

TRANSFORMAÇÕES ECONÔMICO-ESPACIAIS, REDEFINIÇÕES TERRITORIAIS E MUDANÇAS CONSTITUCIONAIS NO BRASIL PÓS-1975¹

Jorge Luiz A. Natal²

RESUMO

Este “paper” examina, sucintamente, a natureza das transformações econômico-espaciais em curso desde a segunda metade dos anos setenta, e suas conseqüentes implicações ao nível das redefinições territoriais no Brasil. Isto posto, também sucintamente, indica-se que as mudanças constitucionais em curso, ao fim e ao cabo, corroboram para o reforçamento do estiolamento e da fragmentação sócio-territorial. E que o advento da globalização e a filiação ao ideário neoliberal apontam para configuração social, dados os constrangimentos político-institucionais, nada otimista.

APRESENTAÇÃO

Este “paper” examina, sucintamente, a natureza das transformações econômico-espaciais em curso na sociedade brasileira desde a segunda metade dos anos setenta, e suas implicações ao nível da (re)definição do território nacional (Seção I); examina, também sucintamente, a natureza das mudanças constitucionais ora processadas ou em discussão, e suas imbricações com o nível sócio-territorial (Seção II); e, por fim, elabora algumas breves considerações, pontuadas, sobre os rumos da sociedade brasileira, em vista da atual configuração espacial e político-institucional (Considerações Finais).

I. *TRANSFORMAÇÕES ECONÔMICO-ESPACIAIS E REDEFINIÇÕES TERRITORIAIS*

A sociedade brasileira concluiu em meados da década retrasada sua **industrialização** (pesada)³. Para tal, um conjunto de ações foi levado à cabo, especialmente por parte do Estado. Mas sublinhe-se que essas ações, como a própria industrialização, demandaram tempo. Na realidade, elas tiveram seu ponto de partida no último quartel do século passado. Destarte, a história da industrialização e a da ação estatal pró-industrialização abarcou aproximados cem anos. Também sublinhe-se que para a efetivação dessa industrialização houve vigorosa mobilização da sociedade brasileira (e de recursos). Nesta perspectiva, a industrialização constituiu o substrato de um certo **padrão de desenvolvimento** (Cardoso de Mello, 1984)...de um “padrão” igualmente secular. Afinal, foi a industrialização que conferiu sentido às pactações

¹ . Artigo elaborado para efeito de apresentação no “6^o Encontro de Geógrafos de America Latina - Territorio en redefinición/lugar y mundo en America Latina” (Buenos Aires/Argentina, 17 a 21/03/97).

² . O autor é Professor do Instituto de Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro e Doutor em Economia pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas.

³ . Palavras e expressões, quando conceitos, serão negritadas, mas apenas em suas primeiras aparições. No caso, industrialização, para além da mecanização dos processos produtivos, indica a interação dinâmica das forças produtivas capitalistas e das relações sociais de produção. Uma adição: a conclusão da industrialização significou que o Brasil concluiu em meados dos anos setenta, em certa medida, um processo parecido com a segunda revolução industrial (verificada cem anos antes nos países centrais).

sociais encetadas, inclusive no plano regional, para efeito da afirmação do referido padrão.

“Pari passu”, fundamentalmente por causa do processo apontado (mas não exclusivamente), constituiu-se um **mercado nacional**, conquanto com marcada polarização em poucas e grandes cidades, principalmente em São Paulo, na qual situaram-se as maiores plantas industriais do País; ademais, no mesmo processo histórico, por determinações diferenciadas, econômicas e extra-econômicas, posicionou-se a **integração nacional** (Cano, 1977)⁴.

Mas o padrão de desenvolvimento em pauta, logo que concluso, deu mostras de esgotamento. A inflação, os endividamentos externo e interno, “o fim da era do dinheiro fácil” internacional, etc. “contrarrestaram” a capacidade de investimento e a de realização das pactações antes prevaletentes, evidenciando, assim, a fragilização do próprio Estado.

Apesar desse cenário pouco auspicioso, o governo federal da época (Geisel, 1974-79) possuía -ainda- raio de manobra sobre o quadro político-institucional e os recursos fiscais. Isto porque, apesar da inflexão para baixo da taxa de acumulação, a renda (e o emprego) continuava(m) aumentando. Desse modo, verbalizando que “o Brasil (seria) uma ilha de tranquilidade em mar revolto”, o governo propôs-se a completar os vazios da estrutura industrial, especialmente ao nível do setor de bens de capital, via capital privado nacional. Além disso, tratava-se de realizar esses investimentos fora de São Paulo, o estado economicamente mais dinâmico do País -esse estado detinha então mais de 70% do PIB Industrial do Brasil⁵. Portanto, num só golpe, através da ação estatal, pretendia-se tornar a economia brasileira não apenas independente dos produtores de máquinas e equipamentos forâneos, como menos concentrada espacialmente (Lessa, 1978).

Na perspectiva do preenchimento das lacunas da estrutura industrial brasileira houve razoável sucesso...embora “em marcha forçada” (a linguagem militar, neste caso, parece perfeita) (Castro e Souza, 1985).

Já na perspectiva espacial, ao passo que as Regiões Metropolitanas inchavam populacionalmente, o Executivo Federal estabelecia incentivos ao florescimento de cidades de pequeno porte e, principalmente, ao desenvolvimento das de médio porte. Observe-se que esse processo foi estimulado não apenas pelo estabelecimento de indústrias de bens de capital fora do Estado de São Paulo (ESP), mas também pelo esforço exportador de então. Explicando melhor: a obtenção de saldos comerciais de exportação, entendida como crucial para a ‘etapa’ final da industrialização e a manutenção da anterior dinamicidade econômica, estimulou atividades orientadas à exportação extra-Região Sudeste (São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Espírito Santo), como a agroindústria na Região Centro-Oeste, o Complexo Mínero-Metalúrgico no Estado do Pará (Região Norte), etc. Conseqüentemente, massas não-desprezíveis de capital foram carreadas para as atividades especulativas de compra de terras, processo

⁴ . Tais constituições explicam-se apenas em parte pela industrialização, posto que nem todas as ações do Estado são determinadas diretamente pela economia...embora, no caso em exame, elas tenham efetivamente contribuído para tal -lógicas geopolíticas, por exemplo, nem sempre têm em vista os interesses econômicos, embora possam dinamizar mercados, integrar espaços e definir recortes territoriais.

⁵ . Havia, ao lado da dimensão econômica, segundo Lessa (1978), toda uma “rationale” de natureza geopolítica, tão cara aos militares, como uma estratégia política de mitigar, via economia, o poder político de São Paulo que, então, forjava uma série de movimentos sociais e de lideranças que contrapunham-se ao esquema político-militar vigente.

esse reforçado pela aludida reversão das taxas de acumulação de capital verificada ao nível das atividades industriais, que, é trivial, alcançou privilegiadamente o ESP.

Logo, a interiorização do desenvolvimento econômico e a incorporação de frações do território brasileiro à dinâmica capitalista operou no sentido da consolidação do mercado e da integração nacionais. É à luz desse quadro que ganha sentido o estabelecimento de grandes redes de super e hipermercados de bens de consumo nos mais diversos e ‘longínquos’ pontos do território, muitas vezes liquidando antigas e tradicionais empresas comerciais. Por sua vez, todas essas transformações exigiram energia elétrica e implicaram na construção de várias hidrelétricas, e no aumento da oferta de meios de comunicação, destacadamente de telemática, devido às articulações internacionais requeridas pelos exportadores de “commodities”, como pela urbanização das muitas áreas antes periféricas.

Na composição desse quadro, adicione-se também o início do estabelecimento de uma nova estratégia de localização industrial. Tal estratégia, além de buscar áreas possuidoras de recursos naturais e de fugir dos movimentos sociais e ambientais mais organizados, tem levado algumas empresas a se instalarem em cidades médias nas quais existam universidades e/ou centros de pesquisa.

Isto posto, resulta evidente que houve clara transformação da espacialidade nacional. Logo, a crise urbano-industrial, mormente a localizada em São Paulo, não encontrou correspondência nos movimentos econômicos verificados em diversos outros pontos do território nacional. Mas vale observar que se São Paulo e mesmo a Região Sudeste (como agregado) perderam participação no tocante ao produto industrial, basicamente por causa da crise das suas áreas industriais tradicionais, os núcleo de suas Regiões Metropolitanas assumiram, em crescendo, feição de cidades mundiais” (serviços altamente especializados, sede de grandes grupos financeiros, etc.), o que também evidencia as alterações das principais metrópoles nacionais no que concerne ao seu papel e, sublinhe-se, espacialidade⁶.

Essa e as demais transformações espaciais, por sua vez, acarretaram redefinições territoriais. Às análises clássicas, com recorte assentado no âmbito regional, sucederam-se análises pautadas na *região* de Carajás (Pará), na *região* de Cubatão (SP), etc⁷. Área como a do Triângulo Mineiro, formalmente pertencente ao Estado de Minas Gerais, por conta de sua centralidade comercial e agroindustrial ao nível do Brasil, por exemplo, passou a se relacionar mais com o Centro-Oeste e com o Estado de São Paulo do que com o estado no qual está inserida, sendo que, em alguns momentos, chegou-se até a detectar vozes locais propugnando a criação do Estado do Triângulo. Na mesma linha, várias outras propostas de criação de novos estados vieram à tona⁸. Até mesmo algumas manifestações separatistas chegaram a ganhar expressão na mídia nacional. Mencione-se ainda as **organizações corporatistas** que, ao articularem/submeterem produtores de vários pontos do território nacional, também ilustram a complexidade das redefinições territoriais em curso (Sholten, S./d).

⁶ . Neste sentido parece estar em franco desenvolvimento uma nova divisão territorial do trabalho no plano intra-nacional.

⁷ . Esta problematização, aqui apenas indicada, baseia-se em pesquisa em desenvolvimento pelo autor, com o apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), sobre a produção intelectual atinente ao urbano e ao regional brasileiro pós-1975. Em versão mimeo e preliminar vide “O estado das artes da problemática urbana e regional brasileira pós-75: uma leitura a partir da Revista Espaço & Debates, e do Cadernos IPPUR”, Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ.

⁸ A esse respeito vide o artigo “Separatismo, fragmentação e federalismo”, publicado no Cadernos IPPUR (1994).

Talvez, permeando todos esses casos, o fenômeno das **ilhas de excelência** constitua a expressão maior do que está em processo, ou seja, uma extrema fragmentação sócio-territorial, dados o estrangulamento financeiro do setor público e a crise do planejamento (de corte nacional), e explique o porquê do acirramento das disparidades intra-regionais (e, simultaneamente, o razoável apequenamento da discussão sobre as diferenças inter-regionais).

II. MUDANÇAS CONSTITUCIONAIS E IMBRICAÇÕES SÓCIO-TERRITORIAIS

A sobrevida da expansão econômica suscitada pela estratégia de desenvolvimento do governo Geisel permitiu que a reversão da renda e do emprego ocorressem apenas ao final dos anos setenta. Ademais, favorecendo-se dos sinais positivos da economia, até o final da referida década, a chamada distensão lenta, segura e gradual (“abertura política”) pode, de alguma maneira, ter curso. Entretanto, já na entrada dos anos oitenta, o último general-presidente (João B. Figueiredo) assume o poder verbalizando o discurso da “economia de guerra”. A reversão da renda e do emprego atestavam, definitivamente, a crise econômica. O novo discurso presidencial, na realidade, expressava não apenas o fim do ciclo-político militar, como o esgotamento do antigo e longo padrão de desenvolvimento. A adesão incondicional aos ditames do Fundo Monetário Internacional, com a adoção de uma política econômica recessiva, aprofundou ainda mais a crise econômica e social, reverberando, naturalmente, sobre o próprio ambiente político (e institucional).

Em vista desse quadro de estiolamento social, prometendo resgatar a dívida social e democratizar o Estado, enfim, reformar o Brasil, e apontando a mudança constitucional como condição “sine qua non” para tais propósitos, elege-se, em 1985, por via indireta, o Sr. Tancredo Neves. Contudo, sua morte -dias antes da posse- alçou à presidência o vice da chapa por ele encabeçada, o Sr. José Sarney; que, ironia da história (!?), personificava, exemplarmente, o próprio ciclo político-militar que então se encerrava. Assim, constrangido pela estrutura e momento políticos, ele teve que assumir a principal bandeira do recém-falecido presidente: a elaboração de uma nova Constituição.

Num contexto de grandes ambigüidades e fraturas (espaciais, inclusive), o novo Presidente da República fez instaurar processo constituinte em 1987. Finalmente, no ano seguinte, a nova Constituição foi promulgada, e resultou no fortalecimento tributário das unidades subnacionais (em detrimento da União), como no atendimento, mais formal do que real, de algumas garantias e direitos dos ‘de baixo’, e, ainda, na manutenção de amplas características e atributos do antigo Estado Estruturante.

Evidentemente, dados a conformação constitucional e o aprofundamento da crise, os ataques a Carta Magna de 1988 não tardaram. Um ano depois eles já vinham de quase todos os lados. As vozes conservadoras e patrimonialistas criticavam abertamente o Estado Estruturante, como as garantias e os direitos sociais e trabalhistas estabelecidos constitucionalmente. Nesse mesmo ano, com a crise do Leste Europeu e a entrada vigorosa das teses neoliberais no Brasil, a Constituição de 1988 passou a ser apontada, em definitivo, como anacrônica e responsável pela crise estrutural da economia e sociedade brasileiras. Porém, por razões que não cabe aqui discutir, apenas em 1995-96, com a atual reforma constitucional, é que o ataque frontal ao acordo sócio-político sacramentado em 1988 está sendo desfechado.

Por conseguinte, a atual tendência é a do reforçamento da configuração político-institucional pró-fragmentação no que tange ao âmbito das transformações econômico-espaciais e das redefinições territoriais. O que veio de ser asseverado pode ser apreendido nas anotações que se seguem.

No que se refere ao sentido das mudanças constitucionais, uma das suas expressões, pela ausência no debate parlamentar, é a manutenção da liberalidade para a criação de unidades subnacionais. Tanto que já foram criados mais de dois mil municípios desde 1988, tendo a maioria deles surgido tão somente por causa do acesso ao FPM (Fundo de Participação Municipal)⁹. Portanto, em persistindo essa configuração político-institucional, a tendência é a de que continuem aumentando, independentemente de qualquer plano nacional de redefinição territorial, as unidades subnacionais...tanto mais, por sua vez, continue transformando-se e diferenciando-se a espacialidade do País.

Outra expressão das mudanças constitucionais, na mesma linha da desconsideração de planos orientados ao conjunto do território brasileiro, é a que trata dos “royalties” sobre petróleo e energia, e que reflete, nas posições em disputa, a dificuldade de elaboração de proposta que preserve os interesses dos estados que usufruem desses “royalties”, mas, ao mesmo tempo, a adoção de alguma política de dimensão nacional¹⁰.

Mais uma expressão da natureza das mudanças constitucionais, na linha da afirmação dos interesses/atores mais espaçados pelo território nacional, no mais das vezes articulados com os governantes estaduais, é a proposta de limitação das transferências negociadas da União para estados e municípios, ou melhor, a transformação delas em transferências constitucionais, que, não por suposto, evidencia a *febre descentralizadora*, mas também o desiderato de fragilização da União e de negação de qualquer capacidade estruturante do Executivo Federal¹¹.

Em suma: dadas a anterior crise do padrão de desenvolvimento e sua interação com a hegemonia neoliberal e a lógica globalizante, as principais orientações do debate constitucional são, em síntese, a *descentralização*, a *desregulamentação*, a *exegese do mercado* e a *desagregação federativa* (Natal, 1994^a). Assim sendo, as mudanças e as não-mudanças constitucionais refletem, ao fim e ao cabo, a agudização das disputas por recursos inter e intra os vários níveis governamentais e os interesses privados (a chamada guerra fiscal), como a incapacidade política de ‘soldagem’ e, ao que parece, a consciente filiação e definição de uma lógica político-institucional consoante às transformações espaciais e às redefinições territoriais em curso. Logo, à própria *desagregação federativa*.

Desagregação federativa que, diga-se, qualifica a crise do Estado, antes estruturante e, agora, cada vez mais, desestruturante... quando não eivado por agressivo darwinismo social. Neste sentido, embora infelizmente, mas de modo provável, deverão ter curso livre as atuais transformações econômico-espaciais e redefinições territoriais na medida em que elas, agora, estão sendo também determinadas a partir de fora’ e, em simultâneo, apoiadas pela ação e pela não-ação governamental, que, é trivial, apenas (sic) reforça as tendências fragmentadoras em curso já desde os anos oitenta.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

⁹ .Vide o Artigo 18, Parágrafo 4 do Capítulo I do Título III da Constituição de 1988. Em tempo: o Título III trata da Organização do Estado e o Capítulo I trata da Organização Político-Administrativa.

¹⁰ . Vide o Artigo 20, Parágrafo I do Capítulo II do Título III. Em tempo: o Capítulo II trata “Da União”.

¹¹ . Vide o Artigo 21 do Título III.

Nestas considerações finais, pontue-se o seguinte:

(i) a economia brasileira, diante da crise urbano-industrial, tornou-se menos concentrada espacialmente;

(ii) essa ocupação do território derivou das transformações da espacialidade do capitalismo brasileiro, suscitadas, num primeiro momento, pela crise do anterior padrão de desenvolvimento/industrialização;

(iii) a crise econômica e os novos arranjos econômico-espaciais, diante da crise do Estado Estruturante, posicionaram atores/interesses atuantes à margem de qualquer projeto nacional -muitos deles aproximando-se até das economias de enclaves, dados os seus vínculos com o mercado internacional;

(iv) neste sentido, antes mesmo do advento da hegemonia neoliberal e globalizante, já gestava-se um processo de fragmentação da espacialidade nacional;

(v) a Constituição de 1988, logo entendida como anacrônica, passou a ser alvo dos interesses econômicos espalhados pelo território nacional, posto que ainda estatista-estruturante e posto que reconhecia os interesses dos 'de baixo';

(vi) a atual Reforma Constitucional tem expresso a lógica neoliberal e globalizante, e, portanto, reforçado a fragmentação sócio-territorial. Assim, as transformações espaciais e as redefinições territoriais, conquanto anteriores a essa reforma, estão sendo requalificadas, agudizadas e institucionalmente sacramentadas;

(vii) neste sentido, apenas aparentemente avançou o mercado nacional, na medida em que ele vem sendo, na verdade, fragmentado (e tornado seletivo);

(viii) neste mesmo sentido vêm sendo erodidas as bases da integração nacional, dada a prevalência dos vínculos internacionais e a fragilização do Estado Nacional Estruturante; e,

(ix) mantidas as atuais tendências reformista-conservadoras (de definição político-institucional), o futuro próximo da sociedade brasileira parece pouco animador.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFONSO, J.R. e MARQUES, S.M. (1993). *Notas técnicas sobre a Revisão Constitucional* (mimeo). São Paulo: IESP/FUNDAP.
- CANO, W. (1977). *Raízes da concentração industrial em São Paulo*. São Paulo: HUCITEC
- CARDOSO DE MELLO, J.M. (1984). *O capitalismo tardio*. São Paulo: Brasiliense.
- CASTRO, A.B. e SOUZA, F.E.P. (1985). *A economia brasileira em marcha forçada*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra.
- CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (1988). São Paulo: Ed. Atlas.
- LESSA, C. (1978). *Estratégia de desenvolvimento, 1974-76*. Rio de Janeiro: Tese de Professor Titular, FEA/UFRJ.
- LIPIETZ, A. (1988). *Miragens e milagres*. São Paulo: Nobel.
- NATAL, J.L. (1994). *Agudização do problema federativo e esgotamento do padrão de desenvolvimento no Brasil pós-1975* (mimeo). Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ.
- (1994). Separatismo, fragmentação e federalismo. Rio de Janeiro: *Cadernos IPPUR*, Ano VIII, Número 2/3, Set./Dez.
- (1994^a). *Observações sobre a revisão constitucional de 1994 -bases para ulterior reflexão sobre a reforma de 1995* (mimeo). Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ.
- PACHECO, C.A. e NEGRI, B. (1993). *Mudanças tecnológicas e desenvolvimento regional nos anos 90*. São Paulo: SCTDE/FECAMP-IE-UNICAMP.

SCHOLTEN, I. (Ed.) (S./d.). “Introduction: corporatist and consorciation arrangements”, de Scholten; “Neo-corporatism and the ‘consorciational’ heritage”, de Marin. In: *“Political stability and neo-corporatism”*.