muitos casos, a indústria local não está ancorada localmente (*footlose*), ficando sempre em aberto a possibilidade de realocação (LEMOS, 2005, p. 188).

Tais inversões de capital engendram baixos encadeamentos, sobretudo para a frente, sendo comandados exogenamente, isto é, as decisões cruciais são tomadas alhures, com a região hospedeira detendo pouca ou nenhuma capacidade de controle sobre sua dinâmica endógena de funcionamento ao longo do tempo.

São plataformas altamente intensivas em território e em meio ambiente, que elaboram produtos semimanufaturados, da agroindústria, mineração e metalurgia, provendo insumos básicos, tais como bens siderúrgicos, celulose, minerais não metálicos etc., e insumos energéticos, tais como prospecção e extração de petróleo e gás, refino e hidroeletricidade, eólica, solar. Esses ramos são decisivos na matriz industrial brasileira, representando grande parte de nossas especializações produtivas e comerciais exportadoras e nossas maiores vantagens competitivas comparativas reveladas.

A ideia de focalizar aqui investimentos pontuais, polos isolados ou indu-

ção intersetorial e inter-regional é para jogar luz nas especificidades e possíveis impactos territoriais da implantação de unidades minerais e de insumos básicos, mas também de alguns macroempreendimentos isolados, com prováveis intensos impactos macrorregionais.

O risco destes investimentos é em se avançar no que Boaventura chama de *fascismo territorial*,

que existe sempre que atores sociais com forte capital patrimonial *retiram ao Estado o controle do território onde atuam, ou neutralizam esse controle, cooptando ou violentando as instituições estatais* e exercendo a regulação social sobre os habitantes do território sem a participação destes e contra os seus interesses. São territórios coloniais privados dentro de Estados (SOUSA SANTOS, 1998, p. 2 – grifos nossos).

A alienação e a colonização, parcial ou total, do grau de autonomia de decisão desse espaço nacional, que opta, por exemplo, por *especialização regressiva*, com concentração da estrutura produtiva, já bastante heterogênea, na oferta de *commodities* de baixa elaboração e na exploração de recursos naturais, utilizando-se de “estratégias” de ajuste passivas e defensivas, baseadas em competitividade espúria e proteção frívola, não voltadas para a aprendizagem são reveladoras da limitação ou ausência de projetos de desenvolvimento nacional de países como o Brasil.

Um ponto a ressaltar para a discussão da conjuntura brasileira é a persistência do movimento cíclico, recorrente, de aprofundamento da especialização em *commodities* e recursos naturais e as correlatas pressões políticas e econômicas pela premência em se investir em infraestrutura. Desse modo, são impostas rodadas frequentes, ao longo da história brasileira, entre, por um lado, busca por eficiência, na forma de requerimentos logísticos e opções passivas pela competitividade espúria, e, por outro, lutas políticas por maior equidade, disputas por maior redistribuição de renda e riqueza e homogeneização social e por aumentar o combate às desigualdades sociais e regionais.

Ao longo do século XX, ciclicamente, fortes pressões político-econômicas impuseram na agenda do crescimento os grandes projetos de infraestrutura. Destaque-se a continuidade dessas pressões desde o último quartel do século passado, com a concepção dos “Corredores de Exportação”, de 1972, que seria incluído no I PND, inspirado por Josef Barat, que nos fala da concepção dos

corredores de exportação, que, em última análise, visam à implantação de infraestruturas e sistemas operacionais modernos para transporte, manuseio, armazenagem e comercialização dos fluxos densos de mercadorias (minérios, cereais, petróleo e derivados e, mesmo, grandes partidas de carga geral unificada) e permitirão, do ponto de vista do mercado interno, uma crescente integração dos grandes centros industriais e suas áreas adjacentes às regiões abastecedoras de matérias-primas e alimentos. Por outro lado, com relação às exportações, a racionalização e a integração das diferentes etapas do processo de escoamento propiciarão ao país a possibilidade de participar,

em condições competitivas, de frentes dinâmicas do mercado internacional (BARAT, 1972, p. 301).

Essa orientação macroestratégica por *commodities* e infraestrutura está em aprofundamento atualmente, mas tem inspiração geral nas grandes linhas traçadas por um de seus principais mentores, o engenheiro Eliezer Batista, que desenhou o projeto dos grandes eixos de crescimento do Brasil e da América do Sul. Com sua ideia de “Cinturões de Desenvolvimento” elaborou a ideia de que

o ponto chave do novo paradigma é a promoção do desenvolvimento sustentado de uma *infraestrutura em cinturões de desenvolvimento regionalmente orientados*. Através da combinação simultânea de sistemas de transporte e de suprimento de energia e de linhas e redes de telecomunicações, os *cinturões de desenvolvimento multimodais* podem minimizar o custo da construção destas redes individual e separadamente e também o potencial de prejuízo ambiental. Em cada cinturão de desenvolvimento, os planejadores devem analisar todos os três elementos – transportes, energia e telecomunicações – para assegurar que sejam atendidas todas as exigências para a modernização (BATISTA DA SILVA, 1997, p. 33).

2. DINÂMICA REGIONAL E A PROPOSTA DE UMA TRILOGIA TEÓRICO-METODOLÓGICA PARA A INTERPRETAÇÃO DOS CONFLITOS DE INTERESSE EM TORNO DA PRODUÇÃO SOCIAL DO ESPAÇO

Venho elaborando um esboço de esquema analítico (BRANDÃO, 2016) que procura, a partir de uma trilogia teórico-metodológica: 1) dimensionar três poderes: privado, público e contra-hegemônico; 2) dimensionar as três manifestações da divisão social do trabalho no espaço, buscando averiguar as relações de inter-ramificações produtivas, inter-regionalidades e inter-urbanidades; 3) dimensionar o poder de encaideamento de decisões cruciais tomadas nas perspectivas das escalas espaciais; níveis de governo federativo e nos variados âmbitos de poder.

Não é o caso aqui de desenvolver toda a argumentação e ou mesmo pontuar os desafios complexos colocados para se articular tais dimensões da produção social do espaço ou detalhar essas categorias de análise ainda em elaboração. Tão somente se pretendem enunciar os traços mais largos desta concepção teórica e provocar alguns questionamentos que possam contribuir no futuro para o debate das especificidades e dos desafios postos para a questão regional brasileira e para a economia e sociedade fluminenses.

2.1. DIMENSIONANDO TRÊS PODERES: PRIVADO, PÚBLICO E CONTRA-HEGEMÔNICO

O ponto de partida é construir uma perspectiva abrangente da produção e da reprodução social do espaço e do ambiente construído, colocando a ênfase

nas relações sociais, nos poderes estruturados, nas articulações do Estado em sua ação no território e nos processos através dos quais os sujeitos sociais em pugna moldam, esculpem e produzem socialmente o espaço. O espaço será interpretado assim como uma construção complexa, contingente, disputada e contraditória, procurando-se analisar os conflitos de interesses que o estruturam.

É preciso partir da base material dos processos de acumulação de capital e da reprodução social, averiguar o caráter das atividades produtivas regionais, seu perfil setorial, a natureza dos investimentos realizados, questionar se foram geradas capacidades produtivas novas indutoras, se fomentaram diversificação produtiva local ou especialização excessiva, analisar qual tipo, quantidade e qualidade de empregos foram gerados etc.

Para se averiguar a evolução de estruturas produtivas nas escala nacional e regional, torna-se central analisar os movimentos da variável-chave do desenvolvimento das forças produtivas, que é o investimento. É importante ter presente a complexidade dos determinantes das inversões de capital, do investimento¹, questionando se ocorreu naquele espaço sob análise a mera ocupação de capacidade produtiva já existente ou o implante de novas plantas industriais e de ramos até então não existentes.

Torna-se crucial analisar as tendências dos investimentos privados e da lógica microdinâmica do mundo empresarial em cada conjuntura cíclica, pois

as decisões empresariais sobre compra, venda, desenvolvimento de ativos e estratégias competitivas desempenham, todas elas, papéis num cenário geográfico (...) Por que é importante estudar o comportamento das empresas nas economias regional? As decisões empresariais conformam tanto a distribuição inter-regional da atividade econômica quanto a qualidade e natureza do trabalho dentro das regiões (MARKUSEN, 2005, p. 64-65).

Para se investigar o desenvolvimento regional é imperioso discriminar e hierarquizar os fatores de transformação de caráter determinantes, condicionantes e coadjuvantes, endógenos e exógenos ao espaço sob análise, empreendendo investigações e estudos que, em aproximações sucessivas, logrem:

1) Dimensionar o poder privado, seus interesses, suas decisões cruciais, sua capacidade transformativa ou não, de promover mudanças nas relações gerenciais, tecnoprodutivas, trabalhistas etc.; investigar a teia de relações da intersectorialidade econômica existente em cada espaço ou escala;

2) Dimensionar o alcance do poder público, sua capacidade de coordenação estratégica, organicidade de ações, capacidade de sancionar decisões estruturantes através de arranjos institucionais e padrões de financiamentos adequados etc.;

3) Dimensionar a capacidade de as facções subalternas empreenderem lutas contra-hegemônicas: reivindicatórias, de resistência, avaliando recorrentemen-

1 "O investimento é a variável determinante no processo de formação da renda e, portanto, da capacidade de consumo do assim chamado 'público'. A aquisição de meios de produção depende da perspectiva de expansão do mercado, ou seja, das estimativas dos empresários a respeito da evolução do consumo, o que envolve, simultaneamente, as avaliações dos empresários a respeito da disposição de seus pares de gastar na criação de emprego e da renda no setor de bens de produção" (BELLUZZO e GALÍPOLO, 2016, p. 23).

te sua força contestatória, organizativa, insurgente e emancipatória expressa nos movimentos sociais.

2.2. DIMENSIONAR AS TRÊS MANIFESTAÇÕES DA DIVISÃO SOCIAL DO TRABALHO NO ESPAÇO: INTER-RAMIFICAÇÕES, INTER-REGIONALIDADES E INTER-URBANIDADES

A categoria fundante da investigação da dimensão espacial do processo de desenvolvimento capitalista é a divisão social do trabalho, posto que permeia todos os seus processos, em todas as escalas. Expressão do estágio atingido pelo desenvolvimento das forças produtivas, essa categoria mediadora é a adequada para se estudarem as heterogeneidades, hierarquias e especializações *intra* e *inter* qualquer escala (regional, nacional, internacional). Deve ser referencial teórico-metodológico mais geral, hierarquizador das questões a serem pesquisadas. Seu movimento constante modifica, refuncionaliza, impõe lógicas externas, adapta, distingue e revela estruturas e dinâmicas. Promove redistribuições e redefinições incessantes de agentes, atividades, circuitos, funções etc. É o vetor das transformações constantes e perenes nas intertemporalidades e interespecialidades. Realoca recorrentemente pessoas, fatores produtivos, processos e dinâmicas de produção. Especializa, diferencia, particulariza, discerne, separa/une. Coloca em consonância, concilia, combina, coordena, coteja, confronta. Neste sentido, os espaços regionais e urbanos são resultantes da operação dos processos de diferenciação social e de especialização e diversificação material e da sociedade. Os estudos devem investigar a base operativa, ou seja, o *locus* espacial em que se concretizam tais processos e analisar os centros de decisão e os sujeitos históricos determinantes destes processos.

A divisão social do trabalho em sua expressão espacial representa a redistribuição/relocação permanentes e as redefinições incessantes de agentes, atividades, circuitos, funções etc. Representa a categoria analítica chave, capaz de revelar as mediações e as formas concretas em que se processam e se manifestam a reprodução social no espaço (através dos processos de intersetorialidade, inter-regionalidade e interurbanidade, como veremos em seguida). Essas são as três manifestações socioprodutivas, regionais e urbanas da divisão social do trabalho que pretendemos destacar neste ensaio.

As inter-ramificações expressam a constituição socioprodutiva interna e suas possibilidades (e a efetividade) de inserção no contexto maior, isto é, as manifestações territoriais dos processos de produção, de consumo, de distribuição, de circulação. A inter-regionalidade expressa a coerência no espaço regional de tais processos e destaca circuitos, fluxos e espaços de circulação e reprodução do capital e suas estruturas decisórias. A interurbanidade demonstra a posição em uma divisão interurbana e intraurbana do trabalho social, e revela as formas de sociabilidade urbana em dado recorte espacial e as posições dos diversos espaços urbanos em uma relação hierárquica superior.

Inter-ramificações. É necessário analisar as estruturas produtivas localizadas em determinado espaço urbano-regional enquanto densa e complexa trama da intersetorialidade econômica inerente à produção capitalista. Esse sistema possui uma inter-

setorialidade marcante. Apresenta ramificações que se encontram em permanentes interações dinâmicas. Neste contexto, os conceitos de aparelho produtivo e sistema social da produção são importantes para entender as coerências e complementaridades econômicas setorializadas, pois são muito diferenciadas as manifestações territoriais dos processos de produção, de consumo, de distribuição, de circulação, que são, por natureza, marcadamente diversificadas também no espaço.

Com o estudo desta dimensão da intersetorialidade é possível analisar a reprodução social, a natureza e o poder das forças produtivas/propulsivas e dos sistemas sociais de produção estruturados em determinado tempo-espaço e averiguar e dimensionar as interações inter-ramificações econômicas, o conjunto de relações e efeitos encadeados e os seccionamentos produtivos que se tecem sob condições técnicas e de mercado totalmente distintas.

A divisão técnica e social do trabalho promove uma lógica material-produtiva seccionável, que compartimenta subdivisões e gera permanentemente os específicos ramos econômicos. Ao mesmo tempo, ela é importante para engendrar as coerências e as complementaridades economicossocioprodutivas que permitem fugir das visões setorializadas.

Os setores são identificados e qualificados pela sua inserção específica na estrutura produtiva e nas categorias de uso (consumo durável e não-durável, intermediários e bens de capital). Os seccionamentos produtivos são elos constitutivos (em uma complexa divisão do trabalho) do “sistema social de forças produtivas”, *locus* específico de reprodução do capital social² em seus diversos ciclos, porém tomado em seu conjunto.

Estudar as ramificações, a intersetorialidade deve ser fundante nos estudos urbano-regionais, pois

a categoria econômica de ramo, como relações entre produto-mercadoria (reproduzível), processo de produção e processo de circulação, dá um sentido ao conceito de ciclo do capital social investido no ramo (...). Esta categoria constitui o quadro em que devemos operar para nos entregarmos a um estudo dos “movimentos” do capital, das fases do seu ciclo global e para situar em seguida as ‘frações’ do capital que intervêm no ciclo, ou seja, as frações dominantes (PALLOIX, 1973, p. 24).

O ciclo da fração de capital social invertido no ramo tem um *locus* específico de reprodução.

Nestes *lugares de reprodução* do capital social aparecem as *frações* dominantes de reprodução do capital social, “segundo o predomínio de tal ou tal processo (produção, circulação etc): capital bancário, capital industrial, capital comercial, profundamente inseridos no quadro regional” (PALLOIX, 1973, p. 29).

Assim, o que se pretende desenvolver em futuras pesquisas são formas de se analisarem os elos constitutivos do aparelho produtivo. Identificar setores líderes que tenham capacidade de arrastar outros setores e distingui-los de setores de suporte, de outros meramente complementares de outras atividades dinâmicas, com forte relação de dependência intersetorial etc.

2 Aqui uso a expressão, que pode assumir diferentes significados, para me referir a todo o ciclo do capital no sentido de Marx.

Analisar essa intersectorialidade inserida em determinado ambiente macroeconômico também é fundamental, embora a lógica microeconômica também precise ser examinada. Neste sentido, captar devidamente os determinantes vindos da *setorialidade* do funcionamento da economia capitalista torna-se decisivo. Esta se apresenta como uma pluralidade de subdivisões, seções e ramos produtivos com marcantes especificidades. Quem trabalha com os impactos e as expressões espaciais, urbano-regionais, de tal dinâmica precisa construir recorrentemente mediações teóricas e históricas complexas para que o campo da economia política possa realmente prover contribuições com substância para o avanço da investigação sobre o funcionamento das economias e sociedades regionais e urbanas específicas.

Interregionalidade. Para o entendimento desta dimensão da divisão social do trabalho, importa, tendo por base as orientações metodológicas de Harvey e Braudel, afirmar que o plano analítico inter-regional deve tratar de centrar a abordagem na articulação, coesão e integridade dos processos que se dão em determinado espaço, explicitando seus mecanismos de coordenação e regulação: o que eles denominaram, respectivamente, *coerência estruturada* e *coerência imposta*.

Interessante como Harvey (1973, p. 171) iniciou suas pesquisas críticas se questionando sobre os

vários mecanismos de coordenação – modos de integração econômica – que são parte integral da base econômica da sociedade, porque é através deles que os vários elementos na produção são reunidos, e as diversas atividades socialmente produzidas da sociedade são unidas em algo coerente.

Trinta anos depois, chegou à orientação de pensar os espaços urbano-regionais que

alcançam certo grau de coerência estruturada em termos de produção, distribuição, troca e consumo – ao menos por algum tempo. Os processo moleculares [da acumulação de capital] convergem, por assim dizer, na produção da ‘regionalidade’” (HARVEY, 2003, p. 88).

Eu acrescentaria: convergem também na produção social da “interregionalidade”.

Também Braudel (1979) corretamente se perguntava sobre o “processo de coerência imposta no âmbito de uma economia monetária”.

A literatura crítica recente na área avançou muito ao realizar um tratamento analítico rigoroso dos paradoxos e relações dialéticas entre as complexas relações entre fluidez/mobilidade do capital, *vis-a-vis* os processos que são caracterizados pela fixidez das formas de “ancoragem espacial” dos processos econômicos, sociais e sua crescente faculdade de acionar/mobilizar/captar/capturar as diferenças territoriais e reagir a elas.

Esses paradoxos e contradições devem ser investigados, reelaborando-se categorias analíticas que procurem elucidar a estrutura e a dinâmica dos diversos circuitos, fluxos e espaços de circulação e reprodução do capital (HUDSON,

2005), a fim de se lograr apreender o mais relevante dos processos de desenvolvimento em suas dimensões espaço-temporais.

É preciso averiguar estruturas decisórias e a natureza da atuação dos agentes econômicos — por exemplo, do mundo da finança e do mundo produtivo — e procurar entender como vai se redefinindo, no processo histórico, o modo de relacionamento entre os heterogêneos espaços urbano-regionais. O andamento da acumulação de capital promove a coerência imposta a processos, lógicas e dinâmicas muito diversas e variadas. O processo de articulação, abertura e integração de mercados recondiciona as economias aderentes, forçando-as à convergência e à acomodação de suas estruturas, fundando uma dada inter-regionalidade coerenciada pelo processo de acirramento da concorrência inter e intraterritorial. Multiplicam-se as interdependências e as complementaridades inter-regionais, que podem acarretar o aumento tanto das potencialidades quanto de suas vulnerabilidades. Metamorfoseia-se a densidade econômica de pontos seletivos no espaço: sua capacidade diferencial de multiplicação, de reprodução e de geração de valor e riqueza; sua capacidade de articulação inter-regional; o grau e a natureza das vinculações e a densidade dos circuitos “produtivos”. Mudam os núcleos dinâmicos de comando que exercem diferentes espécies de atratividade e dominação e geram pontos, eixos e nós de maior ou menor potência reprodutiva e capacidade de apropriação. Mudam e diversificam-se os fluxos, o movimento de seus eixos de circulação e seu potencial produtivo, a estrutura sócio-ocupacional de seus habitantes etc.

Se até aqui ressaltamos os aspectos material-econômicos da necessária análise das interregionalidades de determinado espaço urbano-regional, cabe ressaltar, por fim, que não se podem deixar de considerar, neste contexto, as lógicas territoriais do poder, os processos sociais em sua operação no tempo e no espaço, procurando levar na devida conta “a competição e a especialização inter-regionais”, pois “o que acontece exatamente quanto à dinâmica interna e às relações externas depende da estrutura de classes que surge e dos gêneros de aliança de classes que se formam” (HARVEY, 2003, p. 88). Torna-se necessário, assim, decifrar o papel das coalizões políticas, das hierarquias (e das coerências construídas espacialmente) e das hegemonias que estruturam os processos sociais em seus vários níveis, instâncias e territórios.

Interurbanidade. É preciso averiguar recorrentemente as estruturas que conformam a interurbanidade, as relações e interações entre espaços sociourbanos e sua posição no concerto de uma divisão interurbana e intraurbana do trabalho social, conformando uma determinada sociabilidade urbana em variados planos e dimensões espaciais. Pensar dinamicamente a natureza das formas urbanas de organização social, a reprodução social da existência da vida material que se projeta no espaço urbano.

A pesquisa crítica deve investigar os determinantes do crescimento urbano, as hegemonias das coalizões armadas no espaço urbano e sua projeção desde dentro da rede urbana e do sistema de cidades regionais. Projeção esta que se processa desde o espaço interno da cidade e de seu *hinterland*.

Os processos urbanos devem estar inseridos no complexo tema da reprodução social, produzido pela constante pugna das facções de classes sociais e a

consolidação de hegemonias e lutas contra-hegemônicas, analisando as múltiplas frações de capital (mercantil, agrário, industrial, bancário).

É preciso elaborar instrumentos analíticos de uma economia política da manifestação dos processos sociais no espaço urbano, problematizando estruturas e sujeitos produtores dos espaços intra e interurbanos. Neste contexto, os estudos urbano-regionais devem assumir a conflitualidade inerente e a contenda perene de interesses múltiplos e seus variados *loci* de possibilidade de concertação, ou não, de projetos em disputa e das coalizões e arco de alianças que vão se armando em cada conjuntura histórica e territorial.

A rede urbana é constitutiva e constituinte, integrante e estruturadora/articuladora do movimento e da dinâmica da região. É preciso estudar suas permanências, rupturas, normas e ritmos, seu regime de expansão, questionando sua inserção e posição nos sistemas e complexos de cidades existentes em várias escalas espaciais. A rede urbana expressa também uma hierarquia de decisões que são tomadas e “circulam”. Ela “é um reflexo, na realidade, dos efeitos acumulados da prática de diferentes agentes sociais” (CORREIA, 2005, p. 27).

Analisando a dinâmica da interurbanidade cabe observar a estrutura fundiária rural (importante para a dinâmica interurbana que se produz em determinado território) e também a urbana, que preservam clientelisticamente os espaços de reprodução do capital mercantil em suas diferentes faces (imobiliário, comercial, transportes e outros serviços). Quando avança a interiorização pelo hinterland, produzem-se variados espaços urbanos, constituindo densas economias urbanas e modernas estruturas produtivas regionais, que acabam por soldar interesses mercantis mais arcaicos em torno da expansão urbana. Geralmente, as cidades e seus entornos vão se enredando na malha desses interesses patrimonialistas e especulativos e se firmam como uma espécie de “estufa”, campo fértil para o “cultivo”, destas frações do capital mercantil. No território urbano-regional se arma uma equação político-econômica eficaz entre os proprietários fundiários, o capital de incorporação, o capital de construção e o capital financeiro, que passam a desfrutar de condições vantajosas e a auferir ganhos extraordinários. Essa coalizão conservadora tem os seus interesses assegurados pelos cartórios, câmaras de vereadores, pelo poder judiciário, dentre outros aparelhos, travando as possibilidades de rompimento com o atraso estrutural e de avanço no direito à cidade e na gestão democrática e popular dos espaços regionais e urbanos. Conjunturalmente, esse amplo arco de alianças conservadoras ganha “ares mais modernos”, promovendo alguma reestruturação nas articulações urbano-regionais, do mercado de terras e de moradias, das relações promíscuas entre provisão pública de infraestrutura econômica e valorização fundiária.

Assim, é preciso conduzir reflexões que posicionem a questão urbano-regional neste contexto analítico – contexto da discussão dos centros de decisão, do estudo das facções sociopolíticas, defendendo a hipótese de que as frações do capital têm papel destacado no pacto de poder oligárquico e financeiro, rentista e que o patrimonialismo e apropriação territorial são as principais marcas do Brasil, de seu espaço urbano como locus do poder e da sociabilidade.

Há processos evolucionários em que as relações interurbanas também se constituíram em mecanismos propulsores de crescimento urbano e em criativas

formas de transmissão do avanço material capitalista. Desse modo, é fundamental explorar analiticamente os dinamismos intrínsecos aos processos que se desenrolam em um ambiente de diversidade urbana. Estas imposições articulativas transformam a natureza das vinculações e densificam, diversificam e complementam circuitos, primeiro mercantis e depois produtivos, integrando os setorialismos, inter-regionalidades e dinâmicas interurbanas segundo uma divisão social do trabalho crescente e em outro ritmo.

3.3. DIMENSIONANDO O PODER DE ENCADEAMENTO DE DECISÕES NAS ESCALAS ESPACIAIS, NOS NÍVEIS DE GOVERNO FEDERATIVO E NOS VARIADOS ÂMBITOS DE PODER.

Estes processos descritos acima são tensos e marcados por assimetrias e desigualdades. Explicita-se, neste contexto, a natureza desigual e combinada do desenvolvimento capitalista, envolvendo dominação e irreversibilidade de espaços diferenciais, próprias do processo de polarização. Há a imposição de hierarquias, relações de força desigualmente constituídas e exercidas. Gravitações, centralidades, isto é polaridades diversamente distribuídas no espaço. Há movimentos de atração e repulsão de estruturas com complexidade díspar, com potência assimétrica e heterogênea, configurando lógicas hierarquizadas. A discussão destes processos e forças desemboca na questão terminal do poder diferencial de capacidade de decisão, fruto de uma correlação de forças que está sintetizada no processo de hegemonia. Como processo síntese, o poder de comando, de dominação de classe, é exercido e legitimado tendo por base determinada equação política, que se configura em um arco de alianças, um pacto de poder, assentado em certa correlação de forças políticas, que dá direção e domínio às condições sociais em determinado território.

Teoricamente proponho que o refinamento analítico requerido passa pela centralidade das decisões e do poder de comando de sujeitos concretos, situados e envolvidos nas disputas diversas (com variados instrumentos e dispositivos) em torno da construção social de determinado espaço, investigando as hierarquias (divisão social do trabalho) e hegemonias de poder de comando, as ações e as cadeias de reações das decisões tomadas (por variados agentes e sujeitos sociais que operam em variadas escalas espaciais). Defende-se aqui a necessidade de avaliar o papel de uma reflexão teórica que proponha a seguinte sequência analítica: dimensionamento dos poderes / produção social do espaço / divisão social do trabalho / natureza das escalas espaciais, sendo que não podem perder as referências do ambiente macroeconômico nacional e da ação do Estado.

A busca por um arcabouço teórico-metodológico que possa informar análises e sugerir instrumentos orientadores de estratégias mais concretas de desenvolvimento urbano-regional deve acionar todo um aparato crítico conceitual que não apenas bem qualifique o debate, mas também possa sugerir nova produção social e política do espaço, que coloque as questões do poder e dos processos decisórios no centro da análise e da ação. O resgate da problemática da reprodução das classes sociais torna-se crucial para se entender a produção social do espaço e a dimensão urbano-regional do processo de desenvolvimento capitalista, procurando demonstrar que esta é um problemática

atinente à existência, conteúdo e natureza de centro de decisão, comando e direção (*versus* heteronomia) em todo e qualquer recorte espacial em que se proceda à investigação comprometida, envolvendo a análise estrutural de hierarquias e hegemonia.

É preciso bem dimensionar o poder de encadeamento de decisões cruciais tomadas nas perspectivas das escalas espaciais, níveis de governo federativo e nos variados âmbitos de poder. Trata-se de investigar estruturas, dinâmicas, relações e processos; buscar entender como as diversas facções de classes sociais se estruturaram e como se reproduzem, manejam as narrativas e os níveis escalares; identificar seus interesses concretos mobilizados e seus instrumentos e lógicas de ação acionados nos níveis de governo federativos e nos variados âmbitos, arenas de poder, com destaque para as relações que gravitam em torno do aparelho de Estado (estatalidade).

No que diz respeito às **escalas espaciais**, é decisivo que se assuma uma abordagem que tome estas enquanto um decisivo *plano analítico*, recorte categorial e unidade de análise, recurso heurístico e nível de abstração. As escalas são necessariamente dinâmicas, nunca são fixas, posto que são construídas social e conflituosamente, isto é, no embate *relacional vis-a-vis* outras escalas. Estão sempre em processo, em movimento. Mas as escalas espaciais devem ser tomadas também enquanto campo e arena de lutas sociais, como recorte categorial da prática, das narrativas, das insurgências e das contraposições às ordens escalares estabelecidas pelo poder hegemônico.

Como “categoria e unidade de análise”, muito se avançou na investigação teórica e empírica da escala enquanto encarnação concreta de relações determinadas social, histórica e geograficamente. Logrou-se afastar das concepções restritas e estáticas que a tomavam como um dado e avançou-se ao tomá-la sob o prisma de sua natureza eminentemente relacional, contestável, processual e contingente, passando a ser interpretada como *locus* e veículo *in situ* através dos quais as relações socioespaciais se estruturaram e operam.

Como “categoria da prática”, a construção escalar é um processo eminentemente político, estabelecendo a diferenciação de determinado ângulo de luta social pelo controle do espaço. Como modo particular de organizar e dispor de seus recursos políticos (incluindo a utilização de recursos simbólicos e discursivos), a “política de escala” se manifesta na constituição de arenas e instâncias em que se buscam estabelecer alianças, confrontos etc, possibilitando lançar mão de instrumentos, dispositivos e recursos diversos, segundo este prisma.

A escala demarca o campo das lutas sociais; dá concretude a bandeiras, clivagens e orientações de lutas e ações políticas; delimita e cria a ancoragem identitária, a partir da qual se logra erguer/estruturar um contencioso em relação a imposições (por vezes ameaçadoras) provenientes de outras escalas, ou da mesma.

Não obstante, a perspectiva escalar deve dialogar em país federados com os **níveis de governo**, sendo crucial tomar o federalismo enquanto um determinado pacto territorial de poder, histórica, política e espacialmente construído.

No caso específico do Brasil é marcante nossa peculiaridade de ter estruturado o poder central antes dos poderes das instâncias subnacionais e ter uma longa experiência de forjar um movimento sempre oscilante entre centralismo autoritário e mandonismo oligárquico regional e localista. O pacto espacializado de poder, em um país gigante, desigual e com uma nação em construção, exige ser sancionado cotidianamente por vultosos fundos públicos e esmerados recursos políticos, posto que

a estruturação do poder entre esferas de governo – e a própria unidade da federação – pressupõe uma transferência significativa de recursos públicos entre regiões com desigual capacidade econômica e grandes assimetrias sociais (...) Sobre essa complexa teia de fluxos de recursos públicos se assentam não menos complexas relações de troca entre esferas de governo e regiões. Dentre elas, destacam-se: o sistema de representação política dos estados, a distribuição de encargos entre União, estados e municípios e o ordenamento jurídico-federativo da Nação (contemplando maior ou menor grau de unicidade/diversidade entre as unidades federadas)” (AFFONSO e SILVA, 1995, p. 58).

O enfrentamento dos desafios para a constituição de novo modo de relacionamento entre os poderes central, regional e local e o próprio debate destas questões no Brasil se tornaram confusos e pouco conclusivos, pois três processos distintos se imbricaram no curso do processo histórico: os processos de liberalização econômica dos países centrais; o processo de redemocratização brasileiro; a profunda crise fiscal, financeira e de legitimidade do Estado e depois as rodadas de neoliberalização que se processaram nas últimas décadas do século XX e na atualidade.

Mas as análises das escalas espaciais e dos níveis de governo não podem ser completas se não dialogarem com os variados **âmbitos e arenas de poder**. Assim, devem-se promover investigações sobre a dimensão espacial do processo de desenvolvimento que analisem o Estado, a estatalidade (*statehood*) com as decisões intertemporais e interestaduais e ainda as complexas cadeias de reação a decisões tomadas por agentes e sujeitos produtores do espaço social, que organizam seus interesses em múltiplas escalas espaciais, através de organizações não-governamentais, instituições paraestatais etc.

Ou seja, as pesquisas devem ampliar a interpretação da ação estatal para além do aparelho de Estado, envolvendo toda a estatalidade, que compreende o conjunto de relações sociais distintivas incorporadas ou expressas através das instituições do Estado (BRENNER, 2004).

Esse debate, que poderia ser denominado de reescalonamento territorial do Estado, difícil e necessário no Brasil, deveria avançar na investigação de como o Estado e a estatalidade se especificam e particularizam nas escalas espaciais e níveis governamentais infranacionais. Ou seja, é preciso discutir o reescalonamento estatal e da estatalidade buscando contribuir para a formulação de estratégias territorializadas de desenvolvimento mais consistentes e efetivas. Essas estratégias, para sua adequada consecução, exigem uma abordagem das diversas escalas espaciais que articulam no território níveis de governo e âmbitos e arenas de poder. Assim, *para além e ao lado do aparelho de Estado*, há um vasto e denso entorno: um conjunto diversificado de entidades e arenas de concertação de interesses que poderíamos denominar de institucionalidades paraestatais. A este conjunto de relações sociais distintivas incorporadas ou expressas através das instituições do Estado Neil Brenner (2004) dá o nome de *estatalidade (statehood)*. Busca com essa noção analisar as formas plurais de organização institucional e espacial do poder público e melhor apreender dimensões mais multiescalares, de variadas arenas e sob várias formas institucionais, que se reescalonom espacialmente por outros modos e vias paralelas e adjacentes ao centro do aparelho de decisão estatal.

Segundo Brenner (2010) os Estados atuais operam como formas de organi-

zação territorial e têm passado por processos de reescalonamento com estratégias de “re-regulamentação” para construir novas capacidades institucionais. Tais reescalonamentos são processos

altamente contestados e conflitantes, mediados por uma vasta cadeia de lutas sociopolíticas pelo controle hegemônico do espaço social que se articulam, por sua vez, em múltiplas escalas espaciais (...). Os processos de reescalonamento do Estado têm reconfigurado significativamente o relacionamento entre capital, instituições estatais e forças sociopolíticas territorialmente circunscritas. [Há também a] consolidação do que se define como *novos espaços estatais* para melhorar a capacidade de cada Estado de mobilizar o espaço urbano e regional como força produtiva (BRENNER, 2010, p. 549).

Em suma, este talvez seja o maior desafio do campo dos estudos urbanos e regionais em seu diálogo com as políticas públicas: articular três dimensões que se encontram em planos de análise bastante distintos — escalas espaciais, níveis de governo e âmbitos e arenas de poder —, permanecendo como imperativo para pesquisas coletivas futuras.

CONSIDERAÇÕES FINAIS OU CARENTES RELAÇÕES DE INTER-RAMIFICAÇÕES, INTER-REGIONALIDADES E INTER-URBANIDADES DA ESPECIALIZAÇÃO EM *COMMODITIES* E AS DESIGUALDADES BRASILEIRAS E FLUMINENSES

Durante a década de 1990 e o início do século XXI, o país aprofundou suas especializações, algumas de natureza regressiva, perdeu alguns importantes elos produtivos, passou a ser ainda mais orientado por vantagens competitivas estáticas no grupo de processamento contínuo de recursos minerais, florestais, siderúrgicos, energéticos, agrícolas e pecuários, com a produção de minério de ferro, siderurgia e alumínio (basicamente insumos metálicos semiacabados), petróleo e petroquímica, celulose e papel, alimentos industrializados (grãos, suco de laranja, carnes etc.) e têxteis padronizados. São setores fortemente condicionados pela dinâmica da conjuntura externa e pelas variações dos preços internacionais. Esses investimentos *commodities* (agrícolas, minerais, metálicas, energéticas) são, em sua maioria, induzidos pelo Estado e pela existência de fontes de matérias-primas a explorar. Esses grandes projetos, por seu porte e complexidade operacional, geralmente são investimentos estruturantes e disruptivos, provocando mudanças mesorregionais e macroespaciais de enormes impactos espaciais, sociais e ambientais. O vultoso montante das inversões e imobilizações de capital fixo; a “irreversibilidade”/“indivisibilidade” dos investimentos; a questão das grandes escalas; as externalidades positivas e negativas de alto impacto etc., na maioria das vezes, modificam os vetores e a velocidade das mudanças em dado território, desencadeando — pela sua própria presença, desde as obras, até sua operação — processos de grandes dimensões que ampliam e potencializam efeitos transformadores de territórios.

A porção territorial aqui denominada Capitalismo Sul Atlântico Brasileiro vem

sendo fortemente impactada por esta especialização regressiva. No caso do Estado do Rio de Janeiro, tratado de forma aprofundada em outros artigos deste número especial da Revista Terceiro Milênio, apresenta débeis relações de inter-ramificações, inter-regionalidades e interurbanidades potentes, tendo dificuldade em sustentar um processo de desenvolvimento com maior autonomia, construir uma rede urbana mais equilibrada e interiorizada e com maior coerência em suas diversas subregiões.

Um ponto importante para o debate no Brasil é que há uma carteira de investimentos em infraestrutura que atravessou governos de diversos matizes. Muitas dessas obras são reivindicações regionais das décadas de 1960, estiveram presentes nos “corredores de exportação” (1972), nos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (ENIDs) e depois no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). O país não realizou uma reflexão mais profunda se algumas dessas obras talvez não façam mais parte de uma estratégia de inserção nos paradigmas tecnoeconômicos do século XXI. Este é um ponto central do debate da economia e sociedade fluminenses e de sua especialização produtiva e dependência.

Ao lado de fortalecer suas especializações do passado, o Rio de Janeiro e o Brasil continuam a ampliar suas desigualdades socioespaciais.

O Brasil é um espécie de amálgama de toda a espécie de disparidades e combinação e convivência do variado e plural, tendo como substrato uma sociedade ainda pouco democrática, ao mesmo tempo orientada pela extensividade, itinerância e de fuga para a frente expansiva. Conjuntural e ciclicamente, frequentes disputas redistributivas desaguam em impasses sociopolíticos marcantes.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFFONSO, R. e SILVA, P. L. B. (1995) (org.). A Federação em perspectiva: ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP/Editora da Unesp.

BARAT, J. (1972). Corredores de transportes e desenvolvimento regional. Política e Planejamento Econômico, 2(2): 301-338, dez. 1972. Rio de Janeiro.

BATISTA DA SILVA, E. (1997). Infraestrutura para Desenvolvimento sustentado e integração da América do Sul. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura

BELLUZZO, Luiz C. M. e GALÍPOLO, Gabriel. (2016). A nova bolha: os mercados financeiros afogam-se em liquidez e o investimento seca. Carta Capital, 09 de maio.

BRANDÃO, C. (2016) Território, escalas espaciais, decisões, poderes e conflitos. Rio de Janeiro: Letra Capital (no prelo).

BRENNER, N. (2004). New state spaces: urban governance and the rescaling of statehood. Oxford: Oxford University Press.

BRENNER, N. (2010). A globalização como reterritorialização: o reescalamento da governança urbana na União Europeia. Cadernos Metrópole, 12 (24), pp. 535-564.

BRENNER, N; PECK, J; THEODORE, N. (2012). Após a neoliberalização?. Cadernos Metrópole, v. 14, n. 27, pp. 15-39. São Paulo: Educ

CINTRA, M. (2015). Turbulência global não tem prazo para acabar. Rumos do Desenvolvimento, Ano 12, Edição 87, 2015.

LEMONS, M. B. ; SANTOS, F. e CROCCO, M. (2005). Condicionantes territoriais das aglomerações industriais sob ambientes periféricos. In: DINIZ, Clélio Campolina e LEMOS,

Mauro B. (orgs.). Economia e território. Belo Horizonte, Editora da UFMG.

MARKUSEN, A. (2005). Mudança econômica regional segundo o enfoque centrado no ator. In: DINIZ, C. C.; LEMOS, M. B. (orgs.). Economia e território. Belo Horizonte: Editora UFMG.

SIQUEIRA, H. (2015). Novo desenvolvimentismo e dinâmica regional recente no Brasil (2004/2012). Santiago do Chile, EURE, v. 41, n. 122, enero.

SOUSA SANTOS, B. (1998). Os fascismos sociais. Folha de São Paulo. São Paulo, 6 de setembro.

Carlos Brandão

Professor Titular-Livre em Planejamento Urbano e Regional do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ). Professor Titular em Economia Urbana e Regional pela UNICAMP. Coordenador do site www.interpretesdobrasil.org.