



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS



PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL
DO TRÓPICO ÚMIDO

GABRIEL CARVALHO DA SILVA LEITE

POR UM ORDENAMENTO CÍVICO DO TERRITÓRIO:

uma reflexão crítica sobre o planejamento urbano e regional a partir da obra de Milton Santos

Belém, PA

2019

GABRIEL CARVALHO DA SILVA LEITE

POR UM ORDENAMENTO CÍVICO DO TERRITÓRIO:

uma reflexão crítica sobre o planejamento urbano e regional a partir da obra de Milton Santos

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, da Universidade Federal do Pará, como requisito final à obtenção do título de Mestre em Planejamento do Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Saint-Clair Cordeiro da Trindade Júnior.

Belém, PA

2019

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Pará
Gerada automaticamente pelo módulo Ficat, mediante os dados fornecidos pelo(a)
autor(a)

- L533u Leite, Gabriel Carvalho da Silva
Por um ordenamento cívico do território : uma reflexão crítica sobre o planejamento urbano e regional a partir da obra de Milton Santos / Gabriel Carvalho da Silva Leite. — 2019.
499 f. : il. color.
- Orientador(a): Prof. Dr. Saint-clair Cordeiro da Trindade Júnior
Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2019.
1. Planejamento urbano e regional. 2. Pensamento social brasileiro. 3. Milton Santos. 4. Cidadania. 5. Amazônia. I. Título.

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

POR UM ORDENAMENTO CÍVICO DO TERRITÓRIO:

uma reflexão crítica sobre o planejamento urbano e regional a partir da obra de Milton Santos

GABRIEL CARVALHO DA SILVA LEITE

Aprovada em: 16 de dezembro de 2019.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Saint-Clair Cordeiro da Trindade Júnior
Orientador (PPGDSTU-NAEA/UFGA)

Profa. Dra. Edna Maria Ramos de Castro
Examinadora Interna (PPGDSTU-NAEA/UFGA)

Prof. Dr. Márcio Douglas Brito Amaral
Examinador Externo (PPGEO-IFCH/UFGA)

Profa. Dra. Adriana Maria Bernardes da Silva
Examinadora Externa (PPGGeo-IG/UNICAMP)

AGRADECIMENTOS

Nesta oportunidade, registro meus sinceros agradecimentos a todos que contribuíram, direta ou indiretamente, com a realização da pesquisa de mestrado cujos resultados são expostos na presente dissertação. Primeiramente, agradeço à minha família, especialmente aos meus pais, Maria do Socorro Carvalho da Silva Leite e Laudelino Ferreira Leite, apoiadores de cada momento de minha trajetória; ao meu irmão, Breno Leite, pelo companheirismo e pela cumplicidade; e à minha tia e madrinha, Nazaré Carvalho, pelo suporte de todas as horas.

Também não poderia deixar de mencionar os professores que se fizeram presentes ao longo de minha trajetória no mestrado. Ao Prof. Dr. Saint-Clair Trindade Jr., meu orientador, registro meu profundo agradecimento por todo o suporte que me ofereceu, bem como a minha admiração pela seriedade e generosidade com as quais exerce seu papel de cientista e intelectual brasileiro e amazônida. À Profa. Dra. Edna Castro e ao Prof. Dr. Márcio Douglas Amaral, agradeço pelas valiosas contribuições feitas quando da qualificação do projeto de pesquisa e pela solicitude com que se dispuseram a participar da banca examinadora desta dissertação de mestrado. À Profa. Dra. Adriana Bernardes, que gentilmente aceitou o convite para também compor a banca, agradeço por reservar um pouco de seu tempo para contribuir com este trabalho. Outrossim, não poderia deixar de incluir, nestes agradecimentos, os professores do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA), cujas aulas foram, cada uma à sua maneira, importantes para a minha formação acadêmica.

Ao Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Ordenamento Territorial e Urbanodiversidade na Amazônia (GEOURBAM), no interior do qual esta dissertação foi desenvolvida, agradeço pela acolhida e pelo companheirismo de cada um de seus integrantes, em particular ao Michel Lima, ao Miguel Filho, à Ágila Rodrigues, ao David Souza, à Cyntia Alves, à Eliana Schuber, à Thamiris Santos, à Silvia Baena, ao Mozart Silveira e ao Adailson Dantas. Um agradecimento especial à Vanessa Silva e ao Helbert Michel, grandes companheiros de pesquisa com os quais pude compartilhar dúvidas, ideias e inquietações. Também aos amigos de longa data, Heverson do Carmo e Israel Araujo, um “muito obrigado” por tornarem o meu cotidiano mais leve e divertido. Contem comigo.

Expresso, ainda, meus agradecimentos ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), instituição financiadora do projeto de pesquisa “Um olhar geográfico em perspectiva: a Amazônia na abordagem do espaço como instância social” (2015-2019), coordenado pelo Prof. Dr. Saint-Clair Trindade Jr., e no âmbito do qual se deu o esforço de investigação cujos resultados são expostos nesta dissertação. Também agradeço ao CNPq pelo apoio financeiro que me possibilitou apresentar os resultados parciais da presente pesquisa no I Simpósio Nacional de Geografia Regional (I SINGER), realizado na cidade de Xinguara (PA), entre os dias 24 e 26 de abril de 2019.

Por fim, agradeço à Universidade Federal do Pará (UFPA) e ao NAEA, instituições que ofereceram as condições materiais e imateriais para o meu crescimento profissional e pessoal.

Obrigado a todos!

Todo nosso esforço deve estar empenhado na codificação desse modelo cívico, não mais subordinado ao modelo econômico, como até agora se deu, mas com um modelo cívico que oriente a ação política e alicerce a solidariedade social, e ao qual o modelo econômico e todos os demais modelos sejam subordinados.

Milton Santos, *O espaço do cidadão*, [1987] 2014b.

RESUMO

LEITE, Gabriel Carvalho da Silva. **Por um ordenamento cívico do território**: uma reflexão crítica sobre o planejamento urbano e regional a partir da obra de Milton Santos. 2019. 499 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2019.

Importante expressão do pensamento social brasileiro no século XX, a obra do geógrafo Milton Almeida dos Santos (1926-2001) é amplamente conhecida por suas contribuições à teoria crítica do espaço, ao estudo da urbanização nos países “subdesenvolvidos” e à interpretação do território brasileiro no período da globalização. O presente trabalho busca investigar um aspecto menos recorrentemente abordado da obra miltônica, qual seja, as suas contribuições ao campo do planejamento urbano e regional. À luz de um método de interpretação histórico-estrutural e com base em um conjunto de procedimentos metodológicos principais (levantamento bibliográfico, levantamento e análise documental e análise de conteúdo) e complementares (análise contextual e entrevistas semiestruturadas), investigam-se as contribuições miltônicas para o referido campo sob duas perspectivas, uma de caráter diacrônico e a outra, de natureza sincrônica. Na perspectiva diacrônica, são evidenciados os aspectos histórico-genéticos do planejamento urbano e regional em Milton Santos, com vistas a elucidar a maior ou menor presença desse tema ao longo da trajetória profissional e intelectual do geógrafo. Por seu turno, na perspectiva sincrônica, procura-se compreender o pensamento miltônico em sua inserção contemporânea no planejamento urbano e regional, tendo em vista as importantes transformações desse campo técnico-científico e político nas últimas décadas. Conclui-se que Milton Santos pode ser considerado uma das expressões intelectuais do pensamento social brasileiro que se dedicou a pensar o planejamento urbano e regional, e isso por duas razões. Primeiramente, porque essa problemática fez-se recorrente em sua vasta produção acadêmica e nas atividades técnicas e político-administrativas que exerceu em diferentes instituições. Em segundo lugar, porque o pensamento miltônico constitui, hoje, um importante sistema teórico-conceitual que oferece aos pesquisadores e planejadores uma perspectiva analítica original (a economia política do território) e uma perspectiva propositiva operacional (o modelo cívico-territorial); contribuições estas que vêm inspirando a produção acadêmica brasileira em nível de pós-graduação na problematização e interpretação de questões concernentes ao planejamento urbano e regional na Amazônia. Reafirma-se, assim, a pertinência e a atualidade do legado intelectual de Milton Santos para o campo do planejamento de cidades e regiões.

Palavras-chave: Planejamento urbano e regional. Pensamento social brasileiro. Milton Santos. Cidadania. Amazônia.

ABSTRACT

LEITE, Gabriel Carvalho da Silva. **Por um ordenamento cívico do território**: uma reflexão crítica sobre o planejamento urbano e regional a partir da obra de Milton Santos. 2019. 499 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2019.

An important expression of the Brazilian social thought in the 20th century, the work of the geographer Milton Almeida dos Santos (1926-2001) is widely known for its contributions to the critical theory of space, to the study of the urbanization in “underdeveloped” countries and to the interpretation of the Brazilian territory in the period of globalization. The present work seeks to investigate a less recurrently approached aspect of the miltonian work, namely its contributions to the field of the urban and regional planning. In the light of a historical-structural interpretation method and based on a set of main (bibliographic survey, documentary survey and analysis and content analysis) and complementary (contextual analysis and semi-structured interviews) methodological procedures, the miltonian contributions to this field are investigated from two perspectives, one of diachronic character and the other of synchronic nature. In the diachronic perspective, the historical-genetic aspects of urban and regional planning in Milton Santos’ work are highlighted, in order to elucidate the greater or lesser presence of this theme along the professional and intellectual trajectory of the geographer. On the other hand, from the synchronic perspective, the miltonian thought is understood in its contemporary insertion in the field of urban and regional planning, considering the important transformations it went through in the recent decades. It is concluded that Milton Santos can be considered one of the intellectual expressions of Brazilian social thought that has dedicated itself to think about urban and regional planning, and that for two reasons. Firstly, because this problem was recurrent in his vast academic production and in the technical and political-administrative activities that he exercised in different institutions. Secondly, because the miltonian thought is today an important theoretical-conceptual system that offers to researchers and planners an original analytical perspective (the political economy of the territory) and a propositional and operational perspective (the civic-territorial model); contributions that have been inspiring Brazilian academic production at postgraduate level in the problematization and interpretation of issues concerning urban and regional planning in the Amazon. This reaffirms the relevance and timeliness of Milton Santos’ intellectual legacy to the field of city and regional planning.

Keywords: Urban and regional planning. Brazilian social thought. Milton Santos. Citizenship. Amazon.

LISTA DE FIGURAS

Figura 01. Representação gráfica do eixo das simultaneidades (sincronia) e do eixo das sucessões (diacronia)	59
Figura 02. Alcance e limiar de uma atividade centralmente localizada	140
Figura 03. Ordens de centros e alcances (áreas de mercado) correspondentes	142
Figura 04. Alcance e limiar do circuito superior nos diferentes níveis hierárquicos da rede de lugares centrais	144
Figura 05. Alcance e limiar do circuito inferior nos diferentes níveis hierárquicos da rede de lugares centrais	145
Figura 06. Zonas de influência (alcances) dos circuitos da economia urbana nos diferentes níveis hierárquicos da rede de lugares centrais	146
Figura 07. Hexágono de Christaller, modificado pela presença dos circuitos da economia urbana	147
Figura 08. “Quadrilátero Manaus-Belém-DF/Goiânia-Porto Velho” e a distribuição espacial da “mancha pioneira”	427

LISTA DE QUADROS

Quadro 01. Programas de Pós-Graduação incluídos no levantamento bibliográfico	28
Quadro 02. Quadro sinótico de estudos recentes sobre o planejamento urbano e regional na perspectiva do pensamento social brasileiro	50
Quadro 03. Algumas propostas de sistematização da obra de Milton Santos	56
Quadro 04. O planejamento urbano e regional nas produções textuais de Milton Santos: <i>corpora</i> de pesquisa por período identificado	61
Quadro 05. Quadro sinótico dos caracteres gerais, fatores de diferenciação e das suas consequências nas grandes cidades dos países “subdesenvolvidos”	95
Quadro 06. Quadro sinótico dos principais modelos teóricos da economia do desenvolvimento no pós-Segunda Guerra Mundial	108
Quadro 07. Limiar e alcance dos circuitos da economia urbana nos diferentes níveis hierárquicos da rede de lugares centrais	147

Quadro 08. Categorias, conceitos e noções importantes nos enfoques da economia política do desenvolvimento e da economia política do território	253
Quadro 09. Principais características das abordagens “localistas” no campo da economia política do desenvolvimento e do planejamento urbano e regional	271
Quadro 10. Principais modalidades de externalidades destacadas no âmbito do paradigma do desenvolvimento local	295
Quadro 11. Modalidades extralocais de externalidades	297
Quadro 12. Planejamento corporativo: trabalhos com influência miltônica sobre a atuação das empresas de consultoria na formulação de políticas públicas	309
Quadro 13. Estado, mercado e planejamento do território: principais elementos diferenciadores nas duas fases de difusão do meio técnico-científico informacional	313
Quadro 14. Principais potencialidades dos arranjos associativos intermunicipais (horizontalidades interfederativas)	355
Quadro 15. Nova tipologia da PNDR	359
Quadro 16. Teses de doutorado e dissertações de mestrado que discutem o planejamento urbano e regional na Amazônia à luz do pensamento miltônico	395

LISTA DE SIGLAS

ACORJUVE – Associação das Comunidades da Região de Juruti Velho
ACS – Agente Comunitário de Saúde
AGB – Associação dos Geógrafos Brasileiros
AM – Amazonas
ANA – Agência Nacional de Águas
ANAC – Agência Nacional de Aviação Civil
ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações
ANCINE – Agência Nacional de Cinema
ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica
ANP – Agência Nacional de Petróleo
ANPOCS – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais
ANPUR – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional
ANS – Agência Nacional de Saúde Complementar
ANTAQ – Agência Nacional de Transportes Aquaviários
ANTT – Agência Nacional dos Transportes Terrestres
ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária
APA – Área de Proteção Ambiental
APL – Arranjo Produtivo Local
BASA – Banco da Amazônia
BCA – Banco de Crédito da Amazônia
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNB – Banco do Nordeste do Brasil
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH – Banco Nacional de Habitação
BPC – Benefício de Prestação Continuada
BRA – Brasil
CEBRAP – Centro Brasileiro de Análise e Planejamento
CEDEPLAR – Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional
CEMEAM-SEDUC – Centro de Mídias de Educação do Amazonas, da Secretaria de Estado de Educação e Qualidade do Ensino
CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CHB – Centro Histórico de Belém
CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CNDU – Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano
CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
COL – Colômbia
CONCIDADES – Conselho das Cidades
CORDIPLAN – *Oficina Central de Coordinación y Planificación*
Correios – Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos
CPE – Fundação Comissão de Planejamento Econômico do Estado da Bahia
CPEU – Centro de Pesquisa e Estudos Urbanísticos
CURA – Comunidade Urbana de Recuperação Acelerada
DF – Distrito Federal
EMPLASA – Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano
ENANPUR – Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional

ENID – Eixo Nacional de Integração e Desenvolvimento
EPSA – *Empresa Pública de Servicios Agropecuarios*
EPUCS – Escritório do Plano de Urbanismo da Cidade de Salvador
ESG – Escola Superior de Guerra
EXPOAMA – Exposição Agropecuária de Marabá
FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional
FAU – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo
FCO – Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste
FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FIPAM – Programa Internacional para Formação de Especialistas em Desenvolvimento de Áreas Amazônicas
FMI – Fundo Monetário Internacional
FNE – Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste
FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FNO – Fundo Constitucional de Financiamento do Norte
FPM – Fundo de Participação dos Municípios
FUNDAGRO – Fundo de Desenvolvimento Agroindustrial
FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
GEOURBAM – Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Ordenamento Territorial e Urbanodiversidade na Amazônia
GPI – Grande Projeto de Investimento
GTDN – Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste
HABITAT III – Terceira Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável
IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS – Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços
IEB – Instituto de Estudos Brasileiros
IED – Investimento Estrangeiro Direto
IEDES – *Institut d'Étude du Développement Économique et Social*
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INFRAERO – Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária
INSS – Instituto Nacional do Seguro Social
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPPUR – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional
ISEB – Instituto Superior de Estudos Brasileiros
LABOPLAN – Laboratório de Geografia Política e Planejamento Territorial e Ambiental
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
LGERUBa – Laboratório de Geomorfologia e Estudos Regionais
LOA – Lei Orçamentária Anual
MCID – Ministério das Cidades
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MDR – Ministério do Desenvolvimento Regional
MDU – Mestrado em Desenvolvimento Urbano
MERCOSUL – Mercado Comum do Sul

MI – Ministério da Integração Nacional
MIT – *Massachusetts Institute of Technology*
NAEA – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos
NUAR – Núcleo Urbano de Apoio Rural
OEA – Organização dos Estados Americanos
OIT – Organização Internacional do Trabalho
ONU – Organização das Nações Unidas
PA – Pará
PAE – Programa de Aquisição de Alimentos
PBF – Programa Bolsa Família
PDITS – Planos de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável
PIB – Produto Interno Bruto
PLADES – Curso Internacional de Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento
PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida
PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar
PND – Plano Nacional de Desenvolvimento
PNDR – Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PNDU – Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano
PNH – Política Nacional de Habitação
PNV – Plano Nacional de Viação
POLAMAZONIA – Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia
POLONOROESTE – Programa Integrado de Desenvolvimento do Noroeste do Brasil
PosGeo – Programa de Pós-Graduação em Geografia
PPA – Plano Plurianual
PPGAU – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo
PPGDSTU – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido
PPG-FAU – Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo
PPGeo – Programa de Pós-Graduação em Geografia
PPGG – Programa de Pós-Graduação em Geografia
PPG-GEO – Programa de Pós-Graduação em Geografia
PPGH – Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana
PPGSCA – Programa de Pós-Graduação em Sociedade e Cultura da Amazônia
PRODETUR/NE – Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste
PROECOTUR – Programa para o Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal
PROMESO – Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Mesorregiões Diferenciadas
PRONAF – Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONAT – Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais
ProPGeo – Programa de Pós-Graduação em Geografia
PROPUR – Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional
PSF – Programa Saúde da Família
PT – Partido dos Trabalhadores
PTDRS – Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável
RBSES – Rede Brasileira de Socioeconomia Solidária
RIDE – Região Integrada de Desenvolvimento Econômico
RMB – Região Metropolitana de Belém
RO – Rondônia

RR – Roraima
SBPC – Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SDR – Secretaria de Desenvolvimento Regional
SDT – Secretaria de Desenvolvimento Territorial
SFH – Sistema Financeiro de Habitação
SIN – Sistema Interligado Nacional
SINGER – Simpósio Nacional de Geografia Regional
SNH – Sistema Nacional de Habitação
SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SPURS – *Special Program for Urban and Regional Studies*
SPVEA – Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia
SPVESUD – Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Fronteira Sudoeste do País
SUDAM – Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
SUDECO – Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste
SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
SUS – Sistema Único de Saúde
TVA – *Tennessee Valley Authority*
UECE – Universidade Estadual do Ceará
UFAM – Universidade Federal do Amazonas
UFBA – Universidade Federal da Bahia
UFC – Universidade Federal do Ceará
UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais
UFPA – Universidade Federal do Pará
UFPE – Universidade Federal de Pernambuco
UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFRR – Universidade Federal de Roraima
UFT – Universidade Federal do Tocantins
UGI – União Geográfica Internacional
UnB – Universidade de Brasília
UNESP-PP – Universidade Estadual Paulista “Júlio Mesquita Filho”, de Presidente Prudente
UNESP-RC – Universidade Estadual Paulista “Júlio Mesquita Filho”, de Rio Claro
UNICAMP – Universidade de Campinas
UNIR – Universidade Federal de Rondônia
USP – Universidade de São Paulo
ZFM – Zona Franca de Manaus

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	16
2 O PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL VISTO A PARTIR DO PENSAMENTO SOCIAL BRASILEIRO: A OBRA MILTONIANA EM PERSPECTIVA	35
2.1 O planejamento urbano e regional e o pensamento social brasileiro: aproximações possíveis	37
2.2 O planejamento urbano e regional em Milton Santos: uma abordagem diacrônica e sincrônica	56
3 O PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL NA TRAJETÓRIA PROFISSIONAL E INTELECTUAL DE MILTON SANTOS: UMA ABORDAGEM DIACRÔNICA E CONTEXTUAL	73
3.1 A Geografia Aplicada e a política no Estado da Bahia: primeiras aproximações ao planejamento urbano e regional no período de sua consolidação no Brasil (1956-1964)	74
3.2 Cidades, modernizações e circuitos da economia: críticas e alternativas ao planejamento do desenvolvimento urbano e regional no “Terceiro Mundo” (1965-1977)	106
3.3 Globalização, espaço e cidadania: pensando um ordenamento cívico do território brasileiro no período do “declínio” do planejamento urbano e regional (1978-2001)	174
4 AS CONTRIBUIÇÕES TEÓRICO-CONCEITUAIS DE MILTON SANTOS PARA O PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL: UMA ABORDAGEM SINCRÔNICA E CONTEMPORÂNEA	246
4.1 O planejamento urbano e regional brasileiro recente na perspectiva da economia política do território	249
4.2 Do planejamento corporativo a um ordenamento cívico do território brasileiro: pensando o espaço como condição de cidadania	342
4.3 O planejamento urbano e regional na Amazônia: leituras interpretativas à luz do pensamento miltoniano	393
CONSIDERAÇÕES FINAIS	446
REFERÊNCIAS	455
Apêndices	488
Anexos	493

1 INTRODUÇÃO

O planejamento urbano-regional atual não mais comporta fórmulas pré-fabricadas, nem pode admitir a utilização de teorias historicamente superadas. É na própria história contemporânea, história conjunta do mundo e dos lugares, que devemos nos inspirar tanto para entender os problemas, como para tentar resolvê-los.

Milton Santos, *Por um novo planejamento urbano-regional*, 1993a.

Não têm sido muito comuns as pesquisas que estabelecem interfaces entre o planejamento urbano e regional e o pensamento social brasileiro. Com algumas poucas exceções, o número de estudos que se voltam aos intelectuais que contribuíram, teórica e/ou metodologicamente, para as discussões concernentes àquele primeiro campo técnico-científico e político tem estado aquém da relevância que essa temática assumiu no âmbito do pensamento social produzido no Brasil, País cuja trajetória, ao longo do século XX, foi marcada pela influência exercida pelo nacional-desenvolvimentismo na formação intelectual de gerações de cientistas que pensaram o planejamento do desenvolvimento urbano e regional (FERNANDES, 2011).

A relativa carência de estudos é ainda mais evidente no que se refere aos intelectuais cujas trajetórias foram, em sua maior parte, marginais ao arcabouço institucional nacional-desenvolvimentista e cujas formulações divergiram, em diversos níveis, das premissas teóricas dessa corrente de pensamento. Esse é o caso da obra do geógrafo brasileiro Milton Almeida dos Santos (1926-2001), que, a despeito da recorrência com que tratou de questões concernentes ao planejamento urbano e regional, não tem sido um dos principais objetos de pesquisa daqueles que se dedicam ao estudo desse campo na perspectiva do pensamento social no Brasil.

Não obstante essa constatação, algumas menções precisam ser feitas a esforços já realizados nesse sentido. O primeiro deles diz respeito ao artigo de Silva (1996), dedicado a resgatar as raízes das pesquisas geográficas aplicadas ao planejamento no Brasil, a partir da atuação pioneira de Milton Santos à frente do Laboratório de Geomorfologia e Estudos Regionais (LGERUBa), fundado em 1959 e vinculado à então Universidade da Bahia. O mesmo autor destaca, ainda, que os estudos coordenados pelo geógrafo, entre o final da década de 1950 e o início dos

anos 1960, fizeram do Estado da Bahia um verdadeiro polo de pesquisa e ensino de Geografia Aplicada no País, atraindo pesquisadores interessados em questões concernentes ao planejamento do desenvolvimento, tema então inédito na ciência geográfica brasileira.

Além disso, Silva (1996) também ressalta o fato de que a nomeação de Milton Santos para o cargo de presidente da Fundação Comissão de Planejamento Econômico do Estado da Bahia (CPE), no ano de 1962, em reconhecimento às contribuições de seu trabalho, fez dele o primeiro geógrafo brasileiro a ocupar um cargo de planejador com *status* de secretário de Estado.

Destaca-se também o esforço de Aracri (2017) no sentido de estudar dois grandes períodos das políticas de planejamento territorial no Brasil a partir dos subsídios analítico-interpretativos oferecidos pelo artigo “*Planning underdevelopment*” (SANTOS, 1977a) e pelo livro “A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção” (SANTOS, [1996] 2014a). No entendimento do autor, enquanto o primeiro texto apresenta algumas das críticas do geógrafo ao planejamento e às ciências econômicas e espaciais que se consolidaram e tiveram seu auge entre as décadas de 1930 e 1980, o segundo fornece alguns conceitos e noções-chave – como os de “produtividade espacial”, “guerra dos lugares”, “espaços nacionais da economia internacional” e “fluidez territorial” – para a interpretação dos rumos do planejamento do território a partir da década de 1990, no contexto da inserção brasileira no processo de globalização.

Cumprе mencionar, também, a proposta de Grimm (2017) para uma periodização da trajetória de Milton Santos a partir dos contornos assumidos pela discussão sobre o planejamento em sua obra. A autora reconhece um primeiro momento, entre meados dos anos 1950 e 1960, durante o qual o geógrafo teve um efetivo papel de planejador no Estado da Bahia; um segundo momento, na década de 1970, quando, compulsoriamente afastado do Brasil, desenvolveu severas críticas ao planejamento então em voga em muitos dos países do “Terceiro Mundo”¹; e, por fim, um terceiro momento, já de volta ao seu País, em que refletiu sobre a ausência e a necessidade de um projeto nacional em tempos de globalização.

¹ Sempre que utilizada no âmbito da presente dissertação, a expressão “Terceiro Mundo” virá acompanhada de aspas para lembrar os questionamentos que têm sido feitos quanto à sua pertinência, na esteira do fim da Guerra Fria, do declínio da ordem mundial bipolar e da grande diferenciação interna pela qual vêm passando, nas últimas décadas, os países que o compunham (SOUZA, 2006). O mesmo vale para a qualificação de regiões e países como “subdesenvolvidos”,

Ademais, para além do âmbito estritamente acadêmico, é importante destacar que, no ano de 2017, a 4ª edição do Prêmio Celso Furtado de Desenvolvimento Regional – lançado em 2009, pelo Ministério da Integração Nacional (MI), por meio da sua Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR), em parceria com o Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento – reconheceu e homenageou Milton Santos pela contribuição de suas teorias à compreensão do território brasileiro contemporâneo, bem como do processo de urbanização nacional e latino-americano (BRASIL, 2017). As três edições anteriores tiveram como seus homenageados, respectivamente, Celso Furtado, Rômulo Almeida e Armando Dias Mendes, enquanto que o nome do médico pernambucano Josué de Castro estava previsto para a 5ª edição do prêmio, que seria realizada no ano de 2019 ².

Ainda em 2017, o Banco da Amazônia (BASA), por ocasião do aniversário de 75 anos da instituição, promoveu o evento “Diálogos Amazônicos: contribuindo para o desenvolvimento regional”, que marcou o lançamento da 4ª edição do supramencionado prêmio na região Norte e promoveu palestras e discussões sobre a importância da obra miltônica para a compreensão da Amazônia contemporânea (BASA, 2017). Trata-se, portanto, de um reconhecimento explícito, por parte de órgãos e entidades governamentais, da relevância do legado teórico do geógrafo brasileiro para o planejamento do desenvolvimento urbano e regional.

Somando-se a esse conjunto de esforços, a presente dissertação de mestrado³ tem como objeto de estudo o planejamento urbano e regional visto na perspectiva do pensamento social brasileiro, particularmente a partir de uma de suas expressões intelectuais mais notáveis do século XX, a saber, a obra miltônica. Assim expressa, a pesquisa encontra-se inserida em dois principais campos contemporâneos de investigação científica, quais sejam, o planejamento urbano e regional, por um lado, e o pensamento social brasileiro, por outro. Ambos, campos vastos nas problemáticas enfocadas, profícuos no volume de estudos, diversos nas

ainda bastante usada em instâncias governamentais, internacionais e em alguns ambientes acadêmicos. No entanto, dada a recorrência da utilização de ambas em produções textuais de Milton Santos, especialmente naquelas das décadas de 1960 e 1970, optou-se pela reprodução das mesmas, com as devidas ressalvas.

² Em função da reforma administrativa realizada no início deste ano, na qual foi extinto o MI, a realização da 5ª edição do prêmio é incerta.

³ Desenvolvida no interior do GEOURBAM, esta dissertação de mestrado integra o projeto de pesquisa “Um olhar geográfico em perspectiva: a Amazônia na abordagem do espaço como instância social” (2015-2019), coordenado pelo Prof. Dr. Saint-Clair Cordeiro da Trindade Jr. e financiado pelo CNPq, uma entidade do governo brasileiro voltada ao desenvolvimento científico e tecnológico.

abordagens teórico-metodológicas e, sobretudo, dinâmicos na relação com o presente e com o futuro.

Não obstante, há uma diferença importante que precisa ser ressaltada quanto à inserção da pesquisa em cada um dos dois referidos campos. O planejamento urbano e regional, entendido enquanto campo de natureza política e técnico-científica (SOUZA, 2006; LACERDA, 2013), constitui o próprio objeto de estudo mais geral ao qual se dedica a pesquisa ora apresentada. O caminho ou via epistemológica de abordagem desse objeto, no entanto, corresponde à obra de um intelectual que legou uma interpretação original daquele campo de investigação, integrando, portanto, aquilo que, nos últimos quarenta anos, tem se consolidado sob a denominação de pensamento social brasileiro (SCHWARCZ; BOTELHO, 2011).

Enquanto campo simultaneamente político e técnico-científico, o planejamento urbano e regional pode ser abordado a partir de diferentes perspectivas que ora privilegiam a primeira, ora a segunda dessas dimensões. Dentre os que priorizam a dimensão política em seus estudos e pesquisas, estão aqueles que, na terminologia tripartite da *policy analysis* (SILVA, S., 2017), investigam as políticas públicas de planejamento voltadas às cidades e às regiões a partir das instituições nelas envolvidas (*polity*), dos atores políticos direta ou indiretamente implicados (*politics*) e dos próprios instrumentos e estratégias adotados (*policy*), isto é, o arcabouço legislativo, os programas, os planos e ações.

Outra é a perspectiva daqueles estudos e pesquisas voltados à dimensão técnico-científica do planejamento urbano e regional, cujas preocupações direcionam-se, para mencionar apenas alguns exemplos, aos seus fundamentos teórico-metodológicos e conceituais; à história intelectual da produção, circulação e recepção das ideias nesse campo de investigações; às implicações mútuas entre os estudos urbanos e regionais, enquanto “ciência pura”, e o planejamento de cidades e regiões, enquanto “ciência aplicada” (SOUZA, 2002); e aos princípios éticos e políticos que devem orientar a planificação desses espaços.

Feita essa distinção, cumpre destacar que, embora a dimensão política do planejamento urbano e regional não esteja ausente das preocupações e das reflexões da presente pesquisa, é, sobretudo, da sua dimensão técnico-científica que ela se ocupa mais direta e detidamente. Isso porque, em primeiro plano, está o interesse em analisar as contribuições teórico-conceituais que uma obra intelectual, em particular, oferece ao campo em estudo; tarefa que exige um esforço maior de

elucidação de suas bases filosóficas e científicas, ao passo que a dimensão propriamente política – representada pelas experiências concretas de planejamento urbano e regional – constitui, em segundo plano, o contexto da obra, tanto mais importante quanto o pensamento nela expresso tiver nesse contexto os referenciais empíricos de suas proposições.

Certamente, esse é o caso do intelectual sobre cujo pensamento a pesquisa debruça-se, pois Milton Santos foi, antes do mais, um homem de seu tempo. As problemáticas, os dramas e as esperanças que marcam toda sua obra e todo seu esforço de compreensão do mundo são, sobretudo, aquelas que percorreram e permearam o século XX, especialmente a sua segunda metade, e o início do século XXI. Essa marca do pensamento miltoniano, longe de constituir uma feição fortuita, decorre da própria concepção sartreana de intelectual que tanto o influenciou e que deixou explícita ao escrever, como que em uma avaliação de sua própria postura, que “os intelectuais, dizia Sartre, casam-se com o seu tempo e não devem traí-lo” (SANTOS, 1992a, p. 104).

Um intelectual “casado” com seu tempo, sem dúvida, mas – é possível acrescentar – também comprometido com seu espaço. A Bahia, Estado onde nasceu e viveu até 1964; o Brasil, País ao qual retornou após o longo exílio e onde “fincou raízes” profissionais e acadêmicas; e o “Terceiro Mundo”, como costumava denominar o conjunto das nações periféricas que tanto se fizeram presentes em suas reflexões. Todos esses espaços, de escalas geográficas tão diferenciadas, foram referenciais empíricos importantes e recorrentes no pensamento miltoniano.

Esse profundo comprometimento da obra de Milton Santos com seu tempo e seu espaço faz da abordagem de tipo contextual (BERDOULAY, [1981] 2003) um procedimento importante, senão indispensável, à sua compreensão. No que interessa mais diretamente à pesquisa aqui introduzida, isso significa dizer que, por mais relevante que possa ser o estudo dos diálogos que o geógrafo travou com outros autores e intelectuais ligados ao campo técnico-científico do planejamento urbano e regional, as experiências políticas concretas de planificação em cidades e regiões de sua época, notadamente naquelas situadas em países do “Terceiro Mundo”, também precisam ser levadas em consideração, uma vez que, frequentemente, foram tomadas como referenciais empíricos a partir dos quais desenvolveu suas críticas e procurou oferecer alternativas.

O pensamento de Milton Santos sobre o planejamento urbano e regional guarda, portanto, uma grande riqueza que – propomos – pode ser apreendida sob, pelo menos, duas perspectivas. A primeira delas diz respeito àquilo que a tradição bakhtiniana⁴ entende como dialogismo, isto é, o atributo que permite a um enunciado e a seu enunciador estabelecer relações ou “diálogos” com um conjunto de outros enunciados (e enunciadores) exteriores a si próprio, simultaneamente os alterando e sendo por eles alterado (BAKHTIN, [1975] 1981; MACIEL, 2017).

O caráter dialógico da obra miltônica se expressa, no que interessa mais diretamente à pesquisa ora apresentada, na multiplicidade de frentes de diálogo abertas com autores, nacionais e estrangeiros, de grande projeção no campo do planejamento urbano e regional, a exemplo de François Perroux, Jacques Boudeville, Walter Christaller, August Lösch, Gunnar Myrdal, Torsten Hägerstrand, Ragnar Nurkse, Walt Whitman Rostow, Douglass North, Brian Berry, John Friedmann, Albert Hirschman, Michael Todaro, Terence McGee, Raúl Prebisch, José Luis Coraggio, Akin Mabogunje e Celso Furtado.

Esse dialogismo, facilmente constatado na abundância de citações e referências nos textos que compõem a obra miltônica, pode muito bem ser qualificado como crítico, na medida em que os diálogos travados com autores de tradições as mais diversas, inclusive do próprio marxismo, não foram caracterizados pela assimilação passiva, mas pela reformulação crítica (GEIGER, 1996), notadamente à luz das realidades do “Terceiro Mundo”; realidades estas que, conforme posição sustentada pelo autor (SANTOS, [1979] 2008a), necessitam de uma teorização própria, não submissa às formulações formatadas que lhes são frequentemente impostas.

A segunda perspectiva de apreensão da aludida riqueza da obra miltônica, na ótica que aqui interessa diretamente, é a já mencionada referência não apenas a enunciados, como também a práticas e políticas de planificação de cidades e regiões que se fazem presentes, direta ou indiretamente, como referenciais empíricos de reflexão. Dessa maneira, iniciativas de planejamento urbano voltadas à requalificação dos núcleos centrais de cidades como Dar es Salaam, na Tanzânia, e Maracaibo e Caracas, na Venezuela (SANTOS, 1977b), bem como aquelas de planejamento regional que se voltaram à integração da Amazônia brasileira ao

⁴ Termo que faz referência ao pensador russo Mikhail Bakhtin (1895-1975), consagrado por seus estudos nos campos da teoria literária, da filosofia da linguagem e da ética.

espaço nacional (SANTOS, 1979a), para citar apenas alguns exemplos, pontuam a obra de Milton Santos e serviram de base empírica para algumas de suas formulações teóricas mais importantes.

Aliás, as problemáticas e as particularidades do aludido espaço regional amazônico constituíram uma referência empírica surpreendentemente relevante no decorrer da obra de um intelectual não-amazônida, fazendo-se presentes como exemplos de reflexão em momentos-chave de suas elaborações teóricas, como bem demonstrou Trindade Jr. (2017a). Essa constatação, associada à condição socioespacial do próprio autor da presente dissertação – a de um amazônida inserido em uma instituição de ensino e pesquisa voltada ao planejamento do desenvolvimento dessa região –, conduziram à opção de reservar um lugar à Amazônia na pesquisa, tomando-a como referencial empírico com base no qual verificar, a partir das produções de outros autores que têm se dedicado a pensá-la à luz da obra miltoniana, os efetivos desdobramentos que as contribuições teórico-conceituais do geógrafo brasileiro têm tido para o campo de estudos do planejamento urbano e regional nessa porção do território nacional.

No entanto, ainda que carregando essa preocupação particular, o enfoque adotado é, sobretudo, no campo de estudos como um todo. Isso porque, inobstante a presença de exemplos empíricos mais ou menos pontuais, o pensamento de Milton Santos não se restringiu exclusivamente a eles; antes, utilizou-os como referências para um esforço de reflexão mais ampla que legou ao planejamento urbano e regional um conjunto de elaborações teórico-conceituais cujas potencialidades analíticas constituem objeto de investigação da presente pesquisa.

Feitas essas considerações e pretendendo delimitar uma pesquisa dedicada à análise mais detida e minuciosa das contribuições legadas pelo pensamento miltoniano para o campo do planejamento urbano e regional em geral, e na Amazônia em particular, as seguintes questões-problema colocaram-se como norteadoras do estudo:

- a) como se expressam as preocupações com o planejamento urbano e regional na trajetória profissional e na obra intelectual de Milton Santos?
- b) quais as principais contribuições de ordem teórico-conceitual que a obra do referido autor oferece ao campo do planejamento urbano e regional?

- c) quais as relações mútuas entre as proposições acerca do planejamento urbano e regional na obra miltoniana e o contexto histórico e geográfico no qual foram elaboradas e publicadas?
- d) de que forma as formulações de ordem teórico-conceitual legadas pela obra de Milton Santos têm contribuído para o campo de estudos do planejamento urbano e regional na Amazônia?

É com base nessas questões-problema norteadoras que a pesquisa pretende oferecer, a partir do campo do pensamento social brasileiro, uma contribuição de ordem eminentemente teórico-conceitual ao planejamento urbano e regional em geral, e, em particular, na Amazônia, a partir da investigação das potencialidades analíticas e propositivas presentes na obra intelectual miltoniana. Atingir este objetivo geral pressupõe, destarte, o cumprimento dos objetivos específicos arrolados abaixo:

- a) identificar as expressões das preocupações com o planejamento urbano e regional na trajetória profissional e na obra intelectual de Milton Santos, manifestadas no exercício de atividades político-administrativas e técnicas e nas publicações acadêmicas e formulações teórico-conceituais diretamente concernentes à problemática em referência;
- b) analisar criticamente as potencialidades interpretativas que as contribuições teórico-conceituais legadas pelo pensamento e pela obra do autor oferecem ao campo técnico-científico e político do planejamento urbano e regional, notadamente à luz dos desafios com os quais este se defrontou e ainda se defronta no Brasil;
- c) investigar, com base em uma abordagem contextual, os condicionamentos mútuos estabelecidos entre as proposições e leituras interpretativas acerca do planejamento urbano e regional na obra miltoniana e as circunstâncias histórico-geográficas conjunturais e estruturais sob o influxo das quais aquelas foram elaboradas e publicadas;
- d) analisar as contribuições teórico-conceituais legadas pela obra de Milton Santos para o campo de estudos do planejamento urbano e regional na Amazônia, notadamente a partir de teses de doutorado e dissertações de mestrado que nelas se fundamentam para propor uma leitura interpretativa dessa região.

Como ponto de partida para a consecução dos objetivos apresentados acima, a hipótese aqui levantada tem como argumento principal o de que o pensamento de Milton Santos oferece importantes contribuições ao campo do planejamento urbano e regional, dada a recorrência dessa problemática ao longo da trajetória profissional e da obra do geógrafo, seja explicitamente, em atividades político-administrativas e técnicas exercidas e em publicações diretamente concernentes ao tema, seja, ainda, implicitamente, como em outras publicações que fornecem subsídios teórico-conceituais e metodológicos ao campo de estudos em referência.

Complementarmente, argumenta-se, com base em sistematização proposta por Trindade Jr. (2014), que as principais contribuições teórico-conceituais oferecidas pela obra miltônica ao campo do planejamento urbano e regional podem ser desdobradas a partir das grandes matrizes teóricas de seu pensamento, quais sejam: a) a teoria do espaço como instância social e como condição de cidadania; b) a teoria dos circuitos da economia urbana; e c) a teoria da globalização do espaço e do meio técnico-científico informacional.

Ademais, com base nas recomendações metodológicas de Berdoulay ([1981] 2003), também partimos do argumento segundo o qual a contextualização dessas proposições miltônicas acerca do planejamento urbano e regional no âmbito da trajetória técnico-científica e política desse campo de estudos é um procedimento capaz de revelar um pensamento atento às transformações histórico-estruturais por que passaram as regiões e as cidades, especialmente aquelas pertencentes aos países do “Terceiro Mundo”, ao longo da segunda metade do século XX e do início do século XXI.

Por fim, considerando a preocupação já expressa em pensar as contribuições das formulações miltônicas para o planejamento urbano e regional na Amazônia, parte-se da premissa de que a produção acadêmica brasileira, em nível de pós-graduação, que tem se fundamentado nesses aportes teórico-conceituais para a análise de problemáticas concernentes à região fornece uma amostra qualitativamente representativa das potencialidades e dos desdobramentos interpretativos do pensamento de Milton Santos para o aludido campo de estudos nessa porção do território nacional.

A propósito dos procedimentos metodológicos adotados na pesquisa, destaca-se como seu fundamento interpretativo e analítico o método histórico-estrutural. À primeira vista, história e estrutura podem parecer noções muito distintas

entre si, até mesmo antitéticas, posto que a primeira sugere o movimento e a mudança, enquanto a segunda aponta para a estabilidade e a permanência. No entanto, algumas obras de importantes intelectuais do século XX contribuíram, a partir de diferentes campos do conhecimento, para uma aproximação entre as abordagens histórica e estrutural.

Entre os anos de 1960 e 1970, foi bastante influente a posição do historiador francês Fernand Braudel a respeito dos debates que opunham história, de um lado, e estrutura, de outro. No seu clássico texto “História e ciências sociais. A longa duração” (BRAUDEL, [1969] 2005), o autor defendeu que a História deveria libertar-se da perspectiva estritamente “acontecimental” (*événementielle*), restrita ao tempo curto dos eventos, bem como deveria ultrapassar a análise conjuntural, em prol de uma apreensão do tempo longo das estruturas que, segundo o autor, “por viverem muito tempo, tornam-se elementos estáveis de uma infinidade de gerações: atravancam a história, incomodam-na, portanto, comandando-lhe o escoamento” (BRAUDEL, [1969] 2005, p. 49). Portanto, a perspectiva braudeliana não concebe as estruturas como imutáveis, mas sim como elementos da longa duração, dos quais são exemplos os “quadros” geográficos, as realidades biológicas, os limites de produtividade e, mesmo, os “quadros” mentais.

Na América Latina, o economista brasileiro Celso Furtado contribuiu decisivamente para o avanço teórico dessa discussão ao incorporar a dimensão histórica ao estruturalismo cepalino, inaugurado por Raúl Prebisch em textos pioneiros para a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), entre os anos de 1949 e 1950. Segundo Bielschowsky (2001), a teoria estruturalista do subdesenvolvimento periférico latino-americano foi a mais importante contribuição desse subcontinente à história das ideias econômicas, tendo estado assentada na caracterização das economias periféricas por contraste às economias centrais, bem como na análise das relações centro-periferia, isto é, da inserção internacional da América Latina.

Ainda de acordo com Bielschowsky (2001), dentre as três grandes contribuições furtadianas ao enriquecimento do estruturalismo cepalino, está a incorporação da história como elemento de legitimação empírica da abordagem teórica inaugurada por Prebisch. Assim, “a combinação entre a teorização estruturalista e o conhecimento da história deixou como subproduto o método histórico-estrutural” (BIELSCHOWSKY, 2001, p. 115), para o qual o estudo das

tendências históricas das economias latino-americanas deve levar em conta os aspectos estruturais do subdesenvolvimento. Isso porque, nas palavras de Furtado (2000, p. 41, grifos do autor), “o ponto de partida da reflexão sobre o desenvolvimento é a apreensão da realidade social [...] por um lado, como algo *estruturado* e, por outro, desdobrando-se no tempo, vale dizer, como um *processo*”.

Outrossim, no livro “Por uma Geografia nova: da crítica da Geografia a uma Geografia crítica” (SANTOS, [1978] 2012a), Milton Santos também participou dessa discussão, defendendo que, quando se trata do espaço, não há dicotomia entre história e estrutura, pois “através do espaço, a história se torna, ela própria, *estrutura*, estruturada em formas. E tais formas, como formas-conteúdo, influenciam o curso da história, pois elas participam da dialética global da sociedade” (SANTOS, [1978] 2012a, p. 189, grifo do autor). Assim, para o geógrafo, o espaço é, simultaneamente, história (incorporada nas formas espaciais) e estrutura (ao lado das instâncias econômica, jurídico-política e ideológico-cultural).

Com essa breve explanação, pretende-se, apenas, evidenciar que o pensamento miltoniano, notadamente a partir de sua teoria do espaço como instância social, possui importantes pontos de convergência com o método histórico-estrutural. Não à toa, um autor como Brandão (2019) considera que o livro “O Brasil: território e sociedade no início do século XXI” (SANTOS; SILVEIRA, [2001] 2012) – obra que operacionaliza algumas das mais importantes formulações teóricas miltonianas para a análise e a síntese do território brasileiro – integra a rica tradição do pensamento crítico social histórico-estruturalista latino-americano. É certo que a abordagem miltoniana é bastante particular, dada a ênfase conferida ao espaço como um híbrido de história e estrutura. Talvez seja possível, inclusive, falar em um pensamento “histórico-geográfico-estrutural” para se referir à obra de Milton Santos, embora não tenhamos a pretensão de desenvolver essa ideia aqui.

A adoção de um método histórico-estrutural no âmbito da pesquisa evidencia-se tanto nos procedimentos utilizados para a abordagem das contribuições miltonianas, com base no par diacronia-sincronia⁵, quanto nas análises realizadas sobre o planejamento urbano e regional contemporâneo a partir do pensamento do geógrafo brasileiro, cujas teorias, conceitos e categorias fundamentam uma perspectiva analítica própria – a economia política do território (SANTOS, 2001a) –,

⁵ A utilização das noções de diacronia e sincronia para a sistematização dos resultados da pesquisa é mais bem explicada no segundo capítulo da dissertação.

que em muito carrega as influências daquele método de interpretação da realidade social.

Ademais, ao pretender investigar as expressões das preocupações com o planejamento urbano e regional na trajetória profissional e na obra intelectual de Milton Santos, vemo-nos diante de um desafio que, de certa maneira, assemelha-se àquele a que se propôs Guimarães (2012) em seu estudo a respeito do pensamento do filósofo paraense Benedito Nunes sobre a Amazônia. Em ambos os casos, trata-se de temáticas às quais esses intelectuais não são frequentemente associados, de tal maneira que falar de Milton Santos como um representante do pensamento social brasileiro sobre o planejamento urbano e regional pode parecer, à primeira vista, tão incomum quanto falar em Benedito Nunes como um “intérprete da Amazônia”.

Assim, inspirados em Guimarães (2012), que tão bem demonstrou a presença dessa região na obra do filósofo paraense, com base na articulação entre textos e contextos, propomos uma pesquisa de natureza qualitativa (CHIZZOTTI, 2008; MINAYO, 2012) que seja capaz de evidenciar os nexos de condicionamentos mútuos existentes entre as produções textuais miltonianas, notadamente aquelas que tratam de questões concernentes ao planejamento, e os contextos histórico-geográficos no âmbito dos quais o intelectual baiano esteve inserido.

Para a operacionalização dessa pesquisa, cinco tipos de técnicas de investigação foram utilizados, quais sejam: a) levantamento bibliográfico; b) levantamento e análise documental (CELLARD, 2008); c) análise de conteúdo (BAUER, 2008; CHIZZOTTI, 2008; BARDIN, [1977] 2016); d) análise contextual (BERDOULAY, [1981] 2003, 2017); e e) entrevistas semiestruturadas (GASKELL, 2008). De antemão, cabe ressaltar que esses procedimentos de ordem metodológica são comuns ao que estamos chamando de momentos diacrônico e sincrônico da pesquisa – apresentados, respectivamente, no terceiro e no quarto capítulos da presente dissertação –, uma vez que ambos constituem, conjuntamente, duas faces de um mesmo esforço de elucidação do planejamento urbano e regional no pensamento miltoniano.

Primeiramente, cumpre destacar a importância do levantamento bibliográfico das obras de Milton Santos (principalmente livros, capítulos de livros e artigos em periódicos) para fins de delimitação do *corpus* principal da pesquisa, constituído por aquelas produções textuais nas quais o autor abordou, de maneira mais ou menos explícita, problemáticas concernentes ao planejamento urbano e regional. Ademais,

esse mesmo procedimento metodológico também é adequado para a delimitação de um *corpus* secundário de pesquisa, de caráter teórico e histórico, atinente a textos que auxiliem na compreensão das contribuições miltonianas no contexto histórico no qual foram elaboradas e publicadas e no âmbito da trajetória e da configuração do campo técnico-científico e político em discussão.

Por fim, um terceiro momento importante de utilização da técnica do levantamento bibliográfico diz respeito à seleção de uma amostra qualitativamente representativa de teses de doutorado e dissertações de mestrado elaboradas no âmbito de Programas de Pós-Graduação em Geografia, Arquitetura e Urbanismo, Economia, Planejamento Urbano e Regional e Interdisciplinar e que se fundamentam em contribuições teórico-conceituais miltonianas para o tratamento de questões concernentes ao planejamento urbano e regional na Amazônia.

Os Programas de Pós-Graduação incluídos no levantamento (Quadro 01) são aqueles que obedecem a um ou mais dos seguintes critérios: a) presença de uma significativa nucleação do pensamento miltoniano, dada pela atuação profissional de ex-orientandos, colaboradores e interlocutores diretos de Milton Santos na orientação de teses de doutorado e dissertações de mestrado inspiradas nas formulações do autor; b) grande expressividade e relevância no âmbito da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ANPUR); e c) destacada importância no contexto da produção acadêmica realizada na região amazônica.

Quadro 01. Programas de Pós-Graduação incluídos no levantamento bibliográfico

No.	Geografia
1	Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana da Universidade de São Paulo (PPGH/USP)
2	Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Estadual Paulista “Júlio Mesquita Filho”, de Presidente Prudente (PPGG/UNESP-PP)
3	Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Estadual Paulista “Júlio Mesquita Filho”, de Rio Claro (PPGG/UNESP-RC)
4	Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade de Campinas (PPGGeo/UNICAMP)
5	Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Pará (PPGEO/UFGPA)
6	Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Amazonas (PPGG/UFAM)
7	Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Rondônia (PPGG/UNIR)
8	Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de

	Roraima (PPG-GEO/UFRR)
9	Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Tocantins (PPGG/UFT)
10	Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Estadual do Ceará (ProPGeo/UECE)
11	Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal da Bahia (PosGeo/UFBA)
12	Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Pernambuco (PPGeo/UFPE)
No.	Arquitetura e Urbanismo
13	Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU/USP)
14	Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília (PPG-FAU/UnB)
15	Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal da Bahia (PPGAU/UFBA)
16	Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Pará (PPGAU/UFPA)
No.	Economia
17	Programa de Pós-Graduação em Economia do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Universidade Federal de Minas Gerais (CEDEPLAR/UFMG)
No.	Planejamento Urbano e Regional
18	Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ)
19	Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PROPUR/UFRGS)
20	Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco (MDU/UFPE)
No.	Interdisciplinar
21	Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (PPGDSTU/NAEA)
22	Programa de Pós-Graduação em Sociedade e Cultura da Amazônia da Universidade Federal do Amazonas (PPGSCA/UFAM)

Elaboração: Gabriel Carvalho da Silva Leite, 2019.

A segunda técnica de investigação destacada, o levantamento e a análise documental, aplica-se aos documentos pessoais do geógrafo baiano, disponíveis no “Fundo Milton Santos”, localizado no arquivo do Instituto de Estudos Brasileiros (IEB) da USP. Trata-se de uma rica fonte de informações cuja consulta revela elementos importantes no que concerne ao planejamento urbano e regional na obra do autor.

Para a operacionalização desse procedimento, seguimos a sugestão de Cellard (2008) a respeito da necessidade de uma análise preliminar do documento que considere: a) o exame do contexto social global no qual foi produzido, bem

como o público para o qual foi destinado; b) o conhecimento do autor ou dos autores, bem como das instituições às quais eles possam estar vinculados; c) a averiguação da autenticidade e da confiabilidade do texto; d) o reconhecimento da natureza do texto; e e) a identificação dos conceitos-chave e da lógica interna à produção textual.

A esse exame preliminar, segue-se, ainda segundo Cellard (2008), o momento da análise propriamente dita, na qual os elementos anteriormente arrolados são associados às questões da problemática e ao quadro teórico. É ao cabo desse procedimento cuidadoso que o pesquisador pode oferecer uma interpretação coerente, a partir de suas questões-problema, ainda que a própria análise documental possa vir a modificar ou a enriquecer os questionamentos iniciais (CELLARD, 2008).

A terceira técnica de investigação adotada é a análise de conteúdo, aplicada tanto ao *corpus* principal e secundário da pesquisa quanto à seleção qualitativa de teses e dissertações que tratam de questões concernentes ao planejamento urbano e regional na Amazônia à luz do pensamento miltoniano. Segundo Bardin ([1977] 2016), a análise de conteúdo corresponde a um conjunto variado de instrumentos metodológicos, cujo traço comum é a obtenção de uma hermenêutica controlada, baseada na inferência e dedicada a um esforço de interpretação que oscila entre os polos do rigor da objetividade e da fecundidade da subjetividade.

Enquanto Bardin ([1977] 2016) concede uma ênfase maior às técnicas quantitativas de análise de conteúdo, outros autores, a exemplo de Chizzotti (2008), também mencionam a possibilidade de abordagens qualitativas, para as quais são importantes a identificação de palavras, frases e temas no texto analisado; a relação com os dados pessoais do autor; a forma literária do texto; e o contexto sociocultural do produtor da mensagem. Para os objetivos da proposta de pesquisa aqui apresentada, é, sobretudo, essa última abordagem a mais adequada, pois as expressões das preocupações com o planejamento urbano e regional na obra de Milton Santos, bem como as suas potencialidades analíticas e os seus desdobramentos interpretativos para esse campo, são mais bem apreendidos qualitativa que quantitativamente.

Por fim, dois outros procedimentos metodológicos também foram utilizados complementarmente aos anteriores. Um deles, a análise contextual, inspirou-se em alguns dos pressupostos arrolados por Berdoulay ([1981] 2003, p. 52-53) em sua

proposição acerca do que chamou de “abordagem contextual”, definida como “uma moldura abrangente para analisar a conjunção da lógica interna e do conteúdo da ciência com o contexto no qual o cientista está situado”. Embora não tenhamos adotado integralmente a proposta do autor, foram-nos importantes duas premissas básicas de sua abordagem, a saber: a) a proposição de que o estudo de determinada corrente científica ou autor específico deve identificar e analisar as principais questões que envolviam a sociedade aquando do desenvolvimento das ideias em análise, mesmo que, à primeira vista, aquelas não tenham exercido significativa influência sobre o desenvolvimento destas; e b) a recomendação para nunca perder de vista a base sociológica das tendências científicas, que é necessariamente mais ampla do que a ideia de “comunidade científica”. Nesse sentido, o autor defende ser mais importante levar em conta as tendências político-ideológicas que inseriram um determinado intelectual em um dado “círculo de afinidades”, do que simplesmente atentar para as instituições científicas nas quais atuou. Em outras palavras, é preciso levar em conta não apenas os fatores internos, mas também os fatores externos da mudança científica, entre os quais não há uma dicotomia radical (BERDOULAY, [1981] 2003).

O segundo procedimento metodológico complementar consistiu na realização de entrevistas do tipo semiestruturado (GASKELL, 2008) com dois importantes interlocutores que tiveram participação direta nas incursões de Milton Santos pela Amazônia, a saber, o Prof. Dr. Sylvio Barros Sawaya, da FAU/USP, e a Profa. Dra. Edna Maria Ramos de Castro, do NAEA/UFGA. As questões que compuseram os roteiros das entrevistas (Apêndices A e B, respectivamente) buscaram explorar aspectos diversos das ocasiões pelas quais Milton Santos esteve na Amazônia, embora o presente trabalho opte por enfatizar, sobretudo, as informações relativas à participação do geógrafo na experiência de planejamento territorial que teve lugar no antigo Território Federal de Rondônia, na segunda metade da década de 1970; participação esta que foi intermediada pelo Prof. Dr. Sylvio Sawaya.

Cabe, ainda, um breve comentário sobre a justificativa e a relevância da pesquisa aqui apresentada. Isso porque o tratamento do planejamento urbano e regional pela ótica do pensamento social brasileiro não é uma proposta das mais comuns em um ou em outro desses campos de estudo. Por um lado, o primeiro, compreensivelmente preocupado com as graves problemáticas socioespaciais presentes nas cidades e regiões do País, tem dedicado maior atenção a questões

como a pobreza e a segregação socioespacial; o déficit habitacional, os assentamentos informais e a habitação social; as desigualdades intra e inter-regionais (MORAES NETTO *et al.*, 2017), por exemplo, do que à história das ideias e aos fundamentos teóricos da análise da sociedade e do espaço.

Por outro lado, na área do pensamento social brasileiro, o conjunto de pesquisas que tem se dedicado ao estudo dos intelectuais do País o tem feito mais na perspectiva das suas (macro)leituras interpretativas das formações nacional e regionais (SCHWARCZ; BOTELHO, 2011) que, propriamente, das suas proposições de intervenção sobre a realidade social, via planejamento urbano e regional.

Nesse sentido, a presente pesquisa pretende aproximar os dois campos supramencionados com base na compreensão de que a produção de ideias é mais do que apenas um reflexo passivo e um subproduto da dinâmica social que a engendra, entendida, esta sim, como dotada de atividade e de movimento. Em outras palavras, é preciso afastar qualquer interpretação causal e mecânica da relação entre sociedade e produção intelectual que atribua à primeira, a capacidade motora, e à segunda, um papel subordinado. Schwarcz e Botelho (2011) expressam bem esse pressuposto segundo o qual, para além do estudo da constituição social das ideias:

[...] interessa também especificar como estas, levando em conta as relações mais ou menos condicionadas que mantêm com os grupos sociais e as sociedades que as engendram, *participam reflexivamente da construção do próprio social*. Ou seja, como a vida social envolve não apenas estruturas e recursos materiais, como também imateriais – culturais, simbólicos e políticos –, é preciso agora avançar no conhecimento de como estes últimos, em interação histórica contingente com os primeiros, podem ou não influenciar a ordem social de que fazem parte e também serem elementos relevantes para as possibilidades de ação coletiva e mudança social (SCHWARCZ; BOTELHO, 2011, p. 13, grifo nosso).

De fato, a própria constituição do chamado pensamento social brasileiro tem acompanhado, ao longo do século XX, as grandes questões com as quais a sociedade nacional tem se defrontado em seu processo de formação histórica. Obras como as dos intelectuais da “geração de 30”, dentre as quais se destacam as de Gilberto Freyre, Caio Prado Jr. e Sérgio Buarque de Holanda, bem como aquelas de pensadores de gerações posteriores, a exemplo de Celso Furtado, Florestan Fernandes, Ignácio Rangel, Darcy Ribeiro e o próprio Milton Santos, são profundamente permeadas pelos debates que, tendo atravessado o século passado sem encontrar equacionamento satisfatório, chegam aos nossos dias com

atualidade desconcertante – é o caso das desigualdades sociais e regionais; do (sub)desenvolvimento; da modernidade e do arcaísmo; das heranças do passado colonial; das questões raciais; da cultura política e da cidadania; e da constituição do Estado-nação (SCHWARCZ; BOTELHO, 2011).

A expansão e a consolidação do campo do pensamento social brasileiro nos últimos quarenta anos expressa, assim, uma retomada do interesse pela investigação dessas “grandes questões” estruturais da sociedade nacional que, por vezes, tiveram suas discussões arrefecidas sem que ao menos tivessem sido plenamente superadas. É esse o caso do desgaste experimentado pelo planejamento regional e pelo planejamento urbano no Brasil a partir das décadas de 1960 e 1980, respectivamente, em razão, no primeiro, do esvaziamento das instituições de planificação regional e da subordinação das mesmas ao planejamento econômico nacional (SILVA, S., 2017), e, no segundo, em função da crise fiscal do modelo de Estado desenvolvimentista, da associação do planejamento *tout court* à ineficiência, à corrupção e à burocracia e da adoção de uma política econômica mais aproximada ao receituário neoliberal (SOUZA, 2002).

Assim, a “crise” do planejamento urbano e regional no Brasil não coincidiu com a superação definitiva da chamada “questão regional” brasileira e das problemáticas socioespaciais das cidades do País. Todo esforço é relevante, nesse sentido, para revitalizar as discussões nesse campo de estudos, e, por conseguinte, as pesquisas de natureza teórico-conceitual, como é o caso daquela aqui introduzida, avultam como contribuições importantes para pensá-lo à luz de um novo momento histórico, marcado pela internacionalização da economia, pela redefinição das funções do Estado e pelos novos arranjos socioespaciais daí decorrentes.

É com esse esforço coletivo que a pesquisa pretende contribuir ao revisitar a obra de Milton Santos à luz de uma preocupação explícita com o planejamento urbano e regional em geral, e em particular na Amazônia, buscando, no legado desse importante intelectual brasileiro que pensou o espaço como uma verdadeira instância da sociedade, elementos teórico-conceituais que auxiliem na revitalização do referido campo técnico-científico e político em um contexto marcado tanto pela continuidade de problemáticas histórico-estruturais no Brasil, quanto pela emergência de novas realidades socioespaciais que precisam ser levadas em conta em qualquer proposta de intervenção regional e urbana.

Além desta introdução, a presente dissertação de mestrado está estruturada em mais três capítulos, aos quais se seguem as considerações finais. No segundo capítulo, intitulado “*O planejamento urbano e regional visto a partir do pensamento social brasileiro: a obra miltônica em perspectiva*”, discutem-se as possibilidades de aproximação entre os campos do pensamento social brasileiro e do planejamento urbano e regional, bem como é apresentada uma proposta de abordagem das contribuições de Milton Santos a este último campo técnico-científico e político, baseada nas noções histórico-estruturais de diacronia e sincronia. Esta proposta, como se verá, orientou a investigação e a sistematização dos resultados alcançados pela pesquisa.

No terceiro capítulo, de título “*O planejamento urbano e regional na trajetória profissional e intelectual de Milton Santos: uma abordagem diacrônica e contextual*”, é apresentada uma proposta de periodização que busca explicitar a recorrência da problemática do planejamento urbano e regional em diferentes momentos da trajetória do autor, bem como as mudanças no tratamento dessa temática, que acompanharam as transformações teórico-metodológicas de seu pensamento. Isso é feito com base em uma abordagem que procura articular o contexto social, as transformações históricas do campo técnico-científico e político do planejamento, a trajetória profissional do autor e o conteúdo das principais produções textuais nas quais tratou diretamente do tema em referência.

Por fim, no quarto capítulo, intitulado “*As contribuições teórico-conceituais de Milton Santos para o planejamento urbano e regional: uma abordagem sincrônica e contemporânea*”, a obra miltônica é abordada enquanto “pensamento vivo”, isto é, enquanto legado intelectual que segue relevante em nossos dias. Para isso, é ensaiada uma análise geral de algumas das principais realidades e tendências recentes do planejamento urbano e regional brasileiro à luz da perspectiva teórica da economia política do território. Em seguida, procura-se oferecer algumas alternativas de contraposição ao planejamento corporativo, com base nos pressupostos de um ordenamento cívico do território, proposta aqui entendida como pedra angular do pensamento de Milton Santos sobre o planejamento territorial. O capítulo é concluído com uma apreciação crítica das contribuições de teses de doutorado e dissertações de mestrado que discutem o planejamento urbano e regional na Amazônia a partir das bases teóricas e conceituais do pensamento miltônico.

2 O PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL VISTO A PARTIR DO PENSAMENTO SOCIAL BRASILEIRO: A OBRA MILTONIANA EM PERSPECTIVA

Uma das singularidades da história do Brasil é que este é um país que se pensa contínua e periodicamente.

Octavio Ianni, *Tendências do pensamento brasileiro*, 2000.

Há, no âmbito da produção acadêmica brasileira, uma profícua discussão sobre a trajetória histórica do campo do planejamento urbano e regional no País (e.g. ARAÚJO, 1993; COSTA, 1995; VILLAÇA, 1999; BOMFIM, 2007; BARROS, 2010; LOEB, 2010; REZENDE, 2010; CARVALHO, 2014; COELHO, 2014; COSTA, M., 2016; SILVA, S., 2017). No entanto, ao enfatizarem a estrutura institucional, os atores políticos e os dados materiais das decisões (planos, políticas, ações e arcabouço legislativo) concernentes às práticas de planificação, os trabalhos supramencionados contribuem para resgatar, sobretudo, a sua trajetória política.

À maneira de Souza (2002, 2006) e Lacerda (2013), entendemos que o planejamento urbano e regional conta, também, com uma dimensão técnico-científica que, se não se encontra totalmente apartada da política, não pode ser simplesmente subsumida a ela. Refletindo sobre essa distinção, Souza (2006) afirma que:

a dimensão de *dóxa* e *práxis* não elide, contudo, a dimensão técnica (ou técnico-científica) presente no planejamento e na gestão – ou, para dizê-lo de outra forma, representada pelo *planejamento e pela gestão na qualidade de assuntos que podem ser objeto de estudo e reflexão sistemáticos* por indivíduos que para isso revelem aptidão e apetite, em que o pesquisador, técnico ou estudioso procure confrontar conceitos e abordagens, criticar, aperfeiçoar e desenvolver instrumentos, recuperar a história das práticas de planejamento etc. Essa dimensão refere-se ao trabalho de pessoas que [...] sobre o fundamento de comprovada excelência intelectual e anos de experiência, dedicam-se, aprofundada e sistematicamente, à reflexão sobre as práticas de planejamento e gestão (SOUZA, 2006, p. 169-170, grifo nosso).

Portanto, para Souza (2006, p. 170), o sentido da expressão “planejamento urbano e regional” depende daquilo a que o enunciador que a utiliza está se referindo, isto é, “se ao cultivo de um tipo de saber técnico-científico específico, se ao momento do debate público e da tomada de decisão ou se à implementação das

decisões”. Nesse mesmo sentido, Lacerda (2013) considera que o campo em referência inclui tanto os agentes que intervêm nas práticas políticas quanto aqueles envolvidos na produção de saberes (inter)disciplinares, o que resulta em uma dupla lógica, qual seja: por um lado, a lógica operativa e programática da intervenção no espaço urbano e regional e, por outro lado, a lógica interpretativa e valorativa da produção do conhecimento.

É, sobretudo, considerando a existência dessa segunda lógica apontada por Lacerda (2013), própria da dimensão técnico-científica do planejamento urbano e regional (SOUZA, 2006), que advogamos a necessidade de pesquisas centradas nessa perspectiva, em relação de complementaridade, e não de mútua exclusão, com aqueles estudos dedicados à dimensão política.

Em outras palavras, o argumento aqui sustentado defende que a trajetória do planejamento urbano e regional é política, sem dúvida, e, por conseguinte, seu estudo deve levar em conta os atores, as instituições e os planos nele implicados (SILVA, S., 2017); no entanto, mais do que apenas política, também é técnico-científica, na medida em que constitui um campo interdisciplinar para o qual colaboram cientistas sociais, arquitetos-urbanistas, juristas, geógrafos e outros profissionais comprometidos com reflexões de tipo teórico (e.g. fundamentação epistemológica e teórico-metodológica, bases político-filosóficas e éticas, estudos das potencialidades e limitações de determinadas estratégias e avaliação crítica de ações adotadas) e/ou com atividades propriamente técnicas (e.g. produção cartográfica, elaboração de um plano e revisão e adaptação de leis e instrumentos de planificação).

A abordagem do planejamento urbano e regional a partir da sua dimensão técnico-científica não é unívoca; pelo contrário, admite múltiplas possibilidades de investigação, cada uma das quais detentoras de potencialidades e limitações analíticas particulares. Tendo isso em consideração, sugere-se que uma das vias de aproximação ao tema é aquela oferecida pelo pensamento social brasileiro, um campo de estudos que vem se consolidando e expandindo no decorrer dos últimos quarenta anos. É nessa perspectiva que a presente pesquisa busca inserir-se ao partir da obra de uma importante expressão intelectual do País, o geógrafo Milton Santos, para discutir o planejamento urbano e regional.

Após uma breve reflexão sobre as aproximações possíveis entre esse campo e o pensamento social brasileiro no subcapítulo 2.1, segue-se, no subcapítulo 2.2, a

exposição de uma proposta de abordagem em dois momentos – diacrônico e sincrônico – das principais contribuições do pensamento miltoniano ao planejamento urbano e regional.

2.1 O planejamento urbano e regional e o pensamento social brasileiro: aproximações possíveis

A título de introdução à discussão aqui pretendida, retomemos a reflexão de Ianni (2000), que serve de epígrafe ao presente capítulo. Para o sociólogo paulista, o continuado e periódico pensamento sobre si próprio é uma das singularidades da história brasileira. De escopo setorial ou abrangente, de natureza mais teórica ou histórica, enfatizando esta ou aquela dimensão, as interpretações sobre o Brasil têm acompanhado de perto a formação da sociedade nacional e os seus momentos críticos e disruptivos, que colocam em xeque as ideias estabelecidas e demandam novas leituras interpretativas.

Os temas de reflexão são, no entanto, recorrentes ao longo de toda a história do País e as interpretações referem-se umas a outras, em posturas de reforço mútuo, de crítica e/ou de reformulação. Nesse sentido, a despeito da diversidade de orientações teóricas e da multiplicidade de aspectos abordados, Ianni (2000) reconhece algumas grandes vertentes comuns em torno das quais as interpretações sobre o Brasil têm orbitado.

Resumidamente, as vertentes identificadas por Ianni (2000) são: a) a que se concentra na análise do Estado, tomando-o como “demiurgo” da sociedade e da história⁶; b) a que enfatiza aspectos psicossociais e socioculturais relacionados à constituição de uma sociedade patriarcal, com forte peso das heranças coloniais e do mandonismo e clientelismo oligárquicos; c) a de cunho culturalista, que recorre frequentemente a tipos ideais para explicar a sociedade nacional⁷; d) a que destaca o peso do catolicismo no pensamento e nas sociabilidades nacionais e a sua presença marcante nos principais episódios da história brasileira⁸; e) a que defende um projeto de capitalismo nacional, baseado em um modelo de industrialização

⁶ Segundo o autor, esse é o caso das obras de Alberto Torres, Oliveira Vianna, Azevedo Amaral, Francisco Campos, Hélio Jaguaribe, Oliveiros Ferreira e Bolívar Lamounier.

⁷ Com forte influência de Sérgio Buarque de Holanda, essa vertente é representada por autores como Ribeiro Couto, Graça Aranha, Paulo Prado, Cassiano Ricardo e Menotti del Picchia (IANNI, 2000).

⁸ Com forte influência de Jackson de Figueiredo, essa corrente é bem representada por autores como Alceu Amoroso Lima, Gustavo Corção, Augusto Frederico Schmidt, Alvaro Lins, Farias Brito e Nestor Victor (IANNI, 2000).

substitutiva de importações, capaz de internalizar os centros decisórios da economia política⁹; f) a que defende um projeto de capitalismo transnacional, em um modelo de “desenvolvimento associado”, via inserção do País na economia internacional¹⁰; g) a que se volta para a análise da formação e da transformação da sociedade nacional em termos de classes sociais e de lutas de classes, tendo como horizonte político o projeto de socialismo¹¹; e h) a que resulta do trabalho dos “brasilianistas” sobre diversos aspectos da sociedade nacional.

Da confluência de vertentes interpretativas tão diversas, para as quais contribuíram intelectuais “precursores”, “clássicos” e “novos” (IANNI, 2000), emerge aquilo que podemos reconhecer como um pensamento social brasileiro, indissociável da própria formação nacional e periodicamente resgatado, revisado e renovado pelas novas gerações, posto que, como bem notou Ianni (2000, p. 72), “o Brasil é um país que se pensa contínua e reiteradamente”. Em face disso, as ciências sociais brasileiras reconheceram que o estudo da sociedade nacional deve passar, necessariamente, pelo estudo das interpretações que se fazem dela; reconhecimento este que se traduziu no desenvolvimento de um subcampo disciplinar que tem se consolidado, nas últimas décadas, sob o nome de pensamento social brasileiro.

A criação do Grupo de Trabalho “Pensamento Social no Brasil”, da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS), no ano de 1981, representou um marco importante para a institucionalização desse campo científico no País, tendo sido seguida, desde então, por um crescimento do número de pesquisadores, grupos de pesquisa, eventos e ofertas de disciplinas em nível de graduação e pós-graduação voltadas à temática. Para Botelho e Schwarcz (2009), isso se deve ao interesse ascendente, tanto dentro quanto fora do âmbito acadêmico, pelas interpretações que o Brasil recebe ou recebeu.

⁹ Ianni (2000) menciona, nessa vertente, autores como Roberto Simonsen, Rômulo Almeida, Jesus Soares Pereira, Celso Furtado, Francisco de Oliveira e Paul Singer.

¹⁰ Nessa vertente, encontram-se tanto os defensores das teses liberais, em sentido clássico, quanto os neoliberais, que passavam a assumir posição hegemônica no País à época do texto de Ianni (2000). Nomes como Eugênio Gudin, Octávio Gouveia de Bulhões, Roberto Campos, Mário Simonsen e Delfim Netto integram essa corrente, mas dela também são representativos diversos outros segmentos sociais nacionais e transnacionais.

¹¹ A partir do pioneirismo de Caio Prado Jr., seguiram-se autores como Astrogildo Pereira, Nelson Werneck Sodré, João Cruz Costa, Leandro Konder e Carlos Nelson Coutinho, para mencionar apenas alguns nomes (IANNI, 2000).

Se é verdade que o pensamento social brasileiro, como afirmou Sérgio Miceli em simpósio sobre o tema (SCHWARCZ; BOTELHO, 2011), tem a ver com o exercício intelectual de interpretação do País em “chave macro”, é preciso assinalar que as leituras daí decorrentes não se podem pretender absolutas. Tolentino (2018) menciona, nesse sentido, que o próprio uso dos termos “interpretação” e “intérprete”, em lugar de “explicação”, denota certa falência dos grandes modelos estruturais que abundaram na produção sociológica da década de 1970. Ao invés disso, é posição cada vez mais corrente, entre os pesquisadores do pensamento social brasileiro, que “a interpretação, pertinente, mas não unívoca, se contrapõe à explicação totalizante e necessária” (TOLENTINO, 2018, p. 19), o que evidencia a revisão crítica vivida pelas ciências sociais nas últimas décadas do século XX.

Em uma perspectiva mais ampla, o pensamento social brasileiro está preocupado com a produção, circulação e recepção de ideias políticas, sociais e culturais sobre o País e, por conseguinte, seu escopo de análise é abrangente, abrigando pesquisas sobre intelectuais, obras e revistas específicas, editoras, movimentos artísticos, correntes de pensamento, academias e coleções, para mencionar apenas alguns exemplos.

Ademais, para Perruso (2004), a renovação do pensamento social brasileiro, a partir das décadas de 1970 e 1980, caracterizada pela crítica à matriz estatista da esquerda pré-1964 e pela adoção de uma perspectiva mais centrada na sociedade civil, permitiu deslocar o centro das preocupações analíticas da institucionalidade política para os chamados “setores subalternos” da sociedade e para os “novos movimentos sociais”, tanto enquanto objetos de investigação científica quanto como “intérpretes” legítimos da sociedade brasileira. Nesse mesmo movimento de renovação, as pesquisas no campo do pensamento social brasileiro também têm incorporado marcadores sociais de classe, gênero e étnico-raciais, inclusive no estudo de intelectuais cujas obras ainda não haviam sido investigadas nessa perspectiva.

Segundo Castro (2018), as perspectivas pós-coloniais e decoloniais, os estudos subalternos e as teorias feministas também têm prestado importantes contribuições à renovação do pensamento social em vários países da América Latina, à luz do projeto de descolonização do saber. Os autores engajados nessa tarefa buscam, assim, resgatar e visibilizar o legado epistemológico de intelectuais e ativistas de movimentos sociais que pensaram as sociedades latino-americanas

“com radicalidade e com especificidade”, para utilizar a feliz expressão de Oliveira (2001).

Ainda segundo Castro (2018), a reinterpretação crítica do campo do desenvolvimento – muito efervescente em meados do século passado e em revitalização nos dias presentes – constitui um dos grandes desafios contemporâneos do pensamento social latino-americano; desafio para o qual se faz imprescindível, conforme sugere a autora, a releitura de obras seminais de intelectuais como Gino Germani, Ruy Mauro Marini, Alberto Guerreiro Ramos, Florestan Fernandes, Celso Furtado e Octavio Ianni. Esse é, também, o posicionamento de Bastos (2011), para quem a atualidade do pensamento social brasileiro pode ser constatada pelo fato de que muitos dos temas atualmente discutidos pelas ciências humanas e sociais foram antecipados pelos debates intelectuais das décadas de 1950 e 1960, a exemplo da emancipação, do direito à diferença, dos limites à liberdade, do reconhecimento e da exclusão sociais, problemáticas que já se faziam presentes, de diversas maneiras, nas discussões de meados do século passado sobre o (sub)desenvolvimento, a marginalidade, a dependência e a mudança social.

Parte importante do legado intelectual latino-americano, o pensamento social brasileiro constitui, como visto, um campo bastante heterogêneo, mas no qual ainda predomina o tratamento dos intelectuais que marcaram a vida cultural brasileira, conforme aponta Maria Arminda do Nascimento Arruda em resposta às questões de Schwarcz e Botelho (2011). Martins (2018, p. 41) também considera que esse campo científico tem priorizado estudos sobre os “intérpretes” do País, intelectuais que “versam sobre determinado objeto, que possuem características próprias de ação social, produzem sensibilidades temporais e espaciais, criam e reinventam tradições intelectuais pelas quais se pode interpretar aquilo que interpretam”.

Para Martins (2018), o pensamento social brasileiro pode ser entendido como uma reflexão sobre a tradição da teoria social e política brasileira e sobre a constituição de uma imaginação sociológica no/do Brasil. Como se vê, o esforço de definição empreendido pelo autor, em consonância com grande parte da literatura sobre o assunto, privilegia aqueles intelectuais identificados com as disciplinas mais convencionalmente vinculadas às ciências sociais, notadamente a Sociologia e a Ciência Política.

Essa concepção resulta na consolidação e difusão de um seleto rol de “intérpretes do Brasil”, composto, por um lado, por aqueles cujas obras situam-se no período anterior à institucionalização das ciências sociais no País, mas que são reconhecidos como antecessores da reflexão científica sobre a sociedade (a exemplo do visconde do Uruguai, de Joaquim Nabuco, Euclides da Cunha e, mesmo, de Gilberto Freyre), e, por outro lado, por alguns importantes nomes da teoria social e política pós-década de 1930 (Florestan Fernandes, Raymundo Faoro e Darcy Ribeiro são alguns dos nomes sempre constantes).

Tolentino (2018) dirige severas críticas à naturalização desse rol de “intérpretes”, considerando que o próprio campo do pensamento social brasileiro emergiu, nos anos 1940 e 1950, como um instrumento de criação de uma história e de uma tradição das ciências sociais no Brasil, articulando a incipiente produção acadêmica então existente com a tradição intelectual anterior à institucionalização das primeiras Faculdades de Ciências Humanas e Letras no País, notadamente no Estado de São Paulo.

Portanto, a gênese desse campo, muito ligada à emergência e à consolidação da Sociologia paulista, ajuda a explicar o motivo pelo qual carrega consigo, até o presente, fronteiras disciplinares muito rígidas, herdeiras de um período de autoafirmação das nascentes ciências sociais brasileiras, no contexto do qual se reproduziram “segmentos de saberes cada vez mais autoreferendados, com suas lógicas internas de composição de cânones, seguindo escopos teórico-metodológicos mais ou menos compartilhados” (TOLENTINO, 2018, p. 13). Daí o questionamento desse autor à tímida presença de intelectuais de fora do Sudeste brasileiro – tão abundantes no pensamento social até o século XIX – no rol de “intérpretes” do País no século XX, e a sua crítica à exclusão de escritores, artistas, ficcionistas, contistas, cronistas e – acrescentaríamos – de outros cientistas da sociedade, não exclusivamente ligados às ciências sociais mais convencionalmente reconhecidas.

A crítica de Tolentino (2018) é especialmente relevante para a presente pesquisa, dedicada a pensar o planejamento urbano e regional – um campo cujos intelectuais produziram suas obras a partir de diferentes regiões do País – na perspectiva do pensamento social brasileiro, notadamente a partir da obra de um pensador não vinculado à Sociologia ou à Ciência Política, mas à Geografia, disciplina menos convencionalmente associada às ciências sociais.

Defender a possibilidade de abordar o planejamento urbano e regional na perspectiva do pensamento social brasileiro, como aqui se propõe, significa dizer que há, na cultura intelectual do País (TOLENTINO, 2018), um “lugar” reservado àquele tema, expresso em um conjunto de ideias produzidas e divulgadas por intelectuais, individualmente ou reunidos em grupos; obras-chave; universidades e núcleos de pesquisa; revistas e periódicos; associações e editoras; órgãos e entidades estatais; e outros grupos de caráter formal ou informal.

Não obstante, como a demonstrar a indissociabilidade entre as dimensões técnico-científica e política do planejamento urbano e regional, a gênese e a trajetória do pensamento social sobre essa temática estiveram historicamente associadas à emergência e à consolidação das práticas de planificação de cidades e regiões como instrumentos do Estado brasileiro, a partir, sobretudo, da década de 1950. Trata-se, portanto, de um movimento dialético de fertilização recíproca, pois, de um lado, o debate intelectual foi continuamente fomentado pelas experiências concretas de planejamento e, por outro lado, essas mesmas experiências foram influenciadas e incorporaram, em níveis diversos, as críticas e proposições resultantes da produção intelectual.

Ademais, em um campo tão notadamente aplicado da produção científica, é frequente que os intelectuais acabem por exercer funções em órgãos e agências de planejamento urbano e regional e, inversamente, que estes últimos desponham como núcleos importantes de produção de ideias no campo em referência. Portanto, mesmo que o enfoque de um estudo seja conferido à sua dimensão técnico-científica – tomando como referência empírica um autor ou uma instituição de pesquisa, por exemplo –, não é possível dissociá-la completamente da dimensão propriamente política.

Na América Latina, em geral, e no Brasil, em particular, a porção do pensamento social que se dedicou, mais ou menos sistematicamente, a refletir sobre o planejamento urbano e regional foi, no decorrer dos anos 1940 e 1950, predominantemente influenciada pelo nacional-desenvolvimentismo, corrente teórica que, a despeito da grande heterogeneidade interna de posições assumidas pelos intelectuais que a compuseram, teve em comum a forte influência keynesiana de oposição ao liberalismo clássico e a defesa do papel da intervenção estatal na condução de um processo de industrialização e de aprofundamento do

desenvolvimento capitalista, vistos como capazes de superar o subdesenvolvimento (nacional e regional) e a herança colonial agroexportadora (MANTEGA, 1984).

Pode-se dizer que a emergência de um pensamento social sobre o planejamento urbano e regional no Brasil resultou da conjugação de fatores de ordem mais geral e mais específica. No plano geral, conforme aponta Galvanese (2018), os debates sobre as relações entre espaço e desenvolvimento no pós-Segunda Guerra Mundial foram disputados por duas principais correntes de pensamento econômico: uma de forte inspiração neoclássica, baseada em compartamentos microeconômicos e em pressupostos ideais de livre mercado (equilíbrio geral, convergência de renda *per capita*, concorrência perfeita, alocação ótima de fatores, neutralidade do espaço etc.), cujas principais expressões foram as teorias clássicas da localização de Johann von Thünen, Alfred Weber, Walter Christaller e Walter Isard; e outra, mais heterodoxa, fundamentada em uma matriz econômica keynesiana e schumpeteriana, que enfatizava as imperfeições de mercado (retornos crescentes de escala) e o caráter inerentemente desequilibrado do processo de desenvolvimento (com destaque aos fenômenos das grandes aglomerações e das desigualdades regionais), em face do qual o Estado teria um fundamental papel interventor e coordenador. Economistas ligados à corrente estruturalista do crescimento desequilibrado e da causação cumulativa, nomeadamente François Perroux, Albert Hirschman e Gunnar Myrdal, bem como aqueles vinculados à vertente latino-americana da Economia do Desenvolvimento, como Raúl Prebisch e Celso Furtado, foram os principais representantes desta segunda corrente.

No Brasil, a contenda entre as duas correntes expressou-se na chamada “controvérsia sobre o desenvolvimento econômico”, travada entre os defensores das teses liberalistas, muito ligadas aos interesses das elites agroexportadoras, e os apoiadores de teses desenvolvimentistas, mais afinadas aos nascentes segmentos urbano-industriais do País (MANTEGA, 1984). Durante as décadas de 1950 e 1960, ficou muito evidente a vitória do ideário desenvolvimentista e planificador, tanto do ponto de vista político – cuja culminância foi o Plano de Metas, de 1956, do governo Juscelino Kubitschek –, quanto do ponto de vista técnico-científico, dada a grande originalidade da produção intelectual desenvolvimentista, se comparada à reprodução pouco inovadora das teses liberalistas.

Além disso, não se pode deixar de mencionar o papel de relevo que a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL)¹², organismo regional da Organização das Nações Unidas (ONU), exerceu na legitimação política e técnico-científica e na difusão do novo instrumental do chamado planejamento do desenvolvimento, considerado por Escobar (1995) como a operacionalização prática da economia do desenvolvimento do pós-guerra. No entanto, mais que uma mera reprodução de modelos teóricos europeus e estadunidenses, houve uma profícua e original produção intelectual nucleada na CEPAL, da qual resultou a teoria estruturalista do subdesenvolvimento periférico latino-americano (BIELSCHOWSKY, 2001). A efervescência intelectual cepalina teve grande repercussão no Brasil, inclusive porque a Comissão acolheu importantes nomes da política e da intelectualidade brasileiras em seus quadros técnicos, a exemplo de Celso Furtado, Maria da Conceição Tavares, Fernando Henrique Cardoso, Carlos Lessa, Antônio Barros de Castro e José Serra (MANTEGA, 1984).

Nesse contexto, grupos de intelectuais, veículos de divulgação e institutos especializados passaram a se constituir no Brasil, difundindo e dando corpo ao conjunto heterogêneo de ideias que ficou conhecido como nacional-desenvolvimentismo, descrito por Mantega (1984, p. 13) como “uma versão ligeiramente mais nacionalista do desenvolvimentismo na sua formulação cepalina”. Criado em 1955, o Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) foi, sem dúvida, a maior expressão institucional do ideário nacional-desenvolvimentista no País, reunindo um importante grupo de intelectuais, dentre os quais se destacaram Hélio Jaguaribe, Cândido Mendes, Alberto Guerreiro Ramos, Nelson Werneck Sodré e Ignácio Rangel, orientados por perspectivas teóricas e ideológicas distintas entre si, mas convergentes quanto à necessidade de elaboração de um projeto comum de nação, conforme explica Caio Navarro de Toledo em seu clássico “ISEB: fábrica de ideologias” (TOLEDO, 1997).

Foi nesse mesmo contexto, no âmbito do arcabouço institucional nacional-desenvolvimentista criado a partir das reformas administrativas do Estado brasileiro, durante as décadas de 1940 e 1950 (SILVA, S., 2017), que um pensamento social bastante original sobre o planejamento urbano e regional foi sendo formulado. Dessas instituições, muitas delas autarquias e sociedades de economia mista,

¹² Hoje chamada de Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

ligadas a diferentes níveis da administração pública, intelectuais como Celso Furtado, Francisco de Oliveira, Rômulo Almeida, Pinto de Aguiar, Lucas Lopes, Armando Dias Mendes, Arthur César Ferreira Reis, Leandro Tocantins e Djalma Batista elaboraram – e, em alguns casos, aplicaram em planos e programas – uma verdadeira tradição de pensamento sobre o planejamento urbano e regional, cujo principal fundamento teórico e ideológico foi o nacional-desenvolvimentismo.

É importante ressaltar, no entanto, que o pensamento social brasileiro sobre o planejamento de cidades e regiões, na época aqui tratada, nem sempre constituiu uma derivação automática das teses nacional-desenvolvimentistas formuladas e difundidas por instituições como a CEPAL e o ISEB. No caso do planejamento regional, por exemplo, as primeiras elaborações teóricas mais consistentes sobre o assunto foram desenvolvidas por intelectuais integrantes dos quadros técnicos de instituições situadas em regiões tornadas periféricas pelo avanço da integração nacional sob a égide da industrialização paulista; nesse contexto histórico-geográfico particular com o qual se defrontavam, aperceberam-se das especificidades regionais e defenderam um planejamento que, ao mesmo tempo em que mantinha relações com o debate nacional-desenvolvimentista dominante, também apresentava importantes diferenças em relação a ele. Na Amazônia, por exemplo:

considera-se que o debate que surgiu sobre o desenvolvimento da (e para a) região amazônica na segunda metade da década de 40, apesar de relacionado com a discussão nacional que ganhou força durante o período, isto é, o pensamento nacional-desenvolvimentista, apresentou importantes diferenças em relação a este, uma vez que envolto em heterogeneidade estrutural entre a região amazônica e o centro-sul do País (OLIVEIRA; TRINDADE; FERNANDES, 2014, p. 204).

Reconhecendo essas particularidades do debate desenvolvimentista na Amazônia, Fernandes (2011, p. 251) propõe falar em um desenvolvimentismo-regionalista, por ele definido como um conjunto de ideias e iniciativas que tinham em comum um grupo “de diretrizes voltadas para a formação de um projeto de desenvolvimento regional em um caráter, ao mesmo tempo, independente e complementar em relação ao projeto desenvolvimentista brasileiro”. A tensão entre os ideais de modernização e integração, por um lado, e os interesses das elites regionais, por outro, foi uma marca permanente do desenvolvimentismo-regionalista amazônico.

Ainda segundo Fernandes (2011), esse projeto desenvolvimentista de viés regionalista – que viria a ganhar um corpo institucional com a criação do Banco de

Crédito da Amazônia (BCA), em 1950, e da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), em 1953 – levava em conta, enfaticamente, aspectos particulares à região amazônica e articulava demandas específicas, como a diversificação da base produtiva regional, face à decadência da economia gomífera; a melhoria da oferta de serviços básicos; a criação de instituições de pesquisa produtoras de conhecimento sobre os recursos naturais da região; e a integração à economia nacional, ainda que sem diluição da “identidade regional”, forjada à imagem das elites da região. Como se vê, a industrialização – temática-chave do discurso desenvolvimentista em nível nacional – não se fazia fortemente presente no pensamento desenvolvimentista-regionalista na Amazônia.

No Nordeste brasileiro, por seu turno, as ideias de Celso Furtado, pioneiramente apresentadas no relatório do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), deram o tom do planejamento regional que viria a ser defendido e praticado pela Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), entre 1959 e 1964. Paralelamente, o economista baiano Rômulo Almeida idealizou a criação do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), em 1952, e também criou e presidiu a Fundação Comissão de Planejamento Econômico do Estado da Bahia (CPE), a partir de 1955 (VALIAS NETO; COSENTINO, 2014); instituição esta que viria a ser presidida por Milton Santos, entre 1962 e 1964.

Assim como Oliveira, Trindade e Fernandes (2014) consideram que Rômulo Almeida foi um dos principais entusiastas das estratégias desenvolvimentistas de viés regionalista no Nordeste, defendemos que o pensamento de Milton Santos, neste primeiro momento de sua trajetória intelectual, também expressava um desenvolvimentismo-regionalista, atento às particularidades do território baiano, conforme procuraremos demonstrar com mais detalhes no capítulo 3 da presente dissertação.

Em resumo, o que estamos tentando afirmar com essas breves explicações a propósito da Amazônia e do Nordeste é que o pensamento social brasileiro sobre o planejamento urbano e regional nasceu em estreita associação com o ciclo ideológico do nacional-desenvolvimentismo, ainda que sem reproduzir integral e mecanicamente as suas premissas gerais, em face das particularidades com as quais os intelectuais e as instituições viram-se confrontados em cada região do País.

Com o golpe militar de 1964, o ciclo nacional-desenvolvimentista foi interrompido e, com ele, a produção intelectual desenvolvimentista-regionalista que

fornecia as bases teóricas ao planejamento regional brasileiro também entrou em franco declínio, tendo em vista a perseguição política sofrida por vários dos intelectuais ligados àquela corrente teórica – muitos dos quais foram presos e/ou exilados – e a repressão direta sobre as instituições nas quais atuavam, a exemplo do ISEB, da SPVEA, da SUDENE e da CPE.

Oliveira, Trindade e Fernandes (2014) evidenciam esse processo na Amazônia, cujo marco foi o lançamento da “Operação Amazônia”, em 1966, no mesmo ano da extinção da SPVEA e da criação da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), que inaugurou uma fase de forte centralização política na esfera da tecnoburocracia federal, em detrimento dos interesses das elites regionais. Oliveira (1981) demonstra um semelhante processo em sua clássica análise do planejamento no Nordeste brasileiro, em que a reorientação da SUDENE, a partir de 1964, representou a derrota definitiva das tradicionais elites açucareiro-têxtil e algodoeiro-pecuária e a vitória do movimento integrador do capital monopolista do Centro-Sul do País. Por essas razões, Silva, S. (2017) afirma que o início do regime militar é o marco inicial da crise do planejamento regional no Brasil, dada a sua total subsunção ao projeto geopolítico e geoeconômico do “Brasil Potência”.

De fato, conforme aponta Bomfim (2007), o pensamento geopolítico brasileiro, elaborado desde o início do século XX, por ensaístas independentes e autores ligados a instituições como a Escola Superior de Guerra (ESG), foi adotado pelo regime que chegou ao poder em 1964, tornando-se a pedra angular do planejamento territorial no País. Consolidou-se, assim, um projeto geopolítico brasileiro, a cujas diretrizes subordinou-se todo o aparato técnico-científico da planificação, a saber, a *Regional Science*, a economia espacial francesa (notadamente as teorias de polarização e polos de desenvolvimento) e as correntes possibilistas e quantitativas da Geografia (uso de modelos matemáticos, quantificações e técnicas de regionalização), adotadas por instituições como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e também no meio acadêmico.

Se, por um lado, o pensamento sobre o planejamento urbano e regional viu-se predominantemente tributário do projeto geopolítico do regime militar, o que implicou no seu significativo empobrecimento, por outro lado, o movimento de profissionalização das ciências sociais e o correspondente surgimento de muitas

pós-graduações (PERRUSO, 2004) levaram à criação dos primeiros Programas de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional no Brasil, os quais, embora certamente tenham refletido as discussões dominantes no cenário nacional, possibilitaram uma maior profissionalização e autonomia de pensamento e de produção científica na área.

Segundo informam Piquet e Vilani (2013) e Castro (2015a), datam dessa época as fundações do CEDEPLAR/UFMG, em 1967; do PROPUR/UFRGS, em 1970; do PUR/UFRJ ¹³, em 1971; do NAEA/UFPA, em 1973, inicialmente com o Programa Internacional para Formação de Especialistas em Desenvolvimento de Áreas Amazônicas (FIPAM) e, a partir de 1977, com o Curso Internacional de Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento (PLADES); do MDU/UFPE, em 1975; e do Curso de Mestrado em Planejamento Urbano da FAU/UnB, em 1976.

A partir da década de 1980, com a gradual redemocratização do País, o pensamento social brasileiro sobre o planejamento urbano e regional conheceu significativas transformações. A criação da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ANPUR), no ano de 1983, foi certamente um marco para a consolidação desse campo científico no Brasil. A partir de então, a produção dos Programas de Pós-Graduação filiados a essa entidade, bem como os encontros nacionais por ela promovidos, oferecem uma mostra relevante dos principais temas que têm marcado as discussões da área ao longo do tempo.

Fernandes, Lacerda e Pontual (2015) assinalam alguns desses temas que evidenciam a trajetória recente do campo científico do planejamento urbano e regional brasileiro nas últimas décadas: os debates sobre os grandes projetos desenvolvimentistas do regime militar e sobre a crise e as possibilidades da reforma urbana, durante os anos 1980; as discussões acerca dos desdobramentos da adoção de um receituário neoliberal para as cidades e as regiões brasileiras, nos anos 1990; as reflexões críticas sobre os emergentes paradigmas de desenvolvimento local e de competitividade territorial; os debates sobre a incorporação da temática ambiental ao planejamento do território, sobretudo a partir da realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, em 1992, no Rio de Janeiro; os estudos sobre o patrimônio

¹³ Em 1987, o PUR deu origem ao Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR).

histórico e a “revitalização” dos centros históricos das cidades; e as discussões a propósito da retomada do planejamento, notadamente em escala local, das potencialidades e limites da participação social e da difusão do planejamento estratégico urbano, a partir do início do século XXI.

Em estudo recente, Galvanese (2018) reconhece três eixos temáticos principais nas discussões contemporâneas do campo do planejamento urbano e regional brasileiro, quais sejam: a) cidades e centralidades urbanas; b) processos multiescalares e governança; e c) financeirização urbana, contra-planejamentos e insurgências. Como é possível notar, o leque de temáticas que passam a fazer parte dos debates dos estudiosos do planejamento urbano e regional torna-se muito mais amplo que nos momentos anteriores, quando a tônica da discussão estava no ordenamento do crescimento e das funções urbanas, na superação das desigualdades das bases produtivas (macro)regionais e na integração nacional.

Ademais, com a complexificação do campo do desenvolvimento, também os referenciais teóricos balizadores do planejamento urbano e regional diversificaram-se, para além do estruturalismo cepalino e do modernismo funcionalista, passando a incorporar correntes tão diversas quanto a *New Economic Geography*, a Economia Institucionalista, as perspectivas centradas no capital social, a Geografia Crítica, os enfoques pós-modernos, o pensamento decolonial, a Ecologia Política, as abordagens comunicativas, o pensamento autonomista etc. (CASTRO, 2015b; GALVANESE, 2018).

O fato é que, contemporaneamente, o planejamento urbano e regional brasileiro afirma-se enquanto um campo efetivamente inter/transdisciplinar, o que tem implicações importantes para o pensamento social sobre o mesmo. Durante a maior parte do século XX, predominou um pensamento econômico e, secundariamente, geográfico sobre o planejamento regional (GALVANESE, 2018) e um pensamento urbanístico acerca da planificação urbana (SOUZA, 2002). Com os avanços institucionais e acadêmicos de que tratamos nos parágrafos anteriores, caminhou-se no sentido de uma maior inter/transdisciplinaridade, de maneira que os principais intelectuais que hoje compõem o campo do pensamento social brasileiro sobre o planejamento urbano e regional possuem formações disciplinares e interdisciplinares bastante diversas e compõem, majoritariamente, os corpos docentes de universidades e institutos de pesquisa.

Em que pese a proficuidade do pensamento social brasileiro sobre o planejamento urbano e regional, em diversos momentos da trajetória histórica desses dois campos de investigação científica – como procuramos demonstrar sucintamente até aqui –, não têm sido muito numerosos os estudos realizados nessa ótica de investigação, particularmente no que diz respeito aos intelectuais cujas formulações influenciaram decisivamente os rumos das discussões sobre o planejamento.

O Quadro 02, a seguir, expõe alguns desses pensadores cujas contribuições para o referido campo têm sido objeto de pesquisas mais ou menos sistemáticas nos últimos vinte anos. Embora não se pretenda apresentar um levantamento exaustivo, espera-se oferecer um breve panorama das preocupações e problemáticas que orientaram diferentes autores na análise do planejamento urbano e regional na perspectiva do pensamento social brasileiro.

Quadro 02. Quadro sinótico de estudos recentes sobre o planejamento urbano e regional na perspectiva do pensamento social brasileiro

Intelectuais estudados	Autores e datas dos estudos	Síntese do estudo
Celso Furtado	Araújo (2001)	Analisa a gênese e a trajetória da “questão regional” brasileira, notadamente a nordestina, e as contribuições de Celso Furtado nesse processo.
	Cano (2001)	Estuda a “questão regional” em Celso Furtado, com ênfase nas propostas do economista para o desenvolvimento regional nordestino.
	Mendes e Teixeira (2004)	Propõe entender a abordagem metodológica furtadiana como uma perspectiva “histórico-regional-estruturalista”, dada a relevância da “questão regional” em seu pensamento sobre o desenvolvimento econômico.
	Tavares (2004)	Reconstitui parte da trajetória e das principais fundamentações teóricas

		de Celso Furtado, destacando que o planejamento econômico e regional constituiu um compromisso político de sua obra para com o Brasil e, particularmente, com a região Nordeste.
	Araújo e Santos (2009)	Explicita a análise furtadiana sobre o Nordeste na obra “Formação Econômica do Brasil”, bem como a sua atuação posterior no planejamento regional nordestino, quando esteve à frente da SUDENE.
	Diniz (2009)	Analisa as contribuições de Celso Furtado para a interpretação dos fatores determinantes das desigualdades regionais e para o planejamento do desenvolvimento em regiões “subdesenvolvidas”, além de destacar, nas formulações teóricas posteriores do autor, o papel por ele atribuído às estruturas espaciais, à rede urbana, à tecnologia e à inovação para o desenvolvimento regional.
	Guimarães Neto e Brandão (2009)	Investiga as contribuições do pensamento de Celso Furtado à análise e ao planejamento regional a partir de obras-chave publicadas em diferentes momentos de sua trajetória, bem como analisa o desdobramento das mesmas nas produções de outros autores críticos.
	Pereira (2009)	Empreende uma análise comparativa entre a abordagem da “questão regional” na obra de Celso

		Furtado e aquela que se faz presente em Antonio Gramsci, ressaltando as semelhanças e as diferenças entre suas interpretações e proposições.
Rômulo Almeida	Castro (2010)	Investiga o pensamento e a ação política concernente ao planejamento regional capitaneado por Rômulo Almeida enquanto foi Secretário da Fazenda do Estado da Bahia (1955-1961).
	Barbosa e Koury (2012)	Propõe uma reinterpretação do desenvolvimentismo brasileiro à luz da trajetória profissional e intelectual de Rômulo Almeida.
	Valias Neto e Cosentino (2014)	Realiza uma revisão de literatura a fim de verificar as interrelações entre a teoria (pensamento econômico regional) e a prática política (efetivação de políticas regionais) de Rômulo Almeida, com destaque para a sua participação na idealização e na presidência do BNB e da CPE.
Pinto de Aguiar	Eliomar Filho (2018)	Busca investigar o processo de decadência econômica do Estado da Bahia entre meados do século XIX e início do século XX a partir do livro “Notas sobre o enigma baiano”, de Pinto de Aguiar.
Lucas Lopes	Diniz (2008)	Investiga a trajetória profissional, a vida pública, a obra intelectual e a atuação docente de Lucas Lopes, destacado

		planejador do desenvolvimentismo brasileiro.
Francisco de Oliveira	Perruso (2013)	Analisa a trajetória do sociólogo Francisco de Oliveira, cuja atuação transitou da cultura nacional-desenvolvimentista do pré-1964, na SUDENE, à a cultura política crítica a esse legado, no Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP).
Anhaia Mello	Siqueira (2013)	Trata da influência de Anhaia Mello e de sua liderança no Centro de Pesquisa e Estudos Urbanísticos (CPEU), da FAU/USP, no pensamento urbanístico e no planejamento urbano da capital paulista.
Bertha Becker	Mello-Théry e Théry (2014)	Reflete acerca das leituras de Bertha Becker sobre o planejamento territorial estatal na Amazônia, destacando as modificações no pensamento da autora no decorrer de sua trajetória intelectual.
Armando Dias Mendes	Fernandes, Silva e Mascarenhas (2015)	Analisa a trajetória profissional e a produção intelectual de Armando Dias Mendes enquanto expressão da particularidade do pensamento desenvolvimentista na Amazônia.
Arthur Cézar Ferreira Reis, Leandro Tocantins e Djalma Batista	Fernandes (2011)	Concebe as obras dos três referidos autores como expressões do pensamento desenvolvimentista-regionalista na Amazônia, durante as décadas de 1940 e 1950.
Milton Santos	Silva (1996)	Resgata as raízes da

		Geografia Aplicada ao planejamento no Brasil, a partir das contribuições pioneiras de Milton Santos nas décadas de 1950 e 1960.
	Aracri (2017)	Interpreta a trajetória histórica das políticas de planejamento territorial no Brasil a partir de alguns conceitos-chave presentes no artigo “ <i>Planning underdevelopment</i> ” (1977) e no livro “A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção” (1996), ambos de autoria de Milton Santos.
	Grimm (2017)	Propõe uma periodização da trajetória epistemológica de Milton Santos a partir dos contornos assumidos pelas discussões sobre o planejamento <i>lato sensu</i> (isto é, sem qualificá-lo, necessariamente, como urbano e regional) em sua obra.

Fontes: Silva (1996), Araújo (2001), Cano (2001), Mendes e Teixeira (2004), Tavares (2004), Diniz (2008), Araújo e Santos (2009), Diniz (2009), Guimarães Neto e Brandão (2009), Pereira (2009), Castro (2010), Fernandes (2011), Barbosa e Koury (2012), Perruso (2013), Siqueira (2013), Mello-Théry e Théry (2014), Valias Neto e Cosentino (2014), Fernandes, Silva e Mascarenhas (2015), Aracri (2017), Grimm (2017) e Eliomar Filho (2018).

Elaboração: Gabriel Carvalho da Silva Leite, 2019.

À maneira dos trabalhos arrolados no Quadro 02, cumpre ressaltar que a presente pesquisa busca inserir-se nesse esforço conjunto de investigação do planejamento urbano e regional na perspectiva do pensamento social brasileiro. Não obstante, isso é feito a partir da obra de um geógrafo cuja trajetória foi bastante divergente daquela seguida por vários outros intelectuais nacionais que se dedicaram a pensar aquele campo de estudos. Trata-se, conforme já indicado anteriormente, de Milton Santos, pensador brasileiro cuja obra se estende, temporalmente, desde meados do século XX até o início do século XXI, abarcando,

portanto, parte considerável da história do moderno planejamento urbano e regional no Brasil e no mundo.

Conforme será visto com mais detalhes no capítulo 3, entre a segunda metade da década de 1950 e o ano de 1964, Milton Santos começou a se aproximar do campo do planejamento urbano e regional, tendo criado o LGERUBa, dedicado a pesquisas de Geografia Aplicada, em 1959, e chegando a assumir o posto de presidente da CPE, entre os anos de 1962 e 1964. Naquele momento, tudo indicava uma trajetória semelhante à de outros intelectuais de sua época, ligados mais ou menos diretamente ao arcabouço institucional do nacional-desenvolvimentismo – embora, é claro, matizada pelas particularidades que essa corrente assumiu na Bahia, denotando um desenvolvimentismo-regionalista (FERNANDES, 2011).

No entanto, tendo sido afastado de suas ocupações e preso na esteira do golpe militar de 1964, situação da qual conseguiu escapar com a solidariedade de seus amigos franceses, o geógrafo baiano “ganhou o mundo”, passando a lecionar e pesquisar em diversas universidades na América Latina e Anglo-Saxônica, na África e na Europa, até seu retorno ao Brasil, em 1977. Essa brusca mudança de rumos em sua trajetória profissional representou, também, uma importante inflexão em seu pensamento a partir da aproximação e do aprofundamento dos diálogos com a economia política marxista e com outras fontes da teoria social crítica. A partir de então, Milton Santos, quase que exclusivamente dedicado às atividades universitárias, manteve uma postura intelectual firmemente independente, desvinculada da vida política governamental, embora nem por isso tenha deixado de refletir sobre o planejamento, objeto recorrente de suas análises.

Assim, dada a particularidade da trajetória e da obra de Milton Santos, comparativamente ao conjunto do pensamento social brasileiro sobre o planejamento urbano e regional, acredita-se que uma reflexão crítica das contribuições teórico-conceituais do geógrafo a esse campo de pesquisas possa contribuir para o seu enriquecimento, bem como para um alargamento de horizontes das próprias investigações sobre o pensamento social no Brasil.

2.2 O planejamento urbano e regional em Milton Santos: uma abordagem diacrônica e sincrônica

A tarefa de empreender uma reflexão crítica do planejamento urbano e regional a partir da obra miltoniana exige um esforço prévio de sistematização. Cumpre ressaltar, de antemão, que tal esforço não é inédito, pois foram vários os autores que propuseram maneiras próprias de classificá-la, categorizá-la e organizá-la a partir de critérios concernentes à natureza de suas produções textuais ou a aspectos cronológicos, temáticos e/ou teórico-conceituais (Quadro 03).

Quadro 03. Algumas propostas de sistematização da obra de Milton Santos

Crítérios	Autor (data)	Proposta de sistematização
Cronológico	Geiger (1996)	• Milton na Bahia (da década de 1940 até o ano de 1964); • Milton no exílio: da França para a arena internacional (de 1965 até 1977); • O retorno: do Brasil para o mundo (a partir de 1978).
	Machado (2011)	• Primeira sessão: Bahia, 1948-1960: um Milton Santos regionalista, baiano, político e jornalista; • Segunda sessão: o exílio, o mundo, 1965-1987: um Milton Santos metropolitano, cosmopolita e próximo dos comunistas; • Terceira sessão: São Paulo, a Geografia como filosofia da técnica e o Brasil na globalização, 1988-2001: um Milton Santos cidadão do mundo.
	Santos e Lévy (2011)	• Um pesquisador implicado na realidade local (1948-1964); • Um pesquisador viajante (1964-1977); • Um pesquisador engajado (1977-2001).
	Machado e Machado (2017)	• Primeiro momento: estudos urbano-regionais na Bahia, com predominância da Geografia Regional francesa; • Segundo momento: aproximação do marxismo e da temática do subdesenvolvimento a partir do fenômeno da urbanização e do espaço como objeto da Geografia; • Terceiro momento: período de maturidade no qual integrou a temática da globalização e do lugar por meio da operacionalização do conceito de território.
Natureza	Porto-Gonçalves (2002)	• Obras de natureza teórico-metodológica; • Obras de natureza empírica; • Obras de natureza ético-política.
Temático	Elias	• Por uma economia política da urbanização no

	(2003a)	Terceiro Mundo; • Por uma epistemologia do espaço; • Um modelo de análise e de síntese do Brasil; • Por uma outra globalização.
	Grimm (2011)	<u>Eixos de análise:</u> • A centralidade da técnica; • Os diálogos com a Economia Política; • A busca pela cidadania como práxis. <u>Grandes temas:</u> • Estudos urbano-regionais na Bahia; • Especificidade da urbanização nos países subdesenvolvidos; • Epistemologia da Geografia e ontologia do espaço geográfico; • Teorização sobre o território brasileiro no período da globalização.
	Contel (2014)	• Conjunto de estudos voltados ao entendimento da urbanização e da cidadania no território brasileiro; • Conjunto de estudos voltados para o aprofundamento do debate teórico na Geografia.
Teórico-conceitual	Trindade Jr. (2014)	• A teoria do espaço como instância social; • A teoria dos circuitos da economia urbana nos países subdesenvolvidos; • A teoria da globalização do espaço e do meio técnico-científico informacional; • A teoria do espaço como condição de cidadania.

Fontes: Geiger (1996), Porto-Gonçalves (2002), Elias (2003a), Grimm (2011), Machado (2011), Santos e Lévy (2011), Contel (2014), Trindade Jr. (2014) e Machado e Machado (2017).

Elaboração: Gabriel Carvalho da Silva Leite, 2019.

Além das proposições expostas acima, voltadas a uma classificação mais geral do conjunto da obra miltoniana, destacam-se também aqueles autores que buscaram sistematizá-la a partir de temáticas mais específicas, a exemplo das propostas de Corrêa (1996), para a rede urbana; de Sposito (1999), para a análise urbana; de Silva (2012), para o campo da comunicação; e de Grimm (2017), para o planejamento (em geral, e não especificamente urbano e regional).

A adoção de critérios cronológicos de sistematização possui como principal vantagem o destaque conferido à historicidade da produção intelectual, atributo muito caro a abordagens de tipo contextual (BERDOULAY, [1981] 2003). Por outro lado, a utilização de critérios teórico-conceituais permite perceber os eixos estruturantes que, a despeito das contingências e conjunturas históricas sempre mutáveis, atravessam e permeiam o pensamento de um autor ao longo do tempo.

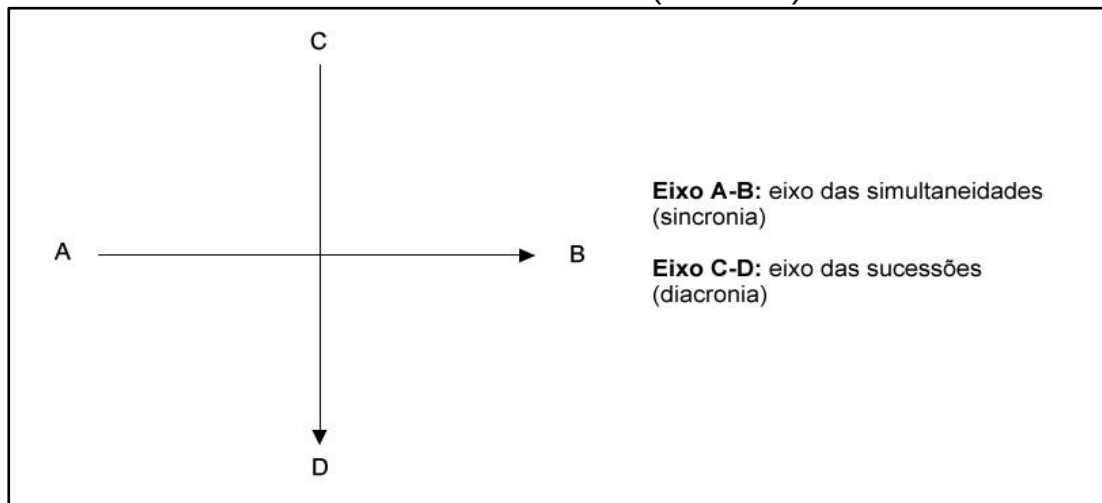
Assim como a adoção de ambos os tipos de critérios possuem suas potencialidades analíticas, também apresentam algumas limitações de ordem metodológica. Em revisão das críticas que os autores da Escola de Cambridge, e particularmente seu mais conhecido integrante, Quentin Skinner, dirigiram aos enfoques textualista (mais próximo da ênfase nos critérios teórico-conceituais) e contextualista (mais próximo da ênfase nos critérios cronológicos), Bastos (2007) mostra que:

criticando a metodologia que considera o texto como objeto autossuficiente para a indagação e o entendimento, mostra ser essa uma posição ahistórica, que opera com elementos atemporais na forma de ideias que teriam aplicação geral, portadoras de uma sabedoria não datada e dotada de aplicação universal. [...] A segunda das metodologias criticadas é aquela que insiste ser o contexto determinante do sentido das ideias. A tendência dos autores que assumem tal posição seria utilizar o estudo do contexto social em que os textos foram produzidos como elemento suficiente para explicá-los. [...] De todo modo, recusa uma visão mecanicista na qual as ideias aparecem somente como produto das condições históricas, como resultado inelutável dessas condições (BASTOS, 2007, p. 7-8).

Assim, buscando evitar tais limitações e nos aproximar de um enfoque simultaneamente textualista e contextualista, propomos uma abordagem pautada no par dialético-estrutural diacronia-sincronia. Introduzidas por Saussure ([1916] 2006, p. 109) no estudo da Linguística geral, a perspectiva sincrônica expressa “uma ordem vigente, comprova um estado de coisas”, enquanto a perspectiva diacrônica “supõe, ao contrário, um fator dinâmico, pelo qual um efeito é produzido, uma coisa executada”.

Décadas mais tarde, Santos ([1996] 2014a, p. 159) introduziria esse par na análise do espaço, observando a existência “de um lado, [de] uma assincronia [diacronia] na sequência temporal dos diversos vetores e, de outro, a sincronia de sua existência comum, num dado momento”. Em nossa proposta, enquanto a primeira oferece uma perspectiva histórico-genética da produção intelectual, a segunda proporciona uma visão horizontal e, em cada momento, contemporânea do pensamento de um autor. Em outras palavras, diacronia e sincronia, nas leituras de Saussure ([1916] 2006) e Santos ([1996] 2014a), nos dão o eixo das sucessões e o eixo das simultaneidades (Figura 01), respectivamente.

Figura 01. Representação gráfica do eixo das simultaneidades (sincronia) e do eixo das sucessões (diacronia)



Fonte: Adaptado de Saussure ([1916] 2006).

Elaboração: Gabriel Carvalho da Silva Leite, 2019.

Com base nesse par estrutural de noções, propomos uma abordagem em dois momentos. O primeiro, de caráter diacrônico, inspira-se nas propostas de Geiger (1996), Machado (2011), Santos e Lévy (2011) e Machado e Machado (2017) para reconhecer três períodos principais de tratamento da temática do planejamento urbano e regional na obra miltoniana. São eles:

- a) a Geografia Aplicada e a política no Estado da Bahia: primeiras aproximações ao planejamento urbano e regional no momento de sua consolidação no Brasil (1956-1964);
- b) cidades, modernizações e circuitos da economia: críticas e alternativas ao planejamento do desenvolvimento urbano e regional no “Terceiro Mundo” (1965-1977);
- c) globalização, espaço e cidadania: pensando um ordenamento cívico do território brasileiro no período do “declínio” do planejamento urbano e regional (1978-2001).

Esse momento diacrônico da sistematização, ao qual se dedica o capítulo 3, pretende oferecer uma visão histórico-genética das preocupações com o planejamento urbano e regional na trajetória de Milton Santos, situando-as em contextos históricos à luz dos quais elas podem ser mais bem compreendidas. Para atingir esse objetivo, realizou-se um levantamento bibliográfico das produções textuais em que o geógrafo brasileiro tratou direta e explicitamente do tema em tela,

seja discutindo e avaliando políticas concretas e/ou teorias de planejamento urbano e regional, seja, ainda, sugerindo iniciativas e intervenções nesse sentido.

A adoção de semelhante critério certamente exclui da seleção importantes textos nos quais, embora o autor não tenha abordado diretamente o planejamento, fornece a ele importantes subsídios. Não obstante, como os desdobramentos das formulações teórico-conceituais miltonianas para o campo em referência são uma preocupação do segundo momento da sistematização, reserva-se ao momento diacrônico apenas aquelas produções textuais mais diretamente voltadas ao tema, organizadas em três *corpora*¹⁴ de pesquisa, cada qual correspondente a um dos períodos identificados (Quadro 04).

¹⁴ Plural de *corpus*.

Quadro 04. O planejamento urbano e regional nas produções textuais de Milton Santos: *corpora* de pesquisa por período identificado

No.	Ano da primeira publicação	Referência bibliográfica consultada
A Geografia Aplicada e a política no Estado da Bahia: primeiras aproximações ao planejamento urbano e regional (1956-1964)		
1	1956	SANTOS, Milton. O papel metropolitano da cidade do Salvador. Revista Brasileira dos Municípios , Rio de Janeiro, ano IX, n. 35/36, p. 185-190, jul./dez. 1956.
2	1958	SANTOS, Milton. Localização industrial em Salvador. Revista Brasileira de Geografia , Rio de Janeiro, ano XX, n. 3, p. 245-276, jul./set. 1958a.
3	1958	SANTOS, Milton. Devemos transferir a capital da Bahia? Revista Brasileira dos Municípios , Rio de Janeiro, ano XI, n. 43/44, p. 155-156, jul./dez. 1958b.
4	1958	SANTOS, Milton <i>et al.</i> Estudos de geografia da Bahia : geografia e planejamento. Salvador: Publicações da Universidade da Bahia, 1958.
5	1959	SANTOS, Milton. A cidade como centro de região : definições e métodos de avaliação da centralidade. Salvador: Livraria Progresso Editora, 1959a. 31 p.
6	1959	SANTOS, Milton. A rede urbana do Recôncavo . Salvador: Imprensa Oficial, 1959b. 38 p.
7	1959	SANTOS, Milton. Salvador e o deserto. Revista Brasileira dos Municípios , Rio de Janeiro, ano XII, n. 47/48, p. 127-128, jul./dez. 1959c.
8	1959	SANTOS, Milton. Fatores que retardam o desenvolvimento da Bahia : a falta de indústrias. Salvador: Imprensa Oficial da Bahia, 1959d. 16 p.
9	1959	SANTOS, Milton. Geografia e desenvolvimento econômico. Revista Brasileira de Geografia , Rio de Janeiro, n. 4, p. 539-550, out./dez. 1959e.
10	1959	SANTOS, Milton. O centro da cidade do Salvador : estudo de geografia urbana. 2. ed. São Paulo: EDUSP, [1959] 2008b. 208 p. (Coleção Milton Santos, 13).
11	1960	SANTOS, Milton; CARVALHO, Anna. A Geografia Aplicada . Salvador: Universidade da Bahia/Laboratório de Geomorfologia e Estudos Regionais, 1960. 34 p.
12	1961	SANTOS, Milton. Quelques problèmes des grandes villes dans les pays sous-développés. Revue de Géographie de Lyon , Lyon, vol. XXXVI, n. 3, p. 197-218, 1961.

13	1963	SANTOS, Milton. Les difficultés de développement d'une partie de la zone sèche de l'État de Bahia: la vallée moyenne du fleuve Paraguaçu. Annales de Géographie , Paris, v. 72, n. 391, p. 314-330, 1963.
14	1964	SANTOS, Milton. Brasília, a nova capital brasileira. Caravelle, Cahiers du Monde Hispanique et Luso-Brésilien , Toulouse, n. 3, p. 369-385, 1964a.
15	1964	SANTOS, Milton. Panorama econômico-social da Bahia. Revista Brasileira dos Municípios , Rio de Janeiro, ano XVII, n. 67/68, p. 117-124, jul./dez. 1964b.
Cidades, modernizações e circuitos da economia: críticas e alternativas ao planejamento do desenvolvimento urbano e regional no "Terceiro Mundo" (1965-1977)		
16	1965	SANTOS, Milton. Disparidades regionais e polos de desenvolvimento. <i>In</i> : SANTOS, Milton. A cidade nos países subdesenvolvidos . Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965. p. 138-149.
17	1966	SANTOS, Milton. La fonction industrielle dans les villes des pays sous-développés. Revista Geográfica , Rio de Janeiro, n. 65, p. 29-44, dez. 1966a.
18	1966	SANTOS, Milton. Le rôle des capitales dans la modernisation des pays sous-développés. Civilisations , Bruxelles, v. 16, n. 1, p. 57-66, 1966b.
19	1968	SANTOS, Milton. Le rôle moteur du tertiaire primitif dans les villes du Tiers Monde. Civilisations , Bruxelles, v. 18, n. 2, p. 186-203, 1968.
20	1969	SANTOS, Milton. De la géographie de la faim à la planification régionale. Revue Tiers Monde , Paris, v. 10, n. 37, p. 95-114, jan./mar. 1969.
21	1970	SANTOS, Milton. Région bipolaire ou division spatiale de la force urbaine: le cas de Coro et Punto Fijo au Venezuela. Bulletin de l'Association de Géographes Français , ano 47, n. 382/383, p. 223-229, jun./nov. 1970.
22	1971	SANTOS, Milton. Les villes du Tiers Monde . Paris: Ed. Génin, Libraries Techniques, Géographie Economique et Sociale, 1971a. 428 p.
23	1971	SANTOS, Milton. Analyse régionale et aménagement de l'espace: vers une méthode d'étude des forces «externes» d'élaboration des sous-espaces dans les pays sous-développés. Revue Tiers Monde , Paris, v. 12, n. 45, p. 199-203, jan./mar. 1971b.
24	1971	SANTOS, Milton. Commerce alimentaire et force régionale de la ville dans les pays sous-développés: une méthode d'analyse. Revue Tiers Monde , v. 12, n. 48, p. 819-824, 1971c.
25	1971	SANTOS, Milton. Modernisation, métropolisation et développement. Civilisations , Bruxelles, v. 21, n. 2/3, p. 243-254, 1971d.

26	1971	SANTOS, Milton. L'urbanisation dépendante au Venezuela. Espaces et Sociétés , Toulouse, n. 3, p. 35-44, jul. 1971e.
27	1971	SANTOS, Milton. O trabalho do geógrafo no Terceiro Mundo . 5. ed. 1. reimpr. São Paulo: EDUSP, [1978] 2013a. 136 p. (Coleção Milton Santos, 15).
28	1972	SANTOS, Milton. Los dos circuitos de la economía urbana en los países subdesarrollados. <i>In</i> : FUNES, Julio César (org.). La ciudad y la región para el desarrollo . Caracas: Comisión de Administración Pública de Venezuela, 1972a. p. 67-99.
29	1972	SANTOS, Milton. Les villes incomplètes des pays sous-développés. Annales de Géographie , Paris, ano 81, n. 445, p. 316-323, 1972b.
30	1973	SANTOS, Milton. Uma revisão da teoria dos lugares centrais. <i>In</i> : SANTOS, Milton. Economia espacial: críticas e alternativas . São Paulo: EDUSP, [1979] 2007a. p. 125-136.
31	1974	SANTOS, Milton. Sous-développement et pôles de croissance économique et sociale. Revue Tiers Monde , Paris, v. 15, n. 58, p. 271-286, abr./jun. 1974.
32	1975	SANTOS, Milton. A periferia está no polo: o caso de Lima, Peru. <i>In</i> : SANTOS, Milton. Economia espacial: críticas e alternativas . São Paulo: EDUSP, [1979] 2007b. p. 75-124.
33	1975	SANTOS, Milton. O espaço dividido : os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos. 2. ed. 1. reimpr. São Paulo: EDUSP, [1979] 2008a. 440 p. (Coleção Milton Santos, 4).
34	1975	SANTOS, Milton. Space and domination – a marxist approach. International Social Science Journal , UNESCO, v. 27, n. 2, p. 346-363, 1975.
35	1976	SANTOS, Milton. Le circuit inferieur: le soi-disant «secteur informel». Les Temps Modernes , Paris, n. 364, p. 740-755, nov. 1976.
36	1977	SANTOS, Milton. Planning underdevelopment. Antipode , Worcester, v. 9, n. 3, p. 86-98, dez. 1977a.
37	1977	SANTOS, Milton. A totalidade do diabo: como as formas geográficas difundem o capital e mudam estruturas sociais. Contexto , São Paulo, n. 4, p. 31-43, nov. 1977b.
Globalização, espaço e cidadania: pensando um ordenamento cívico do território brasileiro no período do “declínio” do planejamento urbano e regional (1978-2001)		
38	1978	SANTOS, Milton. Por uma Geografia nova : da crítica da Geografia a uma Geografia crítica. 6. ed. 2. reimpr. São Paulo: EDUSP, [1978] 2012a. 288 p. (Coleção Milton Santos, 2).
39	1978	SANTOS, Milton. Pobreza urbana . 3. ed. 1. reimpr. São Paulo: EDUSP, [1978] 2013b. 136 p.

		(Coleção Milton Santos, 16).
40	1979	SANTOS, Milton. Do espaço sem nação ao espaço transnacionalizado. <i>In</i> : RATTNER, Henrique (org.). Brasil 1990 : caminhos alternativos do desenvolvimento. São Paulo: Brasiliense, 1979a. p. 143-161.
41	1979	SANTOS, Milton. Terciarização, urbanização, planificação: notas de metodologia. <i>In</i> : SANTOS, Milton. Espaço e sociedade : ensaios. Petrópolis: Vozes, 1979b. p. 55-62.
42	1979	SANTOS, Milton. Para um período novo. <i>In</i> : SANTOS, Milton. Espaço e sociedade : ensaios. Petrópolis: Vozes, 1979c. p. 90-103.
43	1980	SANTOS, Milton. Geografia e planejamento: o uso do território – geopolítica. Tempo, técnica, território , v. 2, n. 2, p. 1-49, 2011.
44	1980	SANTOS, Milton. Reformulando a sociedade e o espaço. Revista de Cultura Vozes , Petrópolis, v. 74, n. 4, p. 37-48, maio 1980.
45	1982	SANTOS, Milton. Organização social e organização do espaço: o caso de Rondônia. Boletim Carioca de Geografia , Rio de Janeiro, ano 33, p. 51-77, 1982.
46	1985	SANTOS, Milton. Espaço e distribuição dos recursos sociais. <i>In</i> : SANTOS, Milton. Espaço e método . São Paulo: EDUSP, [1985] 2014e. p. 109-118.
47	1986	SANTOS, Milton. América Latina: nova urbanização, novo planejamento. Orientação , São Paulo, n. 7, p. 47-52, dez. 1986.
48	1987	SANTOS, Milton. O espaço do cidadão . 7. ed. 2. reimpr. São Paulo: EDUSP, [1987] 2014b. 176 p. (Coleção Milton Santos, 8).
49	1990	SANTOS, Milton. Metrópole corporativa fragmentada : o caso de São Paulo. 2. ed. São Paulo: EDUSP, [1990] 2009. 136 p. (Coleção Milton Santos, 17).
50	1991	SANTOS, Milton. Meio técnico-científico e urbanização: tendências e perspectivas. Resgate , Campinas, n. 3, p. 76-86, jul./dez. 1991b.
51	1992	SANTOS, Milton. Objetos e ações: dinâmica espacial e dinâmica social. Geosul , Florianópolis, ano VII, n. 14, p. 49-59, 1992b.
52	1993	SANTOS, Milton. Por um novo planejamento urbano-regional. <i>In</i> : ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 4., 1993, Salvador. Anais [...]. Salvador: Universidade Federal da Bahia, 1993d. p. 35-39.
53	1993	SANTOS, Milton. Les espaces de la globalisation. Cahier du GEMDEV , Paris, n. 20, p. 161-172, maio 1993c.

54	1993	SANTOS, Milton. A urbanização brasileira . São Paulo: Hucitec, 1993d. 157 p. (Estudos Urbanos, 5).
55	1994	SANTOS, Milton. O pensamento. <i>In</i> : ENCONTRO INTERNACIONAL ESPÉCIE, ESPAÇO, ESTADO. O DESAFIO DO ORDENAMENTO TERRITORIAL, 1., 1994a, Palmas. Anais [...]. Palmas: Governo do Estado do Tocantins, 1994, p. 1-5. Disponível em < http://ricardoantasjr.org/wp-content/uploads/2015/07/Desafio-do-Ordenamento-Territorial1.pdf >. Acesso em: 16mar. 2019.
56	1994	SANTOS, Milton. O retorno do território. <i>In</i> : SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia Aparecida de; SILVEIRA, Maria Laura (orgs.). Território: globalização e fragmentação . São Paulo: Hucitec, [1994] 1998. p. 15-20.
57	1994	SANTOS, Milton. Os grandes projetos: sistema de ação e dinâmica espacial. <i>In</i> : CASTRO, Edna Maria Ramos de; MOURA, Edila; MAIA, Maria Lúcia (orgs.). Industrialização e grandes projetos: desorganização e reorganização do espaço . Belém: NAEA/UFPA, 1994b. p. 13-20.
58	1994	SANTOS, Milton. Por uma economia política da cidade: o caso de São Paulo . 2. ed. 1. reimpr. São Paulo: EDUSP, [1994] 2012c. 144 p. (Coleção Milton Santos, 14).
59	1994	SANTOS, Milton. Meio ambiente construído e flexibilidade tropical. <i>In</i> : SANTOS, Milton. Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico-informacional . São Paulo: EDUSP, [1994] 2013c. p. 69-75.
60	1995	SANTOS, Milton. O futuro do Nordeste: da racionalidade à contrafinalidade. <i>In</i> : GAUDÊNCIO, Francisco de Sales; FORMIGA, Marcos (orgs.). Era da esperança: teoria e política no pensamento de Celso Furtado . São Paulo: Paz e Terra, 1995. p. 99-107.
61	1999	SANTOS, Milton. O território e o saber local: algumas categorias de análise. Cadernos IPPUR , Rio de Janeiro, ano XIII, n. 2, p. 15-26, 1999a.
62	2000	SANTOS, Milton. Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal . 6. ed. Rio de Janeiro: Record, [2000] 2001b. 174 p.
63	2001	SANTOS, Milton. Uma ordem espacial: a economia política do território. GeolNova , Lisboa, n. 3, p. 33-48, 2001a.

Fontes: Santos (2001c) e Grimm (2011).

Elaboração: Gabriel Carvalho da Silva Leite, 2019.

Por seu turno, o momento sincrônico – ao qual se dedicará o capítulo 4 da dissertação – lança um olhar atual sobre as contribuições que permeiam e atravessam transversalmente o conjunto da produção intelectual de Milton Santos, buscando investigar as efetivas potencialidades que oferecem às discussões e às problemáticas recentes e contemporâneas do campo do planejamento urbano e regional brasileiro.

Nesse momento, a obra miltoniana é analisada, contemporaneamente, como legado intelectual, como “pensamento vivo” a ser revisitado, atualizado e desdobrado. Isso é feito de três maneiras, a saber: a) um exercício de análise do planejamento urbano e regional brasileiro recente na perspectiva da *economia política do território*; b) um esforço de reflexão crítica sobre algumas das possibilidades e das potencialidades de construção de um projeto de *ordenamento cívico do território* no Brasil; e c) uma investigação sobre os desdobramentos analíticos e interpretativos do pensamento miltoniano no campo científico do *planejamento urbano e regional na Amazônia*.

Na base da perspectiva analítica da economia política do território e da proposta ético-política de um ordenamento territorial cívico, estão os grandes eixos teórico-conceituais que, vista sincronicamente, a obra miltoniana oferece. Trindade Jr. (2014) propõe reconhecê-los nas seguintes teorias:

- a) a teoria do espaço como instância social e como condição de cidadania;
- b) a teoria dos circuitos da economia urbana;
- c) a teoria da globalização do espaço e do meio técnico-científico informacional.

A primeiro delas, a teoria do espaço como instância social e como condição de cidadania, contribuiu decisivamente para retirar essa categoria da relativa marginalidade a que o pensamento social crítico havia, via de regra, lhe relegado¹⁵, e para posicioná-la no centro da análise social, reconhecendo-a como uma das instâncias da sociedade, ao lado daquelas outras, mais consagradas pela tradição

¹⁵ Exceção feita ao pioneirismo da obra do filósofo francês Henri Lefebvre, cuja teoria da produção social do espaço, apresentada mais sistematicamente em 1974, com a publicação do livro “*La production de l’espace*” (LÉFÈBVRE, 1974), antecipa muitos dos debates posteriormente desenvolvidos no âmbito da Geografia e de outras ciências sociais.

marxista, sobretudo de corte estruturalista¹⁶, como as instâncias econômica, jurídico-política e ideológico-cultural.

Pensar o espaço enquanto uma instância da sociedade significa compreendê-lo no interior de um movimento dialético no qual assume, simultaneamente, caráter subordinado e subordinante (SANTOS, [1978] 2012a). Subordinado, porque integra a totalidade social e, como tal, é condicionado pelo conjunto das demais instâncias e por cada uma delas isoladamente; e subordinante, pois não participa passivamente desse processo, desempenhando, pelo contrário, um papel ativo que também condiciona as outras estruturas sociais e a sociedade como totalidade. Portanto, o espaço não dispõe de independência, é certo, mas de uma autonomia relativa e de uma especificidade, conferida pela inércia dinâmica¹⁷ de suas formas espaciais, que fazem dele mais do que somente um reflexo das dinâmicas econômicas, políticas e culturais.

A teoria do espaço como instância social, aqui considerada como matriz teórico-epistemológica mais geral do pensamento de Milton Santos, imbrica-se intimamente com os imperativos e compromissos éticos e políticos assumidos pelo geógrafo desde muito cedo e que percorreram toda sua obra. Evidência disso é que a própria cidadania, tema dos mais recorrentes nas reflexões miltonianas, recebeu um tratamento teórico original e inovador que procurou elucidar a dimensão espacial que lhe fora tão frequentemente subtraída (SANTOS, [1987] 2014b). Daí porque a teoria do espaço como condição de cidadania – denominação utilizada por Trindade Jr. (2014) – é, no âmbito deste trabalho, abordada conjuntamente com aquela outra proposição já referida, que o concebe como uma instância da sociedade.

Conjuntamente, ambas as teorias, desenvolvidas por Milton Santos em diferentes momentos de sua trajetória pessoal e intelectual, oferecem uma série de subsídios teórico-conceituais e metodológicos a modalidades de planejamento que

¹⁶ Faz-se referência às obras de autores como Louis Althusser, Marta Harnecker, Maurice Godelier e, em um primeiro momento, Nicos Poulantzas, para mencionar apenas alguns exemplos.

¹⁷ Inspirada na ideia sartreana de prático-inerte (SARTRE, [1960] 2004), a inércia dinâmica é uma das noções mais fundamentais para a compreensão do pensamento miltoniano, pois constitui o atributo que confere ao espaço a sua especificidade enquanto instância social. Para Santos ([1978] 2012c, [1996] 2014a), as formas espaciais não são simples objetos inertes e desprovidos de atividade, mas formas-conteúdo, pois guardam uma fração dos movimentos sociais resultantes da distribuição da sociedade e de suas instâncias no espaço, operada pelas sucessivas e simultâneas divisões territoriais do trabalho que antecederam o momento atual. A inércia do espaço é, por assim dizer, dinâmica, pois as divisões do trabalho presentes e futuras passam a ser condicionadas e intermediadas pelo tempo pretérito que o espaço se encarregou de incorporar e fazer durar. Desse atributo advém tanto sua especificidade quanto sua autonomia relativa frente às demais instâncias da sociedade.

possuem referenciais espaciais bastante claros e explícitos, como é o caso daquelas voltadas às cidades e às regiões. Categorias, conceitos e noções como as de forma, função, estrutura e processo (SANTOS, [1982] 2012b, [1985] 2014c); formação socioespacial (SANTOS, 1977c); inércia dinâmica e rugosidades (SANTOS, [1978] 2012a); modernizações e divisão territorial do trabalho (SANTOS, [1978] 2012a, [1996] 2014a); paisagem, configuração territorial e espaço (SANTOS, [1988] 2014d); formas-conteúdo (SANTOS, [1996] 2014a); fixos e fluxos (SANTOS, [1988] 2014d); objetos e ações (SANTOS, [1996] 2014a); território usado (SANTOS; SILVEIRA, [2001] 2012); e a proposição de um ordenamento cívico do território (SANTOS, [1987] 2014b) constituem alguns desses aportes analíticos proporcionados pela teoria ao campo em referência.

O segundo eixo de contribuição teórica que o pensamento miltoniano oferece ao campo contemporâneo do planejamento urbano e regional é correspondente ao conjunto de categorias, conceitos, noções, leituras interpretativas e desdobramentos analíticos decorrentes da teoria dos circuitos da economia urbana. Em textos pioneiros publicados durante a década de 1970, Santos (1971a, [1979] 2008a), propôs que as grandes desigualdades de renda e de acesso aos bens e serviços correntes entre os diferentes estratos populacionais dos países “subdesenvolvidos” e a especificidade do espaço nessas formações sociais periféricas e dependentes, concorrem, conjuntamente, para a produção e reprodução de economias urbanas estruturalmente segmentadas em dois circuitos ou subsistemas distintos de atividades de produção, circulação, distribuição e consumo, com profundas repercussões sobre o ordenamento urbano e regional desses mesmos países.

Por um lado, Santos (1971a, [1979] 2008a) propôs reconhecer um subsistema urbano que congrega aquelas atividades e aqueles agentes econômicos que são diretamente tributários das modernizações tecnológicas incidentes sobre o espaço dos países “subdesenvolvidos”, incorporando-as e delas se beneficiando. Trata-se de um subsistema que conta com elevados níveis tecnológicos, organizacionais e de capitalização e que, pela sua capacidade de influir ou mesmo determinar a totalidade do sistema econômico e a macroestruturação do espaço, apresenta-se como um circuito superior da economia.

Por outro lado, a análise do circuito superior não pode pretender subsumir toda a economia, pois, em tensão dialética com ele, está uma miríade de pequenas atividades, tradicionais ou não, que são apenas indiretamente tributárias das

modernizações tecnológicas e que, para Santos (1971a, [1979] 2008a), também conformam um subsistema próprio, de grande importância social para as populações empobrecidas dos países “subdesenvolvidos”, mas dotado de reduzido poder de definição sobre o ordenamento territorial e o sistema econômico mais geral, estando relegado, portanto, a uma posição de dependência e de subordinação que o caracteriza como um circuito inferior da economia.

Dos três eixos identificados, é esse o que mais imediata e diretamente diz respeito ao campo do planejamento urbano e regional; isso porque, tendo sido formulado e proposto entre o final da década de 1960 e meados da década de 1970 – período marcado por intensas e profícuas discussões concernentes ao planejamento do desenvolvimento no emergente “Terceiro Mundo” (ESCOBAR, 1995) –, representou um esforço declarado no sentido de demonstrar a inadequação das teorias urbano-regionais então em voga, muitas delas baseadas nas dinâmicas próprias aos países ditos “desenvolvidos”, bem como das políticas e planificações nelas fundamentadas para a interpretação e a intervenção sobre as formações socioespaciais situadas na periferia do capitalismo.

Finalmente, o terceiro e último eixo de contribuição teórica identificado diz respeito à globalização do espaço e ao meio técnico-científico informacional. Cumpre destacar que o interesse pelo tema da internacionalização, da mundialização e da universalização das relações sociais e das configurações geográficas despontou relativamente cedo na obra miltônica. Ainda na década de 1970, Santos ([1979] 2008a) demonstrou as limitações do circuito superior da economia no que concerne ao planejamento urbano voltado ao desenvolvimento endógeno, em face de suas articulações estabelecidas, notadamente, com um sistema mundial de relações, em detrimento de uma integração de base local.

Santos ([1978] 2012a) anunciou, ainda naquela mesma década, que a revolução científico-tecnológica então em curso permitia falar, enfim, em um espaço total¹⁸ ou global que, paradoxalmente, se afirmava por intermédio de um processo “perverso” – pois que parcial e seletivo em seus efeitos – de universalização; processo esse que, em verdade, é constituído por um conjunto de universalizações (do capital; da tecnologia; dos mercados de bens e de trabalho; da educação; das

¹⁸ “O espaço total é o espaço mundialmente solidário, mesmo que as transformações espaciais se devam à intervenção simultânea de redes de influência operando simultaneamente em uma multiplicidade de escalas e níveis desde a escala mundial até a escala local” (SANTOS, [1978] 2012a, p. 208).

preferências e dos gostos; do crédito e da dívida) que se retroalimentam mutuamente, cada uma atuando como condição de possibilidade das outras.

No decorrer da década de 1980, o aprofundamento das reflexões sobre as condições de internacionalização das diversas instâncias da vida social levaram o geógrafo a falar da conformação de um espaço global do capital¹⁹ e a propor o conceito de meio técnico-científico, expressão geográfica do período homônimo, inaugurado no imediato pós-Segunda Guerra Mundial e consolidado, inclusive no “Terceiro Mundo”, no decorrer das décadas posteriores.

Não obstante essa antecipação das preocupações com o tema, foi, sobretudo, ao longo da década de 1990, que Milton Santos aprofundou suas análises sobre a globalização, não apenas adotando esse termo então em voga nas ciências sociais, na mídia e nos discursos políticos (IANNI, [1995] 2004), mas também inaugurando uma perspectiva teórica original de interpretação do referido fenômeno a partir da sua dimensão propriamente espacial.

Para Santos (1990), a globalização constitui, simultaneamente, um período e uma crise, pois as mesmas variáveis que entram em choque com o preexistente, marcando descontinuidades, são aquelas que a definem enquanto um sistema histórico coerente. Tornada possível por um conjunto articulado de unicidades (da técnica, do tempo e da mais-valia) que produzem uma inédita universalidade empírica (SANTOS, 1990), esse período, que traz consigo uma aceleração sem precedentes da vida social contemporânea (SANTOS, 1993b), expressa-se espacialmente em um meio geográfico que lhe é próprio, caracterizado pelos importantes conteúdos de técnica, ciência e informação que o compõem e que foi denominado pelo autor de meio técnico-científico informacional (SANTOS, 1993c), manifestação espacial de um processo de globalização em relação ao qual figura tanto como produto quanto como condição de realização.

No entanto, aquilo que interessa mais de perto à problemática de pesquisa aqui apresentada diz respeito, sobretudo, às implicações da globalização e do meio técnico-científico informacional para as configurações espaciais das cidades e das regiões e, por conseguinte, para o campo técnico-científico e político do

¹⁹ Ao asseverar que “quando a divisão do trabalho e a cooperação perversa por ela ocasionada se estendem à escala do planeta, o mundo como espaço se torna o espaço global do capital”, Santos ([1982] 2012b, p. 23) já demonstrava uma preocupação em destacar a seletividade do fenômeno em referência. Trata-se de uma chave interpretativa importante para entender sua posterior definição daquilo que chamaria de “espaços da globalização” (SANTOS, 1993c).

planejamento urbano e regional. Essas preocupações não estiveram ausentes do pensamento miltoniano e se expressam, por exemplo, na atenção conferida pelo geógrafo aos novos conteúdos definidores das regiões, às reconfigurações de seus limites e às novas funções por elas desempenhadas em um período no qual, às horizontalidades²⁰ tecidas pelas solidariedades orgânicas de outrora, se sobrepõem verticalidades²¹ que manifestam, geograficamente, as solidariedades organizacionais (SANTOS, 1993c) tornadas possíveis pelos aportes em técnica, ciência e informação de que agora dispõem aquelas porções dos territórios nacionais funcionalizados enquanto espaços da globalização (SANTOS, 1993c).

Outrossim, as novas dinâmicas da urbanização brasileira no período técnico-científico informacional também foram objeto de pesquisa e reflexão sistemáticas na trajetória de Milton Santos, desde meados da década de 1980 e durante toda a década de 1990. Encontra-se, por exemplo, na produção intelectual do autor compreendida nesse intervalo de tempo (SANTOS, 1989, 1990, 1991a, 1991b, 1992c, 1993c), importantes textos sobre as implicações do presente período histórico para os processos de urbanização da sociedade e do território nacionais a partir da irradiação desigual da tecnosfera²² e da psicosfera²³ próprias ao meio técnico-científico informacional no território brasileiro; do fenômeno da “dissolução” metropolitana; do desenvolvimento excepcional da configuração territorial,

²⁰ Noção utilizada por Santos (1993c) para designar um dos tipos de recortes espaciais sugeridos pelas segmentações e partições do território no período técnico-científico informacional. Diz respeito, sobretudo, às configurações espaciais formadas por pontos contíguos no espaço e contínuos no tempo, a exemplo daquelas definidas nas áreas produtivas propriamente ditas, sejam elas regiões agrícolas, cidades ou conjuntos urbano-rurais. Embora frequentemente estejam subordinadas às verticalidades, as quais comandam o aspecto político da produção, também portam um potencial de engendrar contrafinalidades; potencial este nascido da coalescência de interesses comuns dos agentes local e organicamente imbricados face às racionalidades distantes e às demandas sobre as quais são desprovidas de qualquer controle.

²¹ Noção proposta por Santos (1993c) para designar um novo tipo de configuração espacial tornado possível no atual período histórico e caracterizado pela articulação de pontos não-contíguos no espaço e também descontínuos no tempo, assegurando o funcionamento global da sociedade e da economia. São esses recortes verticais, redefinidores do fenômeno regional, que, atualmente, comandam os aspectos políticos da produção – relacionados à circulação, à distribuição e ao consumo – e impõem a cada lugar o intercurso com variáveis distantes, como os mercados globais, as cotações das bolsas de valores, as normas e padrões internacionais etc. (SANTOS; SILVEIRA, [2001] 2012).

²² Uma das componentes do meio técnico-científico informacional, a tecnosfera é o domínio da materialidade técnica, crescentemente artificializada e dotada de intencionalidades precisas (SANTOS, 1993b).

²³ Componente imaterial do meio técnico-científico informacional, a psicosfera é o domínio das “crenças, desejos, vontades e hábitos que inspiram comportamentos filosóficos e práticos, as relações interpessoais e a comunhão com o Universo” (SANTOS, 1993b, p. 4), encontrando uma difusão mais acelerada no território, embora não isenta de resistências locais e regionais (SANTOS; SILVEIRA, [2001] 2012).

notadamente do sistema de transportes e de comunicações; do aumento da produção material e imaterial, bem como da difusão do crédito e de renovadas modalidades de consumo produtivo e consumptivo; da preeminência adquirida pela circulação no interior do processo produtivo *lato sensu*; do aprofundamento das especializações territoriais e das complementaridades regionais; e da difusão do capital no campo modernizado e das novas relações urbano-rurais.

Conjuntamente, os três eixos teórico-conceituais, cujos contornos gerais estão delineados nos parágrafos anteriores, fundamentam uma perspectiva analítica própria – a economia política do território (SANTOS, 2001a) – e uma proposição ético-política original – o ordenamento territorial cívico (SANTOS, [1987] 2014b) –, que em muito contribuem para pensar o planejamento urbano e regional brasileiro contemporâneo, conforme procura demonstrar o momento sincrônico da abordagem proposta, desenvolvido no capítulo 4 da dissertação.

Feitas essas necessárias considerações, passa-se ao capítulo seguinte, no qual é apresentado com mais detalhes o momento diacrônico (ou histórico-genético) de análise do planejamento urbano e regional na trajetória profissional e na obra intelectual de Milton Santos.

3 O PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL NA TRAJETÓRIA PROFISSIONAL E INTELCTUAL DE MILTON SANTOS: UMA ABORDAGEM DIACRÔNICA E CONTEXTUAL

[...] creio que a única continuidade que me caracteriza é a busca.

Milton Santos, *Milton Santos: testamento intelectual*, 2004.

O presente capítulo é dedicado ao momento diacrônico da sistematização proposta, vale dizer, à periodização e à contextualização das expressões das preocupações com o planejamento urbano e regional na trajetória profissional e intelectual de Milton Santos, buscando destacar, com isso, os aspectos histórico-genéticos de seu engajamento nesse campo de atuação política e de investigação científica.

Grosso modo, três períodos foram delimitados, a saber: a) um primeiro momento, entre 1956 e 1964, quando se deram as aproximações iniciais de Milton Santos ao planejamento urbano e regional, pela via da Geografia Aplicada e da sua participação na política estadual da Bahia; b) um segundo período, entre 1965 e 1977, quando o geógrafo, a partir das experiências de ensino e pesquisa em diversas instituições na Europa, na África e na América Latina e Anglo-Saxônica, dedicou-se à análise das teorias e experiências de planejamento do desenvolvimento urbano e regional nos países do “Terceiro Mundo”; e c) um terceiro período, entre 1978 e 2001, no qual o intelectual discutiu os novos desafios colocados ao planejamento de cidades e regiões no período da globalização e a importância de um ordenamento cívico do território como projeto nacional de cidadania.

Para cada período identificado, faz-se necessária uma contextualização do estado do planejamento urbano e regional naquele momento, tanto em seus aspectos políticos quanto técnico-científicos, a fim de compreender em quais debates intelectuais Milton Santos esteve inserido ou a quais experiências de planificação as suas produções textuais se referem. Nesse sentido, conforme poderá ser constatado ao longo dos subcapítulos, a abordagem contextual utilizada (BERDOULAY, [1981] 2003, 2017) segue a própria trajetória biográfica e profissional

do geógrafo, de tal maneira que, se para o primeiro e o terceiro períodos, a ênfase é conferida ao planejamento urbano e regional no Brasil, para o segundo momento da periodização recorre-se a uma contextualização mais ampla sobre o planejamento do desenvolvimento no “Terceiro Mundo”. Espera-se, com isso, poder evidenciar um pensamento que acompanhou, sempre de maneira bastante original, as principais discussões e metamorfoses pelas quais tem passado o campo técnico-científico e político em referência, desde os anos de 1950 até o início do presente século.

3.1 A Geografia Aplicada e a política no Estado da Bahia: primeiras aproximações ao planejamento urbano e regional no período de sua consolidação no Brasil (1956-1964)

Em proposta de periodização da abordagem sobre o planejamento na obra de Milton Santos, Grimm (2017) reconhece um primeiro momento situado, temporalmente, entre meados dos anos 1950 e 1960. Não se trata, é certo, de uma casualidade cronológica, pois as décadas que imediatamente se seguiram à Segunda Guerra Mundial (1939-1945) se caracterizaram, dentre outras coisas, pela grande efervescência política e intelectual no campo do planejamento urbano e regional, no Brasil e no mundo.

Se até o início do século XX, a planificação, enquanto instrumento de política estatal, encontrava-se mais ou menos restrita ao socialismo soviético, sendo vista, nos países capitalistas, como prática desnecessária e nociva aos mecanismos de mercado (MINDLIN, 2010), o mesmo não se pode dizer do período que se seguiu à Segunda Grande Guerra. Em verdade, já na década de 1930, sob os efeitos da crise de 1929 – cujas manifestações em cada país se expressaram diferentemente segundo a região considerada, evidenciando a existência de desigualdades de ordem territorial no interior mesmo do “mundo desenvolvido” –, algumas importantes economias capitalistas, dentre as quais a estadunidense e a inglesa, passaram a adotar sistemáticas próprias de planejamento econômico, regional e urbano.

No entanto, foi somente no pós-Segunda Guerra Mundial que essas práticas se generalizaram entre países “desenvolvidos” e “subdesenvolvidos”. Naquele contexto, o crescente descrédito do liberalismo clássico que, mais do que não ter tido êxito na superação da crise do entreguerras, pareceu ter sido um de seus

fatores determinantes, associado ao “espectro ameaçador” representado pelo socialismo soviético, forçou o capitalismo mundial a reformas de tamanha profundidade que o deixaram irreconhecível se comparado à sua versão liberal que vigorava no início do século, anterior à sucessão de colapsos da “era da catástrofe” (HOBSBAWM, 1995).

Em primeiro lugar, como mencionado, o capitalismo do pós-guerra passou a incorporar, de maneira mais sistemática e duradoura, o planejamento como instrumento de política econômica. O antigo consenso liberal – verdadeiramente hegemônico no mundo ocidental dos anos 1920 – segundo o qual a planificação era desnecessária e nociva ao mercado competitivo ruiu sob o influxo de críticas advindas de diversos matizes políticos.

O desemprego em massa e de efeitos duradouros enfrentado pelos países capitalistas na crise do entreguerras, associado à inexistência ou incipiência dos sistemas previdenciários nacionais, contribuíram conjuntamente para a reformulação das prioridades da política econômica. Ficava cada vez mais evidente, diante desses graves problemas sociais, que esta não deveria ter como objetivo último a simples alocação eficiente de recursos numa situação de ótimo paretiano²⁴, em um mercado idealmente competitivo. Nesse sentido, Mindlin (2010) aponta alguns dos principais argumentos que, no período do pós-guerra, comprometeram a credibilidade das ideias liberais do mercado autorregulado e legitimaram a reformulação das economias capitalistas ocidentais:

- a) as crises cíclicas de desemprego do sistema capitalista, percebidas desde os anos 1920 pelo economista Nikolai Kondratiev, mostram que mesmo o equilíbrio estático não é o de um ótimo paretiano, pois ainda há recursos inaproveitados (neste caso, a força de trabalho humana e a capacidade ociosa das empresas);
- b) é possível haver um equilíbrio estático da renda entre oferta e demanda a um nível inferior ao de pleno emprego, contrariamente à eficiente alocação de recursos prevista anteriormente;
- c) os postulados neoclássicos encobrem que o ótimo paretiano pode ser alcançado mesmo com uma distribuição desigual de renda. Assim, se o

²⁴ O ótimo paretiano ou ótimo de Pareto descreve uma situação econômica caracterizada pela eficiência nas trocas, na produção e na relação entre os preços dos bens. Em suma, trata-se de uma situação de alocação ótima de recursos (MINDLIN, 2010).

objetivo de uma política econômica for mudar essa distribuição, tornando-a mais igualitária, o *laissez-faire* deixa de ser válido por si só;

- d) questionamento da hipótese de concorrência perfeita, tão cara aos postulados do liberalismo clássico. A presença cada vez mais evidente, no pós-Segunda Guerra, de economias e deseconomias externas na produção e no consumo, de desemprego, de imobilidade de fatores e de economias de escala na produção, incorrendo na formação de monopólios, colocava em xeque a ideia de livre concorrência em uma hipotética sociedade de consumidores e produtores atomizados. Nessas condições, os preços deixam de ser guias ótimos para a alocação de recursos, devido à presença de imperfeições no mercado que fazem com que o custo social difira do custo privado de produção. Assim, se não houver interferência governamental, a distribuição dos recursos acaba por se orientar pelos preços de mercado, e não pelos custos sociais.

Esse conjunto de questionamentos às teorias clássicas e neoclássicas do liberalismo econômico ganhou sua forma mais acabada na obra do economista britânico John Maynard Keynes, cujos argumentos em favor dos benefícios econômicos e políticos advindos do pleno emprego e da intervenção governamental na economia dominaram as políticas econômicas dos países capitalistas nas três décadas que se seguiram à Segunda Guerra Mundial.

Foi nesse contexto de ampla reestruturação do capitalismo mundial que o planejamento pôde, enfim, assumir lugar de destaque nas políticas econômicas ocidentais. Conforme aponta Mindlin (2010), a instabilidade do sistema econômico, com crises cíclicas e desemprego periódico, a relevância assumida pela discussão do desenvolvimento econômico e da luta contra a miséria, assim como a mobilização das economias para a guerra, contribuíram para a consolidação da planificação como importante instrumento de previsão e atuação sobre a realidade.

Um novo consenso foi produzido no pós-guerra e, como corolário, as economias capitalistas assumiram feições “mistas”, com maior ou menor orientação e planejamento governamentais em assuntos econômicos, e mesmo com a presença ativa de empresas estatais na economia:

em suma, por diversos motivos, os políticos, autoridades e mesmo muitos dos homens de negócios do Ocidente do pós-guerra se achavam convencidos de que um retorno ao *laissez-faire* e ao livre mercado original

estava fora de questão. Alguns objetivos políticos – pleno emprego, contenção do comunismo, modernização de economias atrasadas, ou em declínio, ou em ruínas – tinham absoluta prioridade e justificavam a presença mais forte do governo. Mesmo regimes dedicados ao liberalismo econômico e político podiam agora, e precisavam, dirigir suas economias de uma maneira que antes seria rejeitada como “socialista”. [...] O futuro estava na “economia mista” (HOBBSAWM, 1995, p. 267-268).

O capitalismo reestruturado, assentado em Estados de bem-estar social adeptos do receituário keynesiano, teve êxito na superação da “era da catástrofe”. De fato, mais do que isso, representou uma significativa inflexão na história desse sistema econômico, levando-o a adentrar no que Hobsbawm (1995) considerou ser a sua “era de ouro”. Nesse período de aproximadamente três décadas durante as quais as economias capitalistas desenvolvidas alcançaram níveis inéditos de prosperidade, profundas transformações de ordem econômica, técnica, política e social tiveram lugar.

Paralelamente ao avanço das técnicas de planejamento econômico em nível nacional, operou-se uma gradativa “fusão” da planificação das cidades com aquela voltada às regiões, consagrando o planejamento urbano e regional como um campo unitário. De acordo com Monte-Mór (2006), desde a crise de 1929, a dita questão urbana passou, crescentemente, a ser redefinida em função de uma problemática regional, no contexto da qual as cidades apareciam como centros ou nós que, em conjunto, constituíam redes organizadas, ensejando preocupações cada vez mais recorrentes com questões relativas às hierarquias e às redes urbanas.

Das experiências pioneiras realizadas, ainda na primeira metade do século, pela *Tennessee Valley Authority* (TVA), no Vale do Rio Tennessee, em 1933, e dos trabalhos da *Barlow Comission* (1937-1940), no Reino Unido, no sentido de articular o planejamento nacional, regional e urbano como forma de equacionamento da excessiva concentração industrial em Londres e nos seus arredores (HALL, 2002), passou-se a um cenário, no pós-guerra, em que:

a questão urbano-regional havia definitivamente ganhado dimensão estratégica para o crescimento econômico nacional e o planejamento, tomado de empréstimo da experiência socialista e adaptado ao receituário keynesiano e à democracia burguesa do capitalismo industrial de Estado, tornou-se instrumento central para a propulsão de novo ciclo de desenvolvimento prometido ao final da Segunda Grande Guerra. A “máquina de planejamento do pós-guerra” [...] montada na Inglaterra e nos Estados Unidos se espalhou, com base nos organismos internacionais, por todo o mundo ocidental, com impacto particularmente intenso na América Latina e no Brasil (MONTE-MÓR, 2006, p. 71).

A difusão da “máquina de planejamento do pós-guerra” se expressou na criação de inúmeras políticas de desenvolvimento regional e urbano e de órgãos e entidades destinadas a coordená-las e/ou executá-las. Embora guardando muitas diferenças e particularidades que dependem da trajetória histórica própria a cada país, pode-se dizer que as experiências de planejamento urbano e regional desse período compartilharam um certo modelo regulatório (SOUZA, 2002), caracterizado pela forte participação do Estado na atividade econômica, na orientação dos investimentos e no disciplinamento da expansão e do uso do solo urbano, bem como partilharam de uma noção de desenvolvimento usualmente associada ao crescimento econômico e à modernização tecnológica (SOUZA, 1996).

Não obstante, a tendência geral definida no pós-Segunda Guerra Mundial assumiu feições bastante particulares e contraditórias no Brasil. Segundo Ianni (1986), no âmbito do período tratado no presente subcapítulo (1956-1964), houve um verdadeiro movimento pendular da política econômica brasileira, que alternou entre o predomínio de estratégias de “desenvolvimento associado” (entre 1946 e 1950, sob o governo Eurico Gaspar Dutra, e entre 1955 e 1960, sob o governo Juscelino Kubitschek) e de “desenvolvimento nacionalista” (entre 1951 e 1954, sob o segundo governo Vargas, e entre 1961 e 1964, sob os governos Jânio Quadros e João Goulart).

A despeito disso, durante todo o decorrer do período, o arcabouço institucional do planejamento regional no Brasil conheceu um crescimento contínuo, mesmo em governos mais orientados pela estratégia do “capitalismo associado” ou “dependente”, atingindo o que pode ser considerado o seu auge na década de 1950 (SILVA, S., 2017), com a criação de instituições como o BCA, em 1950; o BNB, em 1952; a SPVEA, em 1953; a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Fronteira Sudoeste do País (SPVESUD), em 1956; e a SUDENE, em 1959.

Dentre os fatores explicativos desse crescimento continuado do planejamento regional brasileiro no período aqui tratado, a despeito das alternâncias entre as orientações das políticas econômicas governamentais, devem ser destacados tanto aqueles de ordem interna quanto externa. Na primeira categoria, está o fato de que a industrialização do País, uma das maiores revoluções de seu sistema econômico no século XX, implicou em uma série de reajustes e reacomodações estruturais, tanto na economia quanto no poder político, levando o Estado a desempenhar papéis novos e decisivos na condução da economia brasileira, gradativamente

adotando técnicas de planejamento como instrumento de política econômica governamental (IANNI, 1986).

Não à toa, foi durante o governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), durante o qual predominou a orientação para o “desenvolvimento associado ou dependente”, que o Brasil empreendeu a política de planificação econômica mais ambiciosa de sua história – o Plano de Metas –, resultado da experiência acumulada pelas tentativas anteriores e da incorporação da ideia e da prática do planejamento pela opinião pública, pelos governantes, empresários, intelectuais e técnicos. Dessa maneira, as ideias de planejamento e de desenvolvimento econômico passavam a estar estreitamente vinculadas, tornada aquela primeira livre das valorações negativas que lhe eram até então atribuídas (como a vinculação ao socialismo) e a imbuindo de uma “aura” de neutralidade e tecnicidade (IANNI, 1986; SOUZA, 2002, 2006).

Enquanto fator de ordem externa, o papel de instituições internacionais na difusão das ideias e das práticas de planejamento deve ser destacado, pois, conforme lembra Monte-Mór (2006), o Brasil não escapou à tendência mundial propagada, sobretudo, no caso dos países latino-americanos, pela CEPAL, criada em 1948 como uma das comissões regionais da ONU. Conforme aponta Ianni (1986), a efervescência dos debates cepalinos sobre o “*desarrollo hacia adentro*”, a substituição de importações, a modernização político-administrativa e o planejamento econômico (setorial, regional e global) foi muito bem recebida por grupos políticos e econômicos – e, acrescentaríamos, intelectuais – no Brasil e em outros países da América Latina.

Por outro lado, embora sem a criação de uma instituição responsável pela política urbana em nível nacional, o planejamento especificamente voltado para as cidades não foi menos expressivo; pelo contrário, para Villaça (1999), esse foi o momento de declínio, no País, dos planos de melhoramento e embelezamento, que marcaram a segunda metade do século XIX e o início do XX, e de difusão do urbanismo modernista, do discurso da “cidade eficiente” – e não mais da “cidade bela” – e do plano diretor como instrumento técnico de planejamento urbano. Ressalte-se – pois essa informação será retomada posteriormente – que a cidade de Salvador teve o primeiro de seus planos diretores no ano de 1948, elaborado pelo Escritório do Plano de Urbanismo da Cidade de Salvador (EPUCS) e aprovado pelo Decreto-lei nº 701, de 24 de março de 1948 (VILLAÇA, 1999).

Ademais, a construção da nova capital brasileira, Brasília, inaugurada em 1960, também foi um grande marco da modalidade de planificação urbana que Villaça (1999) denominou de “planejamento de cidades novas”. Não obstante, Monte-Mór (2006, p. 72) considera que, naquele momento, “a problemática urbana não teve a mesma relevância e referencial teórico” que a questão regional, pois enquanto o planejamento regional acumulava grande experiência e testemunhava profícuos debates, o planejamento especificamente urbano, com poucas exceções, restava reduzido a um “urbanismo de luxo”, relacionado a grandes projetos públicos, como a construção de novas cidades capitais ou, ainda, de grandes projetos industriais.

Outrossim, não apenas no âmbito político, mas também no intelectual, o planejamento regional ganhou fôlego no pós-guerra. Segundo Benko (1999) e Diniz (2009), a ciência regional, liderada por Walter Isard, e a corrente do desenvolvimento polarizado e desequilibrado, centrada na figura de François Perroux, ao qual vieram se acrescentar outros nomes, como Gunnar Myrdal, Albert Hirschman e Nicholas Kaldor, dominaram os debates sobre desenvolvimento de regiões nesse período. A segunda dessas escolas teóricas exerceu grande influência no pensamento nacional-desenvolvimentista brasileiro (MANTEGA, 1984), tendo a famosa teoria perrouxiana dos polos de desenvolvimento²⁵ sido difundida no País desde o final dos anos de 1950, pela atuação do economista Jacques Boudeville e do geógrafo Michel Rochefort (ANDRADE, 1970; SERRA, 2003).

De acordo com Monte-Mór (2006), no Brasil, embora menos refinados que o debate sobre a questão regional, os estudos e pesquisas sobre planejamento urbano em grupos como o Centro de Pesquisas e Estudos Urbanísticos (CPEU), da FAU/USP, e o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), bem como as inovações no âmbito da Secretaria de Governo do Estado do Rio Grande do Sul, em Porto Alegre, contribuíram para alargar os horizontes desse campo técnico-científico e político, inserindo a problemática da cidade em um contexto regional e a aproximando, portanto, dos debates da planificação espacial, processo muito

²⁵ A diferença entre as expressões “polos de crescimento” (*“pôles de croissance”*) e “polos de desenvolvimento” (*“pôles de développement”*) não é um ponto pacífico na literatura de inspiração perrouxiana (SERRA, 2003). No âmbito da presente dissertação, a utilização de uma ou outra dependerá da denominação empregada nos textos de Milton Santos. Os aspectos centrais da proposição do economista francês serão mais bem elucidados no subcapítulo 3.2.

importante para as discussões sobre as metrópoles brasileiras nas décadas vindouras.

Toda essa efervescente ambiência política e intelectual não deixaria de ter impactos na ciência geográfica brasileira, até então muito influenciada pela escola vidaliana francesa e mais ou menos distante das problemáticas do planejamento. Nesse sentido, o ano de 1956, no qual ocorreu o XVIII Congresso Internacional de Geografia, promovido pela União Geográfica Internacional (UGI), no Rio de Janeiro, foi um importante marco da introdução desse tema na produção geográfica do País (BOMFIM, 2015) e, para os propósitos da presente pesquisa, será tomado como ponto de inflexão a partir do qual se deram as primeiras aproximações de Milton Santos às discussões sobre o planejamento urbano e regional.

De acordo com Grimm (2011), naquele evento que reuniu grande número de geógrafos brasileiros e estrangeiros, incluindo destacados nomes da Geografia francesa, o intelectual baiano conheceu pessoalmente o geógrafo Jean Tricart, então diretor do Centro de Geografia Aplicada da *Université de Strasbourg* e seu futuro orientador de doutorado.

Segundo Andrade (2008), a corrente de pensamento geográfico que ficou conhecida como Geografia Aplicada experimentou grande difusão a partir de universidades americanas, belgas, inglesas e francesas no período do pós-Segunda Guerra Mundial, sobretudo durante as décadas de 1950 e 1960, como uma resposta às demandas por maior aplicabilidade do conhecimento científico, em geral, e geográfico, em particular.

Ainda de acordo com Andrade (2008), a corrente em referência representou, em certa medida, uma crítica ao relativo isolamento do trabalho dos geógrafos, mais preocupados com a autonomia e com o estatuto científico da Geografia, institucionalizada desde finais do século XIX, e um chamamento à cooperação em equipes interdisciplinares voltadas à resolução de problemas de ordem prática concernentes ao planejamento, tornado palavra de ordem naquele momento de reestruturação espacial e de crise do liberalismo econômico que sucedeu à Segunda Grande Guerra.

Nesse sentido, Abreu (2014) afirma que o XVIII Congresso Internacional de Geografia representou um importante marco nos estudos geográficos sobre as cidades no Brasil, tendo contribuído decisivamente para a ênfase adquirida, a partir

de então, pela temática da centralidade urbana e pelas questões de planejamento territorial:

a difusão das atividades de planejamento territorial na Europa no período do pós-guerra, e sua expansão no Brasil no final da década de 1950, constituíram-se em força centrípeta de grande intensidade, completando o processo de atração dos geógrafos para a chamada área urbano-regional. [...] A perspectiva de que, a partir da cidade, poder-se-ia intervir no quadro regional, alterando-o, acabou por dar à Geografia um sentido de aplicabilidade que nunca tivera antes. Planejamento, Geografia ativa, Geografia aplicada, Geografia voluntária... Eis, agora, as novas dimensões da Geografia, que abriram novos horizontes aos geógrafos (ABREU, 2014, p. 90-91).

Destarte, o XVIII Congresso Internacional de Geografia foi, para o intelectual baiano, bem como para a Geografia Urbana brasileira como um todo, um divisor de águas a partir do qual as questões concernentes à planificação de cidades e regiões ganharam contornos mais definidos. Passemos, então, nos parágrafos seguintes, a abordar, sem pretender esgotá-las, algumas das expressões das aproximações de Milton Santos ao planejamento urbano e regional entre os anos de 1956 e 1964.

No segundo semestre de 1956, já como professor de Geografia Humana na Universidade Católica de Salvador, o geógrafo publicou o artigo “O papel metropolitano da cidade do Salvador” (SANTOS, 1956), no qual adotou uma definição do conceito de metrópole com base em critérios funcionais²⁶ e discutiu uma tipologia dos “organismos metropolitanos”, afirmando que Salvador poderia ser classificada no grupo daquelas “cidades de especulação comercial, [...] comportando apenas dois setores de atividade: o primário, (ou melhor, o controle do setor primário regional) e o terciário” (SANTOS, 1956, p. 185).

A fragilidade do setor secundário da capital baiana, resumida a uma metrópole de intermediação comercial, era, para Santos (1956), o principal motivo de muitos de seus problemas, dentre os quais se destacavam a excessiva centralização de recursos sociais e técnicos, comparativamente ao espaço que presidia (“macrocefalia” urbana) e a incapacidade de transmitir o progresso tecnológico à sua área de influência. Assim, embora possuísse mecanismos de

²⁶ Baseado em Maximilien Sorre, Santos (1956) considerou que uma metrópole seria caracterizada pelos seguintes atributos: a) posse de múltiplas funções e elevado grau de coalescência (interdependência) entre elas; b) possibilidade de subsistência de sua condição urbana, ainda que uma ou outra destas funções decline; c) posicionamento no ápice da hierarquia urbana, defrontando, sem dependência, outras metrópoles; d) exercício de “fagedenismo” sobre as áreas que a circundam, convertendo-as em espaços urbanizados; e e) moldagem das atividades do campo que lhe é subordinado, de acordo com as suas necessidades, fornecendo-lhe instrumentos e organizando o seu espaço.

atração, não detinha capacidade de expansão, isto é, de irradiação da modernização e de organização do espaço regional; espaço este que, particularmente a partir da integração rodoviária do Estado da Bahia a outras porções do território nacional, começava a escapar de sua área de influência em benefício de outras metrópoles.

O diagnóstico fornecido por Santos (1956) a respeito das “fraquezas” da metrópole soteropolitana foi resumido em quatro pontos principais que serviam, também, como uma espécie de prognóstico, quais sejam: a) a pobreza de indústrias; b) a não “tonificação” do mundo rural pela cidade; c) a incipiência do turismo; e d) a diminuição da sua área de influência. Para a superação desse conjunto de fatores limitantes ao desenvolvimento, impunha-se, portanto, um esforço de planificação que privilegiasse: a) o desenvolvimento do setor secundário, sobretudo das indústrias ligadas à modernização agrícola e daquelas capazes de estabelecer nexos com outras indústrias; b) o fortalecimento do mundo rural pelo fornecimento dos instrumentos necessários à sua modernização; c) o fomento às potencialidades turísticas subaproveitadas da cidade de Salvador; e d) a modernização dos transportes que, para o autor, é frequentemente um resultado de um parque industrial bem desenvolvido. Somente assim, portanto, Santos (1956) acreditava que Salvador poderia deixar de ser a “metrópole displicente” que fora até então e se colocar à altura de seu papel metropolitano.

Já no ano seguinte, em 1957, como fruto dos contatos estabelecidos com Jean Tricart, Milton Santos organizou uma nova viagem daquele geógrafo francês ao Brasil para a realização de uma série de estudos aplicados na Bahia, com o objetivo de fornecer subsídios ao planejamento, a serviço de alguns órgãos estaduais, como o Departamento de Obras Contra as Secas (Distrito da Bahia), o Departamento de Geografia, Açudagem e Engenharia Rural da Secretaria da Agricultura, e o Instituto de Economia e Finanças (GRIMM, 2011). Dessas pesquisas resultou, em 1958, a publicação do livro “Estudos de geografia da Bahia: geografia e planejamento” (SANTOS *et al.*, 1958), organizado pelos dois geógrafos com a participação de Tereza Cardoso da Silva e Anna Dias de Carvalho.

Dentre os textos que compõem o mencionado livro, destaca-se “O problema da divisão regional da Bahia”, de Jean Tricart e Milton Santos, e “Zona de influência comercial no Estado da Bahia”, deste último autor. Aqui, a influência da Geografia Aplicada se fez sentir com particular intensidade, pois se no primeiro texto os autores propuseram uma divisão regional do Estado da Bahia para fins de

planejamento, a pedido do Serviço de Municipalidades da Secretaria do Interior (SILVA; SILVA, 2004), no segundo o geógrafo brasileiro investigou o alcance das atividades comerciais de nove regiões urbanas baianas, concluindo que algumas porções do território estadual estavam sob influência de cidades de outros estados, em função, sobretudo, da incipiência da industrialização na Bahia e do arcaísmo da sua rede de transportes, assunto sobre o qual o autor já se debruçara anteriormente.

Os diálogos estabelecidos com Tricart também resultaram na realização de um convênio entre o Centro de Estudos Geográficos e o Centro de Geografia Aplicada da *Université de Strasbourg*, no âmbito da qual Milton Santos realizou seu doutorado em Geografia Humana, sob orientação do geógrafo francês. Sua tese de doutoramento, intitulada “*Le centre de la ville de Salvador: étude de géographie urbaine*”²⁷, foi defendida em 1958 e é considerada por Abreu (2014) como um dos grandes estudos urbanos produzidos no âmbito da “Geografia Tradicional” no Brasil²⁸.

Na tese em referência, publicada como livro no ano seguinte, Santos ([1959] 2008b, p. 191) aprofundou análises anteriores e procurou inserir Salvador em um “grande esquema de classificação do fenômeno urbano”, ao passo em que também buscou reconhecer a sua particularidade. No tocante à classificação geral, o autor concebeu a capital baiana como um exemplo por excelência de metrópole comercial que servia de traço de união entre um “mundo colonial”, isto é, a hinterlândia a que presidia, e um “mundo industrial”, representado pelos países que compravam as matérias-primas exportadas pelo seu porto. Daí ter sido esse núcleo urbano um “exutório de uma agricultura comercial cujo destino é estreitamente ligado aos interesses das potências industriais” (SANTOS, [1959] 2008b, p. 191).

Por seu turno, a particularidade adviria do fato de que, sendo uma metrópole colonial, estava, no entanto, situada em um País politicamente independente, não podendo contar, à maneira das metrópoles de países politicamente dependentes, com a presença de capitais metropolitanos externos que lhe dinamizassem a vida

²⁷ Utiliza-se, aqui, a versão em português, publicada pela primeira vez em 1959, sob o título de “O centro da cidade do Salvador: estudo de geografia urbana” (SANTOS, [1959] 2008b).

²⁸ Abreu (2014) considera que a “Geografia Tradicional” no Brasil, lentamente gestada por alguns precursores desde o início do século XX, teve seu marco de institucionalização no ano de 1934, com a chegada dos mestres franceses para ocupação das cátedras abertas na nascente Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da USP, fundada naquele mesmo ano, e no curso de Geografia e História da Universidade do Distrito Federal, em 1935. A forte influência da chamada escola francesa de Geografia, notadamente do “círculo de afinidades” constituído em torno do legado de Paul Vidal de La Blache (BERDOULAY, 2017), foi a característica dominante da “Geografia Tradicional” no Brasil.

econômica. Resultava daí a particularidade de Salvador enquanto um “fato de economia especulativa pura” (SANTOS, [1959] 2008b, p. 192), dada a primazia do comércio sobre os demais setores.

Paralelamente, Santos ([1959] 2008b) descreveu a região de influência da metrópole soteropolitana como compreendendo, por um lado, uma agricultura comercial intensiva que, reunindo recursos e os enviando para fora do País, contribuía para a fuga de capitais da região e da cidade; e, por outro lado, uma agricultura de subsistência extensiva, empobrecida e arcaica, incapaz de fomentar a criação de núcleos urbanos menores ou de absorver a população crescente que, dessa maneira, se dirigia à capital baiana.

Santos ([1959] 2008b) entendia que, como resultado dessa conjugação de fuga de capitais e de migração de populações empobrecidas, a função comercial de Salvador era reforçada, ao passo que a ela não se adicionava uma função industrial importante. Assim sendo, o dinamismo urbano acabava por ser resultado, quase que exclusivamente, do comércio e das atividades administrativas, perpetuando e agravando uma concentração excessiva de recursos na metrópole (“macrocefalia”), que, no entanto, era incapaz de dinamizar o seu entorno regional. Criava-se, desse modo, um círculo vicioso de empobrecimento da metrópole e da região:

sua incapacidade de revolucionar a agricultura do Estado tem como resultado a perpetuação da pobreza geral; tal pobreza se reflete naturalmente sobre a metrópole, não somente pelo aumento de população, mas igualmente como uma restrição às suas possibilidades de expansão econômica: somente as atividades capitalistas especulativas ganham terreno, direta ou indiretamente, às custas da agricultura comercial, por cuja melhoria não se preocupam, preocupando-se ainda menos com a agricultura de subsistência. Ambas assim se enfraquecem e, por essa razão, o círculo vicioso se fortalece. A cidade continua a ver aumentar incessantemente a sua população (SANTOS, [1959] 2008b, p. 193).

Ademais, para Santos ([1959] 2008b), o centro da cidade de Salvador refletia todas as ambiguidades e contradições dessa condição de metrópole cujos destinos estavam ligados, por um lado, ao estado da agricultura na sua região de influência, e, por outro lado, à conjuntura mundial de que ela, em última instância, dependia. Assim, no decorrer de sua tese, o autor apresentou um detalhado estudo da repartição social e profissional da população, de sua distribuição no sítio urbano, da estrutura e da economia segmentadas da cidade e, sobretudo, de sua área central, como expressões das supramencionadas características da economia regional:

é uma cidade onde a especulação comercial marca de vários modos todas as formas de vida. Diríamos que ela constitui um exemplo típico de metrópole comercial, nascida exclusivamente do fenômeno especulativo. É como um centro de atividades essencialmente especulativa que ela se organiza e age – ou deixa de agir – sobre sua região. O centro, como a cidade, reflete todos esses problemas. Ambos lhe devem sua originalidade (SANTOS, [1959] 2008b, p. 198).

Ainda em 1958, essas preocupações com o desenvolvimento urbano da capital baiana expressaram-se no artigo intitulado “Localização industrial em Salvador” (SANTOS, 1958a), elaborado a pedido do Instituto de Economia e Finanças da Bahia. No texto, Santos (1958a) tratou da necessidade de uma alocação consequente, no sítio urbano, das novas indústrias que aí se instalariam nos próximos anos²⁹. Trata-se de um detalhado estudo dividido em duas partes, a primeira dedicada ao diagnóstico da localização industrial, tal como ela se configurava naquele momento, e a segunda voltada ao apontamento de problemas e soluções de ordem prática.

Na primeira parte, Santos (1958a) ressaltou a inocuidade do “zoneamento legal”, previsto em Decreto-lei municipal de 1948³⁰, que destinava um setor da cidade – as áreas dos subdistritos de Mares, Penha e São Caetano – para alocação da atividade industrial, depois de realizada a colmatagem do “braço” de mar que o cortava. Em lugar disso, a ocupação da área vinha se fazendo por assentamentos autoconstruídos, precários e irregulares, seja nas áreas de terra firme, seja, ainda, naquelas conquistadas ao mar pelo aterramento do mangue. Daí afirmar o autor que:

vê-se, por aí, a complexidade do assunto e o perigo de se encarar a questão da localização industrial dentro de uma grande cidade, como se cada uma de suas áreas pudesse funcionar como um departamento estanque. Esse (sic) planejamento carece de levar em conta as tendências “naturais” da expansão urbana e as possibilidades efetivas de as orientar, de acôrdo (sic) com as necessidades urbanas, a que se devem curvar intenções da administração (SANTOS, 1958a, p. 4).

Ao “zoneamento legal”, portanto, superpõe-se o que Santos (1958a) chamou de “zoneamento de fato”, que se expressava, também, na localização das indústrias, à revelia da Prefeitura, em três áreas principais da cidade, a saber: a área do centro cívico, comercial e de negócios, que contava com pequenos estabelecimentos de

²⁹ Note-se que a localização industrial foi um tema bastante caro à economia espacial alemã, remetendo aos estudos pioneiros de Wilhem Roscher, Albert Schäffle, Wilhem Launhardt e Alfred Weber (BENKO, 1999).

³⁰ Trata-se do primeiro plano diretor da cidade de Salvador, elaborado pelo EPUCS, já mencionado anteriormente.

reduzido número de empregados e ligados diretamente ao comércio local e às necessidades diárias e imediatas da população; a área itapajipana, estrategicamente situada perto das saídas rodoviária e ferroviária da cidade e contando com indústrias de atuação regional; e a área suburbana do norte da cidade, com suas grandes indústrias de instalação mais recente, ocupando vastas áreas e cujas atividades eram independentes do mercado local, haja vista sua atuação eminentemente extra-regional.

Na segunda parte do artigo, Santos (1958a) propôs uma solução em duas etapas para o problema da localização industrial em Salvador. Na primeira, dada a clara preferência das indústrias de mais de 25 operários pela rodovia como meio de escoamento da matéria-prima e dos produtos fabricados, sugeriu a constituição de um setor industrial rodoviário, próximo às margens da Rodovia Bahia-Feira e que aproveitasse, também, a estrada antiga. Nesse setor, seria possível a interseção com outros usos, como o residencial e o agrícola. Além disso, também sugeriu a conformação de um “setor ferroviário”, à margem esquerda da estrada de ferro, destinado aos estabelecimentos de maior porte que necessitavam, a um só tempo, da ferrovia e do transporte marítimo e que, pela natureza de suas atividades, eram incompatíveis com o uso residencial.

A segunda fase, por seu turno, incluiria a colmatagem da Enseada de Itapajipe, prevista no plano diretor de 1948, embora, para o geógrafo, as intenções originais dos legisladores já não poderiam ser integralmente realizadas, devido à crescente transformação das “invasões” dos Mares e da Penha, anteriormente ocupadas por populações empobrecidas, em bairros de classe média; processo este que valorizava o terreno, expulsando a classe operária para mais longe e, por conseguinte, dificultando a instalação de indústrias, constrangidas pelo preço da terra e pelo afastamento da população que lhe serviria de mão de obra. O autor via, assim, a necessidade de assegurar a permanência dessa população:

[...] torna-se também imprescindível que a Prefeitura promova a decretação de um diploma que assegure a reserva de áreas potencialmente indicadas para habitação operária e pobre de modo geral, nas quais o preço do metro quadrado do terreno não se sujeite ao artificialismo da especulação, mas se mantenha em nível adequado à finalidade pretendida. Um Código de Obras realístico e severo seria o instrumento adequado para atingir-se êsse (sic) objetivo, definindo as diferentes taxas de utilização e de ocupação do solo, bem como a natureza e tipo das construções. Tais medidas devem preceder às obras de urbanização que se fizerem mister e poderão surtir bons resultados se forem norteadas com a indispensável dose de previsão e prudência (SANTOS, 1958a, p. 268).

Assim, considerando a “conveniência de proporcionar a vizinhança entre zona industrial ou potencialmente industrial e zona de população operária e pobre”, não apenas pela complementaridade entre elas, mas, sobretudo, pela necessidade que ambas possuíam de terrenos menos valorizados, Santos (1958a, p. 268) propôs um zoneamento capaz de destinar às classes médias um local adequado à construção, de maneira a não contribuírem para a elevação do preço da terra em locais nos quais isso seria indesejável:

um zoneamento industrial, que pretenda ser válido, tem de pressupor uma redivisão da cidade em setores, uma reorientação do seu crescimento, mediante o estudo adequado da realidade atual. Exigirá, dessarte, a decretação de medidas complementares, como aquela lei de construções, sem as quais o zoneamento será inexequível (sic). Medidas legislativas e políticas devem associar-se para assegurar ao organismo urbano a possibilidade de uma expansão orientada que garanta a coordenação, dentro do espaço urbano, de suas funções vitais (SANTOS, 1958a, p. 269).

Segundo o autor, não se tratava de uma proposta de construção de bairros exclusivamente operários – indesejáveis pela segregação a que relegariam essas populações –, mas da necessidade de “eleger dentro do território da cidade, ou em suas vizinhanças, áreas que, verificadas as tendências atuais do crescimento urbano, possam ser reservadas a uma ocupação mais modesta” (SANTOS, 1958a, p. 269-270), em uma base de preços adequada, segundo certas normas de construção que desfavorecessem a especulação.

No ano seguinte à publicação de “Localização industrial em Salvador”, já defendida sua tese de doutoramento e ainda como resultado do intercâmbio e da cooperação técnica com a *Université de Strasbourg*, Milton Santos coordenou a criação do LGERUBa, em 1959. São diversos os testemunhos (GONÇALVES, 1996; SILVA, 1996; SILVA, 2009; GRIMM, 2011; CONTEL, 2014) sobre a importância do LGERUBa na trajetória da Geografia brasileira, tendo sido o primeiro centro de pesquisas de Geografia Aplicada no País (SANTOS; CARVALHO, 1960) e tendo atraído muitos geógrafos de outras regiões que estavam interessados nas ainda incipientes possibilidades de aplicação do conhecimento geográfico ao planejamento (SILVA, 1996).

No âmbito das atividades do Laboratório, foram muitas as pesquisas e publicações de interesse ao planejamento urbano e regional. Ainda no ano de 1959, duas publicações sobre redes urbanas se destacaram. A primeira, “A cidade como centro de região” (SANTOS, 1959a), em que o autor passou em revista algumas

definições e métodos de avaliação da centralidade e elegeu o “método Rochefort”³¹, com algumas modificações, para aplicação à rede urbana do Recôncavo Baiano e da Zona do Cacau; a segunda, por seu turno, intitulada “A rede urbana do Recôncavo” (SANTOS, 1959b), em que o autor investigou a formação dessa sub-região da Bahia, propondo uma periodização que reconhecesse três gerações de núcleos urbanos cujas hierarquias foram avaliadas mediante o recurso àquele mesmo método. Com esses estudos, Milton Santos inaugurou, em território baiano, a aplicação das ideias de Michel Rochefort, geógrafo francês que em muito influenciaria a produção do IBGE na década de 1960 (PEDROSA, 2018).

No mesmo ano, em artigo intitulado “Salvador e o deserto” (SANTOS, 1959c), o geógrafo abordou uma questão diretamente concernente ao planejamento urbano da capital baiana, qual seja, o abastecimento alimentar. Recusando as explicações que atribuíam a fatores de ordem natural (como a fertilidade dos solos e a formação geológica) a causa da existência de um “deserto” nos arredores da saída rodoviária de Salvador – isto é, de uma escassez de povoamento e de cultura agrícola que contrastava com as verdejantes culturas da cana e do fumo da fachada atlântica –, Santos (1959c) propôs entender o fenômeno como um exemplo da influência da estrutura da propriedade na formação de uma paisagem.

Para Santos (1959c), a Prefeitura Municipal de Salvador poderia auxiliar no entendimento do problema se colocasse à disposição dos pesquisadores os cadastros que, caso confirmada a hipótese levantada, permitiriam averiguar que a “desertificação” da área era, em verdade, um fenômeno social, resultado da especulação a que os proprietários submetiam seus terrenos, à espera de loteamentos rendosos impulsionados pela valorização que as obras estatais (da União, da Petrobrás, do Governo do Estado e da Prefeitura Municipal) proporcionavam. Por conseguinte, longe de ser um fenômeno natural, o “deserto” seria:

[...] mais um aspecto da influência da especulação na vida urbana; mais um exemplo da impotência municipal para impedi-la; mais uma mostra de como uma estrutura defeituosa, quando não corrigida, pode conduzir a males

³¹ Trata-se de um método de avaliação da centralidade urbana desenvolvido pelo geógrafo francês Michel Rochefort. Partindo do pressuposto de que o volume do setor terciário (comércio, serviços e administração) é primariamente responsável pela centralidade de uma cidade, pois exprime o seu papel de prestadora de serviços para o entorno, o método toma como primeiro elemento de medição a razão entre a população ativa no terciário e a população ativa total, para depois aferir a relação entre o valor absoluto ou relativo desse mesmo setor em relação ao total da região (SANTOS, 1959a; BOMFIM, 2015).

insuspeitados. Esse (sic) deserto de Salvador é obra dos homens. Se a Prefeitura pudesse agir com coragem, impedindo loteamento nas áreas mais apropriadas à cultura, disciplinando corretamente o crescimento da cidade, estaria em suas mãos transformar esse (sic) deserto em vergel substituindo a desolação dos espaços vazios e a cupidez que se lê no quadriculado dos loteamentos, pela vida e pelo trabalho dos homens nas quadras ideais das granjas, dos pomares, das hortas (SANTOS, 1959c, p. 128).

Também em 1959, no texto intitulado “Fatores que retardam o desenvolvimento da Bahia: a falta de indústrias” (SANTOS, 1959d), o geógrafo retomou o tema do subdesenvolvimento baiano, novamente atribuindo ao setor secundário da economia um papel central na superação dessa condição. Para o autor, as razões para a não industrialização do Estado poderiam ser classificadas em dois grupos, o primeiro dos quais dizia respeito aos fatores externos, representados, sobretudo, pela grande competitividade das indústrias do Centro-Sul do País e, mesmo, daquelas localizadas em Pernambuco, o que induzia a manutenção de um déficit na balança comercial com os outros Estados da Federação, dos quais adquiria produtos manufaturados e para os quais acabava enviando aquilo que acumulara, em moedas fortes, do saldo positivo das trocas comerciais com o estrangeiro. O problema do subdesenvolvimento, portanto, não decorria, como frequentemente se afirmava, da falta de capitais na região, mas da fuga dos mesmos (SANTOS, 1959d).

Ademais, ainda como fator externo do retardo ao desenvolvimento, Santos (1959d) apontou que, enquanto o sistema bancário nacional destinava parcela mínima do crédito para a implantação de indústrias na Bahia, preferindo financiar aquelas do Centro-Sul, em razão do menor risco que apresentavam, a política cambial adotada no País favorecia a situação de concentração industrial já existente, sobretudo, no Estado de São Paulo; interpretação esta que ia ao encontro da tese de Furtado ([1959] 2003) sobre o agravamento das desigualdes regionais brasileiras a partir do “deslocamento do centro dinâmico” do País.

Por outro lado, Santos (1959d) apontou como fator interno do subdesenvolvimento uma certa orientação conservadora da economia regional e local, uma vez que os lucros fáceis das atividades comerciais e especulativas desestimulavam a sua diversificação e, pelo contrário, estimulavam os investidores à manutenção da mesma base econômica, o que também era fomentado pelo próprio sistema bancário, posto que:

o fato de que os principais bancos bahianos (sic) estejam em mãos das mesmas pessoas que têm interesses investidos nas culturas comerciais e no seu comércio exterior ou nacional, é bem ilustrativo. Afora essa atividade, os bancos parecem preferir o financiamento, velado ou ostensivo, de outras atividades ainda mais nitidamente especulativas, como a especulação imobiliária. [...] Dêsse (sic) modo, as indústrias financiadas pelo sistema bancário local são, sobretudo, aquelas que se destinam a preparar para a exportação os produtos de exportação e aquelas ligadas à construção civil. São, principalmente, ajudadas as “indústrias coloniais” e as que se destinam a reforçar outros aspectos da atividade especulativa, tão característica da economia bahiana (sic) e de Salvador, desde os primeiros tempos. *Uma espécie de coalescência entre as atividades superiores da vida econômica regional (o banco, o comércio de exportação, o comércio grossista) parece atuar de modo conservador, desestimulando mudanças* (SANTOS, 1959d, p. 14-15, grifo nosso).

Aqui, é importante destacar o excerto grifado na citação anterior, pois Santos (1959d) reconheceu, mais de dez anos antes da proposição da teoria dos circuitos da economia, uma coalescência entre as “atividades superiores da vida econômica regional”, incluindo dentre elas os bancos e o comércio exportador e grossista. Tratava-se, portanto, ainda que embrionariamente, daquilo a que o autor denominaria de circuito superior da economia urbana (SANTOS, 1971a), a ser tratado com mais detalhes no subcapítulo seguinte.

Ademais, dois textos, datados dos anos de 1959 e 1960, caracterizaram-se por empreender uma reflexão acerca das aplicações da ciência geográfica no planejamento. No primeiro, intitulado “Geografia e desenvolvimento econômico” (SANTOS, 1959e), apresentado originalmente como conferência no Curso de Desenvolvimento Econômico da Faculdade de Ciências Econômicas, da Universidade da Bahia, o autor argumentou que a Geografia, sendo uma “ciência das paisagens” que preza pela visão global ou integral dos fatos e das interações em um quadro espacial dado, estava se tornando, de fato, indispensável aos esforços de planejamento.

No segundo texto, intitulado “A Geografia Aplicada” (SANTOS; CARVALHO, 1960), escrito em colaboração com Anna Carvalho, os autores trataram dos fundamentos, das realizações e das perspectivas dessa corrente do pensamento geográfico que, segundo entendiam, não constituía uma nova disciplina, mas simplesmente uma nova fase da atuação profissional dos geógrafos, em que estes eram chamados a aplicar os conhecimentos relativos à organização do espaço às demandas emergentes de planejamento e de racionalização da administração da vida pública:

vivemos num mundo em plena reorganização, onde o planejamento constitui a base para qualquer empreendimento sério. Sendo uma ciência ou arte das mais complexas, a planificação utiliza uma enormidade de conhecimentos e exige formação específica, experiência e autoridade daqueles que a realizam. É, assim, o planejamento feito segundo um plano, a decisão de uma autoridade e a aplicação de uma política. Escapa, portanto, na sua execução, à alçada do geógrafo, da qual, porém, não pode prescindir na sua fase preliminar e básica, isto é, na organização do plano [...] A geografia regional, realizando o seu objetivo de conhecer a interdependência dos fatos, num espaço dado e com êsse (sic) espaço, representa algo de básico para o planejamento regional, tão em voga em nossos dias (SANTOS; CARVALHO, 1960, p. 31-32).

Após traçar um panorama geral da difusão da Geografia Aplicada em vários países do mundo e do papel cada vez mais importante que vinham adquirindo os geógrafos em atividades de planificação, Santos (1959e) apontou diversos campos de atuação prática para os quais a ciência geográfica vinha prestando substanciais contribuições. Destaquemos, dentre eles, o campo do planejamento urbano, sobre o qual observa o autor que:

o desconhecimento da contribuição dos geógrafos urbanos tem, muitas vezes (sic), levado urbanistas e arquitetos a desdenhar sua colaboração. Como os escritórios raramente dispõem de pessoal habilitado, o resultado é que êsses (sic) planos, que oferecem vistosas construções, aparentemente arquitetadas com lógica, não raro pecam pela base, pois não se firmam no conhecimento prévio de como os fatos se passam e da profunda interrelação (sic) que mantêm, dentro do organismo urbano e com a sua região de influência. Os transportes urbanos, os loteamentos, a criação de bairros industriais, a localização de atividade são tarefas que não deveriam ser levadas a efeito sem a audiência dos geógrafos. Ora, nenhum fenômeno urbano tem existência autônoma, nenhuma das partes do organismo urbano independe das demais de que ela se forma, havendo também profunda correlação entre o que se passa dentro da cidade e o que ocorre na região de que é cabeça e a economia externa a que se liga (SANTOS, 1959e, p. 546).

Dos problemas nos quais poderia incorrer o planejamento urbano que se fizesse alheio às contribuições da ciência geográfica, Santos (1959e) mencionou a escolha de Aratu, pela Comissão de Planejamento Econômico da Bahia, para localização de novas indústrias, o que, segundo o autor, ignorava que nem todas elas deviam ou podiam se afastar do perímetro urbano e, além disso, não atentava para o problema de residência daí decorrente. O geógrafo também se referiu ao já mencionado caso do plano diretor de Salvador, que reservara a Enseada de Itapajipe, depois da devida colmatagem, para alocação de indústrias, mas na qual, em vez disso, se estabeleceram populações pobres “usando, por ironia, os processos aventados pelos urbanistas; o atulho da enseada de Itapajipe, com a diferença, somente, de que o fazem com lixo” (SANTOS, 1959e, p. 546).

No tocante ao planejamento regional, Santos (1959e) considerou que a região constitui, para a Geografia, um resultado de uma solidariedade³² entre elementos, ações e fenômenos diversos, imbricados de tal maneira que cada um se torna, a um só tempo, causa e efeito, não podendo ser analisado isoladamente. Destacou, assim, que o papel da ciência geográfica no planejamento regional seria o de apreender a solidariedade que define a região sobre a qual uma intervenção será feita, atentando, portanto, aos impactos que a introdução de novos elementos teria no equilíbrio preexistente:

quando, por exemplo, a propósito da zona cacauzeira da Bahia dizemos que a construção de um porto (sic) em Marau será fator de perturbação, muitos engenheiros não se mostram capazes de compreender nosso raciocínio. Ora, a zona do cacau é de economia nitidamente externa, exportando tudo ou quase tudo o que produz. Foi esse (sic) fato que nos levou a considerar Jequié como um porto (sic) de terra, do mesmo modo que o conjunto Ilhéus-Itabuna constitui um porto (sic) de mar. Não é sem propósito observar que os maiores conjuntos urbanos dessa área se situam, exatamente, nos pontos em que ela se comunica com o meio externo. Ilhéus é o grande porto (sic), tendo organizado com Itabuna o espaço regional: há perfeita interdependência entre todos os elementos do sistema. A importância do porto na elaboração dessa solidariedade se mede pela importância da exportação na vida da região. *Construído outro porto, as coisas não poderão continuar se processando como vem acontecendo até agora. O equilíbrio será rompido por um fator novo. É o que chamo de perturbação da vida regional* (SANTOS, 1959e, p. 547, grifo nosso).

Ainda a propósito do papel da Geografia no planejamento urbano e regional, e ecoando o debate francês sobre a necessidade de desconcentração populacional e de recursos em Paris, Santos (1959e) considerou que a disciplina também poderia oferecer valiosas contribuições à reorganização do espaço regional. Nesse sentido, refletindo sobre o fenômeno da “macrocefalia” em Salvador, recusou a proposta, defendida por alguns, de transferir a capital baiana para o interior do Estado³³, pois entendia que o que conferia àquela cidade sua notável proeminência não era apenas sua função de capital administrativa, mas também suas funções portuária, comercial e bancária. Por conseguinte, a transferência até poderia ocasionar a formação de uma bem equipada “capital político-administrativa” no interior, que, no

³² Note-se que a solidariedade, entendida como interdependência, já aparece, desde esse momento, como noção fundadora da ideia de região no pensamento de Milton Santos. Essa menção é importante, pois em momentos posteriores de sua obra, o geógrafo proclamaria a falência da noção clássica de região e a necessidade de redefini-la em função da mudança da natureza da solidariedade que a fundamenta (SANTOS, 1999b).

³³ Sobre esse assunto, Milton Santos publicara, um ano antes, um pequeno artigo intitulado “Devemos transferir a capital da Bahia?” (SANTOS, 1958b), no qual desaconselhou a adoção dessa estratégia de desconcentração.

entanto, não contaria com o papel metropolitano, cujo exercício continuaria a cargo da capital econômica, Salvador, onde se dá a coalescência daquelas funções.

Alternativamente, Santos (1958b, 1959e) sugeriu que uma política de redistribuição demográfica efetiva poderia ser feita mediante a repartição das funções administrativas e o incentivo a certas atividades econômicas, sobretudo industriais, em alguns centros urbanos estrategicamente selecionados para recebê-las e que pudessem, a partir daí, assumir papel relevante na rede urbana, contribuindo para a dinamização do interior do Estado. Essa proposta é importante, pois, conforme será visto mais adiante, Milton Santos tentaria levá-la a cabo quando de sua atuação como planejador na Bahia, entre 1962 e 1964.

Em todo caso, o geógrafo compartilhava de uma visão bastante otimista dos avanços e, sobretudo, das possibilidades da planificação na superação dos problemas com que as regiões e as cidades então se defrontavam em países como a Bélgica, a Inglaterra, a União Soviética, a França e o Brasil (SANTOS; CARVALHO, 1960); concepção esta que, conforme será visto no subcapítulo seguinte, viria a ser substancialmente alterada na década de 1970, notadamente no que diz respeito ao planejamento no “Terceiro Mundo”.

Ademais, também cabe mencionar a viagem realizada por Milton Santos a Cuba, em março de 1960, como representante do jornal baiano “A Tarde”, junto à comitiva do então candidato à presidência da República, Jânio Quadros. Em análise de treze escritos publicados pelo geógrafo em abril daquele mesmo ano, em coluna intitulada “Visita a uma revolução”, no jornal do qual era editorialista, a respeito da situação cubana no pós-Revolução de 1959, Moreira (2010) destaca a simpatia por ele demonstrada ao regime então instalado e às reformas pelas quais vinha passando o País caribenho, em aberta oposição à linha editorial assumida pelo periódico.

A menção a esse evento é importante, pois marcou uma maior aproximação do intelectual baiano com a vida política; aproximação esta que viria a ser consolidada em 1961, com o convite de Jânio Quadros, eleito presidente da República, para que assumisse o cargo de subchefe da Casa Civil no Estado da Bahia, posto hierarquicamente inferior apenas ao de governador (CONTEL, 2014). Aceito o convite, Milton Santos exerceu essa função por um breve tempo, em razão do curto governo de Jânio, que renunciou à presidência em agosto daquele mesmo ano.

Ainda em 1961, o geógrafo publicou o artigo “*Quelques problèmes des grandes villes dans les pays sous-développés*” (SANTOS, 1961), primeira reflexão mais abrangente e sistemática sobre o fenômeno da urbanização nos países “subdesenvolvidos” no âmbito de sua obra. Este que viria a ser um tema central de suas pesquisas no segundo momento da periodização proposta, já aparece como problemática de estudo no início da década de 1960. Trata-se, portanto, de uma produção pontual no contexto do primeiro período aqui tratado, mas que já prefigurava algumas de suas preocupações futuras.

Entendendo serem as grandes cidades dos países “subdesenvolvidos” verdadeiros traços de união entre um “mundo industrial”, para o qual forneciam produtos brutos ou semielaborados, e um “mundo” rural, sua zona de influência, que fornecia as matérias-primas e recebia manufaturados que a cidade importava ou fabricava, Santos (1961) propôs reconhecer um conjunto de caracteres gerais, comuns a todas elas, bem como um número de fatores de diferenciação, de cuja conjugação resultam diversas consequências (Quadro 05).

Quadro 05. Quadro sinótico dos caracteres gerais, fatores de diferenciação e das suas consequências nas grandes cidades dos países “subdesenvolvidos”

Caracteres gerais	Fatores de diferenciação	Consequências dos fatores de diferenciação
<u>A primazia da função comercial e de serviços</u> (setor terciário) sobre todas as outras modalidades, como a bancária e a incipiente função industrial, que restam subordinadas àquela primeira.	Os <u>tipos de colonização</u> aos quais se vinculam suas origens: • Colonização comercial e agrícola anterior à revolução industrial e dos transportes; • Colonização comercial e agrícola posterior à revolução industrial e dos transportes; • Colonização interna.	<u>As formas de organização do espaço regional:</u> • <u>A rede dos transportes:</u> consequência do tipo de colonização que deu origem à cidade; • <u>O domínio do espaço:</u> consequência da existência de “macrocefalia” urbana ou de mais de uma cidade exercendo papel metropolitano;
<u>A concentração de recursos não-produtivos</u> , pois que aplicados em atividades comerciais e especulativas, e não naquelas capazes de modificar a estrutura econômica urbana e	• A <u>função inicial</u> da cidade, da qual dependerá a escolha do <u>sítio urbano</u>, que confere um aspecto singular à paisagem e age como fator de inércia na evolução	• <u>O desdobramento da metrópole:</u> consequência da existência ou não de uma cidade que atue como desdobramento da metrópole;

regional.	futura; • A primeira atividade regional, da qual dependerá a situação urbana.	• <u>Hierarquia urbana e processo de comercialização</u>: a maior ou menor complexificação da hierarquia urbana depende da maneira como se dá a comercialização dos produtos regionais;
<u>As relações espoliativas mantidas para com suas regiões de influência</u>, uma vez que delas coletam os produtos para exportação, mas não retribuem com mais do que o fornecimento de produtos manufaturados ou importados.	<u>Os ritmos de evolução da economia</u>: • Uma atividade regional que não cessa de crescer; • Uma antiga atividade regional que diminui; • Uma atividade recente que entra em competição com uma antiga; • Uma atividade recente e primária.	
<u>O incremento da população global</u>, resultado dos fluxos migratórios oriundos da sua região de influência e das ascendentes taxas de crescimento vegetativo, <u>sem correspondência com o crescimento da população ativa</u>.	<u>A atividade atual da cidades</u>, sendo que aquelas que detêm alguma função industrial apresentam-se em três níveis: • Comércio e indústria vinculados orgânica, financeira e geograficamente; • Indústria financeiramente vinculada, mas geograficamente separada do comércio; • Indústria com autonomia geográfica e financeira em relação ao comércio.	<u>As formas de organização interna</u>: • <u>Os planos de cidade</u>: traçados urbanos mais ou menos espontâneos ou planejados; • <u>A estrutura interna</u>: a repartição dos diferentes estratos populacionais na cidade; • <u>Os centros de cidade</u>: refletem o jogo entre forças de transformação e forças de inércia; • <u>As zonas de degradação</u>: a maior ou menor degradação dos centros históricos.
<u>Um espaço intraurbano caracterizado por fracas densidades demográficas globais, mas por significativas diferenças</u>	<u>Os diferentes graus de consciência, por parte de cada país, do problema do subdesenvolvimento</u>, a partir dos quais pode	

entre os bairros, com a existência de um centro que reflete, no plano paisagístico, tanto a atividade regional a que a cidade preside quanto as suas relações com o exterior.	resultar a reação contra o colonialismo econômico (ação política e formação de nacionalismos) e contra a pobreza (planejamento).	
A presença de “ <i>bidonvilles</i> ”, isto é, de assentamentos humanos precários e irregulares.	-	

Fonte: Santos (1961).

Elaboração: Gabriel Carvalho da Silva Leite, 2019.

Nesse esforço de classificação do fenômeno urbano no “Terceiro Mundo”, já é possível perceber uma vontade de compreensão global do subdesenvolvimento como fenômeno que, apesar de generalizado nos países de passado colonial, é, também, multivariado, pois suas expressões manifestam-se ao nível da organização do espaço interno das cidades, bem como do espaço regional a que presidem. Além disso, a identificação dos fatores de diferenciação aponta para uma diversidade grande de situações no “mundo subdesenvolvido”, de forma que o planejamento urbano e regional deve atentar para questões como os tipos de colonização, as funções originais e atuais, os ritmos de evolução da economia, a configuração da rede de transportes e da rede urbana, bem como os planos e estruturas internas das cidades (SANTOS, 1961).

Em 1962, sob a administração estadual de Lomanto Júnior (1963-1967), Milton Santos assumiu o cargo de presidente da Fundação Comissão de Planejamento Econômico do Estado de Bahia (CPE), passando a exercer um efetivo papel de planejador com *status* de secretário de Estado. Segundo Pedrão (1996), a Bahia da primeira metade da década de 1960 vivia as tensões entre, de um lado, os interesses do capital agromercantil exportador e da produção agropastoril, associados às tradicionais oligarquias rurais, e, por outro lado, as aspirações modernizantes do segmento industrial e da pequena classe média urbana, alinhadas ao ideário nacional-desenvolvimentista que tivera seu auge durante o governo de Antônio Balbino de Carvalho (1955-1959), que representou:

o período do planejamento estadual, corporificado na liderança de Rômulo Almeida, que transferiu para a Bahia a proposta de um desenvolvimento modernizante e nacionalmente apoiado, elaborada na assessoria econômica do segundo governo Vargas, no Iseb e no BNDE. O

planejamento estadual teve diversas interrelações no Nordeste, enraizando-se primeiro na criação do Banco do Nordeste, passando pela construção de um sistema de planejamento estadual e terminando com a criação da Sudene e de seu primeiro Plano Diretor (PEDRÃO, 1996, p. 58).

No entanto, como aponta Pedrão (1996), o aprofundamento das tensões entre a racionalidade da planificação – cujo ápice fora a criação da SUDENE, em 1959 – e os interesses rurais e mercantis levaram ao bloqueio do sistema de planejamento estadual em 1961, com a oposição de vários governos estaduais à SUDENE e, particularmente, com a vitória eleitoral de Juracy Magalhães (1959-1963) para o governo da Bahia.

Foi nesse contexto político adverso, marcado pela desmobilização e esvaziamento do aparelho de planificação estadual, pela forte presença dos interesses rurais no Legislativo, bem como pela hostilidade à atuação da SUDENE, que Milton Santos assumiu a direção da CPE, afastando-se do discurso mais tímido do governo de Lomanto Júnior e buscando retomar o esforço de planejamento na Bahia, em uma clara identificação com o trabalho anteriormente desenvolvido por Rômulo Almeida (PEDRÃO, 1996). Sobre a atuação do geógrafo no órgão, reproduzimos, na íntegra, um elucidativo testemunho por ele concedido em entrevista a Jesus de Paula Assis e Maria Encarnação Sposito:

fui nomeado chefe do Planejamento Econômico da Bahia, no governo de Lomanto Júnior, que tinha sido meu colega de colégio. Esse posto de secretário do Estado era um lugar para pesquisar, sobretudo; pesquisar a Bahia, repensar a Bahia, e havia uma porção de gente do PC que trabalhava comigo, gente da esquerda, os comunistas, não vou dizer marxistas, mas esquerdistas. [...] Na época, a ideia que eu tinha era que, para que a Bahia se desenvolvesse, seria preciso cidades com mais de cem mil habitantes porque, se você tirasse Salvador, a segunda não tinha trinta mil. E como fazer para chegar a cem mil e poder ter desenvolvimento? Era o modelo político paulista espontâneo somado ao modelo de François Perroux dos livros. Fui então à França e, por intermédio de Tricart, consegui uma verba para fazer um estudo de viabilidade de algumas cidades. Ela viria de uma empresa cujo diretor era amigo do diretor do *Le Monde*. E como já havia a Sudene, com Celso Furtado, um grande político, com uma visão macro muito forte da organização política do Nordeste, eram necessárias visões micro ou meso. Então, ampliamos os estudos para a criação de um banco baiano de desenvolvimento para não ficar só no Banco do Nordeste, que seria reservado para ações mais gerais. Foram essas as ideias que levei para a secretaria, inspiradas sobretudo na geografia francesa: Jean Labasse, François Perroux, Jacques Boudeville e Jean Tricart. Nessa fase, meu desejo é que se criasse algo como o Conselho Nacional de Política Urbana, que não existia. Cheguei a articular com o Guerreirão [Alberto Guerreiro Ramos] e me aproximei, de alguma forma, do grupo de Jango, onde estavam também o Cândido Mendes e uma turma de jovens bem ativos, quando sobreveio o golpe de Estado (SANTOS, 2004, p. 57-58).

Como se vê, a atuação de Milton Santos na CPE alinhava-se, até certo ponto, às ideias e às ações de Rômulo Almeida, na Bahia, e de Celso Furtado, à frente da SUDENE³⁴, partilhando de uma matriz desenvolvimentista que foi a grande marca do pensamento social brasileiro nas décadas de 1940 e 1950. Isso se expressa, conforme mencionado pelo próprio geógrafo, em suas propostas de criação de um banco estadual de desenvolvimento, atuando em escala sub-regional, ao passo que o BNB atuava em escala macrorregional, e de uma política de combate à “macrocefalia” da capital baiana pelo estímulo à formação de outros núcleos urbanos com mais de 100 mil habitantes, parcialmente inspirado na teoria dos polos de desenvolvimento, de François Perroux. Ademais, destaca-se, também, a sua aspiração de criação de um Conselho Nacional de Política Urbana, ideia bastante inovadora no início da década de 1960.

Em artigo posterior a esse momento de sua trajetória, ao refletir sobre o que chamou de “ideologias da industrialização” na Bahia, Santos (1987, p. 26) considerou, retrospectivamente, que a CPE constituiu um produto da “ideologia do desenvolvimento” emergente após a Segunda Guerra Mundial, ressaltando que, àquela época, essa corrente reunia um grupo de homens de ação e intelectuais progressistas que se opunham ao conservadorismo e que “pensavam, através de um discurso desenvolvimentista, poder mudar a face da Bahia, inclusive através de um certo tipo de industrialização”.

Embora sem o dizer – note-se pelo uso da terceira pessoa na citação acima –, o geógrafo avaliava, também, a sua própria atuação na primeira metade da década de 1960. Ressaltou, ainda, no mesmo artigo, que o tipo de industrialização que a CPE buscava promover divergia, de alguma maneira, daquela fomentada pela SUDENE, mais voltada para os “projetos grandiosos, mas extrovertidos” (SANTOS, 1987, p. 26). Destacou, a título de exemplo dessa orientação alternativa da Comissão, a instituição do Fundo de Desenvolvimento Agroindustrial (FUNDAGRO), cujos recursos eram prioritariamente destinados para a criação de indústrias de médio porte no Estado, de maneira que os planos de localização industrial previam espaços para fábricas médias e para indústrias voltadas ao consumo popular.

³⁴ Digna de nota é, também, a participação de Nailson Santos, irmão de Milton Santos, na fundação da SUDENE, da qual foi um dos diretores. Pedrosa (2018) levanta a hipótese de que isso pode ter impulsionado o contato do geógrafo com o planejamento, tanto na Bahia quanto no exterior, pois Nailton também partiu para o exílio na França, por ocasião da perseguição política que se abateu sobre aquela superintendência de desenvolvimento regional em 1964.

Tratar-se-ia, nesse caso, daquilo a que Fernandes (2011) denominou de desenvolvimentismo-regionalista, isto é, de uma manifestação particular do nacional-desenvolvimentismo, matizado pelas preocupações próprias aos intelectuais que, como Milton Santos, buscavam pensar o planejamento do desenvolvimento a partir de uma região específica do País. À semelhança das particularidades que Fernandes (2011) e Fernandes, Silva e Mascarenhas (2015) destacaram no discurso desenvolvimentista amazônico – identificáveis, por exemplo, no pensamento de Armando Dias Mendes, Arthur Cézar Ferreira Reis, Leandro Tocantins e Djalma Batista –, podemos perceber, na atuação pública e na produção intelectual do geógrafo baiano na primeira metade da década de 1960, matizes de um pensamento desenvolvimentista muito particular e que propunha, inclusive, políticas alternativas às daquelas das entidades federais voltadas ao desenvolvimento regional, como a SUDENE.

Assim, embora em um contexto político bastante desfavorável à planificação, fato agravado pela não aprovação do Plano de Desenvolvimento de 1960-1963, Milton Santos esforçou-se por retomar o planejamento econômico e – o que era uma novidade na administração pública estadual – também regional, com propostas próprias para a Zona Cacaueira, baseadas no fomento à indústria (PEDRÃO, 1996), posição esta bastante coerente com os diagnósticos de seus estudos já realizados nessa porção do território baiano.

Em 1963, o geógrafo publicou o artigo intitulado “*Les difficultés de développement d’une partie de la zone sèche de l’État de Bahia: la vallée moyenne du fleuve Paraguaçu*” (SANTOS, 1963), no qual procurou destacar o Médio Vale do Rio Paraguaçu, zona seca composta por oito municípios da área central do Estado da Bahia, como uma das regiões cujo subdesenvolvimento era bastante evidente e para cuja solução o planejamento regional se fazia urgente e necessário³⁵. A partir da caracterização geral do quadro físico, agrário e das atividades econômicas desenvolvidas no Médio Vale do Rio Paraguaçu, Santos (1963) identificou na estrutura da propriedade fundiária, caracterizada pela grande concentração de terras nas mãos de poucos, o principal elemento explicativo da “irracionalidade” no ordenamento espacial das atividades econômicas:

³⁵ Note-se que, ao tomar um vale fluvial como unidade de planejamento regional, Santos (1963) ecoava a já mencionada experiência pioneira da TVA no Vale do Rio Tennessee, nos Estados Unidos das décadas de 1930 e 1940.

[...] a configuração física não é usada o suficiente – vimos que há muito poucas culturas – e, por outro lado, há um mau uso do ambiente físico, por exemplo, os terraços são praticamente não utilizados para a agricultura e são mantidos como terras de reserva [...] *O elemento fundamental da explicação é, portanto, a presença da grande propriedade, que não admite a agricultura além dos limites de suas exigências trabalhistas* [...] O planejamento [*aménagement*] do rio Paraguaçu aproveitaria melhor os terraços, graças às possibilidades de irrigação que ofereceria. Mas a estrutura da terra continuando a mesma, pode-se continuar a usar a terra melhorada para a pecuária para introduzir novas culturas de rendimento que, no entanto, fortalecerão a posição dos atuais grandes proprietários. A introdução de novas técnicas pode até reduzir o número de braços. *O equilíbrio desejado para esta região só pode ser alcançado alterando as condições que regem o desequilíbrio relatado* (SANTOS, 1963, p. 329-330, grifos nossos, tradução nossa).

Naquele contexto, Santos (1963) via na introdução da cultura da mamona nos planaltos calcários um elemento de ruptura com a situação descrita, posto que, além de fomentar a agricultura em detrimento da pecuária, também incorria na subdivisão da grande propriedade em lotes menores. No entanto, se até então esse processo vinha apresentando repercussões positivas, isso não constituía garantia de que, uma vez valorizada a mamona nos mercados internacionais e, por conseguinte, também valorizada a terra, a atividade ainda seria realizada por pequenos agricultores. Para o geógrafo, portanto, um planejamento bem sucedido do Médio Vale do Paraguaçu não poderia deixar de enfrentar o problema colocado pela estrutura fundiária extremamente concentrada:

há uma tendência a manter o mesmo estado de coisas, isto é, o uso da melhor terra para a criação de gado, atividade agrícola reduzida, despovoamento, pauperismo. Assim, a bacia média do rio Paraguaçu surge como um exemplo localizado e concreto das dificuldades que se opõem ao desenvolvimento de grandes espaços no Nordeste brasileiro. Entre essas dificuldades, as maiores residem, sem dúvida, na atual estrutura agrária. *O exame dos fatos mostra, neste caso particular, que a modificação dessa estrutura, mesmo se as atuais condições técnicas de exploração forem mantidas, trará mudanças importantes na economia local com repercussões na população, na sua distribuição, em suas atividades e níveis de bem-estar* (SANTOS, 1963, p. 330, grifo nosso, tradução nossa).

Note-se que a proposta apresentada por Santos (1963) ecoava, em certa medida, o próprio contexto político nacional, no âmbito do qual ganhavam fôlego as discussões a respeito das reformas de base, notadamente da reforma agrária, durante o conturbado governo de João Goulart (IANNI, 1986). Ademais, também no Estado da Bahia, a proposta do geógrafo, como presidente da CPE, refletia seus posicionamentos políticos, afinados à ideia do planejamento e da modernização das estruturas socioeconômicas e frontalmente contrários àqueles das elites agrárias que então dominavam o Legislativo estadual.

No ano seguinte, por ocasião do “Colóquio sobre as Capitais da América Latina”, realizado entre os dias 24 e 27 de fevereiro, na *Université de Toulouse*, Santos (1964a) expôs sobre a nova capital brasileira, Brasília, cuja inauguração havia ocorrido quatro anos antes, no governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961). Sua reflexão partiu da ideia de que essa cidade assumia, simultaneamente, duas faces distintas: a primeira, aquela para a qual havia sido planejada, a condição de capital político-administrativa do País; e a segunda, constituindo uma condição para a primeira, a de ser um canteiro de construções. Segundo Santos (1964a), se o objetivo dos planejadores era que, com o passar do tempo, a segunda face começasse a fenecer em benefício da primeira, não consideraram o subdesenvolvimento brasileiro como fenômeno que se interpôs a essa transição.

Assim, para Santos (1964a), pensada como uma solução capaz de atenuar as desigualdades regionais e, mesmo, de combater a inflação com a qual o País se via às voltas, Brasília acabava por reproduzir o subdesenvolvimento brasileiro ao se constituir enquanto: a) um “organismo incompleto”, dada a insuficiência dos serviços, dos transportes, do comércio, da indústria, e, mesmo, das funções administrativas que ainda restavam concentradas no Rio de Janeiro; b) um “organismo heterogêneo”, pois reproduzia as desigualdades socioespaciais presentes em todas as grandes cidades latino-americanas, bastante visíveis no contraste entre as edificações do “Plano Piloto” e as residências do “Núcleo Bandeirante”; e c) uma capital sem região imediata, uma vez que, a despeito da implantação de rodovias radiais que a ligavam a diversas porções do território nacional, permanecia incapaz de organizar uma região própria ou, mesmo, um cinturão agrícola para abastecê-la, dependendo, portanto, de centros regionais, dentre os quais se destacava Anápolis (GO).

Ainda em 1964, enquanto presidia a CPE, Milton Santos publicou o artigo “Panorama econômico-social da Bahia” (SANTOS, 1964b), claramente voltado à temática do planejamento regional e econômico. No texto, buscou identificar os fatores determinantes do subdesenvolvimento baiano e, a partir desse diagnóstico, propôs medidas capazes de revertê-lo. Em resumo, os problemas enfrentados pelo Estado da Bahia e a orientação dos planos destinados a superá-los, segundo Santos (1964b), podem ser resumidos em cinco itens, expostos a seguir:

- a) A grande dependência da agricultura em relação aos mercados externos, de maneira que as oscilações dos preços internacionais, em geral para baixo, impactavam severamente a economia estadual, dificultando e anulando qualquer esforço planejado de investimentos baseado em previsões e reduzindo a disponibilidade de capitais efetivos. Assim, como para compensar a queda no valor das exportações, o volume exportado aumentava, incorporando mais áreas a uma agricultura comercial que se superpunha à economia agrícola tradicional. Dado o comando distante da agricultura baiana e a incapacidade do Estado em orientar sua expansão e a utilização mais eficiente das poupanças geradas, os resultados da atividade agrícola eram transferidos para outros setores produtivos da economia e pouco permaneciam no campo, perpetuando a pobreza dos agricultores, criadores e lavradores. Considerando não ser esse um processo irreversível, Santos (1964b, p. 119) sugeriu um sistema defensivo da agricultura baiana, “que inclua a manutenção de preços externos, reduza a parcela que vai para os agentes intermediários e propicie uma margem de rendimento que anime projeto de modernização”. O autor considerava urgente estimular melhores condições de comercialização e a criação de mecanismos que permitissem que os recursos gerados na lavoura pudessem ajudar na sua própria melhoria, formando e retendo o capital indispensável às transformações de sua estrutura econômica;
- b) A insuficiência e a fragilidade da indústria, com a presença de um pequeno número de estabelecimentos industriais, responsáveis pela maior parcela da produção do setor (a exemplo da indústria química de base, a de produtos alimentícios, a têxtil e a do fumo), e de um grande número de pequenos empreendimentos “artesanais ou quase artesanais” que, no entanto, contavam com um valor de produção muito reduzido. Ademais, na medida em que parte substancial dessa produção industrial estava concentrada em Salvador, o interior do Estado, que detinha apenas algumas indústrias de transformação de bens primários para exportação, achava-se em grande dependência, tanto em relação à capital baiana quanto a outros mercados, de fora da Bahia. Embora reconhecendo um incremento industrial em anos recentes, Santos (1964b, p. 120) notou que

ele acontecia nos setores da indústria ligados a interesses longínquos, em detrimento daqueles outros, ligados à alimentação e ao vestuário, “capazes de atingir maiores parcelas da população do Estado, de multiplicar os efeitos cumulativos, de aumentar a margem de emprego”. Para o autor, portanto, era importante fortalecer mecanismos, como o já mencionado FUNDAGRO, que fossem capazes de evitar a fuga de capitais – resultado da drenagem dos recursos regionais para financiamento de atividades em outros Estados – pela orientação da aplicação das poupanças regionais no próprio território baiano, fomentando o seu desenvolvimento industrial;

- c) A existência de vários drenos das poupanças regionais, dentre os quais se destacavam a hipertrofia do setor comercial, com a presença de um grande número de intermediários na vida econômica e social; a ação de um sistema bancário que atuava mais na colheita de poupanças, em benefício de outras regiões, que na disseminação do crédito; serviços segmentados, por um lado, em um setor mais moderno, e, por outro lado, em um conjunto de pequenas ocupações que resultavam da desorganização do mercado de trabalho e que mascaravam o desemprego estrutural; e, por fim, a não integração do Estado da Bahia, como resultado de um sistema viário que, ao invés de atentar para a organização espacial baiana e integrar as suas sub-regiões entre si, apenas reforçava a posição de Salvador e a dependência em relação às metrópoles do Centro-Sul do País, prejudicando a produção regional e, também, a possibilidade de difundir os recursos da capital para o restante do Estado, fato agravado pela incipiência do número e da força dos centros urbanos regionais;
- d) A pressão demográfica sobre cidades que, não dispondo de um número suficiente de postos de trabalho formal, viam crescer os seus índices de desemprego e subemprego. Associado a isso, Santos (1964b, p. 121) afirmou haver uma “distribuição das cargas fiscais que não têm correspondência estreita com a repartição das rendas individuais e das diferentes camadas da sociedade”, de modo que o sistema tributário era, também, um fator explicativo da fraqueza do orçamento e das dificuldades de investimento em obras e serviços públicos essenciais. Daí resultava a

precariedade nas áreas educacional, de saúde e sanitária, o que contribuía para o aprofundamento do subdesenvolvimento da Bahia;

- e) Uma evolução positiva da renda estadual que, no entanto, era capitaneada pela agricultura, de maneira que os outros setores econômicos tinham suas posições relativas na formação da renda interna baiana condicionadas pelas constantes oscilações de preço e volume do produto agrícola. Dessa constatação, Santos (1964b, p. 123) concluiu que “se a agricultura baiana perdesse a sua dependência, tão estrita, em matéria de preços e em relação a mercados de fora [...] o produto nacional baiano cresceria de maneira considerável e, conseqüentemente, a renda média ‘per capita’”, gerando mais recursos para a diversificação de uma economia estadual que, tal como se encontrava, era essencialmente especulativa, com um setor comercial hipertrofiado e um elevado número de intermediários financeiros.

Como se vê, o texto fornece importantes elementos para entender o pensamento e a atuação política de Milton Santos à frente da CPE. De estudos e conclusões como os apresentados acima, o geógrafo embasou sugestões de políticas econômicas e regionais, a mais polêmica das quais girou em torno da taxaço sobre fortunas, medida que, no contexto de efervescência política pela qual passava o País, às voltas com a discussão sobre as reformas de base, foi a mais criticada por outras esferas públicas e da sociedade (GRIMM, 2011).

As políticas propostas na CPE; a identificação com a renovação do planejamento estadual, arbitrariamente associada aos setores progressistas e à “esquerda” (PEDRÃO, 1996); a aproximação a João Goulart e aos comunistas; e os artigos publicados anos antes, simpáticos à Revolução Cubana de 1959. Todo esse conjunto de fatores contribuiu para que Milton Santos, enquanto ainda ocupava o cargo de presidente da CPE, fosse um dos alvos do primeiro movimento de repressão que se abateu sobre os intelectuais na Bahia, na esteira do golpe militar de 1964. Assim se encerrou sua carreira política e, no entanto, iniciou-se, no exílio, uma brilhante trajetória acadêmica internacional, da qual não esteve ausente o planejamento urbano e regional, se não como prática política, certamente como preocupação intelectual.

3.2 Cidades, modernizações e circuitos da economia: críticas e alternativas ao planejamento do desenvolvimento urbano e regional no “Terceiro Mundo” (1965-1977)

Contando com a solidariedade de colegas franceses, que articularam um convite para que lecionasse na *Université de Toulouse*, Milton Santos deixou o Brasil em dezembro de 1964, iniciando o período de sua trajetória que Pedrosa (2018) adequadamente denominou de “périple do exílio”. De fato, entre 1965 e 1977, o itinerário do intelectual baiano assemelhou-se a um verdadeiro “périple”, tendo pesquisado e lecionado em várias instituições da França, dos Estados Unidos, do Canadá, do Peru, da Venezuela e da Tanzânia.

Embora afastado do cargo de planejador, nem por isso o planejamento deixou de ser objeto das reflexões de Milton Santos; pelo contrário, dos três períodos aqui considerados, foi o de seu exílio aquele no qual mais dedicou atenção ao tema, não mais, como anteriormente, tomando a realidade baiana como referência empírica de análise, mas sim a partir do conjunto dos países que, à época, eram vistos como integrantes de um “Terceiro Mundo”.

Segundo Hobsbawm (1995), a expressão “Terceiro Mundo”, surgida no pós-Segunda Guerra Mundial, açambarcava o grande número de jovens estados africanos e asiáticos surgidos de movimentos de descolonização, bem como também incluía a maior parte dos países da América Latina, que, embora houvessem conquistado independência política ainda na primeira metade do século XIX, restavam em condição de dependência na divisão internacional do trabalho. Contraposto aos países capitalistas “desenvolvidos” (“Primeiro Mundo”) e aos países socialistas “desenvolvidos” (“Segundo Mundo”), o “Terceiro Mundo” parecia ter no subdesenvolvimento o seu traço comum:

apesar do evidente absurdo de tratar Egito e Gabão, Índia e Papua-Nova Guiné como sociedades do mesmo tipo, isso não era inteiramente implausível, na medida em que todos eram pobres (comparados com o mundo desenvolvido), todos eram dependentes, todos tinham governos que queriam “desenvolver”, e nenhum acreditava, no mundo pós-Grande Depressão e Segunda Guerra Mundial, que o mercado mundial capitalista (isto é, a doutrina de “vantagem comparativa” dos economistas) ou a empresa privada espontânea internamente alcançassem esse fim (HOBSBAWM, 1995, p. 350).

Para Escobar (1995), a ideia de “Terceiro Mundo” foi literalmente inventada no pós-Segunda Guerra Mundial, no âmbito da emergente disciplina científica da

economia do desenvolvimento. Segundo o autor, esse período, no qual muitos dos países ditos “subdesenvolvidos” conquistaram sua independência política e passaram a assumir expressão demográfica significativa, foi marcado pela “descoberta” da problemática da pobreza em escala mundial.

Nasciam, então, as questões do subdesenvolvimento, da fome e da pobreza, enquanto o “Terceiro Mundo”, cuja população aumentava a taxas elevadas, tornava-se objeto de preocupações políticas e científicas. Estas últimas deram origem à economia do desenvolvimento, campo de pesquisas que definiu como seu objeto de estudo a “economia subdesenvolvida”, caracterizando-a, sobretudo, pela sua escassez de capitais e, por conseguinte, pela incapacidade de promover os investimentos necessários ao crescimento econômico. Daí a ênfase no papel do investimento estrangeiro e da “ajuda econômica” (“*economic aid*”) no processo de desenvolvimento dessas economias.

Ademais, a economia do desenvolvimento também conferiu especial importância à industrialização como processo econômico privilegiado à acumulação de capital, como fator de modernização das economias “atrasadas”, como elemento introdutor de novas racionalidades e como atividade capaz de modificar as assimetrias estruturais nas trocas internacionais entre os países “subdesenvolvidos” e os “desenvolvidos”. Não obstante, já que parecia evidente que a industrialização não seria desencadeada espontaneamente, um desdobramento quase que necessário da economia do desenvolvimento foi a emergência de outro campo, estreitamente ligado àquela, o planejamento do desenvolvimento. Assim, conforme bem sintetiza Escobar:

em suma, os principais ingredientes da estratégia de desenvolvimento econômico comumente defendida [...] eram estes: (1) acumulação de capital; (2) industrialização deliberada; (3) planejamento do desenvolvimento; e (4) ajuda externa (ESCOBAR, 1995, p. 74, tradução nossa).

A economia do desenvolvimento exerceu notável influência sobre a interpretação dos problemas do “Terceiro Mundo” e, como não poderia deixar de ser, subsidiou muito do que foi produzido e praticado no campo do planejamento econômico, regional e urbano. O Quadro 06 sintetiza, sem pretensão de esgotá-los, alguns dos principais modelos teóricos, e seus respectivos autores e/ou instituições difusoras, que dominaram as discussões sobre o (sub)desenvolvimento nas décadas que se seguiram à Segunda Guerra Mundial.

Quadro 06. Quadro sinótico dos principais modelos teóricos da economia do desenvolvimento no pós-Segunda Guerra Mundial

Autor/Instituição	Modelo teórico	Síntese explicativa do modelo teórico
Paul Rosenstein-Rodan	Modelo “ <i>big push</i> ”	Há um volume mínimo abaixo do qual a injeção de recursos em países “subdesenvolvidos” resulta em desperdício. O que estes necessitam, portanto, é de grandes volumes de investimentos privados (em setores produtivos, sobretudo industriais) e públicos (em infraestrutura, transporte e energia, garantindo o <i>overhead capital</i> mínimo) coordenados para trilharem o caminho do desenvolvimento. A esse esforço, Rosenstein-Rodan chamou de “ <i>big push</i> ” (“grande impulso”).
Walt Whitman Rostow	Teoria das etapas do desenvolvimento econômico	Todas as sociedades passam por cinco etapas de desenvolvimento econômico ao longo de suas histórias, quais sejam: a) a sociedade tradicional; b) as condições para o arranco; c) o arranco (<i>take-off</i>); d) a marcha para a maturidade; e e) a era do consumo em massa. O arranco ou <i>take-off</i> é o ponto de inflexão fundamental dessa trajetória.
Ragnar Nurkse	O “círculo vicioso da pobreza”	Os países “subdesenvolvidos” veem-se às voltas com um círculo vicioso da pobreza (baixo nível de renda – baixo nível de poupança – baixo nível de investimentos – baixo progresso técnico e crescimento da produtividade – baixo ritmo de acumulação – baixo nível de renda). Além do problema da escassez de capitais, também sofrem com a falta de oportunidades de investimentos, em razão da limitação do mercado interno. O rompimento com esse círculo vicioso seria conseguido com a promoção de “ondas” recorrentes de progresso industrial, coordenadas e planificadas pelo Estado, e associadas à poupança externa (investimento estrangeiro) para lidar com o problema da escassez de capitais.
Gunnar Myrdal	Teoria da causação circular cumulativa	Ao contrário do que sugere a teoria econômica neoclássica, as desigualdades regionais não são espontaneamente corrigidas pelo livre jogo das forças de mercado, que, pelo contrário, tende a agravá-las. Isso porque o desenvolvimento

		se dá mais como uma causação circular cumulativa, concentrando fatores produtivos nos pontos já beneficiados pela modernização e ocasionando “ <i>backwash effects</i> ” (efeitos regressivos), devidos à migração daqueles mesmos fatores, no restante do território. Enquanto esses efeitos fossem maiores que os “ <i>spread effects</i> ” (efeitos propulsores), a causação circular cumulativa seria geradora de maiores e mais profundas desigualdades.
François Perroux	Teoria dos polos de crescimento	As economias nacionais não apresentam um crescimento homogêneo dos diversos segmentos industriais. São as “indústrias motrizes” aquelas que, diferenciando-se das demais, apresentam potencial de desencadear efeitos propulsores em um conjunto de outras “indústrias movidas”. Usualmente, os complexos industriais, compostos pelo conjunto “indústria motriz-indústrias movidas”, apresentam-se na forma de <i>clusters</i> , concentrados em certos pontos do território, os quais, dadas as condições propícias, podem se converter em polos de crescimento, irradiando-o para o espaço circunvizinho.
Arthur Lewis	Modelo da economia dual	Os países “subdesenvolvidos” contam com um setor agrícola de subsistência (caracterizado pelos baixos salários, pelo excedente de mão de obra e pela baixa produtividade em um processo de produção que é trabalho-intensivo) e um setor industrial capitalista (com maiores taxas salariais, maior produtividade marginal e uma demanda por mais trabalhadores). O desenvolvimento econômico se daria com a transferência do excedente de trabalhadores do setor agrícola para o industrial, cuja produtividade contribuiria para aumentar as poupanças, os investimentos e, por conseguinte, os empregos, sem problema de continuidade no tempo, pois o campo superpopuloso ofereceria uma “oferta ilimitada de mão-de-obra”.
Douglass North	Teoria da base de exportação	Diferentemente das teorias etapistas do desenvolvimento regional, a teoria da base de exportação concebe as atividades voltadas ao mercado externo como constituintes da base econômica da região

		(atividades básicas), podendo produzir efeitos multiplicadores sobre as demais atividades, consideradas não-básicas.
CEPAL	Teoria da deterioração dos termos de intercâmbio	Investindo contra a teoria neoclássica do comércio internacional e das vantagens comparativas, os economistas da CEPAL demonstraram que a manutenção das condições de intercâmbio então existentes entre países centrais e periféricos prejudicava a estes últimos, em razão de uma contínua depreciação dos preços dos produtos primários que constituíam o essencial de suas pautas de exportação. Esse fenômeno, chamado de “deterioração dos termos de intercâmbio”, seria causado tanto pelo fato de que a demanda de bens manufaturados cresce mais rapidamente que a de produtos primários, quanto pela presença de um mercado de trabalho menos numeroso e mais organizado nos países centrais; mercado este que, dotado de maior poder de barganha e de maiores salários, absorvia os acréscimos de produtividade, em detrimento daquele presente nos países periféricos, bastante numeroso e pouco organizado. O rompimento com essa situação desvantajosa dependeria da adoção deliberada de uma política industrial de substituição de importações, voltada ao mercado interno e coordenada/planejada pelo Estado, que também se responsabilizaria pela necessária infraestrutura.

Fontes: Perroux (1950, 1974), Lewis (1954), Rostow (1974), Mantega (1984), Myrdal (1997), Escobar (1995) e Fernandes e Moreira (2015).

Elaboração: Gabriel Carvalho da Silva Leite, 2019.

Embora guardando especificidades, os modelos teóricos da economia do desenvolvimento partilhavam de alguns pressupostos comuns, dentre os quais se destacam a ênfase no crescimento econômico (por vezes tido como sinônimo de desenvolvimento), na industrialização, no papel coordenador do Estado e na necessidade do planejamento como instrumento técnico (a dimensão política era frequentemente elidida) de racionalização da economia e da ação administrativa.

Conforme aponta Escobar (1995), o planejamento, em sentido amplo, representou a ferramenta prática por meio da qual a economia do desenvolvimento

pôde, de fato, influenciar as políticas nacionais adotadas no “Terceiro Mundo”. As instituições difusoras das modernas técnicas de planificação – como o Banco Mundial, a TVA, a CEPAL e, mesmo, algumas universidades – tiveram um papel decisivo nesse sentido, em vários países da América Latina.

Segundo Castro (2015b), a partir de meados do século XX, as problemáticas do desenvolvimento e do planejamento passaram a ocupar um lugar central nas ciências sociais e econômicas latino-americanas, conformando um campo relacional e conflituoso, situado na interseção entre o acadêmico e o político. Embora tributário de uma perspectiva moderno-ocidental e de uma valorização da racionalidade classificatória e hierarquizante, conforme ressalta a autora, o campo do desenvolvimento na América Latina não se constituiu apenas com base na incorporação passiva de teorias e interpretações de origem europeia ou estadunidense.

Ferretti e Pedrosa (2018) defendem que os intelectuais do então chamado “mundo subdesenvolvido” tiveram um papel ativo e decisivo nas discussões sobre as problemáticas do desenvolvimento, contribuindo para a crítica, a reformulação e a proposição de novas perspectivas analíticas a partir dos seus respectivos *loci* de enunciação. São amplamente conhecidas, por exemplo, as importantes repercussões dos debates latino-americanos sobre a dependência e a marginalidade no âmbito dos estudos sociais e econômicos do desenvolvimento, dos quais participaram sociólogos e economistas, a exemplo de Fernando Henrique Cardoso, Enzo Faletto, Theotônio dos Santos, Ruy Mauro Marini, Vânia Bambirra, Aníbal Quijano e José Nun, para mencionar apenas alguns nomes.

Menos reconhecidas, no entanto, são as igualmente importantes contribuições que foram oferecidas pela ciência geográfica; contribuições estas que tiveram em Milton Santos um de seus maiores expoentes. Para Ferretti e Pedrosa (2018), durante as décadas de 1960 e 1970, o geógrafo brasileiro exerceu significativa influência na introdução das problemáticas da pobreza e do subdesenvolvimento nos meios intelectuais franceses; desenvolveu perspectivas teóricas atentas à diferenciação espacial no interior do capitalismo global, das quais um exemplo bastante representativo é a sua proposição de entendimento das formações econômico-sociais como formações socioespaciais (SANTOS, 1977c); bem como elaborou interpretações originais sobre a dependência, a marginalidade e o subdesenvolvimento, consubstanciadas em suas considerações sobre o “espaço

dividido” (SANTOS, [1979] 2008a). Por essas razões, Ferretti e Pedrosa (2018) consideram que a obra miltoniana é um exemplo das “contra-teorizações” realizadas pelos intelectuais do “mundo subdesenvolvido” no âmbito dos debates sobre o desenvolvimento, mostrando que esse campo científico não constituiu tão somente uma “ideologia ocidental e neocolonial”.

Ademais, a planificação regional e, secundariamente, o planejamento urbano, foram bastante influenciados pelos teóricos da economia do desenvolvimento, especialmente por Gunnar Myrdal, Ragnar Nurkse, Albert Hirschman e Douglass North, e pelos modelos de desenvolvimento polarizado, que tiveram sua mais importante e difundida versão na teoria dos polos de crescimento, de François Perroux, aplicada, ao longo das décadas de 1960 e 1970, e com maior ou menor fidelidade às formulações do economista francês, em diversos países do “Terceiro Mundo”, dentre os quais o Brasil, no âmbito de seu II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) (SERRA, 2003; BOMFIM, 2007; SILVA, S., 2017).

A efervescência dos debates sobre o planejamento do desenvolvimento urbano e regional no “Terceiro Mundo” refletiu-se muito claramente na obra miltoniana dos anos 1960 e 1970, de maneira que a leitura contemporânea dessa produção intelectual guarda, além de um grande valor teórico-conceitual, um evidente interesse historiográfico relativo a esse campo de estudos em uma época particularmente profícua de sua trajetória.

Não obstante, a participação de Milton Santos nessa ambiência intelectual, em diferentes instituições e países, não foi desprovida de tensões. As suas produções textuais publicadas entre 1965 e 1977 revelam um pensamento em contínuo movimento, que passou de um relativo alinhamento ao *mainstream* do planejamento urbano e regional da época a uma insatisfação com as interpretações então em voga sobre o “Terceiro Mundo”. Em entrevista a Jesus de Paula Assis e Maria Encarnação Sposito, o geógrafo comentou sobre esse momento de sua trajetória, cuja culminância foi a proposição da teoria dos circuitos da economia urbana:

quando vou ensinar na França, cria-se realmente o primeiro choque, porque compreendo que não podia continuar ensinando do jeito clássico e começo a repensar a geografia do Terceiro Mundo. Percebo que ela não cabe naquele esqueleto intelectual e começo a me perguntar como sair daquilo, como propor sem chocar [...] Lembro-me de um colóquio em Estrasburgo em que estava presente Olivier Dollfus. Comecei a discutir a questão do terciário, considerado um setor não-dinâmico, posição para a qual

convergiavam tanto os direitistas quanto os marxistas. A direita, de boa vontade, estava lutando pela industrialização e, no Brasil, havia os paulistas impondo uma interpretação do país a partir da indústria, o que lamentavelmente dura até hoje. Dollfuss depois me disse que teve vontade de me estrangular, porque achou muito chocante afirmar que o terciário era dinâmico. Tudo isso deriva da vontade de explicar nossos países para o pessoal lá no Norte. Como brasileiro e do Nordeste, entendi que a indústria não era uma explicação suficiente. E por aí cheguei à minha teoria dos dois circuitos. A fratura foi se dando de forma construída, sub-reptícia, sem ruptura com as teorias assentes e com o próprio marxismo clássico (SANTOS, 2004, p. 19-20).

Nesse sentido, os parágrafos seguintes dedicam-se à exposição da trajetória do pensamento miltoniano sobre o planejamento urbano e regional entre os anos de 1965 e 1977, buscando evidenciar, sobretudo, os pontos de inflexão que o levaram a uma crítica radical dos fundamentos teóricos e das experiências práticas daquele campo técnico-científico e político no “Terceiro Mundo”.

Milton Santos chegou à França em 1965, no mesmo momento da publicação do influente livro intitulado “A Geografia Ativa”, escrito pelo geógrafo Pierre George em colaboração com três de seus discípulos, Raymond Guglielmo, Yves Lacoste e Bernard Kayser (GEORGE *et al.*, [1964] 1973). Embora não plenamente inserida no âmbito do pensamento social crítico, a proposta lançada por esses autores incorporava preocupações, temáticas e conceitos bastante diferentes daqueles expressos pela Geografia Aplicada. O balanço geográfico do subdesenvolvimento, apontado por Andrade (2008) como parte do campo de reflexão da Geografia Ativa, seria de particular apelo ao geógrafo baiano que então chegava ao ambiente intelectual francês.

Enquanto atuou como Professor Associado de Geografia (*Maître de Conférences Associé de Géographie*) na *Université de Toulouse*, entre 1964 e 1967, Milton Santos estabeleceu uma profícua interlocução intelectual com Bernard Kayser, da qual resultou não apenas uma relativa aproximação ao pensamento dialético e ao marxismo, como também a realização de atividades no âmbito do *Institut d’Étude du Développement Économique et Social* (IEDES), instituição posteriormente vinculada à *Université Paris I (Panthéon-Sorbonne)* e considerada um dos primeiros centros de estudos e pesquisas sobre questões concernentes ao (sub)desenvolvimento, tendo sido criado ainda em 1957.

Àquela época, o IEDES era dirigido pelo economista François Perroux, um de seus fundadores, e tinha entre suas principais atribuições a formação de quadros qualificados para a atuação em instituições nacionais e internacionais de

planejamento do desenvolvimento. Segundo Guichaoua (2007), durante a década de 1960, o instituto foi fortemente influenciado por um ideário progressista e humanista de “emancipação do homem pelo homem” e de “luta pelo desenvolvimento”, prefigurando uma universidade que “servisse aos países subdesenvolvidos”. Não à toa, foi pioneiro na criação de um periódico interdisciplinar sobre o “Terceiro Mundo”, o famoso *Revue Tiers Monde*, lançado em 1960, e de cujo comitê editorial faziam parte intelectuais como Charles Bettelheim, René Dumont e Pierre George.

Conforme aponta Contel (2014), os diálogos do geógrafo brasileiro com o IEDES, sob a direção de Perroux, e a colaboração que estabeleceu com a *Revue Tiers Monde*, na qual publicaria vários artigos e organizaria números especiais, durante os anos de 1960 e 1970, parecem ter exercido substancial influência no aprofundamento de seus estudos sobre a obra do eminente economista francês e sobre os temas da planificação, das teorias do (sub)desenvolvimento, da economia espacial e da difusão de inovações.

Pedrosa (2018) aponta que, no exílio, Milton Santos estabeleceu para si uma espécie de identidade intelectual enquanto um estudioso do “Terceiro Mundo”. Isso porque, embora ainda tenha publicado alguns artigos sobre temáticas urbano-regionais na Bahia, a problemática mais geral do subdesenvolvimento passou a predominar em sua produção a partir de então. Evidência disso é que em 1965, quando já estava em Toulouse, o seu livro “A cidade nos países subdesenvolvidos”, primeiro esforço mais amplo de síntese que empreendeu sobre esse tema, foi publicado no Brasil pela editora Civilização Brasileira, com o apoio decisivo de Caio Prado Jr.

Do conteúdo do livro, interessa-nos mais diretamente o capítulo dois de sua sexta parte, intitulado “Disparidades regionais e polos de desenvolvimento” (SANTOS, 1965), em que o geógrafo discutiu a necessidade da adoção do planejamento regional no interior dos estados brasileiros, e não apenas em nível macrorregional, como aquele empreendido pela SUDENE no Nordeste do País. Isso porque, guardando grandes desigualdades socioeconômicas entre suas diferentes porções (urbanas e rurais, modernas e “tradicionais”), agravadas pela falta de integração física entre elas, os estados, sobretudo aqueles das regiões Nordeste e Norte, se viam às voltas com graves problemas na capacidade de extensão das funções administrativas e dos recursos públicos e privados disponíveis à totalidade dos seus respectivos territórios.

Deixada ao espontaneísmo do mercado, a situação tenderia a se reproduzir ou, mesmo, a se aprofundar. Daí a necessidade, apontada por Santos (1965), de uma ação voluntária e consciente do Estado no sentido do enfrentamento daquelas desigualdades territoriais, sob a forma de um planejamento não apenas “global” e setorial, mas efetivamente regional, atento, portanto, às disparidades expressas espacialmente. Não obstante, o autor defendeu que de nada adiantaria se o plano daí resultante fosse elaborado verticalmente, reunindo propostas díspares de diversos órgãos e serviços da administração pública, ainda que visassem a uma mesma porção do território:

[...] a associação de esforços de diferentes setores numa mesma área ou no mesmo ponto do território continua tendo uma função vertical, desde que as necessidades regionais não tenham sido levadas em conta [...] O que se impõe é uma coordenação que parta das necessidades regionais, encaradas globalmente, e das prioridades que forem reconhecidas. Essas prioridades é que deverão ser examinadas, primeiramente, antes das propostas orçamentárias. Assim, chegaremos ao exame *regional, horizontal* das proposições dos diversos serviços, de modo a permitir uma atuação mais eficaz do Poder Público, em benefício do desenvolvimento do interior. O plano global terminaria sendo a soma dos planos regionais (SANTOS, 1965, p. 142, grifos do autor).

Com essa proposta, Santos (1965, p. 143) não estava a desconsiderar o “planejamento global” ou a importância de pensar os setores econômicos; defendia, apenas, que o planejamento regional ou “horizontal” impunha-se como uma necessidade para levar em conta os “elementos materiais da economia”. Em outras palavras, não se tratava somente da valorização em abstrato de um ou outro setor, mas também da localização adequada dos agentes econômicos no território.

Tendo em vista esse pressuposto – o de que muito se ganharia com um esforço de planejamento da localização adequada de agentes e serviços –, Santos (1965) propôs uma estratégia de fomento, no interior dos estados, de determinados núcleos urbanos, tornados, assim, polos de desenvolvimento, de maneira que, atuando sobre as áreas circundantes, pudessem atenuar os desequilíbrios regionais, expandir as atividades econômicas, prestar melhor atendimento às populações e combater a “macrocefalia” das metrópoles regionais, “estancando” parte dos fluxos migratórios que para elas se dirigiam:

a tese sustentada é a de que a presença, no interior dos Estados, de alguns núcleos urbanos capazes de atuar sôbre (sic) a área circundante, pode vir a ser um elemento importante para atingir uma maior disseminação do progresso. Tais centros serão os “pólos de desenvolvimento” [...] Dêsse (sic) modo, a tese de polarização na verdade supõe duas operações: a primeira

é a concentração de recursos em diferentes graus, em determinados pontos do território previamente escolhidos de maneira sistemática; e a segunda, a redistribuição harmônica desses (sic) recursos da civilização, a partir da metrópole regional (SANTOS, 1965, p. 144).

A estratégia de desenvolvimento regional proposta por Santos (1965), que, conforme visto anteriormente, orientou sua atuação à frente da CPE, julgava como prejudicial tanto a “macrocefalia” urbana quanto a dispersão exagerada dos recursos no território. Isso porque, por um lado, a maioria das metrópoles regionais eram “metrópoles incompletas”, fundamentalmente comerciais e especulativas e desprovidas de um setor secundário importante, de maneira que restavam incapazes de dinamizar as suas próprias regiões e de transmitir aos centros regionais os estímulos necessários ao desenvolvimento; e, de outro lado, porque a dispersão descriteriosa de recursos impediria os benefícios dos efeitos cumulativos que apenas um determinado nível de concentração poderia permitir.

Como visto, a alternativa seria, na proposta de Santos (1965), o estímulo à formação de polos de desenvolvimento a partir de núcleos urbanos estrategicamente selecionados para concentração de recursos, à qual se sucederia o momento redistributivo, desde que os polos contassem com uma rede de estradas que lhes possibilitassem exercer sua influência sobre o entorno e permitissem o acesso das populações circundantes aos serviços de que então dispiriam.

O que o geógrafo brasileiro propunha, portanto, era um ordenamento do território mais consentâneo com a distribuição geográfica e com as necessidades sociais da população, de modo que, à hierarquia urbana planejada, correspondesse um escalonamento de bens e serviços, os mais elementares dos quais deveriam estar disponíveis nos núcleos mais próximos, enquanto que os menos frequentes e mais raros seriam acessados em escalões superiores da rede urbana:

ora, estamos propugnando é por que o maior número de serviços possa chegar às populações de todo o Estado, independentemente daquelas condições que as fariam espontaneamente (sic) tê-los [...] A tese supõe a elaboração de uma armadura urbana tendo, naturalmente, como ápice, as metrópoles regionais e como “relais” imediato os “pólos de desenvolvimento”, completando-se, porém, por estratos de núcleos de categorias sucessivas, formando, em cada região, uma espécie de pirâmide, cuja base seria a população rural dispersa. Teríamos, assim, uma gradação entre os diversos núcleos [...] A tese se completa levando-se em conta que os serviços a serem implantados ou reforçados devem também ser identificados segundo uma hierarquia. Essa gradação, aliás, será feita em correspondência com as gradações adotadas para as hierarquias urbanas (SANTOS, 1965, p. 146-147).

Clara está a importância que Santos (1965) atribuiu ao Estado na coordenação e na condução do planejamento regional, de maneira que aos seus órgãos e entidades caberia a criação, fortalecimento ou realocização de serviços no território; o estabelecimento de uma ordem de prioridades segundo as regiões; a descentralização de funções administrativas que, pelas suas meras presenças, atraem outras para os núcleos onde se instalam; e a realização de empreendimentos de infraestrutura e criação de economias externas a partir das quais, somente então, as atividades econômicas privadas passariam a se instalar.

Reconheceu, ainda, a existência de uma série de dificuldades para a concretização de semelhante esforço de planificação, dentre as quais destacou a municipalização exagerada, usualmente movida mais por interesses localistas que “de conjunto”, e a falta de coordenação entre as esferas federal, estadual e municipal, da qual resultavam investimentos desencontrados, sobretudo oriundos daquela primeira esfera, que acabavam por agravar os desequilíbrios regionais. A partir desse diagnóstico, Santos (1965) propôs duas ordens de medidas com vistas a fomentar a articulação interfederativa, a primeira em nível estadual e a segunda em nível regional (intraestadual):

- 1) a constituição de Conselhos Estaduais de Planejamento, reunindo os órgãos de desenvolvimento econômico, de planejamento econômico do Estado e as agências federais exercendo atividade nos Estados, de maneira a procurar, tanto quanto possível, uma atividade coordenada, mediante estudos comuns dos problemas e recíproco entendimento prévio, quanto aos investimentos;
- 2) formação de Conselhos Regionais de Desenvolvimento, em que estejam presentes os eleitos federais, estaduais e municipais da respectiva região, de maneira que a propositura de projetos aos Legislativos federal, estadual e municipal também se faça de maneira concertada (SANTOS, 1965, p. 149).

Interessante é notar que a proposta de Santos (1965), cujos delineamentos gerais foram expostos acima, prefigura, ainda que com referenciais teóricos posteriormente revistos, a teoria do espaço como condição de cidadania, mais sistematicamente apresentada na década de 1980, o que evidencia o caráter cumulativo e dialético (MACHADO; MACHADO, 2017) de seu processo de elaboração intelectual.

Ademais, também é notável a influência da Geografia e da Economia francesas, notadamente da teoria dos polos de desenvolvimento, no pensamento miltoniano sobre o planejamento urbano e regional, em meados da década de 1960. A aproximação do geógrafo baiano com a obra de François Perroux, iniciada quando

ainda estava no Brasil (SANTOS, 2004), certamente se aprofundou em Toulouse, a partir da cooperação com o IEDES e do contato pessoal com o economista francês³⁶.

Em 1966, o geógrafo publicou o artigo intitulado “*La fonction industrielle dans les villes des pays sous-développés*” (SANTOS, 1966a), no qual ainda aparece, de forma bastante clara, a identificação do processo de desenvolvimento ao de industrialização. No texto, Santos (1966a) expôs três principais temas articulados entre si, a saber: a) os fatores de constrangimento à instalação industrial nos países “subdesenvolvidos”; b) as estratégias de industrialização adotadas por esses mesmos países; e c) os estágios de desenvolvimento urbano em associação com as etapas da atividade industrial.

Dentre os fatores limitantes à industrialização no “Terceiro Mundo”, Santos (1966a, p. 30, tradução nossa) ressaltou a falta (ou “fuga”) de capitais, resultado da “deterioração acelerada dos termos de troca que reduz o poder de compra internacional dos países”, de tal maneira que “o aumento nos volumes de exportação não corresponde a um aumento das divisas”. Aqui, é evidente o contato do geógrafo com a literatura cepalina sobre o subdesenvolvimento, uma vez que reproduziu, muito claramente, a tese da deterioração dos termos de intercâmbio (ver Quadro 06), um dos pilares teóricos das contribuições da CEPAL aos estudos do (sub)desenvolvimento na América Latina, no final da década de 1940.

Ademais, Santos (1966a) também assinalou como fatores limitantes à industrialização a “fraqueza” dos mercados, resultado da incipiente integração do território e da significativa porcentagem da população que se encontrava marginalizada em relação à economia monetária; a falta de quadros superiores e médios, o que obrigava as indústrias a importá-los; e a ausência de planejamento, todos esses fatores incorrendo em uma produção cara e não competitiva, obstaculizando, portanto, o pleno desenvolvimento industrial.

Malgrado a força desse conjunto de elementos limitantes, Santos (1966a) ressaltou que as grandes distâncias que separavam as regiões consumidoras daquelas produtoras de bens industriais, os preços elevados destes últimos, as dificuldades enfrentadas durante a Segunda Guerra Mundial, bem como as

³⁶ Em seu testamento intelectual, Santos (2004) destacou que o período pós-1964 foi importante para a sua aproximação a uma perspectiva interdisciplinar, para a qual contribuíram o encontro com François Perroux e o aprofundamento das relações com Jacques Boudeville.

modificações na estrutura do consumo (aumento do número de consumidores), impeliram alguns dos países “subdesenvolvidos” à adoção de estratégias de industrialização que pudessem contrarrestar as tendências espontaneamente existentes, de que eram exemplos as tarifas alfandegárias protecionistas, as taxas de câmbio diferencial e a realização de iniciativas de planejamento e programação das economias nacional e regional.

Como resultado desses esforços mais ou menos sistemáticos, a industrialização começava a despontar como fenômeno nos países “subdesenvolvidos”, ainda que com grandes diferenciais de maturidade entre si. Para Santos (1966a), embora algumas das indústrias pudessem ter uma localização não-urbana, a exemplo dos grandes complexos industriais e daquelas voltadas à primeira transformação de matérias-primas regionais, eram as cidades os *loci* principais das recentes instalações industriais, o que conferia a elas uma nova função – a industrial –, cuja importância crescente colocava problemas à aplicação irrefletida de certos métodos de avaliação da centralidade urbana, a exemplo do “método Rochefort”, que atribuía ao terciário uma relevância que, segundo o autor, já não correspondia à realidade, ainda mais porque esse setor também abrigava um conjunto de atividades (o terciário “primitivo”) que expressava menos o dinamismo econômico que a sua ausência³⁷.

Da importância atribuída por Milton Santos ao processo de industrialização decorre a atenção que dispensou, na segunda metade da década de 1960, às grandes cidades, posto serem elas as mais capazes de, reunindo as condições fundamentais à instalação e ao desenvolvimento da atividade industrial, contribuir para a modernização dos países “subdesenvolvidos”.

Essa posição fica evidente no artigo “*Le rôle des capitales dans la modernisation des pays sous-développés*” (SANTOS, 1966b), em que o geógrafo contrapôs-se às teses que argumentavam ser o crescimento populacional um fator prejudicial em si mesmo e defendeu, em vez disso, que as grandes cidades eram espaços privilegiados de concentração daquelas condições indispensáveis ao desenvolvimento econômico, quais sejam: a presença de um aparato administrativo,

³⁷ Importa notar, aqui, que Santos (1966a) começava a se aproximar da discussão acerca do terciário “primitivo”, conceito proposto pela geógrafa francesa Jacqueline Beaujeu-Garnier para designar o conjunto de atividades terciárias urbanas que não constituíam empregos permanentes e que se caracterizavam pela baixa remuneração. Sobre a falta de dinamismo desse subsetor, cabe mencionar que o próprio autor revisaria essa posição posteriormente, conforme ficará demonstrado no decorrer do presente subcapítulo.

de uma população considerável e de um setor secundário em ascensão, às quais se adicionam a existência de universidades e intelectuais capazes de elaborar uma visão de conjunto que subsidie programas de planejamento do desenvolvimento.

Santos (1966b, p. 63, tradução nossa) reforçou, assim, sua posição contrária à dispersão exagerada e pouco criteriosa dos recursos no espaço, uma vez que “a existência de uma grande cidade cria condições de progresso que não poderiam ser criadas por várias cidades pequenas, tendo juntas a mesma (ou maior) população”. Não obstante, não ignorou os problemas que a “macrocefalia” urbana pode colocar ao ordenamento do território, “atrofiando” o desenvolvimento do interior. Em face dessas constatações, retomou a proposição de estímulo à criação de polos de desenvolvimento, ressaltando que eles não prescindem das grandes cidades; antes, são instrumentos de redistribuição dos recursos modernos de que só elas eram capazes de dispor:

não se trata de querer impedir o nascimento das grandes cidades nos países subdesenvolvidos: nas condições atuais, elas são absolutamente necessárias ao processo de desenvolvimento. A questão é antes saber em que momento seu peso sobre a nação ou a região se torna prejudicial. Esse é um problema de redistribuição das forças de renovação que, atualmente, só a grande cidade é capaz de acumular. Esse é o problema de criar ou fortalecer cidades de porte médio, capazes de atuar na região vizinha. Mas, redistribuição a partir da cidade grande, que continua a ser a única a reunir os elementos da modernização nos países subdesenvolvidos (SANTOS, 1966b, p. 64, tradução nossa).

Ademais, também é importante destacar que o texto em referência demonstra um maior aprofundamento dos diálogos de Milton Santos com o campo da economia urbana (GRIMM, 2011), fundamental à posterior formulação da teoria dos circuitos. Veja-se, a propósito desses diálogos, a incisiva crítica que Santos (1966b) dirigiu aos autores e políticos que, alarmados com as elevadas taxas de crescimento populacional das grandes cidades dos países “subdesenvolvidos”, atribuíam-las um papel de causa motora de muitos dos chamados “problemas urbanos”.

Exemplo *par excellence* dessa indisfarçável orientação neomalthusiana, a utilização da expressão “parasitismo urbano” para se referir àquelas massas populacionais que, emigradas do campo, viviam de trabalhos temporários ou ocasionais na cidade, supostamente à custa da população produtiva, foi criticada pelo geógrafo brasileiro, para quem aqueles que a adotavam ignoravam que:

[...] a presente equação profissional, na maioria das cidades do mundo subdesenvolvido, corresponde à única combinação possível nas condições atuais da economia e da sociedade. No entanto, o número de

desempregados verdadeiros é, muito frequentemente, menor do que nas cidades dos países industrializados... Um trabalho não permanente, temporário ou ocasional não é contabilizado estatisticamente como emprego. *A massa de pessoas que lidam com diferentes atividades, pequenos trabalhos, bricolagem, é, sem dúvida, uma consequência lamentável de uma forma de civilização, mas não parece correto considerar essas pessoas como parasitas, na medida em que elas contribuem com seu poder de trabalho para o funcionamento de um sistema* (SANTOS, 1966b, p. 58-59, grifo nosso, tradução nossa).

Percebe-se, desde esse momento, uma preocupação de compreensão da economia urbana em sua totalidade, incluindo aquelas formas de trabalho julgadas “parasitárias” como partes de uma mesma “equação profissional” que é, em última instância, resultado das condições de operação da economia e da sociedade. Mais do que isso, Santos (1966b) defendeu que essas atividades contribuem para o “funcionamento de um sistema”, o que parece prefigurar aquilo que o autor denominaria, na década de 1970, de circuito inferior da economia urbana.

Como é possível perceber até aqui, a partir do exílio, as reflexões do geógrafo sobre o planejamento urbano e regional assumiram um escopo mais amplo, desvinculando-se da realidade baiana, até então principal referencial empírico de suas análises, e aspirando um certo interesse mais geral, ao se identificar com o chamado “Terceiro Mundo”.

As publicações do período toulousano da trajetória miltoniana (1965-1967) ainda apresentam uma incorporação bastante visível das teorias da Geografia e da Economia francesas, ainda que já expressassem algumas insatisfações com o que o geógrafo considerava ser uma incompreensão de certos aspectos da urbanização e das cidades dos países “subdesenvolvidos” (como a natureza do setor terciário, particularmente de sua porção “primitiva”), da qual decorriam insuficiências nas propostas e nas práticas de planejamento urbano e regional.

Ao término do contrato com a *Université de Toulouse*, Milton Santos lecionou na *Université de Bordeaux*, como Professor Associado de Geografia (*Maître de Conférences Associé de Géographie*), entre os anos de 1967 e 1968, e, em seguida, tornou-se Professor de Geografia (*Professeur de Géographie*) na *Université de Paris* (*Sorbonne*), entre 1968 e 1971. Paralelamente às suas atividades na Sorbonne, atuou, ainda, como Professor no IEDES, instituição no âmbito da qual foi também diretor de uma seção de ensino de planejamento urbano e regional (“Seção Organização do Território e Planificação Regional”) e de um grupo de pesquisas interdisciplinares dedicado a questões concernentes à planificação regional e ao

ordenamento do território (“Grupo de Pesquisa Organização do Território”) (PEDROSA, 2018; SANTOS, 1971a, 2001c).

Esse período da trajetória miltoniana, compreendido entre os anos de 1968 e 1971, foi marcado por um questionamento mais explícito das interpretações então em voga sobre os países “subdesenvolvidos”, bem como pela crescente consciência da necessidade de elaborações teóricas próprias para as realidades do “Terceiro Mundo”, com importantes implicações em seu pensamento sobre o planejamento urbano e regional.

Um importante marco desse momento de inflexão na obra de Milton Santos foi a redação de *“Le métier de géographe en pays sous-développé”*, enquanto esteve em Bordeaux, durante o ano letivo de 1967-1968³⁸. Embora não diretamente dedicado ao planejamento urbano e regional, o livro apresentou algumas reflexões sobre a nova configuração das regiões em uma época de crescente internacionalização da economia e de avanço dos sistemas de transportes e de comunicações, bem como também tratou da especificidade da organização do espaço nos países “subdesenvolvidos”; discussões estas que teriam grandes repercussões em suas elaborações sobre aquele campo técnico-científico e político.

Santos ([1978] 2013a) argumentou que a internacionalização da economia, a complexificação das relações políticas e sociais e a dependência a que estavam submetidos os países “subdesenvolvidos” colocavam em xeque a tradicional noção de região enquanto espaço contíguo, longamente construído pelas relações entretecidas, quase que de forma imediata, entre um grupo humano e “seu” meio geográfico. Nas novas condições do sistema mundial que então se delineavam, os intermediários multiplicavam-se, as mediações diversificavam-se, a decisão e a execução dissociavam-se e, por conseguinte, as regiões – sobretudo aquelas do “Terceiro Mundo” – tornavam-se crescentemente derivadas de necessidades e demandas que não eram as de suas próprias populações:

atualmente, será que podemos admitir que as construções humanas, tal como elas se apresentam sobre a superfície do planeta, resultam de uma interação entre grupo humano e meio geográfico? A questão já foi respondida por Sorre, quando falou das “paisagens derivadas”. Essas paisagens dos países subdesenvolvidos, efetivamente, derivam das necessidades da economia dos países desenvolvidos, onde, finalmente,

³⁸ A publicação do livro na França ocorreria apenas no ano de 1971. No Brasil, foi publicado pela primeira vez em 1978, acrescido de um capítulo (“A especificidade do espaço nos países subdesenvolvidos”), com o título de “O trabalho do geógrafo no Terceiro Mundo”. Na presente dissertação, utiliza-se a edição brasileira, referenciada como Santos ([1978] 2013a).

encontra-se a decisão. As relações mantidas pelos grupos humanos com suas bases geográficas não dependem desses mesmos grupos. [...] Os progressos realizados no domínio dos transportes e das comunicações, bem como a expansão da economia internacional – que se tornou “generalizada” – explicam a crise da noção clássica de “região” (SANTOS, [1978] 2013a, p. 16).

As reflexões de Milton Santos sobre esse tema tiveram continuidade durante os anos nos quais esteve em Paris, notadamente a partir de seu trabalho como diretor do Grupo de Pesquisa “Organização do Território”, no IEDES. Em 1971, uma edição especial da *Revue Tiers Monde* (“*La ville et l’organisation de l’espace dans les pays en voie de développement*”), sob a coordenação do geógrafo brasileiro, foi publicada, reunindo artigos de destacados estudiosos do campo do planejamento urbano e regional, a exemplo de John Friedmann, Lloyd Rodwin, Terence McGee e J. R. Lasuén, para mencionar apenas alguns. Para essa edição, Milton Santos elaborou o artigo “*Analyse régionale et aménagement de l’espace: vers une méthode d’étude des forces «externes» d’élaboration des sous-espaces dans les pays sous-développés*” (SANTOS, 1971a), no qual expôs as linhas gerais do programa de pesquisa do grupo que coordenava no IEDES.

No texto, Santos (1971a) alertou para a “armadilha metodológica” na qual frequentemente ficam presos aqueles que, aceitando sem questionamentos as teorias e os conceitos consagrados nos países “desenvolvidos”, buscam transpô-los para o planejamento regional e o ordenamento do território no “Terceiro Mundo”, cuja realidade acabava por ser “mais frequentemente distorcida do que realmente interpretada” (SANTOS, 1971a, p. 200). Daí a necessidade de “pesquisa fundamental”, básica, voltada a oferecer uma metodologia e um sistema conceitual válidos e capazes de subsidiar a planificação nesses países “subdesenvolvidos”, perspectiva na qual procurava se inserir o grupo de pesquisa coordenado pelo geógrafo.

Conforme expõe Santos (1971a), o objetivo do programa de pesquisa consistia em compreender a elaboração dos subespaços no “mundo subdesenvolvido”, o que implicava em um estudo dos mecanismos de suas formações e evoluções diferenciais, sob influência de fatores internos e externos. A preponderância destes últimos acabava por torná-los “espaços derivados”, na medida em que as forças norteadoras de suas transformações encontravam-se nos sucessivos períodos da história econômica mundial. Essa constatação não implicava, forçosamente, em uma homogeneidade, pois se as forças motrizes eram

as mesmas, os diferentes ritmos e formas de incorporação dos elementos da modernidade conferiam um caráter único a cada subespaço.

É no âmbito dessa reflexão que ganha importância o reconhecimento do papel das “modernizações”, entendidas como as sucessivas generalizações das inovações econômicas, políticas, técnicas e culturais ocorridas nos polos centrais de cada período histórico e difundidas para as periferias, na formação dos subespaços “derivados”, cujas especificidades são dadas pelos distintos momentos em que se inseriram no sistema mundial de relações, pelos diferentes ritmos de incorporação das “modernizações” e pela maior ou menor resistência que oferecem a elas.

Esse conjunto de elaborações teóricas e metodológicas, substancialmente distintas dos pressupostos da Geografia Regional francesa, teriam repercussões importantes em seu pensamento sobre o planejamento urbano e regional, bastante perceptíveis em suas publicações de finais dos anos 1960 e da década de 1970, inclusive naquelas em que propôs, de forma mais ou menos sistematizada, a teoria dos circuitos da economia urbana.

Para a formulação da supramencionada teoria foram, também, muito importantes os estudos empíricos realizados pelo geógrafo em diversos países “subdesenvolvidos”. Cabe destacar, pelas suas evidentes relações com a problemática de pesquisa aqui tratada, a missão da ONU na Venezuela, dirigida por Milton Santos entre os anos de 1968 e 1969, com recursos da *Oficina Central de Coordinación y Planificación* (CORDIPLAN) e da *Comisión para el Desarrollo de la Región Nordeste*, dedicada à realização de pesquisas em planejamento urbano, particularmente no que concerne ao abastecimento alimentar.

Coordenando uma equipe estatística que aplicou questionários em várias cidades venezuelanas, e em colaboração com outros pesquisadores que desenvolviam estudos semelhantes no Recôncavo Baiano e na Argélia, o geógrafo desenvolveu um amplo programa de pesquisa que tinha como objetivo o estudo do “lugar do comércio de alimentos na economia urbana e regional”, os seus mecanismos de funcionamento, as suas relações com toda a economia e com o espaço imediato e distante (SANTOS, 1971b, p. 820, tradução nossa).

Dentre os resultados da pesquisa, certamente muito importantes para a elaboração da teoria dos circuitos da economia urbana, Santos (1971b, 1971c) ressaltou: a) a correlação entre os dias da semana e do mês nos quais o comércio de alimentos é mais frequente e os dias de recebimento dos salários dos

trabalhadores; b) a penetração crescente de produtos modernos nos mercados, o que não reduz o número elevado de intermediários; c) a grande importância da força de trabalho familiar e a significativa porcentagem de trabalhadores não-assalariados nesses mercados, que dispõem de elevada capilaridade social; d) o papel crescentemente importante do caminhoneiro como elo entre atividades modernas e tradicionais, entre produtores rurais e consumidores urbanos, mas também como um comerciante, ele próprio; e) a relação entre a taxa de natimortalidade das lojas e as mudanças nas características sociais dos bairros; e f) uma tendência à especialização do espaço controlado pelo comércio moderno e atacadista, cujos mercados são distantes e, por outro lado, uma dependência regional mais próxima de comércios retalhistas de alimentos, evidenciando as relações privilegiadas mantidas entre estes e as atividades regionais.

Em artigo posterior, no qual descreveu os objetivos, a metodologia e os resultados das pesquisas realizadas na Venezuela entre 1968 e 1969, Santos (1971b, p. 824, tradução nossa) destacou que, destes e de outros estudos, extraiu “conclusões teóricas mais gerais”, como aquelas presentes em *“Les villes du Tiers Monde”* (SANTOS, 1971a), obra publicada em 1971 e que pode ser considerada como marco de apresentação inicial da teoria dos circuitos da economia urbana, ainda que em forma embrionária e provisória. Seria apenas em 1975, no livro *“L’espace partagé: les deux circuits de l’économie urbaine des pays sous-développés”*³⁹, que essa proposição ganharia um desenvolvimento teórico mais consolidado.

É certo que alguns dos fundamentos da teoria dos circuitos já vinham sendo objeto de reflexão sistemática em publicações anteriores ao livro de 1971. Em *“Le rôle moteur du tertiaire primitif dans les villes du Tiers Monde”* (SANTOS, 1968), por exemplo, o autor procurou apresentar os mecanismos de formação do terciário “primitivo” e o papel que desempenhava na economia urbana, concebendo-o como um setor dinâmico e elástico, diferentemente da concepção dominante da Economia e da Geografia Urbana, que o via como meramente “parasitário”.

Como bem indagou Santos (1968, p. 196, tradução nossa), nas condições de crescimento acelerado das cidades do “Terceiro Mundo”, o que seria mais

³⁹ Utiliza-se, aqui, a edição brasileira, publicada pela primeira vez em 1979, sob o título de “O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos” (SANTOS, [1979] 2008a).

importante: “o aumento imediato, a manutenção ou mesmo a redução de um certo nível teórico de produtividade? Ou é a elasticidade do emprego?”. Para o autor, a incompreensão do papel fundamental do terciário “primitivo” na urbanização dos países “subdesenvolvidos” derivava de uma comparação infundada e abusiva com a história demográfica e urbana dos países “desenvolvidos”, nos quais o setor terciário não apresentava nem a mesma origem, nem a mesma natureza do existente naqueles primeiros:

não deve ser esquecido que entre os índices de melhoria do padrão da vida urbana, há alguns que não aparecem nas estatísticas ou nas contas nacionais, e que escapam da tributação. Estes índices dizem respeito à criação de certos negócios em vários bairros [...] à instalação de certos serviços pessoais, ao nascimento de centros secundários nas cidades e à promoção de certas cidades a um papel regional. Acima de tudo, há uma série de pequenas atividades domésticas ou marginais que se somam aos orçamentos familiares quase imperceptivelmente, mas que, embora modestas, contribuem para o crescimento da economia. [...] Dito isto, pode-se levar a crer que o aumento no número desses “parasitas” não contribui para reduzir a produtividade urbana geral ou mesmo a do setor terciário (SANTOS, 1968, p. 198-199, tradução nossa).

Em “*Les villes du Tiers Monde*” (SANTOS, 1971a), notadamente no seu último capítulo, o autor expôs, ainda que não com o nível de elaboração que alcançaria posteriormente, a proposição central da teoria dos circuitos da economia urbana, que consideramos como uma espécie de síntese teórica de um longo e sistemático esforço de pesquisa sobre as especificidades da urbanização no “Terceiro Mundo”.

Santos (1971a) propôs reconhecer a existência de um “duplo circuito da economia” nas cidades dos países “subdesenvolvidos”, resultado dos impactos, das recepções e das combinações diferenciais das modernizações nos (sub)espaços do “Terceiro Mundo”. O circuito superior, do qual participam aquelas atividades que puderam acolher as modernizações tecnológicas e incorporá-las às suas operações, e, por outro lado, o circuito inferior, congregando o conjunto de atividades que adotam soluções tecnológicas não modernas, sejam elas tradicionais ou recentes. Não obstante, as diferenças entre os circuitos não se resumem apenas ao atributo “tecnologia”, considerado isoladamente, mas envolvem um amplo conjunto de variáveis inter-relacionadas, com destaque para a estrutura organizacional e o nível de capitalização das atividades que os integram.

Como resultado do fenômeno dos dois circuitos econômicos, ocorre que, nas cidades dos países “subdesenvolvidos”, “para o mesmo bem ou serviço, existem diferentes formas de fabricação, distribuição e comercialização” (SANTOS, 1971a, p.

396, tradução nossa), servindo a estratos populacionais distintos e animadas por agentes sociais diversos. Naquele momento, Santos (1971a) identificou, como elementos formadores do circuito superior, os bancos, a indústria urbana moderna, o comércio e os serviços modernos, o comércio e a indústria de exportação, os atacadistas e os transportadores. Por seu turno, no circuito inferior, o autor incluiu a fabricação, o comércio e os serviços não-modernos. Em que pese a distinção e, mesmo, a oposição das características que definem cada circuito, o autor assinalou que eles não constituem sistemas fechados, mas sim subsistemas da economia urbana, conectados entre si por relações de complementaridade e/ou de competição.

A teoria dos circuitos assumiria, nos anos seguintes à sua formulação, uma importante centralidade no pensamento miltoniano sobre o planejamento urbano e regional, como o demonstram as posições defendidas pelo autor no artigo *“Modernisation, métropolisation et développement”* (SANTOS, 1971d), publicado ainda em 1971. Nesse texto, Santos (1971d) discutiu os problemas da adoção de um modelo de desenvolvimento baseado exclusivamente no setor “moderno extravertido” da economia, em detrimento do “setor tradicional”⁴⁰.

Para Santos (1971d), a aceleração do ritmo dos progressos tecnológicos no período pós-Segunda Guerra Mundial levava, nas “metrópoles completas”⁴¹ dos países “subdesenvolvidos”, a uma dependência crescente do setor moderno da economia em relação ao estrangeiro. Isso porque, nas condições do período tecnológico, o resultado da adoção de uma política de substituição de importações, cujo objetivo imediato parece ser a redução da dependência externa, pode acabar sendo, pelo contrário, o seu aprofundamento, e isso por duas razões.

A primeira, porque estando uma parte importante das indústrias desses países em mãos estrangeiras, os elevados gastos públicos em infraestrutura (portos, ferrovias, rodovias, eletricidade etc.) podem acabar servindo como um financiamento indireto ao setor “extravertido” da economia. E, em segundo lugar, pois a industrialização é crescentemente dependente de maquinário e tecnologia, de

⁴⁰ Posteriormente, Santos ([1979] 2008a) abandonaria a denominação “setor tradicional” para referir-se ao circuito inferior, por pelo menos três razões, quais sejam: a) é um produto da modernização, ainda que indireto; b) encontra-se em permanente processo de transformação e adaptação; e c) em muitas cidades, uma parte de seu abastecimento vem, direta ou indiretamente, do circuito superior.

⁴¹ Posteriormente abandonada pelo autor, a expressão “metrópole completa” referia-se àquelas aglomerações metropolitanas que se caracterizavam por um maior nível de complexidade funcional, geralmente em razão da presença de um setor secundário importante que a permitia fabricar muitos dos bens e serviços necessários às populações locais, regionais e, mesmo, nacionais.

matérias-prima e *know-how*, ao passo que o mercado nacional era bastante limitado. Por isso, Santos (1971d) afirmou que:

nestas circunstâncias, parece-nos perigoso dedicar atenção exclusiva a esse setor, que inclui os ramos reconhecidos como os mais dinâmicos, deixando de lado outros setores da economia denunciados como carentes de dinamismo, mas que na realidade não carecem de vitalidade e desempenham um importante papel econômico e social. Estamos nos referindo aos setores terciário (comum e primitivo), ao artesanato e à pequena indústria. Tudo parece indicar que o desenvolvimento quase sempre planejado do setor moderno deve ser acompanhado por um desenvolvimento igualmente sistemático do setor tradicional da economia. A defasagem atual entre esses dois setores e as soluções políticas (ou falta de soluções políticas) que lhes são aplicadas, especialmente no que diz respeito ao setor tradicional, ainda chamado de "estagnado", são desastrosas no médio prazo. Os problemas estruturais do setor moderno da economia dos países subdesenvolvidos são então priorizados e com maior vigor (SANTOS, 1971d, p. 248, tradução nossa).

Como se vê, para Santos (1971d), um modelo urbano de desenvolvimento deve estar pautado no reconhecimento da existência de dois circuitos econômicos nas cidades, ligados a camadas sociais com desiguais capacidades de consumo, tanto no que diz respeito ao volume e à frequência quanto à qualidade. Enquanto o circuito moderno mantém relações privilegiadas com o estrangeiro e geralmente opera com capacidade ociosa, devido à limitação do mercado interno, o "circuito tradicional" é capaz de prover mais oportunidades de emprego e de desenvolver importantes nexos com as áreas rurais circundantes:

o circuito tradicional parece assegurar à cidade:

- a totalidade dos empregos criados pelas atividades correspondentes,
- um grande mercado local que oferece uma parte importante do "input" exigido pelas diferentes atividades,
- as inter-relações com as atividades e a população das zonas rurais que atuam como multiplicadores,
- a plena utilização da capacidade econômica dos estabelecimentos

(SANTOS, 1971d, p. 250, tradução nossa).

No entanto, Santos (1971d) também apontou que o próprio "circuito tradicional" não está isento de problemas, dentre os quais está o de sua baixa produtividade, agravada pela sua inflação no bojo de um êxodo rural contínuo, o que poderia agir, a médio e longo prazo, como um "freio" do crescimento econômico nacional. Quais seriam, portanto, as possibilidades de ação diante desse "circuito tradicional" no âmbito de uma economia que também se moderniza? Para o geógrafo, a necessidade é a de um planejamento que, buscando difundir os benefícios dos ganhos de produtividade "a jusante", assegure aos circuitos um

crescimento simultâneo, reduza a “distância” entre eles e promova, também, um circuito intermediário:

devemos, braços cruzados, desfrutar e experimentar a evolução espontânea de um sistema econômico que interessa à maioria da população urbana e nacional, enquanto esforços importantes são utilizados para orientar o crescimento do setor moderno – que vai aumentar o produto nacional global, mas que interessa diretamente apenas a uma pequena parte da sociedade nacional? Uma fórmula para garantir o crescimento do setor moderno e o crescimento “upstream” do setor tradicional parece ser necessária. Esta fórmula é a única que permitirá que os instrumentos do crescimento moderno também progridam “a jusante”, caso contrário, o crescimento global não será alcançado e os dois circuitos envolvidos serão cada vez mais distorcidos. No entanto – este é o ponto principal a ressaltar – o setor moderno dificilmente se propagará a jusante, se não procurarmos fazer avançar o circuito tradicional, nem mesmo criar, a partir e à custa deles, um setor intermediário. Este setor destina-se a facilitar a modernização, sem causar uma queda no coeficiente de emprego. De fato, não parece que uma escolha seja permitida. Aumentar a distância entre os dois circuitos é rapidamente colocar em risco as chances de desenvolvimento integrado e multiplicador e, assim, agravar as distorções. Este problema está diretamente relacionado com o planejamento do território, a regionalização do plano, a “geografização” do esforço de desenvolvimento (SANTOS, 1971d, p. 252, tradução nossa).

Entre finais da década de 1960 e o início de 1970, também foram publicados alguns artigos sobre questões diretamente concernentes ao planejamento urbano e regional na Venezuela, resultantes das já mencionadas pesquisas coordenadas pelo geógrafo brasileiro nesse País. Em um deles, intitulado “*De la géographie de la faim a la planification régionale*” (SANTOS, 1969), publicado em 1969 e em muito inspirado nas contribuições pioneiras de Josué de Castro sobre a geografia e a geopolítica da fome, Santos (1969) tratou do fenômeno da economia alimentar urbana e regional, visto da perspectiva do comércio urbano de alimentos, cujo interesse de estudo residia no fato de que ele poderia fornecer um valioso indicador do funcionamento da economia urbana (e da participação da população nessa economia) e do grau de inter-relação cidade-região, bem como dos gargalos que a ela se interpunham.

“Existe uma relação de causa e efeito entre o crescimento urbano e a produção de alimentos na respectiva área de influência?”. Esse questionamento aparentemente simples com o qual Santos (1969, p. 96, tradução nossa) iniciou a discussão da problemática em tela guarda, em verdade, diversas implicações insuspeitadas. É certo que, como demonstrou o geógrafo, existe uma relação positiva entre volume demográfico e consumo de alimentos, de tal maneira que o crescimento da população urbana usualmente incorre no aumento do consumo

alimentar e do comércio correspondente. Isso porque, diferentemente de outros tipos de bens, como os manufaturados e os serviços, cujos consumos variam muito segundo os níveis de renda dos diferentes estratos populacionais, o consumo de alimentos é muito menos dependente dessa variável:

[...] pode-se pensar que o tamanho das cidades constitui, a esse respeito, um dado independente, menos sujeito a outras variáveis. O teorema seria: quanto mais populosa é uma cidade, mais ela tem força para manter uma produção de alimentos. O problema que surge em toda a sua extensão é o de saber onde esta produção é realizada, isto é, se diz respeito, ou não, à área de influência da cidade (SANTOS, 1969, p. 100, tradução nossa).

Ao mesmo tempo em que confirmou haver uma relação positiva entre crescimento urbano e consumo alimentar, de maneira que quanto mais populosa é a cidade, mais capaz de “manter uma produção de alimentos”, Santos (1969) adicionou um elemento de complexidade à questão, concernente à localização dessa produção. Isso porque o modelo de desenvolvimento urbano baseado em culturas comerciais, em detrimento das alimentares, tão comum em muitos países “subdesenvolvidos”, pode distorcer a relação direta entre o crescimento urbano e a produção de alimentos na área de influência da cidade, impondo a necessidade de importação. Como decorrência:

não há relação causal entre o crescimento urbano e a produção regional de alimentos. Isso significa que uma cidade pode crescer e se fortalecer sem multiplicar a demanda por alimentos em sua própria região. É o fenômeno oposto, isto é, a importação de alimentos, que caracteriza a situação alimentar em muitas cidades de países subdesenvolvidos. Entre as muitas desvantagens dessa situação estão as duas mais importantes: a cidade é forçada a exportar parte de suas economias, roubadas dos usos produtivos; a cidade reduz suas chances de influenciar a produção regional de alimentos, que sofre em qualidade e quantidade (SANTOS, 1969, p. 100, tradução nossa).

Para Santos (1969), a ampla difusão do modelo de desenvolvimento urbano baseado na economia de *plantation*, que considerou ser herança de uma prática e de uma mentalidade coloniais, parecia ignorar as consequências negativas dela decorrentes, das quais eram exemplos: a) o controle apenas parcial que a cidade exerce sobre essa atividade, mais e mais reduzido conforme avançam os transportes e as comunicações; b) a drenagem de poupanças para o exterior, na forma de capital e de divisas estrangeiras, pela via do comércio de importação; c) a tendência à concentração da atividade, ao contrário do que acontece com o comércio urbano relacionado à alimentação, que tende, pelo menos em um primeiro momento, a ser disperso, o que é essencial para as camadas menos privilegiadas

da população; d) o comprometimento das culturas alimentares pela expansão das culturas comerciais, do qual decorre a redução da produção local de alimentos; e e) o direcionamento dos gostos e da produção para mercados distantes, sob o impulso da publicidade, do comércio internacional e da necessidade.

Em contraposição às culturas comerciais, um modelo de desenvolvimento urbano baseado em culturas alimentares poderia, segundo Santos (1969), estimular o fortalecimento de uma relação cidade-região da qual ambas as partes poderiam colher benefícios:

quando a cidade compra alimentos da região, contribui através de um mercado assegurado para aumentar não apenas o volume da produção regional, mas também exige uma busca por produtividade e especialização. Isso significa mais prosperidade para o agricultor e mais consumidores dos produtos fabricados ou vendidos pela cidade; é então um círculo virtuoso de crescimento que se forma, já que a cidade pode ao mesmo tempo receber e devolver o capital do campo. [...] Com efeito, a modernização da produção de alimentos, sob o impacto da urbanização, implica uma mobilização de capital. A cidade instala diariamente muitos ex-habitantes rurais num contexto de economia monetária, criando assim condições para esta modernização. A criação ou expansão de novas atividades e empregos permite a absorção de excedentes rurais, tornando-se consumidores e participantes do circuito monetário. A redução demográfica do campo permite ou exige melhorias técnicas e aumenta novamente a produtividade da terra e a prosperidade do agricultor. O círculo virtuoso continua. É a bola de neve que falta nas economias urbanas com base nas culturas de exportação (SANTOS, 1969, p. 101-102, tradução nossa).

Não obstante, como a situação mais comum era a de um crescimento econômico e populacional urbano que acabava por não ser, necessariamente, um promotor do desenvolvimento da agricultura regional para o abastecimento da população da cidade e da região, criava-se um desequilíbrio para cuja correção, defendeu Santos (1969), seria indispensável um esforço de planificação.

Com o intuito de investigar um caso concreto de intervenção na problemática alimentar, Santos (1969) analisou o amplo programa de planejamento levado a cabo, desde finais da década de 1950, na Venezuela, País cuja acelerada urbanização recente, impulsionada pela exploração do petróleo, em conjunto com o relativo “atraso” a que ficara relegado o setor primário da economia, teve como uma de suas consequências mais imediatas a necessidade de recorrer à importação para a obtenção da maior parte do abastecimento alimentar da população nacional.

Para enfrentar esse problema, desde os últimos anos da década de 1950, os governos venezuelanos vinham coordenando uma ousada política de substituição de importações de alimentos, que, segundo expôs Santos (1969), era baseada em

estímulos técnicos (introdução de pesticidas, fungicidas, mecanização, irrigação e uso de sementes melhoradas) e em uma política geral de desenvolvimento que incluiu os primórdios de uma reforma agrária, a adoção de medidas protecionistas dos produtos nacionais, o oferecimento de subsídios aos produtores agrícolas, políticas de preços mínimos garantidos, subvenções e uma série de outras medidas tomadas diretamente pelo Estado.

Os resultados, que se apresentaram em menos de quinze anos a partir do início do esforço de planificação, foram, dentre outros, a extensão da irrigação para um maior número de terras cultivadas; a ampliação dos financiamentos agrícolas; o incremento orçamentário do Ministério da Agricultura; o aumento do número de agências de extensão agrícola; a criação de escolas e faculdades na área de agricultura e silvicultura; o grande crescimento da produção de alimentos, bem como da produtividade; e a liberação da necessidade de importação, em alguns casos com consequências positivas na redução dos preços de gêneros alimentícios (SANTOS, 1969).

Para Santos (1969), os resultados alcançados pela Venezuela decorreram da conjugação de dinâmicas “espontâneas” – a exploração do petróleo, as migrações internas massivas e a urbanização acelerada – com um esforço voluntário, planejado de programação da economia nacional, de valorização da produção e do mercado internos e de superação de uma condição de dependência quase total das importações para o abastecimento alimentar das populações urbanas e regionais. Embora considerasse o caso venezuelano como bastante particular, pois o Estado pôde contar com as rendas do petróleo, Santos (1969) não excluiu a possibilidade de uma semelhante sistemática de planejamento em outros países “subdesenvolvidos”.

Em todo caso, o que o geógrafo propunha era que a planificação do abastecimento alimentar, com vistas à superação da “geografia da fome”, deveria ser vista como um componente – importante, mas não único – de um planejamento nacional (ou “global”) mais abrangente e voltado ao fortalecimento dos investimentos centrípetos e endógenos:

já sabemos que um mecanismo poderoso de interação e crescimento autossustentáveis pode ser desencadeado sob certas condições. Os dados básicos são investimentos centrípetos e endógenos. [...] o caso da Venezuela é instrutivo porque não se esperou o livre jogo das forças demográficas e econômicas. Foi-se em frente com um programa. Esse esforço, no entanto, não é privilégio de um país, por mais rico que seja seu

orçamento. O conhecimento dos mecanismos que, na cidade e nas áreas rurais, maximizam o investimento público e privado é a pedra angular da questão. O conhecimento sistemático de uma situação alimentar urbana e regional pode ser um elemento fundamental para analisar as realidades e mecanismos atuais, bem como para sugerir novos mecanismos e novas realidades mais adaptadas às necessidades do país. De fato, o planejamento para o abastecimento de alimentos é inseparável do planejamento do crescimento global da economia (SANTOS, 1969, p. 114, tradução nossa).

Ainda a propósito do planejamento urbano e regional na Venezuela, no artigo intitulado “*Région bipolaire ou division spatiale de la force urbaine: le cas de Coro et Punto Fijo au Venezuela*” (SANTOS, 1970), o geógrafo tratou das características da zona rural do Estado de Fálcon, bastante rarefeita demograficamente e alheia à modernização pela qual passara a agricultura do País durante o século XX⁴², e das funções substancialmente diferentes exercidas pelas suas duas maiores cidades, Coro e Punto Fijo.

Santos (1970) caracterizou a primeira delas, capital do Estado, como uma cidade em relação à qual a integração rodoviária do território venezuelano representou um duro golpe. “Aproximada”, pela rede de estradas, de Caracas e da Região Central do País, bem como das capitais vizinhas de Maracaibo e Barquisimeto, Coro se viu incapaz de desenvolver uma atividade industrial importante, fato agravado pela pobreza da região na qual se inseria, de maneira que sua economia, respondendo a esse conjunto de fatores, abrigava um setor terciário hipertrofiado, composto pelos subsetores “superior” (serviços públicos), “comum” (serviços e comércio em geral) e “primitivo” (ocupações ocasionais e de baixa remuneração).

Essa situação aprofundou-se quando, desde a década de 1960, a cidade de Punto Fijo passou a abrigar duas refinarias de petróleo, em torno das quais toda uma economia de aglomeração desenvolveu-se, com a multiplicação de indústrias e serviços a jusante e a montante da atividade petroleira e com a geração de empregos na construção e nas ocupações posteriormente estabelecidas, tornando-se o maior centro de atração populacional do Estado de Falcón. Assim, Coro viu-se, paradoxalmente, “isolada” devido à sua condição de nó rodoviário, pressionada

⁴² Segundo Santos (1970), o Estado de Falcón, em conjunto com as zonas marginais dos Estados de Carabobo, Lara, Yaracuy e Zulia, representavam uma “zona cinza” da urbanização na Venezuela, ao passo que a zona rural não acolheu os esforços de planejamento agrícola – já mencionados anteriormente – que o País vinha adotando nos últimos anos.

entre Caracas e a Região Central da Venezuela, Maracaibo e Barquisimeto, por um lado, e a cidade de Punto Fijo, por outro.

Daí a marcante diferenciação das funções desempenhadas pelas duas cidades do Estado de Falcón. Coro, impossibilitada de alcançar expressão extrarregional, voltava-se à sua região, com a qual se articulava mediante o que Santos (1970) chamou de “circuito econômico não-moderno”, caracterizado por um instável terciário “primitivo”, alimentado pela sazonalidade das produções dos pequenos agricultores regionais e das rendas de funcionários públicos. Como bem observou Santos (1970, p. 227, tradução nossa), a cidade retirava sua força dessa confluência de “fraquezas”, na medida em que a “complementaridade de Coro e de sua região decorre do fato de o tipo de economia regional ao qual a cidade preside ser bastante adequado ao tipo de economia urbana”.

Outra era a situação de Punto Fijo, cuja economia, quase que completamente dominada pela atividade petroleira, sabidamente não sazonal, não detinha um importante setor terciário “primitivo” e, como tal, embora pudesse, eventualmente, atrair populações regionais pelo seu dinamismo, não as conseguia reter pela falta de um circuito econômico capaz de abrigá-las. Dessas diferenças entre as duas cidades, decorriam funções urbanas substancialmente distintas:

[...] enquanto Punto Fijo, cidade local, tem uma vocação centrífuga, extrovertida e até internacional, Coro continua a ser a cidade regional por excelência. Há uma superposição, tanto no espaço como no tempo, de duas formas de organização ou estruturação do espaço e também de formas de vida. Isso explica como a cidade de Coro, cujo poder econômico e dinamismo geral são significativamente mais baixos que os de Punto Fijo, tem uma relação muito mais forte, muito mais orgânica e funcional com sua região. Punto Fijo volta-se a fiadores distantes, alguns no país, muitos no exterior. Apesar de sua importância como cidade, reconhecida por sua força em toda a região, é Coro quem mantém, sem discussão, as funções de capital, de verdadeiro centro da economia regional. Punto Fijo não pode ser este centro e não o é pela simples razão de que a economia da região é tradicional, e a economia que interessa à população regional é arcaica (SANTOS, 1970, p. 229, tradução nossa).

No texto em referência, para além da menção à existência de um “circuito moderno” e de outro, “não moderno”, em uma mesma cidade, é digna de nota a compreensão de que a instalação de uma atividade industrial em um núcleo urbano, especialmente se orientada por uma lógica marcadamente externa, nem sempre é acompanhada de uma transformação substantiva da vida econômica regional. É possível e muito frequente que, fisicamente localizada em uma região, a cidade faça parte de uma vida de relações da qual aquela se encontra excluída, de maneira que

a sua capacidade de atuar como um centro regional ou um polo de desenvolvimento é colocada em xeque.

Em artigo publicado no ano seguinte, intitulado “*L’urbanisation dépendante au Venezuela*” (SANTOS, 1971e), o autor considerou que o tipo de desenvolvimento urbano diretamente ligado aos fatores externos da economia, a exemplo daquele experimentado por Punto Fijo, expressava o que poderia ser chamado de “urbanização derivada”. Ao lado desse fenômeno que resultava em cidades “criadas a partir do estrangeiro”, outro tipo de desenvolvimento urbano dependente era aquele cujo motor havia sido a substituição de importações, tanto industrial quanto agrícola, que, se não incorria em uma “urbanização derivada”, não deixava de configurar cidades extravertidas, isto é, “voltadas para o exterior”, do qual dependiam para a obtenção de matérias-primas, equipamentos, tecnologias, *know-how*, capitais e mão-de-obra.

Para Santos (1971e), se tanto a “urbanização derivada” quanto a de tipo “extravertida” expressavam a condição de dependência a que estava submetida a Venezuela, a “urbanização demográfica” era aquela que resultava do crescimento da população, dos mecanismos de adaptação à nova situação e do êxodo rural dirigido às cidades de importância regional, sobretudo aquelas beneficiadas pelos investimentos públicos.

Esses três tipos de urbanização identificados por Santos (1971e) – a “derivada”, a “extravertida” e a “demográfica” – manifestavam-se diferencialmente conforme a hierarquia da rede urbana venezuelana. Para o geógrafo, o primeiro e o segundo tipos poderiam ser identificados, sobretudo, nas metrópoles e nas cidades locais. Nas primeiras, das quais eram exemplos Caracas e a Região Central, Maracaibo, Barquisimeto, Puerto La Cruz-Barcelona e San Cristóbal, porque a presença de um setor moderno da economia exigia um intercuro permanente com o estrangeiro; e nas segundas, como Ciudad Guayana e Punto Fijo, pois a instalação pontual de uma produção especializada produzia efeitos semelhantes. Por seu turno, a “urbanização demográfica” tinha nas cidades intermediárias regionais, a exemplo de Coro, Mérida, Valencia, Maracay, Calabozo e Carupano, capazes de organizar um espaço regional em torno de si, suas principais expressões:

como a economia é extravertida, os pontos do território que se especializam na produção industrial ou na direção da vida agrícola resultam dependentes dos acontecimentos mundiais, das oscilações do comércio internacional e dos centros de decisão distantes. O setor moderno das grandes cidades,

em muitos aspectos, é estreitamente dependente das economias exteriores ao país. As aglomerações urbanas intermediárias, desprovidas de setor moderno importante, muito próximas à massa de população a que servem, resultam menos diretamente prisioneiras das empresas estrangeiras (SANTOS, 1971e, p. 39, tradução nossa).

A urbanização dependente da qual falou Santos (1971e) aparecia, portanto, como um desdobramento de uma economia igualmente dependente, cujas principais expressões eram, para mencionar alguns exemplos, a “macrocefalia” de Caracas e da Região Central; as dificuldades de industrialização nas outras porções do território; e a condição de enclave assumida pela Ciudad Guayana, núcleo local que havia sido planejado como polo de desenvolvimento no Estado Bolívar, mas que continuava incapaz de manter relações com o restante do território nacional. Em conjunto com a “urbanização demográfica”, delineava-se uma situação diversificada de desenvolvimento urbano na Venezuela, de cuja identificação e análise dependeria o sucesso dos esforços de planejamento:

se se faz referência às consequências da urbanização, então há que se falar de uma urbanização derivada, mas também de uma urbanização extravertida, junto a uma urbanização demográfica. Tudo isso nos permite apreciar os diferentes graus de *nacionalidade* ou *venezuelanidade* no interior do atual processo urbano, análise que nos parece de grande importância no estudo da problemática do desenvolvimento da Venezuela (SANTOS, 1971e, p. 43, grifos do autor, tradução nossa).

Um novo momento do “périplo do exílio” (PEDROSA, 2018) de Milton Santos teve início quando, terminado seu contrato com a *Université de Paris*, em meados de 1971, aceitou o convite de Lloyd Rodwin, então Diretor da Escola de Estudos Urbanos do *Massachusetts Institute of Technology* (MIT), para atuar durante um ano como *research-fellow* no âmbito do *Special Program for Urban and Regional Studies* (SPURS), naquela instituição. Permaneceu, assim, durante o ano letivo de 1971-1972, em Cambridge, nos Estados Unidos, dedicando-se exclusivamente à pesquisa.

Esse é um momento a partir do qual o geógrafo brasileiro passou a difundir a teoria dos circuitos da economia urbana em publicações acadêmicas e eventos científicos, expondo-a à discussão e à interlocução com outros pesquisadores, das quais certamente recolheria sugestões e críticas para a redação de “*L’espace partagé*”. Um exemplo dessa política de divulgação pode ser encontrado no texto “*Los dos circuitos de la economía urbana en los países subdesarrollados*” (SANTOS, 1972a), integrante do livro “*La ciudad y la región para el desarrollo*”, publicado pela *Comisión de Administración Pública de Venezuela*, em 1972.

No texto, além de apresentar a teoria em referência, Santos (1972a) também retomou a discussão sobre os efeitos nocivos que decorriam da falta de “comunicação” entre os circuitos moderno e “tradicional” das cidades, resultado da adoção de uma política de desenvolvimento voltada quase que exclusivamente àquele primeiro, agravando, com isso, a “distância” que o separava do segundo, em termos tecnológicos e de produtividade.

Assim, o setor moderno, cada vez mais prisioneiro de um consumo interno limitado, acabava por se extroverter, em detrimento da manutenção de relações com a região imediata, incluindo com as zonas rurais circundantes que, progressivamente empobrecidas, liberavam contingentes migratórios para a cidade, abrigados em seu “circuito tradicional”. Este, por essa razão, tornava-se crescentemente “inflado” e, devido à baixa produtividade, chegava aos limites de sua elasticidade. Para o autor, essa situação estava levando muitas das economias urbanas dos países “subdesenvolvidos” a um bloqueio para cuja superação seria necessária uma readequação das relações entre os circuitos:

para que o circuito moderno tenha um crescimento capaz de influenciar a região e de incorporar a um nível mais elevado as novas camadas da população seria preciso que esse circuito pudesse se comunicar com o circuito tradicional, não de maneira hierárquica, posto que a relação de dominação equivale sempre a um rebaixamento para o dominado. Isso não pode ser evitado a menos que o circuito, em sua totalidade ou em alguns dos seus ramos bem escolhidos, adquira, em uma sociedade econômica urbana em evolução constante, melhores condições para chegar a contrariar, ao mesmo tempo, as restrições hierárquicas e a concorrência. Nesse caso, o circuito tradicional pode retardar o advento de um circuito moderno, e constitui então um freio, mas na medida em que evita uma modernização total, quer dizer, uma capitalização global da economia urbana, assegura, pelo contrário, a absorção dos neo-urbanos, os recém-chegados do campo. Então, é regulador e dinâmico (SANTOS, 1972a, p. 89, tradução nossa).

Também no artigo “*Les villes incomplètes des pays sous-développés*” (SANTOS, 1972b), publicado no mesmo ano, o autor tratou dessa problemática, especialmente grave naqueles países de industrialização tardia, posto que, neles, a entrada no mundo industrial era feita em pleno período tecnológico, caracterizado pelos altos níveis de modernização das indústrias, pela presença das multinacionais e pela concentração econômica. Assim, nas “metrópoles incompletas” desses países, o circuito superior já nascia “ultramoderno”, poupador de mão de obra e com diferenças muito grandes de produtividade, comparativamente às atividades não-modernas. Para o geógrafo, a intervenção que visasse evitar as consequências

negativas decorrentes desse fenômeno deveria, necessariamente, levar em consideração a existência e a persistência dos setores não-modernos da economia, ao mesmo tempo em que precisaria lidar com um de seus problemas mais graves, a baixa produtividade do trabalho:

uma problemática adequada de crescimento não pode, portanto, dispensar a análise concreta dos setores tradicionais ou não-modernos da economia, a fim de capacitá-los a participar da economia urbana, regional e nacional, não apenas como garantidor da subsistência das massas empobrecidas, mas também como um fator de crescimento. O grande problema é que esses setores menos modernos, e até tradicionais, trabalham com uma produtividade de capital estatisticamente elevada porque quase não o descartam, mas com uma produtividade do trabalho muito baixa, o que se reflete na sociedade econômica como um todo [...] Verifica-se uma solução nas formas de implementação gradual de atividades de pequeno e médio porte cujos tipos de produção seguem ou se aproximam dos modelos modernos. O assim chamado setor tradicional seria assim retomado sem problemas, ao mesmo tempo em que a sociedade econômica adquiriria formas de produção do tipo moderno, mas provedores de empregos (SANTOS, 1972b, p. 322-323, tradução nossa).

Ademais, também é válido destacar que o capítulo do já mencionado livro “*La ciudad y la región para el desarrollo*” também traz alguns dos comentários do painel, das perguntas dos participantes e da discussão desdobrada a partir das respostas de Milton Santos. Menciona-se, aqui, em razão da apresentação de uma ideia que seria posteriormente desdobrada – a de “planejamento do subdesenvolvimento” –, um excerto da resposta do geógrafo ao questionamento de Luis Nuñez, identificado como um planejador urbano, a respeito da localização dos centros de decisão das atividades do circuito superior:

[...] a cidade, em nossos países, se define exatamente por não ser o centro da decisão. A cidade decide sobre as atividades do circuito inferior, mas grande quantidade das atividades do circuito superior não são decididas pela cidade [...] nossas cidades se definem pelo fato de que elas são comandadas a partir de fora, especialmente em suas atividades modernas. E o que acontece nas cidades internas de um país, acontece no sistema de cidades internacionais. Há polos mundiais de comando e é por isso que, *da mesma maneira que nós planejamos o desenvolvimento, há aqueles que estão nos planejando o subdesenvolvimento, porque não temos o comando* (SANTOS, 1972a, p. 97-98, grifo nosso, tradução nossa).

Ainda no ano de 1972, finalizado seu período no MIT, Milton Santos tornou-se *full visiting professor* no Departamento de Geografia da *University of Toronto*, no Canadá, onde permaneceu até 1973. Em seguida, nesse mesmo ano, após uma estadia de três meses em Lima, no Peru, por ocasião de um curso sobre planejamento urbano que ministrou na *Universidad Nacional de Ingeniería*, pela Organização dos Estados Americanos (OEA), seguiu para a Venezuela, onde

também ministrou cursos na *Facultad de Ciencias Económicas y Sociales* e no *Centro de Estudios del Desarrollo*, ambos da *Universidad Central de Venezuela*, permanecendo nesse País até meados de 1974 (SANTOS, 2001c; GRIMM, 2011).

Durante esse período, em 1973, foi publicado o importante artigo “*Central place theory revisited: the two urban fields in the Third World spatial organization*”⁴³, em que o autor propôs uma inovadora revisão da teoria dos lugares centrais a partir do reconhecimento da existência do fenômeno dos dois circuitos da economia urbana no “Terceiro Mundo”. Interessava ao geógrafo saber se, em face dessa especificidade da organização do espaço e da economia, a clássica proposição teórica de Walter Christaller poderia ser aplicada, sem ressalvas, aos países “subdesenvolvidos”.

No entanto, antes da exposição do argumento principal apresentado no artigo em tela, cumpre tratar, mesmo que sumariamente, do núcleo da teoria dos lugares centrais, tal como classicamente formulada pelo geógrafo e economista alemão Walter Christaller, no livro “*Die zentralen Orte in Süddeutschland*”⁴⁴, publicado em 1933. Considerado por Benko (1999) como um dos fundadores da economia espacial, isto é, do campo da ciência econômica que incorporou o espaço como variável-chave de análise, Christaller propôs um modelo teórico de alto nível de abstração que, partindo de alguns pressupostos simplificadores da realidade, procura oferecer uma explicação para a organização espacial das povoações e de suas áreas de influência (BRADFORD; KENT, 1988).

Na teoria christalleriana, um lugar central é toda povoação dotada do atributo da centralidade, isto é, da capacidade de reunir um número maior ou menor de funções centrais (comércio de bens, prestação de serviços e funções administrativas) que o tornam um ponto de referência e de atração da população de sua área de influência (CHRISTALLER, [1933] 1966). Conforme apontam Bradford e Kent (1988), dois conceitos são fundamentais na teoria dos lugares centrais, a saber, o de alcance (ou raio de ação de um bem) e o de limiar mínimo.

O alcance diz respeito à distância máxima que o consumidor está disposto a percorrer para adquirir um bem (BRADFORD; KENT, 1988). Considerando que um

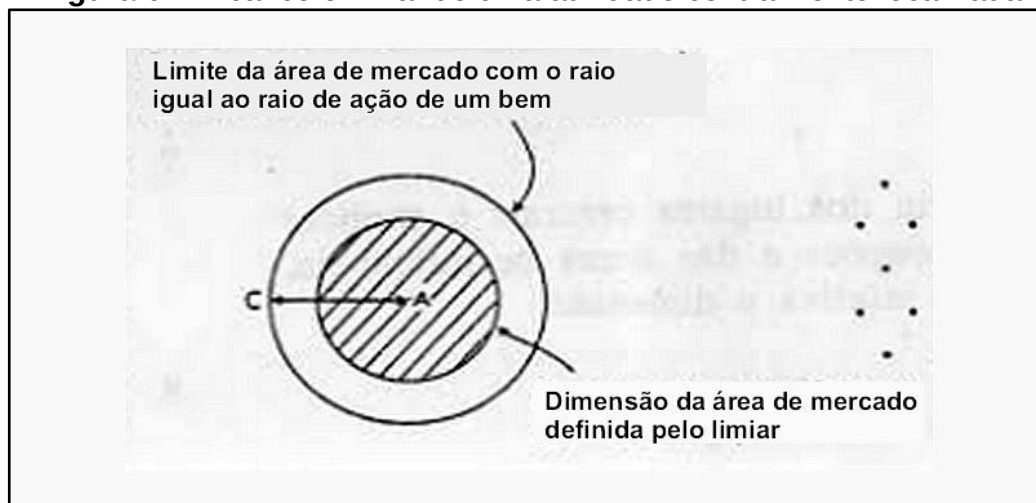
⁴³ Utiliza-se, aqui, a versão em língua portuguesa, intitulada “Uma revisão da teoria dos lugares centrais” (SANTOS, [1979] 2007a), que constitui um dos capítulos do livro “Economia espacial: críticas e alternativas”, publicado no Brasil em 1979.

⁴⁴ Utiliza-se, aqui, a versão em língua inglesa, intitulada “*Central places in Southern Germany*” (CHRISTALLER, [1933] 1966).

dos pressupostos do modelo christalleriano é a homogeneidade das rendas dos consumidores (CHRISTALLER, [1933] 1966), o único fator que influencia a maior ou menor disponibilidade de dinheiro para aquisição de um bem é a distância (“efeito de fricção da distância”) em relação ao lugar central. Assim, quanto mais distante o consumidor estiver, maior o gasto com o transporte e menor o dinheiro que lhe resta para obtenção do bem. Esse raciocínio nos levaria a uma distância-limite a partir da qual o deslocamento se tornaria completamente desvantajoso, pois o transporte consumiria todos os recursos, impossibilitando a compra do bem desejado. Essa distância máxima além da qual os indivíduos deixam de procurar as funções oferecidas por um lugar central, indo buscá-las em outro, é o alcance, o raio da máxima dimensão potencial da área de mercado (CHRISTALLER, [1933] 1966).

O outro conceito fundamental na teoria christalleriana é o de limiar, que corresponde à demanda mínima necessária para que uma atividade possa se tornar lucrativa. Abaixo do limiar, a sua instalação é inviabilizada, pois que não renderia lucros ao agente econômico, e sim prejuízos. Portanto, pode-se dizer que o alcance e o limiar são, respectivamente, a máxima e a mínima área de mercado de uma determinada atividade centralmente localizada (Figura 02). Se o limiar for maior que o alcance, isto é, se a área de mercado necessária ultrapassar a distância que os consumidores estão dispostos a percorrer, o empreendimento não se instala; por conseguinte, o objetivo do empreendedor, orientado pela racionalidade econômica de maximização de lucros, pressuposta na teoria de Christaller ([1933] 1966), é estender o alcance de seu negócio para muito além do limiar.

Figura 02. Alcance e limiar de uma atividade centralmente localizada



Fonte: Adaptado de Bradford e Kent (1988).

Até aqui, os conceitos de alcance e de limiar foram tratados na perspectiva de cada atividade econômica, individualmente. Quando consideradas em conjunto, no entanto, percebe-se que elas localizam-se em determinados pontos do espaço, os lugares centrais. Cada lugar central – seja uma cidade, uma vila ou qualquer outra aglomeração humana – também possui uma determinada área de mercado, cuja amplitude define a sua ordem no sistema de lugares centrais. Uma das contribuições seminais de Christaller ([1933] 1966) foi, precisamente, perceber que a hierarquia das atividades econômicas mantém relação com a hierarquia dos núcleos urbanos.

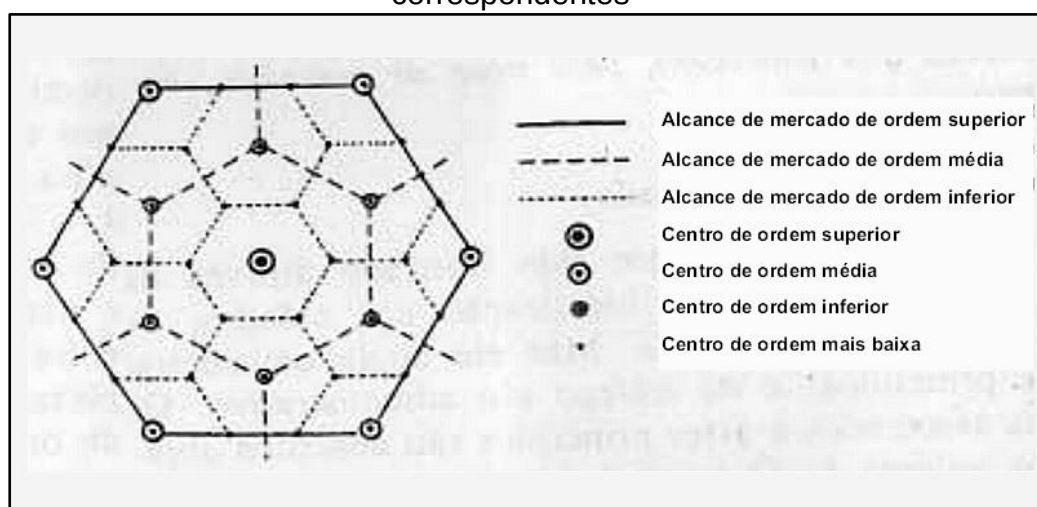
Os bens e serviços que apresentam limiares baixos e áreas de mercado pequenas – chamados de bens de ordem inferior – estão presentes em vários dos escalões da rede de lugares centrais, pois mesmo os centros de ordem inferior oferecem o necessário para as suas instalações. Pelo contrário, conforme os limiares se tornam mais altos, como é o caso dos bens de ordem superior, a localização se torna mais seletiva, pois somente os centros de ordem superior podem garantir as áreas de mercado suficientes para a lucratividade.

Conforme apontam Bradford e Kent (1988, p. 22), “a área de mercado de um centro de ordem mais baixa deve ser igual à área mínima de mercado do bem que tiver o limiar mais alto”. Isso quer dizer que, se um determinado centro de ordem inferior oferece um conjunto de atividades (digamos, atividades A, B, C e D), todas com limiares baixos, mas ligeiramente diferentes entre si, a área de mercado do centro é determinada pelo limiar mais alto. Portanto, se a atividade D for aquela que apresentar o maior limiar, a área de mercado (ou alcance) do centro não pode ser menor que ele, pois, caso contrário, a atividade não teria se instalado. Assim, os outros bens e serviços (A, B e C), dotados de limiares menores, precisam adaptar suas capacidades de suprimento ao alcance do centro, definido a partir da atividade D.

Por outro lado, um hipotético bem E, com limiar maior que D, não poderia se instalar no centro, pois a área de mercado que exigiria seria maior que o alcance por ele oferecido. Para acessá-lo, um consumidor seria obrigado a se deslocar para outro centro, de ordem superior, cuja área de mercado permite a instalação de todos os tipos de atividades presentes nos escalões inferiores, e mais algumas outras, adicionais. Conclui-se, também, que os centros de ordem superior, mais densos em atividades econômicas, oferecem maiores oportunidades de emprego e dispõem de populações maiores.

Em resumo, o sistema de lugares centrais seria o conjunto de centros de diferentes ordens que se distinguem entre si em função do(a): a) tipo e número de funções de que dispõem; b) área de mercado a que presidem; e c) emprego que podem fornecer e população que são capazes de abrigar. A figura 03 ilustra um fragmento de uma rede urbana dotada de centros de ordem superior, média e inferior, com as suas áreas de mercado, em uma ideal configuração hexagonal, tal como teorizou Christaller.

Figura 03. Ordens de centros e alcances (áreas de mercado) correspondentes



Fonte: Adaptado de Bradford e Kent (1988).

Não pretendemos, com essas breves notas, esgotar o tema da teoria das localidades centrais, nem na obra christalleriana propriamente dita, nem toda a produção intelectual que, desde os anos 1930, vem seguindo o caminho por ela aberto, seja reproduzindo, criticando, reformulando e/ou atualizando as suas propostas originais. Ademais, para além do âmbito estritamente acadêmico, essa formulação teórica, pautada na indissociabilidade entre cidade e região complementar (BREITBACH, 1986), também exerceu e continua a exercer ampla influência em metodologias e experiências de planejamento urbano e regional.

Não obstante, os elementos anteriormente apresentados são suficientes para compreender a proposta miltoniana de revisão da teoria dos lugares centrais à luz da especificidade da organização do espaço nos países “subdesenvolvidos”. Para Santos ([1979] 2007a), um primeiro passo necessário é reconhecer que as atividades integrantes dos dois circuitos da economia possuem lógicas próprias de instalação nos diferentes escalões da rede urbana. Em geral, as condições de

instalação dos elementos do circuito superior, notadamente da indústria, do comércio e dos serviços modernos, bem como do comércio de importação, aumentam com o tamanho e o nível hierárquico da cidade. No entanto, conforme demonstrou o geógrafo, nas condições da economia internacional do pós-guerra, certas atividades, como a indústria e o comércio de exportação, podiam escapar à regra e dispor de uma localização mais “flexível” na rede urbana, em razão da internalização de economias externas, da dispensa de infraestruturas regionais e da subvenção concedida pelo Estado, especialmente interessado na geração de divisas.

Por outro lado, Santos ([1979] 2007a) defendeu que a importância relativa do circuito inferior varia no sentido inverso do nível hierárquico dos centros urbanos, uma vez que, nas pequenas cidades, o comércio e os serviços não-modernos são, frequentemente, as únicas formas de acesso das populações menos dotadas de mobilidade espacial aos bens correntes necessários à vida cotidiana. Inobstante essa maior importância relativa do circuito inferior nos escalões mais baixos da rede urbana, o seu volume e a sua complexidade, em termos absolutos, aumentam proporcionalmente ao nível hierárquico do núcleo. Isso porque as maiores cidades também conhecem um amplo processo de empobrecimento, acolhendo grandes contingentes migratórios por intermédio desse circuito que tem na elasticidade um de seus principais atributos.

Para Santos ([1979] 2007a), o fato de que os circuitos da economia estejam presentes em todos os escalões da rede urbana, embora com importâncias, volumes e complexidades diferenciadas, demanda uma revisão da teoria dos lugares centrais. No “Terceiro Mundo”, em vez de um único alcance, como na formulação clássica de Christaller:

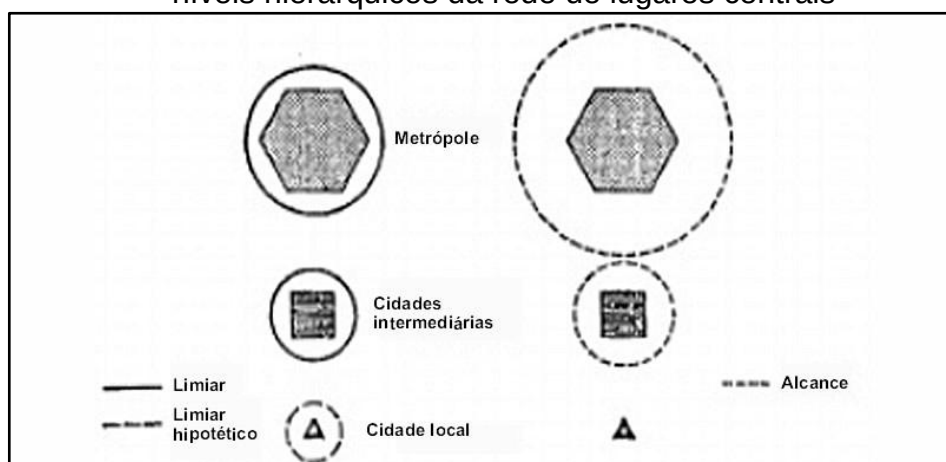
toda cidade tem duas áreas de mercado, cada qual correspondendo a um dos dois circuitos da economia urbana. Mesmo nas áreas de influência urbana mais ricas dos países subdesenvolvidos mais avançados é possível discernir a influência espacial destes dois subsistemas econômicos que funcionam lado a lado. A influência territorial de uma aglomeração se divide entre os dois circuitos da economia urbana (SANTOS, [1979] 2007a, p. 131).

A propósito do circuito superior, Santos ([1979] 2007a) assinalou que, nas maiores cidades, sobretudo nas metrópoles, a diferença entre o limiar e o alcance das atividades atinge o seu máximo. Isso porque, se de um lado, o grande mercado urbano que abrigam é capaz de “cumprir” com o limiar mínimo necessário para a

instalação lucrativa das atividades modernas, por outro lado, o alcance dessas mesmas atividades extrapola em muito os limites da aglomeração, podendo chegar a se estender por todo o território nacional. De fato, o essencial da centralidade metropolitana é exercido pelo circuito superior da economia urbana.

Por seu turno, nos escalões inferiores da rede urbana, notadamente nas cidades locais, o limiar necessário do circuito superior ultrapassa o alcance que esses núcleos possuem e, por conseguinte, as atividades modernas acabam por não se instalar. Trata-se, portanto, de um limiar, bem como de um alcance, puramente hipotéticos, pois que as atividades alocam-se em outras aglomerações de escalões superiores. A figura 04 ilustra as amplitudes diferenciadas do circuito superior em cada nível hierárquico da rede urbana.

Figura 04. Alcance e limiar do circuito superior nos diferentes níveis hierárquicos da rede de lugares centrais



Fonte: Santos ([1979] 2008a).

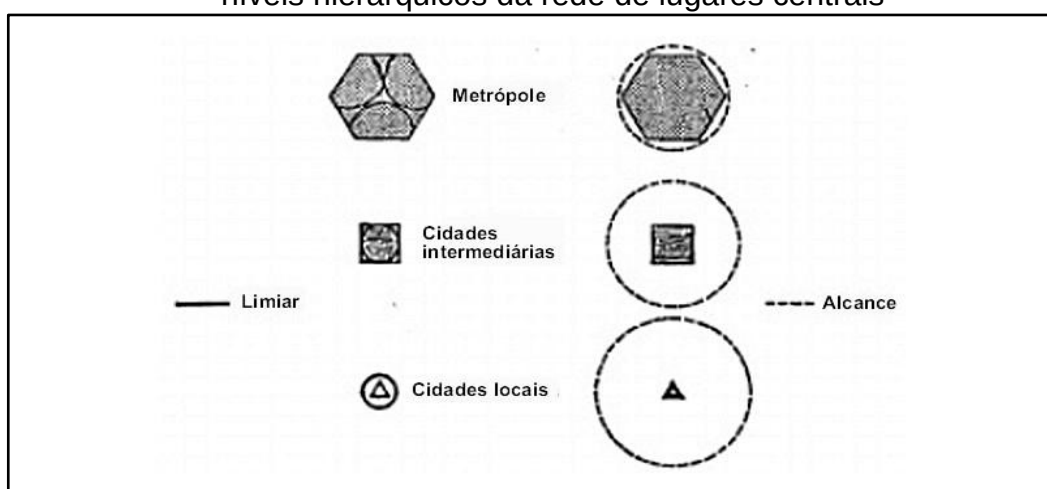
Outra é a configuração do *urban field* do circuito inferior nos diferentes níveis hierárquicos da rede urbana. Conforme expõe Santos ([1979] 2007a), nas metrópoles, o alcance das atividades desse circuito se confunde com os próprios limites da aglomeração, e isso por duas razões. Primeiramente porque, sendo os custos de vida metropolitanos mais elevados, aos quais se acrescenta o preço dos transportes, o circuito inferior encontra dificuldades na distribuição de seus produtos para outras cidades da rede, confinando-se à própria metrópole. Em segundo lugar, pois as atividades que o compõem dispensam a presença de significativas economias externas para sua instalação, podendo recriar-se, sem dificuldades, em outros núcleos próximos. O volumoso e complexo circuito inferior metropolitano, portanto, tem grande importância para as populações pobres da aglomeração, mas

não exerce influência para além de seus limites, pois, como visto anteriormente, é o circuito superior o principal responsável pela conformação da centralidade metropolitana.

Ademais, enquanto o circuito superior atinge o máximo da diferença entre o seu alcance e o seu limiar nas metrópoles, fenômeno semelhante ocorre com o circuito inferior nas cidades locais. Nesses núcleos urbanos, as atividades não-modernas apresentam um limiar relativamente reduzido, pouco superior aos limites da própria aglomeração, enquanto que o alcance dessas mesmas atividades é bastante ampliado. Para Santos ([1979] 2007a), isso acontece porque, de um lado, cabe ao circuito inferior o papel de distribuição de bens tradicionais e modernos em áreas de mais difícil penetração do circuito superior e da difusão de inovações, e, por outro, devido à presença do fenômeno dos “mercados temporários”, os quais contribuem para a inflação regular e periódica das atividades não-modernas. Conclui-se daí, portanto, que a centralidade das cidades locais está assentada, sobretudo, no circuito inferior que nelas se abriga.

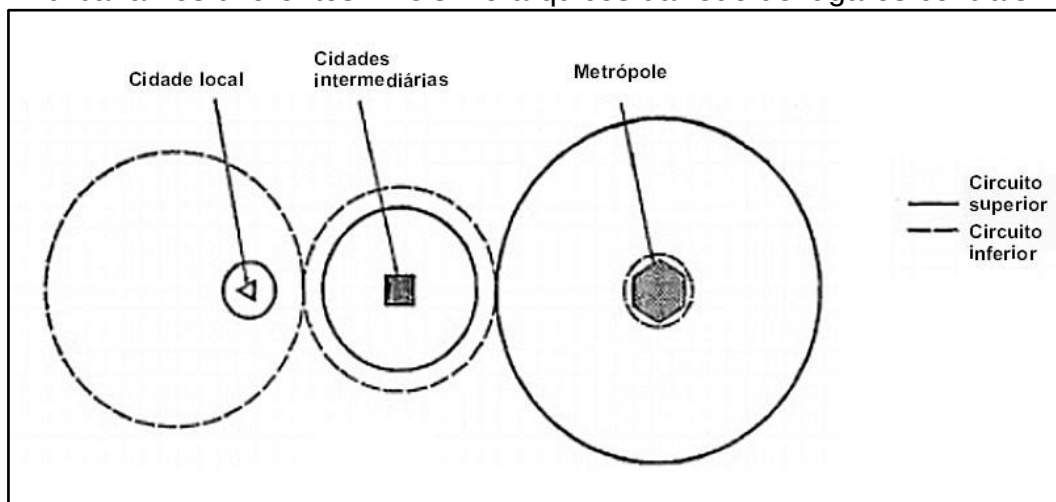
As figuras 05 e 06 ilustram, respectivamente, as amplitudes diferenciadas do circuito inferior em cada nível hierárquico da rede urbana e uma comparação entre a importância relativa das zonas de influência dos dois circuitos nas metrópoles, nas cidades intermediárias e locais.

Figura 05. Alcance e limiar do circuito inferior nos diferentes níveis hierárquicos da rede de lugares centrais



Fonte: Santos ([1979] 2008a).

Figura 06. Zonas de influência (alcances) dos circuitos da economia urbana nos diferentes níveis hierárquicos da rede de lugares centrais



Fonte: Santos ([1979] 2008a).

Com a proposta de revisão da teoria dos lugares centrais à luz do fenômeno dos circuitos da economia urbana, Milton Santos prestou uma importante contribuição para o campo técnico-científico do planejamento urbano e regional ao chamar a atenção para a insuficiência da consideração exclusiva da zona de influência do circuito superior das cidades dos países “subdesenvolvidos”. Para o geógrafo, a existência do circuito inferior:

[...] põe em questão o papel da teoria do lugar central, tal como é presentemente conhecida, para os países subdesenvolvidos. De qualquer forma, as noções de limiar e de âmbito devem ser examinadas devido à existência do circuito inferior [...] Será possível identificar um único limiar quando se sabe que a economia urbana é composta de dois subsistemas estreitamente associados a dois setores da população? (SANTOS, [1979] 2007a, p. 133-134).

O Quadro 07 procura sintetizar a proposta de Santos ([1979] 2007a) ao apresentar a configuração do limiar e do alcance dos dois circuitos da economia urbana nos diferentes níveis hierárquicos da rede de lugares centrais dos países “subdesenvolvidos”. Da análise do quadro, uma contradição fica patente, a saber: apesar da posição dominante assumida pelo circuito superior, único capaz de uma macroestruturação do espaço, é o circuito inferior que assume a posição prevaiente, fazendo-se presente em todos os níveis hierárquicos e exercendo, no interior do seu alcance, um importante papel para significativas frações das populações locais e regionais.

Quadro 07. Limiar e alcance dos circuitos da economia urbana nos diferentes níveis hierárquicos da rede de lugares centrais

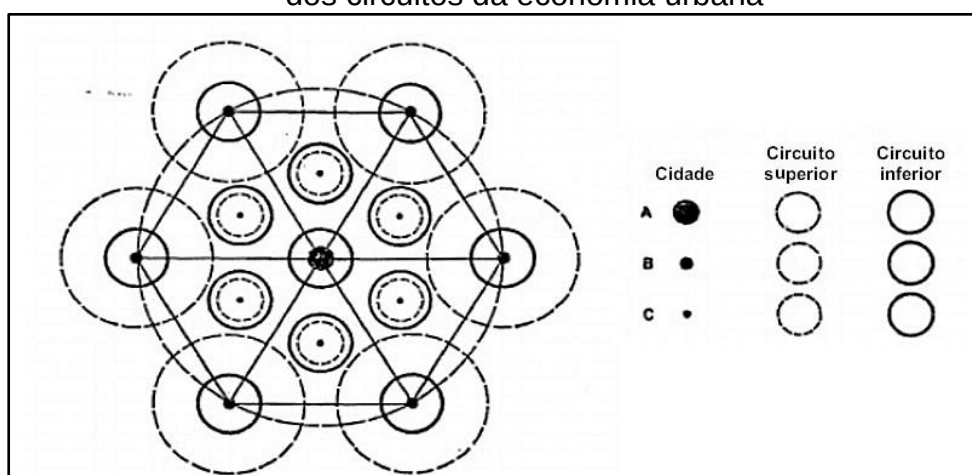
Níveis hierárquicos na rede de lugares centrais	Circuito superior da economia urbana		Circuito inferior da economia urbana	
	Limiar	Alcance	Limiar	Alcance
Metrópoles	Assume certa expressão	Muito extenso	Reduzido	Confunde-se com os limites da aglomeração
Cidades intermediárias	Assume certa expressão	Assume certa expressão	Reduzido	Confunde-se com a área de influência regional da aglomeração
Cidades locais	Hipotético	Hipotético	Reduzido	Relativamente extenso

Fontes: Côrrea (1988) e Santos ([1979] 2007a).

Elaboração: Gabriel Carvalho da Silva Leite, 2019.

Ademais, à luz do pensamento miltoniano, o clássico hexágono de Christaller, segundo o princípio de mercado, aparece substancialmente modificado (Figura 07), uma vez que cada núcleo conta com duas zonas de influência correspondentes a cada um dos circuitos. Note-se que, apesar da variação de seus alcances em cada nível hierárquico, o circuito inferior tem uma escala de ação predominantemente local e contínua com o entorno regional, enquanto que o circuito superior, notadamente aquele situado nas metrópoles, mantém relações descontínuas com suas extensas zonas de influência.

Figura 07. Hexágono de Christaller, modificado pela presença dos circuitos da economia urbana



Fonte: Adaptado de Santos ([1979] 2008a).

A importância da revisão da teoria christalleriana com base nos circuitos da economia urbana é reconhecida por Corrêa (1988, p. 77), que afirma que “sem excluir a teoria das localidades centrais, a contribuição de Santos, na realidade, ultrapassa-a, enriquecendo-a”. Esse autor acrescenta, ainda, que a teoria miltoniana dos circuitos confere uma dimensão política ao estudo das redes de lugares centrais, pois leva em conta os significados diferenciais que a rede urbana assume em função das grandes desigualdades de renda nos países “subdesenvolvidos”. De fato, concordando com Corrêa (1988), consideramos que a proposição em referência não constitui uma teoria econômica em sentido estrito, mas, sobretudo, uma teoria de economia política da cidade e da urbanização no “Terceiro Mundo”.

No ano seguinte, em 1974, o geógrafo publicou o artigo “*Sous-développement et pôles de croissance économique et sociale*” (SANTOS, 1974), voltado à discussão crítica da teoria dos polos de crescimento, outra importante formulação teórica de grande influência no campo do planejamento urbano e regional. Tal como feito com a proposição christalleriana sobre os lugares centrais, dedicar-se-á os próximos parágrafos a uma breve exposição de alguns dos fundamentos daquela formulação da economia espacial francesa, para só então tratar da discussão empreendida por Milton Santos.

Segundo Benko (1999), François Perroux foi, provavelmente, o primeiro a abordar a questão espacial no âmbito da ciência econômica francesa. Ainda em 1950, esse economista publicou um artigo, hoje clássico, intitulado “*Economic space: theory and applications*” (PERROUX, 1950), resultado de palestras por ele proferidas na *Harvard University*, no ano anterior. Destaca-se, nesse texto pioneiro, a definição de “espaço econômico” como um campo de forças composto de polos que atuam como centros de atração (forças centrípetas) e de repulsão (forças centrífugas):

como um campo de forças, o espaço econômico consiste de centros (ou polos ou focos) dos quais emanam forças centrífugas e para os quais forças centrípetas são atraídas. Cada centro, sendo um centro de atração e repulsão, tem seu próprio campo, que é estabelecido nos campos de outros centros. Qualquer espaço banal, a esse respeito, é um conjunto de centros e um lugar de passagem de forças (PERROUX, 1950, p. 95, tradução nossa).

Ao distinguir o espaço geonômico (ou banal) do espaço econômico, e eleger este último como centro de suas preocupações, Perroux (1950, p. 94, tradução nossa) estava querendo dizer que a ele importava menos as relações geonômicas

entre pontos, linhas, superfícies e volumes no interior das quais os indivíduos e as coisas encontram seu lugar, e mais “as relações econômicas que existem entre elementos econômicos”. Considerando as firmas como os centros desse espaço, o que interessaria à análise seriam as forças centrípetas e centrífugas por elas exercidas nos fatores de ordem econômica:

a firma, considerada como um centro, libera forças centrífugas e centrípetas. Ela atrai pessoas e objetos (agregados de pessoas e materiais ao redor da firma) para o interior do seu espaço banal, ou os repele (desviando atividades turísticas, terra reservada para posterior expansão, etc.). Ela atrai elementos econômicos, ofertas e procuras, para o interior do espaço de seu plano, ou os remove (PERROUX, 1950, p. 95-96, tradução nossa).

Embora o texto de 1950 tenha apresentado algumas das noções fundamentais da teoria perrouxiana, seria apenas em 1955 que o conceito de “polos de crescimento” seria mais profundamente desenvolvido. Publicado nesse ano, o artigo “*Note sur la notion de pôle de croissance*”⁴⁵ apresenta uma caracterização do crescimento das economias nacionais como um processo desequilibrado, muito distante das previsões dos modelos estáticos ou estacionários de evolução, que postulavam um crescimento das grandezas econômicas (produção global, da população, dos coeficientes de produção, da poupança, do capital e do rendimento real etc.) sem flutuações ou variações de proporção entre elas.

Para Perroux (1974), o crescimento de uma economia é caracterizado, pelo contrário, pelas flutuações e variações de proporção; pelo aparecimento e desaparecimento de indústrias; pelas taxas de crescimento diferenciadas de cada uma delas; pela proporção variável que possuem no fluxo de produção industrial global ao longo do tempo; e – o que é mais importante destacar – pela propagação do crescimento de uma indústria (ou grupo de indústrias), por intermédio dos fluxos, dos preços e das antecipações, para o restante da economia nacional.

Em outras palavras, trata-se de um modelo de desenvolvimento desequilibrado, em que o crescimento econômico parte de alguns polos – por isso mesmo qualificados como “polos de crescimento” –, entendidos como aquelas firmas industriais (isoladamente ou em grupo) que, em um primeiro momento, sobressaem-se em relação às outras, e, em um segundo momento, obedecidas certas condições,

⁴⁵ Utiliza-se, aqui, a versão em língua portuguesa, intitulada “O conceito de polo de crescimento” (PERROUX, 1974), presente como um dos capítulos do livro “Urbanização e regionalização: relações com o desenvolvimento econômico”, organizado por Speridião Faissol e publicado em 1974.

propagam seus efeitos para o conjunto da economia. Perroux expressa essa ideia em sua célebre formulação:

o fato, rudimentar mas consistente, é este: o crescimento não surge em toda a parte ao mesmo tempo; manifesta-se com intensidades variáveis, em pontos ou polos de crescimento; propaga-se, segundo vias diferentes e com efeitos finais variáveis, no conjunto da economia (PERROUX, 1974, p. 100).

As indústrias que, mais cedo do que as outras, assumem a forma da grande indústria moderna (separação dos fatores de produção entre si; concentração de capitais; decomposição técnica de tarefas; e mecanização) e, em um determinado momento, apresentam taxas de crescimento mais elevadas do que a média do produto industrial e da economia nacional, são chamadas por Perroux (1974) de “indústrias motrizes”. Isso implica em uma alteração dos pressupostos neoclássicos, para os quais os lucros resultam das decisões de cada empresa, individualmente, posto que os volumes de produção e as compras de serviços das “indústrias motrizes” também definem as equações de lucros das demais empresas, aparecendo-lhes como “economias externas”.

Para Perroux (1974), da mesma maneira que as “indústrias motrizes” exercem as suas ações sobre outras indústrias, elas também influem sobre o produto global da economia, pois, ao instalarem um elemento de desequilíbrio no sistema, instam os demais sujeitos econômicos a mudanças, bem como também induzem modificações extraeconômicas. Assim, o economista chama a atenção para a necessidade de levar em conta os “complexos industriais”, compostos pelos conjuntos “indústrias motrizes-indústrias movidas”, no interior dos quais se destacam aquelas que, por fabricarem bens complementares essenciais, a exemplo das matérias-primas, da energia ou dos transportes, dispõem de uma especial tendência para tornarem-se indústrias-chave:

designemos por indústria-chave aquela que induz na totalidade dum conjunto, por exemplo dum economia nacional, um crescimento de volume de produção global muito maior do que o crescimento de seu próprio volume de produção. [...] O fato decisivo é que, em toda e qualquer estrutura dum economia articulada, existem indústrias que constituem pontos privilegiados de aplicação das forças ou dinamismos de crescimento. Quando estas forças provocam um aumento do volume de vendas dum indústria-chave, provocam também a forte expansão e crescimento dum conjunto mais amplo (PERROUX, 1974, p. 106).

Se as “indústrias motrizes”, os “complexos industriais” e as “indústrias-chave” expressam relações de ordem estritamente econômica, no âmbito do “espaço econômico”, tal como definido por Perroux (1950), esse economista também atenta

para o fato de que a transcrição espacial destas realidades, de maneira espontânea ou induzida, frequentemente assume a forma de *clusters*, isto é, de concentrações territoriais capazes de exercer efeitos propulsores sobre o entorno e, em determinadas condições, sobre a economia nacional como um todo:

geograficamente concentrado, o polo industrial complexo transforma o seu meio geográfico imediato e, se tem poder para tanto, toda a estrutura da economia nacional em que se situa. Centro de acumulação e concentração de meios humanos e de capitais fixos e definidos chama à existência outros centros de acumulação e concentração de meios humanos e de capitais fixos e definidos. Quando dois destes centros entram em comunicação graças a vias de transporte material e intelectual, extensas transformações se desenham no horizonte econômico e nos planos de produtores e consumidores. [...] Opera-se pela concentração de meios em pontos de crescimento no espaço de onde irradiam em seguida feixes de trocas [...] (PERROUX, 1974, p. 108).

Segundo Serra (2003), a teoria dos polos de crescimento, tal como originalmente apresentada, não constitui, em primeiro lugar, uma proposta voltada ao planejamento urbano e regional. Pretendia ser, antes do mais, uma teoria econômica dotada de alto nível de abstração, embora o próprio Perroux (1974, p. 100) tenha chegado a apontar que “o método preconizado convém aos chamados países subdesenvolvidos”. No entanto, foram principalmente os discípulos do economista francês, notadamente Jacques Boudeville, os principais responsáveis não só pela difusão de sua teoria, como também pela sua adaptação às necessidades da planificação.

Na concepção de Santos (1974), foi precisamente essa coincidência temporal da grande difusão alcançada pela teoria dos polos de crescimento com o auge do planejamento urbano e regional que contribuiu para o empobrecimento da proposição perrouxiana, submetida a distorções mais ou menos simplistas e utilizada, frequentemente, mais como justificativa para ações políticas preestabelecidas do que como uma formulação explicativa capaz de oferecer subsídios à planificação.

Ainda para Santos (1974), muitas das formulações derivadas da teoria de Perroux adotavam uma perspectiva parcial e dualista que transparecia uma certa independência do espaço econômico em relação ao espaço banal, como se as relações e as estruturas de ordem econômica não repercutissem no espaço vivido por toda a população. A utilização disseminada das matrizes de insumo-produto para medição das inter-relações entre “indústrias motrizes” e “indústrias movidas”,

em detrimento de uma abordagem integral do espaço, que considere as relações entre a estrutura de produção e as demais estruturas sociais, demonstrava que:

[...] é principalmente o espaço econômico que tem sido objeto de construções teóricas e esforços de planejamento. Assim, a teoria dos polos de crescimento, na maioria das suas formulações tradicionais ou recentes, tem se preocupado com o espaço de alguns poucos e não com o espaço de todos. Quando distinguimos um espaço banal e um espaço das firmas e privilegiamos este último na elaboração teórica, trata-se de uma teoria aristocrática e discriminatória. A população total dificilmente é levada em conta (SANTOS, 1974, p. 272, tradução nossa).

Para o geógrafo, o planejamento da organização do “espaço de todos” – e não apenas do “espaço seletivo” – não deveria se restringir às considerações sobre as trocas interindustriais e o aumento do chamado “produto regional”, pois, se as estruturas de produção não são mais que elementos do sistema espacial, do qual também participam as estruturas sociais, políticas e geográficas, elas devem estar subordinadas a um princípio de “produtividade espacial”, definido por Santos (1974, p. 274, tradução nossa) como “o melhor arranjo geográfico dos recursos [...] com vistas a uma melhor distribuição dos resultados”.

Ademais, não apenas as aplicações da teoria dos polos de crescimento deixam de considerar outras estruturas sociais, para além da econômica, como também levam em conta somente a fração mais modernizada desta última, negligenciando todo o restante da economia. Para Santos (1974), a ênfase conferida pelo planejamento urbano e regional ao circuito superior ignorava que, nas condições em que se encontravam os países “subdesenvolvidos”, a instalação pontual das atividades mais modernas naqueles pontos privilegiados que já contavam ou que eram intencionalmente equipados com economias externas – as grandes cidades e pequenas cidades industriais – era incapaz de exercer os efeitos multiplicadores previstos pela teoria:

a teoria dos polos de crescimento, como todas as outras teorias espaciais, está preocupada apenas com o circuito superior. Isso porque se acredita que somente a modernização, com o estabelecimento de indústrias motrizes, seria capaz de estimular o crescimento. O circuito inferior é considerado apenas como um freio para o crescimento econômico e não como aquilo que ele realmente é – pelo menos em sua fisionomia atual – ou seja, um resultado da modernização tecnológica. Há uma série de equívocos. Primeiramente, as indústrias modernas não são necessariamente complementares. Em segundo lugar, estas indústrias podem não produzir efeitos disseminadores importantes. Finalmente, as indústrias podem lucrar através das economias de aglomeração encontradas em uma cidade sem exercer, em troca, nenhum efeito multiplicador apreciável, especialmente no caso das indústrias de reexportação (SANTOS, 1974, p. 278, tradução nossa).

Como resultado, seria possível, e mesmo muito frequente, haver “crescimento sem polos de crescimento” (SANTOS, 1974), uma vez que as quantidades globais da economia poderiam conhecer aumento sem que os núcleos urbanos escolhidos pelas atividades modernas exercessem verdadeiros efeitos multiplicadores, como postulava Perroux. Em verdade, como bem demonstrou Santos (1974, p. 278-279, tradução nossa), a atuação do circuito superior nessas cidades restava incapaz de abrigar toda a população, fazendo com que, no interior mesmo do “polo”, o setor terciário “primitivo” pudesse se instalar e assumir importância, demonstrando que “o crescimento e o circuito inferior podem ocorrer paralelamente” e que aquele primeiro não aparece “como processo capaz de eliminar a pobreza”.

Da mesma maneira que a difusão social, a difusão espacial do crescimento era, também, bloqueada. Isso porque, diferentemente do que sugeriam as hipóteses difusionistas, Santos (1974) concebia que uma das principais repercussões do período tecnológico no “Terceiro Mundo” era a tendência ao aprofundamento dos fatores de concentração, em especial da estrutura de produção, com a presença marcante dos monopólios e oligopólios como principais expressões do circuito superior. O Estado, embora também pudesse agir como um fator de dispersão, ao distribuir serviços públicos em escalões inferiores da rede urbana, no mais das vezes contribuía com o agravamento da “macrocefalia” das grandes cidades.

Por outro lado, mesmo os fatores de dispersão desse período histórico, como a informação e o consumo, que conheciam uma difusão sem precedentes nas populações, terminavam, em última instância, contribuindo para as aglomerações nos grandes centros. Portanto, para Santos (1974), a tendência era mais a de um crescimento cumulativo, à maneira de Myrdal (1997) (ver Quadro 06), do que de uma filtragem descendente hierárquica das inovações, a exemplo do postulado por autores como Brian Berry e John Friedmann.

Santos (1974) considerava essas concentrações de ordem espacial e econômica, ambas se retroalimentando, como bastante prejudiciais às populações dos países “subdesenvolvidos”, as quais se viam progressivamente empobrecidas e privadas de bens e serviços fundamentais. Por um lado, a concentração espacial nos grandes centros urbanos priva cidades pequenas e intermediárias da instalação de certas atividades importantes às populações regionais. É o caso, tratado por Santos (1974), da atuação do circuito superior marginal nas cidades intermediárias, tão importante para o suprimento regional de bens e para a geração local de

empregos regionais, quanto vulnerável à concorrência com o circuito superior propriamente dito. Um outro modelo de ordenamento territorial deveria, portanto, atuar em sentido inverso, fortalecendo os demais escalões da rede urbana e levando os bens e serviços essenciais aos cidadãos, no lugar em que se encontrassem:

imaginemos por um momento que é possível modificar a estrutura atual da produção e, conseqüentemente, a de consumo. Esta modificação se faria no sentido defendido por R. Gendarme (1963, p. 355) com o “redirecionamento do setor moderno para o interior”. A libertação de modelos internacionais reduziria a escala e a indivisibilidade dos investimentos e liberaria mais recursos internos e externos. Isso teria como primeira consequência uma desconcentração da atividade “moderna” que agora poderia ser estabelecida fora do “núcleo”. Sem a necessidade de compartilhar recursos nacionais com estruturas oligopolistas, o Estado seria capaz de investir mais nas periferias, tanto no domínio social quanto no agrícola. Esses dois movimentos resultariam num fortalecimento das cidades intermediárias e das cidades locais, enquanto que os cidadãos seriam menos pobres, já que poderiam usar um número maior de serviços públicos e ter maior acessibilidade aos bens e serviços fornecidos por empresas privadas (SANTOS, 1974, p. 283, tradução nossa).

Por outro lado, a concentração econômica é responsável por ampliar a distância tecnológica entre os circuitos inferior e superior da economia urbana, tornando o primeiro de tal forma subordinado que acaba por operar como uma correia de transmissão das poupanças populares ao segundo, mediante canais diversos (como os bancários). Também com repercussões na desconcentração espacial, a desconcentração econômica permitiria, na proposta de Santos (1974), alterar a relação de forças entre os circuitos:

uma redução do *gap* tecnológico permitiria relações menos espoliativas entre o circuito superior e o circuito inferior. Nas condições que acabamos de simular, do fato mesmo de que os cidadãos seriam menos pobres, o circuito inferior seria transformado pelo aumento de sua produtividade e estaria mais próximo do circuito moderno. *Este seria menos moderno, menos superior; aquele, menos inferior.* Fortalecidas, as cidades intermediárias teriam um papel verdadeiramente regional. Capazes de comandar efetivamente sua região, essas cidades teriam muitos efeitos multiplicadores, tanto no plano econômico quanto social. Eles seriam verdadeiros polos de desenvolvimento econômico e social. Os fluxos migratórios seriam redistribuídos entre as várias cidades da rede e se estaria na presença de um sistema de polos de crescimento, como sugeriu Hansen (1971, p. 195), em vez de um único polo. Mas estes seriam, antes do mais, polos de desenvolvimento econômico e social (SANTOS, 1974, p. 284, grifo do autor, tradução nossa).

Como se vê, embora tratando de realidades urbanas e regionais, a proposta de intervenção apresentada por Milton Santos ultrapassa em muito as escalas da cidade e da região, consideradas isoladamente. Em verdade, um semelhante programa de planejamento supõe a sua adoção em nível nacional, uma vez que as

medidas nele contidas incluem a reorientação das relações do País com a economia internacional e a modificação da estrutura da produção, com efeitos importantes no consumo. Isso reflete uma posição que se faria, a partir de então, muito presente nas reflexões subsequentes desse intelectual brasileiro, a saber, a necessidade de pensar o Estado-nação como intermediário entre as forças externas e internas e a consciência de que as “soluções” isoladas, desarticuladas de uma estratégia mais ampla, acabam por se tornar inócuas.

Em meados de 1974, Milton Santos deixou a Venezuela e se tornou Professor na *University of Dar es Salaam*, na Tanzânia, onde permaneceu durante os anos letivos de 1974-1975 e 1975-1976 (PEDROSA, 2018). Enquanto esteve nesse País africano, foi nomeado membro do comitê diretor do Programa de Emprego e de Urbanização da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Em meados de 1976, o geógrafo ainda retornou à Venezuela, onde atuou como Professor Convidado na *Facultad de Arquitectura y Urbanismo da Universidad del Zulia*, em Maracaibo, e na *Escuela de Geografía da Facultad de Humanidades y Educación da Universidad Central de Venezuela* (GRIMM, 2011).

Durante o período na Tanzânia, destacam-se três publicações de interesse para o planejamento urbano e regional. A primeira delas é o artigo intitulado “*La périphérie dans le pôle: le cas de Lima, Pérou*”⁴⁶, em que o geógrafo discutiu a problemática da “macrocefalia” urbana e a pertinência das teorias então em voga sobre a relação polo-periferia no “Terceiro Mundo”, a partir do caso da cidade de Lima, no Peru.

Metrópole “macrocefálica” ou primaz por excelência, a capital peruana concentrava o emergente setor moderno da economia do País, ao mesmo tempo em que também exercia um grande poder de atração sobre as populações pobres rurais e urbanas, cujas condições de entrada e de permanência na cidade eram garantidas pelo dinamismo de seu circuito inferior, composto pelos pequenos comércios, vendedores ambulantes, artesanatos e pequenas indústrias. Ainda mais intensamente do que outras grandes aglomerações do “Terceiro Mundo”, em razão do concurso de fatores culturais, Lima manifestava plenamente o fenômeno da “periferia no polo”:

⁴⁶ Utiliza-se, aqui, a versão em português, publicada no livro “Economia espacial: críticas e alternativas”, sob o título de “A periferia está no polo: o caso de Lima, Peru” (SANTOS, [1979] 2007b).

se em toda a parte as variáveis modernizantes, muitas vezes precoces, instalam-se com um intervalo muito grande entre si, no Peru elas são tardias e praticamente pouco distanciadas, o que explica as condições particulares de expansão econômica e demográfica de Lima. Polo de crescimento, se são consideradas as magnitudes de sua atividade econômica, social e política, Lima atrai para si a cada dia um número mais elevado de pobres do campo e de outras cidades, que vêm reunir-se àqueles que na metrópole já devem encontrar com dificuldade os meios de sobrevivência. É um caso, como tantos outros na América Latina e no Terceiro Mundo, de um polo econômico que abriga uma enorme periferia social (SANTOS, [1979] 2007b, p. 105).

Tendo em vista esse grande contingente populacional pobre em contínuo crescimento, como decorrência do êxodo rural que o País experimentava, o governo peruano, à época chefiado por Juan Velasco Alvarado, levou a cabo um programa de planejamento composto por um conjunto de quatro políticas, quais sejam: a) uma política urbana, baseada na utilização de terrenos disponíveis para acolhimento dos desabrigados e no combate à especulação imobiliária, mediante a taxação sobre terrenos subutilizados; b) uma política alimentar, com o estímulo à construção de mercados e com a criação de um sistema nacional de abastecimento, do qual faziam parte a *Empresa Pública de Servicios Agropecuarios* (EPSA) e um conjunto de pequenos estabelecimentos comerciais varejistas, encarregados de vender alimentos básicos a preços fixos; c) uma política agrária, assentada na promoção da reforma agrária e na formação de cooperativas agrícolas com vistas ao aumento das rendas médias; e d) uma política regional, com base na criação deliberada de “zonas de desconcentração” industrial em outras regiões do País.

Para Santos ([1979] 2007b), enquanto algumas dessas políticas obtiveram resultados bastante satisfatórios, notadamente aquela direcionada à cidade de Lima, outras foram frustradas em seus intentos por tentarem promover soluções parciais para problemas estruturais. A política agrária, por exemplo, além de muito limitada às zonas de agricultura mais rica, nelas estimulando a formação de cooperativas e o aumento do nível de vida, acabava por agravar as desigualdades regionais no Peru, uma vez que o novo perfil de consumo das populações dessas áreas exigia bens industriais que as cidades vizinhas já não podiam fornecer; restava-lhes, portanto, recorrer à metrópole econômica do País, que se via, assim, fortalecida em sua condição de cidade primaz. Esse é o fenômeno a que Santos ([1979] 2007b) denominou de “curto-circuito” da rede urbana clássica, caracterizado pela conexão direta das cidades locais com os escalões superiores da rede urbana, sem intermediação dos centros regionais.

Ademais, o geógrafo também criticou a política de combate à desigualdade regional, assentada na teoria dos polos de crescimento, que previa o estabelecimento de “zonas de desconcentração” para instalação de indústrias dinâmicas que pudessem, simultaneamente, ampliar o produto nacional e promover o crescimento regional. Para Santos ([1979] 2007b), o grau de extroversão desses estabelecimentos industriais bloquearia os possíveis efeitos multiplicadores locais, pois se, por um lado, as suas demandas por insumos aumentariam a atividade econômica alhures, na cidade primaz ou no estrangeiro, por outro lado, os empregos diretos gerados também seriam ocupados por pessoal de fora da região, enquanto os empregos indiretos encontrar-se-iam em outro lugar, de nível hierárquico mais elevado. Essa “não integração local das atividades”, bastante característica do circuito superior instalado em escalões inferiores da rede urbana, colocava sérias limitações ao pretendido objetivo de combate às desigualdades regionais, contribuindo, em vez disso, para ampliá-las:

o resultado final será uma multiplicação de empregos no estrangeiro ou na metrópole econômica do país, enquanto a marginalidade local aumentará. Então, pelas razões anteriormente expostas, uma parte destes pobres procurará instalar-se na cidade maior. O papel destas indústrias como fator de redistribuição da riqueza aparece, desta forma, como discutível. Não se chegará a difundir a produção e o bem-estar, mas, sim, apenas a produção e a marginalidade. Sem que se opere uma mudança na estrutura global da produção, o problema não poderá ser resolvido por uma política de “implantações industriais”, quer dizer, pela realocação de algumas indústrias ou pela criação de outras em lugares estratégicos (SANTOS, [1979] 2007b, p. 109-110).

Portanto, paradoxalmente, uma política voltada à descentralização da economia ou à desconcentração da urbanização pode acarretar resultados diametralmente opostos aos pretendidos, como o reforço da primazia da metrópole econômica, que, a princípio, buscava-se atenuar. Segundo Santos ([1979] 2007b), dinâmicas como essa evidenciavam a fragilidade das teorias assentadas no par “polo-periferia”, cujas concepções por demais geométricas do espaço impediam-nas de ver que, no período tecnológico, a difusão de inovações e a instalação de atividades modernas descumprem qualquer regra rígida de ordem-tamanho (*rank-size rule*) e de “filtragem hierárquica descendente”, alcançando até mesmo os escalões mais inferiores da rede urbana. No entanto, o que as teorias espaciais baseadas nas clássicas noções de distância e preço não conseguiam captar era que essa relativa flexibilidade locacional fazia-se acompanhada de um reforço da primazia metropolitana, uma vez que as atividades modernas, provocando “curtos-

circuitos” na rede urbana, modificavam os papéis exercidos pelas cidades nas quais se instalavam:

a experiência é rica de situações em que, abandonando a regra da “filtragem descendente” [...], a economia urbana e a economia agrícola conheceram um crescimento rápido em termos de produção, com um processo de “aprofundamento” ou de “massificação” do capital, que reduz a oferta de trabalho e que repele os antigos habitantes. A cidade mais importante, a metrópole econômica do país, se beneficia da mutação porque uma economia agrícola, industrial ou mineira altamente capitalizada só pode encontrar interlocutor válido na metrópole econômica do país; ela é a única cidade que dispõe de um aparato comercial, bancário, político, de informações e de serviços capaz de responder às necessidades das atividades modernas e altamente tecnificadas presentes nos enclaves tecnológicos aplicados sobre um pano de fundo insuficientemente modernizado [...] É assim que aglomerações escolhidas ou criadas para acolher atividades modernas dão as costas para a região em que se inserem e, em contrapartida, mantêm relações com o estrangeiro ou, quando o país já tem um certo nível de industrialização, com a metrópole e a região industrial nacionais (SANTOS, [1979] 2007b, p. 110-111).

Para Santos ([1979] 2007b), a incompreensão de muitas teorias espaciais em relação às novas dinâmicas da urbanização nos países “subdesenvolvidos” fazia com que, buscando reduzir disparidades regionais, os esforços de planejamento nelas fundamentados incorressem em um reforço da primazia metropolitana. Como bem observou o geógrafo, havia uma grande contradição entre os objetivos de desconcentração que muitas daquelas teorias compartilhavam e o alinhamento que demonstravam ter ao modelo de crescimento baseado no circuito superior da economia, gerador de concentrações cumulativas.

Essas preocupações com as limitações enfrentadas pelo planejamento urbano e regional em países que apostam no circuito superior como promotor privilegiado do desenvolvimento econômico também se fazem presentes no livro *“L’espace partagé: les deux circuits de l’économie urbaine des pays sous-développés”*⁴⁷, publicado na França, no ano de 1975. Para o autor, a extroversão de um certo tipo de industrialização no “Terceiro Mundo”, ligado às empresas de exportação e reexportação, muitas delas multinacionais, compromete severamente as possibilidades do planejamento, uma vez que, nas cidades onde se instalam essas modernas atividades, o próprio papel regional das aglomerações é relativizado. Como seguir pensando, então, à maneira da teoria da base de exportação (ver Quadro 06), que as atividades extravertidas são básicas, se elas

⁴⁷ Utiliza-se, aqui, a edição brasileira, publicada pela primeira vez em 1979, sob o título de “O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos” (SANTOS, [1979] 2008a).

estabelecem tão poucas relações orgânicas com o entorno? Assim, nas condições próprias aos países “subdesenvolvidos”, muitas são as situações locais e regionais nas quais a base econômica não é, senão, o próprio circuito inferior:

visto que a ação do circuito superior não atinge de modo uniforme o território nacional, é ao circuito inferior que cabe a tarefa de prolongar ou substituir a ação do circuito superior nas periferias. [...] E é justamente nessas periferias que aparece o papel de organização, pelo circuito inferior da economia e do espaço. E, no entanto, esse circuito não é levado em consideração nas obras de planificação econômica e/ou espacial. Essa lacuna, que é responsável pelo fracasso de vários esforços de planejamento, deve ser preenchida, se realmente se desejar atingir uma maior produtividade econômica e espacial (SANTOS, [1979] 2008a, p. 365-366).

Inobstante a inegável importância do circuito inferior como provedor de ocupações e de meios de subsistência, Santos ([1979] 2008a) também reconheceu que, nas condições econômicas mais gerais nas quais se encontrava inserido, esse subsistema acabava por ser um perpetuador da pobreza, coletando as poupanças das populações empobrecidas e as reenviando ao circuito superior, por intermédio dos atacadistas, dos bancos, dos comércios modernos e de outros canais institucionais e não-institucionais. Assim, a interação entre os dois circuitos faz-se ao preço da dominação e da dependência, uma vez que o fluxo de capitais a montante não tem contrapartida a jusante.

Para essa situação, concorrem tanto fatores de ordem socioeconômica quanto espacial, e, portanto, um planejamento alternativo deveria, para Santos ([1979] 2008a), levar em conta uma outra organização do espaço, que seria produto e condição de uma política redistributivista ousada, disposta a modificar os padrões de crescimento assentados no circuito superior e em seus monopólios e a subordinar os imperativos da produção e da produtividade econômica às necessidades sociais da população. Radicalmente distinto da organização capitalista do espaço, um novo ordenamento do território poderia ter lugar. Na conclusão de seu livro, o geógrafo traçou as linhas desse ordenamento alternativo, concebendo-o como promotor de uma redistribuição que pudesse ir de encontro às concentrações cumulativas do modelo capitalista. Reproduzimos, a seguir, a descrição oferecida pelo próprio autor:

as consequências seriam muito importantes do ponto de vista da organização da produção, da distribuição da produção e da organização do espaço. Antes de tudo, a dependência em relação ao exterior diminuiria e poder-se-ia conceber uma promoção de técnicas locais, o que significaria a liberação da necessidade e, portanto, da dependência dos grandes capitais.

A eliminação ou, em todo caso, a atenuação do regime de monopólios permitiria a criação, nas cidades regionais, de atividades industriais atualmente impossíveis. Essas cidades seriam capazes de absorver mais os excedentes rurais e a macrocefalia, tanto demográfica como econômica, tenderia a se reduzir. Isto significaria que o movimento das migrações rurais doravante seria multipolarizado. Não seria o caso, portanto, de uma redução da taxa de urbanização, mas de uma distribuição diferente, com um número maior de cidades importantes. Assim, outras cidades fora da metrópole econômica seriam chamadas a realizar produções industriais mais complexas e mais diferenciadas. A importância das “novas” indústrias de exportação tenderia a diminuir, tornando-se o esforço industrial mais orientado para as necessidades endógenas [...] Não haveria mais grandes macrocefalias, nem disparidades regionais com efeitos circulares negativos. As periferias seriam menos pobres e a ação estimulante sobre o campo não seria mais exclusiva de um pequeno número de cidades. Haveria também uma difusão mais ampla das atividades de produção e de serviços, graças a uma melhor distribuição das rendas. As cidades intermediárias tornar-se-iam cidades regionais. Criar-se-iam, assim, verdadeiros polos de crescimento destinados a difundir o consumo, dos bens e serviços essenciais, então mais baratos. O consumo não estando mais subordinado à produção, esta tenderia mais facilmente a se adaptar às condições nacionais, como também às condições regionais. A competição do “centro” seria, assim, reduzida, sendo eliminada. Ocorreria, portanto, uma modernização nacional regionalizada, em vez de uma modernização de caráter internacional. É o único meio para uma absorção sem choque do circuito inferior, pois este é definido principalmente em função das condições locais (SANTOS, [1979] 2008a, p. 373-374).

Esse esforço de programação para uma planificação alternativa, certamente muito interessante para os planejadores comprometidos com objetivos redistributivistas, demonstra uma grande preocupação do geógrafo com a configuração de uma rede urbana que não seja apenas uma estrutura de drenagem da mais-valia e de aprofundamento das concentrações (econômicas e espaciais) cumulativas, mas sim uma estrutura funcional à redistribuição, no território, dos recursos, das atividades econômicas e do emprego, necessários à promoção da cidadania.

Ainda em 1975, no artigo *“Space and domination – a marxist approach”* (SANTOS, 1975), o autor questionou-se a respeito da possibilidade de reconhecimento da existência, nos países “subdesenvolvidos”, de uma dominação espacial, da mesma maneira que se fala em dominação econômica ou política. Em outras palavras, a questão colocada era saber se o espaço é um fator passivo, meramente reflexo das dinâmicas de exploração operadas no domínio da economia e da política ou se, pelo contrário, constitui uma variável ativa, de cujo ordenamento depende a manutenção ou modificação das relações de dominação.

Com esse objetivo, Santos (1975) procedeu, a partir de categorias do pensamento marxista, a um profícuo exercício de reconhecimento de alguns dos

mecanismos de dominação que se reproduzem pela via da organização do espaço. Nas zonas agrícolas, notou o geógrafo, a diferenciação espacial é cada vez menos um resultado da diversidade natural ou da variedade de técnicas localmente engendradas, e cada vez mais uma diferenciação especulativa, resultado da instalação de capitais novos e valorizados sobre o campo e indutora de distorções de todo tipo e de uma especialização regional da produção.

Para Santos (1975), a especialização espacial que resultava desse processo de difusão do capital no campo tinha como seu desdobramento necessário a urbanização. E isso porque, quanto mais a produção agrícola se especializa espacialmente, mais a região vê aumentada a sua necessidade de participar de trocas e de intercâmbios ampliados; em outras palavras, maior a necessidade da cidade, *locus* por excelência das atividades de intermediação, do aparelho bancário, comercial e administrativo. Não obstante, conforme notou o geógrafo, era, sobretudo, a cidade primaz, em detrimento dos núcleos pequenos e intermediários, que assumia esse papel:

a especialização regional implica na especialização urbana. Quando as regiões produzem mais para vender do que para consumir, elas têm necessidade crescente de comprar. A troca é feita através das cidades. Mas como um resultado da acumulação do capital em certas áreas, das novas necessidades em termos de serviços e equipamentos intermediários de todos os tipos, da necessidade de estar em contato com um mercado de capitais desenvolvido e com os níveis mais elevados da administração, as cidades pequenas e médias da região sofrem um curto-circuito em favor da cidade primaz, qualquer que seja a sua distância. Isso explica parcialmente o fenômeno da primazia. A concentração da atividade econômica e da população em poucas cidades – geralmente em apenas uma – é desproporcional à expansão das cidades pequenas e intermediárias. Assim, há uma redistribuição das atividades no sistema urbano, com as atividades mais lucrativas sendo monopolizadas pela metrópole. *O que ocorre é uma especialização horizontal no campo e uma especialização vertical no sistema urbano* (SANTOS, 1975, p. 351, grifo nosso, tradução nossa).

Para Santos (1975), o reconhecimento do fenômeno da especialização vertical do sistema urbano não implica na aceitação de teses como as que afirmam haver uma dominação da cidade sobre o campo e da metrópole sobre as demais aglomerações da rede urbana, e isso por várias razões. Por um lado, os espaços agrícolas que acolhem as explorações modernas podem contar com elevadas composições orgânicas e técnicas do capital, bem como com rendas relativamente mais altas, por vezes maiores que as das próprias cidades. Por outro lado, um simples antagonismo cidade-campo escamoteia o fato de que a própria cidade abriga, em seu interior, variadas formas de exploração – das indústrias complexas

sobre suas subcontratadas; do circuito superior sobre o inferior; e das fábricas sobre os operários. Outrossim, Santos (1975) considerou que atribuir às grandes aglomerações uma responsabilidade pela incapacidade do restante do território em reter o excedente socialmente produzido, reproduzindo uma tese de colonização interna, é também um equívoco, pois:

[...] se os centros urbanos certamente agem como bombas, aspirando o excedente gerado na hinterlândia, seria um exagero dizer que elas o fazem inteiramente em seu próprio benefício ou que são capazes de controlar a redistribuição espacial do excedente. [...] Embora a cidade exerça um poder de atração sobre o excedente produzido no conjunto do território, ela não o faz em seu próprio benefício, nem para retê-lo; pois o papel da cidade é servir como um entreposto do sistema econômico e financeiro mundial. O que ela retém é o mínimo indispensável para alimentar a máquina que a permite atuar como um entreposto. Culpar as cidades pela ruína das regiões e do país [...] é um equívoco (SANTOS, 1975, p. 353, tradução nossa).

Por essa razão, Santos (1975) rejeitava a tese da colonização interna e a aplicação da noção de “troca desigual” ao interior de um País. Isso porque, mesmo que a mais-valia gerada no território direcione-se às grandes aglomerações, por vias institucionais e não-institucionais diversas, não há, nelas, uma verdadeira redistribuição, pois que o excedente é apropriado pelas maiores empresas, servindo ao reforço de suas capacidades de investimento e de acumulação, ao passo que o Estado, embora possa reter parte desse excedente pela via dos impostos, não se apresenta como um agente redistributivo, mas como um fiador das operações daquelas mesmas empresas.

Ademais, se de fato o fluxo do excedente e da mais-valia parece se estabelecer “a partir da cidade em relação ao campo, da cidade multifuncional em relação ao enclave, da metrópole econômica em relação às cidades intermediárias e aos centros locais” (SANTOS, 1975, p. 355, tradução nossa), em outras palavras, no sentido dos espaços de maior complexidade funcional, não se deve entendê-los como agentes da exploração *per se*, como intrinsecamente prejudiciais aos propósitos redistributivos, pois que a funcionalização destes espaços depende do sistema socioeconômico em que estão inseridos:

o retorno do excedente para as grandes cidades dá a impressão de que estas exploram o campo e as outras cidades, ainda que a metrópole não passe do lugar onde estes mecanismos, partes da lógica do sistema capitalista, realizam-se independentemente. *A cidade é uma condição necessária, mas não suficiente, da exploração, porque sob outro sistema socioeconômico ela pode se tornar o lugar onde é decidido, não sobre o*

confisco do excedente, mas sobre a sua redistribuição (SANTOS, 1975, p. 355, grifo nosso, tradução nossa).

Como se vê, Santos (1975) defendeu que problemas como a “macrocefalia” e a primazia urbanas, resultantes da drenagem da mais-valia para as grandes aglomerações em detrimento de sua redistribuição no território, não são mais que epifenômenos, manifestações exteriores de um processo de fundo, a saber, a contínua apropriação do excedente na forma de lucros individuais, característica fundamental do sistema capitalista que, necessariamente, impede a sua redistribuição. Daí a inocuidade da maior parte do planejamento regional, cujas iniciativas não levam em conta o fenômeno da drenagem dos fluxos dos excedentes:

há grande concordância sobre a necessidade de acelerar o crescimento disto que ainda é chamado de produto regional, de criar empregos regionais e de aumentar o nível regional da renda *per capita*. O remédio proposto compreende invariavelmente a injeção de capitais para provocar este crescimento regional como o meio mais efetivo de reduzir ou de apagar as desigualdades e a dominação territorial. [...] Infelizmente, as evidências não confirmam isso. Em toda parte, a tendência é à concentração do capital, mesmo que, excepcionalmente, seja possível alcançar alguma descentralização da produção. Ora, o excedente é acima de tudo um fluxo. No regime capitalista, onde a lei fundamental é a da acumulação do capital na velocidade máxima, os fluxos de excedente não podem convergir senão para onde se encontram os mecanismos mais eficazes para sua multiplicação (SANTOS, 1975, p. 357, tradução nossa).

Portanto, para o geógrafo, a questão mais fundamental na superação das desigualdades e da dominação espacial seria a utilização que é feita dos excedentes gerados. Uma organização alternativa do espaço pressuporia que esses excedentes, em vez de apropriados privadamente, formassem um fundo social, ao mesmo tempo em que, liberados dos imperativos do sistema internacional, os países pudessem estabelecer uma nova equação entre a oferta e a demanda:

o problema, então, não é de realocação do capital, como proclamado por autoridades do planejamento regional. A eliminação daquilo que é chamado de dominação espacial não é concebível sem a utilização social do capital acumulado, isto é, do excedente produzido cumulativamente. Isto supõe um crescimento voltado para o interior [...] e não mais um crescimento extrovertido; crescimento horizontal e não mais um crescimento vertical. Isto supõe também uma liberação com relação à lei do valor internacional [...] Assim chegamos à questão de uma nova política da demanda associada a uma nova política da produção. A demanda deve adaptar-se às reais necessidades da população, dentro dos limites do produto socialmente realizado. A produção deve ser organizada em função da demanda social assim redefinida. A sociedade como um todo, representada pelo Estado, deve, então, ser capaz de decidir acerca das formas de utilização do excedente (SANTOS, 1975, p. 358, tradução nossa).

A questão que Santos (1975) buscava levantar era a da transição para um outro modelo de organização social, tema que certamente já houvera sido extensivamente abordado, sobretudo pela tradição marxista. No entanto, o que o geógrafo buscou acrescentar à discussão foi a relevância que assume o espaço nesse processo, pois, sendo ele uma forma duradoura que não se desfaz paralelamente às mudanças das estruturas econômicas e políticas, a sua organização herdada – a “macrocefalia” urbana, as concentrações cumulativas, a desarticulação dos transportes, por exemplo – pode pesar como um fardo para a realização de objetivos redistributivos. Em suma, Santos (1975) buscou demonstrar que o ordenamento do território é parte fundamental, e não acessória, de qualquer esforço de planejamento urbano, regional e nacional que pretenda contribuir para a construção de um outro modelo societário.

No ano seguinte, no artigo intitulado “*Le circuit inferieur: le soi-disant «secteur informel»*” (SANTOS, 1976), o autor discutiu as limitações do uso da expressão “setor informal”, muito difundida internacionalmente desde seu aparecimento no início da década de 1970⁴⁸ (MONTENEGRO, 2012a), para referir às atividades do circuito inferior da economia urbana. Para Santos (1976), a noção de informalidade guardava pelo menos dois vícios constitutivos, a saber: a) a associação à ideia de irracionalidade, em contraposição com a organização racional (“formal”) de inspiração weberiana; e b) a pressuposição, nem sempre explicitada, de um dualismo, no qual uma parte da economia não estaria sujeita aos mesmos mecanismos da outra. Alternativamente, o conceito de circuito inferior implica na existência de múltiplas racionalidades econômicas e na necessidade de uma abordagem integral da economia urbana, submetida, em sua totalidade, às determinações capitalistas:

o circuito inferior na economia urbana constitui um mecanismo permanente de integração que oferece um número máximo de oportunidades de emprego com um volume mínimo de capital. Esse circuito corresponde exatamente às condições gerais de emprego e disponibilidade de dinheiro, assim como às necessidades de consumo de uma importante fração da população. As características apresentadas por Keith Hart (1973, p. 5) considerando-o como “informal” – uma existência baseada no dia a dia, marcada pela irregularidade das despesas em função dos pagamentos, flexibilidade do consumo e proliferação do crédito – constituem, ao

⁴⁸ Segundo Montenegro (2012a), o emprego pioneiro dessa expressão é geralmente atribuído ao relatório da OIT sobre o Quênia, de 1972. Um ano depois, Keith Hart também a utilizou para se referir à renda complementar necessária à unidade doméstica, dados os baixos níveis dos salários e os limites da solidariedade familiar e do acesso ao crédito.

contrário, o indício da racionalidade desse circuito econômico, que encontra os princípios que governam seu mecanismo dentro de uma economia capitalista global cuja lógica permanece a mesma, embora apareça sob diferentes formas em cada subsistema (SANTOS, 1976, p. 67-68, tradução nossa).

Frequentemente atrelada ao planejamento, a noção de “setor informal” tornava-se ainda mais empobrecida, pois que os imperativos políticos e econômicos acabavam inspirando soluções setoriais e parcelares (SANTOS, 1976); é o caso, por exemplo, daqueles que defendiam que o nível da produtividade do trabalho era o principal elemento que diferenciava o “setor informal” do “setor formal” e que, por conseguinte, a solução estaria no incremento da produtividade do primeiro, tornando-o um setor mais capitalista.

Para Santos (1976), o mero aumento da produtividade do trabalho do circuito inferior não é capaz de mudar as relações assimétricas e subordinadas que mantém com o circuito superior. Da mesma maneira, a modificação dos termos de troca entre ambos constitui uma solução parcial. Conforme apontou o geógrafo, de nada adianta tornar o circuito inferior mais produtivo ou mitigar os termos de troca extorsivos nos quais se encontra envolvido, se o problema de sua dependência em relação ao circuito superior não for enfrentado, tornando este “menos superior” e aquele, “menos inferior”. Portanto, nenhuma intervenção parcelar, concentrada apenas no dito “setor informal”, poderia dar resultados satisfatórios em uma sociedade que opera globalmente, sobre toda a economia.

No ano de 1977, Milton Santos publicou um artigo, sob o instigante título de “A totalidade do diabo: como as formas geográficas difundem o capital e mudam estruturas sociais” (SANTOS, 1977b), no qual ensaiou uma aplicação de sua teoria do espaço como instância social – particularmente das noções de forma, função, estrutura e processo – à análise crítica do planejamento nas formações socioespaciais periféricas. Assim, mesclam-se, no texto, considerações teóricas de interesse mais geral com a avaliação de experiências concretas de planificação na Tanzânia e na Venezuela.

É importante mencionar que, a partir desse momento, a categoria filosófica da totalidade começou a assumir uma importância maior no pensamento miltoniano, o que, segundo Grimm (2011), expressa um processo de internalização de categorias externas à Geografia, bastante recorrente na trajetória daquele intelectual. Na concepção de Santos (1977b, p. 199), “o conceito de totalidade constitui a base para

a interpretação de todos os objetos e forças”, e, portanto, deve constituir uma categoria à qual se subordinam todas as outras.

Na leitura miltoniana, o movimento da totalidade se dá como uma metamorfose da universalidade em singularidade, isto é, do conjunto de possibilidades existentes no mundo à diversidade de situações singulares que se manifestam em cada lugar, e, após esse movimento de fragmentação, segue-se uma recomposição da totalidade, não mais a mesma de antes, e sim uma totalidade renovada. O estudo desse processo incessante de universalidade-singularidade-universalidade, a que Santos (1977b) chama de totalização, requer categorias analíticas “menores”, que sejam capazes de examiná-lo internamente. Para o geógrafo, essas categorias analíticas internas à totalidade são a forma, a função, a estrutura e o processo.

Na perspectiva da teoria do espaço como instância social, nenhuma dessas categorias é dotada de autonomia, articulando-se mutuamente e se subordinando apenas à totalidade. Não obstante, Santos (1977b) assinalou uma tendência persistente, por parte da teoria social crítica, de subordinação das formas (notadamente as formas espaciais), vistas como desprovidas de qualquer conteúdo, às funções, às estruturas e aos processos, estes sim considerados como dotados de algum dinamismo.

Para o geógrafo, essa interpretação equivocada impedia de perceber que, particularmente no período tecnológico do capitalismo, as formas espaciais carregam uma estrutura técnica precisa que as fazem já nascer portadoras de intencionalidades específicas. Portanto – e esse é o argumento central apresentado por Santos (1977b) no artigo em referência –, as posturas que consideravam as formas como aspectos desimportantes, secundários e negligenciáveis da totalidade social não conseguiam perceber que os novos instrumentos de que se utilizavam as estratégias de planejamento para a expansão capitalista nos países “subdesenvolvidos” eram, precisamente, as formas espaciais.

Mais sutil que a intervenção direta sobre a estrutura socioeconômica, a ação sobre as formas, aparentemente inocente, tinha, em verdade, repercussões profundas e insuspeitadas nas formações socioespaciais periféricas. Nesse sentido, Santos (1977b) identificou três dos principais mecanismos dessa nova modalidade de planejamento:

1. a implantação de novas formas, anteriormente meros suportes da estrutura, mas agora geradoras de novas funções que lhes são específicas;
2. a substituição de funções já existentes por outras mais “funcionais” em termos capitalistas, através da ação direta sobre antigas formas que são extirpadas e substituídas por novas;
3. a execução de projetos de planejamento aparentemente isolados mas que, contudo, visam ao mesmo alvo: acelerar a modernização capitalista e frustrar, se necessário, projetos nacionais de desenvolvimento (SANTOS, 1977b, p. 32-33).

A fim de exemplificar essa nova estratégia, Santos (1977b) apontou algumas experiências de planejamento, tanto as mais gerais quanto outras, mais pontuais, no mundo rural e no meio urbano dos países “subdesenvolvidos”. No primeiro caso, destacou, sobretudo, os programas oficiais de “ajuda” econômica e crédito à atividade agrícola, a adoção dos pacotes tecnológicos da chamada “Revolução Verde”, bem como os projetos de construção e de capilarização de estradas vicinais, como intervenções que, atuando sobre as formas espaciais (a propriedade da terra, as próteses técnicas acrescidas à agricultura e o sistema de transportes), induzem a múltiplas concentrações: na estrutura fundiária, com a formação de grandes propriedades; na produção, com a instalação de empresas agrícolas capitalistas; e na comercialização, com o estabelecimento de monopólios importadores-exportadores. O que, isoladamente, poderia parecer uma ação sem maiores repercussões, integra um conjunto mais amplo de modificações que concorrem para a introdução do nexos capitalista no campo:

a mais recente estratégia do planejamento capitalista é evitar aparecer como um conjunto global e coerente de empreendimento. Ações isoladas podem parecer inofensivas, mas, quando consideradas no seu conjunto, deixam claras as consequências perniciosas que envolvem. Se compararmos as duas estratégias de planejamento descritas [...] tornar-se-á evidente que ambas trabalham do mesmo modo. Ambas são um passo em direção ao salto qualitativo que leva à mudança da *reprodução simples*, necessária à sobrevivência do grupo, para a *reprodução ampliada*, necessária à acumulação (SANTOS, 1977b, p. 35, grifos do autor).

Ademais, Santos (1977b) também destacou duas estratégias de planejamento urbano levadas a cabo em contextos nacionais bastante distintos entre si, a primeira delas na Tanzânia, cujo governo adotava uma orientação mais afinada ao socialismo, e a segunda, na Venezuela, na época plenamente inserida na economia capitalista internacional em função da exploração petroleira.

A propósito da Tanzânia, Santos (1977b) tratou do projeto de requalificação então em curso em Kariakoo, tradicional centro comercial da cidade de Dar es Salaam e antigo *locus* de articulação entre populações urbanas e rurais pobres, por intermédio de um mercado cuja importância para o abastecimento alimentar da

cidade, em conjunto com as pequenas atividades de comércio e serviços desenvolvidas nas ruas do entorno, expressavam uma atuação privilegiada do circuito inferior da economia.

Muito viria a mudar, portanto, com a reestruturação do mercado, que passava a ser administrado por uma empresa estatal, mas organizada sob moldes capitalistas, e com as remoções dos antigos moradores para instalação dos novos projetos habitacionais, destinados a outro perfil populacional. Mais do que isso, as novas formas espaciais em Kariakoo acabavam por cindir as porções rural e urbana do circuito inferior, desestruturando as formas simples de circulação de pessoas e de distribuição de mercadorias e as substituindo pelo estabelecimento de modalidades mais modernas e burocráticas de comercialização, as quais, embora não monopolizadas por alguma grande empresa capitalista – pois o governo houvera nacionalizado o comércio de importação-exportação –, ainda assim instaurava um monopólio em um dos setores mais importantes da economia da cidade, qual seja, aquele voltado ao abastecimento alimentar da população urbana.

A segunda experiência de planejamento urbano analisada por Santos (1977b) foi o projeto de requalificação do tradicional centro popular e cívico-religioso de Maracaibo, localizado às margens do lago homônimo, na Venezuela. Após o declínio do antigo dinamismo que o caracterizava até as primeiras décadas do século XX, na esteira da expansão da cidade e do deslocamento da centralidade intraurbana para outro centro, de perfil mais moderno, a requalificação que se projetava para o local era propagandeada como uma obra voltada à melhoria do tráfego.

Para Santos (1977b), no entanto, os seus objetivos aproximavam-se daqueles do projeto de Kariakoo, com a diferença de que na cidade tanzaniana criavam-se as condições para a introdução de um nexos capitalista, enquanto que em Maracaibo tratava-se, sobretudo, de uma grande operação especulativa que tornava impossível a permanência das populações pobres e de suas atividades e previa a instalação de empreendimentos modernos, como um *shopping center*, um supermercado e um museu. O fenômeno de “curto-circuito do circuito inferior”, tal como descrito pelo geógrafo, era, assim, reproduzido, na medida em que a articulação entre as economias pobres urbanas e rurais era bloqueada e a comercialização passava a ser feita pelo circuito superior:

mais uma vez está em operação um processo que eventualmente separará a economia pobre rural da economia pobre urbana. Produtos agrícolas que

costumavam ser trazidos por barcos através do lago, às vezes diretamente pelo produtor, agora cada vez mais são transportados por caminhões cujos donos agem como intermediários e que, o mais das vezes, vendem suas cargas a atacadistas direta ou indiretamente vinculados ao sistema bancário. Isto resulta em preços mais altos para a população urbana e numa perda de ganhos possíveis para a população rural. Tais consequências são inevitáveis quando se ergue uma barreira e separam-se dois lados de um único modo de produção concreto, como no caso de Dar-es-Salaam (SANTOS, 1977b, p. 39).

Em ambas as cidades, o que Santos (1977b) identifica são expressões daquela nova modalidade de planejamento que encontra nas formas espaciais um instrumento mais sutil de difusão do capital. Não se trata de uma suposta independência, mas sim de entendê-las como formas-conteúdo, portadoras de finalidades específicas, sendo que esse conteúdo que carregam é, para os países que o recebem, “importado”, um elemento de perturbação que introduz um nexo de dependência no interior das formações socioespaciais.

O último texto selecionado no âmbito do segundo período aqui tratado é, de certa maneira, uma síntese da concepção sobre o planejamento a que chegou Milton Santos na segunda metade da década de 1970. Representa, assim, um balanço crítico dos resultados legados pela ampla difusão desse campo político e técnico-científico no “Terceiro Mundo”, produzido por um geógrafo cuja trajetória tivera, desde o final dos anos 1950, vários pontos de interseção e aproximação com as problemáticas concernentes ao planejamento.

Trata-se do artigo “*Planning underdevelopment*” (SANTOS, 1977a), publicado em 1977, e cujo argumento central é o de que o planejamento que vinha sendo praticado nos países “subdesenvolvidos” constituía, a despeito do que diziam as declarações de intenções de organismos internacionais, governos e intelectuais, um instrumento de penetração e de difusão do capital nas suas estruturas socioeconômicas e espaciais.

Para Santos (1977a), três períodos poderiam ser identificados na história da expansão do capitalismo sobre os países do “Terceiro Mundo”, quais sejam: a) o período da penetração pela força, historicamente coincidente com a colonização na América, na África e na Ásia; b) o período da “esperança” no planejamento, apresentado, desde os anos 1940, como uma panacéia para o problema do subdesenvolvimento; e c) o período do planejamento como estratégia, difundido, quase sem lapsos cronológicos, por todos os países “subdesenvolvidos”.

É, sobretudo, nos dois últimos períodos que o planejamento toma forma como campo técnico-científico e político, primeiramente nos países “desenvolvidos”, para depois alcançar com muita intensidade o “Terceiro Mundo”. Sob o signo dessa ideia-força, fizeram-se os volumosos investimentos estatais em infraestrutura com fins de criação de economias externas e de aglomeração para grandes empresas; a modernização das áreas rurais, vista como importante para a especialização regional e para a introdução de novos modelos de consumo; a valorização da agricultura de exportação, geradora de divisas, em detrimento da agricultura de subsistência; as iniciativas de formação de mercados comuns; e as transferências de tecnologias intensivas em capitais. Adicionalmente, conheceu-se uma “pobreza planejada”, pois que as medidas propostas para superá-la eram intencionalmente insuficientes:

esse planejamento antecipa um remédio para a pobreza: a melhoria do nível de consumo, bem como da produtividade do setor pobre da economia, tanto nas cidades quanto em áreas rurais. Entretanto, muitas das soluções promovidas até agora somente levam em consideração a dependência desse circuito inferior com relação ao circuito superior, a fim de recomendar medidas que levam a uma maior subordinação tecnológica, funcional e financeira. Se esse tipo de plano se materializar, o circuito inferior continuará a inflar o excedente do outro circuito (Santos, 1975) e os novos pobres contribuirão ainda mais para a acumulação em escala internacional (SANTOS, 1977a, p. 92, tradução nossa).

Para além das iniciativas concretas de planejamento, Santos (1977a) também destacou o papel desempenhado pelas ciências, notadamente pela Economia e pela Ciência Regional, na produção de justificativas e modelos teóricos para a penetração do capital nos países “subdesenvolvidos”. A primeira, responsável pela apologia do capitalismo, pela difusão da ideologia do crescimento econômico e da sociedade de consumo e pelo fornecimento de conceitos instrumentais àquele objetivo, como os de mercado limitado, capacidade ociosa e escassez de capitais, os quais, caracterizando o “Terceiro Mundo”, demandariam a “ajuda” econômica internacional e/ou a abertura ao capital estrangeiro; a segunda, por seu turno, responsável pela elaboração das estratégias de disseminação do capital nos espaços nacionais:

uma das funções atribuídas ao planejamento regional é a de racionalizar a estrutura interna de dominação e dependência para ajustá-la aos interesses do sistema e não apenas aos interesses da região dominante. [...] Há muitos exemplos de contribuições da ciência regional, da geografia e do planejamento regional para a difusão do capital: esse é o caso, por exemplo, da teoria dos lugares centrais, dos polos de crescimento, da

desconcentração e descentralização industrial das grandes cidades, da industrialização deliberada e da descentralização concentrada (SANTOS, 1977a, p. 88-89, tradução nossa).

Portanto, na concepção de Santos (1977a), grande parte das teorias científicas que subsidiavam o planejamento urbano e regional eram tributárias de um modelo de desenvolvimento capitalista que, em última instância, permanecia alheio às necessidades das populações dos países “subdesenvolvidos”. As anteriormente mencionadas teorias dos lugares centrais e dos polos de crescimento justificavam, respectivamente, a existência das grandes concentrações urbanas e a expansão do capital, sobretudo naquelas porções do território onde ele se fazia menos presente. Posteriormente, como um elo entre ambas, a teoria da difusão de inovações, na formulação de Brian Berry, postulou uma “filtragem descendente hierárquica”, seguindo a regra ordem-tamanho da rede urbana, isto é, das maiores para as menores cidades.

Na mesma linha estava a proposta de uma “descentralização concentrada”, recomendada por Lloyd Rodwin aos países “subdesenvolvidos”. Conforme explica Silva (1988), essa estratégia, definida pelo eminente estudioso americano do campo do planejamento urbano, buscava uma conciliação entre os princípios aparentemente antagônicos da eficiência e da equidade. Em termos espaciais, enquanto o primeiro estimula a concentração das atividades econômicas e dos recursos financeiros em pontos seletos do território, que dispõem de economias externas e são capazes de oferecer os maiores retornos aos investimentos produtivos, o segundo condena a destinação mais do que proporcional dos recursos públicos a essas aglomerações e recomenda uma distribuição mais equitativa das riquezas.

Assim, considerando que a concentração excessiva, embora eficiente em um primeiro momento, compromete a equidade socioespacial, e que a descentralização indiscriminada, malgrado a melhor distribuição de recursos, pode igualmente reduzir a eficiência geral, Rodwin (1961, p. 137, tradução nossa) sugeriu uma política de “descentralização concentrada”, isto é, de seleção criteriosa de certas cidades, mais aptas a oferecer retornos aos investimentos, que pudessem desempenhar um papel regional, servindo como intermediárias das grandes aglomerações, e que, posteriormente, se tornassem capazes de “adquirir algumas das características do que Perroux chama de *poles de croissance*”.

Esse modelo de planejamento urbano e regional que, como vimos, fora também defendido por Milton Santos durante a década de 1960, é por ele rechaçado nesse momento de sua trajetória, não exatamente em função dos fundamentos teóricos que o embasam, mas, sobretudo, pela sua associação aos interesses capitalistas, frequentemente exógenos aos países nos quais buscavam se instalar. Exemplo disso é a crítica do geógrafo ao planejamento urbano da Ciudad Guayana, levado a cabo por meio de um convênio firmado entre o governo da Venezuela, a *Harvard University* e o MIT, do qual participaram Lloyd Rodwin e John Friedmann, e que buscava torná-la um “polo de crescimento urbano-industrial”, envolvendo obras de grande monta, como a construção de uma usina hidrelétrica, de uma siderúrgica e de um projeto de uma cidade nova (CHIQUEITO, 2016).

Dividida entre as propostas de um planejamento restrito à cidade e à sua região de influência, defendida por Rodwin, e de um planejamento regional mais amplo, do sistema de cidades como um todo, defendido por Friedmann, a intervenção na Venezuela, partilhou, no entanto, daquelas mesmas teses que Milton Santos julgava servirem a interesses estranhos às coletividades nacionais:

é em nome de tais teses que L. Rodwin e J. Friedmann, junto com outros acadêmicos do MIT Joint Center, se tornaram responsáveis por aquele verdadeiro desafio à razão que é o planejamento da Ciudad Guayana, na Venezuela. E eles continuam a apresentá-lo como um modelo de planejamento regional [...] Na verdade, trata-se de um pedaço de planejamento da economia americana que aconteceu de estar localizado na Venezuela, mas sem beneficiar a sociedade e a economia desse país (SANTOS, 1977a, p. 94, tradução nossa).

Conforme ressaltou Santos (1977a, p. 93, tradução nossa), a sua postura abertamente crítica às experiências e às teorias de planificação no “Terceiro Mundo” não pressupunha uma rejeição ao planejamento *tout court*; significava, em vez disso, uma condenação de um tipo específico de planejamento – o do capital – e o desejo de “vê-lo substituído por outro primariamente preocupado com a sociedade como um todo e não com aqueles já privilegiados”. Para o geógrafo, era o espaço banal, espaço de todos, que deveria estar no centro das preocupações, e não o espaço econômico (PERROUX, 1974), reduzido às topologias e às trocas interindustriais que interessam a alguns poucos.

Conforme foi possível perceber, a profícua trajetória de Milton Santos, durante o segundo período aqui tratado, representou um gradual rompimento com a Geografia Regional e a economia espacial francesas, com a economia urbana

ortodoxa, com o pensamento desenvolvimentista e, por conseguinte, com o *mainstream* do campo do planejamento urbano e regional, ao mesmo tempo em que marcou uma aproximação com a teoria social crítica, notadamente com o marxismo estruturalista e o existencialismo sartreano.

Muito elucidativa é a interpretação *a posteriori* que o próprio intelectual baiano fez, em uma nota explicativa que serve como prefácio ao livro “Economia espacial: críticas e alternativas” (SANTOS, [1979] 2007c), a propósito da trajetória que o levou à revisão de posicionamentos anteriormente assumidos sobre o planejamento no decorrer de seu longo exílio. Nessa nota, o autor lembra que escritos anteriores de sua autoria reproduziam o “pensamento oficial” sobre o assunto, difundido à exaustão nos meios acadêmicos e políticos, ao passo que as primeiras experiências de planejamento em países “subdesenvolvidos” ainda não haviam tido tempo para amadurecer e mostrar seus resultados. Então, a crítica viria apenas posteriormente, quando:

[...] exclusivamente consagrados ao trabalho universitário puro desde 1964, ausente da ação cidadã porque vivendo em países estrangeiros, podendo igualmente guardar uma posição de independência total nas missões de consultoria realizadas em diferentes países, fomos pouco a pouco amadurecendo a crítica às teorias cuja aplicação, sob o selo do prestígio internacional, eram, às vezes, sem contestação aplicadas aqui e ali. [...] O fato de haver presenciado como diversas formas de ação social e política levam a resultados e perspectivas diferentes convenceu-nos da impropriedade de teorias como as que criticamos [...] Tais teorias, postas sem recato maior ao serviço exclusivo do capital e sobretudo do capital internacional, mostraram-se indiferentes à sorte da grande maioria das coletividades nacionais do Terceiro Mundo. Por isso, e urgentemente, estão a reclamar que se imaginem alternativas válidas, fundadas na especificidade dos nossos países e preocupadas em atribuir à maioria das populações interessadas aqueles bens, serviços e valores que restituam a cada homem a possibilidade de viver dignamente (SANTOS, [1979] 2007c, p. 10-11).

Ao término do contrato com a *Columbia University*, em 1977, Milton Santos foi, ainda, convidado para participar da fundação de uma universidade no Biafra, na Nigéria (PEDROSA, 2018), mas resolveu retornar ao Brasil. O término do exílio marcou o fim do segundo período aqui tratado e o início de um novo momento da trajetória miltoniana, do qual também não estariam ausentes as reflexões sobre o planejamento urbano e regional, pensado no quadro de um projeto mais amplo de ordenamento cívico do território brasileiro e dos novos desafios colocados pelo despontar da globalização.

3.3 Globalização, espaço e cidadania: pensando um ordenamento cívico do território brasileiro no período do “declínio” do planejamento urbano e regional (1978-2001)

Se o primeiro período da sistematização proposta neste trabalho coincidiu com o momento da consolidação da planificação no Brasil, o terceiro período, ao qual se dedica o presente subcapítulo, foi marcado, sobretudo, pelo “declínio” do planejamento urbano e regional, ao menos nos moldes sob os quais vinha sendo historicamente pensado e praticado no País. Uma elucidação desse processo é, portanto, necessária para melhor situar e compreender as proposições de Milton Santos acerca da problemática em tela, à luz das circunstâncias históricas com as quais se defrontou quando de seu retorno ao Brasil, em meados de 1977.

Se o “declínio” do planejamento regional brasileiro já vinha ocorrendo desde 1964, conforme sustentado por Silva, S. (2017), pode-se dizer que o início da crise da planificação econômica nacional, a partir do final da década de 1970, contribuiu para o aprofundamento daquele processo. Em meio aos altos níveis de endividamento público, decorrentes dos empréstimos externos que sustentaram as políticas econômicas dos governos militares, às dificuldades fiscais do Estado brasileiro e ao colapso de sua capacidade de financiamento, e ao crescente descrédito da própria ideia de planejamento, crescentemente associada ao autoritarismo, à ineficiência e à corrupção, a planificação regional conheceu um esvaziamento ainda maior durante a década de 1980.

Dominado pelas preocupações de curto prazo, especialmente aquelas concernentes à estabilização fiscal e monetária, o Brasil dos anos 1980 testemunhou uma profunda crise do planejamento em geral, uma vez que este diz respeito a um horizonte temporal de médio e longo prazos, não podendo ser reduzido a desígnios meramente imediatistas (SOUZA, 2002, 2006). Para Souza (2006), é possível reconhecer tanto fatores de ordem “material” quanto “ideológica” que, conjuntamente, concorreram para o colapso do sistema estatal de planejamento no Brasil. Por um lado, a crise fiscal-financeira do Estado, a falência do modelo de substituição de importações e do estilo desenvolvimentista comprometeram os próprios fundamentos materiais do exercício do planejamento em uma sociedade capitalista.

Por outro lado, no plano ideológico, a ascensão do neoliberalismo nos anos 1980, enquanto prática e discurso, também foi corresponsável pelo desgaste do planejamento, que passou a ser visto como uma prática necessariamente autoritária, burocrática, tecnocrática, ineficiente e inflexível. A vertente liberal do pensamento social brasileiro, agora atualizada sob a roupagem neoliberal (IANNI, 2000), ganhou uma vitalidade inédita entre economistas, cientistas sociais, amplas parcelas da mídia e setores empresariais e políticos, em cujos discursos a gestão passava a figurar como um sucedâneo mais flexível e democrático ao planejamento, pois que baseado em “acordos” e “consensos”.

No entanto, Souza (2006) defende que, diferentemente do que quer fazer crer esse discurso ideológico, a entronização do termo “gestão” e a estigmatização da “planificação” resultaram menos de um movimento democrático de oposição ao planejamento regulatório clássico – que, de fato, revestiu-se muito frequentemente de traços autoritários e tecnocráticos – e mais de uma ofensiva capitalista que buscou estabelecer um novo modelo de relação entre o Estado e os interesses empresariais:

na perspectiva (hiper)conservadora, o modelo de relação entre o Estado e os interesses capitalistas preconizado nos marcos do Estado “forte”, implementador de políticas econômicas keynesianas (no Brasil e em outros países semiperiféricos, Estado desenvolvimentista; nos EUA e na Europa, *welfare state*) ter-se-ia tornado obsoleto. O Estado deveria auxiliar de forma a mais *direta* possível os interesses empresariais, o que inclui “desburocratizar”, privatizar e “flexibilizar” (relaxar ou eliminar normas, diminuir exigências legais, oferecer incentivos fiscais etc.) [...] a atual popularidade da palavra *gestão*, bastante em detrimento do termo *planejamento*, tem a ver com uma conjuntura em que o imediatismo do “planejar por projetos”, a desregulação e o privatismo empresarialistas assumem crescente e preocupante importância – e isso muito pouco ou nada, no frígido dos ovos, tem a ver com avanços democráticos, diversamente do que alguns parecem sugerir ao edulcorarem o significado da popularidade exagerada do termo *gestão* (SOUZA, 2006, p. 152-154, grifos do autor).

Destarte, pode-se dizer que a crise do planejamento no Brasil, no final dos anos 1970 e no decorrer da década de 1980, manifestou-se tanto em nível nacional quanto em nível regional e urbano. No que concerne à planificação econômica nacional, os sucessivos planos⁴⁹ adotados pelos governos brasileiros nos anos 1980 foram caracterizados pelas preocupações de curto prazo, relacionadas à crise do

⁴⁹ Faz-se referência ao III PND, elaborado para o período de 1980 a 1985, no governo de João Baptista Figueiredo; ao I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República, para o período de 1986 a 1989, e aos Planos Cruzado I e II, em 1986, Plano Bresser, em 1987, e Plano Verão, em 1989, no governo de José Sarney.

setor externo, às pressões inflacionárias de origem interna e externa, ao nível crescente do desemprego e à crise do balanço de pagamentos, vinculada aos custos da dívida externa, cuja evolução dependia de fatores que fugiam ao controle dos governos, como o segundo choque do petróleo, o aumento da taxa de juros norte-americana, a recessão nos Estados Unidos e a queda abrupta nos termos de troca (GREMAUD; PIRES, 2000). Por conseguinte, os planos econômicos dos anos 1980 distanciaram-se daqueles adotados nas décadas anteriores, que geralmente eram chamados de “planos de desenvolvimento” e que possuíam no crescimento econômico sua principal meta, passando a se configurar como “planos de estabilização”, mais voltados ao controle da taxa de inflação (CARVALHEIRO, 2000).

Nesse mesmo sentido, Silva, S. (2017, p. 114) destaca o “declínio” do planejamento de médio e longo prazos durante a década de 1980, posto que “foi reduzido à esfera técnico-operacional, destituída de sentido estratégico e de discricionariedade, passando a ser uma dentre as diversas funções da administração pública”. Ademais, embora perseguindo alguns objetivos comuns, os planos decorrentes desse contexto caracterizaram-se por ações difusas e desarticuladas, a partir de diferentes níveis e instâncias de governo, pelas suas implementações e execuções parciais e pelas discontinuidades entre si.

Segundo Uderman (2008a), a falência do modelo desenvolvimentista representou o deslocamento do foco das preocupações do insuficiente nível interno de poupança e tecnologia, da restrição dos mercados e da fragilidade das iniciativas empresariais – tão características dos modelos teóricos da economia do desenvolvimento – para o elevado grau de endividamento externo, a crise fiscal, a inflação e as ditas “distorções” que teriam sido decorrentes do modelo intervencionista até então adotado. Criava-se, assim, um cenário propício para uma mudança paradigmática das relações entre o Estado, a economia e a sociedade.

Uderman (2008a, p. 246) também destaca o papel de instituições financeiras internacionais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), no fornecimento de diretrizes para a formulação de políticas públicas orientadas no sentido de “equilibrar as contas públicas e estabelecer condições para a renegociação dos compromissos externos”. Distanciando-se de suas missões originais, voltadas à promoção e ao financiamento do desenvolvimento com base em ideias keynesianas, os organismos multilaterais de crédito, notadamente o Banco

Mundial, impuseram uma série de diretrizes econômicas aos “países em desenvolvimento”, resguardando, assim, os interesses dos países credores em administrar a crise da dívida externa e em proteger os seus bancos comerciais.

Gradativamente, os objetivos de adensamento econômico e reestruturação produtiva, característicos do modelo desenvolvimentista, foram subordinados à meta do equilíbrio macroeconômico, associada a medidas de curto prazo, voltadas ao combate à inflação e ao pagamento dos serviços da dívida externa, o que, segundo Uderman (2008a, p. 238) reforçou “os preceitos liberalizantes e a soberania do mercado, redefinindo as atribuições, prioridades e o próprio desenho institucional do Estado”.

Nesse contexto, a autora destaca que as preocupações com o planejamento do desenvolvimento regional perderam força, em parte como resultado do enfraquecimento das instituições voltadas à formulação e execução de políticas de cunho regional. Nesse mesmo sentido, Silva, S. (2017) aponta que durante a maior parte da década de 1980, até a promulgação da Constituição Federal de 1988, a planificação regional perdeu centralidade nas agendas governamentais, o que pode ser evidenciado na relativa deterioração da capacidade de atuação das agências de desenvolvimento regional e no aprofundamento do processo de esvaziamento que vinham experimentando desde 1964.

Uderman (2008b) também destaca o processo de crise vivido pelo planejamento regional no Brasil, a partir de finais da década de 1970, quando a instabilidade do sistema monetário internacional, associada à escalada da dívida externa, aos desequilíbrios da balança comercial, à espiral inflacionária e aos crescentes déficits públicos, ao lado das dificuldades fiscais e financeiras do Estado, impuseram a adoção de medidas restritivas de contenção dos investimentos públicos, comprometendo, dessa maneira, o modelo desenvolvimentista que até então havia sido o principal esteio da planificação regional brasileira. No diagnóstico da autora, isso levou à fragmentação do planejamento regional e à perda de visibilidade das propostas de longo prazo.

Para Araújo (2012), a “inserção passiva” do Brasil nas novas dinâmicas da economia internacional – marcada pela financeirização da riqueza e pela mundialização dos mercados – determinou profundas transformações na estrutura do Estado e, por conseguinte, nas políticas públicas nacionais. A hegemonia das teses neoliberais, pautadas em uma política monetária, de juros e fiscal voltada ao

controle da inflação e ao pagamento da dívida pública, não apenas incorreu no déficit nas contas externas, no desequilíbrio fiscal e em um modesto crescimento da economia brasileira, como também significou o enfraquecimento das políticas públicas em nível nacional.

No que concerne ao território, as implicações do contexto delineado acima foram dramáticas. Araújo (2012) aponta que a “inserção passiva” do Brasil no novo momento histórico entregou às decisões de mercado o ordenamento do território nacional, de maneira que os imperativos da modernização e da inserção competitiva na globalização privilegiaram aqueles nichos mais “dinâmicos” da economia e aqueles subespaços mais integrados aos fluxos econômicos internacionais, relegando todas as outras porções da economia e do território – menos modernas e tidas como menos dinâmicas – a um abandono que se traduziu no aumento da pobreza, da miséria e do desemprego.

Ainda para a autora, a tendência extremamente seletiva da globalização que então se configurava não teve no Estado um contrapeso necessário, uma vez que este, cooptado pelas teses neoliberais, tendeu a reforçar e consolidar as forças de mercado. A perda da centralidade da “questão regional” inseriu-se nesse contexto, no qual, diante do papel passivo assumido pelo Estado brasileiro e do esvaziamento das políticas públicas nacionais, começaram a despontar “soluções” baseadas na “guerra fiscal” e no desenvolvimento local, paradigmas estes que ganhariam fôlego durante a década de 1990, conforme trataremos no próximo capítulo.

Harvey (1989) bem demonstrou que a reestruturação socioespacial do capitalismo tardio a partir da década de 1970 – notadamente a transição de um regime fordista-keynesiano para um regime de acumulação flexível – também não deixou de refletir-se nas cidades e no urbano, tendo estes um papel ativo naquele processo. Nesse sentido, o autor apontou a tendência à transição do modelo administrativista para o modelo empreendedorista ou empresarialista de governança urbana como um elemento-chave da compreensão das novas configurações do capitalismo a partir das crises de acumulação dos anos 1970 e no contexto de desindustrialização, desemprego “estrutural”, austeridade fiscal e ascensão do neoconservadorismo que se seguiu a elas.

Para Harvey (1989), o empreendedorismo urbano é uma modalidade de governança urbana que se caracteriza, *grosso modo*, pelo (a): a) predomínio da parceria público-privada, em que a iniciativa local se integra com o uso dos poderes

governamentais locais, buscando atrair fontes externas de financiamento, novos investimentos diretos ou fontes de emprego; b) atividade empreendedora e especulativa da parceria público-privada, estando sujeita aos obstáculos e riscos daí decorrentes; c) assunção do risco pelo setor público local; e d) enfoque maior na economia política do lugar do que no território e nas necessidades locais.

No campo da planificação urbana, a incorporação das tendências acima explicitadas traduziu-se, a partir da década de 1980, na emergência das perspectivas de planejamento que Souza (2002) denominou de “mercadófilas”. A despeito da diversidade de experiências agrupadas sob esse rótulo, elas guardam em comum o explícito rompimento com o planejamento regulatório clássico, característico do modelo desenvolvimentista predominante até os anos de 1970, e o abandono da ênfase no disciplinamento (estatal) do capital, em prol de um atendimento mais eficaz e imediato aos seus interesses.

Para Souza (2002), a garantia de um nível mínimo de bem-estar coletivo, considerado indispensável para a vida social, fazia parte do discurso que legitimava o planejamento regulatório clássico, vez ou outra chegando, mesmo, a concretizar-se pelo recurso a uma legislação mais ou menos rígida e severa (zoneamentos, coeficientes de aproveitamento etc.) que disciplinava a atuação do capital no espaço urbano. Outra é a postura adotada pelas perspectivas “mercadófilas” – sejam elas expressas no “empresarialismo urbano”, no “*corporate strategic planning*”, no “*trend planning*”, no “*leverage planning*”, no “*private-management planning*” ou em alguma outra das versões que se proliferaram desde então –, para as quais o próprio guia do planejamento das cidades passa a ser a sinalização, mais ou menos explícita, do mercado, notadamente de alguns de seus setores de atuação mais tipicamente urbana, a exemplo do imobiliário.

Nos parágrafos que se seguem, procuraremos explicitar as principais expressões da presença do planejamento urbano e regional na trajetória miltoniana entre 1978 e 2001, com o objetivo de evidenciar que as atuações e as reflexões do geógrafo ao longo desse período estiveram sintonizadas com as realidades econômicas, sociais e territoriais com as quais o Brasil defrontava-se e que colocavam novas problemáticas aos pesquisadores e planejadores. Em verdade, como buscaremos demonstrar, Milton Santos foi uma ativa voz, durante esses anos decisivos para o País, em defesa da necessidade de levar em conta as implicações do novo momento histórico para as dinâmicas territoriais.

Quando retornou ao Brasil, em meados de 1977, Milton Santos permaneceu, ainda, algum tempo em Salvador, antes de aceitar o convite de Maria Adélia Aparecida de Souza, então coordenadora da Coordenadoria de Ação Regional do governo de Paulo Egydio Martins (1975-1979), para trabalhar em São Paulo, onde permaneceu por cerca de um ano e meio como consultor, primeiramente na Secretaria de Economia e Planejamento do Governo do Estado e, depois, na Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (EMPLASA) (SANTOS, 2000a), cuja criação ocorrera ainda em 1975.

Segundo Jorge Wilhelm (WILHEIM, 2011), então Secretário de Economia e Planejamento do Governo de São Paulo, o período transcorrido entre 1975 e 1979 foi bastante promissor no que concerne ao planejamento urbano e regional no Estado⁵⁰, pois houve uma estratégia de governo voltada à identificação dos ditos “problemas emergentes”, à instituição de Conselhos de Desenvolvimento para cada região do Estado e à criação de um sistema de planejamento e de órgãos de governança da Grande São Paulo, dentre os quais se incluiu a própria EMPLASA. Mesmo que breve, a inserção de Milton Santos nesse contexto reforça a observação de Pedrosa (2018) a propósito do fato de que o planejamento, atividade em cujo exercício havia ocorrido a repressão que afastara o geógrafo do Brasil, em 1964, ofertava-lhe agora, mais de uma década depois, a oportunidade de uma retomada de sua trajetória no País.

Ainda durante os meses que passou em Salvador, Milton Santos trabalhou intensivamente na redação de “Por uma Geografia nova: da crítica da Geografia a uma Geografia Crítica” (SANTOS, [1978] 2012a), livro ao qual vinha se dedicando desde, pelo menos, o ano de 1974 (GRIMM, 2011). Publicado em 1978, no mesmo ano do 3º Encontro Nacional de Geógrafos (III ENG), promovido pela Associação dos Geógrafos Brasileiros (AGB) na Universidade Federal do Ceará (UFC), o livro de Santos é considerado uma das grandes obras do movimento de renovação crítica pelo qual passava a Geografia brasileira na segunda metade da década de 1970.

Na primeira parte da mencionada obra, dedicada à crítica da Geografia, Santos ([1978] 2012a) denunciou o caráter instrumental e utilitarista que, em sua concepção, essa ciência vinha assumindo desde o final da Segunda Guerra Mundial,

⁵⁰ Wilhelm (2011) informa que, a partir de 1979, o planejamento urbano e regional do Estado de São Paulo, seguindo as tendências que se apresentavam em escala nacional, também conheceu um relativo declínio, com a dissolução dos Conselhos de Desenvolvimento, a limitação da atuação da Secretaria de Planejamento às questões orçamentárias e o esvaziamento da ação da EMPLASA.

tornando-se por demais tributária dos modelos capitalistas de produção e de consumo que, a partir de então, passavam a conhecer difusão generalizada, embora sob ritmos diferenciados, nos países do “Terceiro Mundo”.

Aceitando sem maiores críticas as noções de modernização e de crescimento econômico como parâmetros universalmente válidos para todas as coletividades nacionais e regionais, a Geografia passou a ser mais um instrumento da planificação, buscando legitimar necessidades definidas *a priori*, do que um efetivo guia para o planejamento, com base no estudo das condições próprias a cada meio (SANTOS, [1978] 2012a).

Para Santos ([1978] 2012a), as técnicas quantitativas incorporadas à ciência geográfica na esteira da revolução tecnocientífica do pós-Guerra tornaram-na bastante instrumental ao planejamento urbano e regional, fazendo com que, precisamente em função dessa vinculação estreita com imperativos políticos e econômicos, frequentemente incorresse na simplificação e/ou na distorção de exercícios teóricos sofisticados e meritórios – como as teorias dos lugares centrais, de Walter Christaller; dos polos de crescimento, de François Perroux; e da difusão de inovações, de Torsten Hägerstrand –, convertendo-os em índices e regras muito distantes do dinamismo da vida social e das especificidades da organização espacial no “Terceiro Mundo”, como o demonstravam a profusão da utilização dos índices de primazia (*primacy index*), das regras de ordem-tamanho (*rank-size rule*) e a adoção da regra de *hierarchical filtering down* (filtragem hierárquica descendente) nos estudos e nas experiências concretas de planificação.

A aceitação acrítica do modelo de crescimento econômico imposto aos países “subdesenvolvidos” era o traço comum de todas essas abordagens. Por isso, “a serviço desse tipo de crescimento”, vaticinou Santos ([1978] 2012a, p. 102), “a geografia tinha de se tornar quantitativa para poder ser utilitarista”. Ainda segundo o autor, de maneira mais ampla, não apenas a ciência geográfica, mas as teorias espaciais em geral, acabavam por excluir o movimento da sociedade de suas análises, empobrecendo e procurando tornar absoluta a interpretação de conceitos que só podem ser entendidos à luz de cada sistema socioeconômico e espacial, como os de localização e de distância.

Segundo Santos ([1978] 2012a), as teorias de localização concediam valor absoluto a noções como as de economias de aglomeração, economias externas, economias de escala e deseconomias como fatores locais, ignorando o fato de

que, nas condições do capitalismo monopolista, é o grande capital, sobretudo internacional, que define a localização das atividades no território. Assim, as noções supramencionadas adquirem um valor relativo, decorrente da atuação dos monopólios e oligopólios nas economias nacionais:

em realidade, as deseconomias não afetam as firmas, porque são pagas pela população, diretamente ou por meio do poder público. As economias externas hoje não necessitam mais ser locais. As economias de escala são muito mais relacionadas com a economia política do que com a localização *stricto sensu*. As economias de aglomeração são também utilizadas seletivamente e impedem as firmas mais pobres e as pessoas mais pobres de aceder aos bens coletivos (*overhead capital*) (SANTOS, [1978] 2012a, p. 104).

Outrossim, a noção de distância não tem um valor absoluto, pois as desigualdades entre firmas, instituições e indivíduos também se expressam nas diferenças de mobilidade entre eles, impondo a necessidade de considerar a estrutura de classes e o “valor” dos lugares como elementos que tornam a distância uma noção social. Para Santos ([1978] 2012a), sem esse esforço, as teorias espaciais, bem como a planificação urbana e regional que nelas se fundamenta, atuam menos como teorias e mais como ideologias a serviço da difusão do capital:

todavia, o próprio fato de que as teorias espaciais e os seus derivados – Economia Regional, Economia Urbana, Geografia Regional, Geografia Urbana, Análise Regional, Planificação Regional, Planificação Urbana etc. – em geral ignoram as estruturas sociais leva a que não se preocupem com os processos sociais nem com as desigualdades sociais. Acaba, simplesmente, por ignorar o homem. Por isso tais proposições não chegam a ser teorias, não passando de ideologias impostas ao homem com o objetivo de abrir caminho à difusão do capital (SANTOS, [1978] 2012a, p. 105).

Ainda em 1978, entre os dias 4 a 7 de dezembro, Milton Santos participou do Seminário Nacional sobre Pobreza Urbana e Desenvolvimento, realizado na cidade de Recife e promovido pelo MDU/UFPE. Por ocasião desse evento, o geógrafo publicou o livro “Pobreza urbana” (SANTOS, [1978] 2013b), no qual discutiu a insuficiência das definições e das explicações correntes sobre a pobreza e a dita “marginalidade” urbanas, procurando apresentar alternativas válidas de interpretação desses fenômenos.

Nessa obra, Santos ([1978] 2013b) manteve o tom crítico em relação ao papel desempenhado pelo planejamento nos países “subdesenvolvidos”, imputando a essa prática uma parcela da responsabilidade pelo atraso na elaboração de uma teoria adequada do (sub)desenvolvimento e da pobreza. Isso porque, mantendo-se

tributária de teorias do desenvolvimento que tomavam os modelos de crescimento dos países “desenvolvidos” como guias, a planificação acabava por assumir, sem maiores questionamentos, um conjunto de objetivos predefinidos e tidos como absolutamente necessários, sem levar em conta as reais necessidades nacionais e locais:

pode-se dizer que a própria ideia de planejamento contribuiu para atrasar a pesquisa das causas reais da pobreza. Pelo menos durante os primeiros vinte anos que se seguiram à Segunda Guerra Mundial, o planejamento era introduzido no Terceiro Mundo como uma espécie de cavalo de Troia. O crescimento era, sem discussão, o objetivo do planejamento, ainda que o sentido do crescimento fosse obscuro. As teorias do crescimento especificavam necessidades que eram julgadas essenciais, e o planejamento era aplicado para racionalizar a organização e a utilização dos recursos, sem levar em conta as realidades locais. Ora, como a tentativa de interpretar a realidade dos países subdesenvolvidos consistia principalmente em preparar uma lista de recursos para permitir seu planejamento, aquilo que era elaborado e apresentado como teoria podia não ajudar e, em certos casos, até mesmo trazer resultados perniciosos, apesar do esforço que representava. [...] Não é exagero, portanto, afirmar que o planejamento atrasou a elaboração de uma adequada teoria de desenvolvimento, contribuindo dessa maneira, direta ou indiretamente, para criar ou agravar o problema para o qual se devia oferecer uma solução (SANTOS, [1978] 2013b, p. 19-20).

Para Santos ([1978] 2013b), o resultado mais direto desse atraso teórico, para o qual o planejamento, tal como era pensado e praticado, vinha contribuindo, era a proliferação de explicações parciais da pobreza urbana, tais como aquelas que atribuíam um papel de causa motora à “explosão” demográfica e ao êxodo rural; à falta de capital doméstico; ou, mesmo, à autoperpetuação da pobreza (“cultura da pobreza”). A título de exemplo, o autor considerou que as teorias que privilegiavam a falta de capital doméstico, entendida como resultante da escassez das poupanças e limitante dos investimentos no setor industrial, como fator explicativo fundamental do subdesenvolvimento e da pobreza, acabavam por legitimar a “entrada do capital estrangeiro, o único em condições de criar rapidamente atividades recomendadas nos planos de desenvolvimento e para as quais faltaria o capital local” (SANTOS, [1978] 2013b, p. 28).

Segundo o autor, essas teorias ignoravam que a acumulação doméstica de capital não poderia ser uma solução válida, uma vez que os capitais assim gerados, tornando-se ociosos, “migram” para os países “desenvolvidos”, acumulando-se nos bancos e sendo reexportados para os países de origem na forma de investimentos que, em última instância, não contribuem para melhorar o nível de emprego e a qualidade de vida das populações. A questão, portanto, não estaria na acumulação

interna de capitais, mas na estrutura da produção, que termina por determinar a utilização que deles será feita e a distribuição dos resultados possíveis (SANTOS, [1978] 2013b).

Por conseguinte, o geógrafo considerou que as explicações deveriam ser buscadas no nível do sistema internacional, que, no período tecnológico, incide sobre os países “subdesenvolvidos” sob a forma de modernizações tecnológicas, cujos impactos social e geograficamente seletivos ajudam a explicar a formação – não exatamente de uma “massa marginal”, como queriam os teóricos da marginalidade – mas de uma bipolarização na economia e na sociedade, expressa na presença dos dois circuitos econômicos nas cidades do “Terceiro Mundo”.

Assim, afastando-se de uma perspectiva dualista, para a qual os dois setores são independentes entre si, sendo o setor “tradicional” um freio para o crescimento do setor “moderno”, Santos ([1978] 2013b) reafirmou a teoria dos circuitos como uma tentativa de explicação global da pobreza urbana, entendendo-a como indissociável das condições do sistema internacional e da operação do circuito superior. Por conseguinte, um planejamento que se pretenda eficaz, inclusive quanto à questão do emprego, deveria levar em conta essa realidade dos países “subdesenvolvidos”:

o progresso técnico atual muda profundamente a composição técnica do capital e reduz rápida e drasticamente a demanda de mão-de-obra, principalmente nos setores mais afetados pela modernização. [...] De qualquer maneira, quem permanecer fora do mundo do emprego permanente não está perdido para a economia como um todo. Assim, a economia urbana deve ser estudada como um sistema único, mas composto de dois subsistemas. [...] A fim de que uma teoria da pobreza sirva como paradigma aos estudos urbanos, ao planejamento econômico e regional, e, acima de tudo, ao planejamento do emprego, ela deve definir a relação entre a economia da pobreza e a economia moderna, assim como a relação entre a população pobre e a economia pobre (SANTOS, [1978] 2013b, p. 43-44).

Em 1979, após o breve período passado em São Paulo, Milton Santos foi nomeado Professor Titular Visitante da UFRJ, onde permaneceria até 1983. Paralelamente, também atuou como Professor Convidado na FAU/USP, entre 1978 e 1982 (SANTOS, 2001c).

Ainda em 1979, a convite do arquiteto urbanista Sylvio Barros Sawaya⁵¹, da FAU/USP, o geógrafo celebrou um contrato com a Secretaria de Planejamento do

⁵¹ Em entrevista a nós concedida via Skype, no dia 03 de maio de 2019, o Prof. Dr. Sylvio Barros Sawaya informou que conhecera Milton Santos em 1976, durante o encontro da Sociedade Brasileira

Governo do Território Federal de Rondônia (Anexo A), com o objetivo de apoiar, conceitual e metodologicamente, a elaboração de um estudo intitulado “A interiorização do apoio urbano ao longo da BR-364 nas áreas de colonização”⁵². Segundo Santos (2000a, p. 117), sua ida a Rondônia como consultor tinha como objetivo “fazer um texto a partir do qual eles trabalhariam empiricamente na Secretaria de Planejamento”.

Segundo Cunha e Neves (2008), a primeira experiência de planejamento no Território Federal de Rondônia teve início no ano de 1977, durante o governo do Coronel Humberto da Silva Guedes (1975-1979), quando, por iniciativa do Secretário de Planejamento, Luiz César Auvray Guedes, foi elaborado o primeiro Plano de Metas de Rondônia. Pode-se dizer que, àquela época, a planificação era levada a cabo por dois sistemas paralelos, um deles correspondendo ao dos técnicos locais que operavam com recursos próprios e oriundos de transferências constitucionais, e outro sistema, de natureza híbrida, do qual participavam tanto os técnicos locais quanto aqueles de ministérios federais, financiados com recursos de convênios e de programas especiais, como o Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (POLAMAZONIA), administrado pela SUDAM, BASA e Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO), e o Programa Integrado de Desenvolvimento do Noroeste do Brasil (POLONOROESTE), gerido pela SUDECO, todos subordinados ao Ministério do Interior.

Ademais, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), autarquia criada em 1970 e vinculada ao Ministério da Agricultura, também desempenhava um relevante papel no planejamento do Território Federal de Rondônia, pois cabia a essa entidade a coordenação e execução da política de colonização agrícola dirigida, cujos esforços, nesse caso em particular, foram direcionados, sobretudo, ao eixo da BR-364 (Rodovia Cuiabá-Porto Velho). Segundo Cunha e Neves (2008), o INCRA contava com um maior volume de recursos do que aquele de que dispunha o Governo de Rondônia, o que lhe conferia uma maior capacidade de planejamento se comparado a este último.

para o Progresso da Ciência (SBPC), em Brasília, e que a motivação para convidá-lo veio, sobretudo, da inspiradora leitura de sua clássica obra “*L’espace partagé: les deux circuits de l’économie urbaine des pays sous-développés*”, cuja primeira publicação na França ocorreu em 1975, e no Brasil, em 1979 (SANTOS, [1979] 2008a).

⁵² ARQUIVO IEB – USP, Fundo Milton Santos, código de referência: MS-RS79-005.

São, ainda, esses mesmos autores que informam que, apesar das limitações e dos desafios enfrentados, a experiência de planejamento no governo de Humberto Guedes obteve algumas conquistas importantes, dentre as quais se destacou a criação de uma “massa crítica local”, resultado da capacitação de técnicos e do apoio da SUDECO e da UnB, bem como da participação de especialistas de diferentes formações acadêmicas, como os arquitetos Sylvio Sawaya e Roberto Monte-Mór, além do próprio Milton Santos. A contribuição do geógrafo baiano deu-se no âmbito daquele que foi, segundo Cunha e Neves (2008), o principal fruto do planejamento executado durante esse período, qual seja, a concepção dos Núcleos Urbanos de Apoio Rural (NUARs):

o principal produto, entretanto, se constituiu na percepção de que Rondônia poderia ser um exemplo, por conta da colonização, se fosse conseguido distribuir espacialmente os frutos do desenvolvimento. Assim nasceu, internamente, a ideia dos Núcleos Urbanos de Apoio Rural – NUARs, muitos dos quais, como os de Mirante da Serra ou Nova União, transformar-se-iam em futuros municípios. A ideia central foi a de criar infra-estrutura (sic) próximo aos projetos de colonização para melhor distribuição da população e geração de renda e trabalho, visando a impedir migrações da área rural para os centros urbanos. A ideia central consistia em preparar Rondônia para se transformar em estado, a partir de seu fortalecimento econômico. De forma que os NUARs foram, pensados, principalmente, como centros prestadores de serviços e forma de distribuição espacial da produção e da riqueza (CUNHA; NEVES, 2008, p. 164-165).

Segundo informa o economista Silvio Rodrigues Persivo Cunha (HISTÓRIA..., 2019), que à época integrava o corpo técnico da Secretaria de Planejamento do Território Federal de Rondônia, Milton Santos pensou os NUARs como núcleos voltados ao social, baseados na prestação de serviços básicos, como educação, saúde e assistência social, aos parceiros, buscando evitar, dessa maneira, a intensa evasão desses pequenos proprietários para os grandes centros urbanos, fenômeno que vinha pondo em xeque o objetivo de “fixação do homem ao campo”.

O sistema de ocupação que então se buscava implantar em Rondônia previa a construção de linhas horizontais que, a cada dois quilômetros, cortavam a BR-364, e ao longo das quais foram distribuídos os lotes de 100 hectares aos parceiros. Naquele contexto de grandes dificuldades de assistência técnica e social, agravadas pelas péssimas condições de trafegabilidade das estradas, os NUARs, inicialmente previstos em número de trinta e seis, foram pensados como “pontos significativos no território”, estrategicamente selecionados para a obtenção de serviços urbanos,

comunitários e administrativos, mesmo que sem preocupação direta com a produção (informação verbal) ⁵³.

Como produto final da consultoria prestada, Milton Santos elaborou o texto “Espaço e urbanização no Território de Rondônia: realidades atuais, perspectivas e possibilidades de intervenção” ⁵⁴, datado do ano de 1979. A respeito deste texto, o Prof. Dr. Silvio Rodrigues Persivo Cunha, do Departamento de Economia da UNIR, informa que:

[...] ele foi a base da criação de grande parte dos municípios de Rondônia. Na época do então governador do Território, Humberto da Silva Guedes, o nosso grande mestre foi contratado para pensar o Estado. Na ocasião tive o prazer de conviver com ele para discutir como impedir a migração rural e a revitalização dos projetos fundiários do hoje estado. [...] Milton Santos, na ocasião, nos reuniu, cerca de vinte técnicos, e pediu para escrevermos um trabalho sobre os diversos setores do Território e, a partir disto, com a visão notável que tinha escreveu o documento citado cuja principal contribuição foi a de criar o que se chamou de Núcleos Urbanos de Apoio Rural-Nuar. Previstos, inicialmente, em número de 36 se destinavam a procurar equilibrar o crescimento de Rondônia e oferecer serviços básicos de educação, saúde, assistência técnica e social, de forma a impedir que os parceiros fossem para as cidades. De fato, ele, a partir de nossas visões, organizou uma visão de futuro para o futuro Estado, que, em grande parte, deve ao ex-governador Guedes, ao dirigente do INCRA, Silvio Gonçalves de Farias, a distribuição equilibrada de terras, mas, a divisão dos municípios, sem dúvida, é fruto do pensamento de Milton Santos, pois, de Nuares, mesmo o novo governador Jorge Teixeira de Oliveira, tendo transformado, o que seriam núcleos de apoio, num programa de infraestrutura, foram deles que surgiram grande parte dos atuais municípios. Me lembro que Mirante da Serra, Teixeiraópolis, Alto Paraíso, Governador Jorge Teixeira, Buritis, Machadinho, Parecis, Santa Luzia, Alta Floresta e tantos outros mais, eram encontro de linhas (estradas vicinais) que foram definidas a partir do trabalho de Santos (RODRIGUES, 2019, não paginado) ⁵⁵.

Ainda como um desdobramento do trabalho desenvolvido, Milton Santos publicou, em 1982, no Boletim Carioca de Geografia, o artigo intitulado “Organização do espaço e organização social: o caso de Rondônia” (SANTOS, 1982), em que traçou um panorama geral das transformações demográficas, econômicas e urbanas recentes pelas quais vinha passando o território rondoniense desde a década de 1970 e procurou apresentar elementos de explicação dessa problemática socioespacial.

⁵³ Informações obtidas na entrevista realizada com o Prof. Dr. Sylvio Barros Sawaya, via *Skype*, no dia 03 de maio de 2019.

⁵⁴ Até o momento de finalização da presente dissertação, não obtivemos acesso ao texto em referência.

⁵⁵ Agradecemos ao colega de pesquisa Helbert Michel Pampolha de Oliveira, do NAEA/UFGA, pela gentileza de compartilhar o e-mail a ele enviado pelo Prof. Dr. Silvio Rodrigues Persivo Cunha, bem como por autorizar a sua utilização no presente trabalho.

Do ponto de vista demográfico, Santos (1982) destacou o elevado incremento populacional ocorrido como resultado de intensos fluxos migratórios oriundos de outras regiões brasileiras, bem como apontou a grande mobilidade interna do trabalho, expressa na recorrência das reinstalações daqueles que chegavam ao Território Federal. Concomitantemente, operou-se uma significativa transformação na base econômica regional, com a economia extrativa à base do trabalho humano cedendo primazia a atividades agropastoris, à indústria madeireira, à exploração industrial de cassiterita e ao cultivo da seringueira. Estreitamente associada às transformações demográficas e econômicas, a urbanização também conheceu novos dinamismos, relacionados ao crescimento do setor terciário da economia (comércio e serviços), à forte presença do circuito inferior, às necessidades de circulação das mercadorias, das mensagens e das ordens e à oferta de bens e serviços elementares à população.

Para Santos (1982, p. 65, grifo do autor), sendo as cidades aqueles pontos nodais estratégicos “onde se agrupam instrumentos de trabalho e de intercâmbio *fixos*, buscados pelos fluxos externos e internos de produtos e de homens”, elas apresentam-se como fundamentais a uma organização espacial mais equânime, capaz de atribuir aos indivíduos, enquanto produtores, consumidores e cidadãos, condições de vida consideradas dignas. E isso em um contexto no qual, conforme apontou o autor, a política discriminatória adotada pelo INCRA na distribuição dos lotes aos colonos e na disposição da rede de estradas, bem como a modernização seletiva promovida pelos órgãos estatais, ocasionaram um quadro de grandes disparidades socioespaciais no campo e, também, nas cidades para as quais se dirigiam aqueles que, desassistidos, não permaneciam fixados à terra:

pode-se dizer que a política fundiária do INCRA, juntamente com suas decisões seletivas na construção dos caminhos criou, desde o começo, uma valorização diferencial do trabalho empregado na terra, assim como do capital inicial nela investido [...] Esse conjunto de variáveis cria as condições para uma modernização seletiva, e o Estado, através de sua ação, tem um papel importante nessa evolução. Essa ação se exercita através de investimentos e de ações orientada (sic) ao setor econômico e ao setor social de forma desigual. Aliás, muitas inversões terminam por reverter, direta ou indiretamente, em favor da pura economia. A ação modernizadora do Estado se exerce, no domínio econômico, pela construção de estradas e aeroportos, pela criação de núcleos de apoio rural, pelo desenvolvimento das comunicações, pelos esforços de assistência técnica como a distribuição de sementes e enfim, pelo trabalho dos diversos agentes da modernização, incluindo pesquisadores. Se, no domínio econômico, o impacto modernizador trazido por mãos do Estado, é seletivo e frequentemente pontual, no domínio social a situação é bem mais grave:

saneamento básico, água, esgoto, saúde e educação, chegam escassamente às populações urbanas e rurais, e sua distribuição espacial é desigualitária e, por isso, discriminatória, ainda que involuntariamente. Tudo isso, além das consequências econômicas e sociais, incide sobre o modelo atual de organização do espaço e da urbanização (SANTOS, 1982, p. 59-61).

À modernização seletiva, agravada pelo fato de que o governo do Território, menos dotado de recursos próprios, acabava sujeitado às intervenções de órgãos e programas federais, como o INCRA e o POLAMAZONIA, sendo frequentemente compelido a seguir a orientação exógena dos investimentos dessas entidades e programas, acresceu-se a fragilidade da presença do Estado na oferta de bens e serviços sociais, assumida pelo subsistema de mercado, o que contribuía para o agravamento do problema da pobreza.

Por isso, Santos (1982) considerou que a construção dos NUARs, como núcleos dotados de fixos criados e administrados pelo governo – cujas instalações, diferentemente dos fixos mercantis, não dependem da hierarquia da cidade e de sua área de influência – e destinados a apoiar os trabalhadores rurais, considerados nas suas condições de produtores, consumidores e cidadãos, constituía um projeto justo, mas cuja implantação dependia de uma correta compreensão das relações então presentes e das perspectivas de futuro, descritas pelo autor como um resultado da interação dialética, simultaneamente cooperativa e conflituosa, entre o Estado e o mercado, o interno e o externo, o velho e o novo, tal como se apresentam em cada momento da dinâmica socioespacial.

Ainda naquele mesmo ano, e também como desdobramento de reflexões desenvolvidas a partir da sua experiência no planejamento do Território Federal de Rondônia, o geógrafo publicou, como um dos capítulos do livro “Brasil 1990: caminhos alternativos do desenvolvimento”, organizado por Henrique Rattner, o ensaio intitulado “Do espaço sem nação ao espaço transnacionalizado” (SANTOS, 1979a), considerado pelo próprio autor como sua primeira formulação mais ampla sobre o Brasil (SANTOS, 2000a). Em um esforço de interpretação da formação brasileira a partir do território, Santos (1979a) avaliou a longa trajetória que levou o País de uma situação de desarticulação interna e de uma configuração de “arquipélago econômico” à consolidação da integração nacional no pós-Segunda Guerra Mundial.

Para o autor, o período inaugurado após a Segunda Guerra tem especial relevância na compreensão da formação territorial brasileira, pois foi a partir de

então que se deu a grande reconfiguração do espaço nacional em função de um novo momento do capitalismo internacional, caracterizado pela revolução científico-técnica e pelo surgimento, ainda que embrionário, das empresas multinacionais. Tendo na ideologia do consumo, do crescimento econômico e do planejamento os seus principais instrumentos de difusão, os novos modelos de crescimento encontraram repercussão em escala mundial e, no que concerne ao Brasil, houve uma verdadeira adequação de suas estruturas econômica, política e espacial aos novos tempos que então se anunciavam. É nesse contexto, portanto, que devem ser entendidos processos como o estabelecimento de São Paulo enquanto metrópole fabril do País; a construção de Brasília; a consolidação da integração nacional por intermédio da fluidez territorial proporcionada pela amplificação e melhoramento da rede rodoviária; e o aprofundamento da internacionalização da economia brasileira, notadamente no pós-golpe de Estado de 1964.

Segundo Santos (1979a), a ação do Estado foi de tal maneira instrumental aos novos interesses capitalistas que se projetavam sobre o Brasil que, quando da desaceleração da atividade econômica a partir de 1969, vultosos esforços foram despendidos no sentido de retomar, em escala ampliada, o ritmo do crescimento, naquilo que veio a ser conhecido como o “milagre econômico”, cujo modelo baseou-se em “uma produção industrial extrovertida, um endividamento maior, uma maior penetração de firmas estrangeiras, para as quais tudo é facilitado, a ampliação das facilidades de circulação dentro do país e para os canais de exportação” (SANTOS, 1979a, p. 149).

Para o geógrafo, um novo momento da configuração do território brasileiro estava se delineando naquele final dos anos 1970, com perspectivas de consolidação nas décadas seguintes. Nesse contexto, Santos (1979a) identificou uma tendência de crescente intercambialidade entre a política econômica e a política espacial, uma vez que a intervenção direta sobre o espaço, modificando-lhe as formas de ocupação, a densidade técnica e orgânica do capital e as condições de fluidez potenciais e efetivas, mostrava-se instrumental à introdução de novos nexos capitalistas na produção, na circulação, na distribuição e no consumo:

a política econômica hoje adotada é, antes de tudo, uma política espacial, parcialmente não expressa e não consciente. Antes, as políticas econômicas tinham, sem dúvida, implicações espaciais nem sempre imediatas, ou então exigiam adaptações do espaço urbano regional e nacional. Neste último caso, tratava-se geralmente da construção de grandes estradas ou da modernização da rede de comunicações. Agora é o

próprio espaço que se constitui em objeto da política econômica, como no caso da Amazônia; ou os investimentos maciços a fazer implicam uma modificação das condições de ocupação no território, como a projetada expansão do capitalismo na produção agrícola ou o empenho dado à construção de estradas capilares. Ressaltem-se, também, os programas de renovação urbana e a iniciativa de edificar seis ou cinco milhões de alojamentos até 1984 (SANTOS, 1979a, p. 149-150).

Essa orientação abertamente espacial da política econômica poderia ser percebida, segundo Santos (1979a), na política de ocupação da Amazônia, a ser feita com base em grandes projetos e vultosos capitais, mas também em um trabalho localmente configurado; nos projetos de renovação urbana dirigidos a cidades grandes e médias, destinados a (re)valorizar o capital total e adicional por intermédio de capitais públicos; no apoio à expansão da modernização e do capitalismo rural, com consequências profundas na composição técnica e orgânica do capital no campo, na estrutura da propriedade da terra, no emprego rural e nas modalidades de consumo produtivo e consumptivo a serem satisfeitos nas grandes cidades; e no novo projeto da rede rodoviária nacional, no contexto do qual as estradas capilares, ao lado das grandes vias de penetração, teriam um papel efetivamente instrumental na atuação das grandes empresas junto aos produtores rurais.

O texto em tela também tem um lugar destacado na trajetória de Milton Santos por vislumbrar como tendência aquela que seria um dos principais objetos de reflexão do autor nas décadas seguintes, inclusive no que diz respeito às suas implicações para o planejamento urbano e regional, a saber, a transnacionalização do espaço. Para Santos (1979a, p. 153), a participação crescente das multinacionais na vida nacional incorre em uma “redução progressiva da parcela da economia que poderá ser controlada de dentro do país” e desloca para o exterior o comando sobre muitos aspectos da vida coletiva. Nessa situação, tornam-se ainda mais escassas as possibilidades do Estado em contrarrestar o que chamou de “influência desagregadora” e, por conseguinte, “o próprio planejamento fica comprometido” (SANTOS, 1979a, p. 153).

Na situação de um espaço transnacionalizado, para a qual tendencialmente se encaminhava o Brasil, a situação de cada firma é redefinida em função da maior ou menor possibilidade de dispor, no tempo e no lugar exatos, das condições técnicas, fiscais e políticas que tornam mais rápido o ciclo da mercadoria e a obtenção do lucro. Em outras palavras, quando um “tempo transnacional” sobrepõe-

se ao “tempo nacional”, redefine-se a força espacial de cada firma, com ampla vantagem para aquelas de grande porte, muitas das quais vinculadas ao capital estrangeiro. Nesse processo, o equipamento do território pelo Estado desempenha um papel fundamental:

essa luta entre as firmas de porte diferente tem o espaço como um dos seus campos de batalha. Em primeiro lugar, o espaço urbano, o dos distritos industriais e o dos enclaves foram adrede preparados para facilitar a *performance* de certas firmas e atapetar-lhes o caminho para uma concorrência exitosa com as demais. Em segundo lugar, a reorganização da rede viária do país, incluindo os portos e realçado o papel dos corredores de exportação e o das vias rápidas, teve também o mesmo papel. Cada firma utiliza de maneira diversa as vias de transporte que só em aparência está aí para o serviço de todos. Junto a outras facilidades oferecidas pelo Estado às firmas transnacionais, externa e internamente, no domínio das finanças e no domínio fiscal, no dos preços e no do custo da mão-de-obra, o próprio poder público, a expensas do trabalho coletivo, fez com que o chão do Brasil [...] passasse a ter um valor diferente (de uso e de troca) segundo o poderio econômico, tecnológico, organizacional e mesmo político (de política internacional) daquele que o ocupa (SANTOS, 1979a, p. 156).

Portanto, para Santos (1979a, p. 159), a tendência futura afigurava-se enquanto um aprofundamento do processo de transnacionalização do território brasileiro, com a concomitante reorganização espacial e produção de uma nova geografia, marcada pela presença de “mais assets fixos, por uma composição técnica e orgânica do capital mais elevada, por uma especialização funcional mais acentuada e uma fluidez extremamente maior”, atributos estes que tenderiam a amplificar a seletividade na captação da mais-valia, a marginalização de firmas menores e médias, a transnacionalização da economia, o desemprego de capitais e do trabalho e a redução da parcela da mais-valia coletada pelo Estado.

Também no livro “Espaço e sociedade: ensaios”, publicado em 1979, o geógrafo abordou algumas das implicações da crescente internacionalização para a análise espacial e o planejamento. Em “Terciarização, urbanização, planificação: notas de metodologia” (SANTOS, 1979b), um dos ensaios componentes do livro, o autor discutiu os novos conteúdos do setor terciário da economia em um contexto de mundialização das relações econômicas, destacando as atividades de *marketing*, engenharia, *management*, propaganda, pesquisa, consultoria, dentre outras ligadas à saúde, ao turismo, à educação, à segurança e aos transportes, como reveladoras de uma porção “superior” daquele setor, expressão de um momento da economia internacional em que as atividades de relação e de intercâmbio passam a ser

essenciais à realização da economia moderna, precedendo, inclusive, a produção material nos setores primário e secundário.

Adotando uma perspectiva que leva em consideração a divisão social e espacial do trabalho em escala internacional e nacional, Santos (1979b) demonstrou que, nos países “subdesenvolvidos”, a existência de grandes desigualdades de renda entre indivíduos e de acentuadas disparidades regionais, atua como verdadeiro fator locacional das atividades terciárias, as quais, por essa razão, acabam por se concentrar, sobretudo, nas maiores cidades.

Há, portanto, uma tendência à concentração geográfica do terciário “superior”, tendência tanto mais aprofundada quanto mais os transportes e as comunicações desenvolvem-se, aumentando a frequência das relações inter-regionais e consolidando o “mercado terciário” das grandes metrópoles. Ainda segundo o autor, é possível, e mesmo muito frequente, que tenha lugar uma desconcentração da produção material em relação à região polarizada de um país, sem que ocorra uma correspondente desconcentração da produção terciária; fenômeno este que está na base do entendimento dos novos papéis metropolitanos no período tecnológico (SANTOS, 1979b).

Para o autor, problemáticas como as mencionadas acima são da maior relevância para o planejamento urbano e regional, inclusive em regiões metropolitanas, pois ajudam a elucidar a efetividade de medidas de realocação, bem como auxiliam na previsão dos impactos da expansão e da retração de determinada atividade sobre os grupos sociais e as áreas urbanas. Ademais, cumpre não restringir a análise ao âmbito geográfico da metrópole, pois a localização das atividades terciárias é resultado de uma conjugação de fatores que operam em escala internacional e nacional, repercutindo seletivamente nas escalas local e regional que, vistas isoladamente, não são capazes de subsidiar uma explicação completa. Daí a importância da distinção entre o “ser” – que necessariamente remete a escalas mais amplas – e o “estar” – manifestação momentânea de um fenômeno em um dado lugar – para o planejamento espacial, como demonstrou Santos (1979b) em relação à Grande São Paulo:

a atividade terciária da Grande São Paulo: ela é uma parcela da atividade terciária nacional *localizada* na Grande São Paulo em virtude de um jogo de fatores em que entram a divisão internacional do trabalho atual, a divisão interna do trabalho atual e todos os remanescentes, materiais ou não, das divisões internas do trabalho anteriores e das divisões do trabalho anteriores naquilo em que afetaram o país (e sobretudo a região da Grande

São Paulo). Para os que trabalham em problemas do planejamento espacial a grande vantagem de falar português é saber que *ser* e *estar* se confundem, mas não são a mesma coisa (SANTOS, 1979b, p. 62, grifos do autor).

Outro ensaio relevante para pensar o planejamento urbano e regional é aquele intitulado “Para um período novo” (SANTOS, 1979c), em que o autor tratou pioneiramente de um tema a que retornaria em publicações posteriores, o período demográfico ou popular da história. Para Santos (1979c), se cada período ou sistema temporal é caracterizado por uma variável-chave, capaz de agir mais ou menos autonomamente, exercendo função diretora sobre as variáveis subordinadas, poder-se-ia dizer que o momento atual da história do capitalismo configura um período tecnológico, pois é a tecnologia que exerce esse papel de variável-chave, cuja busca desenfreada pelos países “subdesenvolvidos” é fonte de distorções cumulativas e de uma dependência cada vez mais aprofundada.

No entanto, Santos (1979c) considerou a existência de indícios de um gradual esgotamento do período tecnológico – dado, por exemplo, pela recusa ao “novo” mercantil, tanto do ponto de vista da produção quanto do consumo – e da emergência de uma nova variável-chave, a população, cujo crescimento significativo, notadamente no “Terceiro Mundo”, tem repercussões importantes sobre as tecnologias, o Estado, a organização espacial e os modelos de crescimento.

Não obstante a centralidade cada vez maior assumida pelo dado demográfico, visível nos movimentos populares, na política e nas dinâmicas socioespaciais, Santos (1979c) apontou uma certa inércia dos modelos de crescimento adotados nos países “subdesenvolvidos”, ainda presos ao pressuposto de que as quantidades globais da economia e o bem-estar da população só poderão conhecer um incremento com base na adoção da tecnologia mais moderna e na busca pela produtividade máxima; o que incorre, em última instância, no uso de mais e maiores capitais.

Em outras palavras, privilegia-se o capital, tão escasso nesses países (o que, de certa maneira, justifica a entrada do capital estrangeiro), e negligencia-se o fator trabalho, principal recurso de que dispõem e justamente aquele que é mais subaproveitado (vejam-se, por exemplo, as taxas de desemprego e subemprego) pela tecnologia moderna. Uma política atenta à emergência de um período demográfico ou popular da história deveria, portanto, inverter os termos da equação:

essa orientação ainda se poderia justificar se a tecnologia mantivesse o seu papel de fator-chave do sistema. Mas admitimos que o sistema dará lugar a um outro, cujas características essenciais já começam a se manifestar e cujo dado principal começa a se evidenciar com toda a força (com o sempre crescente papel da população na elaboração de todas as decisões mundiais), e assim estamos em condição de perguntar por que não se elabora um novo esquema produtivo que leve em conta esta nova combinação de fatores já presentes na maioria, se não na totalidade, dos países subdesenvolvidos, e que representa uma solução menos onerosa, mais lógica, mais multiplicadora e sobretudo mais endógena e centrípeta [...] Assim, podemos esperar que se hão de impor modelos de crescimento específicos e bem diversos daqueles que foram concebidos em função dos sistemas precedentes (SANTOS, 1979c, p. 98).

Segundo Santos (1979c), embora essa transição para um período demográfico seja uma tendência mais ou menos espontânea do sistema internacional, paralelamente ao sobrepujamento da tecnologia pela população, não se pode dispensar o papel fundamental do Estado na maior ou menor utilização das novas possibilidades abertas, canalizando e indo ao encontro das dinâmicas demográficas. O dado político ou institucional é, portanto, um fator necessário da transição.

Ademais, um período demográfico ou popular da história também significaria uma mudança na organização do espaço, não mais subordinada aos fatores de concentração, perpetuadores das “macrocefalias” urbanas e das disparidades regionais e exercidos pela atual organização da produção e pelo Estado, apresentando-se, em vez disso, como um novo ordenamento territorial em que pudesse ter lugar, também, a atuação de fatores de dispersão, representados, sobretudo, pela população e pelo Estado, este tornado menos enfraquecido pela atenuação do poder dos monopólios. Para Santos (1979c), a diminuição da dependência em relação à tecnologia moderna e aos grandes capitais teria consequências importantes na organização do espaço, no perfil da urbanização, nas disparidades regionais e na distribuição territorial de bens e serviços.

Ainda sobre o tema da transição social e do papel a ser desempenhado por um ordenamento alternativo do território, contraposto à organização capitalista do espaço, Milton Santos publicou, em 1980, o artigo intitulado “Reformulando a sociedade e o espaço” (SANTOS, 1980), cujas ideias foram previamente apresentadas pelo autor à Profa. Dra. Otília Beatriz Kroeff Carrion, do PROPUR/UFRGS, e discutidas entre especialistas da Secretaria de Economia e Planejamento do Estado de São Paulo.

No artigo em referência, Santos (1980) defendeu que um passo essencial em um projeto de mudança radical na organização do espaço é a modificação dos modelos de crescimento, o que implicaria em transformações profundas na estrutura da produção e do consumo. Se no período tecnológico, a produção torna-se um dado autônomo em relação ao consumo, em um período demográfico este último haveria de subordinar aquela primeira, de maneira que o consumo popular teria um papel importante na nova estrutura. Assim, em vez de uma ótica estritamente econômica, para a qual o crescimento vale por si mesmo, seria necessário privilegiar uma ótica social, segundo a qual o aparelho de produção, adaptado aos recursos e às demandas nacionais, seria solidário à estrutura do consumo.

Outrossim, Santos (1980, p. 287) também defendeu a necessidade de transição de uma economia baseada em fluxos – característica do período tecnológico, com suas exigências de renovação constante do aparelho de produção e de consumo às inovações – para uma economia baseada em estoques, na qual a maior durabilidade da utilização dos bens de capital e de consumo orientaria a produção “em função da formação de um estoque de produtos de utilização generalizada, a serviço de toda a população e não de parcelas privilegiadas”, contrariando a tendência à minimização artificial da duração e proporcionando um acesso mais regular da população a bens correntes.

Ademais, Santos (1980) considerou que a adoção de uma economia de estoques, ao se opor ao imperativo da renovação tecnológica constante, poderia incorrer em uma redução das distâncias tecnológicas e de tipos de capital investido entre as cidades; em um fortalecimento dos núcleos urbanos intermediários e locais; em um desenvolvimento de relações mais fortes entre cidades e regiões; em uma redução dos preços; e na possibilidade da formação de poupança, instrumental ao estímulo da produção em novas bases.

Não obstante, paralelamente à política de consumo e de produção, bem como à de emprego, Santos (1980) postulou a necessidade de uma política de ordenamento territorial que deveria desempenhar um papel fundamental na transição para outro modelo societário. Isso porque, como instância social, o espaço é dotado de uma autonomia relativa que lhe confere durabilidade, bem como uma capacidade de reprodução ampliada das condições iniciais sob as quais foi ordenado, tendendo, pela sua própria organização, a perpetuá-las, mesmo sob outras condições econômicas e sociais. Por essa razão, o geógrafo considerou que

o planejamento de um ordenamento alternativo do espaço, mais ajustado aos objetivos redistributivistas, não deveria ser uma questão acessória em um projeto de mudança social:

até agora o espaço foi utilizado, em quase toda parte, como veículo do capital e instrumento da desigualdade social, mas uma função diametralmente oposta poderá ser-lhe encontrada. Acreditamos, aliás, ser impossível chegar a uma sociedade mais igualitária sem reformular a organização do seu espaço. [...] O objetivo a perseguir poderá ser resumido em duas grandes linhas de ação. Em primeiro lugar, será preciso dar a todos os homens o direito a um emprego e uma acessibilidade igual a todos os bens e serviços considerados essenciais. Em segundo lugar, ao lado de uma política de consumo e de uma política de produção coordenadas, de uma política de preços audaciosa e de uma política de criações novas não subordinada a qualquer preocupação de contabilidade capitalista, precisa-se, igualmente, de uma política de ordenamento do espaço. *Sua preocupação essencial deverá ser a eliminação das injunções que se criaram por meio de uma organização capitalista do espaço regional e urbano e que contribui para agravar ou perpetuar a separação dos homens em classes sociais* (SANTOS, 1980, p. 289, grifo nosso).

Pelas razões expostas, Santos (1980) criticou aqueles que, pensando a mudança social, concebiam a organização do espaço como uma questão de menor importância, por crerem em um certo automatismo entre a transformação da estrutura socioeconômica e a modificação da estrutura espacial, como se esta última fosse um mero reflexo daquela primeira. O risco contido nesse posicionamento, segundo o autor, seria o de que, em pleno período de transição social, a antiga organização capitalista do espaço, em relação à qual pouca atenção fora dispensada, poderia vir a reproduzir fluxos e comportamentos econômicos, como as concentrações cumulativas, por exemplo, que poriam em cheque os novos objetivos. Portanto, o ordenamento do território deveria ser, tanto quanto a economia, objeto de planificação, e não um domínio abandonado a uma evolução mais ou menos “espontânea”.

Nesse sentido, segundo Santos (1980), um passo fundamental para um novo planejamento do espaço seria a redução da dependência nacional em relação ao estrangeiro, condição *sine qua non* para a liberação da necessidade de grandes capitais e para a possibilidade de promoção de técnicas locais. Tratar-se-ia da configuração de uma “economia mais voltada para dentro”, em que o esforço industrial levaria em conta as necessidades endógenas e em que a divisão interna do trabalho não seria espoliativa, de tal maneira que as desigualdades regionais não resultariam do aparelho técnico-produtivo.

Ainda para o autor, a eliminação do regime de monopólios, muito associado ao grande capital estrangeiro, teria impactos importantes no orçamento nacional, na possibilidade de uso social das infraestruturas, no aumento do poder aquisitivo da população e na redistribuição de atividades industriais e de serviços para cidades médias e pequenas, combatendo as concentrações cumulativas (“macrocefalias”) e dando ensejo a um sistema multipolarizado de cidades que, sem necessariamente reduzir a taxa de urbanização, contribuiria para redirecionar os fluxos migratórios provenientes do êxodo rural. Em última instância, a própria relação entre as cidades e o entorno regional, inclusive o campo, poderia ser mais organicamente fortalecida.

Por fim, uma nova planificação do espaço, tal como proposta por Santos (1980), também deveria atentar para o papel a ser desempenhado pelas formas espaciais, pois, como formas-conteúdo, elas exercem um papel ativo na dinâmica social. Daí a necessidade, apontada pelo autor, de refuncionalização de antigas formas, ajustando-as, se possível, aos novos objetivos, e, sobretudo, de produção de novas formas, que já possam nascer adaptadas às finalidades sociais reformuladas. Isso implicaria, mesmo, na elaboração de formas espaciais não necessariamente modernas, que pudessem ser, inclusive, tributárias de técnicas locais, uma vez que não mais se trataria de uma subordinação cega aos imperativos da eficiência e da produtividade capitalistas, para as quais o crescimento do “produto regional” é a medida do sucesso da planificação, mas sim de “encontrar leis de funcionamento na escala das sociedades interessadas” (SANTOS, 1980, p. 295), o que implicaria em possibilidades criativas de planejamento, completamente diferentes daquelas até então conhecidas.

Ainda em 1980, à convite do Departamento de Geografia e do Centro Acadêmico de Geografia da UnB, Milton Santos proferiu a conferência intitulada “Geografia e planejamento: o uso do território – geopolítica” (SANTOS, 2011)⁵⁶, em que discutiu o papel que a ciência geográfica e o planejamento poderiam vir a desempenhar em um processo de reconstrução nacional que, para o conferencista, não tardaria a acontecer no Brasil. Assim como em outros momentos históricos, esse processo pressuporia um novo pacto territorial, mas, diferentemente dos pactos funcionais que tiveram lugar, por exemplo, com a Constituição de 1946, com a Revolução Constitucionalista de 1932, com as ações do governo de Juscelino

⁵⁶ Utiliza-se, aqui, a transcrição da conferência, publicada na Revista Eletrônica Tempo-Técnica-Território, em 2011, e aqui referenciada como Santos (2011).

Kubitschek e, mesmo, com a criação das Regiões Metropolitanas no País, o novo pacto haveria de ser, se se pretendesse eficaz, um pacto estrutural.

O pacto estrutural de que falou Santos (2011) requeria, dos geógrafos e dos planejadores, uma compreensão da reconfiguração interna do território brasileiro – de sua rede de transportes, de seus portos e aeroportos, armazéns e silos, e de suas cidades, tornadas, elas próprias, meios de produção – a partir do novo momento do sistema internacional, caracterizado, dentre outras coisas, pela maior internacionalização dos produtos e pela participação crescente das multinacionais no uso do território nacional, marginalizando aqueles outros usos, de pessoas, firmas e instituições que se viam, então, relegados a um papel passivo.

Nesse sentido, o apelo de Santos (2011) aos geógrafos e aos planejadores fazia-se, sobretudo, no sentido de demonstrar a necessidade de uma renovação dos instrumentos analíticos – de que são exemplos a distinção entre paisagem, configuração territorial e espaço, ou, ainda, a relevância da construção teórica de uma economia política da cidade – para adaptá-los ao movimento atual da sociedade, permitindo, dessa maneira, uma semelhante renovação do planejamento urbano e regional.

Em 1983, Milton Santos foi aprovado em concurso público para Professor Titular da USP, instituição na qual permaneceria até o final de sua vida, tendo nela encontrado, segundo aponta Contel (2014), as condições materiais e imateriais para a recomposição de seu “círculo de afinidades” acadêmicas, para o desenvolvimento de pesquisas e orientação de teses e dissertações, bem como para a organização de importantes congressos e seminários nacionais e internacionais, em muito contribuindo para o Departamento de Geografia daquela universidade e, de maneira mais ampla, para a ciência geográfica brasileira.

A preocupação com um ordenamento alternativo do território, mais consentâneo com as necessidades dos cidadãos, tema que, como vimos, vinha tornando-se recorrente nas reflexões de Santos nos últimos anos, foi por ele retomada no texto “Espaço e distribuição dos recursos sociais” (SANTOS, [1985] 2014e), um dos capítulos que compõem o livro “Espaço e método”, publicado em 1985. No texto, o autor propôs entender que a pobreza, fenômeno generalizado nos países “subdesenvolvidos”, é produzida não apenas pelo modelo econômico – isto é, pela forma de distribuição dos resultados do trabalho coletivo e do processo

produtivo –, mas, também, pelo modelo de organização espacial que, frequentemente, contribui para agravar mais ainda o empobrecimento.

Isso porque, por um lado, a mais-valia produzida em um dado lugar, sendo apropriada privadamente e/ou não permanecendo ali, impede o aumento do poder aquisitivo da massa populacional, bem como atrofia o desenvolvimento de cidades locais, fato tanto mais agravado quanto mais os transportes possibilitam o acesso a núcleos urbanos distantes. Há, assim, um efeito circular negativo em que a falta de oferta local desvia a demanda e, concomitantemente, a demanda desviada reduz as possibilidades de oferta local (SANTOS, [1985] 2014e).

A grande parcela de população mais pobre e, por isso mesmo, menos dotada das condições de mobilidade, vê-se, assim, “prisoneira” das carências e dos preços locais, praticados em níveis bastante mais elevados que aqueles das cidades de maior complexidade funcional, cujos acessos lhes são impossibilitados. Nega-se, portanto, aquele que deveria ser o papel fundamental de qualquer lugar central, qual seja, “o de assegurar um mínimo de bem-estar a todos, isto é, impedir que, deixados ao jogo ‘natural’ do mercado, os indivíduos fiquem cada dia mais pobres” (SANTOS, [1985] 2014e, p. 113).

Por outro lado, a situação agrava-se pelo fato de que, em um número cada vez maior de domínios, o subsistema de mercado sobrepõe-se ao subsistema governamental, assumindo-lhe as atribuições, inclusive aquela concernente à organização espacial. Para Santos ([1985] 2014e), sempre que aquele último subsistema aliena-se da oferta de bens e serviços, inclusive daqueles mais essenciais, é o subsistema de mercado que a assume, contribuindo para empobrecer a população regional e a própria cidade.

Sempre que os recursos individuais têm de ser utilizados para a compra de bens e serviços essenciais e inadiáveis que, sob outras condições, seriam ofertados gratuitamente, reduz-se o volume destinado à compra de bens tipicamente de mercado, os quais, por essa razão, tendem a custar mais caro, diminuindo ainda mais a sua clientela. Em última instância, reduz-se o número desses negócios individuais e “a *cidade local* não mais estará em condições de atender à *população local*, que buscará abastecer-se em outro núcleo urbano” (SANTOS, [1985] 2014e, p. 117, grifos do autor).

Diante dessa situação que se faz presente em amplas áreas dos países “subdesenvolvidos”, Santos ([1985] 2014e) propôs que um esforço de ampliação das

condições de cidadania deveria estar orientado, precisamente, para a inversão dos termos descritos. A partir do subsistema governamental, a rede urbana poderia ser pensada, não mais como uma estrutura de drenagem da mais-valia, mas como um sistema de cidades cujas localizações, formas e conteúdos pudessem ser instrumentais ao atendimento das necessidades dos cidadãos. Um primeiro passo nesse sentido seria a identificação dos diferenciais de densidade demográfica e econômica das diferentes porções do território e dos correspondentes núcleos urbanos que seriam necessários para bem atendê-las:

o problema que se põe é o de reconhecer a densidade demo-econômica, que inclui os homens com o seu poder efetivo de produzir, a sua capacidade de circular, representada pela densidade das vias e dos meios, sua força de consumo; tudo isso considerado *como* um contexto do qual a localidade e a rede urbana são inseparáveis. A localidade, isto é, a *cidade*, busca a sua medida exatamente nesse jogo de fatores, mas sua *raison d'être* são aquelas necessidades mínimas, incompressíveis e inadiáveis que, todavia, evoluem segundo leis econômicas, socioideológicas e políticas. Um estudo de situação, cuja simulação é possível, pode, numa primeira aproximação e tendo em vista as diferenças sub-regionais, indicar o número de núcleos urbanos a prever e o seu conteúdo, isto é, a indicação das formas que é preciso imaginar para que a aglomeração possa exercer suas funções ideais (SANTOS, [1985] 2014e, p. 115, grifos do autor).

Santos ([1985] 2014e) também chamou a atenção para um postulado inicialmente apresentado por Walter Christaller e já exposto no subcapítulo anterior, qual seja, o de que um determinado lugar central abriga, além dos bens correspondentes à sua própria ordem, todos aqueles outros que podem ser encontrados em núcleos de ordem inferior. Por essa razão, o autor considerou que, no planejamento da reorganização do sistema urbano, esse postulado deveria ser levado em conta. Ademais, refletindo sobre o nível de serviços a ser ofertado, propôs, ainda, que:

considerado um determinado horizonte temporal, esse nível deverá ser, para cada classe urbana, o nível ótimo. Como as cidades interagem ao máximo com a área de ação correspondente à sua ordem, o nível dos serviços nela existentes tem um efeito certo sobre a região. Nesse particular, e abstraindo – apenas para pensar esse aspecto – as demais variáveis em jogo, a cidade assim organizada deve ser capaz de oferecer aos que a procuram, sem lhes impor um sobrepreço, os bens e serviços demandados. As diferenças inevitáveis, se comparados os preços locais com os dos centros de nível superior, serão compensados se levarmos em conta os “preços de oportunidade” que envolvem as outras razões de visita à localidade (SANTOS, [1985] 2014e, p. 116-117).

Em todo caso, esse esboço de planejamento urbano e regional proposto pelo geógrafo supõe uma atuação ativa do sistema governamental, sob pena de que a

oferta dos serviços venha a ser feita pelo subsistema de mercado, incorrendo em efeitos opostos àqueles originalmente pretendidos. Isso porque, conforme já mencionado, quando os serviços mais essenciais são ofertados apenas sob forma mercantil, todos aqueles outros serviços, mais tipicamente mercadológicos, ressentem-se da escassez de compradores, tendo seus preços aumentados e vendo seus números reduzidos. O resultado – a incapacidade de atendimento da população pela cidade local – é diametralmente o oposto daquele que, para Santos ([1985] 2014b), deveria ser o objetivo da organização do sistema urbano.

Em 1986, por ocasião do II Congresso Ibero-americano de Urbanismo, no México, o geógrafo apresentou a conferência intitulada “América Latina: nova urbanização, novo planejamento”, posteriormente publicada como artigo na Revista Orientação, do Departamento de Geografia da USP (SANTOS, 1986). No texto, o autor buscou compreender a urbanização latino-americana, caracterizada pelo seu ritmo acelerado e pelo fenômeno da “macrocefalia”, à luz das novas formas de inserção desse subcontinente na divisão internacional do trabalho do pós-Segunda Guerra Mundial.

Para Santos (1986), a ampla difusão, ainda que social e espacialmente seletiva, dos modelos tecnológicos, de desenvolvimento, de modernização agrícola e de consumo nos países latino-americanos era um elemento explicativo fundamental da liberação da força de trabalho no campo, do êxodo rural, das “migrações de consumo” e das “macrocefalias” cumulativas nas grandes cidades, que passavam a receber um grande contingente de populações empobrecidas, abrigadas no circuito inferior da economia, tanto mais inflado quanto mais essas aglomerações passavam a concentrar as modalidades tradicionais e modernas de consumo e as oportunidades de ocupação (e não propriamente de emprego formal). Esse caráter cumulativo e autossustentado da “macrocefalia” levou o autor a afirmar que, nas condições então vigentes do sistema tecnológico e da inserção dos países capitalistas latino-americanos no sistema internacional, o fenômeno das grandes cidades era praticamente irreversível.

Ademais, Santos (1986) considerou que uma nova variável-chave – a informação – tornava essa problemática ainda mais complexa. Isso porque, embora o desenvolvimento periférico de determinadas economias nacionais pudesse promover, mediante o uso de grandes capitais e técnicas modernas, um crescimento significativo de áreas localizadas fora da região *core* e da cidade primacial dos

países, isso não significava, necessariamente, a descentralização da capacidade de comando da economia e do território. Pelo contrário, nas condições do que chamou de “sociedade informacional”, a carga de informação de que dispõe cada lugar passa a ser um novo fator de hierarquização, de maneira que a desconcentração da atividade industrial pode não ser um indicador adequado da diminuição da primazia urbana:

dessa forma, o comando da atividade econômica do território se torna ainda mais rígido do que antes e a própria redistribuição da atividade industrial, frequentemente apelidada como desconcentração, apenas se torna possível pelo fato de que a articulação de atividades setoriais diferentes e desigualmente distribuídas no território é tornada possível através do controle da informação. Podemos dizer assim que se a macrocefalia urbana continua, ela ganha um novo conteúdo; não há mais porque medi-la em termos de produção industrial, porque seu conteúdo, doravante, é informacional. Nos países em que isto ainda não é claramente visível, se-lo-á dentro em pouco (SANTOS, 1986, p. 50).

Portanto, as relações e as desigualdades interurbanas e inter-regionais adquirem um novo conteúdo, estreitamente associado à informação como fator de elaboração social e geográfica. Para Santos (1986), a primazia ou “macrocefalia” redefinida em termos informacionais impõe grandes desafios ao planejamento regional, pois os pontos do território detentores da maior carga de informação, particularmente aquelas empresas dotadas da capacidade de estocagem, tratamento e distribuição dessa variável-chave, expandem suas zonas de mercado por vastas áreas dos países, desorganizando os arranjos e mercados regionais preexistentes, e os reorganizando ao seu talante. Aumenta, assim, a entropia no território, sobretudo naquelas regiões menos “informadas”, na medida em que os arranjos econômicos, políticos, sociais e culturais locais passam a ter nos vetores exógenos os seus componentes mais importantes:

a nova realidade das relações inter-urbanas (sic) e inter-regionais obriga a uma nova reflexão sobre os problemas da planificação territorial, tanto os ligados aos chamados desequilíbrios da rede (sic) urbana como aos que se ligam às desigualdades regionais [...] Quanto maior for a carga de informação contida na metrópole, esta ficará melhor aparelhada para dirigir à distância – e instantaneamente – a vida econômica do país. Como ela o faz em nome e em favor das firmas presentes no polo, isso conduz a um aumento da respectiva competitividade, com a expansão das respectivas zonas de mercado e o seu aprofundamento. Dizer isso, equivale dizer que a *entropia* aumenta territorialmente, levando a uma espécie de desorganização dos mercados pré-existentes (sic), facilitando, outra vez, a competição e enfraquecendo as empresas regionais, sobretudo porque a reorganização do mercado cabe às mesmas firmas que o desorganizaram. O papel das capitais regionais e das cidades intermediárias ver-se-á assim diminuído e as possibilidades de um planejamento partindo da base se

tornarão cada vez mais escassas [...] Este é um novo desafio que a modernidade contemporânea está lançando aos pesquisadores e planejadores (SANTOS, 1986, p. 50, grifo do autor).

Ademais, Santos (1986) também sinalizou para o fato de que, paralelamente à transformação das relações interurbanas e inter-regionais, as grandes cidades da América Latina permanecem sendo os “lugares da pobreza”, não apenas porque atraem grandes contingentes populacionais, mas também porque o modelo de crescimento e organização segundo o qual se estruturam é, ele próprio, responsável pela criação e pelo aprofundamento do empobrecimento daqueles que nelas chegam.

De um lado, o modelo rodoviário e especulativo de crescimento urbano, estimulador de um aumento da extensão territorial da cidade ainda maior que o crescimento da respectiva população; de outro, o modelo de metrópole corporativa, característico do capitalismo monopolista, no qual a alocação dos recursos públicos é preferencialmente destinada para a renovação das condições gerais de produção das firmas hegemônicas da economia, em detrimento das demandas sociais da população. Para Santos (1986), a conjugação desses fatores contribui para a fragmentação da metrópole, tornando as suas periferias distantes, simultaneamente, abrigos e perpetuadoras da pobreza, pois que as precárias condições de transporte que as conectam entre si e as formas mercantis sob as quais são oferecidos os bens e serviços alimentam continuamente um círculo vicioso de empobrecimento.

Portanto, para o autor, um planejamento urbano que se propusesse a alterar estas condições deveria promover uma nova lógica de distribuição dos fixos no território, sobretudo daqueles que, pelas suas funções, possam ser considerados coletivos, e, pelas suas condições de acessibilidade, fazem-se públicos. Trata-se, em outras palavras, da criação e redistribuição de verdadeiros fixos sociais nas periferias urbanas:

as periferias se caracterizam pelo pequeno número e pela precariedade dos fixos sociais de que dispõem, mas, também, sobretudo, pelo fato de que estes, sendo públicos pela sua função são em maioria privados, quanto à acessibilidade. Desse modo, são os mais pobres entre os habitantes da cidade que se vêm obrigados a pagar pela maior parte dos serviços sociais indispensáveis. Em outras palavras, cada dia esses pobres se tornam mais pobres. E é a forma como a cidade se organiza e se estrutura que faz deles ainda mais pobres. Uma outra distribuição dos *fixos sociais* mudaria a face da questão, mas não parece que, salvo este ou aquele lugar, uma tal ideia ganhe corpo. Em toda parte, a fragmentação da grande cidade se afirma, com o empobrecimento, de todos os pontos de vista, da maioria dos habitantes (SANTOS, 1986, p. 51-52, grifo do autor).

No ano seguinte, em 1987, em colaboração com Maria Adélia Aparecida de Souza, Armen Mamigonian e Rosa Ester Rossini, todos professores do Departamento de Geografia da USP, Milton Santos liderou a fundação do Laboratório de Geografia Política e Planejamento Territorial e Ambiental (LABOPLAN) (SÃO PAULO, 2008). Desde então, voltando-se a pesquisas nas áreas da Geografia Política, Urbana e Econômica, bem como às temáticas das migrações e do planejamento territorial, o LABOPLAN em muito tem contribuído com a produção geográfica uspiana e com a realização de pesquisas em nível de mestrado e doutorado, muitas das quais inspiradas em conceitos, noções e bases teóricas do pensamento miltoniano (TRINDADE JR., 2017b).

Já foi mencionada, anteriormente, a tendência de “declínio” do campo do planejamento urbano e regional no Brasil, ao menos em sua feição desenvolvimentista “clássica”, durante a década de 1980, e a concomitante emergência de novos paradigmas, muitos deles mais ou menos alinhados ao neoliberalismo, que buscavam impor-se à gestão de cidades e regiões. Não obstante, convém não olvidar o fato de que a grande efervescência social, política e intelectual que o País vivia no contexto da redemocratização, após vinte e um anos de ditadura militar, não deixou de influenciar as discussões sobre o urbano e o regional.

Assim, para além das tendências “mercadófilas”, Feldmann (2004) também destaca a crescente politização da questão urbana em nível nacional a partir dos anos 1980, em meio à abertura política. Para essa autora, a publicação do anteprojeto de Lei Federal de Desenvolvimento Urbano, elaborado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), e do documento do Conselho Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), já sinalizavam para um rico processo de discussão sobre a questão da propriedade urbana e sobre a necessidade de reformas na legislação urbanística, com o fito de democratizar o acesso ao solo urbano; processo este que viria a culminar com a articulação em torno do Movimento Nacional pela Reforma Urbana, que desempenharia um papel decisivo na incorporação de questões como a função social da propriedade e de instrumentos de combate à especulação imobiliária e de regularização fundiária na Constituição Federal de 1988, notadamente em seus artigos 182 e 183.

Ademais, Silva, S. (2017) também destaca que a Constituição de 1988 buscou resgatar o planejamento econômico nacional e regional de médio e longo

prazos no Brasil. No âmbito nacional, a Carta Magna inaugurou um novo Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, consubstanciado no Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA), bem como também promoveu uma descentralização de atribuições e de recursos para estados e municípios, elevando estes últimos à condição de entes federados. Por seu turno, no que diz respeito à escala regional, a Constituição estabeleceu a redução das desigualdades regionais como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil e incorporou diversos dispositivos voltados ao cumprimento desse objetivo, dentre os quais os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO).

Foi nesse contexto, e procurando contribuir com o amplo debate de ideias acerca da redemocratização brasileira, que Milton Santos publicou o livro intitulado “O espaço do cidadão” (SANTOS, [1987] 2014b), no qual apresentou, de maneira mais sistematizada, a teoria do espaço como condição de cidadania, cuja formulação respondeu a uma inquietação intelectual e ética com a qual o autor vinha defrontando-se desde, pelo menos, a publicação de “O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos” (SANTOS, [1979] 2008a). Trata-se do “valor” diferencial do espaço segundo o lugar socioeconômico e geográfico do qual se veem mais ou menos “prisoneiros” os indivíduos, a depender de sua maior ou menor mobilidade espacial:

a atividade econômica e a herança social distribuem os homens desigualmente no espaço, fazendo com que certas noções consagradas, como a rede urbana ou a de sistema de cidades, não tenham validade para a maioria das pessoas, pois o seu acesso efetivo aos bens e serviços distribuídos conforme a hierarquia urbana depende do seu lugar socioeconômico e também do seu lugar geográfico (SANTOS, [1987] 2014b, p. 11).

Há, assim, para Santos ([1987] 2014b), uma relação entre o lugar ocupado e o valor do indivíduo, seja enquanto produtor e consumidor, seja, ainda, enquanto cidadão. No primeiro caso, pois as condições de acessibilidade, dadas pela distância em relação à rede de estradas, bem como pela frequência e qualidade destas, pelo maior ou menor acesso aos serviços que funcionam como *inputs* e pela disponibilidade da mão de obra, determinam os custos e os preços locais, atingindo a contabilidade do produtor e lhe atribuindo um maior ou menor retorno às suas atividades. No segundo caso, pois o indivíduo enquanto consumidor também se ressentido das condições do mercado local, mais ou menos dominado por preços de

monopólio, conforme o nível de isolamento da localidade e a presença de formas monopolistas e oligopolistas na economia.

Por fim, e não menos importante, o indivíduo também é mais ou menos cidadão a depender da acessibilidade de que dispõe, a partir de um dado lugar, aos bens e serviços básicos e inadiáveis, à informação, à justiça e à vida política. De fato, as três dimensões supramencionadas não são mais que faces de um só fenômeno, a que se poderia chamar de condição socioespacial de cada qual, definidora de suas possibilidades enquanto produtor, consumidor e cidadão:

na realidade, esses três aspectos não formam mais que um, visto como as diferenças de mobilidade entre os indivíduos modificam sua respectiva situação enquanto produtor, consumidor e cidadão, e isso num movimento de conjunto, ou seja, que afeta, de um só golpe, todas as situações até aqui tratadas analiticamente, como se fossem três. No fundo, com efeito, não há senão uma única situação para cada homem, a saber, a *sua* situação social, em fusão com a situação geográfica, resultante de heranças e inovações, fusão irreversível porque combinação química em que o conjunto das variáveis que caracterizam a sociedade global incide sobre o indivíduo concreto num lugar determinado (SANTOS, [1987] 2014b, p. 113, grifo do autor).

Para o autor, essa constatação impede que as classes sociais sejam vistas em abstrato, apartadas da fração de espaço que ocupam e que determinam diferenciais de lucratividade, de consumo e de cidadania. Raciocínio válido para os empresários, os assalariados permanentes, os subempregados e trabalhadores ocasionais, essa enunciação do problema subentende a noção de mobilidade, atributo de que, dispondo em maior ou menor grau (ou, simplesmente, não dispondo) os indivíduos, determina as suas possibilidades de mudança, para melhor ou para pior, das respectivas situações socioespaciais. Seja no interior das grandes cidades, nas quais as diferenças de mobilidade condicionam um uso diferencial da infraestrutura urbana, seja, ainda, no que diz respeito à rede urbana, cuja oferta hierarquizada de bens e serviços é real e efetiva para uns, enquanto é inacessível para outros, a noção mencionada mostra-se importante para elucidar a relação dinâmica entre o lugar e o valor do indivíduo.

No diagnóstico oferecido por Santos ([1987] 2014b), esse estado de coisas, tal como descrito nos parágrafos anteriores, é um resultado de uma acumulação de distorções e desigualdades decorrentes da sucessão de pactos territoriais funcionais e parciais que caracterizaram a história brasileira, do Império à ditadura militar, podendo-se mesmo falar, como o fez o autor, em uma “elaboração brasileira do não-cidadão”.

Não obstante, foram, sobretudo, as últimas três décadas (contadas a partir de 1987, data da publicação do livro) que, no entendimento de Santos ([1987] 2014b), conheceram os mais significativos eventos definidores daquela elaboração, sob o influxo do autoritarismo e da supressão das liberdades individuais e dos direitos políticos; do crescimento econômico acelerado e da expansão do consumo de massa; da modernização da configuração territorial e da conformação de uma organização espacial desigualitária, simultaneamente produtos e condições das grandes migrações de consumo e de trabalho e das concentrações cumulativas. Produzia-se, sob essas condições, um espaço sem cidadania, um País que desconhecia a figura do cidadão, mas que passava a conhecer, em seu lugar, a caricatura do “consumidor mais-que-perfeito”.

O contexto da redemocratização brasileira e as perspectivas que se abriam com a Constituinte revitalizaram, então, o amplo debate, antes reprimido que completamente abandonado, sobre a cidadania e as possibilidades de superação das distorções geradas ao longo da formação da sociedade nacional e/ou exponencialmente amplificadas durante os anos da ditadura militar. Em que pese a importância dessa discussão, Santos ([1987] 2014b) considerou que a canalização de todas as expectativas para a mudança do modelo econômico – sobretudo para questões como o pagamento da dívida externa ou a retomada do crescimento da economia, por exemplo – e, mesmo, para a transformação do modelo político, era insuficiente e empobrecia a discussão, pois, em sua concepção, o que deveria estar em jogo era a codificação de um novo modelo cívico, a cujas diretrizes os outros modelos seriam subordinados:

mudar o modelo econômico, ou o modelo político, tal como praticado, de nada valerá se um novo modelo cívico não se instala. [...] Este significa a recuperação da cultura, com a substituição da ideia de recursos, noção estreita e enganadora, pela ideia de valor, que permite o encontro com o futuro. [...] Todo nosso esforço deve estar empenhado na codificação desse modelo cívico, não mais subordinado ao modelo econômico, como até agora se deu, mas como um modelo cívico que oriente a ação política e alicerce a solidariedade social, e ao qual o modelo econômico e todos os demais modelos sejam subordinados (SANTOS, [1987] 2014b, p. 125-126).

Para Santos ([1987] 2014b), esse modelo cívico formar-se-ia de dois componentes indispensáveis, quais sejam, a cultura e o território. A primeira – o componente propriamente cívico – implica na produção de um verdadeiro pacto social, no qual se estabelecem acordos e consensos gerais sobre a civilização desejada, as regras de convivência e uma certa visão comum de mundo. O

segundo, o componente territorial, supõe uma instrumentação e uma gestão do território que sejam capazes de atribuir a cada um, independentemente do lugar que ocupe no espaço nacional, aqueles bens e serviços indispensáveis ao exercício da cidadania. Trata-se, portanto, para ser mais preciso, de um verdadeiro modelo cívico-territorial:

nessas condições, deve-se falar de um modelo cívico-territorial, a organização e a gestão do espaço sendo instrumentais a uma política efetivamente redistributiva, isto é, tendente à atribuição de justiça social para a totalidade da população, não importa onde esteja cada indivíduo. A plena realização do homem, material e imaterial, não depende da economia, como hoje entendida pela maioria dos economistas que ajudam a nos governar. Ela deve resultar de um quadro de vida, material e não material, que inclua a economia e a cultura. Ambos têm que ver com o território e este não tem apenas um papel passivo, mas constitui um dado ativo, devendo ser considerado como um fator e não exclusivamente como reflexo da sociedade. É no território, tal como ele atualmente é, que a cidadania se dá tal como ela é hoje, isto é, incompleta. Mudanças no uso e na gestão do território se impõem, se queremos criar um novo tipo de cidadania, uma cidadania que se nos ofereça como respeito à cultura e como busca da liberdade (SANTOS, [1987] 2014b, p. 18).

Em nossa leitura, o modelo cívico-territorial constitui uma contribuição do pensamento social brasileiro para o debate sobre justiça territorial, introduzido na Geografia Humana por David Harvey, ainda na década de 1970 (RIVAS, 2012). Em seu clássico *“Social justice and the city”* (HARVEY, [1973] 2009), o geógrafo britânico criticou a utilização de teorias clássicas da localização, assentadas na ideia de ótimo paretiano, para tratar de problemas locacionais. Para o autor, esse enfoque atribuía uma ênfase excessiva ao critério da eficiência, definida como a minimização “dos custos agregados de movimento (sujeitos a restrições de oferta e demanda) em um sistema espacial particular” (HARVEY, [1973] 2009, p. 96, tradução nossa). Faltava a essa abordagem do problema locacional a consideração de outro critério – a distribuição –, cuja introdução modificaria os modelos normativos vigentes. Por isso, Harvey ([1973] 2009, p. 96-97, tradução nossa) propôs a “possibilidade de construir uma teoria normativa da alocação espacial ou territorial baseada em princípios de justiça social”, apresentando o que ele chamou de “justiça territorial distributiva”.

Na interpretação que buscamos oferecer, o modelo cívico-territorial, proposto por Milton Santos, é entendido como uma contribuição ao debate aberto por Harvey ([1973] 2009) sobre a relação entre sistemas espaciais e justiça social, embora ainda seja pouco trabalhado e pouco difundido, como se constata pela ausência de

uma menção a ele na sistematização de Rivas (2012) sobre as principais abordagens clássicas e contemporâneas da justiça social no âmbito da Geografia Humana. Nesse sentido, o presente trabalho consiste, em certa medida, em um esforço de difusão dessa proposta miltoniana, procurando, inclusive, discutir as suas possíveis aplicações contemporâneas, conforme será visto no capítulo seguinte.

Ao defender a necessidade de incorporação do modelo cívico-territorial, notadamente dos princípios de redistributivismo geográfico que o orientam, à Constituição que então se discutia no Brasil, Santos ([1987] 2014b) apontou a importância da valorização dos fixos públicos, instalados segundo considerações de ordem social, independentemente do lucro a ser auferido de suas atividades, em contraposição aos fixos privados que, mesmo quando cumprem funções coletivas, submetem-se à lei da oferta e da demanda quanto às suas localizações e quanto aos preços com os quais se apresentam à população.

Se, tal como apontava Christaller ([1933] 1966), sob o princípio de mercado, a instalação desses fixos sociais, mas de natureza privada, em um lugar central, depende do cumprimento de um limiar mínimo indispensável à rentabilidade de suas atividades, é frequente que vastas áreas do País, rarefeitas demográfica e/ou economicamente, acabem desassistidas de bens e serviços básicos. Por conseguinte, aqueles que residem na área de influência desses núcleos têm de se abastecer em aglomerações mais distantes ou, se disso não forem capazes por questões de tempo, distância ou dinheiro, permanecer “prisoneiras” das carências locais.

Assim, cria-se, nas palavras de Santos ([1987] 2014b), um “círculo vicioso” em que os preços mais elevados dos produtos limitam o número de compradores e a escassa demanda novamente impulsiona os preços para cima, ao mesmo tempo em que as aglomerações locais não conhecem efeitos propulsores apreciáveis. Alternativamente, um ordenamento cívico do território pressuporia uma inversão dessa lógica de distribuição de bens e serviços:

uma repartição espacial não mercantil desses bens e serviços, baseada exclusivamente no interesse público, traria, ao mesmo tempo, mais bem-estar para uma grande quantidade de gente e serviria como alavanca para novas atividades. O emprego aumentado e a massa salarial acrescida representariam uma base para a criação de novas atividades que, por sua vez, atrairiam outras mais. Os preços seriam mais baratos, graças ao número maior de compradores, e estes por sua vez aumentariam, graças ao barateamento dos preços. O círculo vicioso se transformaria em círculo virtuoso, em espiral ascendente ou numa bola de neve, e haveria

crescimento econômico. Essa mudança de ótica no tratamento dos problemas sociais, de modo a incorporar o dado geográfico, seria eficaz, tanto do ponto de vista social, como do econômico e mesmo do político (SANTOS, [1987] 2014b, p. 145).

Para Santos ([1987] 2014b), esse projeto também pressuporia uma redefinição dos níveis de ação governamental segundo as escalas territoriais, de maneira que a cada entidade territorial corresponderia um nível de governo, dotado de atribuições determinadas, de uma tipologia de serviços a prover e das dotações orçamentárias necessárias para cumpri-las. Mas – e isso é importante ressaltar – as próprias competências governamentais, associadas às entidades territoriais, devem conhecer uma renovação que as tornem mais adequadas às novas realidades espaciais. É esse o caso, por exemplo, dos arranjos regionais que, submetidos a uma maior complexificação e diferenciação, resultantes do jogo de variáveis externas que passam a compô-los, exigem uma representação política própria, não eficazmente atendida pela escala governamental dos Estados federados:

nessa situação, as populações locais devem ter direito à palavra, não apenas como parcela viva da nação ou de um Estado, mas como membros ativos de uma realidade regional que lhes diz diretamente respeito, e sobre a qual não dispõem de um recurso institucional para que a sua voz seja ouvida. Faltam às regiões câmaras representativas regionais, cuja tarefa essencial seria a de propor os modos próprios de regulação da vida regional, que é cada vez mais diferente dos demais subespaços. Graças à amplitude das trocas e dos circuitos de cooperação, essa vida regional deve, cada vez menos, o seu dinamismo à interferência direta do Estado federado a que se liga. Não seriam, apenas, as regiões metropolitanas a merecer as regalias de um nível próprio de governo, mas todos os subespaços regionais. Resta, sem dúvida, a questão da delimitação geográfica, da delimitação das competências, e da natureza desse poder regional aqui proposto. Mas, aceito o princípio, os critérios para sua implementação seriam encontrados a partir da própria realidade sócio-econômico-territorial do país e da natureza, mais abrangente, do regime político instalado, incluindo, necessariamente, o alcance da cidadania como instituição (SANTOS, [1987] 2014b, p. 147-148).

Mais que um mero agrupamento de municípios, por mais funcionalmente articulados que estes sejam entre si, as entidades regionais propostas por Santos ([1987] 2014b, p. 148) deveriam, em sua concepção, ser entendidas como redes de “solidariedades e conflitos, surgidos em função do mesmo movimento da história naquilo em que é abrangente, isto é, concernente ao conjunto”. Nem as suas funções, nem os seus representantes deveriam, portanto, ser automaticamente derivados dos municípios que as compõem, porque a estes caberia, à luz de uma autonomia bem entendida e atualizada em relação ao fato da interdependência crescente dos lugares, uma autonomia de gastos em tudo o que tivesse relação com

“a vida cultural redefinida, para abranger todos os aspectos concernentes à realização de uma vida decente e digna para todos, naquilo que dependa de soluções essenciais, imediatas, inadiáveis, a serem reclamados dos poderes locais” (SANTOS, [1987] 2014b, p. 150).

O modelo cívico de ordenamento territorial de que falou Santos ([1987] 2014b) não se trata, portanto, de um modelo fechado e estático, a ser imposto de cima para baixo à totalidade do espaço nacional, mas sim de uma proposta que comporta uma grande abertura à diversidade regional e local, bem como uma importante dinamicidade na definição dos limites territoriais, das instâncias governamentais e das dotações orçamentárias correspondentes. O que ele tem de permanente e irreduzível são seus princípios diretores, voltados ao atendimento daquilo que o geógrafo chamou de direitos territoriais, dentre os quais se incluem o direito ao entorno, o direito à mobilidade e o direito àqueles bens e serviços, inclusive os mais “raros”, de que, “conforme a hierarquia, os lugares sejam pontos de apoio, levando em conta a densidade demográfica e econômica da área e sua fluidez” (SANTOS, [1987] 2014b, p. 144).

Ademais, a proposta de Santos ([1987] 2014b) implica em uma superação da perspectiva residual com que o planejamento costuma tratar as demandas sociais, preterindo-as em prol de interesses inseridos na órbita do econômico, do político ou do estratégico, e também requer a construção de um discurso territorial competente, apto a expor clara e didaticamente uma pedagogia do urbano e do rural, capaz de ultrapassar os discursos fragmentários e parcelares que dominam o planejamento urbano e regional, mesmo quando este se reveste de uma retórica participativa ou “global”:

enquanto isso, o discurso novo do planejamento – novo mas só em aparência, porque carente de um conteúdo realmente novo – vale-se de acentos retóricos, como, por exemplo, a fastidiosa alusão à *participação*, coisa que, por falta de definição, não se pode reconhecer, e, por falta de uma vontade política, não pode ser definida nem implementada. As pessoas a quem o planejamento se destina, esses raramente têm acesso aos documentos finais, e ainda muito menos aos documentos de base. Nas circunstâncias atuais, nada é mais difícil ao comum dos mortais que poder consultar ou mesmo ver as informações que serviram de fundamento à redação do que depois será apresentado como projeto ou plano. Estes, na maior parte das vezes, são, na verdade, muito mais uma operação de *maquillage*, destinada a esconder propostas de ação setorial, substitutivas do plano global que as populações estão no direito de reclamar e de ter. A indústria dos Planos Diretores por vezes constitui uma resposta à ingenuidade de administradores bisonhos ou mal preparados; mas, frequentemente, é uma empulhação pura e simples. No caso das

metrópoles, a publicação de Planos Diretores municipais para os municípios das capitais constitui, por definição, um disparate, na medida em que um planejamento eficaz teria de tratar do fenômeno global, que é a própria região metropolitana e não uma de suas partes, ainda que a mais importante. Vemos, desse modo, que assim como nos falta um verdadeiro discurso cívico, de que a arenga eleitoral é somente um arremedo, faltamos, e muito mais, um discurso territorial, do qual o planejamento regional e urbano constitui uma caricatura (SANTOS, [1987] 2014b, p.159-160, grifos do autor).

A chegada dos anos 1990, no entanto, não acenou com perspectivas promissoras para o planejamento urbano e regional brasileiro, menos ainda para uma proposta pautada na promoção da cidadania e da justiça social, tal como a apresentada por Milton Santos. Conforme apontou Araújo (1993), a vitória eleitoral de Fernando Collor de Mello, em 1989, representou, nos anos que se seguiram, o aprofundamento do paradigma neoliberal; a manutenção de uma política econômica pautada no curto prazo e na busca da estabilização, com ênfase na política fiscal e monetária; o chamado “enxugamento” do aparelho de Estado; a diminuição da participação estatal na produção, inclusive com um avanço privatizante sobre as empresas públicas; e a negligência para com a “questão regional” brasileira, uma vez que a perspectiva prioritariamente macroeconômica da política governamental fez tábula rasa das diversidades e das desigualdades espaciais do País.

Segundo Silva, S. (2017), a eleição de Fernando Henrique Cardoso (FHC), em 1994, representou, de certa maneira, uma continuidade com algumas das diretrizes que haviam orientado a Reforma Collor, como a reforma do Estado, a implantação de um modelo de administração gerencial e a ampliação da participação do setor privado em funções tipicamente públicas. Outrossim, Cano (2012) também aponta a manutenção de uma política econômica pautada nas elevadas taxas de juros, na restrição interna ao crédito, no constrangimento orçamentário para pagamento de juros da dívida pública e em reformas trabalhistas e do aparelho de Estado. Apesar dessa orientação, o governo de FHC também promoveu uma retomada do planejamento econômico em nível nacional, com a elaboração do PPA 1996-1999, denominado de Programa Brasil em Ação.

Não obstante a retomada de uma perspectiva de médio prazo no planejamento econômico nacional, Silva, S. (2017) ressalta que isso não se traduziu em uma correspondente revitalização do planejamento regional, pois o Programa Brasil em Ação pautou-se, no que diz respeito à previsão dos investimentos, mais em uma política de ordenamento territorial que propriamente em uma política de

planificação regional. Isso porque os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (ENIDs), que orientaram o setor público e o setor privado na alocação dos investimentos produtivos, tinham como suas preocupações fundamentais a integração logística de áreas produtoras de bens agroindustriais aos mercados internacionais, a redução do chamado “custo Brasil” e a inserção competitiva das áreas mais “dinâmicas” do País à economia mundial.

Assim, embora tenham constituído, sem dúvida, uma política com explícita consideração da dimensão espacial, os ENIDs atenderam mais a demandas empresariais, ligadas ao aumento da competitividade de determinadas atividades no mercado internacional, do que a considerações de desenvolvimento regional. Conforme bem aponta Silva, S. (2017), a concorrência entre os eixos, a ênfase nos fluxos econômicos imediatos e o privilégio conferido àquelas áreas já dotadas de infraestruturas produtivas chegaram a contribuir, em vez disso, para o aprofundamento das desigualdades regionais no Brasil.

Ademais, segundo Cano (2012), o contexto de debilidade fiscal não esteve restrito ao governo federal, tendo também atingido os entes subnacionais e limitado os gastos e investimentos públicos estaduais e municipais. Aprofundaram-se, assim, as já mencionadas tendências de desgaste das políticas regionais e urbanas de âmbito nacional e de ênfase no desenvolvimento local, com repercussões sobre o planejamento de cidades e regiões, pois:

para atingir seus objetivos [...] o neoliberalismo desencadeou profundo ataque ao Estado nacional, enfraquecendo-o nos vários planos de sua atuação. Uma das armas usadas foi a “teoria do poder local”, criando as falsas idéias (sic) do *desenvolvimento local*, da *cidade* (ou da *região*) *competitiva*, emanadas de ações locais ou regionais. [...] Entendo que, em razão disso – e da penúria fiscal e financeira dos governos municipais –, proliferaram políticas de desenvolvimento urbano que objetivavam, acima de tudo, atrair investimentos, com as prefeituras atuando prioritariamente no lado da oferta de infra-estrutura (sic) e de incentivos fiscais concedidos a empresas, para atrair capitais, abandonando o atendimento das demandas sociais mais urgentes (CANO, 2012, p. 25, grifos do autor).

O desenvolvimento local, identificado por Silva, S. (2017) como um dos principais paradigmas emergentes no planejamento regional brasileiro desde os anos 1990, caracteriza-se pela ênfase conferida às ações de apoio e consolidação de Arranjos Produtivos Locais (APLs), parques tecnológicos, *clusters*, incubadoras, distritos industriais e outras modalidades de especialização produtiva local, enquanto estratégias de desenvolvimento alternativas ao enfoque macrorregional clássico, bem como pelo destaque conferido ao papel do capital social das comunidades, dos

agentes empreendedores locais e da mobilização de forças endógenas, em detrimento de questões econômicas e políticas estruturais, frequentemente atuantes a partir de escalas espaciais mais amplas, a exemplo da “taxa de juros, de câmbio, do crédito e da fiscalidade necessária” (CANO, 2012, p. 25).

Nesse contexto, no que concerne ao campo do planejamento urbano, as perspectivas que Souza (2002) denomina de “mercadófilas” ganharam espaço, notadamente sob o rótulo de “planejamento estratégico”, cuja utilização, no Brasil, esteve usualmente associada a uma transposição do *corporate strategic planning*, surgido no meio empresarial, para o planejamento de cidades. Segundo o autor, o Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro, finalizado em 1996, durante a gestão do prefeito Cesar Maia (1993-1997), foi um dos mais representativos exemplos do espírito que presidiu o planejamento estratégico empresarialista em território nacional.

O contexto brevemente descrito nos parágrafos acima suscitou importantes reflexões de Milton Santos a respeito dos desafios e das possibilidades do planejamento urbano e regional em uma década que testemunhava o aprofundamento da globalização do espaço e, no que concerne ao Brasil, o esforço deliberado, pela própria via da planificação, por uma maior integração nesse processo, com significativas implicações para o ordenamento do território nacional.

O livro intitulado “Metrópole corporativa fragmentada: o caso de São Paulo” (SANTOS, [1990] 2009), publicado pelo geógrafo em 1990, como resultado de pesquisas que vinha desenvolvendo sobre a metrópole paulistana nos últimos anos, em colaboração com sua equipe de orientandos no Departamento de Geografia da USP, é um exemplo da atenção que o autor dedicaria à temática do planejamento urbano na década vindoura. Marcado pelo intenso diálogo com economistas e arquitetos urbanistas, alguns dos quais docentes da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo daquela mesma universidade (GRIMM, 2011), a obra apresentou como tese principal a de que São Paulo, desde pelo menos os anos 1970, vinha conformando-se enquanto uma metrópole fragmentada, dada a relativa imobilidade de parcela significativa de sua população pobre, e, também, enquanto uma metrópole corporativa, cuja estruturação voltava-se, sobretudo, para o atendimento das condições ótimas de operação das maiores firmas, em detrimento das demandas sociais que nela se avolumavam.

Para Santos ([1990] 2009), algumas variáveis funcionavam sistemicamente na configuração da metrópole paulistana, ativando-se e se retroalimentando mutuamente. São elas o papel do Estado, mediante a gestão e o planejamento; a distribuição desigual da renda entre a população; o tamanho da cidade; o papel da especulação e dos “vazios urbanos”; e a questão da metrópole corporativa, da relativa imobilidade dos mais pobres e da fragmentação metropolitana. A explicação poderia, portanto, partir de qualquer uma dessas variáveis, pois elas necessariamente implicam as outras. Trata-se, na concepção do autor, de uma problemática sistêmica, resultante do modelo capitalista de ordenamento territorial adotado.

Em geral, o modelo radial de expansão da metrópole paulistana, seguindo os eixos de circulação regionais e inter-regionais, dá-se com a concomitante produção de “vazios urbanos”, espaços não qualificados como áreas livres, mas que, contrariamente ao princípio da função social da propriedade, restam não utilizados ou subutilizados, podendo estar edificadas ou não. Estreitamente associado à especulação imobiliária, engendrada precisamente em função da diminuição da oferta de terra urbanizada e da elevação artificial do valor do solo urbano nas áreas mais centrais, esse processo de produção de “vazios” conjuga-se com a valorização diferencial do solo, tanto maior quanto menor a atuação do poder público no sentido de uma dotação social e geograficamente equânime de infraestruturas e serviços coletivos essenciais.

Nesse contexto, o melhoramento pontual de um determinado setor da cidade, que passa, assim, por um processo de valorização, é concomitante a uma desvalorização de outras áreas, desprovidas das mesmas benfeitorias das quais aquele passa a dispor. Daí a frequente redistribuição da população, segundo os níveis de renda, sempre que um melhoramento seletivo é realizado pelo poder público ou, por vezes, pelo esforço da própria população residente. Expulsas das áreas recém-valorizadas, essas populações empobrecidas só encontram condições de moradia, igualmente precárias, nas periferias distantes, ampliando o tamanho da cidade e provocando, novamente, uma valorização adicional nas áreas centrais, cujo fundamento é a escassez de outras áreas. Retorna-se, assim, à variável inicialmente apontada, o que evidencia a natureza sistêmica da problemática, apontada por Santos ([1990] 2009), e que resulta, em última instância, do caráter capitalista da

organização da cidade, necessariamente (re)produtor de desigualdades sociais e geográficas.

Para Santos ([1990] 2009, p. 104), a problemática apontada acima agravou-se, sobretudo, a partir da “forma genuinamente brasileira de ação do Estado sobre o desenvolvimento urbano, após 1964”, momento no qual a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), declaradamente voltado à resolução da problemática habitacional do País, responderia, em verdade, às necessidades de um novo momento do capitalismo internacional e nacional, no qual esse sistema adquiria uma feição monopolista, distanciando-se mais de sua fase concorrencial. Assim, em consonância com a atuação cada vez mais marcante das grandes firmas na economia e no território brasileiro, as demandas econômicas ampliaram-se exponencialmente, exigindo do Estado uma adequação territorial, nas cidades e fora delas, para o atendimento das necessidades de fluidez e de produtividade dos grandes capitais.

Orientado pelas teorias do desenvolvimento e do crescimento econômico, o Estado passou, então, a priorizar essas demandas econômicas, de interesse de poucos, em detrimento das numerosas demandas sociais da maioria da população e, mesmo, das demandas econômicas de firmas menores. Esse foi o momento, portanto, da conformação da metrópole corporativa, processo para o qual o planejamento urbano, pela atuação do BNH, desempenhou um papel fundamental:

o papel do Banco Nacional de Habitação mostra-se eficaz no que se refere à formação territorial da cidade corporativa. O BNH presta-se ao serviço da unificação de capitais necessários aos grandes investimentos em infraestrutura que as grandes firmas nacionais e multinacionais iriam exigir para facilitar sua ação e o seu lucro. Sem esse instrumento de unificação seria certamente impossível dotar as cidades brasileiras, sobretudo as maiores, de equipamentos modernos e capazes de permitir a operação de firmas modernas. Utilizando uma parcela de salário, compulsoriamente subtraída todos os meses de todos os trabalhadores, foi criado um verdadeiro fundo de modernização urbana, graças ao qual se criaram distritos industriais e se reduziram as distâncias entre cidades e dentro destas com a construção de vias expressas comparáveis às melhores dos países ricos, e cujo uso deveria ser do interesse primordial das grandes firmas. Assim foram suprimidas deseconomias externas que ameaçavam a saúde das empresas já existentes e desencorajavam a criação de novas. Isso também iria facilitar a desconcentração industrial, já que as grandes fábricas podiam se instalar ao longo das novas autopistas, porque as distâncias entre produções complementares eram, desse modo, consideravelmente reduzidas. A enorme expansão dos limites territoriais da área metropolitana construída, a presença na aglomeração de uma numerosa população de pobres e a forma como o Estado utiliza os seus recursos para a animação das atividades econômicas hegemônicas em lugar de responder às demandas sociais conduzem à formação do fenômeno a que chamamos *metrópole corporativa*, voltada essencialmente

à solução dos problemas das grandes firmas e considerando os demais como questões residuais (SANTOS, [1990] 2009, p. 106, grifo do autor).

Por conseguinte, conforme apontou Santos ([1990] 2009), a expressão “crise fiscal”, recorrentemente utilizada para explicar a incapacidade do poder público em atender as inúmeras demandas metropolitanas, muitas delas de natureza social, é, no mínimo, insuficiente. Para o autor, tratar-se-ia muito mais de uma crise da metrópole corporativa, pois esse modelo de desenvolvimento urbano consagra uma grande seletividade do gasto público, voltado majoritariamente às dispendiosas obras de infraestrutura, sobretudo no setor de transportes, que visam eliminar as deseconomias urbanas e criar novas economias para a atuação lucrativa dos grandes capitais, em prejuízo das demandas sociais.

Não obstante a situação de crise da metrópole corporativa, Santos ([1990] 2009) também notou que determinadas áreas da Região Metropolitana de São Paulo, notadamente em sua porção sudeste, no chamado ABC paulista⁵⁷, dispunham de indicadores sociais (nível salarial, taxas de mortalidade infantil e de analfabetismo etc.) significativamente melhores que a média metropolitana e, mesmo, que o próprio Município de São Paulo. Isso porque, segundo o autor, a presença de uma importante massa de trabalhadores assalariados, organizados em torno de sindicatos e outras associações, bem como o maior acesso à informação, o maior nível salarial oferecido por alguns ramos industriais e a política federal de distribuição de impostos, particularmente preocupada com essas localidades que abrigam importantes indústrias e uma grande população operária, contribuíam, conjuntamente, para a tendência à criação de uma ativa vida local-regional, favorecida pela concentração geográfica, pela proximidade e pela similitude de interesses.

Essa tendência que, para Santos ([1990] 2009), portava um evidente interesse político e teórico, apontava para a necessidade de um planejamento alternativo, diametralmente oposto àquele da metrópole corporativa, posto que a orientação dos gastos públicos e o estabelecimento dos níveis salariais, em vez de pautarem-se pelas demandas econômicas das grandes firmas, deveriam levar em conta as necessidades sociais da maioria da população. Somente assim, uma distribuição social e geograficamente equânime dos bens e dos serviços públicos

⁵⁷ Trata-se de uma importante sub-região do Estado de São Paulo, formada inicialmente pelos Municípios de Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul.

poderia ter lugar, combatendo a valorização diferencial do solo urbano, base da especulação imobiliária, da periferização das populações pobres, do espraiamento da cidade e da fragmentação metropolitana:

podemos, desse modo, imaginar que se o gasto público fosse mais socialmente orientado, ao menos uma parte dos problemas ligados à pobreza encontraria remédio. Se, por outro lado, os salários não fossem tão baixos, outra parte desses mesmos problemas teria solução. [...] Nenhuma solução durável, porém, será alcançada sem abandonarmos o enfoque exclusivamente econômico e sem adotarmos uma visão mais abrangente. Questões como a dotação de serviços essenciais ou o valor do salário mínimo exigem que se deixe de lado o tratamento econométrico e técnico atual e se busquem remédios que levem em conta os dados culturais. Isso supõe um pleno reconhecimento dos valores humanos que devem inspirar a elaboração de uma política fundada na justiça social e não em considerações de lucro (SANTOS, [1990] 2009, p. 123).

Em maio de 1991, por ocasião do IV Encontro Nacional da ANPUR (IV ENANPUR), com o tema “Novas e velhas legitimidades na reestruturação do território”, realizado na cidade de Salvador, Milton Santos expôs a comunicação intitulada “Por um novo planejamento urbano-regional” (SANTOS, 1993a)⁵⁸, na qual se valeu de duas contribuições teórico-conceituais de destacada relevância em seu pensamento para tratar dos desafios e das possibilidades da planificação regional e urbana no período da globalização.

A primeira das definições destacadas é a do espaço como um conjunto indissociável de sistemas de objetos e sistemas de ações (SANTOS, 1993a). De um lado, objetos funcionando em sistemas, tributários de uma unicidade técnica e de comando e intencionalmente produzidos e localizados para responder a determinadas ações, não às dos que lhes são próximos, mas sim àquelas de agentes frequentemente distantes. A eficácia dos sistemas de objetos advém dessa maior ou menor capacidade de que dispõem para promover a produtividade das ações hegemônicas, as quais, também funcionando em sistemas, orientam-se por uma racionalidade instrumental, não raro estranha aos fins dos lugares e das regiões nas quais buscam realizar seus interesses.

Para Santos (1993a), um dos resultados dessa nova dinâmica do espaço é a redefinição do fenômeno regional, cujo fundamento deixa de ser exclusivamente as solidariedades orgânicas de outrora, resultado da imbricação local de agentes e de ações, e passa crescentemente a ser dado por solidariedades organizacionais,

⁵⁸ Utiliza-se, aqui, a versão transcrita da comunicação, presente nos anais do evento, publicados em 1993.

produtos de arranjos e coesões baseados na organização e na regulação. Por essa razão, Santos (1993a) propôs que, ao se falar de região, e, de maneira mais ampla, de espaço, impõe-se o reconhecimento de duas segmentações espaciais que expressam os nexos nos quais se inserem, por vezes simultaneamente, os subespaços, sejam quais forem as suas dimensões:

de um lado, há espaços contínuos, formados de pontos que se agregam sem descontinuidade, como na definição tradicional de região. São as *horizontalidades*. De outro lado, há pontos no espaço que, separados uns dos outros, asseguram o funcionamento global da sociedade e da economia. São as *verticalidades*. O espaço se compõe de uns e de outros desses recortes, inseparavelmente. Enquanto as horizontalidades são, sobretudo, a fábrica da produção propriamente dita e o lócus de uma cooperação mais limitada, as verticalidades dão, sobretudo, conta dos outros momentos da produção (circulação, distribuição, consumo), sendo o veículo de uma cooperação mais extensa e implacável (SANTOS, 1993a, p. 37, grifos do autor).

Para o autor, as cidades regionais, sobretudo aquelas localizadas em áreas de agricultura modernizada, são exemplos muito representativos da interseção de verticalidades e horizontalidades a que podem estar submetidos os mesmos pontos do espaço. Enquanto as primeiras expressam as regulações e os comandos distantes que incidem sobre o cotidiano do lugar, afeiçoando a cidade às demandas do campo moderno, as segundas indicam as contiguidades funcionais e as similitudes de interesses surgidas em função da coexistência de agentes diretamente envolvidos, por seus trabalhos, na produção propriamente dita.

Portanto, ao contrário do campo, que vem se tornando o espaço preferencial de difusão do capital novo, acolhendo, sem grande resistência, as modalidades mais modernas de um consumo produtivo subordinado às exigências do mercado mundial, a cidade resiste mais a esse processo, em razão da grande diversidade do seu meio construído. Isso porque, às frações mais modernizadas do tecido urbano, opõem-se aquelas menos modernas, que, do ponto de vista da racionalidade hegemônica, são disfuncionais, mas que, nessas condições, permitem a operação de muitas atividades urbanas que podem escapar à regulação direta das verticalidades. Assim, se no campo há uma subordinação mais estrita do trabalho, na cidade a possibilidade da coexistência de uma diversidade de capitais – novos e velhos, modernos e arcaicos – tem correspondência na diversidade das formas de trabalho possíveis.

Por essa razão, Santos (1993a) considerou que as possibilidades do planejamento urbano e regional são maiores a partir da cidade, onde as horizontalidades ainda permitem a produção de contrafinalidades⁵⁹:

nesse sentido, as cidades regionais podem se tornar o lócus de novo tipo de planejamento, que desafie as verticalidades que as sociedades locais não podem comandar e imponham contrafinalidades, isto é, “irracionais” do ponto de vista da racionalidade que lhes é sobreposta. O planejamento de boa parte do que está na cidade e no campo poderá ser feito a partir da cidade. Lugar da regulação da atividade agrícola, nela é mais possível reconhecer a mutabilidade frenética a que o campo está subordinado, em função das exigências da globalização. É a partir do conhecimento desta e dos seus mecanismos locais que se poderão encontrar os caminhos desejáveis para que o campo possa igualmente responder aos interesses da sociedade, como agora responde, melhor do que qualquer outro subespaço, aos interesses do capital (SANTOS, 1993a, p. 37-38).

Para Santos (1993a), no que concerne à cidade, o planejamento deve atentar precisamente para a potencialidade dessas “irracionais”, isto é, para as áreas e os agentes que, não estando totalmente subordinados à racionalidade hegemônica, são capazes de produzir contrafinalidades⁶⁰. O desafio da pesquisa e da prática do planejamento urbano é, então, desvelar as possibilidades do Estado na potencialização das horizontalidades:

na cidade, as localizações que se opõem a essa racionalidade, as áreas “irracionais” do ponto de vista da modernidade, assemelham-se àquilo a que os planejadores chamavam, nos anos 70, de brechas. Essas brechas tecnológicas recentes são numerosas e há que estudá-las no seu próprio contexto. Quais são as possibilidades do Estado – como Federação, como Estado federado, como município – na condução dessas irracionaisidades, buscando ver nelas uma razão a decodificar, estabelecendo os instrumentos necessários de intervenção e as regras de um planejamento eficaz e aceitável? (SANTOS, 1993a, p. 39).

Ainda por ocasião do IV ENANPUR, foi realizada a Assembleia Geral da Associação, na qual, diante das perspectivas de agravamento da recessão econômica e das incertezas quanto ao futuro naquele início da década de 1990, chegou-se à ideia de que seria necessária uma base institucional forte, com nomes destacados pela comunidade, para a diretoria da entidade. Segundo Lamparelli e

⁵⁹ No artigo “Objetos e ações: dinâmica espacial e dinâmica social” (SANTOS, 1992b, p. 58), publicado em 1992, o autor retomaria essa ideia, afirmando que “graças, exatamente, àquelas suas áreas sociais e geográficas onde a racionalidade capitalista contemporânea é menor, o Estado (União, Estados, Municípios) pode ter força para planejar a cidade”.

⁶⁰ Também no artigo “Objetos e ações: dinâmica espacial e dinâmica social” (SANTOS, 1992b, p. 58), o autor afirma que “as contrarracionalidades (sic) se localizam, de um ponto de vista geográfico, nas áreas menos ‘modernas’ e, do ponto de vista social, nas minorias”, sendo que estas últimas “se definem pela sua incapacidade de subordinação completa às racionalidades hegemônicas”. Esses são, para Santos (1992b, p. 58), os “instrumentos da realização da contra-racionalidade”.

Gunn (2015), foi essa ideia que levou à eleição de uma nova diretoria, que mudou da FAU/USP para o Departamento de Geografia daquela mesma universidade, com Milton Santos como presidente e Maria Adélia Aparecida de Souza como secretária executiva.

Segundo Santos (2015, p. 71), em consonância com as indicações programáticas da Assembleia Geral de 1991, a nova diretoria da ANPUR buscou trabalhar no sentido de conferir maior visibilidade e projeção à entidade, tendo, ainda, decidido por dar “prioridade à compreensão dos processos mundiais como uma das bases de entendimento das dinâmicas territoriais, buscando, assim, os paradigmas mais adequados a fazer face aos dilemas da análise e do planejamento urbano e regional”.

Ademais, a propósito da avaliação da produção científica e da formação de pesquisadores e profissionais para o planejamento urbano e regional brasileiro, a ANPUR, durante a gestão de 1991-1993, buscou participar ativamente desse processo, partindo da constatação de que, segundo Santos (2015, p. 71), “poderia ser revertido o quadro de relativo declínio do interesse pelo planejamento territorial”, tanto em face das novas condições históricas (reorganização da economia e do território, redemocratização, descentralização produtiva etc.), quanto das condições institucionais (Constituição Federal de 1988, as novas Leis Orgânicas dos municípios, a redistribuição geográfica do poder e dos recursos fiscais etc.) que, modificando as realidades urbanas e regionais, colocavam novos desafios à investigação.

Santos (2015) também destacou, dentre as atividades desenvolvidas para visibilidade e projeção da ANPUR, propostas entre os anos de 1991 e 1993, o projeto “Ciência, tecnologia e informação na remodelação do território brasileiro”, voltado à compreensão das novas bases materiais da vida social no período técnico-científico informacional, aí incluídos os sistemas de engenharia, suas respectivas redes técnicas e a materialidade da modernização agrícola. Segundo Santos (2015, p. 72), o reconhecimento dessas transformações territoriais tornava-se imperioso, pois “a ação planejadora deve fundar-se no conhecimento analítico prévio desse meio geográfico para propor modificações” e “aumentar a eficácia desses novos dispositivos territoriais”.

Também no ano de 1991, Milton Santos publicou o artigo intitulado “Meio técnico-científico e urbanização: tendências e perspectivas” (SANTOS, 1991b), em

que apresentou um amplo quadro das novas realidades e tendências da urbanização brasileira no período técnico-científico, destacando, dentre outros elementos, o papel crescentemente importante do trabalho intelectual e do consumo nesse processo; a maior relevância assumida pelo consumo produtivo na redefinição das relações entre localidades urbanas e campo modernizado; o novo perfil econômico de algumas cidades locais, tornadas *loci* de regulação de atividades agrícolas modernas; a complexificação da rede urbana, resultado de uma maior diferenciação das condições próprias a cada núcleo; a redistribuição territorial das classes médias e dos pobres, com repercussões, respectivamente, na importância renovada das cidades médias e no processo de “involução metropolitana”, parcialmente explicado pela significativa presença de atividades econômicas menos modernas nas grandes metrópoles, tanto mais numerosas quanto maior a atração que exercem sobre populações e capitais marginalizados.

Ainda a propósito das novas tendências da urbanização brasileira, Santos (1991b) destacou o fenômeno que denominou de “dissolução da metrópole”, definida como a maior presença metropolitana, instantânea e eficientemente, em todos os pontos do território, sobre os quais exerce poder de comando e controle por meio das atividades diretoras da vida econômica e social, que não mais são aquelas ligadas aos fluxos de matéria, mas, sobretudo, aos de informação, pois esta passa a ser a “energia” do sistema urbano, deslocando a precedente centralidade da indústria.

Por metrópole – entenda-se – o autor fez referência àquelas atividades hegemônicas nela sediadas e que, dotadas da capacidade de coleta, classificação e redistribuição das informações, adquirem um poder ampliado de uso do território, estendendo suas zonas de mercado por vastas áreas do País e exercendo, sobre os subespaços nacionais, um papel entrópico em relação às firmas locais e regionais. Para Santos (1991b), o resultado desse processo, pelo qual o “tempo da metrópole”, difundindo-se territorialmente, subalterniza os demais tempos sociais, é uma segmentação vertical do território, que chega a pôr em cheque a própria definição tradicional de região:

[...] haveria uma repartição vertical e não horizontal do território, uma espécie de segmentação vertical do mercado enquanto território e uma segmentação vertical do território enquanto mercado, na medida em que os diversos agentes sociais e econômicos não utilizam o território de forma igual. Isso representa um desafio às planificações regionais, na medida em que as grandes firmas que controlam a informação e a redistribuem ao seu

talante, têm um papel entrópico em relação às demais áreas e somente elas podem realizar a desejada neg-entropia. O espaço é assim desorganizado e reorganizado a partir dos mesmos polos dinâmicos. O fato de que a força nova das grandes firmas neste período científico-técnico traga como consequência (sic) uma segmentação vertical do território, supõe que se redescubram mecanismos capazes de levar a uma nova horizontalização das relações que esteja não apenas ao serviço do econômico, mas também do social (SANTOS, 1991b, p. 85-86).

A tendência à verticalização, descrita pelo autor, não deve elidir, no entanto, algumas constatações fundamentais. A primeira é que, por maior que seja a redefinição pela qual passa o fenômeno regional diante desse quadro, a região não deixa de existir, permanecendo graças, de um lado, a fatores infraestruturais, concernentes à materialidade preexistente, herdada do passado regional, e que exerce um certo poder de comando sobre a divisão social do trabalho contemporânea; e, por outro lado, em função de fatores supraestruturais, identificados por Santos (1991b, p. 85) nas “iconografias que mantêm a idéia (sic) de região através da noção de territorialidade, que une os indivíduos herdeiros de um pedaço de território”.

Para além dessa relativa permanência, o geógrafo também defendeu a necessidade de encontrar mecanismos de horizontalização das relações, capazes de fazer frente às tendências verticalizantes e fragmentadoras que se apresentam às regiões. Uma primeira possibilidade de ação nesse sentido seria, para Santos (1991b), a intervenção sobre o cotidiano dos indivíduos e/ou da produção, visto que, neste último caso, a contiguidade funcional e obrigatória nas áreas de agricultura moderna especializada engendra, por si própria, uma horizontalidade, ainda que subordinada às verticalidades. Não obstante, o autor considerou que, à produtividade econômica assim alcançada, poderia também se associar uma “produtividade política”, geradora de ideias e mobilizações locais, não mais simplesmente tributárias de agentes hegemônicos distantes.

A outra possibilidade de restauração das relações horizontais, tal como apresentada no texto em referência, é aquela que se perfaz pelo exercício do poder político, ainda que levando em conta a capacidade diferencial dos estados federados em promover uma ação regional alternativa:

como pensar, através de uma nova regionalização do poder, uma realização eficaz do poder político no sentido de superar a fragmentação vertical, e, através de uma horizontalidade recuperada, atribuir às porções do território desse modo atingidas um conteúdo não apenas econômico mas também social? Em países como o nosso, o progresso técnico e as suas condições sócio-políticas (sic) modificam as regiões em benefício de alguns atores

hegemônicos, responsáveis por novas relações territoriais onde os nexos distantes primam sobre os nexos próximos e o interesse econômico sobre o interesse social. Para reverter a tendência, uma política territorial adequada supõe a regulação social da atividade econômica. Por exemplo, o fato de que no Brasil uma nova Constituição tenha consagrado uma nova distribuição de ingresso fiscal entre as diversas entidades territoriais (União, estados e municípios) deve ser aproveitado, a partir dos ensinamentos históricos, para a instalação de uma sociedade mais redistributiva (SANTOS, 1991b, p. 86).

Ainda em 1991, Milton Santos publicou o artigo intitulado “Flexibilidade tropical”, posteriormente republicado como um dos capítulos do livro “Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico-informacional”. Nesse capítulo, reentitulado como “Meio ambiente construído e flexibilidade tropical” (SANTOS, [1994] 2013c), o autor tratou da difusão seletiva do meio técnico-científico informacional nas grandes metrópoles brasileiras, vendo nesse fenômeno uma condição material necessária ao funcionamento do subsistema hegemônico da economia (urbana e internacional), cujas ações não podem prescindir de objetos intencionalmente concebidos e implantados para lhes proporcionar eficácia:

os lugares destinados às atividades hegemônicas são o retrato da intencionalidade que preside à sua criação, intencionalidade exigente e exclusiva, cujo paradigma são os edifícios modernos e áreas inteligentes. Espaços detalhadamente preparados para exercer funções mais precisas, o seu valor específico é assim realçado, criando ecologias exigentes. [...] Mais ainda, em razão exclusiva de tais virtualidades, cada lugar torna-se capaz de transmitir valor aos objetos que sobre ele se constroem, do mesmo modo que os edifícios funcionalmente adequados transferem valor às atividades para as quais foram criados. Seu “envelhecimento social” pode ser rápido e fatal no caso de deserção da atividade compatível. É essa a rigidez contemporânea que caracteriza as nossas metrópoles tão modernizadas e tão prematuramente envelhecidas (SANTOS, [1994] 2013c, p. 72-73).

Nesse sentido, o meio ambiente construído das metrópoles contemporâneas – ou, ao menos, uma parte dele – é submetido a renovações constantes para dar resposta às modernizações sucessivas pelas quais passa o subsistema hegemônico da economia, consagrando, mesmo que em meio a essa mutabilidade frenética, uma crescente rigidez dos objetos e das ações nos subespaços assim redefinidos. Ademais, do próprio fato de que é, sobretudo, o Estado o responsável pela adequação do meio construído à economia hegemônica, o autor infere que o neoliberalismo pode se fazer valer quanto às ações, mas não quanto aos objetos, domínio no qual a intervenção estatal não deixa de ser necessária.

Não obstante, se os subespaços técnico-científico informacionais são dominantes do ponto de vista econômico e político, não o são quanto à extensão territorial que ocupam nas metrópoles. Isso porque, conforme aponta Santos ([1994]

2013c, p. 74), o meio ambiente construído metropolitano não acolhe igualmente as modernizações, tornando-se um meio geográfico extremamente heterogêneo, cuja diversidade material é um reflexo e uma condição da “diversidade das classes sociais, das diferenças de renda e dos modelos culturais”.

Assim, ao lado da cidade “luminosa”, fluida e informada, coexistem os espaços “opacos”, dotados de infraestruturas incompletas ou herdadas do passado, nos quais atuam, sob o influxo de tempos mais lentos, aqueles agentes e atividades considerados não-hegemônicos, o que inclui toda uma gama de tipos de capital e de trabalho marginalizados que, nesses subespaços, encontram um refúgio. Para o autor, a grande riqueza das metrópoles do “Terceiro Mundo” é, sobretudo, essa “flexibilidade tropical” de que dispõem e que, no entanto, é flagrantemente desperdiçada em sua potencialidade e ignorada pelo planejamento urbano “empresarialista” ⁶¹, submisso aos padrões internacionais e preocupado exclusivamente com uma parte da aglomeração e com uma parcela da economia:

o planejamento urbano, sobretudo se obediente aos parâmetros das chamadas cidades internacionais, termina por estabelecer as condições de uma modernização sempre mais atual, negligenciando a maior parte da cidade e da população, o meio físico e humano, onde se criam os empregos endógenos. [...] A dedicação quase exclusiva ao subsistema hegemônico da economia (urbana e internacional) descolado da totalidade aparece como dedicação quase exclusiva às tarefas do planejamento empresarial e à redação de um manual de investimentos e não propõe um planejamento propriamente urbano ou regional. No caso dos países do Terceiro Mundo, será mais adequado não perder de vista a verdadeira *flexibilidade tropical* de que as grandes cidades dispõem e que atenuam o tamanho de sua crise. Meio ambiente construído, economia segmentada mas única e população compósita são o tripé que explica a atual realidade urbana e metropolitana e pode ajudar a estabelecer as bases de um planejamento eficaz, agora que planejar a cidade se tornou mais viável que planejar o campo (SANTOS, [1994] 2013c, p. 74-75, grifo do autor).

No livro “A urbanização brasileira” (SANTOS, 1993d), publicado em 1993, o geógrafo retomou o tema da metrópole corporativa, já tratado em textos anteriores de sua autoria, mas, dessa vez, ampliando o escopo analítico do conceito e o

⁶¹ Sobre o desperdício da potencialidade da “flexibilidade tropical” nas grandes cidades brasileiras, Santos (2001d, p. 5-6) defendeu, em entrevista a Carlos Tiburcio e Silvio Caccia Bava, que “é preciso mapear essas formas de solidariedade e encontrar, digamos, a lógica da sua espontaneidade. Isso para que essa lógica possa entrar na programação dos partidos e eventualmente no projeto dos governos. É uma perspectiva de se contrapor à lógica de hoje, que é não querer o povo, a lógica dos pobres, e promover a sua substituição pela lógica dos poderosos [...] por exemplo, essa luta encarnizada contra o chamado setor informal. Esse setor informal, que eu chamo de circuito inferior, ele é o lugar da liberdade, da inventividade, da originalidade, é o lugar onde tudo pode estar presente. A racionalidade do chamado setor formal, ela mata o futuro. Então, como é que eu vou estimular essas forças sociais, essa forma de vida interpessoal, sem que isso seja corrompido pela formalidade? Acho que esse é o problema a ser tratado”.

estendendo ao fenômeno da urbanização e às cidades, de maneira mais geral. Para o autor, a transição do capitalismo concorrencial para o capitalismo monopolista, que, no Brasil, foi contemporânea à instalação de um regime autoritário e centralizador, teve como uma de suas condições de possibilidade o equipamento do território, tanto nas cidades quanto fora delas, para adequação às novas necessidades de produção, circulação e consumo das grandes firmas, as quais passavam, então, a dispor de um inédito poder de mercado, bem como de uma grande capacidade de ação política:

legitimada pela ideologia do crescimento, a prática da modernização a que vimos assistindo no Brasil, desde o chamado “milagre econômico”, conduziu o País a enormes mudanças econômicas, sociais, políticas, culturais, apoiadas no equipamento moderno de parte do território e na produção de uma psicoesfera tendente a aceitar essas mudanças como um sinal de modernidade. Tal conjunto, formado pelas novas condições materiais e pelas novas relações sociais cria as condições de operações de grandes empresas, nacionais e estrangeiras, que agem na esfera da produção, da circulação e do consumo e cujo papel direto ou por intermédio do poder público, no processo de urbanização e na reformulação das estruturas urbanas, permite falar de urbanização corporativa e de cidades corporativas (SANTOS, 1993d, p. 106).

Se, no que concerne à tecnosfera urbana, a adequação do território brasileiro à atuação dos grandes capitais ocorreu, sobretudo, pela eliminação das deseconomias de aglomeração (e, concomitantemente, pela viabilização de economias de aglomeração), pela “renovação” urbana e pela promoção da fluidez do espaço em setores das cidades do País, as modificações no domínio da psicosfera deram-se, antes do mais, na conformação de um pensamento corporativo, representativo de interesses parcializados e setorializados, em detrimento de uma compreensão da cidade como totalidade e de um planejamento urbano como um conjunto verdadeiramente amplo de ações (SANTOS, 1993d).

Portanto, a cidade corporativa, na concepção que Santos (1993d) atribuiu ao conceito, é aquela que, em seu processo de desenvolvimento, consagra parcialidades de diversos tipos: na alocação dos recursos públicos, preferencialmente destinados à viabilização daquelas atividades consideradas fundamentais ao crescimento do produto nacional; na produção do capital geral, aparentemente disponível a todos, mas somente passível de utilização eficaz pelas atividades que dele podem extrair um máximo de lucratividade; e, também, nas ações isoladas e desarticuladas que se voltam para aspectos pontuais da problemática urbana, como a habitação e a infraestrutura, sem, contudo, inseri-los

em um programa mais amplo, contribuindo mais frequentemente para agravá-los do que para efetivamente os equacionar.

Nesse último caso, para além do exemplo, já anteriormente tratado, da atuação do BNH na problemática habitacional brasileira, Santos (1993d) destacou, ainda, os projetos que ficaram conhecidos como Comunidade Urbana de Recuperação Acelerada (CURA), inseridos no Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) do regime militar e financiados com recursos daquele mesmo banco. Para o autor, os resultados das operações dos projetos CURA, notadamente em cidades médias do País, foram, sobretudo, a ativação e a reprodução da lógica de valorização-desvalorização diferencial do solo urbano, fenômeno que está na base da especulação fundiária e imobiliária, da periferização das populações empobrecidas e do espraiamento desmesurado das aglomerações:

uma outra iniciativa governamental trabalha na mesma direção. Referimo-nos aos projetos C.U.R.A., operações de renovação empreendidas nos centros urbanos e cujo resultado é, também, o de ativar a especulação imobiliária expulsando parcela da população preexistente e impondo nova lógica à cidade como um todo. Essa lógica é a da valorização-desvalorização diferencial dos diversos setores urbanos. Como, porém, esses projetos C.U.R.A. são geralmente associados ao programa das cidades médias, aglomerações destinadas a acolher atividades econômicas modernas descentralizadas, o resultado comum é o aumento do valor de todos os terrenos equipados e a reativação, em nível superior, dos processos espaciais que já definem a problemática urbana (SANTOS, 1993d, p. 112-113).

Em todo caso, trata-se de um planejamento parcial, setorial e pretensamente técnico, que, a pretexto de solucionar uma ou outra problemática urbana, acaba por reproduzi-las ou, mesmo, por agravá-las, precisamente porque lhe falta uma compreensão global da cidade e uma perspectiva mais ampla, que vá além do técnico e do econômico para poder incorporar, também, o social e o político:

a planificação urbana, entretanto, é, sobretudo, voltada para os aspectos da cidade cujo tratamento agrava os problemas, em vez de resolvê-los, ainda que à primeira vista possa ficar a impressão de resultado positivo. Trata-se de planificação sobretudo técnica, preocupada com aspectos singulares e não com a problemática global, planificação mais voltada para o chamado desenvolvimento econômico, quando *o que se necessita é de uma planificação sociopolítica que esteja de um lado preocupada com a distribuição dos recursos sociais, e, de outro, consagre os instrumentos políticos de controle social, capazes de assegurar a cidadania plena*. Um plano diretor não pode contentar-se em ser apenas uma disciplina do crescimento físico ou da dotação de serviços, mas deve incluir uma clara preocupação com a dinâmica global da cidade, buscando orientá-la no interesse das maiorias (SANTOS, 1993d, p. 113-114, grifo nosso).

O planejamento urbano ao qual Santos (1993d, p. 96) dirigiu suas críticas é, ele próprio, um elemento explicativo do fenômeno da urbanização corporativa, pois “acrescenta um elemento de organização ao mecanismo de mercado”, na medida em que a implantação diferencial dos serviços coletivos e a dotação preferencial dos recursos públicos às atividades hegemônicas e aos setores da cidade nos quais elas operam, atuam, frequentemente, como ativadores de um processo especulativo que, ampliando as disparidades intraurbanas, resulta em uma organização espacial interna bastante prejudicial à população como um todo e às suas demandas sociais.

Para Santos (1993d), no que concerne às regiões metropolitanas, a problemática descrita acima é ainda mais aguda. Isso porque, pensadas como unidades territoriais de planejamento, essas regiões acabaram por receber um tratamento setorial e tópico, voltado à “resolução” de aspectos isolados, o que terminou por limitar o escopo dos próprios estudos metropolitanos no Brasil, relegados a fornecer subsídios a essa planificação corporativa.

Ademais, o planejamento urbano setorial tende a ignorar processos e tendências da urbanização brasileira, a mais importante das quais talvez seja a “involução metropolitana” (SANTOS, 1993d), isto é, a redução relativa das taxas de crescimento econômico das metrópoles, se comparadas às suas respectivas regiões e às novas “ilhas” de modernização do território, fenômeno esse que se apresenta simultaneamente como condição e como consequência da atração que essas grandes aglomerações passam a exercer – ainda mais do que antes – sobre as populações empobrecidas e os capitais marginalizados de todo o País, abrigados na heterogeneidade do meio construído metropolitano.

Há, assim, um flagrante paradoxo entre a “flexibilidade tropical” das metrópoles, resultante dessa diversidade de tipos de capital e de trabalho nelas atuantes, muitos dos quais prescindem de investimentos adicionais em infraestrutura, e o planejamento corporativo, cujos dispendiosos esforços beneficiam a uma pequena parcela da aglomeração e da economia, deixando a todos os demais uma maior rigidez das formas espaciais:

o futuro urbano também vai depender da forma que tomará a flexibilização tropical em nossas cidades, em contraponto à decantada flexibilização oriunda do progresso tecnológico, criadora, aliás, de rigidez. Em nosso País, já conhecemos desde muito uma flexibilização tropical do trabalho, que é o mecanismo pelo qual se criam tantos empregos urbanos, evitando a explosão das cidades. A forma como se dá o processo de involução urbana assegura trabalho para centenas de milhares de pessoas dentro das

idades. Essa é uma pergunta crucial: como será o trabalho nos próximos anos? Da forma como ele for, dependerá a forma como a urbanização se dará, também porque aí pode estar a semente de nova consciência política (SANTOS, 1993d, p. 126).

Ainda em 1993, por ocasião do Seminário “*Analyse du système monde et de l'économie mondiale*”, organizado pelo *Groupement d'Intérêt Scientifique pour l'Étude de la Mondialisation et du Développement* na *Université Paris VII (Denis Diderot)*, Milton Santos apresentou a comunicação intitulada “*Les espaces de la globalisation*”, posteriormente publicada no periódico *Cahier du GEMDEV* (SANTOS, 1993c). No texto, dedicado a uma análise do sistema-mundo a partir do espaço geográfico, o autor vislumbrou, como uma das principais tendências dos anos 1990, o aprofundamento dos dados constitutivos da globalização, quais sejam: a unicidade técnica, com a maior presença do sistema técnico hegemônico em toda a superfície do planeta; a convergência dos momentos, tornada possível pelos recursos da informação e da comunicação e fomentadora de uma maior hierarquização das temporalidades dos diversos agentes sociais; e, não menos importante, a unicidade do motor, estabelecida em função dos atores hegemônicos mundiais.

Para Santos (1993c), a tendência à unificação, estabelecida por intermédio das redes mundiais, aparece, também, como tendência à fragmentação, pois essas mesmas redes, quando vistas em suas dimensões locais, são entrópicas para os agentes que se encontram nesta escala, desorganizando-a e a reorganizando em função dos atores hegemônicos mundiais, os únicos para os quais elas não são entrópicas, mas negentrópicas. Por isso, a grande questão que se coloca às sociedades locais e regionais, bem como ao planejamento que busca pensá-las o futuro, é a possibilidade de uma participação na ordem global que não signifique renúncia ao *telos* próprio a cada qual, isto é, ao projeto de um futuro desejável que só pode ser estabelecido na escala de cada sociedade:

em que medida cada sociedade local poderá incorporar os vetores verticais sem recusar sua participação no mundo e sem comprometer a realização de seu próprio *telos*? Essa é a verdadeira questão moral e política colocada pelo processo e pelas realidades da globalização. [...] O termo crescimento ainda pode ser utilizado no singular? Isto implicaria a existência de um parâmetro universal e de uma vontade de medida universal para todas as sociedades. A questão torna-se imediatamente moral. Na realidade, surge outra questão que, por sua vez, é fundamental: afora ideais universalistas e humanistas, pode-se realmente exigir das diferentes sociedades que tenham apenas um *telos*? A menos que se faça tábula rasa das realizações culturais, a busca do mais-ser supõe primordialmente respostas locais. [...] A regulação mundial é uma ordem imposta, a serviço de uma racionalidade dominante, mas não forçosamente superior. A questão, para nós, seria

descobrir e pôr em prática novas racionalidades, em outros níveis e regulações mais consentâneas com a ordem desejada, desejada pelos homens, lá onde eles vivem (SANTOS, 1993c, p. 170-171, grifos do autor, tradução nossa).

A proposta de fortalecimento de regulações estabelecidas em outras escalas, que não apenas a mundial, foi retomada pelo geógrafo no texto intitulado “O retorno do território” (SANTOS, [1994] 1998), resultado de comunicação proferida por ocasião do seminário internacional “Território: globalização e fragmentação”, promovido pela ANPUR e pelo Departamento de Geografia da USP, em abril de 1993. Refletindo sobre a crescente oposição entre um espaço global, que chega a cada lugar por intermédio das redes técnicas e que carrega formas e normas necessárias ao exercício das ações dos atores hegemônicos da economia, da política e da cultura, e um espaço local, domínio das horizontalidades e das formas de regulação próprias, baseadas no território compartilhado e no cotidiano compartilhado, Santos ([1994] 1998) apontou a necessidade de refortalecimento da união horizontal dos lugares e de reconstrução das bases de vida comum que possibilitam a produção de normas locais e regionais, mais adaptadas às respectivas realidades.

Tratar-se-ia, inclusive, de aproveitar as horizontalidades estabelecidas em função do processo produtivo, frequentemente a serviço das atividades hegemônicas, encontrando as potencialidades que guardam para a produção local de ideias políticas mais amplas que os interesses setoriais e parciais da própria produção propriamente dita:

enquanto isso, as uniões horizontais podem ser ampliadas, mediante as próprias formas novas de produção e de consumo. Um exemplo é a maneira como produtores rurais se reúnem para defender os seus interesses, o que lhes permitiu passar de um consumo puramente econômico, necessário às respectivas produções, a um consumo político localmente definido e que também distingue as regiões brasileiras umas das outras. Devemos ter isso em mente, ao pensar na construção de novas horizontalidades que permitirão, a partir da base da sociedade territorial, encontrar um caminho que nos libere da maldição da globalização perversa que estamos vivendo e nos aproxime da possibilidade de construir uma outra globalização, capaz de restaurar o homem na sua dignidade (SANTOS, [1994] 1998, p. 20).

No ano seguinte, Milton Santos publicou o livro intitulado “Por uma economia política da cidade: o caso de São Paulo” (SANTOS, [1994] 2012c), no qual propôs um enfoque de economia política para a análise das problemáticas urbanas, inclusive no que concerne às questões de planificação. Na proposta do autor, a

cidade capitalista é entendida como capital geral, produto social do trabalho de todos, cuja utilização vem sendo, cada vez mais, apropriada por capitais particulares, notadamente por aqueles que resultam de processos de concentração econômica, assumindo, então, formas monopolistas ou oligopolistas.

Há, assim, uma relação entre o capital geral e os capitais particulares que não mais se dá apenas por intermédio das máquinas em um contexto fabril, mas, sobretudo, a partir da cidade como meio construído, cujos diversos setores são não apenas utilizados diferencialmente pelas distintas frações do capital, com obtenção de diferentes taxas de mais-valia, como também são produzidas diferencialmente por um planejamento urbano que, orientado pelos imperativos do crescimento econômico, da competitividade e do equilíbrio da balança comercial, limita-se ao papel de eliminação das chamadas deseconomias urbanas – que, para tantos outros agentes, funcionam como verdadeiras economias – para atender as demandas de produção, circulação e consumo dos grandes capitais. Para o autor, são exemplos desse tipo de planificação urbana, no Brasil, os já mencionados projetos CURA, a política habitacional mais subordinada ao mercado especulativo que às reais necessidades da população e a própria instituição jurídica das regiões metropolitanas no País:

é dentro desse quadro que se deve imaginar, por exemplo, no caso do Brasil, a razão pela qual as chamadas Regiões Metropolitanas não apresentam muito mais do que a ampliação da escala administrativa indispensável para viabilizar um capital que, por sua vez, ampliava sua escala. As Regiões Metropolitanas encarnaram as respostas da planificação às necessidades emergentes de um capital mais vasto, que necessitava de novas condições de produção e de uma circulação mais rápida, isto é, da transformação mais rápida do seu produto em consumo, em mercadoria, em capital realizado. É assim que as chamadas Regiões Metropolitanas vão resolver alguns dos problemas das grandes firmas, mas habitualmente são impotentes diante dos problemas da população. As entidades chamadas Regiões Metropolitanas surgem, pois, como solução para viabilizar um capital que ganhava uma enorme dimensão e necessitava prevalecer-se de regulamentações específicas, além da criação de *espaços exclusivos* para certas atividades e de *espaços exclusivos* para certos homens, espaços adrede preparados para certas utilizações e não para outras; para certas classes de homens e não para outras (SANTOS, [1994] 2012c, p. 131, grifos do autor).

Dessa maneira, Santos ([1994] 2012c) considerou que as teorias que buscam explicar a localização das atividades econômicas em função das relações interindustriais, valendo-se, para isso, das matrizes de insumo-produto, olvidam o fato fundamental de que, nas condições atuais, as possibilidades de lucro das firmas dependem, antes do mais, do acesso efetivo de que dispõem ao capital geral e,

notadamente, àquelas frações do espaço urbano que foram intencionalmente equipadas para viabilizar-lhes uma operação rentável:

daí os zoneamentos especiosos, a implantação generosa de infraestruturas especializadas e sob medida, o aproveitamento da luta em defesa do meio ambiente num objetivo mercantil, a criação com o dinheiro público de Distritos Industriais que vão beneficiar certos tipos de indústrias e não outras. Há toda uma teoria de planejamento baseada em noções desse estofo, e a própria ideia de *economias externas* não lhe é estranha, apesar do fato de que, numa economia internacional mundializada, comandada por fatores políticos e largamente baseada no trabalho intelectual (ambos agindo frequentemente de fora), as chamadas economias externas para as maiores firmas perdem poder explicativo numa teoria locacional, porque essas economias externas são precipuamente exógenas. As localizações são cada vez mais comandadas, de um lado, pelas leis do Comércio Internacional, e pela presença do Capital Geral necessário, de outro (SANTOS, [1994] 2012c, p. 133, grifo do autor).

Ainda para o autor, os sucessivos ciclos de viabilização, inviabilização e reaviabilização, os quais atingem as estruturas produtivas, de circulação, de consumo e administrativas das cidades, respondem pela produção simultânea de valorizações e desvalorizações, bem como de economias e deseconomias urbanas. Embora nominalmente coletivo, o capital geral, na forma da infraestrutura assim produzida, é efetivamente apropriado por capitais particulares, na medida em que, sendo o acesso ao solo urbano mediado pela propriedade privada, as benfeitorias, distribuídas desigualmente no território, valem diferencialmente segundo o lucro maior ou menor que autorizam auferir. Por isso, Santos ([1994] 2012c) argumentou que mesmo aqueles instrumentos jurídico-urbanísticos considerados inovadores, como o “solo criado”⁶², possuem eficácia limitada em um contexto de seletividade na localização e na apropriação do capital geral:

o problema do solo criado, que apaixona a coletividade intelectual e de negócios no Brasil de hoje, tem que ser examinado nesta óptica. Pode-se imaginar que a instituição dessa figura, o *solo criado*, mudará algo na dinâmica urbana, se o valor real do solo é função das benfeitorias especializadas que se implantam no território para viabilizar algumas atividades e, conseqüentemente, inviabilizar outras? Haverá uma apropriação privada e altamente seletiva do potencial que tais acréscimos representam, e tal seletividade não é natural, mas artificial. No caso, isso vai muito além do simples jogo de mercado e da especulação, porque a seletividade é planejada. O valor de cada fração do espaço, determinado em função do todo, em virtude da indivisibilidade real desse Capital Geral

⁶² Segundo Souza (2002), “solo criado” é a denominação mais popular do instrumento jurídico-urbanístico conhecido como outorga onerosa do direito de construir. Em linhas gerais, diz respeito a um tributo cujo fato gerador é o excesso de construção de pisos utilizáveis, definido em função do coeficiente único de aproveitamento vigente em uma determinada área. Ainda segundo o autor, o “solo criado” desempenha três funções principais, quais sejam, a de arrecadação, a de desconcentração e a de rebaixamento dos preços da terra.

representado pela cidade – mercadoria indivisível – é, na realidade, imposto pela fração da sociedade e da economia que dispõe de poder para indicar uma determinada escolha dos equipamentos a instalar, e também para indicar qual a melhor distribuição desse Capital fixo no território (SANTOS, [1994] 2012c, p. 135, grifo do autor).

A constatação da atuação conjugada desse conjunto de fatores, responsáveis por frustrar as tentativas parciais de intervenção, levou Santos ([1994] 2012c) a afirmar a necessidade de um abrangente planejamento social da cidade, disposto a enfrentar as tendências e as distorções herdadas dos modelos político, econômico, social e territorial adotados no País desde, pelo menos, a década de 1960 e que, vistos em conjunto, ajudam a explicar o processo de urbanização corporativa, a crise econômica e fiscal, a expansão de classes médias “privatistas” e consumistas, a fragilização da ideia e da prática da cidadania e o concomitante agravamento da problemática social, em seus múltiplos aspectos.

À implantação desse planejamento social que, de acordo com Santos ([1994] 2012c), deveria partir da identificação das carências realmente existentes e de suas causas próximas e gerais, interpunha-se, no entanto, a emergência de uma política neoliberal em nível federal, que colocava em xeque a própria possibilidade de um planejamento alternativo em escala municipal, como constatado pelo autor nos constrangimentos orçamentários sofridos pelo governo de cunho mais progressista de Luiza Erundina (1989-1992), no Município de São Paulo. Por essa razão, o autor considerou como questões essenciais à viabilização de um planejamento social da cidade a descoberta das possibilidades de articulação interfederativa, de maneira que não apenas aos municípios coubesse a sua implementação, bem como a necessidade de redistribuição das atribuições, das prerrogativas e dos recursos entre as diversas escalas político-territoriais, o que implicaria, necessariamente, em uma reformulação do modelo federativo brasileiro.

Ainda em 1994, no Encontro Internacional “Espécie, Espaço, Estado. O desafio do ordenamento territorial”, promovido pelo Governo do Estado do Tocantins, na cidade de Palmas, o geógrafo apresentou a conferência intitulada “O pensamento” (SANTOS, 1994a), na qual defendeu que a nova natureza do fenômeno regional, não mais assentada nas solidariedades orgânicas de outrora, e sim em solidariedades organizacionais que passam a ser os nexos fundantes dos recortes horizontais e verticais impostos ao território, coloca como principal problema para o ordenamento territorial o fato de que as relações que decidem sobre o

destino regional escapam às próprias regiões, seja porque são relacionadas aos imperativos volúveis do mercado global, seja, ainda, porque emanam de instâncias do poder estatal que se encontram muito distantes das realidades locais:

no primeiro caso, são as razões do mercado global que impõe um nexo que escapa ao sentido local. Sem dizer, que tal relação imposta corre o risco de esgotar-se rapidamente e gerar disfunções. Os sistemas técnicos contemporâneos são devoradores, invasores e se dão de forma entrelaçada, o que significa para o lugar, que funcionaliza o mundo, a possibilidade entrar em colapso do dia para a noite. Já no segundo caso, onde temos as ações decorrentes do Estado Federal, o problema surge na medida em que o Estado, mesmo que estabeleça um programa para atribuir um tratamento diferenciado a frações do território, encontram-se distante daqueles que criam e produzem localmente. Muitas vezes, se a eficácia da ação federal se consolida é porque, ao estar distante, a relação da população local é menor. O Estado autoritário levou isso até as últimas consequências, impondo nexos organizacionais ao território, muitas vezes incompatíveis a realidade local (SANTOS, 1994a, p. 4).

Santos (1994a) considerou, portanto, que o desafio do ordenamento territorial estava em encontrar e criar as condições necessárias à restituição, às regiões, da capacidade de comando de seus próprios destinos, retomando um planejamento verdadeiramente regional, para o qual seriam necessárias a descentralização do poder estatal em prol da criação de autoridades regionais, mais próximas às demandas e necessidades das regiões, e a valorização e fomento de um saber local que, embora partindo do conhecimento do mundo, fosse capaz de se contrapor à racionalidade hegemônica da globalização e de perceber as intencionalidades estranhas que se instalam no lugar:

assim, indagamos sobre o que fazer para podermos planejar regionalmente e, se possível, alcançar o comando da evolução do lugar. Antes de mais nada, torna-se necessário a criação de autoridades regionais que, descentralizadas do Estado Federal, sejam mais dotados de prerrogativas e recursos adequados para implantar projetos que levam em conta as reais necessidades locais. No caso de Tocantins, uma área menor, a ação pode ser muito mais eficaz. Porém, não se descarta a ideia de se criarem autoridades que atuem diretamente junto a determinados subespaços produtivos da província. Um outro aspecto, mas que ligado ao anterior, seria criar um saber que seja voltado para apreender o lugar e o mundo, cujo objetivo, por exemplo, seria o preparo para enfrentar as tendências que desestabilizam o produto da área, de um ponto de vista mais pragmático [...] O lugar, mesmo que seja organizado por ordens externas, possui uma ordem local que funda a escala do cotidiano, cujos parâmetros são a copresença, a vizinhança, a intimidade, a emoção, a cooperação e a socialização com base na contiguidade. A riqueza comunicacional existente no lugar pode apontar para o futuro, tornando-o sede de uma resistência da sociedade civil (SANTOS, 1994a, p. 4-5).

Em dois textos publicados nos anos de 1994 e 1995, Milton Santos tratou dos desafios do planejamento em duas regiões brasileiras que guardam particularidades

no contexto da difusão do meio técnico-científico informacional, quais sejam, a Amazônia e o Nordeste. Tanto em “Os grandes projetos: sistema de ação e dinâmica espacial” (SANTOS, 1994b)⁶³, quanto em “O futuro do Nordeste: da racionalidade à contrafinalidade” (SANTOS, 1995), o que está em questão é o comprometimento das possibilidades do planejamento nesses dois “Brasis”, nos quais os novos objetos e sistemas técnicos que passam a compor o território são dotados de uma funcionalidade extrema e de finalidades específicas, pouco ou nada condizentes com as ações das populações locais, posto que transportam os interesses distantes dos atores hegemônicos da sociedade, da política e da cultura.

Por isso, Santos (1994b, 1995) considerou que, longe de deixarem de existir, as regiões, tradicionalmente associadas às solidariedades orgânicas que definem contiguidades espaciais (horizontalidades), passam a ser reconfiguradas em função das solidariedades organizacionais, presididas pela regulação e pela informação e promotoras de relações complementares (verticalidades) entre pontos descontínuos do território. No entanto, mais do que apenas complementares, os recortes verticais são hierárquicos, na medida em que estão na base das novas desigualdades regionais; não mais aquelas que foram tão características dos momentos históricos precedentes, mas sim de disparidades que, sobrepondo-se cumulativamente às anteriores, emergem no período da globalização:

naquelas regiões onde o sistema de objetos e o sistema de ações são mais densos, aí está o centro do poder. Naquelas outras áreas onde o sistema de objetos e o sistema de ações é menos complexo e menos inteligente, aí está a sede da dependência, da incapacidade de dirigir a si mesmo. Região significa reger, mas, hoje, há cada vez mais regiões que são apenas regiões do fazer, e, cada vez menos, regiões do mandar, regiões do reger. Aquelas que são regiões do fazer são cada vez mais regiões do fazer para os outros (SANTOS, 1994b, p. 17).

Nesse contexto, a tarefa da planificação complica-se, pois o comando sobre uma fração qualquer do território passa a depender menos daqueles que lhe são próximos, inclusive dos próprios níveis locais do Estado. As possibilidades do planejamento regional veem-se, assim, limitadas, sobretudo nas “regiões do fazer”, também chamadas por Santos (1995) de “regiões entrópicas” do Brasil, dada a

⁶³ O texto em referência, publicado na coletânea organizada por Castro, Moura e Maia (1994), é resultado de uma comunicação apresentada por Milton Santos no contexto do seminário nacional “Grandes projetos: desorganização e reorganização do espaço”, promovido pela ANPUR e pelo NAEA/UFGA, na cidade de Belém, em abril de 1991 (Anexo B). Em entrevista realizada no dia 23 de maio de 2019, a Profa. Dra. Edna Maria Ramos de Castro, integrante do comitê organizador do seminário, informou que as reflexões teóricas que o geógrafo vinha desenvolvendo a respeito do espaço motivaram o convite para que ele participasse do evento.

frequência das desorganizações e reorganizações espaciais a que estão submetidas em função dos interesses de agentes distantes, que dispõem da informação necessária ao uso ativo dos elementos do meio técnico-científico informacional:

é essa informação que cria a oposição entre [...] um Brasil do mandar e um Brasil do obedecer, entre um Brasil que sabe, informa e comanda e outro Brasil que ignora e serve, a despeito de ignorar. Aí está o problema do futuro do Nordeste e das demais regiões, que são teatro da entropia comandada por outros. As regiões hoje se definem como espaços de conveniência, como apenas o lugar da funcionalização do mundo, intermediado ou não pela formação social própria. Como um espaço de conveniência pode ser mais do que puramente funcional? Essa pergunta se impõe. E [...] citarei Mafezoli quando nos lembra que, “no mundo de hoje, os objetos não obedecem”. *Na realidade, eles não obedecem aos que estão próximos, e é por isso que não estamos podendo planejar o que nos é próximo, mas obedecem a quem está de fora, de cima, de longe e dispõe da informação como poder* (SANTOS, 1995, p. 102, grifo nosso).

Embora diante de problemáticas semelhantes, pois que decorrentes de uma mesma dinâmica global, o Nordeste e a Amazônia também apresentam, para o autor, particularidades que necessitam ser consideradas pelo planejamento regional. No primeiro, trata-se de uma região de densidades, “onde o passado tem força, através das suas expressões contraditórias que formam a sua história e que, mesmo como inércia, são a razão do movimento: a estrutura agrária, a estrutura social, o peso de uma população, o significado de uma iconografia” (SANTOS, 1995, p. 100). Na segunda, são as rarefações regionais que tornam ainda mais evidentes as repercussões da instalação dos “grandes objetos” e que potencializam a “problemática regional de uma região como esta, uma região que resta natural, para uma quantidade de coisas e que, de sopetão, recebe objetos imensos, cheios de intencionalidades estranhas, dotados de uma força que jamais antes se viu a serviço do que não está aqui” (SANTOS, 1994b, p. 16-17).

Para Santos (1994b, 1995), em ambas as regiões, o que se impõe para um planejamento eficaz, capaz de restaurá-las as condições de sua própria regulação, é um esforço de “descoberta” daqueles espaços nos quais a racionalidade hegemônica e instrumental menos conseguiu penetrar no nível das ações e dos objetos. Isso porque é a partir destes espaços opacos, na cidade ou no campo, que uma contrafinalidade pode ser encontrada, fomentada e construída com base em sistemas de objetos e sistemas de ações mais adequados às realidades locais e regionais. No caso do Nordeste, Santos (1995) ressaltou que o “peso do passado”, frequentemente expresso geograficamente, constitui um trunfo para o planejamento,

que também deve atentar para a importância do saber local (e não apenas do saber *sobre o local*) na produção daquela contrafinalidade à racionalidade hegemônica:

então, será que no Nordeste essa forma geográfica de resistência à racionalidade pode ser vista como um trunfo? Eu creio [...] que o que nos cumpre é exatamente buscar as condições para tornar vigente uma contrafinalidade. Como qualificar a contrafinalidade que não seja apenas a dos homens, mas também a dos objetos, se queremos falar de região? Isso nos levaria à necessidade de um autoconhecimento das áreas. Creio que, desse modo, as regiões, as cidades serão tanto mais capazes de se afirmar num mundo em desconstrução onde a rapidez dos fluxos desnorteia e torna difícil o discurso e o processo do planejamento. Não basta que outros acumulem saber sobre a nossa região, é preciso que a própria região realize o seu saber. [...] Esse saber não pode ser acumulado de fora, nem pode ser produzido completamente por especialistas de fora, exatamente porque a sociologia do cotidiano se compõe de intersubjetividade, fator de transformação que me parece fundamental no mundo de hoje. Essa cotidianidade atuante, criadora de mudanças, exige que se estabeleça dentro de cada área, por menor que esta seja, aquele estoque de saber próprio, o único capaz de dar às pessoas a noção do que é cada lugar (SANTOS, 1995, p. 103-104).

Por seu turno, Santos (1994b, p. 19) considerou que, na Amazônia, região de rarefações, uma nova planificação regional deveria promover o aumento das densidades técnica e informacional, embora, neste último caso, não se trate da informação especializada, privilégio de alguns poucos e fonte de poder, mas de uma informação banal, geral, “que permita descobrir os caminhos possíveis para harmonizar os interesses locais com os vetores da modernidade”. Ademais, mais uma vez ganha destaque, na proposta do geógrafo, o importante papel a ser desempenhado pelo conhecimento conjunto do mundo e do lugar no processo de planejamento:

como lutar adequadamente para recuperar algo do comando da evolução, isto é, como refazer a planificação regional? Entre o que somos e o que desejamos ser, entre os impasses atuais e as possibilidades e esperanças, jamais o homem e as regiões tanto necessitaram do conhecimento. Tudo começa com o conhecimento do mundo e se amplia com o conhecimento do lugar, tarefa conjunta que é hoje tanto mais possível porque cada lugar é o mundo. É daí que advém uma possibilidade de ação. Conhecendo os mecanismos do mundo, percebemos porque as intencionalidades estranhas vêm se instalar em um dado lugar, e nos armamos para sugerir o que fazer no interesse social (SANTOS, 1994b, p. 19).

Portanto, para Santos (1995, p. 104), o planejamento, em regiões como o Nordeste e a Amazônia, deve partir do “conhecimento do que são as ações dos homens e do que são os objetos indispensáveis para a realização dessas ações”, de modo que, dessa combinação de sistemas de objetos e sistemas de ações, uma contrafinalidade possa ser gestada no sentido de restituir, às regiões e às cidades,

as condições de suas próprias regulações e de lhes permitir participar da construção de seus próprios destinos.

Em 1999, foi publicada, no periódico “Cadernos IPPUR”, a transcrição de uma apresentação feita por Milton Santos, por ocasião de um seminário organizado pelo Laboratório de Conjuntura Social: Tecnologia e Território, do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (LASTRO/IPPUR), e pelo Núcleo de Cidadania e Políticas Públicas da Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE). No texto, intitulado “O território e o saber local: algumas categorias de análise” (SANTOS, 1999a), o geógrafo apresentou reflexões importantes acerca de conceitos e categorias que vinha desenvolvendo nos últimos anos – como os de “evento”, “formas-conteúdo”, “território usado” e “saber local” – e também teceu algumas considerações sobre questões de planejamento urbano e regional.

A propósito das noções de verticalidade e de horizontalidade, Santos (1999a) considerou que, de alguma maneira, ambas se remetem à distinção classicamente estabelecida por Perroux (1950) entre espaço econômico e espaço banal. Enquanto, nos espaços da globalização, as verticalidades dizem respeito ao espaço de fluxos econômicos, unindo pontos que asseguram o “exercício da economia”, as horizontalidades nos dariam o espaço banal, no qual todas as pessoas, empresas e instituições coexistem, a despeito da força de cada uma.

Para o autor, um grande erro, intencional ou não, do planejamento é a negligência para com o espaço banal, da qual deriva a atenção quase que exclusiva aos fluxos econômicos hegemônicos ou, quando a pobreza é levada em conta, a análise torna-se por demais parcelar, isolando esse fenômeno social do conjunto das demais circunstâncias. Por isso, Santos (1999a) sugeriu que a noção de horizontalidade assume importância para restituir ao ensino, à pesquisa e à prática do planejamento um sentido de totalidade do espaço:

dessa forma, haveria uma volta à noção de totalidade dos atores agindo no espaço. Coisa que os “territoriólogos”, mas sobretudo os planejadores, deixaram para trás, porque a pesquisa e o ensino do planejamento são realizados, na maior parte dos casos, sobre algo que não é o espaço. O planejamento espacial, o planejamento territorial, o planejamento regional não são planejamentos do espaço. Não o são na prática, na pesquisa e no ensino, o que é muito grave, porque não são consideradas a totalidade dos atores, a das instituições, a das pessoas e a das empresas. Procura-se explicar aos empresários o que eles fazem, dedica-se muito aos fluxos dominantes e abandonam-se os outros. Ou, pelo contrário, estuda-se a pobreza como se ela fosse independente do conjunto de circunstâncias. O que se produz não é uma interpretação da pobreza, pois falta essa ideia de

totalidade, que só poderá ser alcançada pela noção de horizontalidade (SANTOS, 1999a, p. 18).

Para o autor, a horizontalização como processo pode emergir mesmo naqueles subespaços instrumentalizados para participar exclusivamente de verticalidades. É o caso, por exemplo, das cidades em áreas de campo modernizado, equipadas para “estender a verticalidade ao campo por meio de processos técnicos nas áreas da produção direta” (SANTOS, 1999a, p. 23). Nessas circunstâncias, as cidades tornam-se *loci* da parcela técnica do processo produtivo, fornecendo ao campo altamente capitalizado, dotado de uma elevada composição orgânica do território, o consumo produtivo de que necessita para participar competitivamente do mercado global, no qual se insere por intermédio de nexos verticais. Falta a essas cidades, no entanto, a parcela propriamente política do processo de produção, reservada a atores e lugares distantes.

Assim, nas áreas da agropecuária modernizada, campo e cidade testemunham uma experiência comum de subordinação. O primeiro, pois os produtores veem-se compelidos à obediência às normas globais, se não quiserem ser excluídos do mercado de que participam. A segunda, pois é a responsável pela “presidência das atividades técnicas do mundo rural e, inclusive, uma parcela da atividade intelectual das cidades médias que depende diretamente de uma demanda rural” (SANTOS, 1999a, p. 25). Ambos, campo e cidade, são compelidos a transigir, na vida de relações na qual se inserem, com fatores distantes, sobre os quais não detêm controle, mas que incidem diretamente sobre os arranjos locais, como o dito “mercado global”, a pressão da concorrência, os preços internacionais e nacionais, o valor externo da moeda, a tensão da bolsa e o peso da ação e dos lucros dos intermediários.

Não obstante, Santos (1999a) apontou que, mesmo nesses subespaços nos quais as verticalidades parecem se impor com mais força, a horizontalização tem emergido como processo novo e contraditório, decorrente do fato de que, nas cidades, a população compósita e complexa que nelas se abriga, ocupada ou não em empregos ligados à atividade agrícola, passa a ter um conjunto de demandas comuns, mesmo que de maneira não plenamente articulada. Isso gera uma demanda local pelo processo político, precisamente aquele que lhes falta em razão de suas condições de relés subordinadas das metrópoles nacionais e internacionais que, em última instância, conduzem o chamado “mercado global”. Essa produção

local de ideias políticas que nascem da coexistência dos agentes e da experiência comum de subordinação a que estão sujeitos, pode apontar para um novo papel a ser desempenhado pelas cidades, notadamente por aquelas qualificadas como cidades médias:

esse consumo produtivo do campo gera nas cidades atividades que respondem diretamente à demanda do campo. Mas o fato de as pessoas estarem juntas e terem uma renda, estarem subordinadas ao meio de consumo e às exigências da vizinhança cria outras atividades. Com isso, a própria cidade olha atônita, sem saber como explicar essa demanda política que lhe é também feita, esse papel de intermediação em relação ao mundo. Isso porque a cidade tem um certo papel também na área política da divisão do trabalho, e não apenas na área técnica, através do entendimento dos preços, dos incentivos, do custo do dinheiro. Tudo isso é a cidade que testemunha. Esse conjunto de testemunhos que lhe é conferido constitui também um elemento de cristalização de demandas expressas, entre outras coisas, pela mídia local, pelas associações locais, pelos sindicatos locais, pelas cooperativas. Todas são, de um lado, elementos da produção de um *lobby* e, de outro, produtoras de um discurso da cidade, que é novo e que atribui a essa cidade esse papel, também novo na discussão do mundo e do país. E esse papel será tanto mais eficaz quanto mais a cidade explicar esses processos (SANTOS, 1999a, p. 25).

Para Santos (1999a), esse processo torna ainda mais evidente a necessidade do fomento e da produção de um saber local, o qual, não estando apartado do conhecimento do mundo, possa ser a base de um discurso político eficaz, pois que afinado às demandas dos agentes locais, no espaço da horizontalidade. Nesse sentido, o geógrafo apontou a importância das universidades e dos grandes centros de pesquisa na produção de um saber global, de um quadro geral de análise que, no entanto, deveria ser apropriado e reformulado localmente, pois apenas com base no lugar uma interpretação e uma mobilização “a partir de baixo” poderiam ser construídas:

porque o saber local, que é nutrido pelo cotidiano, é a ponte para a produção de uma política – é resultado de sábios locais. O sábio local não é aquele que somente sabe sobre o local propriamente dito; tem de saber, mais e mais, sobre o mundo, mas tem de respirar o lugar em si para poder produzir o discurso do cotidiano, que é o discurso da política. [...] Creio que por aí aproximar-se-ia [...] de uma tentativa de interpretação que talvez encontrasse essa produção de horizontalidade, quando o que se quis produzir foi a exclusiva verticalidade, mesmo quando não se fala da grande cidade, mas também das cidades que no Brasil chamamos de médias. E, a partir disso, é originado esse mecanismo de horizontalização, que é tanto mais rico quanto maior é a divisão do trabalho interna às cidades e que tem um potencial de despertar político na medida em que a própria atividade econômica sugere esse entendimento a partir da política (SANTOS, 1999a, p. 21-24).

Como é possível perceber até aqui, ao longo da década de 1990, as reflexões miltonianas sobre a globalização e o meio técnico-científico informacional passaram

a conferir uma maior atenção ao lugar – e, como corolários, ao cotidiano, ao saber local, à contiguidade territorial e ao espaço banal – na produção de uma contrafinalidade à racionalidade hegemônica. Isso não significa dizer, no entanto, que se trata de uma perspectiva meramente “localista”, pois que o próprio autor considerou problemática a sobrevalorização da escala local, em detrimento de escalas mais amplas, notadamente no período da globalização. Esse posicionamento ficou bastante claro, por exemplo, em seu comentário sobre o plano diretor de São Paulo, feito por ocasião de sua participação no Programa Roda Viva, da TV Cultura, na qualidade de entrevistador do arquiteto e urbanista Jorge Wilhelm:

há um tempo que eu desconfio dos planos diretores. Nunca considerei isso um instrumento real de organização da vida urbana. Eu vou explicar porquê. Sobretudo agora, com a globalização, onde o plano diretor acaba sendo um plano dirigido. Dirigido por forças que têm uma capacidade de arraste das outras forças presentes na cidade, e cujo contrapeso se encontra na federação. E São Paulo não é a federação (JORGE WILHEIM..., 1999).

De maneira semelhante, em momento posterior da mesma entrevista, o geógrafo destacou que o planejamento urbano não pode ser desassociado da problemática mais ampla da federação e do território nacional, sobretudo em um momento no qual a política torna-se cada vez menos “política dos Estados” e cada vez mais “política das empresas”:

[o] prefeito como uma vontade, quer dizer, um voluntarismo. Eu não creio que a solução passe por aí. É a organização territorial e política do país que está em jogo hoje, está claro. [...] o que a gente viu e está vendo é que a organização política e territorial não está respondendo às condições do momento histórico. Essa que é minha questão central. [...] Não é mandar dinheiro para o próprio prefeito resolver coisas localmente, coisas cuja origem é federal ou global. E quem conversa com o chamado mundo é só o governo federal. Os prefeitos não têm como conversar, exceto obedecer. Quer dizer, o fato de que a política escapou aos políticos no Brasil, que as grandes empresas, as grandes agências de notícias organizam o poder real dentro do país. É isso que a gente tem que discutir. [...] Eu creio que a questão central é o conteúdo do território (JORGE WILHEIM..., 1999).

Nos termos de Brandão (2012), o “pensamento único localista”, tendência que tem ganhado espaço no âmbito do planejamento urbano e regional, negligencia os fatores de ordem estrutural, os macroprocessos e as macrodecisões, atribuindo uma excessiva ênfase à autodeterminação das microescalas e ao papel de uma “comunidade de atores ativos [...] em um conjunto harmonioso criado pela proximidade espacial, com amplas sinergias resultantes da cooperação, apropriadora de vantagens que se encontram [...] em seu contexto mais imediato” (BRANDÃO, 2012, p. 30).

Nesse mesmo sentido, o texto intitulado “Uma ordem espacial: a economia política do território” (SANTOS, 2001a) deixa evidente que, dentre os fatores estruturais que são muito frequentemente negligenciados pelas perspectivas “localistas”, está a própria economia política do território nacional no período da globalização e a ordem espacial a ela associada. Para o geógrafo, é preciso levar em conta esses fatores que se apresentam na interface entre as escalas nacional e global, de maneira a permitir a distinção entre, de um lado, a vontade local – ela própria tributária de um saber local não apartado do saber sobre o mundo – e, de outro, o voluntarismo, isto é, a postura segundo a qual tudo pode ser resolvido a partir das condições encontradas no lugar:

e talvez não parece perigoso confundir voluntarismo com a vontade local? A vontade local resulta do saber local, que hoje é também saber global, porque, do contrário, não pode ser eficaz. Este saber local, ele tem eficácia, na medida em que os vetores que realmente comandam o permitem. E o lugar não tem comando sobre o funcionamento do território, essa que é a questão. O território hoje, ele funciona em função da grande empresa que faz a política do território, através da sua própria política. E o Estado se limita, em grande parte, através do controle subordinado [...] a estabelecer regras que mudam. E que mudam a capacidade de gestão do lugar, essa que é a questão que me parece central. Para não continuar repetindo essa confusão entre vontade local e voluntarismo: “nós queremos fazer, nos reunimos e com boa vontade a gente encontra um caminho juntos e resolvemos a questão”, eu acho que é um perigo e pode ser criminoso dizer isso às pessoas, porque [...] isso pode ter êxito durante alguns meses ou anos, depende de como a política mais global se dá, mas não tem eficácia estrutural. Então, eu não tenho nenhuma simpatia por soluções que são apenas funcionais. *Eu continuo imaginando que as soluções funcionais são subordinadas, na sua eficácia duradoura, às soluções de estrutura* (JORGE WILHEIM..., 1999, grifo nosso).

Nesse sentido, a proposta de Santos ([2000] 2001b) para a construção de “uma outra globalização” não apela para uma suposta autonomia local, cada vez mais virtualmente inexistente e fomentadora da competitividade territorial, mas sim para a necessidade de reconstrução solidária e cooperativa da federação brasileira a partir dos lugares, de maneira a construir a possibilidade de um contrapeso às tendências de segmentação vertical do território:

o que reclamar do poder local vistos os limites da sua competência; que reivindicar aos estados federados; que solicitar eficazmente aos agentes econômicos globais, quando se sabe que estes podem encontrar satisfação aos seus apetites de ganho simplesmente mudando o lugar de sua operação? Para encontrar um começo de resposta, o primeiro passo é regressar às noções de nação, solidariedade nacional, Estado nacional. De um ponto de vista prático, voltaríamos à ideia, já expressa por nós em outra ocasião, da *constituição de uma federação de lugares, com a reconstrução da federação brasileira a partir da célula local*, feita de forma a que o território nacional venha a conhecer uma compartimentação que não seja também uma fragmentação. Desse modo, a federação seria refeita de baixo

para cima, ao contrário da tendência a que agora está sendo arrastada pela subordinação aos processos de globalização (SANTOS, [2000] 2001b, p. 95-96, grifo nosso).

Uma federação de lugares, tal como proposta por Santos ([2000] 2001b), pressupõe que a cidadania plena não pode ser pensada e muito menos praticada fora dos quadros de vida locais e regionais, nos quais se configuram as relações de vizinhança, o cotidiano compartilhado e uma divisão do trabalho nascida da parcela técnica da produção, e não da parcela política, hoje comandada a partir de fora. Seria, portanto, a partir dos lugares – dos territórios locais, dos cotidianos locais, dos trabalhos locais e dos saberes locais – que um outro modelo federativo poderia ser concebido, de baixo para cima:

a multiplicidade de situações regionais e municipais, trazida com a globalização, instala uma enorme variedade de quadros de vida, cuja realidade preside o cotidiano das pessoas e devem ser a base para uma vida civilizada em comum. Assim, a possibilidade de cidadania plena das pessoas depende de soluções a serem buscadas localmente, desde que, dentro da nação, seja instituída uma federação de lugares, uma nova estruturação político-territorial, com a indispensável redistribuição de recursos, prerrogativas e obrigações. A partir do país como federação de lugares será possível, num segundo momento, construir um mundo como federação de países. Trata-se, em ambas as etapas de uma construção de baixo para cima cujo ponto central é a existência de individualidades fortes e das garantias jurídicas correspondentes. A base geográfica dessa construção será o lugar, considerado como espaço de exercício da existência plena (SANTOS, [2000] 2001b, p. 113-114).

A proposição de uma federação de lugares, bem como a de um ordenamento cívico do território, deixam bastante evidentes a perspectiva e o horizonte ético humanistas e generosos que caracterizaram o pensamento miltoniano sobre o planejamento urbano e regional. Abertamente crítico à organização capitalista do espaço e à planificação que lhe constitui um instrumento de reprodução, o geógrafo baiano propôs, recorrentemente ao longo de sua trajetória, que nenhuma mudança social significativa poderia ser alcançada sem a consideração explícita do espaço, entendido como uma instância social cuja inércia dinâmica é condição de realização da vida em sociedade e da cidadania plena.

Portanto, apesar das severas críticas que frequentemente dirigiu ao planejamento urbano e regional, pode-se dizer que não recaiu no equívoco tantas vezes reproduzido por autores marxistas, sobretudo na década de 1970, e muito bem apontado por Souza (2006), qual seja, o de condenar essa prática apenas em função do que ela costuma representar no contexto das sociedades capitalistas,

ignorando a possibilidade de ressignificá-la sob outros horizontes políticos, filosóficos e científicos.

Pelo contrário, a recorrência do planejamento como objeto de atuação política e de reflexão intelectual ao longo da trajetória de Milton Santos parece apontar para a relevância que atribuiu a essa prática e para a esperança de vê-la servir a um projeto de cidadania e de justiça social. De alguma maneira, a conclusão de um de seus mais famosos livros (SANTOS, [1978] 2012a, p. 267) parece sintetizar o espírito que animou todos os seus esforços, científicos e políticos, no campo do planejamento, ao exortar os geógrafos e demais cientistas sociais a “colocar os fundamentos de um espaço verdadeiramente humano”.

Como costuma acontecer com os grandes intelectuais, mesmo após o falecimento de Milton Santos, em junho de 2001, o seu pensamento segue inspirando cientistas e planejadores na busca pela construção de um espaço de todos, tal como defendeu o geógrafo ao longo de sua trajetória. A atualidade do pensamento miltoniano sobre o planejamento urbano e regional e os desdobramentos interpretativos das contribuições do autor para esse campo de estudos na Amazônia são problemáticas abordadas no capítulo seguinte, dedicado ao que chamamos de momento sincrônico da pesquisa.

4 AS CONTRIBUIÇÕES TEÓRICO-CONCEITUAIS DE MILTON SANTOS PARA O PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL: UMA ABORDAGEM SINCRÔNICA E CONTEMPORÂNEA

O que faz falta é a proposição de um pacto territorial estrutural, conjunto de propostas visando a um uso do território coerente com um projeto de país e parte essencial desse projeto.

Milton Santos, *O espaço do cidadão*, [1987] 2014b.

O presente capítulo é dedicado ao momento sincrônico da abordagem proposta nesta dissertação, vale dizer, à contextualização e à análise contemporâneas das contribuições teórico-conceituais de Milton Santos para o campo técnico-científico e político do planejamento urbano e regional no Brasil. Se no capítulo anterior, essas contribuições foram vistas em perspectiva histórico-genética, contextualizadas ao longo da trajetória profissional e intelectual do autor, passa-se agora a uma perspectiva contemporânea, no âmbito da qual as formulações miltonianas aparecem como aportes teórico-conceituais aos profissionais engajados nas tarefas teóricas e práticas da planificação regional e urbana.

Sem dúvida, o campo do planejamento no Brasil já não é mais o mesmo que fora até a década de 1970. Desde o final do século XX até os dias correntes, conheceu períodos de crise e de revitalização, de falência de paradigmas antigos e de incorporação de novos, de “fadiga teórica” (SOUZA, 1996) e de inovações teórico-conceituais e metodológicas. Enquanto campo situado na interseção entre o técnico-científico e o político, é dotado de uma extrema sensibilidade às transformações mais amplas da sociedade, de maneira que as suas mudanças refletem e também condicionam as reconfigurações recentes do modo de produção técnico-científico global, mediado pela formação socioespacial brasileira (SANTOS, 1999b).

Ademais, desde a criação dos primeiros Programas de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, ainda durante a década de 1970, e a fundação da

ANPUR, em 1983, o pensamento social brasileiro sobre o tema vem ganhando, a despeito das incertezas conjunturais, uma base institucional, uma estrutura de divulgação e difusão e uma comunidade acadêmica mais consolidadas. Essas conquistas permitiram a produção de um pensamento social que tem acompanhado as transformações territoriais do País nas últimas décadas e atualizado constantemente o campo das discussões urbano-regionais.

Nesse sentido, em estudo recente, Galvanese (2018) identificou três principais eixos temáticos dos estudos territoriais contemporâneos, no contexto do “reaquecimento” vivido por esse campo acadêmico no início do século XXI. O primeiro dos eixos temáticos abrange os “estudos sobre as realidades intraurbanas do país e aqueles voltados aos processos de urbanização e configuração da rede de cidades brasileiras” (GALVANESE, 2018, p. 177). Dentre os estudos de enfoque intraurbano, a autora destaca aqueles que se voltam para problemáticas como a regulação do uso e da ocupação do solo urbano, a gentrificação e a segregação socioespacial, a problemática habitacional e a violência urbana; bem como também destaca a ampla literatura produzida sobre os desdobramentos territoriais da política urbana brasileira pós-2003, no âmbito da qual conviveram conflituosamente políticas e mecanismos de interesse social, tributários dos movimentos pela reforma urbana, e poderosos interesses de frações do capital imobiliário, da construção civil e, mais recentemente, do setor financeiro.

Ainda no mesmo eixo temático, estão aqueles estudos sobre a “natureza e o sentido da urbanização contemporânea e as relações entre as cidades e seus espaços de entorno” (GALVANESE, 2018, p. 180). Segundo a autora, as transformações recentes da rede urbana brasileira – e.g. a localização de “ilhas” de dinamismo fora das áreas mais dinâmicas do País, a redução da migração para as grandes metrópoles e o crescimento das cidades médias – têm motivado a revisitação das teses lefebvrianas sobre a difusão da sociedade urbana, tendo em vista o espraiamento territorial das condições urbano-industriais de produção e reprodução social e das sociabilidades tipicamente urbanas.

O segundo eixo temático identificado por Galvanese (2018) diz respeito aos processos multiescalares e à governança. Segundo a autora, os estudos aí incluídos abordam problemáticas como a transescalaridade dos processos socioespaciais; o entendimento da escala como estrutura espacial produzida no curso da ação política e das lutas, negociações e pactuações sociais; os reescalamentos do capital e da

ação estatal, bem como a possibilidade de construção de estratégias transescalares de resistência; as mediações entre macroescalas e as demais escalas espaciais; a relação entre as articulações interfederativas e arranjos institucionais de implementação de políticas e os seus resultados; e o pacto federativo brasileiro, suas implicações para a integração nacional, suas tensões, limitações e possibilidades de reformulação.

Por fim, um terceiro eixo abrange as análises voltadas à financeirização urbana, ao contra-planejamento e às insurgências (GALVANESE, 2018). Da perspectiva dos estudos urbanos, a financeirização tem sido abordada em seus desdobramentos no ambiente construído das metrópoles, na oferta de serviços e infraestruturas urbanas, na associação entre o mercado imobiliário e o mercado de capitais, na promoção de grandes projetos urbanos e nas novas formas de governança, planejamento e gestão das cidades. Diante do avanço da mercantilização de diversas esferas da sociedade, também ganham força as reflexões sobre as possibilidades e os limites da participação social e sobre a radicalização do enfoque colaborativo ou comunicativo no sentido de um planejamento subversivo.

Embora certamente não esgote a diversidade de discussões hoje presentes nos estudos territoriais, a sistematização de Galvanese (2018) permite uma apreciação dos principais temas que têm ocupado o pensamento social brasileiro sobre o planejamento urbano e regional nos últimos anos. Nas seções que compõem o presente capítulo, procuraremos apresentar possibilidades de abordagem de alguns desses temas e problemáticas recentes à luz do pensamento miltoniano, evidenciando as suas profícuas possibilidades de diálogo com outros autores e outras perspectivas contemporâneas.

No subcapítulo 4.1, uma análise geral do planejamento urbano e regional brasileiro recente é feita na perspectiva da economia política do território, enquanto no subcapítulo 4.2, são aventadas algumas possibilidades teóricas e práticas de avanço no sentido de um ordenamento territorial cívico. Por fim, no subcapítulo 4.3, apresentam-se alguns desdobramentos contemporâneos do pensamento miltoniano para o campo científico do planejamento urbano e regional na Amazônia.

4.1 O planejamento urbano e regional brasileiro recente na perspectiva da economia política do território

O presente subcapítulo propõe uma leitura interpretativa do planejamento urbano e regional brasileiro recente à luz das bases teóricas e conceituais da economia política do território. Duas observações prévias devem ser feitas a respeito dessa proposta. Em primeiro lugar, cabe notar que consideramos recentes aquelas realidades e tendências da planificação que têm se processado desde a década de 1990, a partir da qual se deu uma maior inserção do Brasil na globalização e se inaugurou um novo período de sua história territorial, caracterizado pela irradiação seletiva do meio técnico-científico informacional (SANTOS; SILVEIRA, [2001] 2012).

Em segundo lugar, é pertinente esclarecer o que entendemos por economia política do território, uma vez que a sua definição não se encontra completamente explícita na obra de Milton Santos. A despeito disso, algumas das produções do autor oferecem reflexões importantes nesse sentido. No livro “Por uma economia política da cidade: o caso de São Paulo” (SANTOS, [1994] 2012c), a economia política, de maneira geral, é entendida como:

[...] o estudo da produção, de suas condições de realização e de suas consequências diversas, como o resultado de um jogo complexo: em última análise, temos, de um lado, o funcionamento do capital e, de outro lado, o funcionamento do trabalho. Esse jogo tanto se dá de forma espontânea como de forma regulada, ainda que a ação do mercado e a do Estado raramente se excluam (SANTOS, [1994] 2012c, p. 111).

Em seguida, Santos ([1994] 2012c) reflete sobre a indissociabilidade teórica e prática entre a economia política e o espaço, levada em consideração pela tradição da economia política dos séculos XVII e XVIII, mas frequentemente negligenciada pela economia neoclássica, que não apenas busca isolar fenômenos econômicos, apartando-os da política, como também desconsidera o espaço. Para o autor, o estudo do processo produtivo – objeto da economia política – não pode desconsiderar que o trabalho vivo está em interação permanente com o trabalho morto e que o espaço é o resultado sempre transitório dessa relação recíproca:

a economia política não pode prescindir do dado espacial. O espaço pode ser definido como o resultado de uma interação permanente entre, de um lado, o trabalho acumulado, na forma de infraestruturas e máquinas que se superpõem à natureza e, de outro lado, o trabalho presente, distribuído sobre essas formas provenientes do passado. O *trabalho morto*, sobre o qual se exerce o *trabalho vivo*, é a configuração geográfica e os dois, juntos, constituem, exatamente, o espaço geográfico (SANTOS, [1994] 2012c, p. 111, grifos do autor).

Além do trabalho vivo e do trabalho morto, outra das categorias fundamentais da economia política, a divisão social do trabalho, não é indiferente ao território, traduzindo-se sempre em uma correspondente divisão territorial do trabalho. Isso porque, ao distribuir os recursos⁶⁴ disponíveis em uma determinada totalidade (o mundo, a formação socioespacial etc.), a divisão social do trabalho o faz objetivando-os nas diferentes frações do território. Somente quando repartido social e territorialmente, um recurso deixa de ser potência e passa a ser existência (SANTOS, [1996] 2014a), ganhando especificidade histórica e geográfica em combinação com o conjunto dos demais recursos espacial e temporalmente distribuídos e localizados.

Nesse sentido, para Santos ([1996] 2014a, p. 129), a divisão do trabalho constitui verdadeiro “motor da vida social e da diferenciação espacial”, pois desempenha um papel ativo no movimento da sociedade, na atribuição de renovadas funções e conteúdos aos lugares e no estabelecimento de novos vínculos (complementares, hierárquicos etc.) entre as diferentes frações do território e entre as distintas escalas. Não obstante – e esse ponto é fundamental no pensamento miltoniano –, a divisão do trabalho presente não se faz sobre uma “tábula rasa”, sobre um espaço-plataforma vazio de história, mas sim sobre um espaço cujas formas geográficas cristalizam as sucessivas divisões do trabalho pretéritas, tais como ali se deram em cada momento histórico; um espaço-trabalho morto cuja inércia condicionada é, também, dinamismo condicionador da divisão do trabalho vivo atual.

As formas geográficas herdadas, chamadas por Santos ([1996] 2014a, p. 140) de rugosidades, são os “restos de divisões do trabalho já passadas (em todas as escalas da divisão do trabalho), os restos dos tipos de capital utilizados e suas combinações técnicas e sociais com o trabalho”. Portanto, os eventos que, em cada momento, apresentam-se como portadores do tempo presente, transportados às diversas escalas geográficas pela divisão do trabalho, não são aleatoriamente localizados, mas sim dependem das combinações nacionais/regionais/locais de rugosidades resultantes das repartições do trabalho pretéritas nas quais o respectivo subespaço esteve inserido. Daí a pertinência de se falar em divisão territorial do

⁶⁴ Por recurso, Santos ([1996] 2014a, p. 132) entende “toda possibilidade, material ou não, de ação oferecida aos homens (indivíduos, empresas, instituições). Recursos são coisas, naturais ou artificiais, relações compulsórias ou espontâneas, ideias, sentimentos, valores”.

trabalho, e não apenas em divisão social do trabalho, na perspectiva teórica da economia política do território.

Inicialmente, Santos ([1994] 2012c) utilizou-se das reflexões acima tratadas para propor que o estudo contemporâneo das cidades e da urbanização deve passar, necessariamente, pela economia política. Haveria, assim, como enfoques complementares e indissociáveis, uma economia política da urbanização – voltada à análise da divisão social e territorial do trabalho, responsável pela distribuição dos fatores produtivos no território – e uma economia política da cidade, interessada na sua organização material em face da produção, na configuração do mercado local frente às divisões do trabalho em escalas mais amplas e na forma como, na cidade, os diversos agentes da vida urbana encontram seu lugar, respondendo, cada um à sua maneira, aos macroprocessos e às macrodecisões políticas e econômicas.

Assim, por um lado, o enfoque da economia política da urbanização permite levar em conta os macroprocessos, como a divisão do trabalho em suas diferentes escalas, não circunscrita à escala local, e as macrodecisões, posto que a divisão do trabalho é, cada vez mais, definida por agentes políticos e econômicos externos, crescentemente indistinguíveis entre si. Por outro lado, a economia política da cidade permite levar em consideração os “rebatimentos”, os processos, as configurações e as respostas locais, dentre os quais se encontram as condições preexistentes em cada cidade; o meio construído resultante das divisões do trabalho pretéritas e a heterogeneidade de tipos e tamanhos de capitais e trabalhos nele abrigados; o comportamento do mercado, em seus diferentes subsistemas hegemônicos e hegemonzados; e a dinâmica mutável da valorização (valores de uso e de troca) diferencial do espaço urbano, cujas possibilidades de uso efetivo são desigualmente distribuídas entre as pessoas, as firmas e as instituições:

uma economia política da cidade deve trabalhar com noções clássicas, como a divisão do trabalho, as relações entre capital e trabalho, entre capital constante e variável, entre natureza e sociedade, mas, nos dias de hoje, deve também incorporar outras categorias, como a questão do meio ambiente construído e da socialização capitalistas, que projetam uma nova luz sobre os temas clássicos e exige a inclusão de outras problemáticas, como a da convivência, na cidade, de diversos subsistemas “capitalistas”, e a emergência de novas contradições com a globalização das metrópoles. O debate sobre valores de uso e valores de troca ganha, também, desse modo, uma nova dimensão (SANTOS, [1994] 2012c, p. 115-116).

Quando, a esse conjunto de variáveis a serem consideradas, acrescenta-se o Estado, em seus diferentes níveis, e o seu papel na socialização capitalista, na

valorização diferencial do espaço urbano e na mediação das relações entre capital geral e capitais particulares, bem como entre capital e trabalho, estar-se-á aproximando de um enfoque de economia política da urbanização e da cidade, capaz de responder ao fato de que há uma “relação de causa e efeito recíprocos entre a cidade, como ela se organiza materialmente, e a urbanização, como ela se faz” (SANTOS, [1994] 2012c, p. 114).

Posteriormente, no âmbito dos esforços mais abrangentes do autor para propor uma leitura geográfica do Brasil, as discussões a propósito da economia política da cidade e da urbanização foram ampliadas em escopo, chegando à ideia de uma economia política do território (SANTOS, 2001a). Nesta, muitas das categorias concernentes à economia política da cidade e da urbanização são vistas em nível da formação socioespacial nacional, com a necessária adaptação escalar. Ganham destaque, assim, as divisões do trabalho (vistas na perspectiva de cada firma e/ou na de cada escala geográfica); os círculos de cooperação e a competição intercapitalista pelo uso do território; a corporatização e a privatização do espaço; as instâncias produtivas e as suas articulações em circuitos espaciais de produção; o valor de uso e de troca das diferentes frações territoriais; as compartimentações e recortes espaciais; e o jogo de forças centrífugas e centrípetas no território.

Não se trata, portanto, de abordagens distintas. Pelo contrário, a economia política da urbanização e a economia política da cidade são, elas próprias, integrantes de uma economia política do território que, vista em escala nacional, permite apreender realidades e tendências da formação socioespacial em sua relação com o mundo globalizado.

Defendemos que o enfoque da economia política do território corresponde ao que Vainer (2006, p. 28, grifos do autor) denomina de abordagem transescalar, isto é, aquela dotada da “capacidade de articular *escalas*, de analisar e intervir de modo *transescalar*”. Nesse mesmo sentido, Brandão (2012) afirma ser necessária a crítica às abordagens “localistas” que hoje dominam o campo do planejamento urbano e regional brasileiro – e para as quais o desenvolvimento depende apenas da mobilização das “potências endógenas” de cada localidade – e a proposição de um enfoque alternativo, capaz de tratar adequadamente a articulação de todas as escalas geográficas, inclusive daquelas que são intermediárias entre o global e o local. Para o autor, esse deve ser um enfoque de economia política do desenvolvimento que tenha como categoria analítica fundamental a divisão social do

trabalho, bem como as noções, os conceitos e as outras categorias a ela associadas.

Propõe-se, aqui, que a economia política do território em muito tem a contribuir com o desafio identificado por Brandão (2012), bem como por tantos outros autores que discutem o planejamento urbano e regional em perspectiva crítica, pois partilha de muitas das bases teóricas e conceituais por eles tidas como importantes para fazer frente às perspectivas meramente “localistas” e para construir análises e possibilidades de intervenção transescalares, atentas ao fato de que o capitalismo continuamente aprofunda e sofisticada a divisão social e territorial do trabalho, manejando, nesse processo, as diversas escalas geográficas e o meio construído (BRANDÃO, 2012).

Nesse sentido, o Quadro 08 busca evidenciar o tratamento teórico-conceitual particular que a economia política do território proporciona ao debate das categorias, conceitos e noções próprias ao enfoque da economia política do desenvolvimento, tal como apresentado por Brandão (2012). Com essa sistematização esquemática, intenta-se mostrar que aquela primeira abordagem oferece um importante aporte analítico à discussão de uma proposta alternativa para pensar a dimensão espacial do desenvolvimento capitalista e o planejamento urbano e regional no Brasil.

Quadro 08. Categorias, conceitos e noções importantes nos enfoques da economia política do desenvolvimento e da economia política do território

No.	Economia política do desenvolvimento	Economia política do território
1	Sociedade	Espaço geográfico; território usado
2	Formação econômico-social	Formação socioespacial
3	Divisão social do trabalho	Divisão territorial do trabalho
4	Classes sociais	Classes sociais consideradas em suas distribuições e condicionamentos territoriais
5	Capital (e suas frações) x trabalho	Capital (e suas frações; e sua composição técnica e orgânica; constante e variável; fixo e circulante; geral e particulares) x trabalho (vivo e morto)
6	Propriedade dos meios de produção	Redução do número de verdadeiros proprietários privados dos meios de produção (concentração econômica) e ampliação da socialização capitalista
7	Relações mercantis	Circuitos espaciais de produção e círculos de cooperação; solidariedades organizacionais e solidariedades

		orgânicas; verticalidades e horizontalidades
8	“Mundo do trabalho”	Divisões do trabalho “por cima” e “por baixo”; circuitos da economia e meio construído; flexibilidade tropical
9	Estado	Estado e sua organização político-territorial
10	Ação pública	Sistemas públicos e sistemas privados de poder; “política dos Estados” e “política das empresas”
11	Coerção da concorrência/rivalidades intercapitalistas	Subsistemas capitalistas “hegemônicos” e “hegemonizados”; a lógica territorial de cada empresa; o uso competitivo do território; a busca pela produtividade espacial
12	Fatores exógenos e macroeconômicos são fundamentais e determinantes (câmbio, juros, fisco, regulação do mercado de trabalho; papel das questões monetárias, financeiras, dos fundos públicos etc.)	Fatores exógenos e a macroestruturação do espaço são fundamentais e determinantes (divisão social e territorial do trabalho, políticas macroeconômicas e de ordenamento do território nacional, verticalidades, solidariedades organizacionais etc.)
13	Padrões concorrenciais, mesmo que em última instância, comandados por oligopólios	Concentração econômica e centralização do comando, com a crescente indivisibilidade do capital e a segmentação do mercado em setores oligomonopolistas; formação de “oligopólios territoriais” e corporatização do território
14	Estruturas produtivas	Estruturas produtivas e estruturas financeiras, com a primazia dos setores mais ligados às variáveis-chave do período atual (técnica, ciência, informação e finanças)
15	Poder; hegemonia; “bloco histórico”	Circuito superior da economia; atores hegemônicos da economia, da política e da cultura; tempos e espaços hegemônicos e hegemonizados; tecnosfera e psicosfera
16	Divergência, diversidade, assimetrias	Diferenciação espacial; novas desigualdades territoriais; densidades e rarefações; novas lógicas centro-periferia
17	Equidade	Cidadania
18	Justiça ambiental (intergeracional)	Direitos territoriais
19	Pouca capacidade de regulação local (posto que o centro de decisão está no núcleo dominante e não é disseminado,	Segmentação vertical do território e comprometimento das possibilidades de regulação local e regional nos “espaços que obedecem”, mas com perspectivas

	mas concentrado)	de restaurá-las ou ampliá-las mediante mecanismos de horizontalização
20	Ética	Modelo cívico-territorial

Fontes: Brandão (2012), Santos (2001a, [1994] 2012c, [1996] 2014a, [1987] 2014b) e Santos e Silveira ([2001] 2012).

Elaboração: Gabriel Carvalho da Silva Leite, 2019.

É com base nas categorias, conceitos e noções colocados à direita no quadro acima que procuraremos apresentar uma possibilidade de leitura interpretativa do planejamento urbano e regional brasileiro recente, em diálogo com outros autores que também partem de referenciais teóricos próprios à economia política. Certamente, nossa reflexão manterá um certo grau de generalidade, posto que procuraremos pensar realidades e tendências mais gerais que se apresentam àquele campo técnico-científico e político em nível nacional.

Primeiramente, é preciso lembrar que o planejamento regional brasileiro emergiu, a partir de meados do século XX, como uma resposta do Estado às grandes desigualdades regionais do País; desigualdades estas que se aprofundavam desde o início da industrialização paulista e do processo de integração nacional comandado pelo capital monopolista e expansionista nucleado em torno de São Paulo (OLIVEIRA, 1981). Nesse contexto, a atuação estatal – seja mediante as suas políticas explícitas de planejamento regional ou de corte setorial-nacional, seja em função dos investimentos das empresas estatais – desempenhou o papel de contrarrestar a excessiva concentração econômica no Sudeste brasileiro, chegando mesmo a promover uma tendência de relativa desconcentração dos investimentos produtivos durante a década de 1970 (ARAÚJO, 1999).

Para Santos e Silveira ([2001] 2012), esse momento dos anos 1970, que coincide com a primeira fase de difusão do meio técnico-científico informacional no Brasil, embora ainda de forma muito incipiente e sem a influência decisiva da globalização, testemunhou uma redefinição da divisão territorial do trabalho em nível nacional, motor de uma reorganização produtiva do território. Inicialmente expressa no despontar de modernos *belts*⁶⁵ e novos *fronts*⁶⁶ agrícolas, primeiramente no Sul e posteriormente no Centro-Oeste, no Norte e em porções do Nordeste (ARAÚJO,

⁶⁵ Para Santos e Silveira ([2001] 2012, p. 119), *belts* são “heranças e cristalizações de *fronts* próprios de uma divisão territorial do trabalho anterior; áreas que, ocupadas em outro momento, hoje se densificam e se tecnificam”.

⁶⁶ Os *fronts* são aqueles subespaços de uso agrícola que “já nascem tecnificados, cientificizados, informatizados”, expressando a “difusão de inovações em meio ‘vazio’” (SANTOS; SILVEIRA, [2001] 2012, p. 119).

1999), essa reorganização produtiva atingiu também a indústria nos anos 1970, estendendo a produção industrial para o interior paulista e “para novas áreas do Sul e para alguns pontos do Centro-Oeste, do Nordeste e do Norte (Manaus)” (SANTOS; SILVEIRA, [2001] 2012, p. 106).

Parece-nos importante enfatizar bem a relevância que a intervenção direta do Estado federal exerceu no planejamento regional brasileiro, desde a sua gênese, nos anos 1950, até meados da década de 1980. No decorrer desses mais de dois decênios, a chamada “questão regional” passou por grandes metamorfoses, posto que a dinâmica da concentração-desconcentração socioeconômica no território alterou-se substancialmente; mas, em todo caso, seja no momento em que a concentração mais se exacerbou, seja quando do início de um processo de relativa desconcentração, o Estado federal constituiu o principal agente coordenador do planejamento, sobrelevando todos os demais na definição das dinâmicas regionais brasileiras, inclusive na difusão ainda embrionária do meio técnico-científico informacional. Esse ponto é fundamental para entender o que há de novo nas práticas mais recentes da planificação territorial no Brasil – problemática que buscaremos desenvolver no decorrer deste subcapítulo.

Na década de 1980, sobreveio a crise da dívida externa, desencadeada pelo “choque dos juros” de 1979⁶⁷ e reveladora da fragilidade e da vulnerabilidade do padrão de financiamento nacional, atrelado aos circuitos internacionais de crédito. Trata-se de um momento importante para entender a entrada do Brasil na globalização na década seguinte, pois aí se iniciaram as transformações dos “padrões de sociabilidade” no País e a crise estrutural do Estado (BRANDÃO, 2012), que se arrasta até o presente.

Com a crise da dívida e a ruptura do circuito de financiamento externo, a trajetória brasileira de crescimento foi interrompida e o Estado – principal agente promotor das estratégias de desenvolvimento, desde a década de 1930 – mergulhou em um desarranjo fiscal-financeiro que o impossibilitou de continuar cumprindo seu histórico papel de investidor direto no domínio das forças produtivas do País. Em verdade, como bem ressaltou Brandão (2012), enquanto os agentes privados,

⁶⁷ Refere-se à drástica elevação da taxa de juros (*prime rate*) pelo *Federal Reserve*, nos últimos meses de 1979, com o objetivo de estancar a desvalorização do dólar e garantir a continuidade da moeda estadunidense como padrão internacional. Os impactos dessa medida atingiram severamente os países latino-americanos, inclusive o Brasil, cujas estratégias de desenvolvimento assentavam-se no endividamento externo (ARAÚJO, 1999).

especialmente as grandes empresas, promoveram um ajuste defensivo que os tornaram mais “flexíveis” às variações conjunturais de curto prazo, evitando ampliar suas capacidades produtivas instaladas e não se comprometendo com imobilizações significativas, com vistas à preservação patrimonial em um contexto de crise – em outras palavras, tornando-se agentes rentistas –, o Estado arcou com todos os custos de ter que operar em horizontes temporais mais largos, sem disponibilidade de mecanismos de financiamento adequados e, ademais, assumindo compromissos com as diversas frações do capital nele estrategicamente abrigadas, cujos ajustes só foram possíveis porque o próprio Estado arcou com os riscos envolvidos no processo.

Assim, no decorrer da década de 1980, tiveram lugar grandes ajustes no setor privado nacional – com significativo número de fusões, aquisições e conglomerações –, com a atrofia da base produtiva doméstica e a tendência ao rentismo como via de acumulação e preservação patrimonial, inclusive tendo nas operações de mercado aberto um importante mecanismo de manutenção do valor da riqueza privada acumulada, não mais preferencialmente direcionada para investimentos na esfera produtiva.

Concomitantemente, o Estado acumulou um crescente estoque de dívida mobiliária para cumprir com o serviço da dívida externa e para absorver, isto é, socializar o ônus do ajuste do setor privado, enquanto adotava políticas econômicas receitadas por organismos internacionais, como o FMI, renunciando ao exercício de políticas monetárias e fiscais autônomas e ativas e perdendo poder de coordenação e sinalização estruturante.

A despeito desse complexo processo que levou à crise estrutural do setor público brasileiro, para o qual concorreram determinações internas e externas, estruturais e conjunturais, parcelas importantes dos agentes econômicos, políticos e culturais do País reduziram as discussões em torno do tema a uma afirmação simplista de que o Estado brasileiro – “inchado”, interventor e ineficiente – seria a principal causa da crise econômica em curso e, portanto, seria imperioso reduzir seu campo de atuação para aquelas atividades e funções mais “tipicamente estatais”, “enxugar” a máquina pública e limitar o seu patrimônio. Esse discurso, que ganhou força com a ascensão do neoliberalismo em nível mundial, consagrou-se vitorioso na década de 1990, afirmando-se durante os governos de Fernando Collor de Mello (1990-1992) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

Segundo Brandão (2012), o Brasil dos anos 1990 testemunhou uma abrangente transnacionalização da sua economia, possibilitada pela combinação da abertura comercial, da sobrevalorização cambial e das altas taxas de juros. Com a redução tarifária e com o câmbio sobrevalorizado, as importações foram estimuladas, substituindo os fornecedores nacionais pelos estrangeiros, notadamente nos setores das telecomunicações, da informática, dos eletroeletrônicos e dos bens de capital e química. Operaram-se, assim, a deterioração da balança comercial (com as importações em muito superando as exportações) e o desadensamento de várias cadeias e linhas de produção que compunham o parque industrial nacional, abruptamente expostas à competição internacional, sob a justificativa de que se tratava de uma condição necessária à sua modernização.

Ademais, não apenas os produtos importados ganharam mais espaço na economia nacional, como também a participação do capital estrangeiro fez-se mais presente na compra do patrimônio público (nos leilões de privatizações) e nas operações de fusão e aquisição empresariais (por meio de Investimentos Estrangeiros Diretos), sem uma correspondente construção de capacidade produtiva, de geração de postos de trabalho e, mesmo, de balanceamento das contas externas, uma vez que as divisas geradas são enviadas para seus países de origem, mediante as remessas de lucros e dividendos das empresas transnacionais (BRANDÃO, 2012).

No campo da administração pública brasileira, as reformas administrativas (reformas Collor e Bresser) e os PPAs dos governos Collor e FHC consolidaram os paradigmas neoliberal e da administração gerencial, com a adoção de medidas de descentralização administrativa e de desestatização. Segundo Silva, S. (2017), enquanto a descentralização vem sendo operacionalizada por meio do contratualismo⁶⁸ e da gestão associada em consórcios e convênios públicos⁶⁹, a desestatização é levada a cabo pela venda de empresas públicas e pelas concessões, permissões, terceirizações e parcerias público-privadas.

⁶⁸ Refere-se ao estabelecimento de contratos de gestão entre órgãos públicos e entidades da administração pública indireta. Segundo Silva, S. (2017, p. 249-250), essa é “uma das inovações da Reforma Bresser, e se baseia na estipulação de metas quantitativas e na avaliação por indicadores dos resultados apresentados pela instituição contratada”.

⁶⁹ Com o fim de promover a atuação conjunta dos entes federados no tocante às suas competências compartilhadas, a gestão associada pode ocorrer sob a forma de consórcios (entre entes de um mesmo nível governamental) ou de convênios (entre entes de diferentes níveis governamentais) (SILVA, S., 2017).

Nesse contexto de “racionalização” do setor público, o planejamento, que em determinados momentos da história brasileira assumiu importante papel coordenador e estratégico, tende a ser reduzido à esfera técnico-operacional e à sua dimensão econômica, ficando mais ou menos restrito a questões orçamentárias, o que pode ser evidenciado pelo esvaziamento e pela marginalização dos órgãos e entidades responsáveis por essa função no âmbito da administração pública brasileira dos anos 1990 (SILVA, S., 2017). A ação planejadora do Estado, em todas as suas modalidades e escalas, vê-se, então, diante de reformulações que refletem os novos papéis atribuídos ao poder público no mundo globalizado.

Para Brandão (2017, p. 50), o Brasil dos anos 1990 conheceu, com defasagem temporal de aproximadamente uma década em relação a outros países, a sua primeira rodada de neoliberalização, denominada “*Roll-Back*”, fase caracterizada pelo “ataque ofensivo, em que se promove o desmantelamento de instituições, desorganizando centros de poder, espaços burocráticos, etc. e, procurando, por diversos dispositivos, disciplinar sujeitos coletivos”. Essa primeira rodada de reestruturação regulatória neoliberal – à qual se seguiriam outras nas décadas seguintes, com feições diferenciadas entre si – foi marcada pelo seu caráter agressivo no desmantelamento do Estado (e das políticas públicas), na (des)regulamentação dos mercados e na retirada de direitos e garantias sociais.

As transformações de ordem econômica, social e político-institucional assinaladas nos parágrafos anteriores não compõem senão um quadro parcial do conjunto de opções estratégicas que promoveram a inserção do Brasil na globalização em curso. Portanto, foi a partir da década de 1990 que as características-chave do período da globalização⁷⁰ passaram a se fazer mais presentes na vida nacional. Daí em diante, inaugura-se um novo momento da história territorial brasileira, o período do “meio técnico-científico informacional com a globalização”:

⁷⁰ Com base em Santos (1985, 1993b, 1993c, [1996] 2014a) e em Santos e Silveira ([2001] 2012), podem-se reconhecer as seguintes características-chave do período da globalização: a) a aceleração contemporânea; b) a tendência à constituição de um meio técnico-científico informacional; c) a emergência de um espaço racional; d) a produção de uma inteligência planetária; e) a transformação dos territórios nacionais em espaços nacionais da economia internacional; f) o imperativo da fluidez e a aceleração de todas as formas de circulação e intercâmbio; g) a competitividade e a busca pela produtividade espacial; h) a produção concomitante de horizontalidades e verticalidades; i) o papel da organização e dos processos de regulação na constituição das regiões; e j) a tensão entre globalidade e localidade.

a união entre ciência e técnica que, a partir dos anos 70, havia transformado o território brasileiro revigora-se com os novos e portentosos recursos da informação, a partir do período da globalização e sob a égide do mercado. E o mercado, graças exatamente à ciência, à técnica e à informação, torna-se um mercado global. O território ganha novos conteúdos e impõe novos comportamentos, graças às enormes possibilidades da produção e, sobretudo, da circulação dos insumos, dos produtos, do dinheiro, das ideias e informações, das ordens e dos homens. É a irradiação do meio técnico-científico-informacional [...] que se instala sobre o território, em áreas contínuas no Sudeste e no Sul ou constituindo manchas e pontos no resto do país. A questão da fluidez do espaço apresenta-se agora em outros termos. Como a informação e as finanças passam a ser dados importantes, se não fundamentais, na arquitetura da vida social, o espaço total de um país, isto é, o seu território enquanto suporte da produção em todas as suas instâncias, equivale ao mercado. [...] Embora as estatísticas por elas mesmas não o digam, definem-se agora densidades diferentes, novos usos e uma nova escassez (SANTOS; SILVEIRA, [2001] 2012, p. 52-53).

Diferentemente da primeira fase de difusão do meio técnico-científico informacional no Brasil, durante a década de 1970, nesse novo momento de irradiação do meio geográfico contemporâneo, sob a égide da globalização, o Estado federal – severamente impactado pela crise fiscal-financeira e pela primeira rodada de neoliberalização no País – viu-se comprometido em sua capacidade de coordenação estratégica e, por conseguinte, o próprio planejamento territorial passou por profundas transformações.

Conforme aponta Silva, S. (2017), mesmo que a Constituição Federal de 1988 tenha contribuído para a revitalização do planejamento econômico nacional, mediante a instituição de um Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, cujo principal instrumento é o Plano Plurianual, isso não significou uma retomada da planificação regional no Brasil dos anos 1990, ao menos em nível federal. Seguindo a tendência geral que a adoção de uma agenda neoliberal impôs ao aparelho de Estado, houve um verdadeiro esvaziamento e “desmonte” das instituições ligadas ao planejamento regional, bem como também houve uma ausência de políticas regionais explícitas, expressão pela qual Araújo (1999) denomina aquelas políticas públicas declarada e deliberadamente voltadas à promoção do desenvolvimento regional.

Essa ausência de políticas regionais explícitas em nível federal, durante a década de 1990, concorreu para que as dinâmicas regionais brasileiras ficassem sujeitas, de um lado, aos desdobramentos espaciais das políticas de planejamento econômico e de ordenamento territorial pensadas em escala nacional e, de outro lado, ao livre funcionamento de um mercado agora (des)regulado, globalizado e altamente competitivo. Tratava-se, sem dúvida, de uma situação inteiramente nova,

posto que a debilidade fiscal-financeira e as reformas do Estado determinaram uma perda do papel coordenador e estratégico do planejamento estatal, reduzido à sua dimensão técnico-operacional e subordinado às tendências e demandas dos capitais internacionais e nacionais hegemônicos atuantes no território brasileiro.

É preciso deixar claro que a imbricação entre o planejamento estatal e as demandas do capital não é uma novidade do período da globalização; pelo contrário, a clássica análise de Oliveira (1981) a propósito da gênese do planejamento regional brasileiro já deixou bastante evidente o histórico papel instrumental que a atividade planificadora desempenhou na “expansão hegemônica do capitalismo monopolista” do Centro-Sul em direção ao Nordeste, a partir da segunda metade da década de 1950. *O que há de novo, então, no planejamento territorial que o Brasil passa a conhecer a partir de sua inserção na globalização?*

Inspirado pelas formulações miltonianas acerca da corporatização do território, Teixeira (2018) apresenta uma tese que nos parece importante para responder à questão formulada. A partir da análise das concessões de infraestruturas aeroportuárias no País, esse autor identifica uma tendência mais geral do planejamento territorial brasileiro, em emergência desde a década de 1990. Para ele, se entre as décadas de 1950 e 1980, predominou um “planejamento estatal para as empresas”, os anos 1990 começaram a conhecer processos de flexibilização e (des)regulação que ofereceram as condições de possibilidade da transferência da atividade planejadora para as grandes corporações privadas:

ao contrário do que se vinha realizando desde 1950 até 1990 como um *planejamento estatal feito para as empresas*, agora há um planejamento feito diretamente pelas grandes corporações. Nesse sentido, são, principalmente, as grandes empresas que planejam o território e as regiões por meio, de um lado, do controle da informação por serviços de inteligência de empresas de consultoria e, por outro, diretamente, por meio das corporações que controlam as grandes empresas de infraestrutura territorial (TEIXEIRA, 2018, p. 41, grifo do autor).

Teixeira (2018) denomina de planejamento corporativo essa nova modalidade de planificação territorial, mediante a qual o Estado, por meio das agências reguladoras e das estruturas estatais, exerce um papel subordinado e subsidiário em relação à atuação das grandes empresas, notadamente daquelas ligadas à consultoria e das corporações concessionárias de importantes sistemas de engenharia do território nacional; empresas estas que passam a desempenhar a função coordenadora e estratégica antes reservada às instituições estatais.

Embora o autor reserve o conceito de planejamento corporativo às situações de tutela do planejamento territorial estatal pelas grandes empresas privadas, adota-se, no âmbito do presente trabalho, um sentido mais amplo, abrangente das modalidades de planificação voltadas “essencialmente à solução dos problemas das grandes firmas e considerando os demais como questões residuais” (SANTOS, [1990] 2009, p. 106). Nesse sentido, propomos a identificação de pelo menos três situações-tipo de planejamento corporativo, quais sejam: a) o planejamento territorial particular das empresas; b) o planejamento territorial estatal em favor das empresas; e c) o planejamento territorial “híbrido”, praticado e/ou tutelado pelas empresas a partir das instituições e infraestruturas públicas. Cabe notar que essas três modalidades não são mais que tipos-ideais que buscam apreender analiticamente uma realidade, pois, quando se trata de situações histórico-concretas, as distinções entre eles tendem a ser mais tênues.

A identificação da primeira situação-tipo – o planejamento territorial particular das empresas – decorre, primeiramente, da constatação de que “as diversas empresas regulam as suas necessidades produtivas segundo regras que estabelecem, e tanto vigoram no interior da firma como em suas relações verticais e horizontais” (SANTOS, [1996] 2014a, p. 336). Ao contrário do que sugere o discurso neoliberal, “o princípio do mercado não elimina o princípio do planejamento” (IANNI, [1995] 2004, p. 190), pois embora o primeiro seja o domínio por excelência da competição intercapitalista, ainda que monopolista ou oligopolista, o segundo comparece como um requisito fundamental à competitividade e à lucratividade das atividades das maiores empresas, a despeito do discurso que o julga um princípio obsoleto e incompatível com a globalização dos mercados. O seguinte excerto de Octavio Ianni é lapidar na elucidação do planejamento como uma atividade interna e, simultaneamente, externa (em suas relações horizontais e verticais) imprescindível das grandes corporações transnacionais:

[...] seria ilusório pensar que o princípio do planejamento está simplesmente descartado, para todos os efeitos. A realidade é que está mais vivo do que nunca, ainda que em outro lugar. As corporações transnacionais, precisamente as maiores beneficiárias da liberalização e generalização dos mercados, são especialistas em planejamento. Baseiam todas as suas atividades, desde os estudos sobre mercados à mobilização de fatores produtivos, unidades produtivas, filiais, revendedores, terceirização etc., em estudos de viabilidade, diagnósticos, prognósticos, planos, programas e projetos. Tudo se planeja com rigor e sistemática nas corporações transnacionais, inclusive levando em conta as diversidades e potencialidades dos mercados, as peculiaridades de regimes políticos

nacionais, os padrões e valores sócio-culturais de diferentes grupos sociais, classes sociais, coletividades, povos, nações e nacionalidades (IANNI, [1995] 2004, p. 189).

Esse planejamento particular das empresas relaciona-se diretamente com o fato de que cada firma produz uma lógica territorial própria, “visível por meio do que se pode considerar uma topologia, isto é, a distribuição no território dos pontos de interesse para a operação dessa empresa” (SANTOS; SILVEIRA, [2001] 2012, p. 292), pontos estes que incluem todas aquelas frações territoriais necessárias para a rentabilização de suas atividades, consideradas as condições de concorrência no âmbito do mercado no qual atuam. Isso inclui não apenas as unidades de riqueza da própria empresa, mas também o conjunto das empresas fornecedoras, compradoras e distribuidoras. Dessa maneira, um dos sentidos possíveis da expressão “divisão territorial do trabalho” diz respeito à repartição, em pontos e áreas que constituem sua base territorial de existência, dos dados das diversas instâncias produtivas necessárias à realização de um capital em busca de reprodução ampliada (SANTOS; SILVEIRA, [2001] 2012).

Dada a situação de indefinição e de atomização das políticas regionais explícitas no Brasil da década de 1990, a dinâmica das regiões brasileiras esteve sujeita, mais do que nos decênios anteriores, às decisões do setor privado, ainda que influenciadas pelas políticas macroeconômicas então em curso. Segundo Araújo (1999), pode-se notar, nesse momento, uma interrupção do processo de modesta desconcentração territorial do dinamismo econômico a partir da Região Metropolitana de São Paulo em direção ao interior paulista e a estados de outras regiões do País, processo esse que vinha se desdobrando desde os anos 1970, sob o influxo das políticas nacionais e regionais e dos investimentos das empresas estatais.

No que diz respeito à indústria, um dos setores que mais fortemente experimentara aquele processo de desconcentração econômica, Diniz e Crocco (1996, p. 100) notaram uma tendência à “reconcentração geográfica na região que vai do centro de Minas Gerais ao Nordeste do Rio Grande do Sul”, em focos de dinamismo industrial altamente competitivos e com forte integração produtiva e

comercial intra e interregional, localizados majoritariamente em cidades médias desse amplo subespaço inserido na Região Concentrada⁷¹ do País.

Em outras palavras, pode-se dizer que, diante da fragilidade da política regional brasileira, das imposições da política macroeconômica adotada (abertura comercial, câmbio valorizado, juros elevados e prazos curtos de financiamento) e do ajuste do setor privado ao imperativo da integração competitiva no mercado globalizado, o planejamento particular dos empreendimentos industriais – que levou em consideração fatores como a infraestrutura territorial e os mercados de consumo e de trabalho, por exemplo – ensejou uma potente força centrípeta em torno do mencionado subespaço da Região Concentrada, indo de encontro às forças centrífugas que as iniciativas estatais vinham promovendo nas décadas anteriores.

Contraditoriamente, esse reforço da concentração de certos segmentos industriais na Região Concentrada, notadamente daqueles de maior conteúdo tecnológico (informática, eletrônica, biotecnologia, fármacos, automação industrial etc.) e daqueles outros ligados à indústria pesada (grupos metal-mecânico, automobilístico e químico), também foi acompanhado de um processo simultâneo de desconcentração de outros segmentos para as demais regiões brasileiras, embora também nesse caso a seletividade dos investimentos tenha sido marcante. Por essa razão, o resultado da desconcentração foi a formação de “focos dinâmicos e competitivos” (ARAÚJO, 1999), verdadeiros pontos “luminosos”⁷² (SANTOS; SILVEIRA, [2001] 2012), na maioria dos estados brasileiros, frequentemente encravados em meio a extensos espaços “opacos”, áreas de baixas densidades técnicas e informacionais, de reduzido dinamismo econômico e de graves problemáticas socioespaciais:

⁷¹ Para Santos e Silveira ([2001] 2012), a Região Concentrada é a porção do território nacional caracterizada pela implantação mais consolidada e pela difusão mais contínua do meio técnico-científico informacional. *Grosso modo*, essa região abrange os Estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Espírito Santo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

⁷² No Nordeste brasileiro, destacavam-se como exemplos desses “focos dinâmicos” ou “pontos luminosos”: o Polo Petroquímico de Camaçari; o polo têxtil e de confecções de Fortaleza; o complexo minero-metalúrgico do Maranhão; o complexo agroindustrial de Petrolina-Juazeiro (Pernambuco e Bahia); o polo de fruticultura do Vale do Açu (Rio Grande do Norte); e as áreas de moderna agricultura de grãos (SILVA, S., 2017). Na Amazônia, as expressões do meio técnico-científico informacional na década de 1990 eram ainda mais pontuais, apresentando-se como “grandes objetos” associados às frentes de expansão econômica e aos grandes projetos dirigidos à região desde a metade do século XX, a exemplo das plantas industriais modernas (complexo industrial Albras-Alunorte, em Barcarena); das usinas de geração de energia (Usina Hidrelétrica de Tucuruí); e dos sistemas portuários (Vila do Conde, em Barcarena, e porto fluvial de Porto Trombetas, em Oriximiná) acompanhados, em geral, de cidades modernas (Monte Dourado, em Almeirim; Vila de Tucuruí; Porto Trombetas, em Oriximiná; Carajás, em Parauapebas; e Vila dos Cabanos, em Barcarena) (TRINDADE JR., 2010a).

as empresas mais poderosas escolhem os pontos que consideram instrumentais para a sua existência produtiva. *É uma modalidade de exercício do seu poder.* O resto do território torna-se, então, o espaço deixado às empresas menos poderosas. Os primeiros seriam, do ponto de vista da produtividade, da competitividade, “espaços luminosos”, enquanto o resto do território chamar-se-ia “espaços opacos” (SANTOS; SILVEIRA, [2001] 2012, p. 294, grifo nosso).

O movimento dialético de concentração dos investimentos privados no Centro-Sul do País e de desconcentração seletiva dos mesmos nas demais regiões brasileiras foi bem apreendido por Santos e Silveira ([2001] 2012), para os quais, embora o meio técnico-científico informacional não estivesse restrito somente à Região Concentrada, no interior da qual ele se encontra difundido de forma mais contínua, a sua presença no restante do território nacional se dava seletivamente, sob a forma de “pontos e manchas”.

Portanto, durante a década de 1990, a dinâmica regional brasileira conheceu processos simultâneos de concentração e desconcentração, ambos, no entanto, tendo na seletividade a sua característica mais destacada. Em nossa interpretação, o planejamento particular das empresas – de inédito relevo no ordenamento territorial e na distribuição espacial da atividade econômica a partir da primeira rodada de neoliberalização no País – conduziu a essa extrema seletividade no uso do território, característica que, para Santos e Silveira ([2001] 2012), expressa a dimensão espacial do neoliberalismo:

a prática do neoliberalismo acarreta mudanças importantes na utilização do território, tornando esse uso mais seletivo do que antes e punindo, assim, as populações mais pobres, mais isoladas, mais dispersas e mais distantes dos grandes centros e dos centros produtivos. O neoliberalismo conduz a uma seletividade maior na distribuição geográfica dos provedores de bens e de serviços, levados pelo império da competitividade a buscar, sob pena de seu próprio enfraquecimento, as localizações mais favoráveis (SANTOS; SILVEIRA, [2001] 2012, p. 302).

Em consonância com o que aqui defendemos, Brandão (2004) afirma que os traços principais da dinâmica regional brasileira na década em referência não mais foram determinados pela ação planejadora do Estado, mas sim pela reestruturação produtiva das empresas, confrontadas com a pressão concorrencial externa, e pelos novos investimentos liderados pela atração de Investimentos Estrangeiros Diretos (IED). A racionalidade própria aos planejamentos particulares desses capitais nacionais e internacionais, mais preocupados com os seus próprios ajustes competitivos que com as heterogeneidades estruturais (regionais, sociais e

produtivas) do Brasil, determinou uma manutenção e, mesmo, um aprofundamento dos traços fundamentais da divisão inter-regional do trabalho no País.

Assim, a despeito das desvalorizações e revalorizações das diferentes frações do território brasileiro, tanto mais frequentes quanto mais profunda a sua inserção no processo de globalização (SANTOS; SILVEIRA, [2001] 2012), pode-se dizer que, estruturalmente, permaneceram as situações-tipo elencadas por Brandão (2004), quais sejam: a) a região polar, núcleo central da economia brasileira; b) as áreas “deprimidas” ou pouco dinâmicas; e c) as diversas sub-regiões “dinâmicas” no interior das cinco macrorregiões brasileiras, responsáveis por expressiva parcela do dinamismo econômico da região em que estão instaladas.

No âmbito da economia política do território brasileiro da década de 1990, analisada por Santos e Silveira ([2001] 2012), as três situações-tipo identificadas acima foram respectivamente denominadas de: a) Região Concentrada, cujo poder de comando sobre a economia e o território renova-se pela aglomeração das atividades relacionadas à informação, aos serviços e à tomada de decisões; b) espaços “opacos”, dotados de menores densidades técnicas e informacionais e de reduzidos dinamismos econômicos, mas cujas densidades comunicacionais são frequentemente expressivas; e c) especializações territoriais produtivas, expressões da presença pontual do meio técnico-científico informacional em todo o território brasileiro.

A propósito destas últimas, os autores consideram-nas autênticos espaços da globalização, eleitos, em razão do conjunto de atributos naturais e artificiais (meio construído, densidades normativas etc.) de que dispõem, como os mais capazes de rentabilizar uma dada produção e as atividades-suporte que a ela se agregam. Pelo fato de que a lógica desses “focos dinâmicos e competitivos”, como os denomina Araújo (1999), é estabelecida em função de um mercado global, eles representam, para as regiões onde se instalam, verdadeiras especializações “alienígenas” e “alienadas”, pois:

todas essas vantagens comparativas que exaltam os índices econômicos obtidos devem [...] ser contrastadas com o fato de a coerência e, às vezes, o brilho das atividades locais constituírem uma coerência subordinada, dependente de entidades estranhas à área e cujo processo obedece a mandamentos que não têm nem inspiração local nem preocupação com os destinos locais (exceto naquilo que corresponde ao seu interesse privativista e imediato), de modo que o processo de crescimento realizado no lugar pode ser definido como um processo alienado, *o que autoriza a considerar tais atividades como especializações não apenas alienígenas,*

por sua origem, mas alienadas, pelo seu desenvolvimento e destino. Nesse caso, não se trata apenas de uma exteriorização ou abertura – como parece da moda atualmente –, mas de verdadeira alienação. Na realidade, é de um conjunto de alienações que se trata, cada qual atraindo e alimentando a outra (SANTOS; SILVEIRA, [2001] 2012, p. 300-301, grifo nosso).

A extrema seletividade espacial da localização dos investimentos produtivos, resultado do planejamento corporativo realizado por cada empresa, aprofunda a heterogeneidade interna a cada região e, pelo fato de que as atividades assim instaladas são incapazes de espalhar seus dinamismos para o entorno, ensejam uma preocupante tendência à fragmentação, considerada por Araújo (1999) como uma das principais características da dinâmica regional brasileira nos anos 1990. Nesse mesmo sentido, Santos e Silveira ([2001] 2012) falam nas desarticulações territoriais resultantes das especializações “alienígenas” e “alienadas”, da superposição de divisões territoriais do trabalho e da “guerra global” travada entre empresas e lugares, todas concorrendo para uma crescente instabilidade do território nacional.

Para as supramencionadas tendências à seletividade dos investimentos privados e à fragmentação territorial também contribuiu outra modalidade de planejamento corporativo, a saber, aquela praticada pelo Estado em favor das grandes empresas (TEIXEIRA, 2018). Em nível federal, dada a efetiva indefinição das políticas regionais explícitas, foram principalmente o planejamento econômico nacional e as políticas nacionais de ordenamento territorial que cumpriram esse papel.

No que diz respeito ao planejamento econômico nacional, os dois Planos Plurianuais do governo FHC – o PPA 1996-1999 (Programa Brasil em Ação) e o PPA 2000-2003 (Programa Avança Brasil) – contribuíram mais para fortalecer as tendências à seletividade e à fragmentação territoriais que para contrabalançá-las. Segundo Araújo (1999), em ambos os planos, os projetos de investimentos prioritários foram relacionados à infraestrutura econômica, sobretudo de transportes, atualizando este que tem sido um dos paradigmas mais persistentes no âmbito do planejamento territorial brasileiro (SILVA, S., 2017). A novidade é que, no período da globalização e do meio técnico-científico informacional, a prioridade deixa de ser a integração da economia e do território nacionais e passa a ser a integração competitiva nos mercados internacionais, objetivo para o qual a fluidez do espaço impõe-se como um imperativo (SANTOS, [1996] 2014a).

De maneira geral, a opção estratégica pela integração competitiva aos mercados globalizados orientou os projetos de infraestrutura econômica para os espaços já mais dinâmicos e competitivos do País (a Região Concentrada, a fronteira noroeste e as especializações territoriais produtivas na Amazônia e no Nordeste), buscando dotá-los de acessibilidade e integrá-los aos mercados externos, sobretudo àqueles do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e dos demais países da América do Sul. Para Araújo (1999), essa é a “antipolítica regional”, pois renuncia à tarefa de contrabalançar o planejamento seletivo das empresas e de fazer investimentos públicos autônomos, deixando à margem todas aquelas áreas consideradas menos dinâmicas e competitivas.

Paralelamente, os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (ENIDs) destacaram-se como a principal política de ordenamento territorial da década de 1990, inaugurando, no Brasil, uma tendência que se afirmaria nos anos seguintes, qual seja, a emergência de iniciativas de planejamento baseadas em “eixos formados por faixas de infraestrutura (em geral econômica: comunicação, energia e logística) que buscam orientar regionalizações para provisão de recursos públicos e privados” (TAVARES, 2016, p. 672). Para o autor, desde então vem se consolidando um novo paradigma no campo do ordenamento territorial e do planejamento regional brasileiro, baseado na ideia de “eixo”, e não mais na de “polo”, como fora bastante comum nas políticas territoriais nacionais durante o período desenvolvimentista, sob a influência da teoria perrouxiana dos polos de crescimento.

Para Klink (2013), o lançamento dos ENIDs como macropolítica de ordenamento territorial, depois de mais de um decênio de esvaziamento das políticas territoriais em nível federal, deve ser entendido como uma tentativa de dar resposta às muitas distorções geradas pela fase mais “dura” da primeira rodada de neoliberalização no Brasil, bem como também deve ser compreendido em sua relação com o interesse do capital internacional na nova conjuntura econômica nacional pós-Plano Real, caracterizada pela estabilização da taxa de inflação, pela desregulamentação financeira, pela vigência de uma elevada taxa de juros e por uma melhora do “ambiente de negócios”:

na nova fase, tal abordagem [a dos polos de desenvolvimento] foi substituída por uma narrativa de corredores logísticos e informacionais, que teriam que conectar as economias regionais competitivas – principalmente nos setores de *agrobusiness*, mineração e siderurgia e setores correlatos – com os principais centros de comando e controle localizados dentro e fora do país. Os corredores logísticos eram considerados âncoras no âmbito de

uma estratégia pautada pela redução do chamado “custo Brasil” e pela geração de sucessivos superávits no balanço de pagamento [...] Diferentemente da era desenvolvimentista, o Estado não se responsabilizou diretamente pelos investimentos, mas assumiu uma postura de induzir e convidar os capitais nacional e internacional potencialmente interessados. De certa forma, os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento podem ser interpretados como uma reinserção parcial do Estado na organização do espaço urbano-regional em busca pela redução de contradições e instabilidades que foram desencadeadas na própria trajetória de neoliberalização dos anos 1990 (KLINK, 2013, p. 26-27).

A primeira versão dos ENIDs, incluída no âmbito do Programa Brasil em Ação, delimitou doze eixos⁷³ correspondentes a corredores logísticos de exportação considerados estratégicos para a integração competitiva de “espaços luminosos” do País aos mercados globais e para a eliminação dos obstáculos infraestruturais que se interpunham à fluidez e, por conseguinte, à competitividade do território e da economia nacionais. Delimitados a partir do mapeamento da origem e do destino das cargas (ótica da produção) e da estruturação da rede urbana hierarquizada (ótica do consumo) (ABLAS, 2003), os ENIDs foram concebidos para orientar a alocação territorial dos investimentos públicos e privados, sobretudo no setor de infraestrutura de transportes.

No segundo governo FHC, uma revisão dos ENIDs foi encomendada ao Consórcio Brasileira, junto à elaboração de uma carteira de investimentos públicos e privados, a serem incorporados ao Programa Avança Brasil (SILVA, S., 2017). Embora apresentando algumas diferenças em relação à versão inicial da política – como a consideração das áreas de influência dos eixos, assim convertidos em “regiões de planejamento”, e a sugestão de ações que pudessem ir além da infraestrutura de transportes –, a revisão dos ENIDs manteve a prioridade no “espaço dos fluxos econômicos” (SANTOS, 1999a) ao delimitar nove eixos⁷⁴, correspondentes às grandes vias de transporte, capazes de promover a inserção internacional daquelas porções territoriais tidas como as mais dinâmicas.

Trindade Jr. e Madeira (2016) consideram que os ENIDs constituíram uma política de desenvolvimento cujas estratégias basearam-se na identificação de “corredores de exportação”, com perspectivas de inovação assentadas em eixos e

⁷³ Os doze eixos inicialmente delimitados foram denominados de: “Saída para o Caribe”; “Madeira-Amazonas”; “Araguaia-Tocantins”; “Costeiro Nordeste”; “Oeste”; “Transnordestino”; “São Francisco”; “Centro Leste”; “São Paulo”; “Costeiro Sul”; “Faixa de Fronteira”; e “Paraguai-Paraná” (SILVA, S., 2017).

⁷⁴ Os nove eixos delimitados na revisão do Consórcio Brasileira foram denominados de: “Arco Norte”; “Madeira-Amazonas”; “Araguaia-Tocantins”; “Oeste”; “Transnordestino”; “São Francisco”; “Rótula”; “Mercosul”; e “Sudoeste” (SILVA, S., 2017).

fluxos de bens e serviços; na racionalização e no aproveitamento de cadeias produtivas em potencial, situadas nas áreas de influência dos eixos; e em um planejamento integrado de natureza não setorial, posto que enfatiza a sinergia entre setores econômicos e se funda em recortes de base territorial, em que pese a ênfase desproporcional conferida ao setor da infraestrutura de transportes. Ainda para os autores, embora os ENIDs configurem uma nova geometria do desenvolvimento, se comparada à anterior estratégia pautada nos polos de crescimento, aqueles compartilham com estes um modelo eminentemente econômico de ordenamento do território (SANTOS, [1987] 2014b), também reforçador da seletividade e da fragmentação territoriais.

Ademais, embora consideremos os ENIDs como um exemplo de planejamento estatal corporativo em favor das grandes empresas, cabe mencionar que a revisão dessa política por um consórcio do qual participaram bancos e empresas transnacionais de consultoria (SILVA, S., 2017) expressa uma outra modalidade de planejamento corporativo que só viria a ganhar mais relevo em décadas posteriores. Trata-se do planejamento “híbrido” do território (TEIXEIRA, 2018), praticado e/ou tutelado pelas empresas a partir das instituições e das infraestruturas públicas, tendência cujas bases foram lançadas na década de 1990, com o Programa Nacional de Desestatização e a criação das agências reguladoras nos diferentes níveis federativos (ANTAS JR., 2005).

Vimos, até então, que o planejamento particular das empresas (isto é, o comportamento dos agentes econômicos privados e suas decisões de alocação de investimentos, em um contexto de reestruturação produtiva defensiva e de exposição da economia nacional à concorrência internacional) e a planificação econômica e territorial em nível federal (notadamente os PPAs e os ENIDs) constituíram formas de planejamento corporativo que, nos anos 1990, determinaram a seletividade e a fragmentação territoriais como tendências significativas da dinâmica regional brasileira. Agora, cabe destacar que essas mesmas tendências foram também reforçadas por planejamentos corporativos praticados nos níveis estaduais e municipais, sobretudo naqueles subespaços que adotaram, sem maiores ressalvas, as premissas e as recomendações do então emergente paradigma do desenvolvimento local (SILVA, S., 2017).

Desde meados da década de 1990, o paradigma em referência vem ganhando espaço no âmbito das políticas públicas de planejamento urbano e

regional no Brasil. De acordo com Brandão (2012), as diversas correntes teóricas “localistas” que têm dominado a literatura internacional no campo da economia política do desenvolvimento e que têm informado parte significativa da produção acadêmica e das políticas públicas nacionais, tendem a defender que o processo de globalização deslocou as firmas individuais, as macrorregiões e os Estados nacionais do papel de escalas privilegiadas da atividade econômica, entronizando, no lugar delas, o âmbito local como o seu marco “natural” e mais adequado em uma época que os autores ligados a essa perspectiva usualmente caracterizam como sendo marcada pela superação da “rigidez fordista” por uma “especialização flexível”; pelo papel de destaque assumido pelo setor de serviços e pelo conhecimento, inovação e informação na economia; pela reestruturação produtiva e locacional; e pela superação, virtual ou real, dos conflitos de classe e ideológicos por formas diversas de solidariedade cívica localmente constituída.

Ainda com base em Brandão (2012), o Quadro 09 arrola algumas das principais características comuns às abordagens “localistas” que em muito têm influenciado a economia política do desenvolvimento e o planejamento urbano e regional brasileiro desde a segunda metade da década de 1990.

Quadro 09. Principais características das abordagens “localistas” no campo da economia política do desenvolvimento e do planejamento urbano e regional

No.	Principais características
1	Diversidade de influências teóricas de corte neoclássico, nekeynesiano e neoinstitucionalista, dentre as quais se destacam as teorias do crescimento endógeno e do desenvolvimento local endógeno, a <i>New Economic Geography</i> , as abordagens sobre o capital social, a Nova Economia Institucional e os enfoques do Desenvolvimento Local Integrado Sustentável (DLIS) e dos planos estratégicos locais.
2	Concepção segundo a qual há uma perda da importância das escalas intermediárias e das mediações entre o global e o local, com a emergência da possibilidade de construção de um padrão de desenvolvimento baseado na capacidade endógena de inserção competitiva de cada localidade na globalização.
3	Centralidade conferida aos fatores endógenos e microeconômicos de um determinado <i>milieu</i> na regulação e no desenvolvimento local.
4	Ênfase no papel da proximidade e da aglomeração encontradas em Arranjos Produtivos Locais (APLs), <i>clusters</i> , sistemas locais de inovação, parques tecnológicos, incubadoras, distritos industriais, entre outras formas de especialização produtiva local, na produção de um “tecido socioprodutivo” marcado pelas sinergias coletivas, pela densidade cooperativa, pelas redes cognitivas e comunicacionais e pelas competências contextuais.
5	Defesa da possibilidade de superação dos conflitos e dos antagonismos de

	classe e ideológicos mediante a construção de consensos, o fortalecimento da solidariedade cívica e do capital social, o fomento aos sentimentos de pertencimento e autoidentidade e o estímulo à economia solidária e às potências empreendedoras de “agentes” ou “atores” de uma “comunidade”.
6	Destaque ao poder de “governança virtuosa” das cooperativas, agências, consórcios e comitês locais, bem como ênfase às parcerias público-privadas enquanto modelos de arranjos institucionais nos quais o Estado assume um papel mais ou menos ativo no provimento de externalidades positivas, na desobstrução de entraves microeconômicos e institucionais e na (des)regulação do marco jurídico e normativo.
7	Busca competitiva pela potencialização e/ou produção de vantagens comparativas que assegurem a atratividade local face à maior sensibilidade do capital às variações dos lugares, os quais passam a ser vistos como ofertantes de plataforma e de um meio ameno (“clima local de negócios”) para a localização de investimentos.
8	Recomendação de <i>best practices</i> e de experiências consideradas bem sucedidas, mediante a replicação das trajetórias de microdecisões, dos arranjos institucionais e dos acordos tácitos por elas utilizados.

Fonte: Brandão (2012).

Elaboração: Gabriel Carvalho da Silva Leite, 2019.

Um exame, mesmo que breve, das diferenças entre as abordagens “localistas” e a economia política do território deve, primeiramente, ressaltar o fato de que a diversidade das vertentes teóricas que influenciam aquelas primeiras parte, em geral, de pressupostos das escolas neoclássica, neokeynesiana e/ou neoinstitucionalista, enquanto a segunda é um enfoque histórico-estrutural com forte influência do pensamento marxista. Essa diferença é da maior importância para entender as divergências entre ambas no tratamento de questões concernentes ao planejamento do desenvolvimento urbano e regional.

Na perspectiva da economia política do território, quando se trata de analisar os sistemas espaço-temporais sucessivos, há que se levar em conta, direta ou indiretamente, “o papel da acumulação do capital em escala mundial e suas repercussões nas diversas escalas geográficas: a do país, a da região e das sub-regiões, a das cidades e dos lugarejos” (SANTOS, [1978] 2012a, p. 256). Esse posicionamento é também o de Vainer (2006), para quem a transescalaridade das estratégias e táticas do grande capital é um dos fundamentos de seu poder.

Desse ponto de vista, considerar que a globalização secundariza ou elimina as escalas intermediárias entre o global e o local – abrindo espaço para um padrão de desenvolvimento baseado na capacidade endógena de inserção competitiva de cada localidade na ordem global – é um equívoco, pois negligencia, de um lado, o

fato de que o capitalismo globalizado contemporâneo aperfeiçoou ainda mais a sua capacidade de manejo das escalas (VAINER, 2006; BRANDÃO, 2012), e, de outro lado, também ignora que a divisão social e territorial do trabalho sob o capital não cria um espaço equipotente – no qual todas as suas frações seriam igualmente dotadas das mesmas capacidades –, mas, pelo contrário, articula diferencial e hierarquicamente os subespaços, produzindo e redefinindo polarizações, enquadramentos hierárquicos, constrangimentos estruturais e centros de comando e controle:

[...] um mesmo subespaço foi e é, a qualquer momento, o teatro da ação de sistemas contemporâneos mas atuantes em escalas diferentes. A hierarquia das inovações corresponde a diferentes níveis de escala e o edito de modernização gera um efeito de especialização, isto é, uma possibilidade de dominação por causa da raridade da variável e de sua consequente seletividade espacial. A posição de polo cabe ao subespaço mais modernizado, mais especializado. Os outros subespaços recebem, assim, muito mais impactos, de origem múltipla e com as mais diversas significações. O subsistema que corresponde a um dado subespaço está sob controle, mais ou menos, parcial, mais ou menos intenso, mais ou menos durável, de outros sistemas, em um nível mais alto de resolução, isto é, em uma escala mais elevada. *É nesse sentido que se fala de hierarquização do espaço* (SANTOS, [1978] 2012a, p. 257, grifo nosso).

Por essa razão, nem todo subespaço pode, em qualquer momento do tempo, mobilizar um processo independente e autopropulsor de desenvolvimento, tal como sugere o paradigma do desenvolvimento local. Essa constatação despontou muito cedo na obra miltoniana e esteve na base de sua crítica à Geografia Regional Tradicional e, por conseguinte, à concepção convencional da região como um subespaço mais ou menos autocontido, resultado da interação entre um grupo localizado e um meio geográfico local.

Em seu clássico livro “O trabalho do geógrafo no Terceiro Mundo” (SANTOS, [1978] 2013a), Milton Santos ressaltou que as condições da economia internacional que se faziam presentes naquele momento já colocavam em xeque a noção de “autonomia regional”; portanto, concluiu que “uma Geografia Geral fundada numa geografia dita regional acabaria por atribuir um lugar aberrante a relações evidentemente falsas, relações verdadeiramente desprovidas de autonomia” (SANTOS, [1978] 2013a, p. 17). De certa maneira, é curioso que alguns dos pressupostos do atual paradigma do desenvolvimento local pareçam reproduzir, à luz das realidades do presente, a mesma idéia de autonomia local/regional presente nas concepções mais convencionais da região.

Nos escritos mais recentes do autor, essa problemática ganhou um destaque ainda maior em face do processo de globalização. Tendo em vista o acúmulo de funções diretoras em certas porções do território nacional e a ausência ou carência das mesmas em outros subespaços, Santos e Silveira ([2001] 2012) consideraram que, embora o poder de comando e regulação seja exercido por entidades públicas e agentes privados dotados de força, isso não se faz independentemente dos sistemas de engenharia e dos sistemas normativos presentes em cada lugar. Daí a possibilidade de falar em “espaços que comandam” e “espaços que obedecem”, bem como, por extensão, em “regiões do fazer” e “regiões do mandar”.

Essas reflexões a propósito da natureza hierárquica da divisão social e territorial do trabalho sob o capitalismo faz-se muito presente no pensamento histórico-estrutural latino-americano, tanto na economia política furtadiana – veja-se, por exemplo, a original e profícua noção de “centro de decisão” ⁷⁵ (FURTADO, [1973] 2013) – quanto na economia política miltônica, com as noções de “espaços que mandam” e “espaços que obedecem” e de “regiões do fazer” e “regiões do mandar”. Como, portanto, ignorar essas determinações estruturais da dimensão espacial do desenvolvimento capitalista, notadamente em países (semi)periféricos, e propugnar um padrão de desenvolvimento exclusivamente baseado na escala local, supostamente replicável em toda e qualquer localidade, independentemente das condições de sua inserção na divisão social e territorial do trabalho em múltiplas escalas?

Como decorrência dos pressupostos que assumem, as perspectivas “localistas” tendem a conferir uma grande centralidade aos fatores endógenos e às decisões microeconômicas de um determinado *milieu* na regulação e no desenvolvimento local (BRANDÃO, 2012). A busca competitiva pela atração de

⁷⁵ Sobre a importância dessa noção em seu pensamento, Furtado ([1973] 2013, p. 50, grifos do autor) diz que “graças à ideia de centro de decisão, pode escapar do ilusionismo dos *mecanismos* econômicos, os quais impedem muitos economistas de integrar os processos econômicos nos conjuntos sociais reais. Quem *decide* atua em função de objetivos e exerce alguma forma de poder. Ver os processos econômicos como cadeias de decisões, e estas como estruturas de poder, é afastar-se dos conceitos de mecanismo e equilíbrio, que são a essência de todo o enfoque neoclássico. Antes de estudar economia, eu já sabia que não existe organização sem coordenação e controle, e que para que se efetivem a coordenação e o controle é indispensável que existam centros diretores capazes de definir objetivos. Ora, por uma simples economia de esforço, todo centro de decisão tende a aprofundar o seu horizonte temporal, isto é, a planejar a sua ação. Dessa forma, quando se observa a economia como uma organização, a ideia de planejamento como técnica destinada a elevar a eficiência dos centros de decisão surge naturalmente. Por isso, quem diz planejamento diz objetivos explícitos ou implícitos. Assim, cai por terra o mito do *laissez-faire*, o qual nas economias subdesenvolvidas tem servido para sancionar e consolidar a dependência”.

investimentos – frequentemente tidos como “termômetro” do sucesso do projeto local – parece ignorar que “o desenvolvimento é menos um problema de investimentos que de criação de um sistema econômico articulado e capacitado para autodirigir-se” (FURTADO, 1975, p. 79), por meio de centros de decisão consistentes e autônomos.

Nesse mesmo sentido, em sua análise das relações entre investimentos e rede urbana nos países “subdesenvolvidos”, Milton Santos considerou a importância de pensá-los à luz dos centros e dos agentes de decisão, frequentemente situados em escalas mais amplas que a da cidade e a da região em questão:

o estudo dos investimentos como fator geográfico deve ser executado paralelamente ao dos centros de decisão e dos agentes da decisão. Uma primeira observação se impõe: ele nos levará a distinguir os agentes macroeconômicos dos agentes microeconômicos. Os agentes macroeconômicos são essencialmente o Estado e as grandes firmas de caráter internacional. Os agentes microeconômicos são as firmas menos importantes, as famílias, o indivíduo. [...] O importante, e isso deve ser sublinhado, é que as ações macroeconômicas são geralmente dirigidas à distância (o que não lhe retira a eficácia regional), enquanto as ações microeconômicas são dirigidas em escala regional ou local. [...] No próprio cerne do problema estará a distinção do que, na elaboração regional, cabe às decisões regionais e do que foge à sua jurisdição (SANTOS, [1978] 2013a, p. 102-103, grifos nossos).

Para Santos ([1978] 2013a, p. 104), o investimento de agentes macroeconômicos em uma cidade é entendido como um intermediário entre a “vontade de dominação (própria de países desenvolvidos e de regiões em crescimento dos países subdesenvolvidos) com as formas de reação dos países subdesenvolvidos ou de suas regiões estagnadas”. Nessa perspectiva, mais do que simples resultados de trajetórias “virtuosas” de decisões microeconômicas feitas localmente, os investimentos aparecem como veículos de decisões macroeconômicas tomadas nos centros de decisão e como eventos de natureza política, pois expressam uma vontade de autoexpansão e de dominação.

A escala nacional, por seu turno, tem sido uma das mais atacadas, teórica e politicamente, pelo paradigma do desenvolvimento local. Consideradas excessivamente centralizadas, padronizadas e inflexíveis para os novos tempos da globalização, as políticas públicas nacionais de desenvolvimento urbano e regional foram praticamente esvaziadas de institucionalidade durante a década de 1990, abrindo espaço para a proliferação de iniciativas fragmentadas e desarticuladas em estados e municípios brasileiros, conforme veremos mais adiante.

Diferentemente, em uma perspectiva histórico-estrutural de inspiração marxista, como é o caso da economia política do território, a escala nacional não deve ser perdida de vista, primeiramente porque corresponde a um importante nível escalar do desenvolvimento capitalista em sua dimensão espacial – a formação socioespacial –, no contexto do qual o modo de produção, em contato com as formas pretéritas e os usos presentes, adquire realidade histórico-geográfica concreta (SANTOS, 1977c).

Ainda por um segundo motivo a escala nacional não deve ser descartada em uma perspectiva que se pretenda alinhada à economia política do território. Trata-se do fato de que o Estado nacional pode vir a abrigar importantes centros de decisões, atuando como intermediário entre as forças externas e internas à formação socioespacial (SANTOS, [1978] 2012a), desde que pautado em “um projeto nacional, e este não pode ser uma formulação automaticamente derivada do projeto hegemônico e limitativo da globalização atual” (SANTOS, [2000] 2001b, p. 75).

Ainda a propósito das diferenças entre as abordagens “localistas” e a economia política do território, o mundo “*clean*” (BRANDÃO, 2012) que as primeiras parecem evocar – um mundo em que os conflitos de classe e ideológicos são superados por um senso de solidariedade cívica, de identidade e de pertencimento a uma comunidade virtuosa de “atores” – está muito longe da leitura que a economia política do território oferece sobre as realidades urbanas e regionais contemporâneas. Em vez da “utopia da sociedade harmoniosa” e da “ditadura do consensualismo” (VAINER, 2007a), este último enfoque vê nas cidades, por exemplo, os meios por excelência de uma cooperação conflituosa e contraditória, uma “cooperação no conflito” (SANTOS, [1985] 2014c), tanto mais profunda quanto mais avança a socialização capitalista:

entenda-se por socialização capitalista a criação de *capitais comuns*, de meios coletivos à disposição do processo produtivo. É *socialização* pelo fato de que não são os capitais individuais que a devem empreender diretamente; é *capitalista* porque os beneficiários são poucos, segundo uma hierarquia que vem do seu poder enquanto capitalista [...] a marcha do capitalismo é, também, a marcha para a socialização capitalista, graças à acentuação da divisão do trabalho e à necessidade, igualmente crescente, de coordenação. A cooperação é a outra face da divisão do trabalho. As palavras *cooperação* e *coordenação* aparecem aqui como eufemismos. O vocábulo exato é *controle*, tornado necessário para que a máquina da produção continue trabalhando. As grandes cidades aceleram o processo, em virtude de, nelas, a divisão do trabalho ser maior; e as grandes cidades dos países subdesenvolvidos o aceleram ainda mais (SANTOS, [1994] 2012c, p. 118-119, grifos do autor).

Sob a socialização capitalista, as cidades e as regiões aparecem como “espaços divididos”, e isso de diferentes maneiras: divididos em circuitos econômicos cujas solidariedades entre si são apenas funcionais, mas cujos antagonismos são estruturais (SANTOS, [1979] 2008a); fraturados em subsistemas públicos e privados de poder, alguns poucos, hegemônicos, a maioria, hegemonizados, conectados por relações de interdependência e hierarquia (SANTOS, [1994] 2012c); seccionados em horizontalidades e verticalidades que ora se ajustem funcionalmente, ora conflitam mais ou menos abertamente (SANTOS, [1996] 2014a); e atravessados por tempos rápidos e tempos lentos que expressam os usos diferenciais do território e do tempo social pelas diversas pessoas, empresas e instituições, entrelaçadas no viver comum (SANTOS, [1996] 2014a).

Tendo em vista a leitura crítica dessas contradições e se distanciando do “mundo” de empreendimentos de pequeno porte evocado pelas correntes teóricas “localistas” (BRANDÃO, 2012), a economia política do território busca levar em conta as repercussões da ação das empresas transnacionais e da existência de estruturas de mercado de concorrência imperfeita (concorrência monopolística, oligopólio, oligopsônio, monopólio e monopsônio), associadas ao circuito superior da economia (SANTOS, [1979] 2008a), para a estruturação do espaço e para o planejamento regional e urbano.

Desse ponto de vista, a relação entre Estado e mercado não se dá de maneira simétrica e equidistante, como querem os apologistas da parceria público-privada enquanto arranjo institucional ideal para o desenvolvimento local, mas sim como uma verdadeira cooptação e captura do primeiro pelo segundo, de tal maneira que o próprio planejamento é convertido em uma atividade marcadamente corporativa (TEIXEIRA, 2018). Por essa razão, quando se trata de entender a produção do espaço corporativo:

o papel do planejamento não pode ser ocultado [...] sobretudo quando influem certas firmas consultoras, de intimidade notória com grandes empresas estrangeiras e nacionais, chamadas a aconselhar os organismos estatais de planificação. O planejamento, por isso mesmo, tem sido uma atividade a reboque, quando utilizado para buscar uma solução casuística para as dificuldades do capital (SANTOS, [1994] 2012c, p. 132).

Daí advém uma importante diferença no tratamento teórico dispensado pelas abordagens “localistas” e pela economia política do território às diversas formas de especialização produtiva local (APLs, *clusters*, sistemas locais de inovação, parques

tecnológicos, incubadoras, distritos industriais etc.) que, desde a década de 1990, têm sido apresentadas como alternativas de desenvolvimento urbano e regional no Brasil. No que diz respeito aos distritos industriais, por exemplo, em vez de falar em sinergias coletivas, em densidade cooperativa, em redes cognitivas e comunicacionais ou em competências contextuais – todas expressões que formam o léxico do paradigma do desenvolvimento local –, a economia política do território enfatiza o acesso desigual ao capital geral pelos diferentes capitais particulares, os quais não são “capitais sem escala e porte” (BRANDÃO, 2012, p. 48), mas sim capitais com grandes diferenças entre si, inseridos em estruturas de mercado de concorrência imperfeita:

fala-se muito, por exemplo, para explicar as localizações, que o princípio das relações interindustriais comanda a eficiência, reduzindo custos. Para isso, economistas e planejadores se esmeram no traçado de quadros de insumo-produto que apenas arranham o corpo da questão, tratando-a sem profundidade. Ora, *o que hoje realmente atribui maior possibilidade de lucros às empresas é a importância do seu acesso efetivo ao Capital Geral, que é, de um lado, a cidade como um todo e, de outro lado, as frações do território urbano preparadas para seu uso.* As teorias com que se trabalha ainda hoje, como essas famosas teorias das relações interindustriais, e tantas outras teorias de localização e de crescimento, olvidam esse fato essencial dos nossos dias: a verdade de que o lucro na produção é, em grande parte, obtido graças às condições que se preparam e se entregam de mão beijada às firmas interessadas. [...] Daí os zoneamentos especiosos, a implantação generosa de infraestruturas especializadas e sob medida, o aproveitamento da luta em defesa do meio ambiente num objetivo mercantil, a criação com o dinheiro público de Distritos Industriais que vão beneficiar certo tipo de indústrias e não outras (SANTOS, [1994] 2012c, p. 132-133, grifo nosso).

Quando levadas em consideração a maior presença das empresas transnacionais na economia brasileira, desde a abertura comercial dos anos 1990, e a existência de estruturas de mercado de concorrência imperfeita, as noções associadas às teorias clássicas da localização – hoje retomadas, sob nova roupagem, pelo paradigma do desenvolvimento local⁷⁶ – devem ser relativizadas, posto que, por um lado, não há mais equivalência entre fatores locais e fatores locais, e, por outro lado, o uso efetivo das vantagens comparativas pelos diferentes agentes econômicos acaba sendo bastante diferencial.

⁷⁶ A título de exemplo, o economista Paul Krugman, cujos estudos teóricos contribuíram decisivamente para a constituição da chamada “Nova Geografia Econômica” (“*New Economic Geography*”), bastante influente no âmbito do paradigma do desenvolvimento local, retomou e atualizou a teoria clássica do desenvolvimento e diversas noções a ela associadas, como as de economias de aglomeração, economias de escala e economias externas (KRUGMAN, 1991).

Outro ponto importante diz respeito ao fato de que as abordagens “localistas” não apenas pressupõem o consenso e a harmonia social entre os “atores” de uma comunidade cívica, ignorando as suas profundas fraturas internas, como também nada dizem a respeito dos conflitos sociais deflagrados em escalas mais amplas a partir da adoção desarticulada dessas mesmas abordagens por governos estaduais e municipais. Quando visto da perspectiva da economia política do território, um dos principais instrumentos de que esses governos dispõem para a alavancagem da atratividade e da competitividade locais – os incentivos fiscais – aparecem como fomentadores de um conflituoso fenômeno federativo-espacial, usualmente chamado de “guerra fiscal”.

Para Ibañez (2006) e Vieira (2013), os esforços teóricos e políticos de compreensão e enfrentamento da “guerra fiscal” no Brasil, predominantemente centrados na dimensão tributária da problemática, têm se mostrado insuficientes para dar conta dos reais fundamentos desse fenômeno federativo-espacial que emergiu com inusitada força na segunda metade dos anos 1990. Alternativamente, os autores defendem que a “guerra fiscal” teve como uma de suas determinações mais decisivas a debilitação da capacidade de coordenação e de intervenção do Estado, na esteira da crise fiscal-financeira do setor público na década de 1980 e da primeira rodada de neoliberalização no decênio seguinte.

O colapso fiscal-financeiro do setor público federal nos anos 1980 primeiramente comprometeu a sua capacidade de coordenação, isto é, de manutenção de mecanismos de coordenação intergovernamentais que pudessem favorecer relações mais cooperativas entre as unidades da federação. Uma das expressões disso foi o retraimento e o abandono das políticas federais de planejamento do desenvolvimento urbano e regional, deixando uma lacuna que viria a ser ocupada por diversas iniciativas independentes, descentralizadas, aut centradas e desarticuladas entre si, conduzidas pelos entes administrativos subnacionais. Não obstante, conforme ressalta Vieira (2013), em função da crise que então constrangia os investimentos empresariais e as políticas dos governos estaduais e municipais, essa década não chegou a conhecer um acirramento significativo da “guerra fiscal”.

Nos anos 1990, com as reformas neoliberais do aparelho de Estado (programas de desestatização e adoção de regras limitantes da capacidade discricionária de gestão orçamentária das autoridades fiscais), não apenas a

capacidade de coordenação, mas também de intervenção do setor público ficaram severamente comprometidas. Assim, ajustando-se a esse cenário de austeridade, as políticas de fomento e subsidiamento de investimentos conduzidas em nível estadual e municipal tenderam a abandonar qualquer traço de sistematicidade e a se tornarem cada vez mais seletivas, isto é, voltadas a um escopo mais restrito e focadas em alvos selecionados; preocupadas com efeitos imediatos e de curto prazo; e pautadas na criação de vantagens locacionais a empresas, atividades e setores econômicos determinados, muito frequentemente grandes agentes corporativos, lançando mão de incentivos tributários, créditos subvencionados, aporte de capital direto, infraestruturas econômicas e instalações industriais (VIEIRA, 2013).

No período pós-Plano Real, com a estabilização monetária e a retomada do fluxo de capital externo e das taxas de investimento no mercado doméstico, a tendência de adoção das mencionadas políticas seletivas de atração e estímulo a investimentos ganhou espaço e revelou o caráter concorrencial e competitivo das relações que essas iniciativas isoladas e desarticuladas mantinham entre si. Foi o período da eclosão da “guerra fiscal”, no qual a competição interterritorial por investimentos (VIEIRA, 2013) assumiu o lugar de uma política de planejamento urbano e regional pautada em mecanismos de coordenação e cooperação federativas.

Para Vieira (2013), compreender os reais fundamentos da “guerra fiscal” no Brasil – a saber, a debilidade dos mecanismos de coordenação e intervenção estatais – é de grande importância para encontrar os caminhos políticos necessários para coibi-la e para evitar iniciativas simplistas que buscam equacionar a problemática apenas com base em uma alteração da sistemática de cobrança de um tributo estadual, como o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS), por exemplo. Segundo o autor, um dos motivos pelos quais uma semelhante medida não surtiria o efeito pretendido diz respeito ao fato de que “a mudança não afetará em nada os mecanismos de subsidiamento de natureza estritamente orçamentária e financeira, que poderão ser ainda mobilizados para influenciar as decisões privadas de alocação espacial de investimentos” (VIEIRA, 2013, p. 160).

Portanto, o autor chama a atenção para o fato de que os incentivos fiscais não são os únicos instrumentos fomentadores da dita “guerra fiscal”. Nesse mesmo

sentido, na perspectiva da economia política do território, é imprescindível não limitar à análise ao dado estritamente tributário, pois este é apenas um componente de um arranjo complexo e multideterminado que define, para cada fração do território, uma dada “produtividade espacial”:

[...] se o mundo tornou possível, com as técnicas contemporâneas, multiplicar a produtividade, somente o fez porque os lugares, conhecidos em sua realidade material e política, distinguem-se exatamente pela diferente capacidade de oferecer às empresas uma produtividade maior ou menor. É como se o chão, por meio das técnicas e das decisões políticas que incorpora, constituísse um verdadeiro depósito de fluxos de mais-valia, transferindo valor às formas nele sediadas. A produtividade e a competitividade deixam de ser definidas devido apenas à estrutura interna de cada corporação e passam, também, a ser um atributo dos lugares. E cada lugar entra na contabilidade das empresas com diferente valor. *A guerra fiscal é, na verdade, uma guerra global entre lugares* (SANTOS, 2002a, p. 88, grifo nosso).

Para Santos ([1996] 2014a), a expressão “guerra fiscal” é no mínimo insuficiente para dar conta de um fenômeno mais amplo e complexo, qual seja, a extensão do domínio da competitividade ao próprio território. Não se trataria, portanto, de uma mera contenda tributária entre unidades federativas para atração de investimentos produtivos, mas, sobretudo, de uma “guerra” entre lugares que buscam, a qualquer custo, revestirem-se de uma produtividade espacial ótima para determinada tipologia de produção, lançando mão de fatores de ordem técnica (doações de terrenos e criação ou melhoramento de infraestruturas rodoviárias, ferroviárias, portuárias, aeroportuárias e energéticas); normativa (incentivos fiscais e isenções de impostos e taxas federais, estaduais ou municipais); financeira (oferta de crédito para capital de giro e financiamento de máquinas e equipamentos, empréstimos sobre o faturamento e financiamento público a juros subsidiados); e social (qualificação da mão de obra, relações trabalhistas e tradição laboral). Eis os “incentivos territoriais” (IBÁÑEZ, 2006), noção mais ampla e reveladora que a de incentivos fiscais, pois evidencia a dependência da “produtividade especial” em relação às densidades técnicas, normativas e financeiras do território.

Como, no entanto, a produtividade espacial é sempre relativa, aquilo que, em um determinado momento, aparece como um arranjo ótimo de fatores, pode, em pequeno intervalo de tempo, tornar-se subótimo, sob os efeitos coercitivos da concorrência intercapitalista, cada vez mais definida pelos atributos dos lugares. Dessa maneira, sob a égide do “neolocalismo competitivo” (VAINER, 2007b), instala-

se no território uma instabilidade sem precedentes, esterilizadora de qualquer esforço consequente de desenvolvimento urbano e regional:

[...] quando analisamos as condições técnicas e normativas criadas, entendemos que esse processo de criação de valor acaba tendo, para a sociedade como um todo, um alto custo e produz uma alienação advinda da extrema especialização urbana e regional numa produção exclusiva. Mais tarde, a cidade descobre que essa produtividade espacial, esforçadamente criada, não é duradoura e, quando envelhece, o lugar é chamado a criar novos atrativos para o capital. Mas as empresas também convocam o resto do território a trabalhar para seus fins egoístas, mas também inconstantes, de modo a assegurar um enraizamento do capital que é sempre provisório. E, como um capital globalmente comandado não tem fidelidade ao lugar, este é continuamente extorquido. O lugar deve, a cada dia, conceder mais privilégios, criar permanentemente vantagens para reter as atividades das empresas, sob ameaça de um deslocamento (SANTOS; SILVEIRA, [2001] 2012, p. 116).

Produtividade e competitividade também são apontadas por Vainer (2000) como os nexos centrais de uma nova “questão urbana”, imposta pela abertura comercial, pela globalização das relações econômicas, pela reestruturação produtiva e locacional e pelo ressurgimento das teses liberais no final do século XX. Nesse contexto de rápidas mudanças, o padrão tecnocrático-centralizado-autoritário de planificação urbana, tributário de uma matriz modernista-funcionalista (MARICATO, 2000), ter-se-ia tornado obsoleto e, dentre os modelos cotados para substituí-lo, o planejamento estratégico urbano aparece como um dos mais fortes concorrentes.

Embora o planejamento urbano modernista-funcionalista já viesse sofrendo críticas desde, pelo menos, a década de 1960, por parte de autores humanistas e marxistas, a crise desse modelo de planificação, marcadamente tecnocrático, centralizado e autoritário, viria apenas a partir da década de 1980, quando àquelas críticas à esquerda, somariam-se outras, mais à direita do espectro político (SOUZA, 2002). No Brasil, a crise fiscal-financeira do Estado federal – que também atingiu os entes subnacionais – e a ascensão das teses neoliberais determinaram o desmonte do sistema nacional de planejamento urbano e municipal erigido durante o regime militar e o crescente desprestígio dos princípios de operação do modelo regulatório clássico, de matriz modernista-funcionalista.

Em que pese a grande efervescência política em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades e da reforma urbana durante a década de 1980, os avanços mais imediatamente conseguidos nesse sentido acabaram muito restritos ao plano da lei, com a incorporação do princípio da função social da propriedade e de instrumentos jurídico-urbanísticos diversos à Constituição Federal

de 1988. Não obstante, o distanciamento em relação à dimensão da gestão e a primeira rodada de neoliberalização no País, durante a década de 1990, vieram definir novos rumos e tendências do planejamento urbano brasileiro, nem sempre indo ao encontro daquelas aspirações progressistas e populares.

Conforme já exposto, o Brasil dos anos 1990 conheceu a emergência de experiências difusas e desarticuladas de planejamento urbano e regional em nível municipal e estadual, ligadas ao paradigma do desenvolvimento local. No que concerne especificamente às cidades, a expressão mais significativa da influência desse paradigma foi, certamente, o chamado planejamento estratégico urbano, difundido nos meios políticos e intelectuais do País pela atuação de agências multilaterais e de consultorias internacionais, sobretudo de origem catalã (VAINER, 2000).

Segundo Vainer (2000), uma das premissas fundamentais do planejamento estratégico urbano é a de que, com o deslocamento do Estado nacional da posição que historicamente ocupou durante séculos, as cidades são alçadas à condição de protagonistas da atividade econômica e, por conseguinte, veem-se confrontadas por desafios semelhantes àqueles enfrentados pelas empresas privadas no final do século XX, a saber, a reestruturação produtiva e locacional, a globalização dos mercados, a abertura comercial, a financeirização da riqueza e o acirramento dos padrões concorrenciais. Logo, como por consequência, os planejadores e gestores urbanos ver-se-iam compelidos a adotar conceitos e técnicas oriundos do planejamento empresarial e que, agora, também se mostrariam adequados à planificação e à gestão urbanas. O planejamento estratégico seria, segundo esse discurso, o modelo mais adequado àquelas cidades que pretendessem obter sucesso em um ambiente/mercado altamente competitivo.

A vinculação entre, de um lado, o neoliberalismo e a crise fiscal-financeira do Estado e, de outro lado, a emergência do planejamento estratégico urbano no Brasil, parece-nos evidente. Conforme exposto anteriormente, a crise da capacidade de coordenação do Estado, em face das severas dificuldades fiscais e financeiras com as quais este se viu às voltas nos anos 1980, à qual se somou a crise de sua capacidade de intervenção, desencadeada pela adoção do receituário neoliberal na década de 1990, ajudam a explicar, conjuntamente, o despontar de iniciativas descentralizadas, autocentradas e desarticuladas em vários estados e municípios brasileiros.

No caso destes últimos, o planejamento estratégico urbano, amplamente propagandeado por agências multilaterais e vendido por empresas de consultoria internacionais, foi apresentado como panacéia para o desenvolvimento urbano em um momento no qual o antigo modelo de planejamento, as suas instituições e suas fontes de financiamento encontravam-se profundamente debilitados. Por isso, como afirmou Maricato (2000, p. 172), a década de 1990 conheceu o predomínio de “propostas que visam, sobretudo, atrair mais investimentos, por meio de movimentos de indução, diante da crise fiscal”, da retomada do fluxo de capital externo e das taxas de investimento no mercado doméstico no período pós-Plano Real.

Vainer (2000, p. 80) também observa que o planejamento estratégico urbano representou o “perfeito e imediato rebatimento, para a cidade, do modelo de abertura e extroversão econômicas propugnado pelo receituário neoliberal para o conjunto da economia nacional”. Isso porque se, em nível nacional, a adoção de uma agenda neoliberal implica a abertura comercial e financeira, com a primazia do mercado externo na política macroeconômica, em nível urbano, desdobramentos semelhantes têm lugar, pois “é o mercado externo e, muito particularmente, o mercado constituído pela demanda de localizações pelo grande capital [...] que qualifica a cidade como mercadoria” (VAINER, 2000, p. 80).

O entendimento desse “rebatimento” da adoção de uma política neoliberal em nível federal sobre o planejamento e a produção dos espaços urbanos é de fundamental importância na perspectiva da economia política do território. A abertura comercial e financeira, elemento fundamental da agenda do neoliberalismo, instala um novo referencial (extrovertido) de competitividade e possibilita a atuação, mediante investimentos especulativos ou IEDs, de capitais internacionais de grande porte e escala – as empresas transnacionais –, cujas meras presenças na economia urbana distorcem a relação entre capital geral e capitais particulares. Estabelece-se, então, a tendência a que um menor número de grandes firmas (capitais particulares oligomonopolistas) disponha do poder político para decidir sobre a escolha dos investimentos públicos e sobre suas alocações, bem como do poder econômico para determinar o uso efetivo dos equipamentos urbanos (capital geral):

à proporção que a produção exige equipamentos urbanos especializados, isto é, espaços especificamente organizados, não apenas o uso, mas também a produção do Capital Geral se tornam cada vez mais inigualitários, e tanto mais desiguais quanto mais um país adota uma política voltada para o mercado externo, cuja lei é estranha às necessidades reais do país. A competição em escala mundial introduz uma lógica internacional que exige

um esforço maior de produtividade. Esse esforço exige adequação ainda mais clara do espaço às necessidades das firmas dominantes. Como as grandes firmas baseiam sua atividade na previsão, a necessidade de planejar para atender aos seus reclamos torna-se imperativa, o planejamento urbano sendo chamado a participar dessa tarefa (SANTOS, [1994] 2012c, p. 130).

Ainda na primeira metade da década de 1990, em clara referência ao planejamento estratégico que então ganhava espaço no Brasil, Santos ([1994] 2012c, p. 132) considerou que o papel da planificação urbana na adequação das cidades à atuação desses grandes capitais particulares não poderia ser negligenciado, sobretudo “quando influem certas firmas consultoras, de intimidade notória com grandes empresas estrangeiras e nacionais, chamadas a aconselhar os organismos estatais de planificação”. Essa modalidade “híbrida” de planejamento corporativo (ANTAS JR., 2005; TEIXEIRA, 2018) está na base do que Vainer (2000) denominou de “democracia direta da burguesia”, isto é, a participação direta, praticamente sem mediações, de segmentos patronais e empresariais nos processos de planejamento e de decisão que culminam com a aprovação de um plano estratégico.

No caso do Brasil, a problemática agrava-se ainda mais, pois o planejamento estratégico – por excelência, um promotor da seletividade do uso do território – sobrepõe-se a realidades urbanas que, desde pelo menos a década de 1960, foram amplamente determinadas pela conjugação de quatro modelos reprodutores de múltiplas desigualdades, quais sejam, um modelo econômico extrovertido, um modelo político centralista e autoritário, um modelo social inigualitário e um modelo territorial seletivo e não-cidadão (SANTOS, [1994] 2012c).

Como bem lembra Santos ([1994] 2012c), a redemocratização do País, a qual poderia sinalizar para a relativa transformação dos conteúdos desses modelos, foi, na verdade, acompanhada pela crise econômica e pela ascensão do neoliberalismo em nível nacional, ambos agravantes das problemáticas urbanas brasileiras e evidenciadores da necessidade premente de uma verdadeira política social da cidade. Refletindo a propósito dessa política, o autor levantou algumas questões que nos parecem de grande interesse para pensar alternativas ao planejamento estratégico urbano e, de maneira mais geral, ao paradigma do desenvolvimento local; questões estas que são aqui enunciadas e às quais retornaremos no subcapítulo 4.2.

A primeira das questões diz respeito à “relação entre uma política neoliberal no plano federal e a possibilidade de uma política social no plano municipal” (SANTOS, [1994] 2012c, p. 138), à qual se segue, por corolário, uma segunda questão, em torno da necessidade de “saber a quem incumbe essa ‘política social’, se apenas às respectivas cidades ou se, também, aos níveis mais elevados da jurisdição territorial: Região Metropolitana, Estado federado, União”. Essas questões apontadas pelo autor destacam uma problemática central para a discussão aqui empreendida e para os esforços de codificação de um modelo cívico de ordenamento do território, mantendo estreita relação com o que Vainer (2002, 2006) denominou de “escalas da ação política”.

Trata-se, enfim, de se perguntar qual(is) a(s) escala(s) geográfica(s) de ação política mais adequada(s) para o planejamento urbano e regional brasileiro, questão de grande interesse teórico e prático e que, em nosso entendimento, foi muito insatisfatoriamente respondida pelo paradigma do desenvolvimento local, posto que, como ensinou Santos ([1996] 2014a, p. 314), “para apreender essa nova realidade do lugar, não basta adotar um tratamento localista, já que o mundo se encontra em toda parte”. Apesar de tangenciarmos essa importante discussão aqui, somente no subcapítulo seguinte a enfrentaremos mais diretamente, procurando oferecer elementos de reflexão à luz da economia política do território e da teoria do espaço como condição de cidadania.

Os primeiros anos do século XXI foram marcados por uma inflexão política em relação ao contexto da década de 1990. A posse de Luiz Inácio Lula da Silva como presidente da República do Brasil, em 2003, deu início a um período de treze anos durante os quais o Partido dos Trabalhadores (PT) esteve no comando do Executivo federal do País. Embora profícua, a vasta literatura acadêmica sobre esse momento da história brasileira é pouco convergente quando se trata de definir e caracterizar o modelo econômico e político adotado durante os governos Lula (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016)⁷⁷.

De nossa perspectiva, a diversidade de caracterizações do modelo político-econômico adotado durante os governos “petistas” é indicativa da ambiguidade que

⁷⁷A título de exemplo, o modelo político e econômico adotado durante os governos “petistas” recebeu denominações tão diversas como “pós-neoliberalismo” (SADER, 2013), “novo-desenvolvimentismo” (OLIVA, 2010), “social-desenvolvimentismo” (POCHMANN, 2010; BRESSER-PEREIRA, 2016), “política econômica de natureza híbrida” (MORAIS; SAAD FILHO, 2011), “nacional-desenvolvimentismo às avessas” (GONÇALVES, 2012) e “modelo liberal-periférico” (FILGUEIRAS *et al.*, 2010).

lhes foi peculiar. No entendimento de Singer (2009), o “lulismo” constituiu um programa político, surgido ainda durante o primeiro mandato do ex-presidente Lula, que se baseou, por um lado, na manutenção da estabilidade da ordem macroeconômica⁷⁸ e, por outro lado, na promoção de uma substantiva política de fomento ao mercado interno, voltada, sobretudo, aos segmentos menos favorecidos da população.

A combinação de ortodoxia econômica e distributivismo social, responsável pela adesão do subproletariado brasileiro ao “lulismo”, esteve na base desta nova força política do País, caracterizada, em última instância, por um “pacto conservador” – posto que não rompeu com as elites agrárias e as frações hegemônicas do capital financeiro – e por um “reformismo fraco”, uma vez que o Estado assumiu para si o papel de “demiurgo da mudança” (SINGER, 2012), apostando em uma política de conciliação e esvaziando o potencial de auto-organização dos sindicatos e movimentos sociais.

Embora os autores mencionados prestem importantes contribuições para a elucidação de diferentes aspectos do modelo político-econômico adotado pelos governos “petistas”, não há nelas uma preocupação explícita com a dimensão espacial da problemática. Pode-se dizer, à maneira de Santos (2002b, p. 21), que, nesse debate, “um dos grandes ausentes é, justamente, o território da nação”. Sob a perspectiva da economia política do território, interessa compreender as relações mútuas entre a ordem espacial – dada pelo território e pelo seu uso – e as ordens econômica e política que definiram o período em referência⁷⁹ (SANTOS, 2001a). Do ponto de vista que mais diretamente nos interessa neste trabalho, caberia indagar se, à hibridez das ordens política e econômica (MORAIS; SAAD-FILHO, 2011), corresponderia também uma hibridez no próprio planejamento da ordem espacial.

Partimos da hipótese de que a hibridez constitutiva da ordem política e econômica instaurada durante os governos “petistas” teve como uma de suas expressões um planejamento da ordem espacial, inclusive urbana e regional, marcado por tendências contraditórias e conflitantes e pela emergência de um modelo de regulação do território que se distancia daquele dominante até o século

⁷⁸ Entenda-se por manutenção da ordem macroeconômica o compromisso assumido por Lula, ainda como candidato à presidência, em 2002, em dar continuidade às políticas neoliberais (metas de inflação, câmbio flutuante e superávit primário nas contas públicas) do governo FHC (SINGER, 2009).

⁷⁹ Segundo Santos (2001d, p. 33), “cada momento da história tende a produzir sua ordem espacial, que se associa a uma ordem econômica e a uma ordem social”.

passado – de caráter predominantemente estatal – e se aproxima do modelo de regulação que Antas Jr. (2005) qualificou como “híbrido”, caracterizado pela participação, com graus diferenciados de força, das corporações hegemônicas, do Estado, dos movimentos sociais organizados e das associações de consumidores.

Em primeiro lugar, cabe reconhecer que as políticas sociais adotadas durante aqueles governos foram capazes de engendrar poderosas forças centrípetas e centrífugas (SANTOS; SILVEIRA, [2001] 2012) que lograram transformar a dinâmica regional brasileira. Conforme demonstra Araújo (2013), a ampliação significativa dos programas de transferência direta de renda, a política de aumento real e consistente do salário mínimo, a expansão do crédito oferecido em prazos alargados e as medidas de apoio à agricultura familiar (a exemplo do Programa Nacional de Alimentação Escolar, o PNAE, e do Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar, o PRONAF) compuseram elementos-chave de um novo padrão de crescimento econômico no País, assentado em um mercado interno de massa que foi ativado pela elevação da renda dos estratos sociais mais desfavorecidos.

Como, no Brasil, a desigualdade regional é uma das principais heranças de sua história territorial, os impactos das políticas sociais supramencionadas expressaram-se diferencialmente segundo a região. Ainda de acordo com Araújo (2013), foram, sobretudo, a Amazônia e o Nordeste as regiões brasileiras que mais diretamente beneficiaram-se das políticas sociais dos governos “petistas”, pois o influxo sistemático de renda por elas proporcionado estimulou sobremaneira o aumento do poder de compra e, conseqüentemente, do consumo nesses subespaços regionais, bem como contribuiu decisivamente para a extensão da cobertura social aos beneficiados diretos e para a dinamização de uma diversidade de economias locais com forte presença de atividades do circuito inferior (feiras livres, lojas, padarias etc.), subsistema econômico bastante dependente de dinheiro líquido e da circulação da moeda (SANTOS, [1979] 2008a), ainda que em pequenas quantidades restritas às despesas de ordem pessoal.

Nesse mesmo sentido, Arrais (2019) afirma que o forte declínio da desigualdade de renda durante os anos 2000 decorreu de uma conjugação de fatores, dentre os quais se destacaram a redução do desemprego; a valorização do salário mínimo; o crescimento do emprego público, nas escalas municipal, estadual e federal, paralelo à expansão das funções do Estado e à municipalização das áreas da educação e da saúde; e a ampliação dos programas de transferência direta de

renda, representados pelo Programa Bolsa Família (PBF), pela aposentadoria rural e pelo Benefício de Prestação Continuada (BPC). Em outro estudo, no qual se volta mais detidamente à análise do Programa Bolsa Família, Arrais (2016, p. 201) atenta para a histórica sobreposição entre a “questão social” e a “questão regional” brasileiras, motivo pelo qual o mencionado programa de transferência direta de renda apresentou “um inequívoco perfil regional das famílias beneficiadas, com presença destacada no Nordeste brasileiro”. Os efeitos multiplicadores das políticas sociais foram, portanto, mais sentidos nos “espaços opacos” do País, isto é, nas macrorregiões e sub-regiões que concentram as menores densidades econômicas e técnicas e a maior presença relativa da pobreza urbana e rural, bem como das suas formas próprias de reprodução econômica.

Em sua proposta heurística de tipologia dos principais rebatimentos espaciais dos investimentos públicos e privados realizados no Brasil durante o período 2003-2018, Brandão (2019, p. 274) reconhece um tipo ideal (“territórios tipo V”, na taxonomia desenvolvida pelo autor) que contempla aqueles “territórios predominantemente impactados e (re)definidos pelos impulsos das políticas sociais, pelas melhorias das condições de vida e dos equipamentos sociais e pela ampliação do mercado interno de consumo”. Segundo o autor, nesses territórios, correspondentes às sub-regiões menos “desenvolvidas” e às porções mais periféricas das regiões metropolitanas, a conjugação da valorização do salário mínimo, do avanço na formalização do trabalho, dos impactos do BPC para portadores de deficiência e idosos, das melhorias na previdência e na assistência social rural e urbana e dos programas sociais garantiu “uma plataforma social ou terreno de maior homogeneidade social, um patamar básico de cidadania, [...] um chão de segurança social e de acesso a direitos individuais” (BRANDÃO, 2017, p. 61).

Ademais, esses territórios conheceram um substantivo aumento do consumo de bens duráveis e não-duráveis, estimulando fortemente os setores mais condicionados pela elasticidade da demanda e pela oferta de crédito aos consumidores (BRANDÃO, 2017), a exemplo dos subramos de bens-salário (calçados de couro, vestuário e têxteis não padronizados, móveis mais simples, agroindústria de alimentos de baixa elaboração e bebidas) e dos setores de móveis, material eletrônico e de comunicação, eletrodomésticos, motos e automóveis. Portanto, conforme destaca Araújo (2013), o consumo ampliado também estimulou o

investimento, conformando um padrão de crescimento no qual a demanda passa ao primeiro plano, “puxando” a oferta.

Desde já, é possível notar uma primeira contradição expressa nesses tipos de territórios identificados por Brandão (2017, 2019). Por um lado, o conjunto das políticas sociais que os impactaram profundamente engendraram um inédito “esboço” de cidadania, considerada por Santos (2001a, p. 47, grifo nosso) como uma “*força centrípeta*, capaz de estar presente em todos os lugares onde se exerce, independentemente do tamanho”, como pode ser evidenciado na capilaridade daquelas políticas por todo o território brasileiro (ARRAIS, 2016, 2019). Por outro lado, a opção por uma integração via consumo restringiu o alcance das conquistas cidadãs, pois, indo no sentido contrário ao da cidadania, “o consumismo, amparado pela informação orientada, amplia o *centrifugismo* na maioria das localidades e conduz a mais concentração” (SANTOS, 2001a, p. 47, grifo nosso).

Os limites da cidadania e o caráter centrífugo do consumismo nesses territórios são notáveis, por exemplo, nas restrições estruturais a eles impostas pelas verticalidades (SANTOS, [1996] 2014a) nas quais se viram inseridos por intermédio do nexo do consumo. Isso porque, conforme expõe Araújo (2013), o fortalecimento do mercado interno das regiões mais desfavorecidas não apenas promoveu a busca de ampliação por parte de empresas locais, mas também estimulou a expansão de grandes grupos nacionais e internacionais (redes de supermercado, *shopping centers*, indústrias de bens duráveis etc.) sobre aqueles espaços, sobretudo sobre suas cidades médias, que a partir de então passaram a figurar como lucrativos mercados consumidores.

Santos ([1996] 2014a, p. 286-287) propôs que as forças centrífugas, condutoras de um processo de verticalização, “podem ser consideradas um fator de desagregação, quando retiram à região os elementos do seu próprio comando, a ser buscado fora e longe dali”. No caso em questão, a expectativa de geração de um ciclo virtuoso de consumo, investimento e produção local nos territórios mais favorecidos pelas políticas sociais – em outras palavras, a possibilidade de construção de uma ordem mais horizontal (SANTOS, [1996] 2014a), contando com mercados regionalizados e com bases econômicas dotadas de maior autonomia – foi frustrada pelos “vazamentos” inter-regionais de renda, decorrentes da expansão de empresas nacionais e transnacionais sobre mercados regionais de produção e

consumo bastante limitados pela não superada concentração da propriedade e da riqueza (BRANDÃO, 2017).

Em nossa leitura, os constrangimentos estruturais enfrentados por um projeto de construção mais horizontal nos territórios beneficiados pelas políticas sociais decorrem de uma priorização do consumismo como via de melhoria das condições de vida, em detrimento de um enfoque baseado na cidadania (SANTOS, [1987] 2014b). Enquanto este último pressuporia, além do aporte dos recursos públicos, um enfrentamento direto da concentração da propriedade e da renda, inclusive por intermédio de planos regionais voltados a essa problemática, o consumismo estabelece um nexo meramente vertical, desagregador das horizontalidades existentes ou possíveis.

A centralidade conferida ao crédito no estímulo ao consumo das camadas sociais e das (sub)regiões mais desfavorecidas parece-nos muito representativa da situação tratada. Segundo Whitener (2018), os fluxos de capital globais que se fizeram mais ou menos constantes no Brasil dos anos 2000 foram canalizados pelo Estado e pelos bancos para estruturas de crédito pessoal e de capital operacional para as empresas, estimulando um *boom* baseado no consumo doméstico e nos ditos “campeões nacionais”⁸⁰, sobretudo após 2005-2006. No que concerne especificamente ao crédito pessoal, Whitener (2018) defende que a sua expansão para uma parcela historicamente não-bancarizada da população dependeu da construção de um arcabouço jurídico-social garantidor do “não prejuízo” dos credores. Sem dúvida, a regulamentação do chamado crédito consignado, tipo de empréstimo pessoal cujas parcelas mensais são retiradas diretamente da folha de pagamento do devedor (diminuindo, portanto, os “riscos” dos credores), constituiu parte importante desse arcabouço jurídico (COSTA, 2013) e estendeu o crédito a trabalhadores sindicalizados, servidores públicos e aposentados pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

Como resultado da política deliberada de expansão do financiamento popular, com “aumento expressivo do empréstimo à agricultura familiar, do microcrédito e da bancarização de pessoas de baixíssima renda” (SINGER, 2009), o Brasil conheceu, no decorrer do governo Lula, um significativo incremento da relação crédito-Produto Interno Bruto (PIB), a qual passou de 25% para 45%, crescimento este liderado

⁸⁰ A política de “campeões nacionais” ofereceu incentivos creditícios para que grandes empresas brasileiras lograssem converterem-se em “gigantes globais”.

pelas regiões Norte e Nordeste, tanto no que diz respeito às pessoas físicas quanto às pessoas jurídicas (ARAÚJO, 2013). Trata-se, de fato, da intensificação de um processo a que Santos e Silveira ([2001] 2012) adequadamente denominaram de creditização da sociedade e do território, um dos motores eficazes da expansão e do aprofundamento do consumo no País.

No contexto do período que identificou como sendo o de verticalização do sistema bancário nacional, inaugurado pelo Plano Real, em 1994, Contel (2006) reconhece um crescimento vertiginoso da “hipercapilaridade” do crédito no território brasileiro, proporcionado pela multiplicação das modalidades creditícias, sobretudo daquelas direcionadas às pessoas físicas (*leasing*, crédito consignado, financiamento de veículos etc.), pela difusão de objetos técnicos e informacionais (a exemplo dos cartões de crédito) e de canais eletrônicos, bem como pela constituição de uma nova topologia do sistema bancário nacional, não mais restrita somente às agências bancárias, mas também formada por fixos geográficos mais flexíveis do ponto de vista locacional, como os Postos de Atendimento Bancário e, sobretudo, os chamados Correspondentes Bancários.

A creditização de amplas porções do território brasileiro – ainda mais impactante nos territórios anteriormente letárgicos (SILVEIRA, 1994) e que foram mais recentemente dinamizados pelas políticas sociais – implica na inserção das mesmas em um sistema bancário crescentemente verticalizado, posto que, desde a década de 1990, esse sistema tem passado por um processo de privatização e de desnacionalização, do qual resultou a diminuição do número e da atuação dos bancos federais nacionais e regionais e dos bancos públicos estaduais – garantidores de algum grau de horizontalidade no uso das finanças – e o concomitante aumento da participação de grandes bancos privados nacionais e transnacionais, cujas atuações sobre o território fazem-se de maneira simultaneamente seletiva (quanto à localização das sedes e centros decisórios) e vertical (quanto à atuação nas “regiões do fazer”).

Segundo Contel (2006), um dos resultados mais problemáticos dessa nova configuração do sistema bancário brasileiro, no que diz respeito às dinâmicas urbanas e regionais, é o esvaziamento dos centros regionais e locais de decisão sobre as finanças. Por um lado, na escala das regiões:

[...] ao privatizar e desnacionalizar parte expressiva do sistema bancário público existente, tirou das regiões de atuação dos bancos a possibilidade

de comando sobre as finanças locais. As sedes dos bancos são *desancoradas* de seus lugares de origem, e passam a funcionar em parcelas do território já dotadas de uma densidade financeira bastante robusta. Este processo de diminuição dos centros de gestão inibe a *horizontalização* do uso dos recursos financeiros da nação (CONTEL, 2006, p. 294, grifos do autor).

Por outro lado, na escala local:

[...] esse *esvaziamento dos conteúdos decisórios* das regiões mais periféricas do território é também patente. Ele se deu basicamente através da substituição de uma *topologia bancária fundada em agências* para uma *topologia fundada em correspondentes bancários*. As agências, fixos geográficos mais complexos, mais intensivos em trabalho e dotados de quadro de funcionários capazes de realizar também a *horizontalização* das finanças no nível local, são paulatinamente fechadas nas “áreas opacas” do território, e substituídas pelos *correspondentes bancários*. Estes, como vimos, servem muito mais como correias de transmissão das vicissitudes dos centros que os controlam, do que como possível mecanismo de desenvolvimento local/regional (CONTEL, 2006, p. 294, grifos do autor).

Pode-se dizer que a ênfase unilateral no consumo e no crédito – variáveis que, nas condições atuais do sistema produtivo e do sistema bancário, atuam como fatores desagregadores e centrífugos –, em detrimento de um enfoque baseado na cidadania, limitou o potencial centrípeto e horizontal das políticas sociais governamentais nos espaços “opacos”. Assim, pela ótica da economia política do território, é possível avançar na compreensão das limitações e dos constrangimentos estruturais ao desenvolvimento urbano e regional nos subespaços que Brandão (2017, 2019), em sua proposta de tipologia, reconheceu como aqueles “predominantemente impactados e (re)definidos pelos impulsos das políticas sociais”.

Se até aqui foram analisados alguns dos impactos das políticas sociais dos governos “petistas” sobre a economia política do território brasileiro, cumpre também atentar para os desdobramentos das políticas mais explicitamente voltadas ao planejamento do desenvolvimento territorial. Nesse âmbito particular, Karam (2012) informa que os anos 2000 foram marcados pela coexistência de uma ampla gama de políticas no arcabouço do governo federal, abrigadas em diferentes instituições e dotadas de *status* bastante distintos entre si, tanto no que diz respeito aos seus graus de institucionalização quanto aos recursos materiais e de poder de que dispuseram.

Nesse contexto, as iniciativas pautadas nas “vocações locais” e no apoio às aglomerações produtivas mostraram ser mais que “modismos” temporários e consolidaram o desenvolvimento local enquanto um dos principais paradigmas do

planejamento territorial brasileiro no início do século XXI (SILVA, S., 2017). Não obstante, diferentemente do caráter experimental, difuso e desarticulado que demonstraram durante a década de 1990, as iniciativas situadas nesse paradigma conheceram, nos anos 2000, um maior esforço de articulação por parte de Ministérios e de Grupos de Trabalho Interministeriais, bem como também testemunharam tentativas relativamente bem sucedidas de lhes conferir maior coesão teórico-conceitual, mediante a consolidação e a popularização do conceito de Arranjo Produtivo Local (APL), eleito com fins de uniformização terminológica, ainda que isso nem sempre tenha se traduzido em uma homogeneidade das interpretações (KARAM, 2012).

De maneira bastante genérica, e sem adentrar nas especificidades que o conceito de APL adquire em cada vertente analítica específica, pode-se dizer que um relativo consenso foi estabelecido no que diz respeito à sua definição enquanto:

[...] uma aglomeração produtiva circunscrita geograficamente, em geral fortemente vinculada a algum setor específico de atividade econômica (alto grau de especialização setorial) e composta por um grande número de firmas (muitas vezes, com predomínio das de pequeno e médio portes), que estabelecem entre si algum grau de cooperação, fortemente institucionalizada, ou não (LINHARES, 2009, p. 71).

Embora as iniciativas voltadas à estruturação e ao apoio de APLs tenham se difundido pelos diversos órgãos e entidades da administração pública brasileira, nos três níveis de governo e nas distintas políticas setoriais, tem sido, sobretudo, a indústria que mais tem encontrado nessa abordagem uma alternativa, frente à falência da política industrial nos moldes desenvolvimentistas clássicos. Vejam-se, a título de exemplo, a Política para Arranjos e Sistemas Produtivos Locais, do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), e a Política de Apoio a APL e Desenvolvimento Local, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), duas das principais políticas dos governos “petistas” que se voltaram ao apoio a APLs urbano-industriais (KARAM, 2012).

Na vasta literatura sobre o desenvolvimento local, é comum encontrar a argumentação segundo a qual as profundas mudanças experimentadas pelo capitalismo mundial desde o final do século XX impuseram novos padrões tecnológicos, produtivos, organizacionais e locacionais à atividade industrial; padrões estes cujas plenas realizações dependem, crescentemente, dos conteúdos ofertados pelos lugares. Nesse contexto, passa-se a defender que a eficiência

econômica não depende apenas das economias de escala internas à firma, mas também – e sobretudo – das economias de escopo e das economias externas, encontradas no “ambiente” socioespacial em que os agentes econômicos estão inseridos.

Por conseguinte, “o espaço dito ‘localizado’ figura [...] como elemento ativo na explicação das economias externas à firma” (LINHARES, 2009, p. 72). Por essa razão, a indústria – classicamente estudada em suas relações com outras unidades de produção – e a cidade – classicamente concebida como espaço da aglomeração geradora de múltiplas interações – acabam por ganhar destaque nas atuais abordagens de desenvolvimento local.

Não à toa, vários conceitos das teorias locacionais clássicas são resgatados e atualizados, servindo de base às premissas que fundamentam as modernas abordagens e políticas “localistas”. Um desses conceitos é o de externalidade (ou de economia externa), alçado à condição de importante definidor do desempenho econômico industrial. Com base em Linhares (2009) e Mendonça *et al.* (2012), o Quadro 10 sistematiza as principais modalidades de externalidades que são frequentemente evocadas como responsáveis pelo “sucesso” de um APL urbano-industrial.

Quadro 10. Principais modalidades de externalidades destacadas no âmbito do paradigma do desenvolvimento local

Modalidade de externalidade	Definição
Externalidades pecuniárias marshallianas ⁸¹	São os efeitos positivos decorrentes de uma aglomeração que proporciona uma adequada infraestrutura física (energia, telecomunicações, transportes etc.); acesso fácil à informação; e eficientes e rápidos <i>linkages</i> dentro da matriz de relações interindustriais (matriz insumo-produto), tanto a montante (presença de fornecedores de matérias-primas, bens de capital, insumos e serviços produtivos) quanto a jusante (proximidade de grandes mercados consumidores) das cadeias produtivas.
Economias jacobianas de urbanização ⁸²	São os efeitos positivos decorrentes de uma aglomeração que proporciona uma

⁸¹ A expressão “marshallianas” faz referência ao economista inglês Alfred Marshall, um dos pioneiros no estudo das vantagens econômicas (“externalidades pecuniárias”) auferidas de fatores locacionais, a exemplo das economias externas de aglomeração.

	maior escala urbana e uma maior diversidade produtiva, das quais dependem a formação de uma rede de relações interpessoais e inter-institucionais, quer dizer, de uma teia de interações formais e informais que potencializa os fluxos de informação e o processo de ação coletiva inovadora.
Externalidades transacionais	São os efeitos positivos decorrentes de uma aglomeração que aprimora a eficiência coletiva graças à minimização dos custos de transação inter-firmas, uma vez que a proximidade, os contatos face-a-face, a colaboração horizontal e a confiança recíproca podem resultar no estabelecimento de uma governança das transações frequentes e recorrentes entre os atores localizados.
Externalidades schumpeterianas locais ⁸³	São os efeitos positivos decorrentes de uma aglomeração que proporciona a geração e disseminação da inovação e do progresso tecnológico, via processos de aprendizagem coletiva, possibilitados pela proximidade geográfica e organizada dos atores nela localizados; pelo elevado nível de qualificação da mão de obra; pela presença de associações de classe e comerciais dedicadas à assistência de rotina às atividades; e pelas recorrentes trocas de pessoal entre fornecedores e usuários.
Externalidades institucionais	São os efeitos positivos decorrentes de uma aglomeração que proporciona um ambiente institucional que reduz a assimetria de informação e os custos de transação; apoia o desenvolvimento de atividades de parceria; fornece serviços de ensino e pesquisa; e fomenta aspectos culturais criadores de laços de confiança, interação social e objetivos comuns.

Fonte: Linhares (2009) e Mendonça *et al.* (2012).

Elaboração: Gabriel Carvalho da Silva Leite, 2019.

⁸² A expressão “jacobianas” remete à escritora estadunidense Jane Jacobs, cuja obra é conhecida pela defesa da importância multifacetada da diversidade urbana para a dinâmica socioespacial.

⁸³ A expressão “schumpeterianas” alude ao economista austríaco Joseph Schumpeter, cuja obra foi pioneira no estudo do papel da inovação tecnológica (“ondas de inovação”) no processo de “destruição criadora” que move o capitalismo.

Estabelecendo um profícuo diálogo entre as obras de Celso Furtado e de Milton Santos, Linhares (2009) questiona a eficácia das políticas de apoio e estruturação de APLs – tomadas isoladamente – na promoção do desenvolvimento urbano e regional em formações socioespaciais (semi)periféricas, caracterizadas por profundas heterogeneidades estruturais (produtivas, sociais, regionais) que acabam por impor severos constrangimentos à ativação das externalidades locais arroladas no Quadro 10.

Para o autor, a literatura que trata dos APLs e as políticas públicas correlatas conferem uma excessiva ênfase às externalidades manifestadas em escala local, enquanto ignoram que outras modalidades de externalidades (Quadro 11) – eminentemente extralocais – são restringidas por constrangimentos estruturais típicos das formações socioespaciais da (semi)periferia do capitalismo.

Quadro 11. Modalidades extralocais de externalidades

Modalidade de externalidade	Definição
Externalidades furtadianas	São os efeitos positivos decorrentes de uma distribuição mais equânime da renda e da riqueza em suas múltiplas escalas (local, regional e nacional) e dimensões (pessoal, funcional e setorial), possibilitando a formação de um mercado interno com amplitude suficiente para densificar a demanda da região e para alavancar a renda regional, fazendo-a circular favoravelmente ao desenvolvimento dessa escala geográfica.
Externalidades perrouxianas	São os efeitos positivos decorrentes do estabelecimento de encadeamentos produtivos (“concerto produtivo”) entre o núcleo primaz da região e o seu entorno imediato, em uma relação de fortalecimento recíproco na qual o primeiro estimula o desenvolvimento de atividades complementares no segundo, fomentando as trocas intra-regionais e, por conseguinte, os “vazamentos” de renda do lugar central em direção à sua região de influência, via importação de insumos. De maneira geral, as externalidades perrouxianas resultam na maior divisão regional do trabalho, no estímulo à produção de uma rede mais equilibrada de cidades e na superação

	da segmentação espacial típica das formações socioespaciais periféricas.

Fonte: Linhares (2009).

Elaboração: Gabriel Carvalho da Silva Leite, 2019.

Linhares (2009) considera que as obras de Celso Furtado e de Milton Santos oferecem, à luz de uma perspectiva histórico-estrutural, importantes subsídios para o entendimento dos constrangimentos estruturais que se impõem à ativação das externalidades extralocais – e, por conseguinte, das próprias externalidades locais – em formações socioespaciais (semi)periféricas. Enquanto a obra do primeiro autor aborda os efeitos da desigual estrutura social e da elevada concentração de renda sobre a formação de um restrito mercado interno e sobre o estabelecimento de um parque industrial dependente e pouco articulado com esse mesmo mercado – elucidando, portanto, os constrangimentos à ativação das externalidades furtadianas –, o segundo autor dedicou-se a analisar as inter-relações entre a estrutura socioeconômica desigual e a seletividade espacial das modernizações tecnológicas e organizacionais no território brasileiro⁸⁴, ao longo de sua formação histórica e, sobretudo, no período atual, com a difusão diferencial do meio técnico-científico informacional. Essa contribuição miltoniana oferece elementos imprescindíveis para identificar as restrições estruturais impostas à ativação de externalidades perrouxianas, conforme foi tratado no capítulo 3, a propósito das críticas de Milton Santos à aplicação irrefletida da teoria dos polos de crescimento nos países “subdesenvolvidos”.

Nesse mesmo sentido, Linhares (2009, p. 77-78) afirma que a desigualdade socioeconômico-espacial fortemente presente nas formações regionais dos países (semi)periféricos – um aspecto sobre o qual as teorias do desenvolvimento local tendem a silenciar – bloqueia o pleno estabelecimento de externalidades perrouxianas no âmbito urbano-regional, fato evidente pela conformação de uma configuração espacial caracterizada por “enclaves dispersos [...] em que os núcleos

⁸⁴ Trata-se, em verdade, de uma característica comum aos países (semi)periféricos. Em “O trabalho do geógrafo no Terceiro Mundo” (SANTOS, [1978] 2013a, p. 122), refletindo sobre as diferenças entre os espaços “desenvolvidos” e os “subdesenvolvidos”, o autor considerou que os primeiros poderiam ser descritos como um “*continuum* espacial com diferentes gradações de combinações”, enquanto que, nos segundos, “trata-se sobretudo de uma espécie de história espacial seletiva”. Nesse sentido, a especificidade destes últimos encontrar-se-ia em seu caráter “derivado, aberto, incompletamente organizado, descontínuo, não integrado, instável, diferenciado e seletivo” (SANTOS, [1978] 2013a, p. 123).

urbanos mais densos economicamente se encontram ilhados, uma vez que seu entorno regional compreende áreas de dinamismo extremamente baixo”.

Santos ([1979] 2008a) tratou desses e de outros efeitos de bloqueio decorrentes das desigualdades socioeconômico-espaciais na sua teorização sobre as economias urbanas dos países “subdesenvolvidos”. No entendimento do autor, as diferenças tecnológicas e de produtividade entre os circuitos superior e inferior restringem a comunicação entre ambos a relações de dependência e de dominação, o que ajuda a explicar o constrangimento à ativação das externalidades perrouxianas e a formação de enclaves:

as relações entre atividade dominante e atividades subsidiárias dependem ao mesmo tempo do tipo e do nível da demanda de *inputs* da primeira, e do tipo e do nível das outras atividades urbanas. [...] localmente, é raro haver inter-relações ou efeitos em cadeia, devido ao baixo nível local de industrialização e à atividade especializada estar voltada para o exterior [...], tanto para seus *inputs* em bens e serviços como para o escoamento da produção, sem contrapartida. [...] Por outro lado, há distorção entre cidade e espaço circundante, pelo fato de este não poder contribuir para a realização da atividade principal da cidade e de esta última, devido ao próprio nível de sua atividade, não ter condições de repercutir sobre a região. [...] Como as atividades modernas implantadas nas cidades com função dominante não têm relações com as outras atividades urbanas, tende a se formar um amplo circuito inferior, cuja importância varia com o tamanho da cidade [...] Só o circuito inferior mantém relações com as atividades regionais, já que o nível tecnológico das atividades modernas instaladas nas cidades com função dominante suprime toda possibilidade de troca com os elementos preexistentes do meio regional (SANTOS, [1979] 2008a, p. 341-343).

Outrossim, para Linhares (2009), uma política de desenvolvimento urbano e regional em um país como o Brasil não pode negligenciar o caráter estrutural do subdesenvolvimento periférico, profundamente analisado tanto por Celso Furtado quanto por Milton Santos. Por essa razão, o autor considera que as políticas de apoio e estruturação de APLs – demasiadamente focadas nas externalidades localizadas – mostram-se insuficientes para enfrentar os constrangimentos estruturais determinados a partir de escalas mais amplas, como aqueles que bloqueiam a ativação de externalidades furtadianas e perrouxianas:

os APLs revelam-se, na periferia, uma nova forma de organização da produção, catalisada (ou até mesmo imposta) pelos novos trâmites tecnológicos e organizacionais do capitalismo contemporâneo, mas que, até então, não esboçam tendência de ruptura com as velhas estruturas sociais, econômicas e espaciais, marcadamente desiguais. Nos termos aqui propostos, tal ruptura requer, além das externalidades locais convencionalmente descritas na literatura sobre APLs, também a ativação das externalidades *furtadianas* e *perrouxianas*, que operam em escala extralocal. [...] A política industrial amparada em arranjos produtivos locais, contemporaneamente levada a efeito, embora notoriamente tenha conferido

algum alento no campo do crescimento econômico local, ainda não se revelou capaz de atacar de forma satisfatória a problemática estrutural do subdesenvolvimento, uma vez que não provoca inflexão no padrão distributivo dos frutos do processo econômico, que continuam concentrados em poucas mãos. Por conseguinte, perpetuam-se as heterogeneidades espaciais pelo acesso socialmente seletivo ao *meio técnico-científico*. Em última instância, a nova estrutura industrial mostra-se impotente no ataque tanto aos problemas regionais específicos, quanto aos problemas sociais que são gerais e que estão no cerne do problema (LINHARES, 2009, p. 81-82, grifos do autor).

Para além das externalidades furtadianas e perrouxianas, destacadas por Linhares (2009) como elementos importantes para pensar o planejamento urbano e regional em perspectiva transescalar, também se faz necessário levar em conta aquilo que poderíamos denominar – em uma livre analogia com as expressões utilizadas pelos economistas – de “externalidades miltonianas”, entendendo por essa expressão o conjunto dos efeitos positivos decorrentes da presença, nos espaços urbano-regionais, de um sistema de objetos (econômicos, sociais, político-institucionais, culturais, simbólicos etc.) de importância cívica e de um sistema de ações (econômicas, políticas, sociais etc.) organicamente solidárias, articulados por e articuladores de uma horizontalidade atuante nas dinâmicas federativas e capaz de reivindicar e/ou exercer certo poder de deliberação, regulação e decisão sobre as questões concernentes à vida local e regional. Essa discussão será retomada no subcapítulo seguinte, dedicado a pensar alguns dos elementos de um ordenamento cívico do território.

Em que pesem as críticas aqui alinhavadas ao estabelecimento das iniciativas de apoio e estruturação de APLs enquanto principais estratégias de desenvolvimento urbano e regional no Brasil, em detrimento de uma abordagem transescalar mais atenta aos fatores de ordem estrutural, é mister reconhecer o avanço das políticas de desenvolvimento local durante os anos 2000. Conforme nota Karam (2012), nessa década houve um notável processo de amadurecimento teórico-conceitual, institucional e operacional que conferiu às iniciativas focadas em APLs um maior nível de coordenação intersetorial e interfederativa; uma maior atenção para com os APLs de baixa renda e para com as microempresas e empresas de pequeno porte; e uma incorporação mais efetiva da diversidade regional do território brasileiro (ARAÚJO, 2013), como pode ser constatada pela predominância de APLs de base agropastoril que são apoiados pela Política para Arranjos e Sistemas Produtivos Locais, do MDIC, na região amazônica e no Nordeste (KARAM, 2012).

Não obstante, para que melhor tirem proveito das potencialidades concernentes à valorização da escala local (de suas singularidades, de suas instituições e atores políticos etc.), as políticas em referência não podem prescindir de um diálogo com as vertentes críticas da economia política do desenvolvimento e da economia política do território, perspectivas que, conforme procuramos demonstrar, fornecem subsídios teórico-conceituais importantes para a articulação daquelas políticas com escalas mais amplas, nas quais se situam influentes centros de decisão e a partir das quais atuam os fatores estruturais que incidem decisivamente sobre as dinâmicas dos lugares.

Ainda no âmbito das políticas territoriais formuladas e/ou executadas durante os governos “petistas”, houve também aquelas que, afastando-se em maior ou menor grau do paradigma do desenvolvimento local, lançaram mão de outras estratégias escalares, muitas delas inovadoras em relação ao tradicional enfoque macrorregional do planejamento territorial brasileiro no século passado. É o caso, por exemplo, da escala microrregional adotada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) no contexto do Programa Territórios da Cidadania, lançado em 2008 e voltado ao combate à pobreza extrema e às desigualdades sociais no meio rural do País, por meio da universalização de programas básicos de cidadania e de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável, envolvendo a participação social e a integração interfederativa (SOUZA; TRINDADE JR., 2012).

Culminância de um processo que se vinha gestando desde o início do governo Lula, com a criação do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT), coordenado pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SDT/MDA), o Programa Territórios da Cidadania buscou superar o enfoque municipalista que caracterizava as políticas de apoio à agricultura familiar no governo FHC e inovar ao propor a delimitação de agrupamentos de municípios com realidades socioeconômicas e culturais semelhantes em recortes territoriais – os Territórios da Cidadania – que serviriam de base para a articulação das ações interfederativas e das políticas voltadas aos segmentos sociais mais vulneráveis e historicamente marginalizados (KARAM, 2012).

Em que pesem as limitações de ordem teórico-conceitual, política e operacional que dificultaram a sua implementação e limitaram seu potencial transformador, o Programa Territórios da Cidadania representou um contraponto à

tendência fragmentadora da dinâmica territorial brasileira no período da globalização, e isso por pelo menos duas razões. Primeiramente porque, ao selecionar os municípios com os piores indicadores socioeconômicos como espaços de atuação prioritária, foi de encontro à reiterada tendência de planejamento e investimento seletivos nos “pontos” e “manchas” já previamente dotados de externalidades localizadas, isto é, naqueles subespaços nos quais as densidades técnicas, científicas e informacionais requeridas pela economia moderna são maiores.

Em segundo lugar, a concepção do Programa também foi na contramão da tendência competitiva que está no cerne de diversas vertentes da planificação territorial contemporânea, valorizando, em vez disso, a cooperação e o consorciamento intermunicipais para formação de subespaços regionais contínuos – verdadeiras horizontalidades interfederativas –, com base nos quais se torna possível a coordenação intergovernamental, a integração das políticas de base territorial e o exercício direto da cidadania em instâncias participativas, os Colegiados Territoriais (KARAM, 2012).

Conforme expusemos anteriormente, a hibridez da ordem econômica e política durante os governos “petistas” expressou-se, no plano da ordem espacial, na coexistência e na sobreposição de tendências contraditórias e conflitantes, produzidas tanto de forma mais ou menos “espontânea” pelas decisões dos agentes econômicos quanto de modo mais planejado pelas instituições públicas. Nesse contexto, as políticas mais estritamente “localistas”, as quais, de certa maneira, deram continuidade às iniciativas fragmentadoras, seletivas e competitivas dos anos 1990, passaram a coexistir – no arcabouço institucional da administração pública brasileira – com outras políticas pautadas em lógicas mais agregadoras, inclusivas e solidárias, como é o caso das políticas sociais focalizadas e de algumas das iniciativas de base territorial, a exemplo do Programa Territórios da Cidadania.

Não obstante, poucas políticas públicas foram tão representativas dessa ambiguidade constitutiva quanto a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), considerada o marco recente mais importante do planejamento regional no Brasil (SILVA, S., 2017). Inicialmente formulada em 2003, no âmbito da Secretaria de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional (SDR/MI), a PNDR foi discutida e negociada durante anos, até que em 2007 foi finalmente instituída por decreto presidencial. Sua ambição explícita era a criação de um

sistema nacional capaz de coordenar, integrar e articular as instituições federais, estaduais e municipais e os diversos e dispersos planos, projetos e programas de caráter territorial, executados por esses três níveis governamentais, contando ainda com a participação de outros atores sociais, como as empresas privadas e a sociedade civil organizada.

Incorporando os profícuos debates que se vinham fazendo no campo do desenvolvimento regional, notadamente as críticas dirigidas aos ENIDs por parte de diversos pesquisadores dedicados à temática, a PNDR apresentou uma série de inovações teórico-metodológicas e operacionais que são dignas de nota. A chamada “tipologia da PNDR”, estabelecida em 2008, constituiu uma dessas inovações, posto que se utilizou do cruzamento de dois índices socioeconômicos – a renda domiciliar *per capita* e a variação do PIB *per capita* – para classificar as microrregiões brasileiras em quatro categorias (“alta renda”, “baixa renda”, “dinâmicas” e “estagnadas”), com base nas quais eram identificadas as áreas prioritárias para a intervenção visando a redução da pobreza e das desigualdades regionais (SILVA, 2017).

Trata-se de um avanço importante, sem dúvida, no sentido de contrarrestar a tendência ao investimento seletivo nos espaços “luminosos” do País, amplamente reproduzida na experiência dos ENIDs. Inobstante, é preciso reconhecer a insuficiência da tipologia adotada pela política, em sua fase inicial, posto que ela pode incorrer mais em um ocultamento que em um desvelamento da realidade socioespacial de certos subespaços do território brasileiro nos quais o elevado dinamismo – resultado do volume das transferências governamentais ou da presença pontual de atividades modernas pouco articuladas com o entorno – coexiste com a baixa renda da maioria da população (BRASIL, 2018). Essas situações geográficas complexas e contraditórias são ainda mais comuns em uma época histórica caracterizada pela irradiação simultaneamente difusa e seletiva do meio técnico-científico informacional, da qual resulta uma maior diferenciação espacial em todas as escalas, inclusive nas sub-regionais e intraurbanas. Abundância e escassez são produções simultâneas, por vezes muito próximas entre si, no período da globalização (SANTOS; SILVEIRA, [2001] 2012).

A despeito de suas limitações, a tipologia adotada pela PNDR subsidiou uma de suas mais importantes inovações no plano teórico-metodológico, qual seja, a perspectiva multiescalar utilizada para a eleição das áreas prioritárias de atuação. O

decreto que instituiu a política em referência, no ano de 2007, definiu diferentes Regiões-Programa nas escalas macrorregional, intermediária e sub-regional:

i) escala macrorregional: área de atuação da Sudene, Sudam e Sudeco, com exceção dos espaços classificados como de Alta Renda; ii) escala intermediária: Semiárido, Faixa de Fronteira e Rides no Entorno de Brasília, de Teresina e de Petrolina e Juazeiro; iii) escala sub-regional: Mesorregiões Diferenciadas, Territórios Rurais e Territórios da Cidadania. Além disso, tanto na escala macrorregional como na escala intermediária, seriam definidas Sub-Regiões de Planejamento para as Regiões Programa, como aquelas do Semiárido [...] (SILVA, S., 2017, p. 188-189).

Buscando a superação do enfoque estritamente macrorregional, predominante no âmbito do planejamento regional brasileiro no século passado, a PNDR adotou recortes regionais em diferentes escalas, alguns deles preexistentes à própria política, a exemplo das Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDEs) e da Faixa de Fronteira, bem como das regionalizações de outras políticas territoriais em curso, como aquelas do Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Mesorregiões Diferenciadas (PROMESO)⁸⁵, do PRONAT e do Programa Territórios da Cidadania. Portanto, houve, também, um claro objetivo de coordenar e articular as iniciativas de base territorial conduzidas de forma mais ou menos dispersa por diferentes órgãos da administração pública brasileira.

Segundo Araújo (2013), a PNDR reconheceu que a escala macrorregional, embora ainda permaneça importante e não deva ser descartada, não é suficiente para dar conta do fato de que as desigualdades socioespaciais manifestam-se em várias escalas, inclusive em nível sub-regional. Essa é uma problemática para a qual Milton Santos chamava a atenção ainda na década de 1980:

num país de enormes dimensões como é o nosso, onde as diversidades regionais são numerosas e gritantes, nem o Estado federal, nem mesmo os Estados federados podem atender corretamente aos reclamos regionais da maneira unitária como o fazem. [...] Hoje, cada sub-região oferece uma copiosa combinação de variáveis, cuja escala de ação nem sempre corresponde à do lugar. São essas mesmas variáveis que o definem e redefinem, de forma às vezes brutalmente diversa das áreas vizinhas. A mudança dessas variáveis, e do seu tecido socioeconômico, às vezes se dá rapidamente, alterando gravemente os equilíbrios locais. Essa realidade não

⁸⁵ Orientado pelas diretrizes da PNDR, o PROMESO contempla dois principais recortes territoriais, a saber, as Mesorregiões Diferenciadas e as RIDEs. Enquanto as primeiras são áreas “formadas por territórios e municípios que apresentam identidades físicas, econômicas, sociais e culturais e permitem a configuração de um arranjo político-institucional com participação da sociedade civil, num processo de busca de coordenação e efetividade das ações territoriais das políticas públicas de diferentes esferas de poder” (BRASIL, 2009, p. 8), as segundas consistem em arranjos federativos que abrangem mais de uma unidade da federação, com o objetivo de articular as ações da União, dos estados e dos municípios para fins de promoção da dinamização econômica em territórios de baixo dinamismo.

é única, mas se reproduz em todos os estados da Federação. E exatamente naqueles em que a economia permaneceu tradicional é que o choque entre modernidade e arcaísmo se dá com maior força e com efeitos mais duros (SANTOS, [1987] 2014b, p. 147).

Por essa razão, conforme já mencionado no capítulo anterior, o geógrafo defendeu a necessidade de conceder às sub-regiões assim formadas as institucionalidades que lhes representassem no contexto da federação e que dispusessem de autonomia e recursos suficientes para propor os modos próprios de regulação da vida regional. Embora essa proposta do autor não tenha sido acolhida imediatamente, e nem mesmo na década que se seguiu à publicação do livro no qual a veiculou, pode-se dizer que sua contribuição alimentou o conjunto dos debates sobre o planejamento territorial brasileiro e que, em associação com outras ideias, apenas encontraria as condições de entrada na agenda pública durante os anos 2000. Assim, não é difícil encontrar semelhanças entre, de um lado, as institucionalidades e as instâncias representativas regionais sugeridas pelo geógrafo e, de outro, alguns dos recortes da PNDR, como as Mesorregiões Diferenciadas⁸⁶ e os Territórios da Cidadania, e as suas respectivas instâncias participativas, a exemplo dos Fóruns Mesorregionais e dos Colegiados Territoriais.

Embora uma análise detalhada da trajetória da PNDR não faça parte do escopo do presente trabalho, alguns dos fatores que concorreram para a sua baixa implementação estão diretamente relacionados às tendências e às dinâmicas territoriais do Brasil no início do século XXI, revestindo-se, portanto, de grande interesse para as leituras interpretativas pautadas na economia política do território.

Em sua análise crítica desse importante marco recente do planejamento regional brasileiro, Silva, S. (2017) identificou limitações de ordem teórica, operacional e política que acabaram por dificultar a implementação da PNDR e, por conseguinte, também a operacionalização das inovações teórico-metodológicas que essa política apresentou em sua concepção e formulação. A respeito de uma destas limitações, já tratamos extensivamente no presente subcapítulo – trata-se do que a autora considerou ser uma ênfase excessiva no paradigma do desenvolvimento local no âmbito dos planos mesorregionais da PNDR, de maneira que, frequentemente,

⁸⁶ As treze mesorregiões identificadas no âmbito do PROMESO foram: “Águas Emendadas”; “Vale do Jequitinhonha-Mucuri”; “Bacia do Itabapoana”; “Fundão da Baía da Guanabara”; “Vale do Ribeira-Guaragueçaba”; “Grande Fronteira do Mercosul”; “Metade Sul do Rio Grande do Sul”; “Alto Solimões”; “Vale do Rio Acre”; “Entorno de Manaus”; “Ilhas do Baixo Amazonas”; “Bico do Papagaio”; “Chapada das Mangabeiras”; “Chapada do Araripe”; “Cristalino”; “Zona da Mata Canavieira”; e “Xingó” (SILVA, S., 2017).

as iniciativas destinadas a cada mesorregião resumiram-se a ações de estruturação e apoio a APLs. Esse enfoque chegou a ser explicitamente mencionado pelo MI quando definiu que um dos eixos da política – o eixo da ativação econômica – “se dá por meio do fomento aos Arranjos Produtivos Locais identificados como prioritários nas Mesorregiões Diferenciadas e nas Regiões Integradas de Desenvolvimento-RIDEs” (BRASIL, 2009, p. 8).

Outra das limitações da PNDR apontada por Silva, S. (2017) ainda não foi mais detidamente tratada neste subcapítulo e merece maior atenção, pois constituiu um dos principais eixos norteadores das políticas públicas setoriais e territoriais durante os governos “petistas”. Trata-se da grande centralidade conferida à infraestrutura econômica, agenda bastante convencional no âmbito do planejamento urbano e regional brasileiro, mas que adquire significados novos no período contemporâneo da história territorial do País.

Aqui, é necessário primeiramente retomar uma reflexão feita anteriormente. Já tratamos do papel exercido pelo Estado brasileiro, desde meados do século XX e, sobretudo, a partir da década de 1970, na promoção de uma modesta, mas não desprezível tendência à desconcentração regional dos investimentos no País. Mediante as políticas explícitas de planejamento regional, as políticas de corte setorial-nacional ou, ainda, por meio dos investimentos das empresas estatais (ARAÚJO, 1999), logrou-se alcançar uma nova etapa da integração nacional, não mais restrita à circulação inter-regional de mercadorias, mas também dizendo respeito à própria migração do capital produtivo em direção às regiões periféricas. Por essa razão, Brandão (2012) fala de uma ativação da periferia entre os anos de 1970 e 1985, resultado da busca por novos horizontes de acumulação.

Desde então, já adquiria grande importância para a dinâmica territorial brasileira aquilo que Vainer (2007b) denomina de Grandes Projetos de Investimento (GPIs), cujos planejamentos e execuções estavam a cargo das burocracias estatais de cada um dos macro-setores de infraestrutura econômica. Para esse autor, mais do que as políticas regionais explícitas – frequentemente não implementadas e esvaziadas política e orçamentariamente –, foram, sobretudo, as políticas setoriais que tiveram os mais expressivos impactos na produção do espaço nacional. Em cada um dos setores de infraestrutura econômica, poderosas burocracias estatais destacavam-se: no setor elétrico, a Eletrobrás e suas subsidiárias, bem como algumas empresas estaduais; no setor minero-metalúrgico, a Companhia Vale do

Rio Doce e as grandes companhias siderúrgicas estatais; no setor petroquímico, a Petrobrás; e no setor das telecomunicações, a Telebrás e as empresas estaduais por ela operadas (ARAÚJO, 1999; VAINER, 2007b).

As modalidades mencionadas de coordenação e intervenção estatais tiveram, portanto, um papel central nesta que foi a primeira fase de difusão do meio técnico-científico informacional no Brasil (SANTOS; SILVEIRA, [2001] 2012), produto e condição de um novo momento do processo de integração nacional. Os GPIs, à época planejados e executados pelo Estado, foram os mais efetivos vetores de irradiação do novo meio geográfico e exerceram papel verdadeiramente integrador do território brasileiro, ainda que extremamente impactante e gerador e aprofundador de múltiplas desigualdades.

Os GPIs de que fala Vainer (2007b) podem ser identificados ao que Santos (1994b) denominou de “grandes objetos” por ocasião de sua reflexão sobre os grandes empreendimentos implantados na região amazônica. Estes objetos técnicos de grande porte – as modernas plantas industriais; os complexos petroquímicos e minero-metalúrgicos; os novos sistemas de movimento; as redes de telecomunicações; os renovados sistemas portuários; a expansão da rede de energia elétrica e a instalação de modernas hidrelétricas (TRINDADE JR., 2010a) – eram comandados por sistemas de ações estranhos às regiões periféricas nas quais se instalavam e funcionavam como “as correias de transmissão dos objetivos dos atores hegemônicos, da cultura, da política, da economia” (SANTOS, 1994b, p. 17), mas ainda assim estavam mais comumente sob o controle do Estado e obedeciam, em alguma medida, às diretrizes de um projeto nacional.

Pode-se mesmo dizer, à maneira de Teixeira (2018), que essa primeira fase de difusão do meio técnico-científico informacional no Brasil teve como uma de suas principais condições de possibilidade o “planejamento estatal feito para as empresas”, isto é, a atuação direta do Estado, em todas as escalas federativas, na instalação dos “grandes objetos” e dos macrossistemas técnicos necessários à integração do mercado e do território nacionais. O setor aeroviário, analisado pelo autor, é especialmente representativo desse período do planejamento territorial no País, pois ele conheceu, a partir da década de 1970, uma forte regulamentação estatal, consubstanciada pela criação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (INFRAERO), empresa pública que passou a administrar os “grandes objetos” aeroportuários do País. Não obstante, as conclusões a que chega Teixeira

(2018) a respeito das tendências que então se faziam presentes no setor aeroviário podem, em certa medida, ser generalizadas para a maior parte dos setores de infraestrutura econômica do território brasileiro.

Segundo Vainer (2007b), os GPIs conhecem um recrudescimento recente que, no entanto, tem se provado substancialmente diferente das experiências do século passado. Com a primeira rodada de neoliberalização dos anos 1990, alguns dos setores ligados à infraestrutura econômica foram flexibilizados e desregulados – como é o caso do setor aeroviário (TEIXEIRA, 2018) –, enquanto outros também conheceram ondas de privatizações e concessões, a exemplo do setor energético, de telecomunicações, minero-metalúrgico e ferroviário. Como é nestes setores que os GPIs são concebidos e que o essencial do planejamento territorial é feito, a privatização pela qual passaram “acabou tendo como corolário a privatização dos processos de planejamento e controle territorial que são intrínsecos aos grandes projetos” (VAINER, 2007b, p. 11). Por conseguinte, ainda conforme o mesmo autor, os GPIs constituem, em conjunto com o “neolocalismo competitivo”, os principais vetores da fragmentação territorial contemporânea, posto que, embora mantenham um elevado potencial de reestruturação, não mais se subordinam a algum projeto nacional abrangente, e sim a um punhado de ações e decisões privadas que agora dispõem das prerrogativas do planejamento e do controle territoriais.

Para Teixeira (2018), as condições descritas acima abriram caminho para a emergência, nas duas primeiras décadas do século XXI, de um planejamento corporativo que resulta, de um lado, do fato de que as grandes corporações passam a ser proprietárias ou concessionárias dos “grandes objetos” e dos macrossistemas técnicos do território e, de outro lado, da tendência à terceirização do planejamento às empresas de consultoria e da introdução de lógicas mercadófilas em órgãos e agências da administração pública brasileira. Assim:

após um longo período de planejamento estatal feito em favor das empresas, no sentido de mecanizar o território e favorecer a circulação, passamos a um período em que pouco a pouco o Estado se retira do planejamento territorial. Nesse processo, novos agentes de poder ganham força, tanto corporativos – entre eles, as empresas de informação – quanto instituições ligadas à administração pública, como é o caso das agências de regulação e estruturas estatais (TEIXEIRA, 2018, p. 36).

Quanto à privatização e à concessão dos “grandes objetos” e dos macrossistemas técnicos, pode-se dizer que concorrem para o avanço da privatização e da corporatização do território nacional. Para Santos (2001a), se a

primeira diz respeito ao uso privatista dos sistemas de engenharia que foram constituídos com recursos públicos, a segunda é expressão do ampliado poder de comando da vida econômica e política e da dinâmica territorial por um número bastante limitado de empresas. Autores como Tozi (2005), Ramalho (2006), Vencovsky (2011), Oliveira (2016) e Teixeira (2013, 2018), por exemplo, têm estudado esses processos a partir das privatizações e/ou concessões dos/nos sistemas de telecomunicações, elétrico, ferroviário, rodoviário e aeroportuário, respectivamente.

Além da privatização e da concessão dos sistemas de engenharia do território, o planejamento corporativo de que fala Teixeira (2018) também é praticado por empresas de consultoria que, sob o amparo dos diplomas legais que regulam a terceirização no âmbito da administração pública brasileira, passam a assumir a função de elaboração das políticas públicas setoriais e territoriais. A esse processo, Todesco (2013) chamou de “produção terceirizada de políticas públicas”, entendida pela autora como uma transferência indevida das atividades-fim dos órgãos públicos formuladores de políticas para empresas ditas “especialistas”, procedimento que frequentemente exime estas últimas da responsabilidade pelos desdobramentos da política que formularam e, ademais, também empobrece ou exclui a possibilidade de um debate público e acadêmico mais amplo.

Essa problemática tem sido objeto de preocupação analítica de algumas teses de doutorado e dissertações de mestrado que, à luz de uma maior ou menor incorporação do pensamento miltoniano, investigam esse complexo desdobramento da nova divisão social e territorial do trabalho comandada pela informação corporativa (SILVA, 2005), conforme exposto no Quadro 12.

Quadro 12. Planejamento corporativo: trabalhos com influência miltoniana sobre a atuação das empresas de consultoria na formulação de políticas públicas

Autor (data)	Orientador	Comentário sobre a problemática abordada
Silva (2001)	Milton Santos	Interessada na atual fase de mundialização de São Paulo, cuja variável-chave é a informação, a autora investiga as novas hierarquias e desigualdades sociais e territoriais (re)criadas em função da elevada densidade informacional concentrada naquela metrópole, assim tornada onipresente no território brasileiro. Dentre as atividades quaternárias que se dedicam à

		produção e à distribuição de informações e que têm em São Paulo o seu <i>locus</i> privilegiado, a autora confere especial atenção às empresas de consultoria, em suas diversas áreas de atuação (gestão empresarial, tecnologias de informação, jurídicas etc.), e ao papel por elas desempenhado na formulação do Plano Nacional de Desestatização.
Farias (2008)	Adriana Bernardes	O autor trata da refuncionalização pela qual passou o BNDES no final do século XX, de um banco que consubstanciou o ideário desenvolvimentista a um agente central na coordenação das privatizações em diversos setores nacionais, como o elétrico, o ferroviário e o de mineração. As empresas de consultoria, que desempenharam papel de destaque na assessoria ao banco, passam, então, a acumular grandes volumes de informações estratégicas sobre o patrimônio público e o território brasileiro.
Trevisan (2012)	Adriana Bernardes	O autor analisa a importância da logística corporativa para o uso competitivo do território pelas empresas situadas na Zona Franca de Manaus (ZFM), no Estado do Amazonas. Nesse contexto, as firmas nacionais e transnacionais de consultoria aparecem não apenas como elementos dos círculos de cooperação logísticos existentes na capital amazonense, mas também como formuladoras de planos voltados para o setor, a exemplo do “Projeto Norte Competitivo”, baseado na identificação de fluxos econômicos e na delimitação de eixos de integração atuais e potenciais.
Teixeira (2013, 2018)	Adriana Bernardes	Enquanto a dissertação do autor apresenta uma discussão sobre o uso do território brasileiro pelos círculos de informação corporativa das empresas globais de consultoria, tomando como referência empírica a participação da firma <i>McKinsey & Company</i> no plano de concessões dos principais aeroportos do País, a tese por ele defendida avança na análise desse processo de “espoliação” territorial e propõe reconhecer a emergência recente de um planejamento corporativo.
Todesco (2013)	Rita Cruz	Interessada nas iniciativas governamentais voltadas para a promoção do uso turístico do espaço amazônico, notadamente o

		Programa para o Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal (PROECOTUR), a autora identifica uma forte tendência à terceirização da produção das políticas públicas do setor para empresas de consultoria especializadas em planejamento turístico. Os impactos desse processo para o conteúdo material das políticas (<i>policies</i>), para a participação e o controle sociais e para o aprimoramento dos órgãos de turismo da administração pública federal, estadual e municipal são alguns dos aspectos tratados pela autora.
Macêdo (2017)	Rita Cruz	A autora analisa o processo de terceirização da produção de políticas públicas de turismo no Brasil, elegendo como referência empírica o Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (PRODETUR/NE). Nesse sentido, busca avaliar os principais argumentos mobilizados para justificar a terceirização e também investiga a ação conjunta do Estado e das empresas de consultoria na elaboração dos Planos de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDITS), principais instrumentos de execução do planejamento turístico dos estados no âmbito do PRODETUR/NE. A autora conclui que as empresas de consultoria, mais do que detentoras de informações privilegiadas sobre o espaço regional, são participantes diretas do seu processo de planejamento e, portanto, são capazes de direcionar os usos do território, tornando-os cada vez mais seletivos e corporativos, posto que os planos elaborados primam pelos grandes investimentos em infraestrutura urbana, criadores de pontos luminosos que viabilizam a atuação dos atores econômicos hegemônicos do circuito turístico. Assim, a pretexto de promoção do desenvolvimento da região, o PRODETUR/NE perpetuou e aprofundou as desigualdades intra e inter-regionais, agravou a fragmentação territorial e promoveu a corporatização do espaço regional.

Fonte: Silva (2001), Farias (2008), Trevisan (2012), Teixeira (2013, 2018), Todesco (2013) e Macêdo (2017).

Elaboração: Gabriel Carvalho da Silva Leite, 2019.

A terceirização da produção de políticas públicas não tem se limitado àquelas de caráter mais setorial, incluindo também as políticas territoriais propriamente ditas. Na elaboração de alguns dos principais planos regionais da PNDR, as empresas de consultoria fizeram-se presentes e definiram diferentes diagnósticos e prognósticos para as regiões do País (SILVA, S., 2017). Outrossim, estes mesmos agentes informacionais corporativos também tiveram destacado papel na elaboração dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS), contribuindo para a incorporação de princípios de competitividade e do paradigma do desenvolvimento local no âmbito do Territórios Rurais do PRONAT (MANZONI NETO, 2017).

Ademais, o planejamento corporativo também tem sido praticado no âmbito das agências federais e estaduais que foram criadas, no decorrer dos anos 1990 e 2000, para regular os setores recentemente privatizados ou concedidos⁸⁷. Para Teixeira (2018), a imbricação entre essas agências reguladoras, as empresas de informação organizacional (empresas de consultoria) e as grandes corporações deixa claro que, mais do que regular, a função daquelas primeiras é a de fornecer as normas necessárias à espoliação dos setores, a exemplo do que mostrou o autor a propósito da relação entre a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), a “gigante” do ramo das consultorias *McKinsey & Company* e o início das rodadas de concessões dos principais aeroportos do País, em 2011.

Do conjunto de considerações até aqui tratadas podemos concluir que a segunda fase de difusão do meio técnico-científico informacional no Brasil – iniciada na década de 1990, mas verdadeiramente acelerada a partir dos anos 2000 – vem se dando de forma bastante distinta daquela primeira fase que ocorrera ainda durante a década de 1970. Nesse sentido, o Quadro 13 corresponde a um esforço esquemático que busca alinhar os principais elementos de diferença nas relações Estado-mercado-planejamento do território nos dois momentos em referência, com ênfase maior nas rupturas que nas continuidades entre eles.

⁸⁷ No âmbito federal, Teixeira (2018) destaca a criação da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), em 1996; da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), em 1997; da Agência Nacional de Petróleo (ANP), em 1998; da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), em 2000; da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), em 1999; da Agência Nacional de Águas (ANA), em 2000; da Agência Nacional de Cinema (ANCINE), em 2001; da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), em 2001; da Agência Nacional dos Transportes Terrestres (ANTT), em 2001; e da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), em 2005.

Quadro 13. Estado, mercado e planejamento do território: principais elementos diferenciadores nas duas fases de difusão do meio técnico-científico informacional

Elementos	Primeira fase	Segunda fase
Período	Década de 1970	Década de 1990 em diante
Distribuição espacial do meio técnico-científico informacional	Desconcentração regional produtiva e ampla difusão do meio técnico-científico no território brasileiro; produção bastante pontual do meio técnico-científico informacional	Ampla irradiação da psicosfera moderna; presença de extensões contínuas da nova tecnosfera na Região Concentrada e expansão seletiva (em pontos e manchas) para o restante do território
Controle dos “grandes objetos” e dos macrossistemas técnicos	Empresas públicas	Grandes corporações, via privatizações e concessões
Capital geral e capitais particulares	Predominância do capital geral, seletivamente apropriado pelos capitais particulares de maior porte e escala	Redução do domínio do capital geral, crescentemente convertido em capitais particulares fixos e indivisíveis
Formulação das políticas públicas setoriais e territoriais	Órgãos e entidades da administração pública direta e indireta	Empresas privadas de consultoria
Natureza do planejamento territorial	Planejamento estatal feito para as empresas	Planejamento corporativo feito pelas empresas
Paradigmas influentes no planejamento territorial	Industrialização (fordista), urbanização, polarização e infraestrutura econômica	Globalização, meio ambiente, industrialização (toyotista), agronegócio, turismo, urbanização, infraestrutura econômica e desenvolvimento local
Regulação do território	Regulação estatal	Regulação híbrida
Elementos norteadores	Integração nacional, segurança nacional e projeto nacional	Integração competitiva aos mercados globais, produtividade espacial, mais-valia global

Fonte: Antas Jr. (2005), Vainer (2007b), Todesco (2013), Santos e Silveira ([2001] 2012), Silva, S. (2017) e Teixeira (2018).

Elaboração: Gabriel Carvalho da Silva Leite, 2019.

A expansão do meio técnico-científico informacional – com as características mais típicas de sua segunda fase – conheceu um expressivo momento de impulsão a partir do ano de 2006 e, sobretudo, de 2007, quando ocorreu uma importante

inflexão da política econômica no segundo governo Lula. De acordo com Moraes e Saad-Filho (2011), essa inflexão caracterizou-se, por um lado, pela manutenção do núcleo neoliberal da política macroeconômica, resguardado desde o primeiro mandato do ex-presidente, e, por outro lado, por uma adoção complementar de propostas novo-desenvolvimentistas que defendiam, dentre outros elementos, a funcionalidade do ativismo estatal na retomada do crescimento da economia nacional, seja por meio da ampliação das políticas de redistribuição de renda, seja, ainda, por intermédio do aumento do investimento público e da recuperação do papel do Estado no planejamento de longo prazo.

Se o ativismo estatal na redistribuição de renda consubstanciou-se no Programa Bolsa Família, na política de aumento real e consistente do salário mínimo e na ampliação da cobertura previdenciária, no que diz respeito ao investimento público a sua maior expressão foi o lançamento, em 2007, do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que correspondeu a:

[...] um grande programa de investimento plurianual, sobretudo em energia e transporte, que articulou o investimento público com o investimento das empresas estatais e privadas especialmente através de concessões em infraestrutura, e uma forte expansão do crédito para investimento, principalmente pelo setor bancário público. Segundo os “desenvolvimentistas”, esse programa recuperaria uma infraestrutura econômica defasada por 30 anos de baixo investimento, ao mesmo tempo em que incluiria desonerações fiscais para ‘incentivar o investimento privado e o mercado de massa’ [...] (MORAIS; SAAD-FILHO, 2011, p. 517-518).

Em linhas gerais, o objetivo do PAC foi, de acordo com Leitão (2009), a intensificação do investimento público – tanto por meio de abatimento direto do superávit primário quanto mediante os investimentos das empresas estatais – e, por conseguinte, o estímulo ao investimento privado no País. O crescimento econômico pretendido pelo governo adviria, então, de uma estratégia baseada no fortalecimento do mercado e do Estado, recuperando o papel deste último na indução do investimento e na condução da política industrial e de infraestrutura (LEITÃO, 2009). Esse modelo aproximou, de alguma forma, a política econômica do segundo governo Lula a uma matriz novo-desenvolvimentista – trazida à tona sem incorporar as críticas ao desenvolvimentismo “clássico” –, embora sem rompimento com a “estabilidade macroeconômica” neoliberal, com os grupos rentistas e com a subordinação à financeirização da economia.

Segundo Silva, S. (2017), o lançamento do PAC no mesmo ano em que também foi instituída a PNDR contribuiu sobremaneira para o esvaziamento político

e para a perda de visibilidade desta última. Contraditoriamente, portanto, o período de aparente revitalização do planejamento regional brasileiro foi concomitante à sua gradativa perda de centralidade na agenda pública, na medida em que uma macropolítica nacional, com foco no setor de infraestrutura econômica, passou a ditar diretrizes, objetivos e ações aos planos regionais da PNDR, reproduzindo um padrão bastante característico do ordenamento territorial brasileiro, qual seja, a maior influência das políticas de corte nacional e setorial sobre a dinâmica regional do País, se comparada àquela exercida pelas políticas propriamente regionais.

Indo ao encontro dessa constatação, Leitão (2009) defende que, a despeito de ter sido um programa fundamentalmente voltado para o “reaquecimento” da economia nacional e, portanto, de ter contado com uma carteira de projetos construída setorialmente, e não territorialmente, o PAC sintetizou – mais que as políticas e planos territoriais propriamente ditos – a estratégia governamental para o desenvolvimento territorial do País, ao prever a realização de grandes obras infraestruturais, com impactos significativos sobre o espaço nacional como um todo e sobre cada uma de suas regiões em particular.

Se a PNDR, em que pesem as importantes inovações teórico-metodológicas presentes em sua concepção e formulação, padeceu de uma baixa implementação – não tendo conseguido promover um significativo impacto no território brasileiro e nem definir novas configurações territoriais –, o PAC⁸⁸ foi vetor de algumas das mais significativas reestruturações espaciais dos últimos anos. Não à toa, em sua tipologia das principais configurações territoriais resultantes das inversões públicas e privadas realizadas no Brasil entre 2003 e 2018, Brandão (2019, p. 274) propõe reconhecer um tipo ideal (“tipo IV”) ao qual se identificam aqueles “territórios predominantemente impactados e (re)definidos pelos investimentos realizados ou orientados pelo Estado em infraestrutura de transportes e energia”, dois dos eixos centrais dos projetos envelopados no PAC.

Conforme lembram Vainer (2007b) e Brandão (2019), os grandes investimentos em infraestrutura de transportes e energia não constituem uma novidade na história territorial brasileira. Desse ponto de vista, o PAC poderia ser

⁸⁸ Aqui se faz referência ao PAC I (2007-2010), que contemplou os eixos de infraestrutura logística, infraestrutura energética e infraestrutura social e urbana; e ao PAC II (2011-2014), cujos eixos foram o PAC Cidade Melhor, o PAC Comunidade Cidadã, o PAC Minha Casa, Minha Vida, o PAC Água e Luz para Todos, o PAC Transportes e o PAC Energia. Em ambas as fases do programa, no entanto, os investimentos em infraestrutura energética, de transportes e de comunicações foram preponderantes (CASTRO, 2012).

visto como uma mera versão atualizada de políticas e planos anteriores, tanto mais porque o programa compilou diversas ações e iniciativas preexistentes, sejam aquelas que foram propostas ainda durante o primeiro mandato do então presidente Lula, sejam outras, resgatadas de gestões anteriores (LEITÃO, 2009).

Não é essa, no entanto, a posição sustentada aqui, pois, para além do reconhecimento das continuidades, também é importante atentar para as rupturas decorrentes do fato de que, embora o PAC também constitua um programa com foco na infraestrutura econômica, ele está inserido em um momento da formação socioespacial brasileira no qual esse suporte infraestrutural já não é o mesmo das décadas anteriores, tanto no que diz respeito à sua composição técnica e orgânica (SANTOS, 1993d) quanto em relação aos agentes que o controlam.

Em consonância com as características do meio técnico-científico informacional, os vultosos montantes de inversões da carteira de projetos do PAC produziram, nas porções do território brasileiro que mais foram impactadas e redefinidas por eles: a) uma grande ampliação do estoque de capital constante fixo, sendo essa imobilização/fixidez uma condição para a fluidez dos fatores produtivos; b) uma aceleração do movimento do capital constante circulante, devido à disponibilidade de capital de giro e de ciclos produtivos cada vez mais rapidamente renovados; c) um incremento substancial da composição técnica e orgânica do território, o que enquadra o capital variável (a força de trabalho) em limites rígidos; d) uma maior irreversibilidade dos investimentos, pois estes, uma vez imobilizados em grandes capitais fixos, não são passíveis de serem revertidos para outros usos; e) uma maior indivisibilidade dos investimentos, explicada pelos elevados custos fixos de construção dos “grandes objetos”, o que os torna pouco numerosos e reduz o número dos seus operadores, conferindo-lhes um caráter quase sempre monopolista⁸⁹; f) a geração de grandes economias de escala e de escopo, as quais agem como barreiras à entrada de outros agentes no mercado; e g) a alta criação de externalidades, cujos aproveitamentos são cada vez mais restritos a um pequeno número de agentes econômicos.

⁸⁹ Santos ([1985] 2014c, p. 58, grifo nosso) lembra que “quando falamos em concentração da economia, estamos tacitamente nos referindo a uma necessidade maior de *capitais indivisíveis*, na medida em que os instrumentos de trabalho aumentaram de volume e se tornaram relativamente mais caros e menos acessíveis, portanto menos disponíveis que antes”. Indo ao encontro da colocação do geógrafo, Brandão (2019, p. 275, grifos nossos) afirma que, naqueles territórios nos quais se cristalizam eixos de crescimento, seguindo trajetórias espaciais de expansão e integração mais consolidadas, “os investimentos são marcados por *irreversibilidades* e *indivisibilidades* decisivas”.

Por outro lado, conforme já visto anteriormente, a infraestrutura econômica que compõe o meio geográfico contemporâneo está crescentemente sob controle das grandes empresas privadas, o que lhes confere relevante poder de planejamento e de ordenamento do território, configurando uma situação substancialmente distinta daquela dos programas de investimentos infraestruturais das décadas anteriores, durante as quais predominava a participação das empresas públicas e a regulação estatal.

Portanto, sob uma mesma rubrica – infraestrutura econômica – residem conteúdos significativamente distintos conforme o período de que se trata. Com a globalização, a “armadura” econômica do território passa, crescentemente, para o controle privado de grandes corporações, tornando-se, então, capital particular; e, por conseguinte, os vultosos investimentos públicos têm cada vez menos contrapartidas na produção de uma infraestrutura social, reduzindo o estoque de capital geral (SANTOS, [1994] 2012c).

Em análise dos impactos efetivos ou potenciais dos investimentos em infraestrutura logística do PAC I e II no Estado do Rio Grande do Norte, Macedo (2014) considera que a promoção da fluidez e da racionalidade territoriais comparece como principal objetivo dos projetos então previstos ou em execução. O autor identificou, no âmbito do programa, um conjunto de sistemas de engenharia aeroportuários (construção do Aeroporto Internacional “Governador Aluísio Alves”, no Município de São Gonçalo do Amarante, integrante da Região Metropolitana de Natal), rodoviários (obras de construção, manutenção, sinalização, modernização e duplicação da rede rodoviária) e portuários (ampliação do Terminal Salineiro de Areia Branca e construção do Terminal Marítimo de Passageiros do Porto de Natal) voltados para estimular o crescimento e o escoamento da produção estadual, para fomentar o turismo nacional e internacional e, secundariamente, para dinamizar o mercado interno e a integração regional, como no caso dos investimentos na manutenção de alguns trechos de rodovias federais e de estradas vicinais no interior do Estado.

Também merece destaque o “lugar” da Amazônia no âmbito do programa em referência, pois nesta região encontram-se muitos dos “territórios predominantemente impactados e (re)definidos pelos investimentos realizados ou orientados pelo Estado em infraestrutura de transportes e energia” (BRANDÃO, 2019, p. 274). De fato, como demonstrou Leitão (2009), desde a primeira fase do

PAC, a região amazônica recebeu especial atenção como *locus* de atração de investimentos públicos e privados, notadamente nos eixos de infraestrutura energética e logística do programa, o que é em parte justificado pelo fato de que essa porção do território nacional também aparece como estratégica para outras ações focadas na logística, a exemplo da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA) (CASTRO, 2012).

Segundo Leitão (2009), no Estado do Pará, o PAC I previu, no eixo energético, os projetos de construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, no Rio Xingu; da Usina Termelétrica de Barcarena, no município homônimo; e das linhas de transmissão de energia a partir da Usina Hidrelétrica de Tucuruí. Por seu turno, no eixo de infraestrutura logística, o programa incluiu os projetos de pavimentação das Rodovias BR-163 (Cuiabá-Santarém) e BR-230 (Transamazônica); de restauração da navegabilidade do Rio Tocantins, por meio da construção das Eclusas de Tucuruí e da Hidrovia do Tocantins; de ampliação do Porto de Vila do Conde, no Município de Barcarena; e de construção da Ferrovia Norte-Sul.

Em avaliação mais recente, Brandão (2019) corrobora a continuada ênfase dos investimentos em infraestrutura energética e logística na Amazônia:

essa macrorregião foi fortemente impactada pela recente *implantação de usinas hidrelétricas*, sobretudo a partir das leis 10.847 e 10.848 de 2004, que mudaram o modo de comercialização de energia elétrica no Brasil, abrindo espaço para um *boom* de investimentos no setor. A partir daí, foram realizados leilões em 30 UHE, com destaque para as maiores: Belo Monte (PA), Jirau (RO); Santo Antonio (RO); Teles Pires (MT e PA); Estreito (MA e TO). Outras 10 UHE estão em construção, como Ponte de Pedra (MT), Colíder (MT), [...] Cachoeira Caldeirão (AP), Salto Apiacás (MT), Sinop (MT) e São Manoel (PA). Por sua vez, os *investimentos nos Terminais de Uso Privado* (TUPs) em implantação e na *Ferrovia Norte-Sul*, com mais de 1.500 quilômetros já em operação, conformam uma verdadeira marcha para o Oeste-Norte do Brasil (BRANDÃO, 2019, p. 274, grifos nossos).

Essas e outras vultosas inversões públicas e privadas em capital fixo na Amazônia renovam os “grandes objetos” das décadas anteriores (SANTOS, 1994b), adaptando-os aos novos tempos – é o caso da ampliação do Porto de Vila do Conde e da pavimentação das Rodovias Cuiabá-Santarém e Transamazônica, por exemplo – e criam outros destes objetos técnicos de grande porte, que já nascem adaptados às funções hoje requeridas pelos setores hegemônicos da economia nacional e internacional, a exemplo da Usina Hidrelétrica de Belo Monte e da Ferrovia Norte-Sul. Em todos os casos, a capacidade dos “grandes objetos” em promover o desenvolvimento regional tem se mostrado bastante limitada, reproduzindo o

histórico modelo de formação de “enclaves” dinâmicos, pouco articulados econômica e socialmente com o seu entorno geográfico (LEITÃO, 2009).

Importantes subsídios para o entendimento da situação em tela são fornecidos por Santos (1994b) em sua reflexão sobre os “grandes objetos” na Amazônia, por ocasião da qual alertou para o fato de que os sistemas técnicos atuais são dotados de um conjunto de características que os diferenciam dos sistemas precedentes, a saber, são tendencialmente ubíquos, universais e unificados; exigem uma unicidade de comando, encontrado frequentemente fora da região, nos centros de decisão nacionais e internacionais; e, exatamente devido a esse comando remoto, nascem com intencionalidades precisas, com finalidades predeterminadas que se expressam na própria escolha de suas localizações. Nas palavras do autor:

os objetos técnicos funcionam apenas à base das informações que recebem dos centros de comando, sejam onde estiverem esses comandos e esses objetos. Essa é a problemática regional de uma região como esta, uma região que resta natural, para uma quantidade de coisas e que, de sopetão, recebe objetos imensos, cheios de intencionalidades estranhas, dotados de uma força que jamais antes se viu a serviço do que não está aqui [...] Esses objetos técnicos são as correias de transmissão dos objetivos dos atores hegemônicos, da cultura, da política, da economia, e não podem ser utilizados pelos atores não-hegemônicos, senão de forma passiva (SANTOS, 1994b, p. 16-17).

Portanto, os “grandes objetos” assim instalados são – para utilizar os termos de Santos (2001a) – “alienígenas”, por suas origens, e “alienados”, por seus desenvolvimentos e destinos. Atendendo a interesses de frações do grande capital internacional e nacional (LEITÃO, 2009), os investimentos públicos na região induzem a formação de uma mais-valia que, em lugar de se incorporar regionalmente, é transportada, pelas trocas inter-regionais e internacionais assimétricas, para outros espaços “onde o sistema de objetos e o sistema de ações são mais densos” (SANTOS, 2001a, p. 17). Há, assim, uma contradição entre os volumes das inversões públicas – que dotam a região de maiores estoques de capital constante fixo – e os fluxos de mais-valia gerada, cujos sentidos extrovertidos de escoamento acabam por “descapitalizar” as populações regionais:

[...] a produção do meio técnico-científico obriga a uma reinterpretação *qualitativa* do investimento público, em função dos círculos de cooperação que, desse modo, se instalam em um nível superior de complexidade e em uma escala geográfica de ação bem mais ampla. [...] O investimento público pode aumentar em uma dada região, ao mesmo tempo em que os fluxos de mais-valia que vai permitir irão beneficiar algumas firmas ou pessoas, que

não são obrigatoriamente locais. Essa contradição entre fluxo de investimentos públicos e fluxo de mais-valia consagra a possibilidade de ver acrescida a dotação regional de capital constante ao mesmo tempo em que a sociedade local se descapitaliza (SANTOS, [1996] 2014a, p. 253, grifo do autor).

Ademais, na medida em que o capital constante fixo instalado é cada vez menos capital geral, e cada vez mais capital particular – conversão esta efetivada pelos leilões das usinas hidrelétricas, pelas concessões das ferrovias e pela instituição dos terminais portuários de uso privado, por exemplo –, a mais-valia regionalmente gerada acaba por encontrar uma menor difusão social e espacial, restrição tanto mais agravada quanto mais bloqueadas forem as externalidades “furtadianas” (em função das desigualdades na distribuição de renda e da terra) e “miltonianas” (em função da primazia de um modelo econômico de ordenamento do território).

Uma leitura analítica da economia política do território brasileiro no século XXI também não poderia deixar de mencionar a presença recorrente das *commodities* agrícolas e minerais nas políticas e nas discussões do campo do desenvolvimento urbano e regional. Segundo Silva, S. (2017), mesmo que a PNDR tenha reconhecidamente promovido importantes ressignificações e inovações (mais enunciadas que implementadas) no âmbito do planejamento regional, ela também retomou paradigmas bastante convencionais, dentre os quais está certamente o da agropecuária modernizada – que se fez presente desde a década de 1950 e que, nos anos 1970, começou a conhecer o processo que levaria à formação do atual agronegócio brasileiro – e o do extrativismo mineral, ambos historicamente associados à expansão das fronteiras econômicas e à ocupação dos chamados “vazios territoriais” do País.

No entanto, o reconhecimento de uma certa continuidade não deve obscurecer os elementos inéditos que qualificam esses paradigmas contemporaneamente, somente inteligíveis à luz das determinações mais gerais do período da globalização e da forma particular pelas quais incidem sobre a formação socioespacial brasileira. Nesse sentido, as razões para a renovada importância do agronegócio e do extrativismo mineral na economia do País devem ser buscadas em um determinante externo estrutural, qual seja, o “efeito China” (PINTO, 2013), expressão pela qual vêm sendo denominadas as alterações estruturais na divisão internacional do trabalho, em curso desde os anos 2000, provocadas pela ascensão

da China enquanto “duplo polo” (MEDEIROS, 2006): de um lado, o país asiático torna-se a grande “fábrica do mundo”, produtor e exportador mundial de produtos de tecnologia da informação e de bens industriais de consumo altamente competitivos; de outro lado, também desponta como um imenso mercado consumidor para a produção mundial de *commodities* as mais diversas (petróleo, produtos agrícolas e minerais etc.).

Para Pinto (2013), essa dupla dinâmica constitutiva do “efeito China” promoveu, simultaneamente, a redução ou o crescimento mais lento dos preços internacionais dos produtos industriais, em face da pressão competitiva das mercadorias chinesas, e a elevação consistente dos preços internacionais das *commodities*, alavancados pelo aumento dos seus custos de produção e pela demanda do país asiático. Indo de encontro à formulação cepalina clássica, os anos 2000 conheceram o estabelecimento de termos de intercâmbio favoráveis aos países ditos “em desenvolvimento”, notadamente àqueles que exportavam *commodities* para a China, os quais viram as restrições externas ao crescimento serem temporariamente suspendidas.

Esse foi o caso do Brasil. Para Pinto (2013), o contexto político-econômico muito favorável à produção e à exportação de *commodities* agrícolas e minerais nos anos 2000 ensejou uma mudança nos fluxos e estoques de riqueza, o que não deixou de ter consequências na composição do bloco no poder no País. Se por um lado, a hegemonia da fração bancário-financeira nacional e internacional não foi rompida durante os governos “petistas”, por outro lado houve um aumento relativo do poder dos segmentos industriais produtores de *commodities* intensivas em capital e do agronegócio, em função da forte elevação dos seus lucros líquidos reais e da ampliação de suas participações em relação aos lucros totais.

O equilíbrio conflituoso entre a fração bancário-financeira – ainda hegemônica e favorecida pela política macroeconômica adotada pelo governo – e a fração da grande burguesia produtora e exportadora de *commodities* – em ascensão induzida pelo “efeito China” – foi mantido, a despeito dos interesses contraditórios de ambas as frações do capital no manejo das taxas básicas de juros e de câmbio (PINTO, 2013). Nesse mesmo sentido, Salama (2016) afirma que o regime de crescimento brasileiro nos anos 2000 foi baseado na reprimarização (ligada à fração produtora de *commodities*) e na financeirização (ligada à fração bancário-financeira), arranjo que

só se tornou possível graças às condições excepcionais da economia internacional naquela primeira década do século XXI.

No que concerne à dinâmica regional brasileira nos anos 2000, já discutimos anteriormente alguns dos fatores que levaram a uma relativa desconcentração da produção, do emprego e do investimento, a exemplo das políticas sociais e das políticas de investimentos infraestruturais, as quais possibilitaram um desempenho atípico da Amazônia, do Nordeste e do Centro-Oeste nas taxas de crescimento do PIB, na participação na produção de bens e serviços e no aumento dos empregos formais. Inobstante, também é preciso mencionar que o “efeito China” desempenhou um significativo papel nessa dinâmica desconcentradora, ao induzir uma expansão das fronteiras econômicas das *commodities* (petróleo, energia, minérios, alimentos etc.) (PINTO, 2013).

O entendimento desses processos é de fundamental importância para uma leitura analítica fundamentada na economia política do território, pois o fortalecimento de uma fração do capital ligada a atividades econômicas reforçadoras do histórico caráter extensivo da apropriação territorial no País (BRANDÃO, 2012), determinou algumas das mais profundas transformações na dinâmica socioespacial brasileira recente. Por isso, na já mencionada tipologia territorial proposta por Brandão (2019, p. 272), o autor reconhece um tipo ideal (“tipo III”) ao qual se identificam os “territórios predominantemente impactados e (re)definidos pela demanda mundial de *commodities*”.

É certo que, no caso particular das *commodities* agrícolas, as condições técnico-científicas e informacionais necessárias à produção modernizada já vinham sendo construídas desde o século passado, sob forte ativismo do Estado brasileiro (RAMOS, [2001] 2012). De certa maneira, pode-se dizer que o *boom* relacionado às *commodities* nos anos 2000 ativou as densidades agroindustriais criadas no passado recente – as inovações mecânicas (arados, aspersores, colheitadeiras, pulverizadores, tratores etc.), químicas (fertilizantes, agrotóxicos, herbicidas, inseticidas, fungicidas, corretivos para o solo etc.) e biotecnológicas – e ainda exigiu uma expansão das mesmas em direção a novas áreas, que então passaram a ser incorporadas às regularidades da agricultura globalizada.

Em análise da reestruturação produtiva recente do território brasileiro, ainda no início do presente século, Santos e Silveira ([2001] 2012, p. 105) concluíram que uma nova divisão territorial do trabalho, “fundada na ocupação de áreas até então

periféricas e na remodelação de regiões já ocupadas”, estava em andamento. O despontar de modernos *belts* (ou “cinturões”) e de novos *fronts* (ou “frentes pioneiras”) na agricultura foi considerado pelos autores como uma das expressões mais significativas desse processo.

Segundo Elias (2011), pode-se dizer, de maneira geral e a partir de um olhar macrorregional, que os *belts* encontram-se mais presentes na Região Concentrada do País, em regiões agrícolas há mais tempo participantes do circuito superior da economia agrária, enquanto os *fronts*, mais recentemente inseridos na agropecuária globalizada, avançam sobre o Centro-Oeste, o Nordeste e a Amazônia.

A sub-região de Ribeirão Preto, no Estado de São Paulo, é um expressivo exemplo dos modernos *belts* presentes na Região Concentrada e foi estudada em profundidade por Elias (2003b), a partir dos referenciais teóricos da economia política do território. Espaço dinâmico da economia cafeeira no final do século XIX, a sub-região em referência acolheu rápida e eficazmente as sucessivas modernizações tecnológicas e organizacionais da atividade agrícola ao longo do século passado e, notadamente a partir das décadas de 1960 e 1970, despontou como uma das principais “manchas” da mais recente reestruturação produtiva pela qual vem passando o setor agropecuário brasileiro. Assim, superpondo-se aos meios técnicos anteriores, instala-se um meio técnico-científico informacional comandado pelas modernas redes agroindustriais, com profundas repercussões sobre o espaço agrário; a urbanização e o crescimento urbano; a composição da economia urbana; as relações cidade-campo; o mercado de trabalho e a dinâmica populacional; e a infraestrutura e os equipamentos territoriais (ELIAS, 2011).

Outra é a realidade do(s) *front*(s) agrícola(s), cuja incorporação relativamente mais recente às redes agroindustriais implica na irradiação seletiva do meio técnico-científico informacional sobre espaços dotados de sistemas de objetos e sistemas de ações menos densos. Essa realidade, complexa e móvel, tem inspirado delimitações divergentes. Em seu estudo sobre as propostas de criação de novos estados federados no *front* agrícola brasileiro, Nonato (2005) considera que dele fazem parte as porções norte do Mato Grosso, sul do Maranhão, sul do Piauí e oeste da Bahia. Por seu turno, Frederico (2009), interessado no “novo tempo do cerrado”, imposto pelo controle dos sistemas técnicos de armazenamento de grãos, defende que, embora as lógicas exógenas conformem uma situação geográfica comum – o *front* agrícola –, as dialéticas endógenas a cada lugar participam da criação de situações

particulares, criando, no interior do *front*, vários *fronts* dotados de características próprias e que se expandem em múltiplas direções: o sul de Rondônia, o norte do Mato Grosso, o oeste da Bahia, o sul do Maranhão e do Piauí e o norte do Tocantins. Por outro lado, a conformação pontual de Regiões Produtivas Agrícolas (RPAs) no Nordeste brasileiro, para além daquelas ligadas à sojicultura (ELIAS, 2011)⁹⁰, parece sugerir que os *fronts* agrícolas não são necessariamente contínuos entre si, podendo também apresentar configurações mais ou menos difusas, bastante características da distribuição espacial do meio técnico-científico informacional.

Outra proposta de inspiração miltoniana que nos parece bastante interessante é aquela defendida por Huertas (2007), para quem as novas frentes pioneiras que avançam sobre porções do Centro-Oeste e do Norte do Brasil, entrelaçam-se com frentes mais antigas, configurando o que o autor denomina de “mancha pioneira”, subespaço estruturado a partir de eixos rodoviários e centros difusores⁹¹ que correspondem aos principais vetores de seu dinamismo territorial.

Para Huertas (2007), nem todo o território mato-grossense integra a “mancha pioneira”, posto que nas mesorregiões Sudoeste, Centro-Sul e Sudeste encontram-se municípios de colonização mais antiga e cultura tradicional ou de colonização recente, mas de base agropecuária consolidada. Assim, apenas as mesorregiões Norte e Nordeste do Estado – com exceção das microrregiões dos Parecis e do Alto Teles Pires, cujas bases econômicas são mais bem definidas e integradas ao agronegócio – compõem o subespaço em referência.

Por outro lado, no Estado do Pará, Huertas (2007, p. 191) incluiu os “municípios adjacentes às principais vias que se dirigem ao Mato Grosso (BR 163 e

⁹⁰ Uma das RPAs identificadas por Elias (2011) no Nordeste brasileiro corresponde àquela composta pelas microrregiões do Alto Parnaíba Piauiense (PI), de Barreiras (BA) e de Gerais de Balsas (MA), caracterizada pela importante produção de soja e comandada a partir da cidade de Barreiras. Não obstante, duas outras RPAs identificadas pela autora na macrorregião em referência não são contínuas em relação aos *fronts* do centro-norte do País; trata-se daquela composta pelas microrregiões do Baixo Jaguaribe (CE), de Mossoró (RN) e do Vale do Açu (RN), especializada na produção de frutas tropicais (principalmente melão, banana e abacaxi) e comandada pela cidade de Mossoró; e daquela outra, da qual fazem parte as microrregiões de Petrolina (PE) e de Juazeiro (BA), também especializada na fruticultura (especialmente de uva) e comandada por Petrolina.

⁹¹ Huertas (2013) considera como centros difusores aqueles núcleos urbanos que foram alçados à condição de centros regionais nas últimas quatro décadas, sejam eles cidades mais antigas que foram dinamizadas economicamente pela valorização de um produto local ou pela abertura de rodovias, sejam, ainda, núcleos mais recentes, criados no contexto das políticas de colonização do regime militar. Assim, o autor identifica dez centros difusores que fazem parte da “mancha pioneira”, quais sejam, as cidades de Santarém (PA), Itaituba (PA), Altamira (PA), Marabá (PA), Humaitá (AM), Vilhena (RO), Sinop (MT), Alta Floresta (MT), Barra do Garças (MT) e Redenção (PA).

PA 150, de Xinguara a Santana do Araguaia) e ao trecho da Transamazônica entre Itaituba e Marabá”, deixando de fora os municípios envolvidos pelo Programa Grande Carajás, cujas dinâmicas são fortemente ligadas às da mineradora Vale S/A. Ademais, o autor também incluiu na “mancha pioneira” os municípios localizados no trecho da Transamazônica entre Humaitá e Apuí, no sul do Estado do Amazonas, bem como alguns municípios na margem esquerda do rio Amazonas, cortados pelas PAs-254, 419, 423 e 429, pois em ambos os subespaços já começam a despontar novos focos de cultivo de soja.

Para Huertas (2007), a “mancha pioneira” assim configurada constitui um dos elementos estruturantes do deslocamento da fronteira agrícola em direção a porções do Centro-Oeste e da Amazônia, avançando no processo de articulação e soldagem dessas regiões às dinâmicas socioterritoriais da Região Concentrada. Mais do que isso, o subespaço em referência articula-se às dinâmicas socioeconômicas globais, na medida em que avança a sojicultura e a atuação de grandes empresas (a exemplo do Grupo Amaggi, da ADM, da Bunge e da Cargill) na logística de transporte da soja para os mercados externos, com base na intermodalidade e no escoamento pela bacia amazônica (HUERTAS, 2007). Por essa razão, a promoção da fluidez territorial, ainda bastante precária, converte-se em uma das principais demandas dos agentes corporativos que atuam na “mancha pioneira” e, por conseguinte, também se torna um dos principais objetivos do planejamento territorial destinado a esse subespaço.

A força política adquirida pela fração do capital ligada à produção e à exportação de *commodities* é evidente na instrumentalização de políticas públicas nacionais, setoriais e territoriais/regionais em prol da fluidez territorial demandada por aqueles agentes. A propósito das políticas nacionais, abordamos anteriormente a notável ênfase do PAC no setor de infraestrutura de transportes, envelopando projetos aparentemente disparatados, mas já há tempo requeridos pelo agronegócio atuante na fronteira agrícola brasileira, como a pavimentação da BR-163 (Cuiabá-Santarém), a implantação da Ferrovia Norte-Sul e a viabilização das Hidrovias do Araguaia-Tocantins e do Madeira-Amazonas (LEITÃO, 2009).

Ademais, as privatizações e concessões de diversos setores, a tendência à terceirização no setor público (TODESCO, 2013; MACÊDO, 2017) e a atuação “mercadofila” das agências reguladoras (TEIXEIRA, 2018) têm determinado um perfil marcadamente corporativo para as políticas setoriais. São exemplos representativos

dessa situação o papel instrumental desempenhado pelo Plano Nacional de Viação (PNV) na inauguração de um período de “expansão ferroviária orientada pelo agronegócio” no Brasil (VENCOVSKY, 2011); os desdobramentos da Lei de Modernização dos Portos, que regulamentou a concessão de Portos Organizados e a criação de Terminais Portuários de Uso Privado, como aquele de propriedade da Cargill, no Porto Organizado de Santarém (PA), e o de propriedade do Grupo Amaggi, em Porto Velho (RO) (TOLEDO, 2009); e a regulamentação da concessão rodoviária e do consórcio rodoviário como novos modelos de administração das estradas de rodagem brasileiras, utilizados pelos agentes do agronegócio no Mato Grosso – que deles participam como proprietários das concessionárias ou como membros de associações de produtores rurais – enquanto um instrumento de ordenamento do território funcional às suas atividades (OLIVEIRA, 2016).

Por fim, também nas políticas públicas de cunho regional, inclusive naquelas que compuseram a PNDR, o agronegócio comparece como um paradigma influente, como pode ser constatado nos diagnósticos e prognósticos do Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (PNDE) e do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Centro-Oeste (PDCO) (SILVA, S., 2017).

A presença da agropecuária modernizada e das redes agroindustriais em um determinado subespaço tem sido frequentemente apontada, nos planos regionais, como uma oportunidade ou uma alternativa de desenvolvimento socioeconômico e territorial em regiões de base produtiva menos robusta. O agronegócio é visto, assim, como uma fonte de dinamismo econômico, o que não é inteiramente equivocado, pois, como afirma Elias (2011), as Regiões Produtivas Agrícolas (RPAs) conhecem não apenas uma revolução das bases técnicas e sociais da produção no campo, mas também uma expressiva transformação de suas estruturas demográfica, econômica e urbana, com o crescimento de núcleos urbanos não-metropolitanos, tornados centros locais-regionais de gestão do agronegócio globalizado⁹²; com o incremento substancial do setor terciário, notadamente do comércio e dos serviços ligados ao consumo produtivo do agronegócio e ao consumo consumptivo da população em expansão; com a migração descendente e

⁹² Elias (2011, p. 161) reserva a denominação de “cidades do agronegócio” àqueles núcleos urbanos “inseridos em RPAs nos quais se dá a gestão local ou regional do agronegócio globalizado” e cujas funções de atendimento às demandas dessa atividade são hegemônicas e sobrepujam todas as demais, criando uma dependência da economia urbana em relação à produção agropecuária e/ou à sua transformação industrial.

a chegada de novos agentes econômicos e de novos perfis profissionais modernos; e com a formação de um mercado de trabalho (agrícola e urbano) formal, concomitante à difusão do assalariamento como relação social de produção predominante.

Não à toa, em um esforço de atualização da tipologia da PNDR para o ano de 2017, Porto e Macedo (2017) verificaram que, dentre as macrorregiões brasileiras, o Centro-Oeste apresentou o maior percentual de microrregiões classificadas como “dinâmicas” – grupo com as maiores taxas de crescimento do PIB *per capita* e que, no entanto, não figuram no grupo de “alta renda” –, refletindo o desempenho do agronegócio em microrregiões com grande extensão territorial.

O dinamismo econômico aferido na tipologia da PNDR reflete, de alguma maneira, a “luminosidade” da microrregião em questão, posto que, nas condições atuais, o crescimento do PIB, animado pelas atividades do circuito superior, depende da presença das densidades técnicas e informacionais que conferem a cada lugar uma determinada produtividade espacial (SANTOS, [1996] 2014a). No entanto, é possível – e mesmo muito frequente no contexto da divisão territorial do trabalho hegemônica – que a “luminosidade” de um subespaço não seja acompanhada pela instalação de uma correspondente capacidade de decisão sobre os processos que o definem. Metaforicamente, poder-se-ia dizer que se tratam, nesses casos, mais propriamente de espaços “iluminados” que de espaços “luminosos”, pois a “luz” que se faz presente é apenas um reflexo de fontes distantes e a pujança local é de um “dinamismo movido”, dependente. É nesse sentido que Silveira (1999) fala em uma “luminosidade secundária” para apreender a realidade dos espaços “luminosos” que são, também, espaços do obedecer.

Essa é, de fato, a realidade encontrada na maioria dos “territórios predominantemente impactados e (re)definidos pela demanda mundial de *commodities*” (BRANDÃO, 2019, p. 272), notadamente naqueles que constituem os *fronts* agrícolas contemporâneos. Neles, a presença de objetos técnicos modernos garante um certo nível de comando local da parcela técnica do processo produtivo – concernente à produção propriamente dita –, enquanto a sua parcela política mais frequentemente lhes escapa, pois é comandada por agentes e instituições atuantes em escala nacional e internacional (SANTOS; SILVEIRA, [2001] 2012).

Outrossim, Elias (2011) considera que as RPAs expressam a nova natureza do fenômeno regional no período da globalização, pois o fundamento de suas

definições é dado pelas solidariedades organizacionais impostas pelas grandes empresas componentes das redes agroindustriais, e não mais por solidariedades orgânicas localmente formuladas. Por isso, embora apresentem muitas horizontalidades – resultantes do cotidiano comum e das contiguidades homólogas e complementares próprias à população em crescimento, às atividades econômicas em expansão e ao mercado de trabalho em formação –, são as verticalidades que assumem o papel determinante sobre os rumos dessas regiões, as quais não abrigam mais que uma fração de circuitos espaciais produtivos e de círculos de cooperação de *commodities* de abrangência mundial. Daí porque a autora concebe as RPAs como exemplos representativos das “regiões do fazer”, sobre as quais tratou Santos (1994b).

Nessas condições, há a predominância de forças centrífugas, cujos efeitos sobre as solidariedades preexistentes são desagregadores. Os impactos ambientais e sociais; a concentração da estrutura fundiária; a privatização do acesso a recursos naturais outrora de uso comum; a especialização territorial produtiva dos centros regionais; a deficiência no estabelecimento de inter-ramificações, inter-regionalidades e interurbanidades (BRANDÃO, 2019); e a vulnerabilidade regional diante das flutuações dos níveis de demanda e dos preços das *commodities*, definidos nos mercados internacionais, aparecem como desdobramentos de um processo hierárquico que leva à “perda correlativa da capacidade de gestão da vida local” (SANTOS, [1996] 2014a, p. 285) e à retirada, à região, dos elementos de seu próprio comando.

Por essas razões, em uma perspectiva crítica de economia política, o agronegócio contemporâneo pode até ser visto como uma atividade dinamizadora da economia, mas não como um promotor do desenvolvimento urbano e regional, pois, como bem expressou Furtado (1975, p. 79), o desenvolvimento é menos sobre investimentos, e mais sobre a criação de um sistema econômico articulado e capacitado para autodirigir-se, o que implica a necessidade de redescobrir os mecanismos capazes de conferir às cidades e às regiões as capacidades efetivas de decisão e regulação sobre os processos que nelas desdobram-se e sobre tudo aquilo que concerne diretamente aos seus próprios futuros (SANTOS, 1993c, 1994a, 1994b, 1995, [1987] 2014b).

Na visão panorâmica da economia política do território brasileiro que buscamos traçar nos limites do presente subcapítulo, não se pode deixar de fazer

menção a algumas tendências recentes das políticas urbanas, também elas fortemente marcadas pelo signo da contradição. Já aludimos ao fato de que, com a crise fiscal-financeira do Estado brasileiro (nos três níveis federativos) e com a ascensão do neoliberalismo, o sistema nacional de planejamento urbano e municipal passou por um processo de desmonte que conduziu, em conjunção com outros fatores, à emergência de experiências difusas e desarticuladas de desenvolvimento urbano em diversos municípios do País, alçando a competitividade ao centro de uma nova “questão urbana” (VAINER, 2000).

Embora, como visto anteriormente, o “neolocalismo competitivo” (VAINER, 2007b) não tenha sido abandonado com a virada do século, é preciso reconhecer que houve um esforço para (re)construir um sistema nacional de planejamento urbano, agora sob bases mais democráticas. Esse esforço consubstanciou o conteúdo realmente inovador da política urbana nos governos “petistas”, cujas expressões principais foram, segundo Rodrigues (2011), a criação do Ministério das Cidades (MCID), em 2003; a realização periódica das Conferências das Cidades, em nível nacional, estadual e municipal; a instituição do Conselho das Cidades (CONCIDADES) e da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), em 2004; e a criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), em 2005.

De acordo com Rodrigues (2011), a inédita abertura à participação social na elaboração da PNDU – por intermédio das Conferências das Cidades e do CONCIDADES – logrou, dentre outras coisas: a) fixar diretrizes de atendimento prioritário para quem ganha até cinco salários mínimos, no âmbito do Sistema Financeiro de Habitação (SFH); b) estabelecer metas de atendimento universal nas políticas de saneamento, habitação de interesse social, mobilidade e transporte público urbano; c) aprovar a resolução, posteriormente tornada lei, segundo a qual os consórcios municipais deveriam passar a ser pessoas jurídicas de direito público, e não de direito privado, como eram antes; d) propiciar e efetivar a regularização fundiária em terras da União; e) definir os parâmetros para a regularização fundiária de interesse social, de acordo com os instrumentos regulamentados pelo Estatuto da Cidade; e f) incentivar a participação social na elaboração dos planos diretores municipais.

Não obstante, para além das inovações, algumas importantes permanências também marcaram a política urbana recente, a primeira e mais evidente das quais

diz respeito à lógica de financiamento da mesma, que seguiu praticamente inalterada desde os primeiros anos do regime militar. Referimo-nos, aqui, ao atrelamento do financiamento da política de desenvolvimento urbano aos salários dos trabalhadores ou, nas palavras de Rodrigues (2011), o deslocamento do mundo do trabalho para o mundo do viver, efetuado a partir da criação do BNH, em 1964, e, dois anos mais tarde, da instituição do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e do SFH.

A partir de então, com base em uma alteração nas relações de trabalho vigentes, os recursos oriundos do FGTS e geridos pelo BNH passaram a financiar os investimentos públicos urbanos, sejam aqueles que eram destinados à habitação (construção de grandes conjuntos habitacionais nas periferias das metrópoles brasileiras), sejam aqueles voltados para as grandes obras de infraestrutura urbana (vias expressas, pontes etc.). Já vimos que, em sua leitura da urbanização brasileira, Santos ([1990] 2009) entendeu que esse novo mecanismo de financiamento da modernização urbana, diretamente atrelado ao “mundo do trabalho”, foi fundamental à conformação da metrópole corporativa.

Para Rodrigues (2011, p. 63), o fato de que os recursos que financiam os grandes investimentos urbanos sejam retirados diretamente do “mundo do trabalho” promove uma verdadeira “socialização capitalista da exploração da força de trabalho”. Essa nos parece ser uma questão-chave, pois Santos ([1994] 2012c) considerou a socialização capitalista como uma das categorias analíticas centrais da economia política da cidade, entendendo-a como o processo pelo qual se dá a criação de capitais comuns – financiados com recursos públicos (receita tributária, fundos públicos etc.) e não empreendidos diretamente por capitais individuais –, mas colocados à disposição de poucos agentes econômicos, segundo uma hierarquia que tem a ver com o poder de cada um enquanto capitalista. Por isso, para o autor, “a socialização capitalista é, pois, e sobretudo, um processo de transferência de recursos da população como um todo para algumas pessoas e firmas”, em um movimento seletivo que “faz do Estado um motor de desigualdades, já que, por esse meio, favorece concentrações e marginalizações” (SANTOS, [1994] 2012c, p. 118).

Não menos importante é o fato, apontado por Rodrigues (2011), de que o novo sistema assentado no FGTS colocou a problemática habitacional no plano estritamente individual, oferecendo a possibilidade remota de aquisição de imóvel residencial e difundindo, nesse processo, a ideologia da casa própria. Em finais da

década de 1980, já após o fim do regime militar, mas diante da continuidade do sistema em referência⁹³, Santos ([1987] 2014b) refletiu profundamente sobre essa questão, entendendo que a redução do direito de morar ao direito de ser proprietário consagra uma visão meramente imobiliária da cidade e, em conjunção com os investimentos públicos em conjuntos habitacionais e casas populares (que já nascem “subnormais” e localizados nas periferias urbanas e metropolitanas) e em dispendiosas obras de infraestrutura urbana, contribui para a conformação da materialidade e das subjetividades vigentes na cidade corporativa.

Em que pese a transferência de suas funções para a CEF, a extinção do BNH, em 1986, deflagrou o início de um período de desestruturação da política habitacional brasileira, que só viria a ser revertido a partir de 2003, com a criação das institucionalidades referidas anteriormente. Isso porque a nova PNDU, formulada e coordenada pelo MCID, incluiu a criação de uma Política Nacional de Habitação (PNH) e de um Sistema Nacional de Habitação (SNH), este último contando com um subsistema voltado ao atendimento das famílias com rendimento de até três salários mínimos – o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) –, criado conjuntamente com um fundo próprio, o já mencionado FNHIS (SILVA, 2019).

As origens dos recursos do FNHIS e, de maneira mais ampla, do PNH, revelam a permanência sobre a qual estamos tratando: embora se diversifiquem as fontes financiadoras, mantém-se e se amplia a participação dos recursos do FGTS destinados à política habitacional, frequentemente reproduzindo a socialização capitalista da força de trabalho (RODRIGUES, 2011; SANTOS, [1994] 2012c). É certo que, nesse novo momento do início do século XXI, não se trata mais de um regime autoritário que implanta uma política urbana de maneira absolutamente tecnocrática; trata-se, em vez disso, de um período da história democrática do País que se caracterizou por alguns avanços no que diz respeito à participação social na elaboração das políticas públicas.

O fato de que, a partir de então, as normas para a utilização dos recursos do FGTS sejam estabelecidas por um Conselho Curador – do qual fazem parte, inclusive, representantes de centrais sindicais – e estejam subordinadas às diretrizes da PNDU – também formulada com nível inédito de participação social – poderia

⁹³ Em 1986, o BNH foi extinto e os recursos do FGTS passaram a ser geridos pela Caixa Econômica Federal (CEF) (RODRIGUES, 2011).

sinalizar para uma mitigação da socialização capitalista na política urbana e habitacional brasileira. Não foi isso, no entanto, o que efetivamente ocorreu. De maneira semelhante ao que viria a suceder com a PNDR, houve uma sobreposição de outros macroprogramas – o PAC e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) – ao PNDU e às instâncias participativas do SNHIS, bastante em detrimento destas últimas.

Segundo Maricato (2014), os investimentos em políticas habitacionais vinham sendo gradualmente retomados desde 2003, mediante uma atuação estatal no sentido de resgatar as duas principais fontes de financiamento então existentes para o setor, o FGTS e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), os quais foram orientados no sentido de aumentar os investimentos na produção residencial; movimento este que foi ao encontro dos esforços “espontâneos” que o mercado imobiliário já vinha empreendendo para expandir sua capacidade de atendimento às classes médias.

No entanto, foi apenas a partir de 2009, com o lançamento do PMCMV – pensado pela equipe econômica do governo como parte fundamental da política anticíclica voltada à contenção dos efeitos da crise internacional de 2008-2009 –, que a produção imobiliária residencial ganhou um impulso definitivo no Brasil, tendo alcançado a marca de 2.783.275 unidades contratadas no âmbito do programa, no final do ano 2013, momento em que a sua segunda fase aproximava-se do fim (OLIVEIRA, 2017). Mediado pela Casa Civil e contando com recursos de fundos públicos (Orçamento Geral da União e fundos estaduais e municipais), semipúblicos (FGTS) e privados (SBPE), o PMCMV entrou vantajosamente em concorrência institucional com outras iniciativas vigentes e acabou por assumir centralidade na agenda governamental, mesmo passando ao largo dos instrumentos de controle social e dos espaços de discussão democrática preconizados pela PNDU (SILVA, 2019).

A contradição e a ambiguidade características dos governos “petistas” expressou-se, nesse caso, muito claramente: de um lado, estabeleceram-se fóruns de discussão democrática e instâncias participativas – como as Conferências das Cidades – em nível nacional, estadual e municipal, e dos quais participaram movimentos sociais e variados segmentos da sociedade civil; por outro lado, à margem desse ambiente mais transparente, reproduziram-se situações típicas do que Vainer (2000) adequadamente denominou de “democracia direta da burguesia”.

O PMCMV, formulado em parceria entre o governo federal e as onze maiores construtoras e incorporadoras imobiliárias do País (MARICATO, 2014), parece-nos uma expressão bastante representativa desta última situação.

Por essa razão, Oliveira (2017) considera que as dimensões corporativas do programa impõem um dilema a respeito do limite entre política social, declaradamente voltada ao enfrentamento do déficit habitacional do País, e política econômica, pensada como medida anticíclica de estímulo ao mercado de construção civil:

[...] a vinculação do programa a resultados na esfera econômica, problematiza a questão habitacional não mais como uma resposta por direitos sociais, mas sim enquanto um produto sobre o qual busca-se maximizar a lucratividade através de um modelo de produção massiva de moradias. Ao formular uma política social ao mesmo tempo vinculada ao atendimento dos desígnios do mercado e que também se direcionaria por metas, o PMCMV carrega em sua concepção a abertura para o fortalecimento da visão empresarial na definição dos rumos da política habitacional, contextualizando questões vinculadas à eficiência e maximização da lucratividade (OLIVEIRA, 2017, p. 332).

Nos últimos anos, uma ampla literatura (e.g. SHIMBO, 2010, 2017; FIX, 2011; BASTOS, 2012; CARDOSO, 2013; MARICATO, 2014; ROLNIK, 2015; SANTOS; SANFELICI, 2015; ARAGÃO, 2017; OLIVEIRA, 2017) tem contribuído para a produção de uma análise crítica sobre esse que foi o mais importante programa habitacional da história recente do País⁹⁴. De maneira geral, e sem pretender esgotá-las, as críticas dos autores mencionados direcionam-se aos desdobramentos perversos de uma política pública que, malgrado ter ampliado substancialmente os recursos e o número de unidades habitacionais destinados à população de mais baixa renda⁹⁵, parece ter priorizado um modelo econômico de ordenamento do território, caracterizado por Santos ([1987] 2014b, p. 143) como aquele no qual “a localização de fixos de ordem econômica e social está subordinada à lei do lucro, muito mais que à eficiência social”; como resultado, ao empobrecimento pela economia e pelo mercado, “junta-se o empobrecimento pela má organização do território pelo poder político”.

⁹⁴ No momento em que estas linhas são escritas, o futuro do PMCMV é incerto, diante do travamento de repasses ao programa, resultado das medidas de contingenciamento orçamentário adotadas pelo governo federal desde os primeiros meses de 2019, e também em função da sinalização de sua reformulação por parte do Ministério do Desenvolvimento Regional (FERNANDES, 2019).

⁹⁵ Atualmente, o estrato populacional que dispõe de renda mensal igual ou inferior a R\$ 1800 é identificado à “faixa 1” do programa, para a qual 90% do valor do imóvel é subsidiado com recursos do Orçamento Geral da União, por meio do Fundo de Arrendamento Residencial.

A localização periférica da maioria dos conjuntos habitacionais populares construídos pelo PMCMV exemplifica o modelo econômico de ordenamento territorial, descrito por Santos ([1987] 2014b), posto que não obedeceu “a uma orientação pública, mas à lógica do mercado” (MARICATO, 2014, p. 76). Não foram considerações de ordem cívico-cidadã que determinaram a construção desses conjuntos em áreas periféricas e desprovidas de infraestrutura e serviços públicos; que definiram a adoção de modelos construtivos e urbanísticos massificados e padronizados, indiferentes às particularidades regionais; e que redundaram na flexibilização das legislações urbanísticas municipais e no desmantelamento dos mecanismos de gestão urbana democrática, com vistas a agilizar a construção dos empreendimentos do programa.

Pelo contrário, foram, sobretudo, considerações de natureza econômico-corporativa dos agentes do mercado imobiliário que moldaram o PMCMV, desde a sua concepção, em nível federal, da qual participaram os maiores capitais do setor; até a escolha das localizações e construção dos conjuntos habitacionais, na escala dos municípios e das regiões metropolitanas brasileiras, nas quais atuam pequenos promotores ou promotores locais e regionais e as grandes empresas de capital aberto que assumem condição hegemônica em todo o território nacional (MARICATO, 2014). É em face dessas condições que Shimbo (2010, 2017) usa a expressão “habitação social de mercado” para se referir à produção habitacional decorrente da imbricação entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro.

Para Oliveira (2017), esse protagonismo dos agentes privados em uma política voltada para a habitação popular foi o fator determinante para a instalação de uma lógica mercantil que se sobrepôs às reais necessidades dos beneficiários do programa, tornado, assim, uma iniciativa mais voltada para a oferta que para as necessidades habitacionais da demanda. Houve, por conseguinte, uma subordinação do modelo cívico ao modelo econômico (SANTOS, [1987] 2014b), cuja expressão territorial se deu na construção de conjuntos habitacionais afastados de “centralidades consolidadas, empreendimentos com exacerbado número de unidades habitacionais, processos produtivos diferenciados, e dificuldades de acesso a serviços públicos de caráter essencial (OLIVEIRA, 2017, p. 337).

Se tomarmos por base a tese defendida por Rolnik (2015), pode-se dizer que o forte caráter econômico presente no PMCMV é mais uma das expressões, no campo da política habitacional, de uma tendência mais geral que vem se delineando

para o conjunto das políticas sociais, qual seja, a mercantilização e a financeirização do acesso a bens e serviços que antes seriam considerados (ao menos teoricamente) como direitos dos cidadãos. Vários setores das políticas públicas poderiam prestar-se para a análise dessa tendência, mas aquele concernente à habitação é de particular interesse para a economia política da cidade e da urbanização, dado o papel decisivo desempenhado pela produção residencial na (re)estruturação do espaço urbano.

Essa problemática parece-nos de fundamental importância para a perspectiva teórica que adotamos aqui, posto que Santos e Silveira ([2001] 2012, p. 195-196) consideraram que uma das principais tendências da economia política do território brasileiro no início do presente século é a financeirização da sociedade e do território, definida como o processo pelo qual “novos instrumentos financeiros são incorporados ao território na forma de depósitos e de créditos ao consumo”, bem como no movimento das bolsas de valores.

No tocante ao setor imobiliário, a criação do Sistema Financeiro Imobiliário, em 1997, é considerada por Aragão (2017) como o primeiro momento importante rumo à financeirização imobiliária no Brasil, em uma etapa desse processo que foi denominada por Shimbo (2010) de “aproximação truncada entre capital financeiro e setor imobiliário”. Em meados dos anos 2000, um novo momento se seguiria, desta vez de “aproximação efetiva” entre os dois setores (SHIMBO, 2010), com a abertura do capital de empresas da indústria de construção civil na Bolsa de Valores de São Paulo, sendo a principal particularidade desse setor o fato de que o lastreamento de seus papéis é feito em estoques de terras e em futuros lançamentos imobiliários. Ainda segundo Aragão (2017), foi nesse contexto que sobreveio a crise financeira internacional de 2008-2009, cujos múltiplos desdobramentos ameaçaram as empresas de construção civil que haviam realizado a abertura de seus capitais, alguns anos antes. O lançamento do PMCMV pelo governo federal consistiu, então, em uma medida de estímulo ao setor, considerado estratégico para o “aquecimento” da economia e para a geração de postos de trabalho.

Por conseguinte, em que pese sua justificativa social, o programa terminou sendo mais um garantidor e subsidiador, com uso de recursos de fundos públicos e semipúblicos, do processo de financeirização das empresas de construção civil (SANTOS; SANFELICI, 2015), reafirmando e atualizando o papel do Estado como “financiador das grandes firmas”, nas palavras de Santos ([1979] 2008a). As

discussões dos movimentos sociais e de setores do governo em torno de uma ampla política pública habitacional que vinha sendo pensada desde 2003 – a qual incluiria a construção de habitações de interesse social, a recuperação de áreas degradadas, a regularização fundiária e melhorias nas habitações – foi, assim, marginalizada em prol de um programa orientado pelo mercado, cujo esforço para incentivar a obtenção da casa própria pautou-se mais por motivos econômicos que por preocupações sociais com as necessidades habitacionais da população de baixa renda (ARAGÃO, 2017).

Independentemente das divergências encontradas na literatura especializada, pode-se dizer, conforme sugere Bastos (2012), que enquanto o PMCMV resolvia o problema da solvabilidade da demanda por meio de subsídio e crédito residencial e conferia segurança jurídica às operações feitas com a população de mais baixa renda – tendo na CEF a instituição financeira fiduciária –, o circuito privado de promoção imobiliária – ele próprio capitalizado pelos créditos de investimento imobiliário e pela elevação dos preços dos ativos lastreados em imóveis – passou a demandar mais terras urbanas edificáveis, alimentando um processo especulativo sobre os seus rendimentos futuros; fenômeno que está na base do “encarecimento” das cidades brasileiras e, por conseguinte, da elevação dos custos de reprodução da força de trabalho (BASTOS, 2012). Processo tanto mais contraditório quanto mais são utilizados recursos retirados do próprio “mundo do trabalho” (RODRIGUES, 2011), como o FGTS, para retroalimentar o crédito imobiliário.

Em nossa leitura, aquilo que os autores com os quais dialogamos acima chamam de financeirização do setor imobiliário ou, de forma mais ampla, de financeirização da economia deve ser tratado, na perspectiva aqui adotada, como uma verdadeira financeirização do território (SANTOS; SILVEIRA, [2001] 2012), posto que os fixos que o compõem – sejam eles de natureza residencial, educacional, hospitalar etc. – são submetidos a uma “duplicação fictícia” (BASTOS, 2012), mediante a qual passam a existir, por um lado, como valores de uso para a maior parte da população, das empresas e das instituições e, por outro, como ativos financeiros, isto é, como valores de troca para um reduzido número de agentes que operam no mercado de capitais.

Em análise da economia política do território brasileiro no início do século XXI, Santos e Silveira ([2001] 2012) reconheceram o maior poder de comando alcançado pelo subsistema financeiro sobre o conjunto da economia, mas também sobre o

espaço geográfico. Nesse contexto, o ordenamento territorial, sobretudo nas maiores cidades, passa a ser submetido a lógicas privadas baseadas na expectativa de rendimentos futuros, de modo que o principal resultado da financeirização para a maioria dos agentes que usam o território como um abrigo tem sido a maior instabilidade territorial.

A financeirização da economia e do território está diretamente relacionada à outra problemática recente, qual seja, a “emergência de novas contradições com a globalização das metrópoles”, apontada por Santos ([1994] 2012c, p. 116) como um tema de presença obrigatória na agenda de estudos da economia política da cidade em nossos tempos. Nessa perspectiva, a vida metropolitana, no período da globalização, deve ser vista como o resultado da interação de sistemas de ação deliberada – alguns hegemônicos, outros hegemonzados ou subalternos; alguns de natureza pública, outros de caráter privado –, mas todos mantendo entre si uma estreita interdependência assimétrica. Sob essas condições, não há mais espaço para se falar de capitalismo concorrencial ou de “anarquia” da produção, pois os sistemas de ação, inclusive os públicos, passam a funcionar concertadamente, sob o comando daqueles sistemas privados hegemônicos, embora esse fato não seja adequadamente considerado na elaboração dos instrumentos urbanísticos:

nesse quadro de interdependência, os subsistemas econômicos presentes na cidade são igualmente sistemas de poder, ainda que não sejam assim considerados na sistemática com a qual se produzem as leis e regulamentos que regem a evolução e a vida urbanas. Nas Regiões Metropolitanas se trabalha como se o poder fosse somente o Estado, o município ou as entidades regionais. Todavia, o poder efetivo que se realiza sobre a atividade e os cidadãos, que muda as posições dos atores da economia e altera as posições dos próprios cidadãos dentro da Região Metropolitana, vem, em grande parcela, das firmas dominantes. Faltam, todavia, análises sobre o comportamento desses verdadeiros sistemas privados de poder, que agem como se fossem instituições públicas. A carência de conhecimento desses processos concretos reduz a possibilidade de introdução desse dado na elaboração legislativa e dos planos urbanos (SANTOS, [1994] 2012c, p. 128-129).

Essa problemática apontada por Santos ([1994] 2012c) está diretamente relacionada ao que Arantes (2006) denominou de “ajuste urbano”, entendido como a dimensão urbana do “ajuste estrutural” mais amplo ao qual vêm sendo submetidos os países da periferia e da semiperiferia do capitalismo, desde a crise da dívida dos anos 1980. Para Arantes (2006, p. 72), o “ajuste urbano” resulta de um complexo jogo de coerção e consentimento pelo qual os gestores públicos – com o auxílio de uma “classe de *experts* [...] composta por técnicos de gerenciadoras privadas,

consultores, fundações universitárias, ONGs e mesmo técnicos dos próprios bancos” – “optam” por um padrão de financiamento do desenvolvimento urbano baseado na tomada de empréstimos externos junto às instituições financeiras multilaterais, nomeadamente o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), os quais, por seu turno, impõem aos tomadores um conjunto de condicionalidades (econômicas, políticas etc.) que modelam o padrão de gasto público, implantam um modelo de gestão pública terceirizada e resultam, por fim, na “construção de alternativas de mercado para o financiamento das cidades” (ARANTES, 2006, p. 66-67).

Nessas condições, “os sistemas públicos de ação deliberada agem em conjunção com os sistemas privados de ação deliberada”, evidenciando que “a despeito de sua autonomia nominal, eles se confundem no resultado alcançado” (SANTOS, [1994] 2012c, p. 128). Portanto, o “ajuste urbano” – dimensão fundamental do “ajuste estrutural” – borra as fronteiras entre sistemas públicos e privados de ação, tornando cada vez mais indistinguíveis entre si as modalidades de planificação que foram alinhavadas anteriormente, quais sejam, o planejamento territorial particular das empresas; o planejamento territorial estatal em favor das empresas; e o planejamento territorial praticado e/ou tutelado pelas empresas a partir das instituições e infraestruturas públicas. No período da globalização, a crescente imbricação entre tecnoburocracias estatais, empresas de consultoria, capitais locais, nacionais e internacionais e instituições financeiras multilaterais convida-nos a deixar de lado os compartimentos estanques do pensamento e a entender esses agentes de maneira relacional (SANTOS, [1994] 2012c).

Por essa razão, o presente período histórico exige da economia política da cidade uma maior atenção para com os vetores globais que hoje também definem o planejamento urbano no Brasil: a transferência internacional de ideias, com graus diversos de compulsoriedade ou de voluntarismo (SMOLKA; MULLAHY, 2015); a transposição de práticas consideradas exemplares (*best practices*); os empréstimos externos tomados junto às instituições financeiras multilaterais, tantas vezes acompanhados de condicionalidades econômicas e políticas; e o crescente atrelamento das políticas de desenvolvimento urbano às agendas de governança

global, sobretudo à agenda do clima⁹⁶, que hoje conta com vultosos fundos internacionais financiadores das políticas urbanas domésticas⁹⁷.

Conforme é possível notar, muitas das tendências do planejamento urbano e regional brasileiro sobre as quais tratamos até aqui – o “neolocalismo competitivo”, o planejamento estratégico, a privatização e a terceirização da formulação de políticas públicas, a corporatização do planejamento, a financeirização do desenvolvimento urbano e regional etc. – começaram a ser engendradas mais notadamente a partir da década de 1990, quando da primeira rodada de neoliberalização, e foram continuadas e aprofundadas no período compreendido entre 2003 e 2016, sob os governos Lula e Dilma, embora também tenham sido matizadas por políticas sociais de abrangência inédita e que tiveram desdobramentos importantes para as dinâmicas urbanas e regionais do País. Por essa razão, Brandão (2016, 2017) considera que os governos “petistas” representaram uma “onda intermediária”, uma fase “*Roll-Out*”, entre as rodadas “*Roll-Back*” de neoliberalização vividas no Brasil nos últimos três decênios.

Ainda para o autor, o *impeachment* de Dilma Rousseff, em agosto de 2016, e a subsequente posse de Michel Temer na Presidência da República deflagaram o início de uma terceira rodada de neoliberalização no País, novamente em sua face “*Roll-Back*”, mas, desta vez, “ainda mais radical que o primeiro” (BRANDÃO, 2017, p. 65). Tudo leva a crer que o governo de Jair Bolsonaro, vitorioso nas eleições de 2018, seguirá dando continuidade à agenda neoliberal, dado o perfil dos ministros e das equipes técnicas alocadas em pastas ministeriais estratégicas.

Reafirmando a instabilidade institucional enquanto uma das características mais marcantes do planejamento urbano e regional brasileiro (SILVA, S., 2017) e sinalizando para um alinhamento com o ideário neoliberal de “enxugamento” da

⁹⁶ As conferências HABITAT, da ONU, são realizadas desde 1976, com uma periodicidade de vinte anos, e estabelecem uma agenda global sobre o desenvolvimento urbano. A mais recente delas, a Terceira Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável (HABITAT III), ocorrida em 2016, na cidade de Quito (Equador), atrelou definitivamente o financiamento do desenvolvimento urbano ao financiamento do clima e certamente influenciará as políticas urbanas nacionais nos próximos anos.

⁹⁷ Com o atrelamento do financiamento do desenvolvimento urbano ao financiamento do clima, as medidas de “mitigação” e de “adaptação” às mudanças climáticas passam a se fazer presentes no âmbito das políticas urbanas. A primeira categoria – que inclui ações voltadas à redução das fontes de emissão de Gases do Efeito Estufa e ao aumento dos seus drenos – frequentemente incorre em um ambientalismo de mercado, expressando-se, por exemplo, em iniciativas de “cidades verdes” em núcleos urbanos que receberam megaeventos esportivos; no *marketing* urbano em torno das “cidades sustentáveis” e das “cidades inteligentes”; na precificação e mercantilização do carbono; e em algumas das ações urbanas do PAC.

máquina pública, o governo Bolsonaro promoveu uma reforma administrativa que reduziu para 22 o número de ministérios, por meio de extinções e fusões de pastas consideradas afins ou menos relevantes. De particular interesse para a problemática aqui tratada, o Ministério das Cidades e o Ministério da Integração Nacional foram extintos e suas atribuições e competências, concernentes à formulação e à execução das políticas nacionais de desenvolvimento urbano e regional, respectivamente, foram transferidas para o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) (BRASIL, 2019a).

Historicamente centrada em grandes obras de infraestrutura, a pasta que agora cuida das políticas urbanas e regionais em nível nacional, passa a adotar como diretriz o “destravamento” dos projetos de urbanização e de infraestrutura regional e urbana com o concurso de investimentos privados (PONTE, 2019), acelerados pela renovação antecipada dos contratos em curso e pela relicitação, bem como incentivados por mecanismos de promoção de segurança jurídica e de reorganização da gestão dos órgãos públicos de licenciamento, regulação e controle.

Embora seja importante atentar para as diretrizes do MDR, não se pode olvidar, conforme já comentado anteriormente, que muito do exercício efetivo do planejamento territorial no Brasil é realizado à margem dos órgãos responsáveis pela formulação, coordenação e execução das políticas urbanas e regionais, usualmente não pertencentes ao “núcleo duro” dos governos e utilizados como moeda de troca para arregimentação de apoio parlamentar. Por conseguinte, se quisermos vislumbrar algumas das perspectivas da economia política do território nos anos vindouros, é preciso também olhar para as propostas de políticas setoriais (transportes, energia elétrica, saneamento etc.), pois são estas que, historicamente, definiram as mais profundas reestruturações territoriais no País. Nesse âmbito, Ponte (2019) avalia que o novo Programa de Parceria de Investimentos aponta para diversas frentes de privatização dos setores rodoviário, aeroportuário, elétrico e de saneamento básico; no caso deste último, com a previsão da extinção dos subsídios cruzados ⁹⁸ e de formação de “mercados da água”, mais orientados pela solvabilidade da demanda que pela cidadania da população.

⁹⁸ Na prestação de um determinado serviço, o mecanismo de subsídios cruzados consiste na elevação dos preços cobrados a determinado grupo (em função do nível de consumo, das localidades etc.), visando à obtenção de receitas adicionais que permitam estabelecer preços inferiores (em

Acreditamos que as reflexões de Santos (2001a) a propósito da economia política do território brasileiro no início do século XXI, suscitadas no contexto da primeira rodada de neoliberalização no País, podem oferecer alguns importantes *insights* sobre as tendências do momento presente, quando uma nova re-regulação se anuncia. Para o geógrafo, um dos principais desdobramentos do neoliberalismo na ordem espacial é a maior seletividade na distribuição geográfica dos provedores de bens e serviços, como decorrência do imperativo da competitividade e, por corolário, da busca pela produtividade espacial. A educação, a saúde e o serviço postal serviram de exemplos de reflexão ao autor:

a acumulação, em certos pontos, das respectivas atividades pode conduzir a maiores dificuldades quanto ao acesso aos respectivos produtos, sejam eles bens ou serviços. Que pensar, por exemplo, de uma educação privatizada, em que o efeito de escala leva a uma utilização melhor tanto das infraestruturas educacionais como da mão-de obra-docente? A mesma indagação pode ser feita quanto à produção de saúde. Pensemos também numa atividade dos correios estritamente baseada na necessidade de lucro competitivo (SANTOS, 2001a, p. 45).

A essa lógica, à qual se soma o aprofundamento da concentração econômica, são submetidas não apenas a educação, a saúde e o serviço postal, mas também os setores rodoviário, aeroviário, elétrico e de saneamento, de modo que se produzem verdadeiros “vazios de consumo” (SANTOS, 2001a) e, sobretudo, “vazios de cidadania” (SANTOS, [1987] 2014b). Enquanto Ponte (2019) evidencia a “dessolidarização” do sistema de saneamento básico, com o fim do mecanismo de subsídios cruzados, Venceslau (2017) também oferece, à luz das bases teóricas do pensamento miltoniano, uma importante contribuição para avaliar os desdobramentos de uma possível privatização do serviço postal nos “espaços opacos” e nas “zonas da lentidão” do País.

Ainda como decorrência do aumento da seletividade no uso do território, o avanço da agenda neoliberal tende a levar ao (à): a) concentração de investimentos públicos e privados na porção de maior desenvolvimento das forças produtivas – a Região Concentrada –, favorecida pelas forças inerciais e centrípetas dos fatores de aglomeração e de urbanização e das vantagens locacionais produtivas da rede urbana regional (BRANDÃO, 2019); b) expansão interiorizada e pontual de especializações territoriais produtivas “alienígenas” e “alienadas” (SANTOS, 2001a),

geral, inferiores ao preço de mercado) a outros grupos. Consiste, assim, em um mecanismo de universalização da prestação de serviços.

mormente com caráter de enclaves exportadores; e c) fortalecimento dos oligopólios territoriais ligados às *commodities* e às infraestruturas logísticas e energéticas a elas relacionadas.

Por fim, os subespaços classificados por Brandão (2019, p. 275) como aqueles “predominantemente impactados e (re)definidos pelos impulsos das políticas sociais, pelas melhorias das condições de vida e dos equipamentos sociais e pela ampliação do mercado interno de consumo” parecem ser os mais vulneráveis ao desmantelamento dos direitos sociais, à retração do gasto público e às incertezas quanto à continuidade das políticas sociais. As repercussões de medidas como a Emenda Constitucional do Teto dos Gastos Públicos, de 2016⁹⁹; a reforma trabalhista de 2017; e a reforma da Previdência Social, aprovada na Câmara dos Deputados em julho de 2019, muito provavelmente serão mais severas nos subespaços em referência, tendo em vista o papel dinamizador neles exercido, no passado recente, pelo gasto e pela renda pública (ARRAIS, 2019), bem como pelo aumento da formalização do mercado de trabalho.

Ainda que pretendendo ser uma leitura de caráter mais geral, a análise aqui empreendida acerca do planejamento urbano e regional brasileiro recente permite concluir que, a despeito da sucessão de governos de matizes ideológicos distintos nos últimos trinta anos, a manutenção de uma agenda neoliberal – matizada e flexibilizada em determinados momentos, notadamente entre 2003 e 2016, mas nunca completamente abandonada – concorreu para uma progressiva corporatização do planejamento regional e urbano brasileiro e consagrou um modelo eminentemente econômico de ordenamento territorial, muito mais que um ordenamento cívico. Este último – tão urgente hoje quanto o era à época de sua proposição – é objeto de reflexão mais sistemática no subcapítulo a seguir.

4.2 Do planejamento corporativo a um ordenamento cívico do território brasileiro: pensando o espaço como condição de cidadania

Em sua sistematização das principais abordagens clássicas e contemporâneas sobre a justiça no âmbito da Geografia Humana, Rivas (2012)

⁹⁹ Trata-se do nome pelo qual ficou conhecida a Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, responsável por instituir um novo regime fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, por meio do qual foram estabelecidos limites para as despesas primárias por um período de vinte exercícios financeiros consecutivos (BRASIL, 2016).

considera que foi David Harvey, no livro “*Social justice and the city*” (HARVEY, [1973] 2009), quem primeiro introduziu a problemática em referência nas discussões geográficas. Insatisfeito com as abordagens locacionais então em voga, muito tributárias da noção neoclássica do ótimo paretiano e, portanto, de um critério de eficiência na alocação dos fatores produtivos, o geógrafo britânico considerou que faltava às análises econômicas e geográficas uma melhor incorporação do critério da distribuição e da justiça social, até mesmo porque, no longo prazo, as distorções distributivas comprometem a própria eficiência da alocação de recursos.

Por essa razão, Harvey ([1973] 2009) defendeu a necessidade de construção de uma teoria da alocação espacial ou territorial baseada no critério da justiça social, definindo o que ele denominou de justiça territorial distributiva a partir de alguns princípios-chave hierarquicamente dispostos, a saber: a) a *necessidade*, critério principal que determina a priorização dos espaços nos quais é maior o *gap* entre as necessidades de alimentação, habitação, saúde, educação, transporte público etc. e a alocação atual de recursos, expressão do grau de justiça ou injustiça territorial existente; b) a *contribuição ao bem comum*, critério secundário que determina a priorização daqueles padrões de organização espacial geradores de efeitos multiplicadores e de “transbordamento” positivo para outros espaços; e c) o *mérito*, critério terciário que determina a alocação mais generosa de recursos naqueles espaços que enfrentam dificuldades específicas, de ordem natural e/ou social.

Importa notar que a proposição da justiça territorial distributiva foi apresentada por Harvey ([1973] 2009) na primeira parte da obra, intitulada “Formulações liberais”. Trata-se, portanto, de uma ideia que o próprio autor considerou, *a posteriori*, como pertencente ao campo liberal – pois, ao enfatizar a distribuição e silenciar sobre a produção, não atentava para os mecanismos fundamentais geradores das desigualdades na sociedade capitalista – e ainda não marcada pelo pensamento marxista, que se faz presente apenas a partir da segunda parte da obra. Conforme aponta Rivas (2012), a incursão de Harvey pelo marxismo fê-lo abandonar por um bom tempo o debate sobre a justiça, temática mais associada ao pensamento liberal que ao socialista.

Ainda conforme o autor, desde a década de 1990 esse tema vem sendo retomado por abordagens liberais, quantitativas, pós-modernas e, também, neomarxistas no âmbito da Geografia Humana. Para Rivas (2012, p. 78, tradução nossa), a retomada da discussão sobre a justiça pelo pensamento neomarxista,

inclusive na obra de David Harvey, evidencia que “o não fazer nada pela justiça até que se dê o colapso das condições estruturais atuais é um argumento que tem começado a ser questionado”. Não obstante, à dimensão da igualdade, bastante presente no debate sobre a justiça social, acrescenta-se, hoje, a dimensão da diferença, incorporada à análise de Harvey (1996) em seu livro *“Justice, nature and the geography of difference”*.

Conforme enunciado anteriormente, considera-se, aqui, que o modelo cívico-territorial, proposto por Milton Santos na década de 1980, no livro “O espaço do cidadão” (SANTOS, [1987] 2014b), constitui uma contribuição do pensamento social brasileiro à discussão sobre a relação entre sistemas espaciais e justiça social, inaugurada com a proposição da justiça territorial distributiva (HARVEY, [1973] 2009). Dado o fato de que a ideia de modelo cívico-territorial não logrou alcançar grande difusão, mesmo no ambiente acadêmico brasileiro, procura-se, neste subcapítulo, retomar essa proposta miltoniana à luz das realidades do presente, mas a partir dos princípios que o geógrafo brasileiro originalmente esboçou.

Nesse sentido, começemos por lembrar uma profícua ideia apresentada por Milton Santos durante os anos 1980. Trata-se da noção de pacto territorial (SANTOS, 2011, [1987] 2014b), que pode ser entendido, de maneira geral, como o resultado sempre provisório de uma pactuação sobre a organização e o uso do território de um país. Vista dessa perspectiva, a história do Brasil apresenta-se como uma sucessão de pactos territoriais, cada qual refletindo as coalizações de forças hegemônicas em cada momento histórico, mas todas tendo em comum um caráter não mais que funcional, posto que “interessam a parcelas da população e a interesses localizados, mas não atingem o âmago das relações sociais fundamentais” (SANTOS, [1987] 2014b, p. 133).

Em consonância com a discussão apresentada no subcapítulo anterior, Silveira (2008) considera que a adoção mais ou menos integral do receituário neoliberal na América Latina, a partir da década de 1990, teve como produto e condição a renovação e a reformulação dos pactos territoriais em cada uma das formações socioespaciais do subcontinente. Pensados para atender as demandas das grandes corporações de atuação global, esses novos pactos funcionais e corporativos responderam pela modernização e pela reorganização produtiva dos territórios nacionais; pelas alterações nas formas de organização das políticas públicas e privadas; pelos rearranjos normativos; pelo estabelecimento de tratados

de livre comércio; pela subordinação aos imperativos setoriais de organismos financeiros internacionais; pela expansão da produção de *commodities* agrícolas e minerais e de outras especializações territoriais produtivas; e pela hegemonia alcançada por um sistema financeiro privatizado e concentrado.

Em interessante reflexão que lança luz sobre uma problemática levantada no subcapítulo anterior – qual seja, a incapacidade dos governos “petistas” em promoverem mudanças estruturais com base nas políticas “híbridas” que adotaram –, Silveira (2008) afirma que a reorientação das políticas nacionais experimentada por diversos países latino-americanos durante os anos 2000, embora inevitavelmente importante, teve seu potencial transformador severamente limitado pela subordinação às formas técnicas hoje hegemônicas.

Lembremos, aqui, da advertência feita por Santos (1977b) ainda na década de 1970, a propósito da emergência de um tipo de planejamento que, atuando sobre as formas espaciais, tornava-se capaz de modificar as próprias estruturas socioeconômicas. Nessa interpretação, as formas não são elementos inertes e desprovidos de vida, mas formas-conteúdo, capazes de impor determinações às formações socioespaciais nas quais se instalam. No período técnico-científico informacional, no qual os objetos técnicos já nascem portadores de intencionalidades precisas, a colocação do autor ganha ainda mais atualidade. Partindo dessa premissa, Silveira (2008) avalia o contexto latino-americano dos anos 2000:

[...] a mudança de orientação das políticas nacionais na América Latina – e, em várias situações, do estatuto da propriedade – e a elaboração de projetos culturais nativos não são dados menores. Mas como alcançar o exercício de ações livres por meio de grandes objetos e especializações territoriais produtivas cuja construção e manutenção são ávidas e insaciáveis de capital? Como obter os capitais necessários sem subordinar-se aos organismos financeiros internacionais ou aos atores financeiros privados? Ou então sem os nexos de dependência criados pela especialização numa *commodity*, mesmo que ela atinja hoje valores antes impensados? Como evitar que essas formas técnicas contemporâneas drenem um excedente socialmente produzido? *As formas de planejamento e de política orientadas a essas grandes obras necessárias à moderna agricultura, ao transporte, às comunicações, à energia e à indústria podem induzir a formulação de pactos funcionais, por não ter o território usado pela sociedade como ponto de partida e como ponto de chegada* (SILVEIRA, 2008, p. 134-135, grifo nosso).

Santos (1977b) falou em uma “totalidade do diabo” para se referir ao caráter perverso, alienador e circular dos processos desencadeados pelo planejamento capitalista nas formações socioespaciais periféricas. À época, o autor enfatizou,

sobretudo, as formas espaciais como instrumentos de modificação das estruturas socioeconômicas. Hoje, as formas-conteúdo continuam tendo um papel de destaque, conforme sugere Silveira (2008), mas a elas acrescentam-se as normas, dados fundamentais de uma ordem mundial “cada vez mais normativa e, também, [...] cada vez mais normatizada (SANTOS, [1996] 2014a, p. 228).

Formas e normas constituem, hoje, os instrumentos de uma nova “totalidade do diabo”, mediante a qual as formações socioespaciais periféricas veem-se prisioneiras de um “ajuste” que parece não ter fim. O planejamento corporativo mobiliza formas e normas, tecnosfera e psicosfera, daí retirando a sua eficácia. A psicosfera assim produzida impede de perceber a circularidade viciosa e as contradições da totalidade da qual faz parte. Senão vejamos: porque os órgãos públicos competentes não dispõem de *know-how* ou de quadros técnicos qualificados, terceiriza-se a elaboração dos planos regionais e setoriais; e porque a elaboração é terceirizada, os órgãos públicos não acumulam a experiência necessária (TODESCO, 2013; MACÊDO, 2017). Da mesma forma, porque os municípios vivem uma crise fiscal-financeira e as taxas de juros externas são menores que as internas, recorre-se à tomada de empréstimos de instituições financeiras multilaterais; e porque empréstimos são tomados, agrava-se o endividamento público, a instabilidade, a perda de autonomia da política urbana e, por fim, a “necessidade” de mais empréstimos (ARANTES, 2006).

Há, aí, uma psicosfera prenhe de contradições que, no entanto, é tomada como racional por planejadores, gestores públicos e, mesmo, por significativa parcela da população. Por conseguinte, parte importante da reação a esse cenário é a produção de uma outra psicosfera, por meio do que Santos ([1987] 2014b) chamou de “discurso territorial competente”, capaz de revelar as contradições e irracionalidades da racionalidade hegemônica e de expressá-las em “pedagogias do território”:

falta o discurso coerente da cidade, pois o discurso incoerente, fragmentado e analiticamente indigente, já existe. Os próprios intelectuais ainda buscam as variáveis adequadas para escrever essa pedagogia do urbano que codifique e difunda, em termos didáticos e de maneira simples, o emaranhado de situações e relações com que o mundo da cidade transforma o homem urbano em instrumento de trabalho e não mais em sujeito (SANTOS, [1987] 2014b, p. 161).

Ademais, os pactos funcionais – constantes ao longo da história brasileira – constituem produto e condição do planejamento corporativo. Por isso, para além

deles, “o que faz falta”, nas palavras de Santos ([1987] 2014b, p. 133, grifo nosso), “é a proposição de um *pacto territorial estrutural*, conjunto de propostas visando a um uso do território coerente com um projeto de país e parte essencial desse projeto”. Em nosso entendimento, um ordenamento cívico do território só pode ser pensado e executado nos marcos desse pacto estrutural, sobre o qual nos fala o autor.

Trata-se de uma proposta substancialmente diferente daquela sugerida pelas perspectivas “localistas”. Isso porque estas últimas, ao atribuírem à escala local uma autonomia de que ela, de fato, não dispõe, reproduzem pactos territoriais funcionais, posto que parcelares, fragmentados e ineficientes no médio e longo prazo. Um ordenamento cívico do território, por outro lado, é produto e condição de um pacto estrutural, necessariamente preocupado com a totalidade da formação socioespacial e, mesmo, com as mediações escalares mais amplas. Pode-se dizer que se trata, antes do mais, de uma proposta transescalar, para a qual “o poder [...] não está nem no local nem no regional, nem no nacional nem no global... mas na capacidade de articular *escalas*, de analisar e intervir de modo *transescalar* (VAINER, 2006, p. 28, grifos do autor).

A defesa de um ordenamento cívico do território deve, portanto, fazer oposição aos discursos que apregoam a perda de importância das escalas intermediárias entre o local e o global (BRANDÃO, 2012) e a suposta impossibilidade da constituição de um projeto nacional nas condições postas pela globalização atual. Retomando uma discussão apenas levantada no subcapítulo anterior, Santos ([2000] 2001b) afirma não ser suficiente a adoção de uma política social em nível municipal ou urbano, enquanto as forças políticas que atuam nas instâncias decisórias nacionais optarem por uma inserção subordinada na ordem mundial:

não se trata, pois, de deixar aos níveis inferiores de governo – municípios, estados – a busca de políticas compensatórias para aliviar as consequências (sic) da pobreza, enquanto, ao nível federal, as ações mais dinâmicas estão orientadas cada vez mais para a produção de pobreza. O desejável seria que, a partir de uma visão de conjunto, houvesse redistribuição dos poderes e de recursos entre diversas esferas político-administrativas do poder, assim como uma redistribuição das prerrogativas e tarefas entre as diversas escalas territoriais, até mesmo com a reformulação da federação. Mas, para isso, *é necessário haver um projeto nacional, e este não pode ser uma formulação automaticamente derivada do projeto hegemônico e limitativo da globalização atual*. Ao contrário, partindo das realidades e necessidades de cada nação, deve não só

entendê-las, como também constituir uma promessa de reformulação da própria ordem mundial (SANTOS, [2000] 2001b, p. 75, grifo nosso).

Para o autor, falar em um ordenamento cívico do território e em um pacto territorial estrutural pressupõe um projeto nacional, cuja necessidade só pode ser compreendida se levadas em conta as prerrogativas que esta escala – e apenas esta – ainda detém. Nesses termos, “o primeiro passo é regressar às noções de nação, solidariedade nacional, Estado nacional” (SANTOS, [2000] 2001c, p. 95), inclusive quando o que está em jogo é o planejamento urbano e regional. Assim como é a partir da escala nacional que o pacto funcional próprio ao neoliberalismo foi instituído e continua sendo renovado desde a década de 1990, é a partir dessa mesma escala que podemos pensar em outro pacto para o Brasil, um pacto estrutural de natureza cívico-territorial, cujo desenho possa fornecer as diretrizes mais gerais para o planejamento.

Na condição de pacto estrutural, ele não deve se restringir apenas a um modelo econômico, embora a economia constitua um “capítulo” importante de sua codificação. Conforme lembra Brandão (2012), é na escala nacional que são manipulados os instrumentos formadores dos preços macroeconômicos (as taxas de câmbio, de juros, de lucro, dos salários e de inflação); que são reguladas a entrada de capitais, as remessas de lucros e os esquemas de proteção (subsídios, barreiras alfandegárias, licenças, quotas, barreiras técnicas e ecológicas etc.); e que são praticadas as políticas fiscal, tributária e monetária. Em conjunto, a manipulação dessas variáveis conforma a macroeconomia vigente em uma formação socioespacial.

A manipulação desse conjunto de variáveis escapa ao planejamento urbano e regional *stricto sensu*; não obstante, o quadro macroeconômico assim estabelecido influencia decisivamente algumas das mais importantes dinâmicas em curso nas cidades e regiões brasileiras. A taxa de câmbio, por exemplo, informa os ganhos com as exportações e o valor dos produtos importados; instrumentos regulatórios diversos determinam o fluxo mais ou menos livre de capitais estrangeiros que entram (IED e capitais especulativos) e saem (remessas de lucros) do País, bem como a maior ou menor exposição da economia nacional à concorrência internacional; a taxa de juros praticada indica o fortalecimento da esfera produtiva ou da esfera financeira e mede o custo dos recursos necessários ao financiamento da aplicação de capital; a taxa de salários define o custo do capital variável na equação

de lucro empresarial e influencia no poder aquisitivo da população e na amplitude do mercado interno de consumo; a política fiscal e tributária, por seu turno, define a capacidade de exação do Estado e o nível e a distribuição da carga tributária entre os estratos de renda, bem como a constituição de fundos públicos, a capacidade de gasto público (corrente e de capital) e o raio de manobra financeiro do Estado, inclusive para manter ou ampliar sua capacidade produtiva (BRANDÃO, 2012).

Ademais, o quadro macroeconômico também constitui uma variável determinante da produção e apropriação do ambiente construído nas cidades, segundo nos informa Maricato (2000). Para a autora, é na esfera das políticas macroeconômicas que são definidas importantes configurações em nível urbano, a exemplo da maior ou menor capacidade de investimento dos governos municipais, em função do crescimento econômico nacional e dos parâmetros de distribuição da arrecadação; das regras de repartição das riquezas socialmente produzidas; da expansão ou da retração da produção imobiliária, dependentes da variação da taxa de juros; e da “sangria” dos recursos públicos, decorrente da amplitude da dívida externa. Outrossim:

o nível do emprego, a distribuição de renda, a extensão das políticas sociais, a amplitude do mercado imobiliário residencial são todas variáveis dependentes da política econômica praticada em nível nacional (e internacional). E são todas elas também fundamentais para o rumo do desenvolvimento urbano (MARICATO, 2000, p. 171).

Não se trata de ignorar as margens de manobra existentes nas escalas subnacionais – nas quais muito também pode ser feito, conforme veremos mais adiante –, mas de reconhecer que as variáveis determinadas em nível nacional, e na interface deste com o sistema internacional, têm grande relevância para um projeto de ordenamento cívico do território. É frequente que o quadro macroeconômico – encorajador da construção e manutenção de “grandes objetos” técnicos e de especializações territoriais produtivas, incentivador do financiamento externo e da financeirização da economia e promotor da expansão das *commodities* e da supervalorização do mercado externo, por exemplo – acabe por frustrar políticas urbanas e regionais que, sob outros aspectos, mostram-se virtuosas, como visto no subcapítulo anterior e também como apontado por Silveira (2008) para o caso de alguns países latino-americanos no início do século XXI.

Embora a proposição de uma matriz econômica alternativa fuja do escopo deste trabalho, parece-nos que uma importante diretriz é apontada por Silveira

(2008): se o pacto funcional do neoliberalismo preza somente pelo território corporativo e, por corolário, por uma única divisão territorial do trabalho – aquela que assume posição hegemônica em um dado momento –, um pacto estrutural deveria partir do território usado da nação, pois este é revelador de que, em cada formação socioespacial, existe não apenas uma, mas diversas divisões territoriais do trabalho, abrigadas em porções do território bastante diferenciadas entre si quanto às suas composições técnica e orgânica.

Nesse sentido, a autora destaca a necessidade de construção de pactos territoriais – no plural – capazes de contemplar as pequenas fabricações, os serviços de baixo nível tecnológico e organizacional, as mídias alternativas e as formas marginais e mais lentas de circulação e comunicação, quase invisíveis aos grandes aglomerados estatísticos nacionais, mas que, operando nos “espaços opacos” do País, delineiam uma pluralidade de divisões territoriais do trabalho, componentes de circuitos da economia caracterizados pela maior aderência às condições dos mercados locais e regionais.

Ao eleger o circuito superior da economia como protagonista, concebendo-o como o único capaz de promover as exportações e gerar divisas, de engendrar o crescimento econômico e de inserir competitivamente o País nos mercados internacionais, o pacto funcional neoliberal confunde “as necessidades microeconômicas das corporações com as necessidades macroeconômicas das nações” (SILVEIRA, 2008, p. 137), de maneira que a política macroeconômica adotada volta-se ao atendimento das equações de lucro das frações hegemônicas do capital.

Em contraponto, se o território usado é tomado como ponto de partida (e de chegada), um outro equilíbrio macroeconômico pode ser estabelecido, no contexto do qual a definição das mencionadas variáveis (a regulação sobre o fluxo de capitais e as remessas de lucros, as políticas protecionistas, as taxas de juros, de lucros e de salários praticadas, a política fiscal e tributária etc.) possa ser instrumental a um uso menos corporativo e mais plural do território.

Mas não é apenas do modelo (macro)econômico que o pacto estrutural desenhado em nível nacional deve se ocupar. Na década de 1980, Santos ([1987] 2014b) já alertava para o perigo de reduzir um projeto de nação a um modelo econômico, em detrimento de outros aspectos da vida social:

um modelo econômico, tomado isoladamente, e por melhor que ele pareça, não bastará para que os grandes problemas da nação sejam solucionados. A sociedade é mais que a economia. Um modelo que apenas se ocupe da produção em si mesma (ainda que as diversas instâncias produtivas estejam incluídas: circulação, distribuição, consumo) nem mesmo para a economia será operacional. A sociedade também é ideologia, cultura, religião, instituições e organizações formais e informais, território, todas essas entidades sendo forças ativas. O econômico pode parecer independente em seu movimento, mas não o é. A interferência das demais entidades que formam o corpo da nação corrige ou deforma ou, simplesmente, modifica as intenções do planejamento econômico, sobrepondo-lhe a realidade social (SANTOS, [1987] 2014b, p. 121-122).

Nesse sentido, um pacto estrutural cívico-territorial deve contemplar, para além de uma matriz macroeconômica mais preocupada com a pluralidade de divisões territoriais do trabalho, a “organização política e a organização territorial da nação”, não como dados separados, mas sim “unitariamente, como uma *organização político-territorial* que necessita ser idealizada para fornecer resposta adequada às grandes opções nacionais” (SANTOS, [1987] 2014b, p. 137, grifo do autor). Essa organização político-territorial sobre a qual fala o autor é indissociável do debate sobre o pacto federativo brasileiro, cuja configuração pode tanto fomentar a competitividade característica do período da globalização – de que a “guerra entre lugares” (SANTOS; SILVEIRA, [2001] 2012) é uma das principais expressões – quanto engendrar lógicas mais cooperativas.

Segundo Oliveira (2001), à exceção de Celso Furtado, o tema da federação não recebeu grande atenção no âmbito do pensamento social brasileiro. De fato, em uma de suas reflexões mais recentes, Furtado (1999) dedicou-se a pensar a alternância unitarismo-federalismo ao longo da formação nacional e concluiu que, naquele final do século XX, o centralismo político tenderia a agravar o centralismo econômico, reforçando as históricas e cumulativas disparidades regionais de riqueza, de renda e de alocação dos investimentos públicos e privados. Defendeu, então, uma nova concepção do federalismo, capaz de estimular a capacidade criativa da sociedade; capacidade esta que, no Brasil, tem raízes regionais. Por essa razão, o federalismo defendido pelo autor reserva um espaço ao “poder regional”:

a solução do problema que vimos de assinalar terá que ser buscada em novas formas de articulação entre poderes central e estadual [...] Mais precisamente, numa regionalização do poder central, o qual não seria apenas delegado, mas passaria a encarnar uma efetiva vontade regional [...] No caso de uma reformulação constitucional, não seria fora de propósito discutir a possibilidade de uma esfera regional de poder. A fórmula a ser encontrada deveria preservar os estados atuais e, mediante a inserção do poder regional, buscar corrigir os aspectos mais negativos das desigualdades demográficas e territoriais existentes. A descentralização

regional do poder central deveria ser acompanhada de um planejamento plurianual, que permitisse compatibilizar as aspirações das diferentes regiões. Só o planejamento permite corrigir a tendência das empresas privadas e públicas a ignorar os custos ecológicos e sociais da aglomeração espacial das atividades produtivas (FURTADO, 1999, p. 55-56).

Acrescentamos à observação de Oliveira (2001) a constatação de que Milton Santos também foi outra expressão da preocupação com a temática da federação no âmbito do pensamento social brasileiro. Este tema fez-se presente no livro “O espaço do cidadão” (SANTOS, [1987] 2014b) – no qual o autor discutiu, à semelhança de Furtado (1999), a possibilidade de uma representação das regiões no pacto federativo – e foi retomado em suas reflexões sobre a federação de lugares ou federação “lugarizada”, proposta que também defendia a instituição de um novo nível político-territorial:

daí a necessidade de pensar que a Federação brasileira, para tornar-se harmônica e socialmente eficaz, tem que ganhar paralelamente a forma de uma federação dos lugares e para tanto o território deve ser compartimentado em áreas de identidade, legitimadas pelas suas próprias condições de existência. Essa regionalização do cotidiano será o fundamento da emergência de um quarto nível político-territorial, uma federação lugarizada que substitua a atual federação globalizada e seja capaz de enfrentar as consequências danosas da globalização (SANTOS, 2000b, não paginado).

A proposição de uma federação de lugares reconhece que “a multiplicidade de situações regionais e municipais, trazida com a globalização, instala uma enorme variedade de quadros de vida” e que estes quadros presidem “o cotidiano das pessoas e devem ser a base para uma vida civilizada em comum” (SANTOS, [2000] 2001b, p. 113-114). Por essa razão, a cidadania plena depende de soluções a serem “buscadas localmente, *desde que, dentro da nação, seja instituída uma federação de lugares, uma nova estruturação político-territorial, com a indispensável redistribuição de recursos, prerrogativas e obrigações*” (SANTOS, [2000] 2001b, p. 113-114, grifo nosso).

Não se trata, portanto, de uma perspectiva “localista”, mas sim da inserção dos lugares no âmbito da federação, por meio de uma regionalização do cotidiano que reconheça aquela variedade de quadros de vida locais e regionais e que fundamente a emergência de um novo nível político-territorial. Pode-se dizer que a lugarização da federação busca, de um lado, contrarrestar a tendência à “federalização dos lugares” (GALLO, 2011) e, de outro, combater a globalização da federação (SANTOS, 2000b).

De alguma maneira, e a partir de caminhos distintos, os pensamentos furtadiano e miltoniano aproximam-se quanto à necessidade de repensar a federação brasileira e de contrarrestar, de um lado, as tendências centralistas que historicamente a caracterizaram e, de outro, as tendências desagregadoras impostas pela globalização. No que diz respeito a esta última, é notória a convergência da avaliação de ambos os autores quanto às suas repercussões no Brasil. Furtado (1992) considerou haver uma interrupção do processo de “construção da nação”, na medida em que a “atrofia dos mecanismos de comando dos sistemas econômicos nacionais não é outra coisa senão a prevalência de estruturas de decisões transnacionais, voltadas para a planetarização dos circuitos de decisões” (FURTADO, 1992, p. 24). Santos (1979a), por seu turno, tratou da transnacionalização do espaço brasileiro, da qual resulta a “redução progressiva da parcela da economia que poderá ser controlada de dentro do país” e, no limite, leva a uma situação na qual “todos os aspectos da vida coletiva poderão ser, direta ou indiretamente, marcados por influências exógenas” (SANTOS, 1979a, p. 153).

Ambos os intelectuais mencionados também consideraram que esse processo de atrofia e perda dos centros endógenos de decisão e controle implica no comprometimento das possibilidades do planejamento, tanto em nível nacional quanto regional (FURTADO, 1992; SANTOS, 1994b, 1995). Portanto, uma proposta comum aos autores passa pela necessidade de criação e fortalecimento do que Furtado (1975, p. 79) chamou de centros endógenos de decisão, capazes de, em nível nacional, retomar a construção de um “sistema econômico articulado e capacitado para autodirigir-se”, e, em nível regional, aptos a “recuperar algo do comando da evolução” das regiões (SANTOS, 1994b, p. 19), contribuindo para refazer a planificação regional.

Portanto, em vez de uma atitude celebratória do fim das escalas intermediárias entre o local e global, os pensamentos de Celso Furtado e Milton Santos inspiram-nos a pensar em estratégias de *construção e fortalecimento de centros endógenos de decisão, nas escalas nacional, regional e local*, tendo todos estes níveis escalares – individual ou conjuntamente – importantes papéis a desempenhar no combate à competitividade territorial e no fortalecimento de uma federação mais cooperativa e solidária.

Os centros nacionais de decisão, por exemplo, constituem importantes instâncias a partir das quais a competição interjurisdicional e interterritorial por

investimentos – usualmente conhecida pelo nome de “guerra fiscal” – pode vir a ser arrefecida ou debelada. Conforme já mencionado anteriormente, o acirramento e a rotinização desse fenômeno federativo-espacial desde a década de 1990 estão diretamente relacionados à perda de capacidade de coordenação (retraimento e abandono das políticas federais de planejamento do desenvolvimento urbano e regional) e de intervenção (modificação do escopo e padrão de interferência do aparato estatal nos mercados) do governo federal, da qual resultou uma mudança de perfil das políticas subnacionais de fomento, tornadas gradativamente mais concorrenciais, seletivas e “exclusivistas”, posto que voltadas ao atendimento arbitrário de empreendimentos selecionados como importantes para a economia dos entes federativo-espaciais em disputa.

Nesse ambiente de competitividade que se instala no próprio seio da federação brasileira, são os “espaços opacos” – menos dotados de capacidade fiscal-financeira ou de uma base econômica desenvolvida e competitiva – que mais são prejudicados e que veem suas posições relativas agravarem-se cumulativamente. Por essa razão, Vieira (2013, p. 160) sugere ser essencial a “reconstituição de espaços fiscais e financeiros para a execução de políticas públicas ativas de planejamento regional e de desenvolvimento econômico”, bem como o “estabelecimento de uma nova institucionalidade que articule sinergicamente as diferentes instâncias de poder do Estado e permita [...] a conciliação dos interesses nacionais, da autonomia federativa e dos projetos jurisdicionais”. Recuperar a capacidade de coordenação e de intervenção federal parece-nos, portanto, parte importante da tarefa de construção de um federalismo mais cooperativo, no âmbito do qual pode ser combatida a dessolidarização para com o presente e o futuro dos espaços “opacos” e “lentos” do País.

Ademais, não somente o papel dos centros nacionais de decisão é importante na constituição de um federalismo cooperativo e de um ordenamento cívico do território, como também assumem grande relevância a atuação conjunta e as formas de associação formal e informal entre entes subnacionais em torno da resolução de questões comuns, cujas abrangências frequentemente extrapolam a escala local e a respectiva jurisdição. Refletindo sobre essa problemática à luz da noção de pacto territorial, proposta por Milton Santos, Brandão (2008) aponta a diversidade de modalidades e experiências associativas horizontais, notadamente aquelas estabelecidas entre jurisdições municipais, que recentemente tem ganhado fôlego

no Brasil e que vem acumulando importante aprendizado institucional ao longo dos anos.

De fato, além das regiões metropolitanas – modalidade de arranjo interfederativo cujo surgimento na administração pública brasileira data da década de 1970 –, outras modalidades associativas ganharam espaço a partir da descentralização político-administrativa promovida pela Constituição Federal de 1988, de que são exemplos os consórcios, as agências, os comitês, os fóruns, as redes e câmaras intermunicipais. Em face do esgarçamento do pacto federativo brasileiro e da rotinização de iniciativas individualizadas, desarticuladas e competitivas, Castro (2005) e Brandão (2008) consideram que essas associações intermunicipais podem ser um importante instrumento de construção de pactos territoriais cívicos, horizontais e mais cooperativos, virtuosos em muitos aspectos (Quadro 14).

Quadro 14. Principais potencialidades dos arranjos associativos intermunicipais

No.	Principais potencialidades
1	Superação da abordagem monoescalar e da dispersão dos esforços na administração pública brasileira, mediante a reunião de forças políticas, recursos financeiros e de gestão para o enfrentamento conjunto de problemáticas socioespaciais de abrangência supralocal.
2	Ampliação da interlocução interinstitucional e interestescalar.
3	Ganhos de escala aos entes municipais, capacitando-lhes para o provimento de bens e serviços e para a resolução de problemáticas que, isoladamente, não poderiam ser equacionadas.
4	Compensação das deficiências fiscal-financeiras, administrativas e técnicas enfrentadas em muitos municípios brasileiros.
5	Ampliação do poder de diálogo, pressão e negociação dos municípios, possibilitando-lhes assumir a função de formuladores de políticas públicas, e não apenas de executores, e a articulação com outras escalas espaciais, inclusive por meio de arranjos associativos verticais, como os convênios públicos.
6	Fomento ao surgimento de movimentos reivindicatórios de diversas naturezas em escalas outras que não apenas a municipal e a estadual, incluindo também a mobilização em nível metropolitano e regional.
7	Criação e publicização de espaços institucionais aptos a promoverem a participação social, o exercício da cidadania, a tradução de anseios e aspirações coletivas e o reconhecimento e mediação de interesses conflitantes e assimétricos, em prol da construção de políticas públicas sistemáticas e transescalares e da formulação de macrodecisões estratégicas, articuladoras de um processo duradouro de desenvolvimento, entendido enquanto alargamento do horizonte de possibilidades.

Fonte: Castro (2005) e Brandão (2008).

Elaboração: Gabriel Carvalho da Silva Leite, 2019.

Os arranjos associativos intermunicipais podem ser concebidos como *horizontalidades interfederativas*, interpretação esta que vai ao encontro das reflexões de Santos (1991b) sobre os mecanismos capazes de engendrar novas horizontalizações das relações territoriais, aptas a servir não apenas ao econômico, como também ao social. Para o autor, além das horizontalidades criadas pelo próprio cotidiano interpessoal e produtivo, também existem aquelas que são construídas pelo poder político:

e há outra forma de restaurar a horizontalidade das relações territoriais, isto é, através do poder. [...] Como pensar, através de uma nova regionalização do poder, uma realização eficaz do poder político no sentido de superar a fragmentação vertical e, através de uma horizontalidade recuperada, atribuir às porções do território desse modo atingidas um conteúdo não apenas econômico mas também social? (SANTOS, 1991b, p. 86).

Enquanto as políticas competitivas frequentemente incorrem na instalação de verticalidades fragmentadoras, assentadas em solidariedades organizacionais que esgarçam ainda mais o pacto federativo-territorial brasileiro, as diversas modalidades de arranjos associativos intermunicipais, bem como outras formas de relações interfederativas voluntárias, ensejam horizontalidades geográficas, fundadas em solidariedades institucionais¹⁰⁰ (CASTILLO; TOLEDO JR.; ANDRADE, 1997). Se afastadas do enfoque excessivamente econômico encontrado nas Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDEs), por exemplo, e mais afinadas ao atendimento de demandas sociais, como nos consórcios intermunicipais, os arranjos associativos podem se constituir em importantes instrumentos para a formulação de pactos territoriais horizontais e transescalares (BRANDÃO, 2008).

Embora tenhamos mencionado a distinção entre o estabelecimento de horizontalidades a partir do cotidiano, por um lado, e mediante o exercício do poder político, por outro, o ideal seria que este último fosse ao encontro daquele primeiro, de maneira que a política pudesse traduzir o cotidiano e fazê-lo participar, de pleno direito, das relações federativas brasileiras; não necessariamente como entes

¹⁰⁰ Castillo, Toledo Jr. e Andrade (1997) sugerem pensar uma terceira dimensão das solidariedades geográficas, para além daquelas de natureza orgânica e organizacional, propostas por Milton Santos. Trata-se da solidariedade institucional, cuja coesão é dada pelo ordenamento jurídico e político-administrativo vigente sobre um território circunscrito politicamente e que condiciona a implantação e o arranjo de fixos e a distribuição de fluxos no espaço. Para os autores, essa dimensão das solidariedades geográficas pode ora aproximar-se e somar esforços com as solidariedades orgânicas, ora reforçar as solidariedades organizacionais.

federados, mas como arranjos associativos capazes de reivindicação e de deliberação.

Defendemos que, assim, estaríamos nos aproximando do que Santos ([2000] 2001b) chamou de federação de lugares e nos distanciando de uma perspectiva meramente “localista”. Enquanto esta última sobrevaloriza a escala local e ignora as determinações estruturais de outros níveis escalares – no limite, ignorando a própria estrutura federativa –, a proposta miltoniana defende uma organização político-territorial fundada no território usado a partir dos lugares, inserindo-os adequadamente em relações federativas de natureza cooperativa, conforme sugere a interpretação de Cataia (2013):

a questão que se coloca é a da elaboração de outra Federação, uma *Federação lugarizada* [...] o “território usado”, um *espaço banal*, emerge como elemento de interlocução dos lugares com as instâncias de poder federativas. Dessa forma, as questões que se colocam são: (i) a identificação das arquiteturas pelas quais cada lugar possa ter um desenvolvimento solidário e harmonioso junto com os outros lugares dentro da Federação [...], (ii) como a apropriação socialmente justa do espaço herdado pode proporcionar a objetivação e materialização de direitos no cotidiano, nos lugares usados, e como corolário dessas duas questões, (iii) como se coloca o problema do justo uso dos recursos públicos para uma mais digna consecução da vida de relações nos lugares (CATAIA, 2013, p. 1148, grifos do autor).

Nesse mesmo sentido, Carloto (2014) assevera que o território usado é o “elo perdido” do federalismo brasileiro. A recuperação desse elo – em outras palavras, a incorporação dessa categoria prática e analítica à organização político-territorial da nação – parece-nos de fundamental importância para o projeto de um ordenamento cívico do território, que só se perfaz por meio de uma pluralidade de pactos territoriais (SILVEIRA, 2008), capaz de dar conta da diversidade do espaço nacional.

A consideração do território usado contribui, inclusive, para a maior eficácia das associações intermunicipais, pois garante ao arranjo federativo-espacial estabelecido pelo poder político um lastreamento concreto nas particularidades e nas identidades socioespaciais. É o que também sugere Trindade Jr. (2009), em reflexão sobre as particularidades sub-regionais do Baixo Tocantins, no Estado do Pará, não apreendidas pela clássica abordagem macrorregional das políticas voltadas à Amazônia, mas também não inteiramente redutíveis à escala de cada município isoladamente e, por conseguinte, não adequadamente contempladas pelas políticas de desenvolvimento local. Em relação a esta e a outras sub-regiões que compõem a diversidade do território brasileiro, a categoria do território usado

pode oferecer importantes contribuições para um planejamento menos competitivo e mais solidário, no âmbito do qual as solidariedades institucionais possam ir ao encontro das solidariedades orgânicas, frequentemente não circunscritas aos limites político-administrativos municipais.

A organização político-territorial da nação também deve prever a possibilidade de relações interfederativas verticais, tendo em vista a fragilidade e o “engessamento” dos orçamentos de muitos municípios brasileiros e a maior capacidade exatória da União. Os convênios administrativos firmados entre os entes municipais e a União aparecem, assim, como instrumentos cooperativos importantes, embora suas potencialidades venham sendo restringidas pela desigualdade territorial.

Em estudo sobre os convênios acordados entre os municípios e a União, Gallo (2011) demonstra o mecanismo perverso pelo qual essas formas de transferência intergovernamental voluntária priorizam os “espaços luminosos” do País, já previamente dotados de maiores densidades técnicas e econômicas e, portanto, da capacidade de gerar recursos próprios, bem como de maior influência política junto à esfera federal. É nesse mesmo sentido que Santos ([1987] 2014b, p. 147) considerou que “o método das transferências, feitas segundo o critério exclusivo do poder concedente, não raro politiza, em um nível indesejável, relações que não deveriam ir além do âmbito administrativo”.

A cumulatividade e a seletividade das transferências intergovernamentais – que mantêm estreita relação com o caráter cumulativo e seletivo da difusão do meio técnico-científico informacional – fazem-se em detrimento dos “espaços opacos”, constrangendo o princípio da isonomia federativa. Ademais, a efetiva subordinação dos municípios à União afirma o que Gallo (2011) chamou de “federalização dos lugares”, distanciando-se do ideal de uma “lugarização da federação”, defendida por Santos (2000b).

Para além dos entes federados e das associações interfederativas, o pacto estrutural cívico-territorial brasileiro também deve conceber e implementar uma diversidade de recortes regionais – estabelecidos com base em critérios distintos e em múltiplas escalas e dimensões – para fins de planejamento. Como visto no subcapítulo anterior, a PNDR representou um avanço recente importante nesse sentido, tanto no que diz respeito à tipologia adotada para as microrregiões quanto

no que concerne à eleição das áreas prioritárias de atuação, embora também tenha apresentado algumas limitações não desprezíveis.

Mais recentemente, em 2018, a mencionada tipologia das microrregiões foi submetida a uma revisão que levou à alteração das nomenclaturas utilizadas até então, as quais passaram de quatro para nove categorias resultantes da combinação das classes referentes à variação do PIB *per capita* (“alto dinamismo”, “médio dinamismo” e “baixo dinamismo”) com aquelas concernentes à variação da renda domiciliar *per capita* (“alta renda”, “média renda” e “baixa renda”). O Quadro 15 sintetiza as combinações de cada classe e os tipos delas resultantes.

Quadro 15. Nova tipologia da PNDR

Variação do PIB <i>per capita</i>	Variação da renda domiciliar <i>per capita</i>		
	Alta renda	Média renda	Baixa renda
Alto dinamismo	Alta renda e alto dinamismo	Média renda e alto dinamismo	Baixa renda e alto dinamismo
Médio dinamismo	Alta renda e médio dinamismo	Média renda e médio dinamismo	Baixa renda e médio dinamismo
Baixo dinamismo	Alta renda e baixo dinamismo	Média renda e baixo dinamismo	Baixa renda e baixo dinamismo

Fonte: Brasil (2018).

Elaboração: Gabriel Carvalho da Silva Leite, 2019.

Embora a modificação introduzida represente um avanço – resultado do aprendizado institucional e do acúmulo de experiência ao longo dos anos –, consideramos que uma tipologia para fins de planejamento regional deve, ainda, levar em conta o concurso de outros fatores, para além daqueles mais estritamente socioeconômicos, posto que:

produzir uma tipologia de tais diferenciações [territoriais] é, hoje, muito mais difícil que nos períodos históricos precedentes. *As desigualdades territoriais do presente têm como fundamento um número de variáveis bem mais vasto, cuja combinação produz uma enorme gama de situações de difícil classificação.* Haveria que considerar desde as características naturais herdadas até as modalidades de modificação da materialidade no meio geográfico, até as diferenças de densidade já mencionadas, a diversidade das heranças e das formas de impacto do presente, antes de se propor um esquema abrangente (SANTOS; SILVEIRA, [2001] 2012, p. 259, grifo nosso).

Trata-se, certamente, de uma tarefa delicada, pois a tipologia adotada pela PNDR não pode ser excessivamente simplista, sob o risco de ser deformadora e redutora, e nem demasiadamente complexa, sob pena de se tornar inoperável. Por isso, acreditamos que um bom ponto de partida para a incorporação de outros

fatores, sobretudo de ordem territorial, pode ser encontrado na própria proposta de Santos e Silveira ([2001] 2012) a respeito dos atributos definidores das desigualdades territoriais contemporâneas.

Com base nesses atributos, seria possível realizar um esforço heurístico, para cada variável isoladamente (e.g. emprego, malha rodoviária, presença de centros de decisão econômicos e políticos etc.) ou para um conjunto delas, que possibilitasse reconhecer diferentes situações geográficas – quanto à densidade (zonas de alta densidade, de média densidade e de rarefações); à fluidez (espaços de alta fluidez, de média fluidez e espaços viscosos); às temporalidades socioespaciais (espaços de elevada rapidez, de média rapidez e espaços da lentidão); quanto à luminosidade (espaços de alta luminosidade, de média luminosidade e espaços opacos); e quanto à concentração de funções diretoras e de centros de decisão (espaços com alto poder de comando e decisão, com médio poder de comando e decisão e espaços que obedecem).

A busca de índices e indicadores adequados para se aproximar de cada um dos atributos arrolados faz parte do esforço de operacionalizá-los para fins de planejamento. A incorporação dessas contribuições conceituais miltonianas à tipologia de políticas nacionais de cunho territorial – como é o caso da PNDR – pode provar-se de grande importância para pensar a diferenciação e a diversidade do espaço nacional, que estão urgentemente a reclamar a formulação e a execução de políticas públicas também diferenciadas e diversas (TRINDADE JR., 2010b).

Revelar-se-ia, assim, no território brasileiro, um mosaico muito diverso de combinações: espaços luminosos e tecnicamente densos para determinada produção, porém menos fluidos e esvaziados de poder decisório; espaços opacos e lentos, mas dotados de importantes densidades comunicacionais e de uma certa centralidade política (TRINDADE JR., 2018a)¹⁰¹; espaços que contam com uma fluidez potencial, reservada a poucos, enquanto predominam os tempos lentos para a maioria das pessoas, empresas e instituições; espaços de elevadas densidades financeira e informacional, mas pouco estimuladores da interação intersubjetiva; espaços técnica e economicamente densos, mas marcados por rarefações do emprego e, mesmo, da população etc. Um dos pressupostos básicos de um

¹⁰¹ Pensando a urbanodiversidade amazônica para além de sua dimensão econômica, Trindade Jr. (2018a, p. 257) propõe entender a centralidade política como um atributo relacional daqueles núcleos urbanos que se colocam como “pontos de convergência de interesses e de forças políticas que projetam movimentos, demandas, decisões e territorialidades em nível sub-regional ou local”.

ordenamento cívico do território é o de que cada uma dessas situações geográficas particulares exige das políticas públicas um tratamento diferenciado.

As densidades e as rarefações; a fluidez e a viscosidade; a rapidez e a lentidão; a luminosidade e a opacidade; o comando e a obediência podem ser variáveis importantes no estabelecimento de uma tipologia territorial mais complexa e mais próxima das dinâmicas e tendências que se fazem presentes no território brasileiro no período da globalização. Para fins de composição de séries históricas que permitam um quadro de comparação espaço-temporal das variáveis mencionadas, é importante que as unidades territoriais eleitas para a coleta periódica de dados – sejam elas as microrregiões, as regiões geográficas intermediárias e imediatas ou os setores censitários, conforme sugerido por Silva, S. (2017) –, permaneçam estáveis e sejam, portanto, recortes mais duradouros.

Silva, S. (2017) defende que, em se mantendo mais estáveis as unidades territoriais de coleta de dados, os demais recortes regionais podem – e devem – ser periodicamente revisados e, se necessário, alterados para dar conta dos dinamismos territoriais, acelerados pela globalização contemporânea. Para a autora, a maior durabilidade dos setores censitários permite estabelecer séries temporais de dados estatísticos que possibilitam a comparação e a percepção das mudanças. Uma vez detectadas alterações significativas nas variáveis mencionadas, os setores censitários podem ser agrupados e reagrupados, sugerindo revisões das divisões regionais mais amplas (sub-regionais, mesorregionais, macrorregionais etc.), procedimento este que vai de encontro à macrorregionalização rígida que historicamente serviu de base ao planejamento regional brasileiro. Essa mesma problemática foi discutida por Santos ([1987] 2014b) a propósito de sua reflexão sobre a “instrumentalidade dos limites”:

tudo sendo dinâmico na vida social, os limites, as competências territoriais podem ter em seu favor a tradição, mas não escapam à regra. Limites e competências administrativas, indicativos de níveis territoriais da ação pública, tudo isso é uma condição da realização de objetivos a alcançar pela sociedade como um todo. Como os objetivos sociais mudam, os limites e as competências referentes a cada nível geográfico de governo não podem ser rígidos. Ao contrário, devem mudar para atender a necessidades emergentes (SANTOS, [1987] 2014b, p. 149).

Conforme nota o geógrafo, a alteração dos limites territoriais da administração pública foi e continua sendo uma constante no Brasil, como o demonstra a criação das regiões metropolitanas e de novos estados e municípios. Essas redivisões

territoriais são, no entanto, expressões de pactos territoriais funcionais, pois se caracterizam por serem “adjetivas, destinadas a melhorar esta ou aquela qualificação local, mas não abrangentes ao social, não substantivas” (SANTOS, [1987] 2014b, p. 149). É o que também demonstram estudos como os de Nonato (2005) e Silva (2007), reveladores dos pactos funcionais que vinculam a criação, respectivamente, de novos estados e municípios no *front* agrícola brasileiro às estratégias do agronegócio globalizado.

Alternativamente, os pactos estruturais devem conduzir a redivisões territoriais substantivas, não voltadas a interesses setorializados e corporativos, mas a interesses públicos e sociais mais abrangentes. Embora Santos ([1987] 2014b) trate, sobretudo, de redivisões dos níveis federativos, sua reflexão também é válida para pensar os recortes regionais de uma política nacional de desenvolvimento regional. Nessa perspectiva, desde que mantidas as unidades territoriais de coleta de dados, os limites dos demais recortes regionais, estabelecidos em variadas escalas, devem ser dinâmicos e instrumentais a objetivos públicos e sociais considerados prioritários, mais do que a metas tidas como estratégicas.

Essa compreensão dinâmica dos recortes regionais pressupõe um rompimento com o conceito mais convencional de escala geográfica, ainda fortemente presente, de forma tácita ou explícita, no planejamento regional brasileiro. Segundo Manzoni Neto (2007), domina o planejamento territorial uma concepção geométrica das escalas, mais preocupada com o continente que com o conteúdo, e que leva a tratar o espaço como se este fosse um “quebra-cabeça” cujos fragmentos encaixar-se-iam mecanicamente. Nesse mesmo sentido, Swyngedouw (1997, p. 140, tradução nossa) aponta, em reputado texto sobre o tema, a recorrência do entendimento da escala geográfica como um ente “ontologicamente dado, um território geográfico definível a priori”, no qual os processos se encaixam e têm lugar. Nessa acepção, as escalas são vistas como recortes a prioristicamente definidos, verdadeiros enquadramentos sobre os quais os processos instalam-se *a posteriori*.

Em outras palavras, poderíamos dizer que a concepção dominante de escala geográfica que fundamenta o planejamento regional brasileiro aproxima-se menos de uma geografia, e mais de uma geometria (SANTOS, [2000] 2001b), ou, nos termos de Trindade Jr. (2018b), implica mais em “geografismos” que em

geografizações¹⁰². Para chegar às geografias e, mais particularmente, às geografizações que caracterizam o território brasileiro no período da globalização, é preciso adotar uma abordagem processual da questão escalar (SWYNGEDOUW, 1997, p. 143, tradução nossa), focada nos “mecanismos de transformação e transgressão das escalas através do conflito e da luta social”, entendendo-as, portanto, como “nunca fixadas, mas [...] perpetuamente redefinidas, contestadas e reestruturadas em termos de suas extensões, conteúdos, importâncias relativas e interrelações”.

Uma possibilidade de abordagem processual da questão escalar, à maneira daquela proposta por Swyngedouw (1997), foi ensaiada por Milton Santos em algumas de suas reflexões mais recentes. No excerto abaixo, o autor deixa clara a sua insatisfação com as concepções dominantes de escala geográfica e o seu esforço para renovar o entendimento desta noção à luz das ideias de evento e de acontecer solidário:

e outra idéia, então, que me pareceu importante trabalhar foi a do ‘acontecer solidário’, que vem da minha inconformidade com a maneira como trabalhamos a noção de escala na geografia. Essa noção, a meu ver, é insuficiente para permitir uma análise dinâmica dos fatos sociogeográficos; por isso, andei propondo – e nisso também estou balbuciando – a noção de “acontecer solidário”. Resta o grande problema da definição dos níveis da solidariedade ou, na expressão consagrada, das escalas da solidariedade. O que possibilitaria reconstituir um território a partir de mosaicos – porque o território é sempre dado como mosaico – seria este “acontecer solidário”. Haveria algo que levaria à realização concreta, à produção histórica e geográfica de eventos solidários. E é isso que dá o limite da área. Quer dizer, a idéia de escala (já que é também uma idéia de limite) ganharia em dinamismo a partir dessa noção de “acontecer solidário”, embora não a tenha desenvolvido suficientemente (SANTOS, 1999a, p. 17).

Para Santos ([1996] 2014a), as diferentes formas de acontecer solidário – quais sejam, os aconteceres homólogo, complementar e hierárquico – são as expressões da geografização dos eventos oriundos de diversas escalas. Enquanto o acontecer homólogo e o complementar necessitam de extensões contínuas, de contiguidades funcionais geradoras de um cotidiano regulado localmente, o acontecer hierárquico é marcado pela descontinuidade e por seu caráter pontual, “resultante das ordens e da informação provenientes de um lugar e realizando-se em

¹⁰² Trindade Jr. (2018b) entende os “geografismos”, à maneira de Lacoste (1988), como metáforas espaciais que escamoteiam as relações de poder estabelecidas entre os diversos grupos sociais. Por seu turno, as geografizações correspondem, em uma leitura miltoniana, às “inscrições territoriais no presente dos processos sociais, resultando da combinação do movimento da sociedade com as configurações espaciais existentes” (TRINDADE JR., 2018b, p. 25).

um outro, como trabalho” (SANTOS, [1996] 2014a, p. 166). A escala geográfica – seu conteúdo e seus limites – resultaria da soma e da síntese desses diferentes acontecimentos solidários, expressões geográficas de eventos globais, nacionais, regionais e locais que se realizam em uma área comum:

esses eventos, característicos de nosso tempo, produzem uma outra definição para a região, porque o acontecer solidário tem a ver com o tempo e, por isso, contribui para uma nova definição da escala. *Esta pode deixar de ser uma categoria geométrica e transformar-se numa categoria geográfica, se a considerarmos como resultado deste acontecer solidário que estabelece o limite do exercício dessa solidariedade.* E por isso que se diz que a escala é tempo e não espaço, porque ela será outra coisa em outro tempo concreto e empírico [...] O que nos interessa descobrir é a solidariedade do acontecer e a área deste acontecimento social. Cabe, em cada momento e em cada lugar, buscar as divergências hierárquicas que vão definir as escalas de áreas, se queremos ser eficazes num mundo onde as coisas se fazem tão depressa (SANTOS, 2003, p. 61-62, grifo nosso).

Ao associar a escala à geografização dos eventos, a proposta miltoniana afasta-se da perspectiva geométrica que a concebe como um *a priori*, e propugna um entendimento processual, para o qual os eventos não simplesmente se enquadram em escalas preexistentes e formatadas, mas, pelo contrário, definem e redefinem os conteúdos e limites escalares quando de suas geografizações. Por estarem associados ao tempo e à ação (SANTOS, [1996] 2014a), os eventos conferem às escalas um caráter temporal, dinâmico e social.

Santos ([1996] 2014a) distingue, ainda, duas acepções possíveis da noção de escala. A primeira – a escala das forças operantes – diz respeito à origem (econômica, política, geográfica etc.) dos eventos e está diretamente ligada ao poder dos agentes que os produzem e difundem como vetores de mudança. Uma segunda acepção seria a escala de geografização dos eventos – a área de incidência propriamente dita –, na qual eventos oriundos de diferentes escalas de origem superpõem-se e conhecem um acontecer solidário. Para o autor:

a palavra *escala* deveria ser reservada a essa área de ocorrência [dos eventos] e é nesse sentido que se pode dizer que a escala é um dado temporal e não propriamente espacial; ou, ainda melhor, que a escala varia com o tempo, já que a área de ocorrência é dada pela extensão dos eventos (SANTOS, [1996] 2014a, p. 152, grifo do autor).

No que diz respeito à escala das forças operantes, pode-se falar em eventos mundiais, nacionais, regionais e locais, de acordo com o poder e a maior ou menor capacidade de uso do território dos agentes envolvidos na sua produção. Por seu turno, a escala da geografização dos eventos nada mais é que uma situação

geográfica particular e transitória que resulta da combinação única entre eventos de diferentes escalas de origem – portadores da ação presente e, portanto, da mudança – que chegam aos subespaços e as mediações mais ou menos receptivas ou reativas exercidas pelos agentes aí atuantes e pelas heranças, materiais ou não, de divisões territoriais do trabalho anteriores, atuando como fatores de inércia dinâmica.

Desdobrando a proposta miltoniana, Silveira (2004) considera que, se o espaço é um conjunto indissociável de sistemas de objetos e de sistemas de ações, a noção de escala deve igualmente refletir essa constituição híbrida. Enquanto as concepções que tomam as escalas como recortes *a priori* levam em conta apenas a materialidade do território, uma concepção renovada deveria considerar os eventos (as ações) que também o dinamizam. Por essa razão, à maneira de Santos ([1996] 2014a), a autora diferencia duas possibilidades de entendimento da noção em referência, sendo uma delas – a escala de ação – concernente aos eventos oriundos de distintos níveis (os tempos global, nacional, regional e local), e a outra – a escala de império – atinente à geografização (empiricização ou funcionalização) desses diferentes vetores em determinadas extensões espaciais, mediada e condicionada pelas resistências e rugosidades herdadas de divisões territoriais do trabalho anteriores.

Em outros termos, a escala de ação (escala das forças operantes, nos termos utilizados por Milton Santos) relaciona-se ao dinamismo do trabalho vivo, transgressor de limites e redefinidor de conteúdos, enquanto a escala de império (escala do acontecer) resulta da mediação, isto é, da maior ou menor resistência exercida pelos agentes aí operantes e pela inércia dinâmica das rugosidades (trabalho morto) sobre aqueles vetores de mudança. Por conseguinte, a noção de escala deve levar em conta tanto as mudanças quanto as permanências que a definem.

Embora Silveira (2004) advirta que o sistema interpretativo exposto diz respeito, sobretudo, às regionalizações “espontâneas”, resultados do próprio movimento da sociedade, acreditamos que as reflexões apresentadas também podem oferecer subsídios analíticos e políticos para a definição das escalas de planejamento territorial. Senão vejamos: a distinção entre escala de ação ou escala das forças operantes e escala de império ou escala do acontecer (SILVEIRA, 2004; SANTOS, [1996] 2014a), reconhecendo que uma não necessariamente coincide

com a outra, em muito contribuiria para entronizar na rotina dos órgãos e entidades da administração pública a consciência da necessidade de uma ação transescalar.

A confusão, consciente ou inconsciente, entre os dois tipos de escalas mencionadas está na base da grande popularidade alcançada pelas perspectivas “localistas”. Quando se imagina que aquilo que se manifesta em uma escala do acontecer local é ou pode ser completamente regulado a partir de uma escala de ação igualmente localizada, perde-se de vista que esta pode estar esvaziada de capacidade decisória e que outras escalas de ação, em níveis hierárquicos superiores, frequentemente são as sedes das forças operantes e dos eventos que se geografizam nas diferentes escalas do acontecer.

Ao mesmo tempo, a escala do acontecer – seja ela uma cidade, entes municipais tomados isolada ou conjuntamente, uma região metropolitana, uma região de planejamento ou qualquer outro espaço regional de dimensão variável – não é simplesmente um receptáculo passivo de eventos oriundos de escalas de ação superiores, como sugere uma certa postura estruturalista clássica e não-dialética. Em uma leitura histórico-estrutural profundamente permeada pela dialética, como aquela possibilitada pela teoria do espaço como instância social, a escala do acontecer não é uma reprodução miniaturizada das grandes estruturas, mas sim um resultado sempre provisório do encontro e da acomodação destas com os dados infraestruturais e supraestruturais – dentre os quais se encontram a materialidade preexistente, as “iconografias” regionais e locais, a política institucional ou não institucional etc. – herdados pelos lugares e pelas regiões e que também exercem papel ativo nas dinâmicas sociais (SANTOS, 1991b).

É à luz dessa perspectiva que Silva, F. (2017) considera que o Programa Bolsa Família, entendido enquanto um evento planejado na formação socioespacial brasileira, não deve ser analisado apenas a partir das suas escalas de ação, mas também do ponto de vista das escalas de incidência desse acontecer político-institucional. É nesse nível que os eventos se geografizam e ganham existência concreta em combinação com outros eventos oriundos de diferentes escalas e que encontram uma área comum de incidência.

Por conseguinte, é na escala do acontecer que as políticas públicas revelam seus desdobramentos efetivos e suas limitações operacionais, como demonstra Silva, F. (2017) ao evidenciar os impactos das transferências de renda e de suas condicionalidades sobre os circuitos da economia urbana de três das principais

idades da região canavieira de Alagoas e as limitações decorrentes da: a) subordinação do circuito inferior ao superior, associada à falta de políticas públicas que apoiem a maior horizontalização da economia urbana pobre e minimizem seus laços de dependência para com a economia hegemônica; b) precariedade do acesso aos demais direitos sociais, inclusive ao direito à mobilidade intermunicipal, cujos custos constituem mais uma fonte de dreno das poupanças populares dos beneficiários do programa, que se deslocam para cidades maiores a fim de acessar o benefício; e c) ausência de mecanismos de controle social mediante os quais a população beneficiária possa participar da conformação dos sistemas de ações e do controle dos sistemas de objetos¹⁰³ que constituem o PBF. A escala do acontecer é, então, reveladora da dimensão da particularidade socioespacial e a sua adequada consideração é fundamental para incorporar os atributos da diversidade, da diferença e da desigualdade às políticas públicas, sejam quais forem as escalas de ação envolvidas nas suas formulações ou execuções.

Portanto, se de um lado é preciso superar as perspectivas “localistas” – em face do reconhecimento da não coincidência completa entre as escalas da ação e as escalas do acontecer –, por outro lado, não se deve recair em uma postura diametralmente oposta, para a qual todos os esforços teriam de se dirigir às macroescalas, pois a escala do acontecer “deforma” os eventos oriundos de distintas escalas de ação e, ademais, ela própria pode vir a se consolidar enquanto uma importante escala de ação. Aliás, parece ser esse o sentido da renovação do planejamento regional, tal como defendido por Milton Santos, qual seja, o do esforço pela conversão das escalas do acontecer em escalas de ação, de maneira que o fazer, nas diferentes regiões e lugares, possa ser acompanhado pelo reger nestes mesmos subespaços.

Quando consideramos as duas acepções da noção de escala, somos levados a concluir, à maneira de Vainer (2002), que a margem de manobra da escala local é, simultaneamente, menos e mais ampla que aquela que usualmente lhe é atribuída pelo paradigma “localista”. Menos ampla, porque essa escala não dispõe de todos os fatores e instrumentos necessários para conduzir um processo autopropulsor de desenvolvimento; e mais ampla, porque as estratégias competitivas estão muito

¹⁰³ Silva, F. (2017) inclui, dentre os sistemas de ações do PBF, a definição do orçamento, os critérios e valores dos benefícios e a necessidade ou não das condicionalidades, enquanto considera que o controle sobre os sistemas de objetos diz respeito à deliberação sobre as formas de uso da base de dados do Cadastro Único e sobre o cruzamento deste com outras bases de dados.

longe de serem as únicas alternativas possíveis à disposição dos poderes locais. Por isso, as propostas de uma federação de lugares ou de uma federação “lugarizada” parecem-nos tão inspiradoras: nelas é reconhecida a importância simultânea da federação, enquanto conjunto de instituições e de subespaços articulados por pactos territoriais, e dos lugares, enquanto “quadros de vida” das pessoas, empresas e instituições não hegemônicas.

Pensadas nesses termos, as políticas setoriais e territoriais devem ser transescalares, pois somente assim poderão dar conta das escalas de ação e das escalas do acontecer dos processos sobre os quais buscam intervir. Por um lado, é preciso identificar as escalas de ação decisivas em relação a cada problemática específica a ser enfrentada. Ainda assim, o esforço deve ser não apenas para a eleição dessas escalas, no contexto da diversidade político-administrativa já existente, como também para a criação de novas escalas de ação efetivamente publicizadas e democratizadas, sempre que a sua ausência comprometer a operacionalidade de uma política pública.

Por seu turno, a noção de escala do acontecer, estando relacionada à geografação dos eventos, em muito pode contribuir para uma regionalização para fins de planejamento mais condizente com o caráter dinâmico, instável e complexo do fenômeno regional no período da globalização, caracterizado por uma maior “espessura do acontecer”, isto é, pelo maior volume de eventos por unidade de espaço e de tempo e, por conseguinte, por um aprofundamento da diferenciação espacial (SANTOS, 1999b).

É, sobretudo, a consideração da escala do acontecer – e, por conseguinte, da geografação dos eventos – que pode subsidiar o reconhecimento da conformação de novas regiões no território nacional, mais ou menos ignoradas pelas regionalizações adotadas por órgãos e entidades da administração pública brasileira. Mencionam-se, aqui, dois exemplos dessa importância da noção de escala do acontecer: o primeiro diz respeito à identificação das Regiões Produtivas Agrícolas (RPAs), cujos contornos são dados por acontecimentos hierárquicos que resultam das solidariedades organizacionais impostas pelas grandes empresas componentes das modernas redes agroindustriais (ELIAS, 2011); e o segundo exemplo corresponde àquele do subespaço que Huertas (2007) denominou de “quadrilátero Manaus-Belém-DF/Goiânia-Porto Velho”, expressão de uma nova rede estruturadora de fluxos no território nacional, e em cujo interior avança uma “mancha

pioneira” que vem “soldando” porções da Amazônia às dinâmicas produtivas e às linhas de circulação da Região Concentrada, levando o autor a se perguntar se não seria adequado falar em uma região de transição – o Centro-Norte –, cujos limites e particularidades não são definidos *a priori*, mas sim pelo feixe de eventos que aí se geografizam.

Brandão (2008) adverte que cada problemática possui uma espacialidade própria e que a intervenção eficaz é aquela capaz de mobilizar as escalas pertinentes à mesma. Diríamos, nesse sentido, que estas escalas são tanto aquelas atinentes à ação – a serem mobilizadas, criadas ou neutralizadas – quanto aquelas outras, concernentes ao acontecer, de cuja identificação depende o reconhecimento da conformação contemporânea das regiões.

Não obstante, chamando a atenção para o fato de que a discussão não pode ficar restrita ao continente das escalas adotadas, devendo também levar em conta os seus conteúdos, Santos ([1987] 2014b, p. 149-150) advertiu que “não é suficiente cuidar, com exclusividade, de alterar as delimitações atuais e suas definições operacionais, se não estivermos preocupados com o conteúdo a atribuir às novas formas”. De fato, conforme aponta Silva, S. (2017), a elaboração de uma nova regionalização, por si só, não garante um adequado encaminhamento das problemáticas regionais, embora, sem dúvida, seja um passo importante nesse sentido.

Uma regionalização baseada nas principais expressões dos novos conteúdos do território (as densidades e as rarefações; a fluidez e a viscosidade; a rapidez e a lentidão; a luminosidade e a opacidade; e o comando e a obediência) não será suficiente se, concomitantemente, não se buscar revalorá-las sob uma ótica cidadã. Isso porque o planejamento corporativo, crescentemente informado pelas grandes empresas de consultoria, valoriza as densidades capitalistas, a fluidez territorial, a rapidez dos fluxos, a luminosidade dos espaços e o acontecer hierárquico entre lugares, pois são estes os atributos que atendem ao seletivo grupo de agentes corporativos para o qual se volta. Alternativamente, um ordenamento cívico do território deve ter como variável-chave o espaço banal (MANZONI NETO, 2007) e, porque este é o espaço que reúne a todos, independentemente da força de cada qual, a valoração dos diferentes conteúdos do território faz-se de maneira radicalmente distinta daquela levada a cabo pelo planejamento corporativo – pode-se dizer que há, em relação a este, uma inversão de prioridades.

Na perspectiva cívico-territorial aqui tratada, a opacidade e a lentidão devem ser encaradas antes como potencialidades que como situações-problema. Usualmente, quando confrontado com os espaços opacos e os tempos lentos, o planejamento urbano e regional tende a ver neles elementos de disfuncionalidade, de inadequação, como se estes atributos compusessem o próprio cerne da problemática a ser equacionada, frequentemente por meio da modernização das atividades econômicas e dos sistemas de movimento. Ignora, assim, que a opacidade e a lentidão expressam, em nível urbano e regional, a presença persistente de circuitos econômicos inferiores e marginais, baseados em divisões do trabalho mais simples e restritas e integrados mais organicamente com as condições (de produção, de circulação, de distribuição, de consumo etc.) dos mercados locais (BICUDO JR., 2006).

Pode-se dizer que os circuitos econômicos em referência constituem o “mercado socialmente necessário”, entendido por Ribeiro (2005, p. 12468) como um contraponto à “concepção hegemônica de mercado”, não raro apresentada “como a única versão possível das trocas econômicas”. Pelo fato de que são “puxados” pelas demandas locais e regionais e considerando que estas não são plenamente atendidas pelo circuito superior da economia, os circuitos inferiores e marginais não se apresentam como produtos provisórios em vias de modernização – como frequentemente sugerido pelo discurso que acompanha o planejamento urbano e regional –, mas sim como sistemas continuamente reforçados e renovados pelas desigualdades socioeconômicas, pela difusão incompleta do progresso técnico e pela continuada produção de carências e de escassez.

Pensar esses circuitos como produtos provisórios em vias de modernização significa entender a planificação urbana e regional como uma ferramenta capaz de unificar e “aplainar” as condições de mercado, acelerando a trajetória rumo à futura homogeneização da concepção mercantil hegemônica (RIBEIRO, 2005), à qual corresponderia uma padronização dos tempos sociais. Por outro lado, se pensamos a segmentação do mercado como resposta estrutural à “involução” econômica (SANTOS, [1994] 2012c), entendemos os circuitos inferiores e marginais como estruturas duradouras que respondem por necessidades sociais não atendidas, parcial ou completamente, pelo mercado hegemônico.

Consciente disso, o planejamento urbano e regional poderia pensar o “mercado socialmente necessário” em chave estrutural, levando em conta sua

função social e as temporalidades próprias que regem as instâncias dos processos produtivos que o integram (a produção, a circulação, a distribuição e o consumo), resultado dos menores níveis de capital, tecnologia e organização sob os quais opera e das condições particulares dos meios geográficos e das economias locais e regionais (BICUDO JR., 2006).

Nesse sentido, a opacidade e a lentidão não são desfuncionalidades, mas funcionalidades outras, adaptadas a fins (e valores) alternativos aos da economia hegemônica. Ou, ainda, nas palavras de Bicudo Jr. (2006), elas expressam usos do território que prezam mais pela funcionalidade que pela função. Retomando a reflexão de Santos (1993a, p. 39, grifo nosso) sobre as “irracionalidades” que se instalam no território em pleno período da globalização, reafirma-se a urgência de identificar “as possibilidades do Estado – como Federação, como Estado federado, como município – na condução dessas irracionalidades, *buscando ver nelas uma razão a descodificar*” e “estabelecendo os instrumentos necessários de intervenção e as regras de um planejamento eficaz e aceitável”. A eficácia e a aceitabilidade do planejamento proposto devem ser definidas por parâmetros de cidadania social, econômica e política, estabelecidos local e regionalmente, e para os quais a luminosidade e a velocidade sempre mais “modernas” nem sempre representam um imperativo:

não se trata de pregar o desconhecimento da modernidade – ou uma forma de regresso ao passado –, mas de encontrar as combinações que, segundo as circunstâncias próprias a cada povo, a cada região, a cada lugar, permitam a construção do bem-estar coletivo. É possível dispor da maior velocidade tecnicamente possível no momento e não utilizá-la. É possível fruir da modernidade nova, atual, sem ser obrigatoriamente o mais veloz. Numa situação em que se combinam técnicas e tempos e velocidades diferentes, sem que um deles obrigatoriamente arraste os demais, impõem-se forçosamente soluções políticas que não passem obrigatoriamente pela economia [...] A velocidade não apenas se define a partir do tempo usado para superar as distâncias. A questão é a de encontrar, para a palavra “velocidade”, equivalentes na prática social e política. Acreditamos que a noção de cidadania se possa prestar à discussão aqui proposta, desde que a consideremos em sua tríplice significação: cidadania social, econômica e política. Quanto mais se afirmam essas diversas vertentes da cidadania, maior é a garantia de que a “velocidade” pode ser limitada, ao mesmo tempo que os benefícios da modernidade encontram a possibilidade de uma difusão democrática (SANTOS, 2002c, p. 165).

Desde a publicação de “*The condition of postmodernity: an enquiry into the origins of cultural change*” (HARVEY, [1989] 1992), a noção de “compressão do tempo-espço” tem sido amplamente utilizada para referir-se às mudanças nos usos e significados do espaço e do tempo trazidas com a transição do fordismo-

keynesianismo para uma fase de “acumulação flexível”, notadamente a partir da década de 1970. Na mencionada obra, o autor argumenta que a adoção de novas formas organizacionais (“desintegração vertical” das empresas, por meio de procedimentos de subcontratação e transferência de sede, por exemplo, além de sistemas de entrega *just in time*) e de novas tecnologias produtivas (de controle eletrônico, de produção em pequenos lotes etc.) acelerou os tempos de giro na produção e, por conseguinte, também na troca (sistemas aperfeiçoados de comunicação e fluxos de informação, racionalizações nas técnicas de distribuição, bancos eletrônicos, cartões de crédito, serviços e mercados financeiros, comércio eletrônico etc.) e no consumo (mobilização da moda em mercados de massa e passagem do consumo de bens para o consumo de serviços). As formas “pós-modernas” de pensar, agir e sentir estariam, segundo Harvey ([1989] 1992), diretamente relacionadas a essa aceleração generalizada dos tempos de giro do capital.

No mesmo ano da publicação do livro de Harvey, Milton Santos apresentou, na mesa redonda “O tempo na Filosofia e na História”, promovida pelo Grupo de Estudos sobre o Tempo do Instituto de Estudos Avançados da USP, a sua proposição a respeito das noções de tempos rápidos e tempos lentos; proposição esta que, de alguma maneira, relativiza a noção de “compressão do tempo-espaço”:

não teríamos apenas [...] as noções de tempo longo e de tempo curto. Eu, modestamente, proporia que ao lado dos tempos curto e longo, falássemos de tempos rápidos e tempos lentos. A cidade é o palco de atores os mais diversos: homens, firmas, instituições, que nela trabalham conjuntamente. Alguns movimentam-se segundo tempos rápidos, outros, segundo tempos lentos, de tal maneira que a materialidade que possa parecer como tendo uma única indicação, na realidade não a tem, porque essa materialidade é atravessada por esses atores, por essa gente, segundo os tempos, que são lentos ou rápidos. Tempo rápido é o tempo das firmas, dos indivíduos e das instituições hegemônicas, e tempo lento é o tempo das instituições, das firmas e dos homens hegemonizados. A economia pobre trabalha nas áreas onde as velocidades são lentas. Quem necessita de velocidades rápidas é a economia hegemônica, são as formas hegemônicas (SANTOS, 2002d, p. 22).

Na leitura de Costa, T. (2016), a proposição miltoniana contribuiu para sedimentar, no campo dos estudos urbanos, uma nova forma de pensar as temporalidades socioespaciais nas cidades, lançando mão de uma “epistemologia da lentidão” (COSTA, 2012) capaz de oferecer alternativas ao pensamento único neoliberal. Ainda para o autor, essa perspectiva teórica ajuda a entender que, se a “compressão do tempo-espaço” é um processo bastante constatável entre os

agentes econômicos hegemônicos, quando o que está em questão são os demais agentes não hegemônicos, verifica-se muito mais uma “dilatação espaço-temporal”, isto é, a ampliação da variedade de temporalidades e espacialidades sob as quais atuam.

As variáveis apontadas por Harvey ([1989] 1992) como as determinantes da “compressão do tempo-espaço” apenas são incorporadas plenamente pelo circuito superior da economia, cuja constituição atual inclui, para além daqueles agentes identificados por Santos ([1979] 2008a), as firmas globais e multissetoriais, as empresas de consultoria e informação, as firmas fornecedoras de produtos e serviços de alta tecnologia, os negócios de lazer e entretenimento, bem como os fundos de investimento e de pensão (SILVEIRA, 2017). Para este restrito círculo de agentes que hoje rege, sobretudo, os fluxos da economia, a “compressão do tempo-espaço” faz-se uma realidade concreta e um objetivo a ser constantemente buscado e aperfeiçoado, o que explica “o peso da logística, dos métodos de *just in time* e das tecnologias da informação” (SILVEIRA, 2017, p. 337).

Pode-se mesmo dizer que o circuito superior da economia é, cada vez mais, o domínio da temporalidade única, pois a competitividade entronizada no período da globalização acirra as exigências pela maior velocidade tecnicamente disponível em cada momento. Não alcançá-la ou perder o passo de seu incessante aprimoramento é condenar-se a estar fora da economia hegemônica; mas, de maneira nenhuma, equivale a estar fora da economia como um todo. Por essa razão, o circuito superior marginal e o circuito inferior tornam-se extremamente multitemporais, na medida em que passam a abrigar o conjunto cada vez mais amplo de agentes e atividades que, operando sob diferentes ritmos, foram expulsos do circuito superior ou dele nunca puderam participar.

Costa (2006) oferece um bom exemplo dessa realidade em seu estudo sobre a Rede Brasileira de Socioeconomia Solidária (RBSES), um movimento social que emergiu como resposta à precarização do mercado de trabalho no contexto da adoção de um receituário neoliberal, da flexibilização das leis trabalhistas e do aumento dos níveis de desemprego e subemprego decorrentes da velocidade das mudanças tecnológicas e organizacionais incorporadas pelas empresas privadas. Articulando em rede diversas cooperativas solidárias e autogestionárias de trabalhadores, antes desempregados ou subempregados, com entidades de fomento, incubadoras universitárias, instituições eclesiais e órgãos públicos, a

RBSES procura, declaradamente, promover uma alternativa à concepção hegemônica do mercado e das trocas econômicas e confrontar a globalização neoliberal.

O circuito inferior do qual fazem parte as cooperativas solidárias passa a abrigar, assim, experiências alternativas e autogestionárias de trabalho, espacialidades e temporalidades diversas e redes de solidariedades orgânicas e institucionais. Concomitantemente às temporalidades mais lentas sob as quais operam – posto que a rapidez somente é um imperativo para os que se submetem à busca incessante da competitividade –, os agentes cooperados também lançam mão das técnicas informacionais contemporâneas para construir articulações e alianças regionais, nacionais e globais, desvelando a possibilidade de usos não hegemônicos das técnicas atuais (SANTOS, [2000] 2001b; COSTA, 2006).

Ao lado desses novos dinamismos do circuito inferior, a importância cada vez mais evidente assumida pelo circuito superior marginal também parece responder a variáveis e tendências muito próprias do período da globalização (SILVEIRA, 2017), a exemplo da maior banalização e “flexibilidade” dos objetos técnicos; da subcontratação; das novas tipologias e topologias do comércio moderno (sistemas de *franchisings*, por exemplo); da multiplicação das intermediações financeiras e dos serviços informacionais; da importância adquirida pelos serviços pós-compra (manutenções, seguros, garantias e atualizações) etc.

Assim, dos pequenos laboratórios e distribuidores de medicamentos (BICUDO JR., 2006) e das pequenas firmas industriais fabricantes de equipamentos médico-hospitalares (DAVID, 2010) às empresas de *motoboys* e mototáxis (SALIM FILHO, 2007; OLIVEIRA, 2009) e às agências de receptivo turístico e hotéis de pequeno e médio porte (RODRIGUES, 2018), uma ampla gama de agentes e atividades passa a se integrar de forma subordinada às divisões do trabalho hegemônicas, lançando mão de aparatos produtivos mais ou menos modernos e de sistemas de movimento mais ou menos velozes, mas, em todo caso, submetidos à situação de permanente instabilidade e vulnerabilidade diante das rápidas mudanças tecnológicas e organizacionais em curso. Essa instabilidade, no entanto, é uma característica de cada agente e atividade, individualmente, e não do circuito econômico como um todo, cuja existência é estruturalmente garantida, por um lado, pela sobrevivência de resíduos de divisões do trabalho anteriores (caráter residual) e, por outro lado, pelo

surgimento de “interstícios” para atuação de um circuito marginal emergente (caráter emergente) no interior da própria divisão do trabalho hegemônica (SILVEIRA, 2017).

Assim, diferentemente do seletivo conjunto de agentes e de atividades que integra o circuito superior, os demais circuitos econômicos operam sob temporalidades muito variadas; pode-se dizer que a atuação dos mesmos multiplica o tempo social, criando um sem-número de horizontes temporais e espaciais, adaptadas aos contextos locais e regionais específicos nos quais operam, e impedindo uma oligopolização completa da economia (SANTOS, [1994] 2012c). É essa a “dilatação espaço-temporal” de que fala Costa, T. (2016), processo que pode ser valorizado e potencializado por um ordenamento cívico do território mais voltado ao espaço banal.

Ademais, uma reavaliação cívica dos conteúdos do território também deve levar em conta que a fluidez territorial – e o seu anverso, a viscosidade – não são atributos de valor absoluto, pois o “fluido” e o “viscoso” só o são a partir de determinado referencial socioeconômico. Os tempos rápidos do mercado globalizado exigem dos territórios nacionais o que tem sido chamado de “competitividade sistêmica” (SILVA, 1997), meta para a qual a fluidez do território constitui atributo fundamental. É para os agentes ligados a essa dinâmica competitiva que se destina a logística corporativa (TREVISAN, 2012), tornada de tal maneira indispensável que as suas deficiências recaem, como uma pesada responsabilidade, sobre os Estados nacionais; não à toa, para se referir ao conjunto dos obstáculos à atração de investimentos para um determinado território nacional, alude-se à medida genérica chamada de “custo-país” (SILVEIRA, 2008), motivo de preocupação constante para os planejadores e gestores públicos.

Silva Jr. (2009) denominou de período logístico-telemático o momento da história das formas de circulação que vem se consolidando desde a década de 1960 e que se baseia na combinação do uso dos sistemas de movimento – em diferentes modais – com a utilização de insumos informacionais para a promoção da hipermobilidade territorial dos agentes corporativos. A partir de então, segundo o autor, a logística autonomizou-se enquanto ramo de atividade e se tornou uma força produtiva indispensável à competitividade empresarial.

No Brasil, são as espacialidades (matrizes, filiais, escritórios, guichês de rodoviária e aeroportos, centros de distribuição, armazéns, plataformas e *hubs* logísticos, terminais, estações de transbordo de carga etc.) e as topologias

(operadores logísticos, operadores de transporte de cargas, operadores portuários, operadores de porto seco e operadores sem ativos tangíveis) dos Operadores de Transporte Multimodal que mais expressam a logística corporativa (SILVA JR., 2009), privilegiada nos planos setoriais, territoriais, regionais e urbanos de desenvolvimento, conforme discutido no subcapítulo anterior.

Não obstante, para a multiplicidade de temporalidades relativamente mais lentas que ritmam as divisões territoriais do trabalho não hegemônicas, a logística corporativa não fornece mais que uma fluidez potencial (SANTOS; SILVEIRA, [2001] 2012), nunca totalmente efetivada, pois os “grandes objetos”, os microssistemas e os macrossistemas técnicos logísticos atuais são extremamente rígidos, monofuncionais, indivisíveis, irreversíveis, extravertidos e geradores de economias de escala e de escopo de tamanha grandeza que tendem a criar o que os economistas chamam de “barreiras à entrada”, consagrando concentrações monopolistas e oligopolistas.

Portanto, é de outra logística que as divisões territoriais do trabalho não hegemônicas fazem uso, uma logística feita sem grandes imobilizações de capital fixo e que, a despeito das precariedades a que é submetida pelo *laissez faire*, frequentemente se prova tão funcional, para aqueles que dela se utilizam, quanto a logística corporativa o é para o circuito superior da economia. Poder-se-ia chamá-la, à maneira de Becker (2007, p. 297), de “logística do pequeno”, que seria “associada às escalas/densidades mínimas e à acessibilidade”, e cuja importância inclui as questões de segurança alimentar, não adequadamente contempladas pela logística corporativa voltada à exportação:

à expansão da rede empresarial de armazenagem, incentivada por um fundo específico, corresponde o declínio da rede de armazéns e entrepostos governamentais. Há, portanto, um forte desequilíbrio no setor, em razão da ausência de medidas para estoques de alimentos que são produzidos e nutrem as populações de baixa renda. Aliás, vale lembrar que a questão não se resume à área rural – deve-se mencionar a massa de população pobre que vive nas cidades brasileiras. Articulando a questão da armazenagem com a anterior da locomoção, é lícito chamar a atenção para a necessidade de uma “logística do pequeno”. Se produtores familiares não podem competir nos mercados globais, que possam exercer a função crucial de sua sustentação e a da sociedade (BECKER, 2007, p. 296, grifo nosso).

Segundo Huertas (2007), a prevalência das teses neoliberais, sobretudo a partir da década de 1990, determinou a reorientação do sistema logístico brasileiro para o objetivo da inserção competitiva nos mercados internacionais, antes mesmo

que a integração do território e do mercado nacionais tivesse se completado. Isso significou, por um lado, o privilegiamento de canais de escoamento voltados para o mercado externo, associados às especializações territoriais produtivas em vantagens comparativas “naturais”; e, por outro lado, a incompatibilidade desses sistemas de engenharia com os reduzidos e pouco dinâmicos mercados internos do País.

A Amazônia, região que tem sido objeto de intervenções voltadas ao escoamento de *commodities* com destino ao exterior e à entronização da logística dos/para os grandes agentes corporativos, é apontada pelo autor como um espaço muito representativo da pouca atenção conferida à “logística do pequeno”, planejada para atender às necessidades cotidianas de populações ribeirinhas e de pequenos produtores.

Também pensando a Amazônia a partir dessa perspectiva, Becker, Costa e Costa (2009) defendem que o planejamento do sistema logístico não deve conceber a região apenas do ponto de vista dos grandes fluxos de escoamento de produtos para o mercado externo. Pelo contrário, os autores consideram que a multimodalidade deve levar em conta o transporte cotidiano das populações amazônicas e o abastecimento do mercado interno, por meio da constituição de malhas que atendam às populações regionais e propiciem uma maior integração interna no sentido do desenvolvimento regional. Estas estruturas capilares seriam, para os autores, não apenas constituídas por combinações de pequenos trechos rodoviários e ferroviários com os rios da região, mas também por outras redes – de comunicação, de energia, de saúde e de educação – que possam favorecer o escoamento da pequena produção local e a conectividade intra-regional.

Em análise das intervenções urbanísticas recentes nas orlas fluviais de três cidades da Amazônia oriental – Marabá, Santarém e Cametá, localizadas em distintas sub-regiões do Estado do Pará –, Trindade Jr. (2011) também contribui para pensar em uma logística menos direcionada ao “espaço econômico” – cujos objetos e redes articulam-se em “nós” logísticos – e mais voltada às identidades e vivências ribeirinhas, instrumentalizada por portos e trapiches públicos, mercados populares e feiras livres, entrepostos pesqueiros e embarcações regionais; em suma, formas espaciais cujas funcionalidades multidimensionais assemelham-se menos a “nós” e mais a “laços”, tendo em vista os seus potenciais de fortalecimento

das interações entre as cidades e as suas respectivas hinterlândias (TRINDADE JR., 2011).

Não há por que não pensar que essa “logística do pequeno” não promova também uma fluidez territorial, embora, neste caso, se trate muito mais de uma “fluidez efetiva”, e não apenas “potencial” (SANTOS; SILVEIRA, [2001] 2012), adaptada às temporalidades e espacialidades locais e regionais e atenta ao alcance sub-regional das atividades do circuito inferior da economia (SANTOS, [1979] 2007a).

Também pensando uma “logística do pequeno”, mas em nível do território nacional, Braga (2013) considera que uma política de segurança alimentar pressuporia um sistema logístico de articulação da locomoção – por meio de investimentos públicos que interligassem as estradas vicinais aos terminais ferroviários – com o armazenamento, revigorando o papel da Companhia Nacional de Abastecimento, mesmo que, para isso, fosse preciso rever os contratos firmados entre o Estado e as empresas concessionárias das linhas ferroviárias. De maneira mais ampla, o mesmo autor entende que uma logística alternativa ao modelo corporativo é aquela capaz de ser:

uma logística do Estado para os pequenos (agricultores, comerciantes, industriais, prestadores de serviço), fortalecendo sua mobilidade espacial [...], através de uma regulação mais rígida sobre as empresas que exploram serviços públicos de transporte ou por meio de investimentos diretos do Estado em infraestruturas. Essas ações, evidentemente, devem ser acompanhadas de políticas que assegurem condições dignas de reprodução aos pequenos agentes da economia, dadas as sua extrema vulnerabilidade (sic), e variam para cada tipo de produtor e para cada produto ou setor (BRAGA, 2013, p. 202).

No que diz respeito a outro dos atributos que configuram as diferenciações territoriais contemporâneas – as densidades e as rarefações de diversos tipos –, importa aos planos urbanos e regionais saber, antes do mais, a quais modalidades de demandas elas respondem ou deixam de responder. Assim como Santos ([1987] 2014b) falou em “vazios de cidadania” para denunciar as rarefações de fixos sociais em amplas porções do território brasileiro, como resultado de um ordenamento eminentemente econômico do território, poderíamos pensar alternativas em termos de densidades cívicas ou cidadãs, expressas em um sem-número de variáveis, dentre as quais podemos, preliminarmente, arrolar: a) a presença do que Oliveira

(2019) denominou de “objetos de grandeza cidadã” ¹⁰⁴, em contraposição aos “grandes objetos” técnicos; b) a atuação de um sistema de ações institucional e organicamente solidárias ¹⁰⁵, engendradas tanto em escala local quanto em articulação com outros níveis federativos; c) a ação de um “mercado socialmente necessário” (RIBEIRO, 2005), e não apenas do mercado hegemônico, “desnecessário” ¹⁰⁶ para a maioria da população; d) a presença de sistemas de movimento introvertidos e adaptados às temporalidades socioespaciais existentes e requeridas pelas populações locais e regionais; e e) a disponibilidade de centros de regulação e decisão sobre a vida local e regional e sobre as relações interfederativas estabelecidas.

Em perspectiva semelhante àquela aqui apresentada, Castro (2003) afirma que a concretização da cidadania, e mais notadamente dos direitos sociais, depende da ampla distribuição territorial de aparatos institucionais colocados à disposição dos municípios, e cuja oferta à população é função da presença de uma densa rede de agências e órgãos públicos. Dentre os recursos institucionais que favorecem a cidadania, a autora levou em conta os Conselhos e Consórcios Municipais, os programas de geração de trabalho e renda, a capacitação profissional, as Delegacias Especializadas no Atendimento à Mulher, os Juizados de Pequenas Causas, os Conselhos Tutelares e as Guardas Municipais. Estes recursos institucionais são, sem dúvida, componentes das densidades cívicas de que tratamos acima, embora não as esgotem completamente.

Uma proposta mais abrangente – e também muito afinada à noção de densidade cívica ou cidadã – é aquela apresentada por Tella (2016). Refletindo sobre a problemática da consolidação de áreas centrais em detrimento das áreas

¹⁰⁴ Tomando como exemplo de reflexão os objetos educacionais na Amazônia, Oliveira (2019) arrola algumas das principais características dos “objetos de grandeza cidadã”, a saber: a) o atendimento a comandos e necessidades internos à região e ao país nos quais se encontram instalados; b) a articulação e a potencialização de saberes a partir do suporte oferecido por uma tecnosfera solidária; c) o avanço no sentido da constituição de “cidades para a região”; e d) a conformação de pontos de fortalecimento e estabelecimento de novas e antigas horizontalidades.

¹⁰⁵ São exemplos de sistemas de ações institucional e organicamente solidárias as políticas públicas de caráter social, sistêmicas e cooperativas, executadas a partir de diferentes níveis federativos; os sistemas normativos voltados ao controle público e social da atividade econômica e da ocupação do solo; as incubadoras e os projetos de extensão universitária voltados ao atendimento às demandas sociais das populações locais e regionais; os influxos sistemáticos de renda pública, provenientes do emprego público, dos benefícios previdenciários e de programas de transferência de renda; as relações econômicas horizontalizadas etc.

¹⁰⁶ Assim como Santos e Silveira ([2001] 2012) propuseram reconhecer a existência de uma circulação “desnecessária”, podemos também falar em um “mercado socialmente desnecessário”, cuja realização faz-se ao custo de um grande ônus para a maioria da população.

periféricas das cidades – assimetria tendencial que as políticas públicas podem vir a tornar estrutural –, o autor defende uma estratégia alternativa de potencialização e desenvolvimento de “centros cívicos de bairro”, cujas centralidades estariam voltadas ao incremento da diversidade social e da polifuncionalidade urbana, ao fortalecimento das identidades territoriais e do sentido de pertencimento, bem como à inclusão social, à acessibilidade e à construção da cidadania. Esta seria, para o autor, uma estratégia dirigida a recuperar o tecido social e urbano a partir da redensificação de determinadas áreas, desde que entendamos as densidades como densidades cívicas, e não no sentido econômico pelo qual geralmente são compreendidas nas políticas urbanas e nas intervenções urbanísticas.

Tella (2016) arrola uma série de qualidades a serem recuperadas nos “centros cívicos de bairro”; qualidades estas que em muito nos ajudam a pensar nas estratégias de densificação cidadã. A presença de sedes de autoridades comunitárias; a existência de espaços de gestão administrativa e de deliberação para propostas de vizinhança; o fomento a espaços vicinais de gestão de corredores seguros e à assistência sanitária; a existência de iniciativas de integração social; a disponibilidade de espaços de atendimento familiar, de centros culturais e de museus itinerantes; a oferta de assistência escolar e de projetos de reinserção laboral; o oferecimento de oficinas de artesanato; e a presença de feiras, mercados, hortas comunitárias e de centros para cooperativas e para acolhimento de imigrantes. Estes são alguns dos sistemas de objetos e dos sistemas de ações capazes de construir centralidades cívicas, abordadas pelo autor em nível intraurbano, mas que também são muito inspiradoras para pensar a interface urbano-regional, conforme sugere Trindade Jr. (2018a).

Uma vez instaladas, as densidades cívicas constituem aquelas “externalidades miltonianas” sobre as quais tratamos no subcapítulo anterior. Usualmente, no âmbito das ciências econômicas, as externalidades são entendidas como “benefícios obtidos por empresas que se formam (ou já existentes) em decorrência da implantação de um serviço público [...] ou de uma indústria, proporcionando à primeira vantagens antes inexistentes” (SANDRONI, 1999, p. 193); vantagens estas que geralmente se traduzem na redução de custos empresariais.

Inobstante esse uso mais corriqueiro do conceito, revestido de um caráter mais ou menos corporativo, podemos também reconhecer a existência de

externalidades de outra natureza, cujos efeitos multiplicadores – na e para além da economia propriamente dita – decorrem da distribuição não mercantil, na rede urbana dos espaços regionais, de um sistema de objetos (econômicos, sociais, político-institucionais, culturais, simbólicos etc.) de importância cívica e de um sistema de ações (federais, estaduais, municipais, civis etc.) organicamente solidárias, articulados por e articuladores de uma horizontalidade atuante nas dinâmicas federativas e capaz de reivindicar e/ou exercer certo poder de deliberação, regulação e decisão sobre as questões concernentes à vida local e regional.

O vício de redução do cálculo econômico e das decisões locais ao critério da eficiência, em detrimento da distribuição e da justiça social, já denunciado por Harvey ([1973] 2009), parece contaminar diversos conceitos da economia espacial e da geografia econômica, como é o caso das externalidades, muito frequentemente concebidas em termos de eficiência da alocação de recursos – inclusive no âmbito do paradigma do desenvolvimento local – e negligenciadas em seus aspectos distributivos, os quais, no entanto, não passaram despercebidos para autores como Celso Furtado e Milton Santos (LINHARES, 2009).

Nesse sentido, em vez de resultarem na redução de custos das empresas, as externalidades que alcunhamos como “miltonianas” implicam na redução dos custos de vida da população, indo ao encontro dos princípios da justiça territorial distributiva, defendida por Harvey ([1973] 2009), e do modelo cívico-territorial, proposto por Santos ([1987] 2014b). *Grosso modo*, poderíamos dizer que, se por um lado as externalidades marshallianas, jacobianas, transacionais, schumpeterianas, institucionais e perrouxianas (LINHARES, 2009; MENDONÇA *et al.*, 2012) definem centralidades econômicas e políticas, as “externalidades miltonianas” conformam muito mais centralidades de natureza cívica (TRINDADE JR., 2018a).

Isso porque os núcleos urbanos que dispõem de importantes “externalidades miltonianas” exercem sobre o entorno sub-regional uma centralidade que não se reduz às dimensões econômica ou política, mais convencionalmente reconhecidas no âmbito do planejamento urbano e regional. À luz da noção de ordenamento cívico do território, Trindade Jr. (2018a) propõe entendê-la como uma centralidade cívica ou socioterritorial, reveladora da diversidade da cidade e do urbano no Brasil:

faz-se necessário pensar na potencialidade de centralidades que não estão assentadas unicamente em modelos econômicos ou políticos que

acompanham a modernização do território [...] Isso porque há espaços nos quais bens e serviços relacionados às demandas locais e sub-regionais estão presentes mesmo sem as grandes demandas dos processos indutores da modernização [...] Nesse sentido, há formas de ordenamento territorial de natureza mais ou menos espontânea, decorrentes de demandas locais, que fazem de pequenos e mesmo de núcleos urbanos intermediários espaços de forte interação com o entorno, a *definir uma espécie de centralidade cívica*, ou de espaços, como no dizer de Santos (1996), “organicamente solidários” (TRINDADE JR., 2018a, p. 261, grifo nosso).

A natureza da solidariedade estabelecida por esses núcleos urbanos com os seus respectivos entornos imediatos e mediatos sugere reconhecê-los como cidades voltadas para as suas respectivas regiões, muito distintas daquelas que resultam de modelos “derivados” e “extravertidos” de urbanização (SANTOS, 1971e). Expressam, assim, nos padrões de ordenamento territorial a que presidem, os princípios da necessidade e da contribuição ao bem comum, considerados por Harvey ([1973] 2009) como basilares de uma justiça territorial distributiva e que também não são estranhos à proposta de um ordenamento cívico do território (SANTOS, [1987] 2014b).

Quando pensada a presença das mencionadas cidades em espaços regionais periféricos, marcados pelo “urbano disperso e isolado”, como é o caso de grandes porções do Brasil central e ocidental, nos termos de Bitoun (2009, p. 32), outro dos princípios da justiça territorial distributiva faz-se presente, qual seja, o mérito, critério que Harvey ([1973] 2009) entendeu como necessário para a adequada priorização de espaços que enfrentam dificuldades de ordem natural ou social. Nos casos em referência, estas dificuldades evidenciam-se, por exemplo, na relativa rarefação de “recursos urbanos” à disposição de populações dispersas territorialmente, o que faz de algumas cidades importantes núcleos de “responsabilidade territorial”, a serem priorizados pelas políticas nacionais de desenvolvimento urbano (BITOUN, 2009).

É nesse sentido que Trindade Jr. (informação verbal)¹⁰⁷, a propósito da Amazônia, propõe reconhecer as “cidades para a floresta” – voltadas para o atendimento das demandas locais e sub-regionais; potencializadoras da natureza regional; suportes de circuitos econômicos inferiores e marginais e de uma rica cultura popular; e expressões de um ordenamento cívico do território, presidido por suas centralidades socioterritoriais – como paradigmas importantes para as políticas

¹⁰⁷ Informações fornecidas na palestra intitulada “A cidade e a floresta: paisagens, interações e horizontes socioespaciais da vida urbana na Amazônia”, proferida pelo Prof. Dr. Saint-Clair Cordeiro da Trindade Júnior no “II Colóquio Amazônias, cidades e jardins: arquitetura da paisagem e cultura paisagística”, realizado em Belém, no dia 13 de junho de 2018.

de desenvolvimento urbano e regional no espaço amazônico, independentemente de considerações relativas aos seus tamanhos populacionais, às suas densidades técnicas e econômicas e aos respectivos graus de modernização do território.

É importante ressaltar que, quando se defende a importância das densidades, das externalidades e das centralidades cívicas, não se trata de desconsiderar a economia e a política, mas de subordiná-las ao modelo cívico, conforme sugerido por Santos ([1987] 2014b). Isso significa, por um lado, que as centralidades econômicas fomentadas pelos planos urbanos e regionais devem ser, sobretudo, aquelas que atendam ao “mercado socialmente necessário” (RIBEIRO, 2005), composto pelos circuitos inferiores e marginais, que bem poderiam ser chamados, para efeitos de planejamento, de circuitos alternativos, tais as suas naturezas mais cooperativas e menos corporativas (TRINDADE JR.; LEITE, 2019). Nesse mesmo sentido, Trindade Jr. (2018a) propõe reconhecer a existência de centralidades econômicas mais organicamente solidárias:

é possível visualizar também a presença de centralidades de natureza econômica que se definem com base em um circuito inferior da economia [...], ou, ainda, em torno de um circuito superior marginal [...] e que são dominantes na constituição e dinâmicas locais de algumas cidades [...]. Elas se manifestam em realidades nas quais as atividades de maior peso do capital ainda estão relativamente ausentes, caracterizando, assim, lógicas econômicas de natureza menos organizacional e mais orgânica [...] a definir diferentes tipos de paisagens e também diferentes tipos de conteúdo urbano, que mesclam tradição e inovação, ou que se voltam para atividades de pouco interesse de grandes mercados, aproximando-se das estratégias locais de subsistência (TRINDADE JR., 2018a, p. 255-256).

Em textos inspiradores, Ribeiro (2005, 2013) defendeu a necessidade de contrapor ao mercado hegemônico uma outra concepção das trocas econômicas, que valorize os vínculos históricos entre comércio e sociabilidade e recupere as dimensões da linguagem, da solidariedade e da cultura do “ente mercado”, abstraídas pelo avanço do capitalismo e da ocidentalização do mundo. Por isso, para a autora, “o mercado constitui uma categoria a ser rigorosamente revista, sob os signos da solidariedade [...], da sociabilidade e da sabedoria na negociação inteligente e efetivamente criadora de condições essenciais à vida coletiva” (RIBEIRO, 2013, p. 28). O resultado dessa revisão seria o que Ribeiro (2005) denominou de “mercado socialmente necessário”.

De alguma maneira, o “mercado socialmente necessário” faz frente às tendências de abstração engendradas pelo capitalismo (conversão do trabalho humano em trabalho abstrato e dos valores de uso em valores de troca) e

amplificadas com a globalização, ao valorizar as dimensões da corporalidade, da cultura, da sociabilidade e do lugar (RIBEIRO, 2005, 2013). Poderíamos, então, identificar e pensar em centralidades econômicas de outra natureza, menos ligadas ao mercado hegemônico e mais próximas do “mercado socialmente necessário”?

Santos ([2000] 2001b) já havia destacado que a competição, existente em todas as fases do capitalismo, assume a forma superlativa de competitividade neste período da globalização, penetrando em diversas esferas da vida social. O planejamento territorial não constitui uma exceção à regra, conforme evidencia Manzon Neto (2017), ao mostrar a recorrência e a centralidade do paradigma da competitividade territorial nos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) dos Territórios Rurais, no âmbito do PRONAT. Segundo o autor, a ênfase conferida aos APLs como instrumentos de dinamização econômica aponta para a competitividade como meta central dos planos, entendida como um “parâmetro mundializado de desempenho de agentes econômicos e de qualidade e custo dos produtos” (MANZONI NETO, 2017, p. 237).

Nesse mesmo sentido, a partir do estudo das regiões sojicultoras em torno de Balsas (MA) e Barreiras (BA), Giordano (1999) propõe uma metodologia de comparação da competitividade inter-regional, baseada em critérios como a presença de fatores locais vantajosos (localização geográfica, estoque de terras, preço das terras, disponibilidade e custo da força de trabalho, do capital e do crédito etc.), a atuação de políticas públicas voltadas ao setor, a existência de demanda doméstica ou internacional, a adequação a um *standard* internacional de qualidade, a capacidade de sobrevivência e crescimento em mercados concorrentes e novos, os custos de produção envolvidos e a evolução da participação no mercado. Conforme aponta o autor, a menor diferença em qualquer desses critérios é suficiente para que uma região desponte como mais competitiva que a outra. Trata-se de uma perspectiva que concebe o desenvolvimento socioespacial como um jogo de soma zero, no qual o “ganho” de um lugar faz-se necessariamente ao preço da “perda” de outro(s) lugar(es), lembrando o ótimo paretiano que orientou a economia neoclássica.

Combater o paradigma da competitividade territorial no âmbito do planejamento urbano e regional parece-nos, portanto, uma condição necessária para pensar em centralidades econômicas de outra natureza, cujos fluxos definidores não sejam apenas aqueles dos circuitos espaciais produtivos mundializados, mas,

sobretudo, dos circuitos “curtos” de comercialização e abastecimento, conforme sugerido por Manzoni Neto (2017). Em geral, são os circuitos inferior e superior marginal que estabelecem divisões territoriais do trabalho mais espacialmente restritas e contíguas, em nível local e regional (BICUDO JR., 2006).

A título de exemplo, o apoio público ao comércio popular de alimentos nas cidades brasileiras (ANTIPON, 2017) e o estímulo à agricultura familiar, por meio de iniciativas como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAE) (MANZONI NETO, 2017), comparecem como importantes políticas públicas de segurança alimentar, voltadas aos circuitos “curtos” do subsistema inferior da economia.

Outros autores demonstram que o poder de compra governamental também pode ser utilizado para fomentar circuitos “curtos” dinamizadores da vida local, como é o caso das compras compartilhadas pelas Instituições Federais de Ensino Superior, sempre que estas, amparadas por legislação federal, optam por privilegiar as microempresas e empresas de pequeno porte locais nos processos licitatórios. Nesse caso, conforme defende Louzada (2017), o estímulo conferido, na forma de incremento da receita financeira, a agentes do circuito inferior e superior marginal é capaz de engendrar importantes externalidades positivas, tal como a geração de emprego e renda na localidade e, por conseguinte, o aumento da arrecadação municipal, retroalimentando a capacidade de realização de novos investimentos pela administração pública.

No entanto, algumas observações precisam ser feitas a respeito da associação mecânica entre circuitos “curtos” e circuitos inferior e superior marginal da economia. Ainda na década de 1970, Santos ([1979] 2007a) já demonstrara que o limiar e o alcance do circuito inferior não são fixos; pelo contrário, sofrem grandes variações de acordo com o nível hierárquico de cada cidade e com as condições locais e regionais do mercado. Por isso, afirmou o autor que esse circuito pode, inclusive, adquirir alcances significativos em certas cidades pequenas e médias nas quais as atividades do circuito superior encontram dificuldades à sua instalação.

Um exemplo bastante elucidativo desse entendimento de Santos ([1979] 2007a) é apresentado por Tourinho (2011) em reflexão a propósito das cidades médias amazônicas. Segundo a autora, as menores densidades demográficas e os baixos níveis de renda nessa região fazem com que as cidades médias precisem ampliar, demasiadamente, suas áreas de influência para ofertar bens e serviços que,

em outros contextos regionais, de maiores densidades e níveis de renda, não precisariam de áreas de influência tão extensas e esgarçadas. No entanto, como a área de influência não pode se estender indefinidamente – devido aos efeitos da “fricção da distância” – essas cidades acabam por não conseguir atingir o limiar mínimo necessário à instalação de certas atividades modernas, que se fazem mais comuns em cidades médias de outras regiões do País.

O resultado, para a autora, é que as cidades médias da Amazônia particularizam-se por apresentar populações menores, por responder por funções menos sofisticadas e por apresentar áreas de influência muito mais extensas, se comparadas com as realidades encontradas em outras regiões brasileiras. Nessas condições particulares, Tourinho (2011, p. 47) considera que “o circuito inferior parece ter um papel muito relevante na rede de localidades centrais amazônicas”, embora esse papel varie bastante de acordo com a maior ou menor inserção das cidades médias nas frentes econômicas modernas e conforme os meios de acessibilidade interurbana de que dispõem. Essa constatação vai ao encontro da colocação de Trindade Jr. (2018a), que, também inspirado no pensamento miltoniano, propõe reconhecer centralidades econômicas definidas com base no circuito inferior das cidades amazônicas.

Portanto, nesse contexto regional, no qual as cidades médias “mantêm relações esgarçadas, tardias e lentas com a hinterlândia”, conforme expressaram Santos e Silveira ([2001] 2012, p. 273), o que significa falar em circuito “curto” como uma característica intrínseca ao subsistema inferior da economia? De fato, ele só pode ser assim caracterizado se comparado com o alcance globalizado, mas reticulado, de algumas atividades do circuito superior. O circuito inferior, atrelado ao “mercado socialmente necessário”, não pode desconsiderar a contiguidade territorial e, como tal, deve lidar com todas as especificidades locais – de acessibilidade, de renda e populacional –, conferindo às cidades que o abrigam uma espécie de “responsabilidade territorial” (BITOUN, 2009).

Em segundo lugar, é preciso reconhecer que o período da globalização tem implicado em significativas transformações nas dinâmicas de funcionamento do circuito inferior, o qual passa a incorporar variáveis que não se faziam tão presentes quando da formulação original de Santos ([1979] 2008a). Para Silveira (2017), ocorre uma multiplicação das sinapses entre os circuitos econômicos, inaugurando novas formas de complementaridade, subordinação e conflito entre eles. Esse

fenômeno é evidente, por exemplo, na ampliação dos circuitos espaciais produtivos de alguns produtos amazônicos tradicionalmente operados pelo circuito inferior, a partir do seu intercurso, pelo lado da oferta ou da demanda, com agentes e atividades do circuito superior (MONTENEGRO, 2012b).

Daí a importância de uma leitura transescalar, pois é cada vez mais frequente que o que nos aparece como local tenha insuspeitadas conexões com escalas mais amplas. A crítica de Manzoni Neto (2017) à ênfase demasiada conferida às ações de consolidação de APLs nos planos dos Territórios Rurais também vai nesse sentido: aquilo que é descrito como desenvolvimento local implica, em verdade, na subordinação a critérios mundializados de competitividade e às volatilidades do mercado global. Não basta, pois, apoiar irrefletidamente atividades do circuito inferior – em clara perspectiva “localista” –, sem atentar para a necessidade de diminuir seus laços de dependência e subordinação para com o circuito superior, por vezes reforçados pelas próprias políticas públicas, como demonstrado por Silva, F. (2017) em relação ao Programa Bolsa Família.

Uma terceira observação importante diz respeito ao fato de que, mesmo naqueles setores de atividade econômica que necessariamente lidam com circuitos espaciais produtivos ampliados, como é o caso do setor exportador, ainda é possível reconhecer uma porção marginal de agentes que estabelecem uma solidariedade mais orgânica com a região na qual se encontram instalados. É o que defende Lima (2006), em análise do comércio exterior paraense, ao diferenciar as “empresas na região” – os grandes empreendimentos exportadores privilegiados pelas políticas públicas, mas parcamente articulados à economia estadual – das “empresas da região”, menos representativas no cômputo geral da pauta de exportações, mas mais integradas às economias municipais, seja pela geração de fluxos de receita e de produção horizontais e verticais, capazes de dinamizar as cadeias produtivas locais, seja, ainda, pela geração de renda e de postos de trabalho, bem como pela maior interação com os produtos e conhecimentos tradicionais da região.

Se “a centralidade é desvelada pelo que se movimenta no território” (SPOSITO, 2001, p. 238), isto é, se o que a define como fenômeno socioespacial são os fluxos (SANTOS, [1988] 2014b), o esforço de conceitualização, potencialização e construção de outras centralidades, proposto por Trindade Jr. (2018a), deve passar necessariamente pela redefinição dos fluxos que as conformam. No caso das centralidades econômicas, trata-se, sobretudo, de buscar

um fortalecimento das horizontalidades da vida econômica, mediante fluxos “curtos”, centrípetos e socialmente necessários.

Afora a economia propriamente dita, a política também deve se subordinar ao modelo cívico (SANTOS, [1987] 2014b). Vistas dessa perspectiva, as centralidades políticas – importantes pela atribuição de algumas funções diretoras e decisórias às regiões e aos lugares – não precisam ser necessariamente ligadas a interesses funcionais de grupos político-econômicos setorializados (TRINDADE JR., 2018a), podendo também ser traduções de aspirações mais estruturais (SANTOS, [1987] 2014b), articuladas por órgãos e entidades públicas federais, estaduais e municipais, por instituições e movimentos da sociedade civil e por instâncias participativas (conselhos, congressos, fóruns, comitês, câmaras, conferências etc.) atuantes em nível urbano e regional.

Pensando as cidades médias como “encruzilhadas” de verticalidades e horizontalidades, Santos e Silveira ([2001] 2012) consideraram que a experiência de subordinação a que estão submetidas – decorrente do fato de que, embora detenham a fração técnica da produção regional, não controlam a fração política do processo produtivo – pode ter como contrapartida o “despertar e o florescimento, no lugar, da ideia e da necessidade de política” (SANTOS; SILVEIRA, [2001] 2012, p. 283). Para os autores, a partir da horizontalidade do cotidiano e do processo produtivo na cidade e na sua região, emerge uma produção mista, matizada e contraditória de ideias locais, que passam a demandar uma política local, como que reivindicando aquilo que lhes falta. Esse é o papel político das cidades médias:

na verdade, o papel das cidades médias no processo político é não apenas limitado e incompleto, mas confusamente percebido. No entanto, essas cidades produzem ideias políticas derivadas do próprio processo da produção direta. Tais ideias são, de certa forma e sob a pressão da proximidade e da vizinhança, reveladas pela mídia local – imprensa, rádio, televisão –, cuja atividade põe em contraste, de um lado, as tendências para a unificação e a homogeneização que vêm de fora da região, por via da distribuição de notícias, da publicidade geral e da difusão de ideias modernizadoras, e, de outro, as pressões exercidas pelos atores locais (SANTOS; SILVEIRA, [2001] 2012, p. 283-284).

Os autores reconhecem, ainda, que o despertar de uma política local não se faz sem contradições. Expressando as distintas demandas de agentes diferentemente situados na divisão social do trabalho, produzem-se ideias políticas corporativas, individualistas, setorializadas e fragmentadoras, mas também há lugar

para a articulação de ideias, demandas e reivindicações de caráter mais público e sistêmico, o que faz das cidades médias:

[...] verdadeiros fóruns regionais, um lugar de debate entre preocupações mais imediatas e desígnios mais amplos, que, por exemplo, revelam as carências ou os constrangimentos da política local face à política nacional e também das práticas eleitoreiras e clientelistas diante da necessidade de práticas políticas mais amplas. *Assim, pode-se pensar que os atores regionais podem evoluir de um consumo político do tipo puramente eleitoral, que propõe demandas oportunistas e individualistas, para outra situação, em que haja um consumo político autêntico, isto é, por meio de demandas mais gerais e sistêmicas* (SANTOS; SILVEIRA, [2001] 2012, p. 284, grifo nosso).

A passagem para “um consumo político autêntico”, articulador de demandas gerais e sistêmicas – expressões de preocupações publicizadas e cidadãos –, parece-nos ser a chave para pensar em centralidades políticas mais condizentes com um modelo cívico de ordenamento territorial. A produção de um saber local (SANTOS, 1999a), pelas próprias instituições, organizações e movimentos locais, em iniciativas de articulação cooperativa e solidária com outras instituições, políticas e movimentos atuantes em várias escalas de ação, aparece como elemento importante nesse processo de publicização da informação e da política, conforme exemplificam Santos e Silveira ([2001] 2012) em reflexão inspiradora:

rádios e jornais comunitários por vezes rotulados de “piratas”, sindicatos, associações de agricultores, a Casa da Lavoura, formas de propaganda local, o Sebrae, o pioneirismo das organizações comunitárias num Estado como o Rio Grande do Sul, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) surgem como produtores de um saber local. Veja-se o caso da Cooperativa dos Agricultores Assentados (Cooperal), em Hulha Negra, no Rio Grande do Sul, que produz sementes agroecológicas Bionatur para criar alternativas à pequena propriedade familiar, ou o da parceria entre o MST e a Universidade Estadual do Mato Grosso para ministrar um curso de Pedagogia. Por outra parte, a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) e a Embrapa criaram o Banco Nacional da Agricultura Familiar (BNAF), destinado a munir de recursos tecnológicos os produtores organizados em cooperativas, associações, sindicatos etc. [...] como o trabalho comum no lugar precisa e cria informação sobre a produção e sobre o mercado, descobrem-se, acima dos conflitos, interesses comuns que podem conduzir a uma consciência política, na base de uma densidade comunicacional dinâmica e transformadora (SANTOS; SILVEIRA, [2001] 2012, p. 100-101).

Os elementos mencionados pelos autores são, cada um à sua maneira, fatores que contribuem para a atribuição, aos lugares e às regiões, de uma maior centralidade política, entendida não como uma suposta capacidade autopropulsora e independente de decisão sobre os processos que as afetam, mas sim como a disposição de meios político-institucionais mediante os quais as demandas locais e

sub-regionais podem ser articuladas em um discurso coerente e projetadas em distintas escalas geográficas.

Para mencionar apenas um dos elementos elencados por Santos e Silveira ([2001] 2012) – as rádios comunitárias –, estudos recentes de Steinbrenner (2011, 2017) têm procurado demonstrar a importância estratégica dessa modalidade de radiodifusão na Amazônia, enquanto instrumento de educação cidadã e mobilização política de grupos subalternos, notadamente naquelas porções do espaço regional nas quais os conflitos socioambientais fazem-se mais presentes.

A mesma autora defende a importância de políticas públicas que garantam as condições de autonomia e independência das emissoras comunitárias, de maneira que elas possam atuar como suportes para a geração de conhecimento crítico na/sobre a região e para a “maior participação dos grupos locais nas decisões que coloquem em risco a sustentabilidade de seu meio ambiente, seu bem-estar e sua qualidade de vida” (STEINBRENNER, 2017, p. 88).

À época da pesquisa realizada pela autora, o Município de Altamira, no Estado do Pará, foi identificado como aquele que apresentava o mais alto potencial de eclosão de conflitos socioambientais na Amazônia, decorrentes, sobretudo, da instalação da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, ao passo que também detinha duas rádios comunitárias, atuantes como suportes para um debate público que foi negado pelas instâncias governamentais. Pode-se, assim, reconhecer, à maneira de Trindade Jr. (2018a), uma centralidade política definida pela resistência das populações locais ao grande projeto hidrelétrico.

Semelhante pensamento é defendido por Padinha (2017), para quem a histórica atuação dos movimentos sociais da sub-região da Transamazônica e do Xingu, em prol de bandeiras políticas amplas e não setorializadas, foi diretamente responsável pela instalação de uma malha institucional de destacada importância local e sub-regional na cidade de Altamira. Composta por instituições como o Conselho Tutelar, a Delegacia da Mulher, as universidades e institutos de ensino e pesquisa, o Ministério Público Federal e a Defensoria Pública do Estado, essa malha é componente indissociável da centralidade urbana de Altamira:

[...] os movimentos sociais, da unidade subregional da Transamazônica e Xingu, são os maiores responsáveis pela conquista de uma malha institucional à cidade de Altamira. Malha esta, que permitiu/permite a este centro urbano desenvolver sua centralidade na região. [...] é possível, portanto, propor/defender que a centralidade da cidade Altamira é fruto de uma atuação de base multiescalar insurgente. Particularidade (ou seria

singularidade?) regional essa que força os governos e as empresas (de atuação escalar distinta) a terem que ouvir e atender as demandas destes grupos sociais há muito organizados, nesta porção territorial da Transamazônica e Xingu (PADINHA, 2017, p. 53).

Em reflexão sobre a luta das populações ribeirinhas desalojadas pelo enchimento do reservatório da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, em prol da criação do Conselho Ribeirinho do Xingu – que conseguiu a mobilização da academia, de Organizações Não Governamentais, da imprensa alternativa e contra-hegemônica, do Ministério Público Federal, da Defensoria Pública do Estado e de outros apoiadores, organizados em redes transescalares –, Padinha (2017) propôs reconhecer o que chamou de centralidades insurgentes, nascidas localmente, mas que, a partir de “baixo”, constroem mobilizações em múltiplas escalas. Essa é uma maneira de pensar em centralidades políticas de outra natureza (TRINDADE JR., 2018a) ou, como sugeriram Santos e Silveira ([2001] 2012), de passar da produtividade econômica para a “produtividade política” das horizontalidades:

extrapolando isso representa uma composição política de base identitária territorial, espacial portanto. Ao que chamamos aqui de *centralidades insurgentes*, tendo em vista serem ações que fazem o caminho inverso (partindo de baixo para cima, a partir de vários sujeitos e de distintas escalas), o que nos impulsiona a pensar outras formas-conteúdos da vida política do mundo contemporâneo. A motivação dessas centralidades insurgentes tem a ver com a forma, como os diferentes sujeitos e agentes do mundo percebem, concebem e vivem o/no espaço (PADINHA, 2017, p. 55, grifo nosso).

Já foi mencionado que as análises de Santos (1994b, 1995) sobre a Amazônia e o Nordeste, durante os anos 1990, enfatizaram a conversão dessas regiões em “espaços do obedecer”, esvaziados de capacidade decisória e da possibilidade de participar da construção dos seus próprios futuros. Diante desse insidioso processo que resulta da segmentação vertical do território, o autor defendeu a horizontalização das relações socioterritoriais, a ser construída a partir do cotidiano e da política.

Nesse sentido, acreditamos que as centralidades políticas, tal como as entende Trindade Jr. (2018a), e as centralidades insurgentes, sobre as quais fala Padinha (2017), podem servir a esse propósito, colaborando para a construção de um ordenamento cívico do território, se e quando promoverem uma horizontalização das decisões políticas ou, nos termos de Furtado (1975, 1992, [1973] 2013), uma endogeneização/internalização de centros de decisão em nível regional.

Considerando, ainda, as convergências entre a proposta miltoniana de constituição de instituições representativas das regiões e sub-regiões no âmbito da federação brasileira (SANTOS, [1987] 2014b), bem como a sua proposição posterior de uma federação de lugares (2000b), e a defesa furtadiana da criação de um “espaço do poder regional” (FURTADO, 1999), podemos aventar que, na perspectiva dos dois autores, o planejamento urbano e regional contemporâneo deve passar, necessariamente, pela criação e pelo fortalecimento de centros de decisão nessas escalas e, portanto, pela avaliação crítica das centralidades políticas que, subordinadas ao modelo cívico, sejam capazes de expressar demandas e aspirações locais e regionais (TRINDADE JR., 2018a), projetando-as, mediante articulações institucional e organicamente solidárias, nas escalas de ação política pertinentes.

Necessário fosse resumir o objetivo central do modelo cívico de ordenamento do território, que o presente subcapítulo intentou desenvolver em alguns de seus aspectos, dir-se-ia que este é a geografixação da cidadania (SANTOS, [1987] 2014b). De fato, a cidadania pode ser considerada como um evento cujas escalas de ação e de realização são múltiplas. O planejamento urbano e regional pode ser entendido, a partir dessa perspectiva, como a mobilização de todas as escalas de ação pertinentes – da cidade e do município aos arranjos interfederativos e à formação socioespacial – a fim de geografixar a cidadania nas escalas regionais e urbanas do acontecer. Isso porque a existência cidadã plena é transescalar e ninguém poderá imaginar uma cidadania incompleta, existente em uma escala e negada em outra.

Nesse sentido, os eventos a serem geografixados não deverão ser, como preconizam muitos planos urbanos e regionais, os “grandes objetos”, o agronegócio, as finanças e tantos outros vetores de acontecimentos hierárquicos e fragmentadores. Em vez disso, há que se pensar na multiplicação de acontecimentos cidadãos, tarefa incontornavelmente coletiva, transescalar e multidimensional, para cuja consecução o pensamento miltoniano representa um importante legado teórico e político. Pensar os desdobramentos desse legado para a análise crítica do planejamento urbano e regional em uma importante porção do território brasileiro – a Amazônia – é o objetivo do subcapítulo seguinte.

4.3 O planejamento urbano e regional na Amazônia: leituras interpretativas à luz do pensamento miltoniano

Com o intento de explorar alguns dos desdobramentos que o pensamento miltoniano tem tido no campo de estudos do planejamento urbano e regional, optou-se por investigar a produção acadêmica brasileira, em nível de pós-graduação, que se fundamenta nas bases teóricas e conceituais desenvolvidas pelo autor para a análise de questões concernentes ao tema em referência em uma região específica do território nacional, a Amazônia. Algumas considerações prévias devem, no entanto, ser feitas a propósito da adoção desse procedimento.

Primeiramente, a opção metodológica por considerar a produção acadêmica em nível de pós-graduação justifica-se pelo fato, já aludido anteriormente, de que o pensamento social brasileiro sobre o planejamento urbano e regional tem sido, desde a década de 1970, crescentemente nucleado em Programas de Pós-Graduação, notadamente nas áreas de Planejamento Urbano e Regional, Arquitetura e Urbanismo, Geografia, Economia e Interdisciplinar. Por essa razão, acredita-se que essa delimitação pode fornecer uma amostra qualitativamente representativa do campo científico contemporâneo do planejamento urbano e regional no Brasil.

Em segundo lugar, após as análises de caráter mais geral apresentadas nos subcapítulos anteriores, optou-se por concluir a pesquisa com um enfoque mais específico, razão pela qual uma região particular do território brasileiro foi selecionada. A justificativa subjacente à escolha da região amazônica enquanto referência para a reflexão não deixa de ter, também, um caráter pessoal, tendo em vista a inserção do autor desta dissertação em uma importante instituição de ensino e pesquisa voltada para “a produção e a difusão de conhecimento na área de desenvolvimento da Amazônia” (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ, 2018, p. 2). Mas, para além disso está o interesse em contribuir, ainda que parcialmente, com uma avaliação crítica do pensamento social que vem sendo produzido na/sobre a região, em consonância com outros esforços recentes (e.g. BASTOS; PINTO, 2007, 2014; FERNANDES, 2011; GUIMARÃES, 2012; PEREIRA, 2016; TRINDADE JR., 2017a, 2017b; OLIVEIRA, 2019).

Tendo em vistas essas considerações, optou-se, então, por direcionar o levantamento bibliográfico às teses de doutorado e dissertações de mestrado

produzidas no âmbito de vinte e dois Programas de Pós-Graduação¹⁰⁸ e que se fundamentam fortemente no pensamento miltoniano para a análise de questões concernentes ao planejamento urbano e regional na Amazônia, entendida esta como um dos “quatro Brasis”, composto pelos Estados do Pará, Amapá, Roraima, Amazonas, Acre e Rondônia, conforme a regionalização do território brasileiro proposta por Santos e Silveira ([2001] 2012).

O Quadro 16 sistematiza os trinta e um trabalhos selecionados em cinco eixos temáticos, quais sejam: a) cidades e centralidades urbanas; b) turismo e desenvolvimento local; c) “grandes objetos” e reestruturação do espaço urbano e regional; d) logística e fluidez territorial; e e) cidadania e ordenamento cívico do território.

Não se pretende, nos limites da presente dissertação, realizar um exercício exegético de cada um dos trabalhos selecionados, mas sim uma análise que permita apreciar as potencialidades das leituras interpretativas do planejamento urbano e regional que as contribuições miltonianas têm subsidiado entre aqueles autores que se dedicam a pensar a Amazônia.

¹⁰⁸ Os vinte e dois Programas de Pós-Graduação, bem como os critérios utilizados para selecioná-los, encontram-se identificados no capítulo introdutório desta dissertação.

Quadro 16. Teses de doutorado e dissertações de mestrado que discutem o planejamento urbano e regional na Amazônia à luz do pensamento miltoniano

No.	Referência do trabalho	Orientador	Área de estudo	Problemática concernente ao PUR
Eixo temático 1: Cidades e centralidades urbanas				
1	TOURINHO, Helena Lúcia Zagury. Estrutura urbana de cidades médias amazônicas : análise considerando a articulação das escalas interurbana e intraurbana. 2011. 566 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Urbano) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano, Centro de Artes e Comunicação, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2011.	Norma Lacerda	23 cidades médias da Amazônia brasileira	Os diferentes padrões de estrutura intraurbana das cidades médias amazônicas, relacionados aos meios de acessibilidade interurbana.
2	EUZÉBIO, Emerson Flávio. Fronteira e horizontalidade na Amazônia : as cidades gêmeas de Tabatinga (Brasil) e Leticia (Colômbia). 2012. 168 f. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – Departamento de Geografia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.	María Mónica Arroyo	Tabatinga (AM) e Letícia (COL)	A horizontalidade interurbana e as instâncias superior e inferior da integração entre cidades da faixa de fronteira amazônica.
3	MONTENEGRO, Marina Regitz. Globalização, trabalho e pobreza no Brasil metropolitano : o circuito inferior da economia urbana em São Paulo, Brasília, Fortaleza e Belém. 2012. 291 f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Departamento de Geografia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012b.	María Laura Silveira	Belém (PA)	As repercussões do urbanismo hegemônico no circuito inferior de uma metrópole amazônica.
4	FERREIRA, Rachel Sfair da Costa. Para além das	Saint-Clair	Centro	Os avanços e os

	formas e das funções: preservação e gestão da paisagem do Centro Histórico de Belém (CHB) na perspectiva do espaço como instância e produção social. 2014. 317 f. Tese (Doutorado em Ciências – Desenvolvimento Socioambiental) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2014.	Trindade Jr.	Histórico de Belém (CHB)	limites dos instrumentos de preservação e gestão da paisagem no centro histórico de uma metrópole amazônica.
5	NUNES, Débora Aquino. Feiras livres & feiras de exposição: expressões da relação cidade-floresta no sudeste paraense. 2015. 256 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2015.	Saint-Clair Trindade Jr.	Marabá (PA)	As repercussões das políticas públicas urbanas e regionais para a relação cidade-floresta no sudeste paraense.
6	QUEIROZ, Kristian Oliveira de. Centralidade periférica e integração relativizada: uma leitura de Tefé no Amazonas. 2015. 325 f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Departamento de Geografia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.	María Mónica Arroyo	Tefé (AM)	A centralidade periférica no Médio Solimões e os fluxos “virtuosos” e “fragmentadores” da integração regional.
7	RAPOSO, Tácio José Natal. A (re)produção do espaço urbano no Município de Pacaraima – 1995-2013. 2015. 263 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Instituto de Geociências, Universidade Federal de Roraima, Boa Vista, 2015.	Elói Martins Senhoras	Pacaraima (RR)	As verticalidades estatais e as horizontalidades do cotidiano em uma cidade fronteira amazônica.
8	TRINDADE, Gesiane Oliveira da. A cidade & a soja: impactos da produção e da circulação de	Saint-Clair Trindade Jr.	Santarém (PA)	Os impactos das políticas públicas

	grãos nos circuitos da economia urbana de Santarém-Pará. 2015. 127 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2015.			voltadas ao agronegócio de grãos nos circuitos da economia de uma cidade média amazônica.
9	KUNZ, Elisa Arruda. Porto do Sal : um espaço híbrido entre Belém e a paisagem insular amazônica. 2017. 272 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, 2017.	Denise Dantas	Porto do Sal (Belém-PA)	As possibilidades das intervenções urbanísticas em um espaço híbrido entre a Amazônia metropolitana e insular.
Eixo temático 2: Turismo e desenvolvimento local				
10	NOVO, Cristiane Barroncas Maciel Costa. Turismo de base comunitária na Região Metropolitana de Manaus : caracterização e análise crítica. 2012. 141 f. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – Departamento de Geografia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, São Paulo, 2012.	Rita Cruz	Região Metropolitana de Manaus (AM)	Limites e possibilidades do turismo de base comunitária em uma região metropolitana da Amazônia.
11	AZEVEDO FILHO, João D’Anuzio Menezes de. A produção e a percepção do turismo em Parintins, Amazonas . 2013. 210 f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Departamento de Geografia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.	Marcelo Martinelli	Parintins (AM)	O planejamento do turismo em uma cidade ribeirinha inserida em circuitos turísticos nacionais e internacionais.
12	MENEZES, Thais Zucheto de. Cruzeiros de luxo no rio Amazonas : da regulação ao uso corporativo do território. 2018. 171 f. Dissertação	Rita Cruz	Macapá (AP), Belém (PA), Santarém	O circuito internacional de cruzeiros fluviais de

	(Mestrado em Geografia Humana) – Departamento de Geografia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.		(PA), Alter do Chão (PA), Parintins (AM), Boca da Valéria (AM) e Manaus (AM)	luxo, a corporatização e a instabilidade territoriais na Amazônia.
13	RODRIGUES, Ágila Flaviana Alves Chaves. A produção do espaço pelo e para o turismo na Área de Proteção Ambiental da Ilha do Combu (Belém-Pará) . 2018. 331 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2018.	Saint-Clair Trindade Jr.	Área de Proteção Ambiental da Ilha do Combu (Belém-PA)	O turismo, as políticas públicas e os instrumentos de gestão em um espaço de vivência ribeirinha na Amazônia metropolitana.
Eixo temático 3: “Grandes objetos” e reestruturação do espaço urbano e regional				
14	CAVALCANTE, Maria Madalena de Aguiar. Transformações territoriais no Alto Rio Madeira: hidrelétricas, tecnificação e (re)organização. 2008. 112 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Núcleo de Ciências Exatas e da Terra, Universidade Federal de Rondônia, Porto Velho, 2008.	Dorisvalder Dias Nunes	Porto Velho (RO)	Os grandes projetos hidrelétricos, a tecnificação do território e a reorganização do espaço no Alto Rio Madeira.
15	MARIALVA, Dilza Azevedo. Novas dinâmicas territoriais na Amazônia: desdobramentos da mineração da bauxita em Juruti (PA). 2012. 98 f. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – Departamento de Geografia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.	María Mónica Arroyo	Juruti (PA)	As verticalidades e as horizontalidades em uma pequena cidade ribeirinha inserida no circuito espacial produtivo do alumínio.

16	POLEZI, Carolina. O BNDES e o financiamento da integração sulamericana: sistemas de engenharia na fronteira Brasil-Guiana Francesa. 2014. 213 f. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – Departamento de Geografia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.	Fabio Contel	Amapá (AP)	A integração regional sul-americana e os impactos socioespaciais dos seus sistemas de engenharia em subespaço fronteiriço da Amazônia.
17	DELANI, Daniel. Meio natural, meio técnico e epidemiologia: as hidrelétricas e a difusão da dengue no Complexo do Rio Madeira (Porto Velho, RO). 2015. 271 f. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – Departamento de Geografia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.	Fabio Contel	Porto Velho (RO)	A difusão do meio técnico-científico e a epidemiologia da dengue na Amazônia meridional.
18	PADINHA, Marcel Ribeiro. Grandes objetos na Amazônia: das velhas lógicas hegemônicas às novas centralidades insurgentes, os impactos da Hidrelétrica de Belo Monte às escalas da vida. 2017. 444 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2017.	Arthur Whitacker	Altamira (PA) e Vitória do Xingu (PA)	Grande projeto hidrelétrico, impactos socioespaciais e as centralidades insurgentes no sudoeste paraense.
Eixo temático 4: Logística e fluidez territorial				
19	HUERTAS, Daniel Monteiro. Da fachada atlântica ao âmagô da hiléia: integração nacional e fluidez territorial no processo de expansão da fronteira agrícola. 2007. 315 f. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – Departamento de Geografia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo,	María Mónica Arroyo	“Quadrilátero” Manaus-Belém-DF/Goiânia-Porto Velho	A expansão da fronteira agrícola, a logística corporativa e a emergência de uma rede estruturadora de fluxos na Amazônia.

	2007.			
20	TOLEDO, Márcio Roberto. O mundo no lugar : o atual projeto de modernização no município de Santarém (PA): (A viabilidade do território brasileiro para uso corporativo e a modernização do Porto de Santarém). 2009. 154 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2009.	Samira Peduti Kahil	Santarém (PA)	A modernização portuária e o uso corporativo do território em uma cidade média do Baixo Amazonas.
21	VENCOVSKY, Vitor Pires. Ferrovia e logística do agronegócio globalizado : avaliação das políticas públicas e privadas do sistema ferroviário brasileiro. 2011. 172 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.	Ricardo Castillo	Amazônia (BRA)	As repercussões da expansão ferroviária orientada pelo agronegócio sobre o espaço amazônico.
22	TREVISAN, Leandro. Os usos do território brasileiro e o imperativo da logística : uma análise a partir da Zona Franca de Manaus (ZFM). 2012. 282 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2012.	Adriana Bernardes	Manaus (AM)	Polo industrial, logística corporativa e desenvolvimento regional na Amazônia ocidental.
23	HUERTAS, Daniel Monteiro. Território e circulação : transporte rodoviário de carga no Brasil. 2013. 443 f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Departamento de Geografia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.	María Mónica Arroyo	Amazônia (BRA)	A circulação corporativa, os eixos e os nodais do transporte rodoviário de cargas na Amazônia.

Eixo temático 5: Cidadania e ordenamento cívico do território				
24	BICUDO JR., Edison Claudino. O circuito superior marginal : produção de medicamentos e o território brasileiro. 2006. 286 f. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – Departamento de Geografia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.	María Laura Silveira	Amazônia (BRA)	A distribuição de medicamentos na Amazônia e o direito à particularidade e à lentidão.
25	CAMPOS, Iolanda Aida de Medeiros. Territórios conectados pela educação a distância no Amazonas . 2011. 217 f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Departamento de Geografia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.	Amália Inês Geraiges de Lemos	Amazonas (AM)	Política pública de educação à distância e cidadania na Amazônia ocidental.
26	FERREIRA, Regina Célia Brabo. Análise dos circuitos de produção, reprodução e subsistência do transporte hidroviário de passageiros nas ilhas da Região Metropolitana de Belém : uma contribuição para a revitalização do setor. 2011. 154 f. Tese (Doutorado em Ciências – Desenvolvimento Socioambiental) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2011.	Luis Aragón Vaca	Região Metropolitana de Belém (PA)	O planejamento do transporte hidroviário de passageiros e a cidadania em uma porção insular da Amazônia metropolitana.
27	QUEIROZ, Kristian Oliveira de. A rede elétrica na cidade de Tefé como instrumento de análise de integração territorial . 2011. 207 f. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – Departamento de Geografia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo,	María Mónica Arroyo	Tefé (AM)	As condições da rede elétrica, a integração territorial e a cidadania em uma cidade do Médio Solimões.

	São Paulo, 2011.			
28	NOVAES, Jurandir Santos de. Território e lugar: a construção democrática da metrópole - o Congresso da Cidade de Belém do Pará. 2012. 420 f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Departamento de Geografia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.	Maria Adélia de Souza	Belém (PA)	Uso do território e planejamento participativo na metrópole da Amazônia oriental.
29	COSTA, Danielle Pereira da. A economia da cidade somos nós. Envelhecimento populacional e gestão previdenciária no Brasil: o Amazonas em foco. 2013. 207 f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Departamento de Geografia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.	Rosa Ester Rossini	Lábrea (AM)	Sistema previdenciário, novas modalidades creditícias e a cidadania da pessoa idosa em pequenas cidades amazônicas.
30	RIBEIRO, Luis Henrique Leandro. Território e macrossistema de saúde: os programas de fitoterapia no Sistema Único de Saúde (SUS). 2015. 305 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2015.	Márcio Cataia	Amazônia (BRA)	Encontros e desencontros entre o macrossistema nacional de saúde e os usos populares de plantas medicinais na Amazônia.
31	VENCESLAU, Igor. Correios, logística e uso do território: o serviço de encomenda expressa no Brasil. 2017. 250 f. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – Departamento de Geografia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.	Maria Mônica Arroyo	Amazônia (BRA)	A importância do serviço postal público para as pequenas cidades ribeirinhas da Amazônia.

Fonte: UFPA (2019), UFPE (2019), UFRR (2019), UNESP (2019), UNICAMP (2019), UNIR (2019) e USP (2019).

Elaboração: Gabriel Carvalho da Silva Leite, 2019.

O primeiro eixo temático identificado – nomeado de “*Cidades e centralidades urbanas*” – agrupa nove trabalhos que se voltam para o estudo de questões concernentes ao planejamento do espaço intraurbano e da relação cidade-região na Amazônia. Mobilizando categorias, conceitos e noções como os de espaço e paisagem; forma, função, estrutura e processo; fixos e fluxos; fluidez e porosidade territoriais; horizontalidades e verticalidades; e circuitos da economia urbana, esse conjunto de teses e dissertações contribui para desvelar uma urbanodiversidade amazônica ¹⁰⁹ (TRINDADE JR., 2010b, 2013) que ainda carece de maior reconhecimento e incorporação por parte das políticas de planejamento urbano e regional.

Dentre aqueles trabalhos que empreendem análises mais voltadas para a dimensão intraurbana, destacam-se os de Ferreira (2014) e Raposo (2015). A primeira autora fundamenta sua análise sobre o Centro Histórico de Belém (CHB) ¹¹⁰ na teoria do espaço como instância social, da qual retira elementos conceituais para uma interpretação histórico-estrutural de sua configuração espacial e para uma avaliação dos instrumentos de planejamento e gestão urbanos e das intervenções urbanísticas que têm sido destinadas à preservação dos seus traços fisionômicos.

A análise articulada da forma, da função, da estrutura e do processo enquanto categorias de análise socioespacial, tal como proposta por Santos ([1985] 2014c), serve de base para Ferreira (2014) chegar a uma importante conclusão sobre os instrumentos de planejamento e gestão e as intervenções urbanísticas que foram realizadas no CHB; na maioria delas, nota a autora, há um enfoque excessivamente formalista-empiricista e/ou funcionalista, isto é, voltam-se preferencialmente às formas – e, ainda assim, a algumas formas, notadamente os imóveis e os lotes, em detrimento de outros elementos paisagísticos, como os quarteirões, as vias e as praças – e, por vezes, às funções, mediante zoneamentos de usos do solo e caracterizações das funcionalidades predominantes na área.

Ignoram, dessa forma, as estruturas e os processos como categorias importantes para pensar o planejamento e a gestão do espaço urbano, conforme

¹⁰⁹ Para Trindade Jr. (2013), a urbanodiversidade amazônica expressa-se na pluralidade de formas de cidades e de tipos de urbanização existentes na região, decorrentes de hibridizações, contatos e resistências entre processos e agentes internos e externos.

¹¹⁰ A autora seleciona três núcleos de destacada importância no contexto do CHB, quais sejam, os núcleos da Sé, do Carmo e das Mercês.

exemplifica a autora com o caso da requalificação do Forte do Castelo, marco histórico da fundação de Belém:

cabe ressaltar, entretanto, que as requalificações urbanas priorizam a estética da forma, em detrimento de seus conteúdos, e a contemplação cênica das mesmas, sem considerar que, embora desaparecidos, elementos das estruturas socioespaciais e seus processos merecem ser considerados como aspectos relacionados à preservação urbana, pois guardam partes importantes da história e da cultura de uma dada cidade e de seu povo. Exemplo disso foi a requalificação do Forte do Castelo com a retirada do muro do aquartelamento que era histórico. Nessa retirada, avaliou-se que esteticamente, isto é, do ponto de vista da forma, fosse melhor derrubá-lo, porque não se via a parte da praça ao rio. Na verdade, nessa intervenção não foram considerados elementos das estruturas e dos processos. Quando se diz que o centro possui traços fisionômicos e não se recorre a essa identidade histórica para preservá-lo, está-se criando uma mutilação da história e da identidade das pessoas em relação a ele (FERREIRA, 2014, p. 304).

O desafio respondido insatisfatoriamente pelo planejamento e pela gestão preservacionistas, segundo Ferreira (2014), é levar em consideração as estruturas e os processos contemporâneos, exigentes de renovações formais e funcionais, sem, no entanto, desconsiderar os processos e estruturas pretéritos, que conferiram a identidade e a especificidade dos traços fisionômicos do CHB. Em outros termos, trata-se de pensar as formas como formas-conteúdo geneticamente assincrônicas, mas contemporaneamente sincrônicas (SANTOS, [1996] 2014a), o que poderia ajudar a entender os impactos, sobre a integridade do patrimônio histórico e sobre a vida local de relações, das recentes intervenções sobre as edificações (demolições, refuncionalizações etc.) e sobre os lotes, cujos remembramentos respondem às demandas por novas tipologias construtivas, a exemplo das grandes lojas de departamento. A autora defende, portanto, que a eficácia do planejamento e da gestão urbanos na garantia da integridade do patrimônio histórico e da “vitalidade” do CHB, depende da adequada incorporação das estruturas e dos processos às leis, aos planos e às intervenções urbanísticas.

Por seu turno, também partindo de uma escala intraurbana, Raposo (2015) busca compreender a formação territorial e a dinâmica socioespacial contemporânea da cidade de Pacaraima (RR) a partir das noções de verticalidades e horizontalidades (SANTOS, [1996] 2014a). Para o autor, as verticalidades nessa cidade da fronteira setentrional brasileira estiveram historicamente ligadas à ação estatal, sobretudo em nível federal, muito mais do que a agentes propriamente corporativos. Desde a criação do 3º Pelotão Especial de Fronteira e da abertura da

BR-174 (Rodovia Manaus-Boa Vista), na década de 1970, até a sua inserção na órbita do Programa Calha Norte e a presença das Forças Armadas, de órgãos públicos e instituições estatais nos dias atuais, os nexos verticais comandados pelo governo federal sempre se fizeram muito presentes na cidade em referência.

Segundo Raposo (2015), a inserção de Pacaraima no federalismo brasileiro, a partir da sua emancipação política em relação à Boa Vista, no ano de 1995, conferiu uma outra escala à vida local, conectando-a a relações interfederativas até então inéditas. Nesse contexto, novas verticalidades passaram a compor as dinâmicas locais, das quais as mais representativas são os repasses e as transferências interfederativas do governo federal ao município, notadamente nas áreas de assistência social, saúde, educação, defesa nacional e nos encargos especiais (Fundo de Participação dos Municípios, o FPM, e Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, o FUNDEB).

Inobstante o peso das verticalidades na configuração da vida local, a contiguidade espacial dos agentes e a situação de fronteira da cidade de Pacaraima também definem densas relações horizontais, conformadoras de um cotidiano próprio. Por isso, Raposo (2015) defende que, se as relações interfederativas verticais não quiserem ser fragmentadoras e desarticuladoras, precisam ser acompanhadas de mecanismos de participação social e de controle cidadão que as permitam ir ao encontro das horizontalidades já existentes, retirando-as da precariedade e/ou da ilegalidade sob as quais operam e potencializando suas virtudes.

Considerando a situação de fronteira, por exemplo, o autor defende que o estabelecimento de uma paradiplomacia com a Venezuela poderia ser importante para a construção de redes internacionais de intercâmbios culturais, políticos e educacionais, bem como para a regulação e o apoio logístico e alfandegário a atividades do circuito inferior de grande importância para as populações residentes dos dois lados da fronteira, a exemplo do chamado “comércio formiga”, mediante o qual circulam produtos alimentares, de higiene pessoal, de limpeza e eletrodomésticos para fins de consumo pessoal. Igualmente, o suporte ativo à produção e ao comércio local de alimentos orgânicos, a ampliação da renda pública – maior dinamizadora do circuito inferior da cidade – e uma política urbana que pense a criação de uma rede municipal de esgoto pluvial e sanitário, em associação

com uma política habitacional sensível à problemática das ocupações em áreas de risco, são medidas sugeridas pelo autor no sentido de incorporar as horizontalidades existentes ao planejamento urbano e regional.

Esta e outras sugestões – no campo social, cultural, econômico e de infraestrutura – são apresentadas por Raposo (2015) como possibilidades de construção de relações mais cooperativas entre as verticalidades estatais – usualmente “cegas” às particularidades e às singularidades – e as horizontalidades do cotidiano social, de maneira a ampliar as condições locais de cidadania. De alguma maneira, a reflexão do autor vai ao encontro do que defendemos no subcapítulo anterior, a propósito da necessidade de pensar o ordenamento cívico do território como um esforço de mobilização de diversas escalas de ação com vistas à geografização da cidadania nas escalas urbanas e regionais.

Outros trabalhos incluídos no primeiro eixo temático preocupam-se com as repercussões de políticas territoriais e urbanas em espaços que servem de suporte a importantes interações cidade-região na Amazônia (MONTENEGRO, 2012b; NUNES, 2015; TRINDADE, 2015; KUNZ, 2017). Montenegro (2012b), por exemplo, enfatiza os efeitos desestruturadores do Projeto Portal da Amazônia, da Prefeitura Municipal de Belém, direcionado à reurbanização e à modernização da infraestrutura da orla sul da cidade, sobre as populações, as atividades econômicas e os circuitos espaciais produtivos regionais que tradicionalmente a ocupam e utilizam.

Os trapiches, portos e feiras da orla sul de Belém são entendidos por Montenegro (2012b) como verdadeiras “portas” por onde entram e saem pessoas, produtos hortifrutigranjeiros, pescado e mercadorias industrializadas, em uma forte articulação da economia urbana com a economia regional. Para a autora, essa interação é produto e condição da densidade e do dinamismo do circuito inferior periférico atuante nas residências, nas ruas, nos pequenos negócios, nos portos e nas feiras de bairros como o Guamá, o Jurunas e a Condor, dando corpo a uma economia muito particular e representativa da “flexibilidade tropical” (SANTOS, [1994] 2013c) das metrópoles brasileiras, baseada na escassez de capital, no fracionamento das mercadorias (vendas a retalho) e dos preços (“economia dos centavos”) e na extrema divisão dos ofícios e das ocupações; mecanismos estes que garantem, ainda que precariamente, ocupação, fontes de renda e produtos básicos de alimentação a importantes parcelas da população belenense.

Para Montenegro (2012b), o planejamento urbano afigura-se como “urbanismo hegemônico” sempre que a sua ação aprofunda a oligopolização da economia urbana e regional (SANTOS, [1994] 2012b). Isso pode ser feito, por um lado, por meio de intervenções urbanísticas que rearranjam o meio construído das cidades e, por conseguinte, redefinem os usos dele feitos pelos circuitos da economia urbana. Este é o caso do Projeto Portal da Amazônia, que não apenas compromete as condições de reprodução do circuito inferior, como também garante a expansão territorial e mercadológica do circuito superior, sobretudo dos seus segmentos imobiliário e turístico.

Uma segunda estratégia de avanço da oligopolização da economia e da corporatização do território é evidenciada nas novas formas de intercurso entre o circuito superior e o circuito inferior, com a subordinação deste àquele. Montenegro (2012b) observa expressões desse processo no alargamento dos circuitos espaciais produtivos de alguns produtos regionais amazônicos tradicionalmente produzidos, distribuídos e comercializados pelo circuito inferior, e que agora passam a ter intervenções decisivas do circuito superior em diferentes momentos do processo produtivo. É o caso da produção ou compra do açaí produzido nas ilhas do entorno de Belém por grandes empresas, com a introdução de modalidades de financiamento e endividamento de pequenos produtores e intermediários; dos contratos fechados por firmas exportadoras e supermercados na ponta da cadeia de produção desse fruto; e da subcontratação de produtores domésticos de bombons de frutas regionais e artesanatos por lojas que assumem a etapa da comercialização junto ao consumidor final.

A multiplicação de sinapses entre os circuitos superior e inferior (SILVEIRA, 2017) aparece, assim, como renovação e aprofundamento da dependência e da subordinação estruturais do segundo em relação ao primeiro. As políticas urbanas que não levam em conta esse processo ou que para ele contribuem diretamente são, também, motores da corporatização do território (MONTENEGRO, 2012b).

Assim como Montenegro (2012b), Kunz (2017) também volta sua atenção para as espacialidades ribeirinhas da orla belenense, mais particularmente para o Porto do Sal, nome pelo qual é conhecida uma tradicional área portuária¹¹¹

¹¹¹ A área do estudo de Kunz (2017) compreende os três portos em atividade no local (Palmeiraço, Brilhante e Vasconcelos), o Mercado do Porto do Sal, a Metalúrgica Santa Terezinha e as duas vias principais de acesso ao Porto, a Travessa Gurupá e o Beco do Carmo.

localizada no Bairro da Cidade Velha, no centro histórico da cidade. Com base na distinção conceitual entre espaço e paisagem, proposta por Santos ([1996] 2014a), bem como em outras bases teóricas de matriz fenomenológica, a autora desenvolve um competente inventário paisagístico dos modos de construir encontrados nas vias, ruelas e becos, nas moradias, nos portos e nos comércios, bem como nos artefatos cotidianos e de trabalho utilizados pelos moradores e trabalhadores locais, revelando um sistema de objetos que expressa as visualidades, a arquitetura e a estética da Amazônia insular, com a qual o Porto está em constante interação.

Tendo em vista a adequação desse sistema de objetos ao sistema de ações desenvolvido local e regionalmente, e considerando, ainda, as marcas da identidade ribeirinha e insular que carrega – e.g. o uso de cores vibrantes e contrastantes entre si, a tipografia vernacular das embarcações, o caráter “fragmentário” e sempre “inacabado” das construções, o gosto pelos jogos simétricos de ornamentação, a “geometria do X”¹¹² etc. –, a autora considera que o papel da Arquitetura e das intervenções urbanísticas no Porto do Sal não deve ser o de impor padrões estéticos e construtivos considerados “eruditos”, mas sim o de oferecer um suporte técnico-estrutural para a melhoria da infraestrutura básica à disposição dos moradores e trabalhadores, sem prejuízo do modo de construir ribeirinho:

por enxergar uma potencialidade construtiva característica ao lugar, o Porto do Sal, e perceber um esforço na criação e ornamentação, apreço pela personalização dos objetos construídos, entende-se com legitimidade o modo de construir encontrado no Porto. [...] a arquitetura pode contribuir com a base estrutural, deixando que a estética, adornos – e toda a simbologia que isso envolve – seja completada pelos *bricoleurs*, fazedores informais. [...] Na maior parte do Porto não há estrutura básica (rede de esgotos, pilares e vigas eficientes, estrutura elétrica, dentre outros) o que causa diversos acidentes, incêndios e danos sociais a quem habita. Por meio de uma colaboração com a ‘arquitetura de suportes’ seria possível conceder melhorias a esse grupo social, sem apagar e impor o fazer erudito acima dos habitantes, mas convidando-os a construir seu espaço, paisagem (KUNZ, 2017, p. 184-185).

O desencontro entre as políticas públicas urbanas e regionais e as interações cidade-região na Amazônia também é abordado por Nunes (2015) a partir do caso das feiras livres de Marabá, cidade média localizada no sudeste do Estado do Pará. Assim como demonstraram Montenegro (2012b) e Kunz (2017) em relação às feiras e portos de Belém, Nunes (2015) evidencia a destacada importância de três feiras

¹¹² “Geometria do X” é um termo cunhado por Kunz (2017) para nomear um modo de ornamentação tipicamente ribeirinha, caracterizado pela disposição em diagonal de materiais construtivos, sobretudo a madeira, e de adornos e artefatos diversos, lembrando o formato da letra “X”.

livres marabaenses – a das Laranjeiras, da Vinte e Oito e do Pequeno Agricultor – na interação cidade-floresta e no abastecimento da população urbana a preços menores que os praticados pelos supermercados locais, em que pese a crescente tendência, nas duas primeiras, a um maior intercuro com grandes redes nacionais do circuito superior, o que tem relativizado os seus enraizamentos regionais.

A despeito da importância social que ainda mantêm, sobretudo no caso da Feira do Pequeno Agricultor, na qual os feirantes são os próprios produtores, as feiras livres têm sido preteridas pelas políticas públicas urbanas e regionais, em benefício de outro tipo de feiras – as feiras de exposição –, cujas relações para com a floresta são mais de negação que de interação. Incentivada por doações diretas dos governos estadual e municipal ao Sindicato dos Produtores Rurais de Marabá, pela revitalização do Parque de Exposição da cidade e por políticas de desenvolvimento rural, patrocínios e linhas de crédito disponibilizadas por bancos públicos federais, a Exposição Agropecuária de Marabá (EXPOAMA) consolida-se como principal evento difusor dos conteúdos técnico-científicos e da informação organizacional que dão suporte ao agronegócio no sudeste paraense (NUNES, 2015).

Por outro lado, Nunes (2015) evidencia que, em contradição com as previsões da Lei Orgânica e do Plano Diretor do Município de Marabá, há uma flagrante insuficiência das políticas públicas de apoio às feiras livres e aos pequenos agricultores – que não contam, por exemplo, com transporte subsidiado pelo governo municipal e com infraestrutura adequada – e uma efetiva ausência de iniciativas voltadas à produção agroextrativista, de grande potencial para o fortalecimento da interação da cidade com a floresta, entendida em sua multidimensionalidade econômica, ecológica, lúdica e simbólica.

Uma situação semelhante foi descrita por Trindade (2015) na cidade de Santarém (PA), centro sub-regional do Baixo Amazonas, no qual o poder público municipal agiu diretamente na formação de opinião pública favorável à instalação do terminal graneleiro da *trading* multinacional do setor do agronegócio Cargill S/A, em 2003, enquanto bancos públicos estaduais disponibilizaram os créditos institucionais necessários à sua viabilização. Desde então, a expansão da produção e da circulação de grãos na cidade e no entorno sub-regional impulsionou o adensamento do circuito superior da economia urbana – diretamente ligado ao consumo produtivo do agronegócio (indústrias de exportação, serviços especializados e comércios de

máquinas e veículos pesados, peças para o segmento agrícola, insumos e defensivos agrícolas, colheitadeiras e pulverizadores) e a um consumo consumptivo de perfil moderno (lojas de departamento, *shopping centers* e *franchisings*) – e impactou diretamente aquelas atividades do circuito inferior que ainda estabelecem solidariedades orgânicas entre a cidade e a região:

a cultura dos grãos em alta escala tem afetado de forma negativa o circuito inferior da economia urbana, exemplificado pelas feiras da APRUSAN [Associação dos Produtores Rurais de Santarém], uma vez que aquela dinâmica econômica atinge contundentemente a dinâmica santarena, seja através dos produtos químicos utilizados na produção dos grãos, seja pela necessidade de maiores extensões territoriais para o seu desenvolvimento; fato este que tem contribuído para a expropriação dos pequenos agricultores de suas terras e aumento do processo de periferização em Santarém (TRINDADE, 2015, p. 113).

Ainda no primeiro eixo temático, alguns trabalhos utilizam-se de aportes teórico-conceituais oferecidos pelo pensamento miltoniano para a análise das centralidades urbanas e das articulações entre a escala intraurbana e interurbana em cidades médias amazônicas (TOURINHO, 2011; EUZÉBIO, 2012; QUEIROZ, 2015). Euzébio (2012), por exemplo, busca compreender a importância sub-regional das cidades gêmeas de Letícia (COL) e Tabatinga (BRA) no Alto Solimões, a partir dos conceitos de fluidez e porosidade territoriais¹¹³ e das noções de horizontalidades e verticalidades.

Para o referido autor, o entendimento da centralidade histórica de Letícia e Tabatinga, fortalecida nos últimos trinta anos, passa necessariamente pelo reconhecimento da horizontalidade interurbana estabelecida entre esses núcleos, construída secularmente e antecessora à própria verticalidade imposta pela delimitação das fronteiras internacionais entre Brasil e Colômbia. Mais recentemente, diante dos novos conteúdos do território no período técnico-científico informacional, a fluidez e a porosidade territoriais passam a ser conceitos-chave na compreensão do reforço daquela horizontalidade e da inserção de alguns nexos mais verticalizados no subespaço fronteiriço.

Por isso, Euzébio (2012) empreende um esforço de identificação dos fixos geográficos que tornam possível a fluidez territorial – os sistemas de engenharia

¹¹³ Com base no pensamento miltoniano sobre as novas condições do território no período técnico-científico informacional, Arroyo e Gomes (2013, p. 32) definem a porosidade territorial como um atributo que “se vincula à existência de uma base normativa resultado de uma ação política exercida tanto por governos quanto por empresas para operar, algumas vezes como estímulo, outras como obstáculo à abertura do território, regulando a circulação de mercadorias (através de leis, regras, medidas, programas, acordos e estratégias)”.

relacionados às telecomunicações e à *internet*, à energia elétrica, aos transportes fluvial e aéreo, ao eixo estruturante viário e ao transporte interurbano, aos sistemas de educação e de saúde e às instituições que controlam o movimento – e dos sistemas de normas que produzem a porosidade territorial, dentre os quais se incluem todas aquelas iniciativas de cooperação multi e bilateral entre Brasil, Colômbia e demais países fronteiriços, a exemplo do Tratado de Cooperação Amazônica, das Áreas de Livre Comércio, das Unidades Especiais de Desenvolvimento Fronteiriço colombianas, do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, da Comissão de Integração Brasil-Colômbia e dos Comitês de Fronteira.

Para o autor, as recentes ampliações e constrangimentos à fluidez e à porosidade territoriais no subespaço fronteiriço ajudam a explicar a intensa complementaridade comercial entre os núcleos, bem como a ampliação dos circuitos espaciais produtivos de algumas mercadorias produzidas ou comercializadas localmente; a maior ou menor possibilidade de compartilhamento de bens e serviços de diversos tipos; e a intensidade do intercâmbio cultural entre as populações de ambos os lados da fronteira.

Levando em consideração esse conjunto de fatores, Euzébio (2012) defende que o planejamento urbano e regional deve agir no sentido do fortalecimento da horizontalidade interurbana existente entre Letícia e Tabatinga, o que pressupõe que a instância superior de integração fronteiriça – a integração como verticalidade – possa ir ao encontro da instância inferior, isto é, da integração como horizontalidade. Para isso poderão contribuir, conforme sugere o autor, as iniciativas de reforço à “produtividade política” da horizontalidade interurbana (SANTOS; SILVEIRA, [2001] 2012), mediante o estabelecimento e consolidação dos Comitês de Fronteira; os investimentos em fixos sociais, sobretudo nas áreas de saúde, educação e cultura, que possam melhor atender às demandas das populações locais e regionais; e as ações fortalecedoras das relações horizontais entre os países, a exemplo das permissões recíprocas de residência, estudo e trabalho no país vizinho, da expedição de carteiras aos cidadãos fronteiriços, da oferta de ensino das línguas portuguesa e espanhola e de formação profissional na fronteira e da instalação de núcleos de pesquisa sobre a realidade local e regional.

Outrossim, em estudo sobre a cidade de Tefé (AM), no Médio Solimões, Queiroz (2015) identifica as horizontalidades nos fluxos “virtuosos” que, mais do que

os fixos, definem a centralidade tefeense, expressa nas suas funcionalidades institucional (funções administrativas, infraestruturas e serviços institucionais), comercial e demográfica (circulação regional e convergência de fluxos humanos) postas a serviço da integração territorial entre a cidade e a região:

evidenciou-se que os fluxos que compõem a centralidade tefeense configuram-se como os meios de produção mais relevantes para economia e autonomia da cidade. Uma particularidade do lugar, vinculada ao seu papel dinamizador na circulação na rede de transportes e comunicação do Médio Solimões, foi configurada, agindo como entroncamento comercial e exercendo uma polarização às cidades adaptadas a sobreviver com o escasso, com o distante, ao limitado e ao precário. Conclui-se que as funcionalidades da centralidade de Tefé a configuram como um centro de serviços, comércio e assistência institucional às populações deste subespaço amazônida. A sua potencialidade intrínseca está baseada nos fluxos associados a esta centralidade no Solimões (QUEIROZ, 2015, p. 297).

Esses fluxos virtuosos configuram uma das tendências da “integração relativizada” no Médio Solimões, qual seja, a manutenção da hierarquia tradicional de sua rede urbana, com a importância de Tefé para o provimento de bens, infraestruturas e serviços diversos. Não obstante, a difusão, ainda que bastante seletiva e incompleta, de elementos do meio técnico-científico informacional na sub-região funcionalizam uma segunda tendência, oposta e contraditória em relação àquela primeira, a saber, o “curto-circuito” da rede urbana tradicional, promovido pelas possibilidades de conexão direta com centros distantes, por intermédio das atividades de exportação dos produtos regionais (madeira, pescado etc.), das finanças (bancos e financeiras), das telecomunicações (telefonia móvel, provedores de *internet* e *LAN houses*), da nova estrutura ocupacional (os profissionais liberais, a infraestrutura hoteleira e os serviços comerciais franquizados), dos renovados sistemas de transporte fluviais e aéreos (aviões e lanchas modernas de cargas e passageiros) e das novas modalidades de oferta educacional particular (educação a distância).

Ainda como expressão dessa segunda tendência identificada por Queiroz (2015), estão aqueles fluxos fragmentadores, cujas vinculações marcadamente globais e de baixo nível de interação com o entorno relativizam a centralidade tefeense e pouco contribuem para a integração territorial e para o desenvolvimento regional. É o caso das atividades de extração de petróleo e gás nos Municípios de Coari e Carauari, realizadas pela Petrobrás e pela *HRT Oil & Gas*, respectivamente. O pagamento de *royalties* aos municípios afetados pela exploração mineral é tido

pelas empresas como compensação suficiente, sem nenhuma consideração em relação aos complexos desdobramentos de suas atividades no aumento do fluxo migratório para as cidades da região, na elevação das taxas de criminalidade, na especulação imobiliária e, mesmo, na inadequada utilização dos recursos públicos.

Para o autor, em vez de incentivar esses fluxos verticais fragmentadores, as políticas urbanas e regionais destinadas ao Médio Solimões devem dar suporte aos fluxos “virtuosos” que fortalecem a integração regional e, de alguma maneira, horizontalizam o uso das técnicas contemporâneas, colocando-as a serviço das demandas das populações, instituições e empresas regionais e, como expressou Santos (1994b, p. 19), descobrindo os caminhos possíveis para “harmonizar os interesses locais com os vetores da modernidade”. Esses são, portanto:

“fluxos virtuosos” benéficos ao desenvolvimento regional e à integração territorial coerente, que integram e irradiam a partir de Tefé outros serviços e atividades, “novos trabalhos” adjacentes aos principais, secundários por natureza, muitos nem reconhecidos pelo Ministério do Trabalho, mas úteis na produção de emprego e renda àqueles que não podem se adentrar aos núcleos principais de produção. Estes fluxos virtuosos providenciam o acesso à cidadania e dignidade às populações locais. Ramificações da modernização contemporânea que imbricam no espaço levando os resultados econômicos e sociais positivos de Tefé para outras cidades, municípios e comunidades localizados nos inúmeros rios, afluentes, subafluentes, furos e igarapés, por intermédio das ações políticas e técnicas empreendidas que inserem estas populações e lugares à dinâmica de uma globalização relativizada, permitindo uma integração relativizada (QUEIROZ, 2015, p. 305).

As bases teóricas do pensamento de Milton Santos também subsidiam Tourinho (2011) na construção de uma matriz conceitual adequada à análise articulada das estruturas intraurbanas e interurbanas de vinte e três cidades médias amazônicas¹¹⁴. Com base na teoria do espaço como instância social, a autora concebe a estrutura interurbana como resultado da distribuição geográfica das cidades (fixos) e das relações estabelecidas entre elas (fluxos), ao passo que a estrutura espacial intraurbana é apreendida pela distribuição da população e das atividades, bem como pelos canais de circulação das pessoas e mercadorias no espaço interno das cidades. Enquanto categoria mediadora entre essa duas escalas, frequentemente analisadas separadamente, Tourinho (2011) elege a de “objeto técnico”, representado, em seu estudo, pelos meios de acessibilidade interurbana:

¹¹⁴ As cidades estudadas pela autora foram: Cruzeiro do Sul, no Estado do Acre; Itacoatiara, Parintins e Tefé, no Estado do Amazonas; Abaetetuba, Altamira, Bragança, Breves, Cametá, Capanema, Castanhal, Itaituba, Marabá, Paragominas, Parauapebas, Redenção, Santarém e Tucuruí, no Estado do Pará; e Ariquemes, Cacoal, Ji-Paraná, Rolim de Moura e Vilhena, no Estado de Rondônia.

articulando espacialmente as duas escalas, ficaram os meios de acessibilidade interurbana (rodovias, hidrovias e ferrovias) e os portos, terminais rodoviários de passageiros e aeroportos, que, ao mesmo tempo em que têm a função de apoiar os fluxos entre cidades (de pessoas e mercadorias), constituem-se em usos do solo intraurbanos, exercendo os papéis de canais ou de pólos geradores de tráfego no espaço interno da cidade. As rodovias, ferrovias, hidrovias são aqui consideradas como objetos técnicos, no sentido dado a esse termo por Santos [...]. (TOURINHO, 2011, p. 45).

Incorporando as ricas discussões miltonianas acerca da técnica, do espaço e do tempo, Tourinho (2011) compreende os meios de acessibilidade interurbana como objetos técnicos que mediam e articulam a escala intraurbana e a escala interurbana, o tempo regional e o tempo local. Ao analisar as influências das hidrovias, ferrovias e rodovias – enquanto objetos técnicos diferentemente datados, definidores de espacialidades e temporalidades próprias – nas cidades médias estudadas, a autora revela o que considera ser uma particularidade amazônica, qual seja, a forte imbricação da estrutura espacial intraurbana com a estrutura interurbana e, por conseguinte, a grande influência dos meios de acessibilidade regional sobre os espaços internos das cidades:

o estudo empírico das cidades médias amazônicas revelou haver uma nítida relação entre os meios de acessibilidade interurbana que articulam e configuram a rede de cidades e a configuração das estruturas intraurbanas [...] Mostrou ainda que a implantação de rodovias, ferrovias e aeroportos, no espaço amazônico, principalmente das primeiras, não apenas alterou a configuração espacial da estrutura interurbana [...] Modificou, também, significativamente, a estrutura intraurbana, redefinindo os eixos de expansão da malha urbana e das nucleações principais de comércio e serviços, assim como as distribuições espaciais intraurbanas das rendas e das densidades demográficas. [...] A pesquisa mostrou, também, que os diversos meios de acessibilidade interurbana, na Amazônia, se implantaram e difundiram de forma desigual, tanto no espaço geográfico quanto ao longo do tempo. Como resultado, sistemas espaciais inter e intraurbanos diferentes e com variadas temporalidades emergem e convivem na região (TOURINHO, 2011, p. 433-434).

As formulações miltonianas sobre a natureza do espaço, notadamente no que diz respeito à inércia dinâmica que o define como uma acumulação desigual de tempos (SANTOS, [1978] 2012a), permitiu à autora identificar diferentes padrões de estrutura intraurbana relacionados aos meios de acessibilidade interurbana¹¹⁵,

¹¹⁵ Os padrões identificados por Tourinho (2011) são: a) cidades ribeirinhas tradicionais que possuem estradas, mas em que estas estradas têm papel irrelevante para os seus fluxos interurbanos; b) cidades ribeirinhas que possuem estradas e em que as estradas concorrem com a hidrovia na realização dos fluxos interurbanos; c) cidades ribeirinhas que possuem estradas e em que as estradas superam a hidrovia na realização dos fluxos interurbanos; d) cidades acessadas por rodovias, mas que nasceram antes delas, em torno de ferrovias; e) cidades acessadas por rodovias, mas que nasceram antes delas, em torno de pistas de pousos; f) cidades que nasceram ao longo da

denotando uma diversidade de espacialidades e temporalidades híbridas, nas quais o rio, a ferrovia e hidrovia coexistem complementar e/ou concorrencialmente, adquirem participações relativas diferenciadas nos fluxos interurbanos e são usados distintamente pelos circuitos da economia urbana.

Embora os padrões identificados por Tourinho (2011) certamente não esgotem a complexidade do espaço amazônico, a autora defende que semelhante esforço possui um valor heurístico que pode ajudar a pensar políticas urbanas e regionais, inclusive as leis de zoneamento e de uso e ocupação do solo urbano, menos formatadas e mais adequadas às particularidades das cidades e da urbanização na Amazônia.

O levantamento realizado nesta pesquisa permitiu identificar, ainda, um segundo eixo temático – denominado “*Turismo e desenvolvimento local*” – que agrupa quatro trabalhos voltados ao estudo das repercussões locais da atividade turística na Amazônia (NOVO, 2012; AZEVEDO FILHO, 2013; MENEZES, 2018; RODRIGUES, 2018). Noções, conceitos e categorias como as de ordem global e ordem local; horizontalidades e verticalidades; fixos e fluxos; uso corporativo do território; e circuitos da economia urbana norteiam os autores na análise dos limites e das possibilidades do turismo enquanto instrumento de desenvolvimento local em cidades e comunidades rurais amazônicas.

Novo (2012) fundamenta-se na teoria do espaço como instância social para realizar uma caracterização e uma análise crítica das experiências de turismo em quinze comunidades tradicionais na Região Metropolitana de Manaus, a maioria das quais localizadas nas zonas rurais dos municípios, no interior de Unidades de Conservação e em áreas de terra firme, com a posse como principal mecanismo de conquista da terra. A consideração dos aspectos socioespaciais de desenvolvimento da atividade turística permitiu à autora concluir que, na maioria das comunidades estudadas, os nexos verticais predominam sobre os horizontais, de maneira que as experiências de cada uma afastam-se do modelo que tem sido chamado de turismo de base comunitária, usualmente definido como uma alternativa mais justa, econômica e socialmente, ao turismo convencional.

estrada e que se implantaram a partir de uma intenção de planejamento que determinava os usos e ocupações do solo intraurbanos; e g) cidades que surgiram ao longo da estrada, que se desenvolveram com base em um traçado prévio planejado, mas sem o controle dos usos e ocupações do solo.

Para Novo (2012), as verticalidades das ações dos agentes externos nas atividades turísticas – notadamente os hotéis de selva, os guias e as agências de turismo – comprometem a autonomia das comunidades envolvidas, que se veem alijadas da participação no planejamento e na gestão turísticos. Tornadas pontos de passagem de roteiros mais ou menos regulares, que mais contribuem com a fixação individual de renda, por serviços prestados ou por produtos comercializados com os turistas, do que com a sua transferência para as associações e cooperativas, as comunidades acabam por perder o controle sobre os fixos e fluxos que passam a fazer parte de seus próprios territórios.

Por essa razão, Novo (2012) defende que o desenvolvimento de uma atividade turística que possa ser verdadeiramente qualificada como comunitária, depende da criação e do fortalecimento de mecanismos de horizontalização, capazes de conferir um maior grau de autonomia às comunidades envolvidas. Estes mecanismos consistiriam, segundo sugere a autora, na integração de políticas públicas federais, estaduais e municipais em prol da consolidação do turismo de base comunitária; na qualificação e no apoio técnico e operacional, por parte de instituições públicas e do terceiro setor, às comunidades que já desenvolvem o turismo em seus territórios ou que queiram fazê-lo; no desenvolvimento de posturas mais participativas, que incluam o planejamento e a gestão comunitários da atividade turística; e na criação de uma Rede de Turismo de Base Comunitária do Estado do Amazonas, com o fim de fortalecer politicamente as comunidades e de quebrar o isolamento e a desarticulação que frequentemente caracterizam as iniciativas de desenvolvimento local.

Uma preocupação semelhante à de Novo (2012) também é expressa por Azevedo Filho (2013) a propósito do turismo desenvolvido no Município de Parintins (AM). Nesse importante centro sub-regional do Baixo Amazonas, os nexos verticais da globalização contemporânea fazem-se muito visíveis em dois eventos inseridos em circuitos corporativos de alcance nacional e internacional, quais sejam, o Festival Folclórico de Parintins e o ecoturismo de transatlânticos.

No primeiro caso, trata-se de uma manifestação cultural local que, a partir da sua midiatização nos anos 1990, passou a ganhar uma maior projeção em escalas mais amplas e a mobilizar esquemas corporativos de acumulação do capital. O Festival Folclórico dos Bois Garantido e Caprichoso tornou-se, assim, um evento realizado durante três dias do ano e mais voltado aos turistas nacionais e

internacionais, dado o preço dos ingressos e a restrição do acesso ao Bumbódromo, construído para sediá-lo. Por seu turno, o ecoturismo de transatlânticos na cidade de Parintins e nas comunidades da Região da Valéria, na porção oriental do Município, expressa um nexo ainda mais marcadamente vertical, pois constitui um elo do circuito internacional de cruzeiros fluviais que percorrem o Rio Amazonas, desde a sua foz até a cidade de Manaus.

São esses dois eventos turísticos, especialmente o primeiro, que mais recebem apoio do poder público, em seus diferentes níveis, e que ganham maior visibilidade nos planos e programas governamentais. Alternativamente, para Azevedo Filho (2013), o planejamento do turismo no Estado do Amazonas e no Município de Parintins, em particular, deveria conduzir a uma diversificação das práticas turísticas, considerando a potencialidade de outras manifestações culturais que acabam por ser obscurecidas pelos grandes eventos. É o caso dos ensaios nos “currais” e dos “bois de rua” que acontecem durante todo o ano e que mobilizam a participação da população local; da festa religiosa de Nossa Senhora do Carmo, padroeira da cidade; do Carnaval de rua, o Carnailha; e da tradição natalina das Pastorinhas.

Nesse sentido, como medidas para instrumentalizar um planejamento turístico mais inclusivo e abrangente, o autor propõe, em nível institucional, a criação de uma Secretaria Municipal de Turismo, com autonomia administrativa e financeira; a reestruturação e consolidação do Conselho Municipal de Turismo, com participação da sociedade civil; a elaboração de um Plano Municipal de Turismo, que contemple a diversidade e a particularidade das manifestações artísticas e culturais locais; e a criação de roteiros turísticos que não se limitem ao Festival Folclórico de Parintins. No plano das iniciativas sociais, o autor sugere, ainda, a realização de ações educativas (ambientais, sanitárias, de trânsito etc.) antes, durante e depois dos eventos turísticos; o planejamento do uso do espaço público da cidade; e o apoio ao desenvolvimento de uma maior autonomia das comunidades rurais no planejamento, na gestão e na execução do turismo em seus territórios, no sentido de superar as relações assimétricas e extorsivas mantidas para com os grandes agentes corporativos.

Uma problemática tangencialmente abordada por Azevedo Filho (2013) – o mercado turístico de cruzeiros de luxo no Rio Amazonas – é mais extensamente tratada por Menezes (2018). Este é, sem dúvida, uma das expressões mais

representativas do turismo globalizado na Amazônia, pois, por um lado, a oferta é oligopolizada por um pequeno número de grandes empresas internacionais e, por outro lado, a demanda, também internacional, circunscreve-se a um seletivo mercado consumidor, contrastando com o perfil socioeconômico da maior parte da população amazônica.

Segundo Menezes (2018), a seletividade é a principal característica da atuação das empresas de cruzeiros fluviais na Amazônia, expressa tanto em nível temporal quanto em nível espacial. Isso porque os roteiros turísticos, concebidos para proporcionar a contemplação da natureza amazônica e o “contato” com populações urbanas e rurais selecionadas ao longo do trajeto, são ofertados sazonalmente – na “alta temporada”, entre os meses de novembro e abril – e incluem alguns seletos pontos de parada, nomeadamente as cidades de Belém, Macapá, Santarém, Parintins, Manaus e as localidades de Alter do Chão (Distrito do Município de Santarém) e Boca da Valéria.

A análise da autora deixa bastante evidente o contraste entre a atuação transescalar do grande capital e a ideia de um desenvolvimento local, supostamente monoescalar, amplamente aceita pelos gestores públicos. As empresas internacionais de cruzeiros fluviais articulam agentes e ações em diversas escalas, desde a global, na qual se encontra seu mercado consumidor, até a local, na qual negocia com os poderes públicos estaduais e municipais e com outros agentes privados, integrantes de um circuito superior marginal, a exemplo das agências de receptivo turístico que desenvolvem os roteiros em terra nos pontos de parada dos cruzeiros, incluindo a visita a pontos turísticos das cidades, a passagem por pontos de venda de artesanato local, a contemplação de paisagens ditas naturais e a visita a comunidades rurais e/ou indígenas.

Por outro lado, o poder público, notadamente as secretarias estaduais de turismo, incorpora nos planos governamentais e difunde junto à população a ideia de que a atuação das empresas de cruzeiros é fundamental ao desenvolvimento local, à geração de emprego e renda e à melhoria dos equipamentos públicos. Imbuídos da noção de competitividade territorial, os planos regionais e de turismo passam, então, a conceber as cidades e localidades às margens do Rio Amazonas como mercadorias a serem promovidas e vendidas no mercado internacional de cruzeiros fluviais de luxo.

Para Menezes (2018), os resultados dessa contradição entre a atuação transescalar do grande capital e a adoção de estratégias “localistas” e competitivas pelos poderes públicos estaduais e municipais, são a corporatização, a privatização e a instabilidade do território. Embora nominalmente públicos, os sistemas normativos do turismo náutico e os sistemas de engenharia portuária são postos a serviço das lógicas territoriais particulares das empresas internacionais de cruzeiros de luxo, sem real garantia de retorno em matéria de benefícios coletivos. Trata-se do que Santos ([1996] 2014a) denominou de “espaço nacional da economia internacional”.

Nessas condições, não há como pensar em um genuíno desenvolvimento local a partir do turismo, quanto mais não seja porque o circuito dos cruzeiros de luxo é efetivamente comandado pelas empresas internacionais do ramo, cujas topologias e estratégias de atuação podem mudar a cada temporada (MENEZES, 2018), em função da busca incessante por melhores tarifas e por vantagens comparativas que conferem a cada lugar uma dada “produtividade espacial” (SANTOS, [1996] 2014a). É produzida, assim, uma instabilidade territorial que é incompatível com qualquer noção de desenvolvimento sustentado no tempo.

A temática da globalização do espaço e das verticalidades e horizontalidades envolvidas no turismo na Amazônia também se faz presente em Rodrigues (2018). A área de estudo da autora – a Área de Proteção Ambiental da Ilha do Combu (APA-Combu), no Município de Belém – vem sendo inserida, nos últimos anos, em circuitos turísticos e gastronômicos nacionais e internacionais, promovidos por agentes corporativos (franqueadoras, grandes redes de hotéis, agências e operadoras de viagens) e incentivados pelos planos e iniciativas em nível municipal, estadual e federal, mais ou menos alinhados aos ideários do desenvolvimento local via empresariamento urbano e promoção da competitividade territorial.

Segundo Rodrigues (2018), o circuito superior do turismo atua apenas indiretamente sobre a Ilha, intermediado por agentes de sua porção marginal (agências de receptivo turístico, hotéis de pequeno e médio porte e agências franqueadas) que, instalados no continente, oferecem os pacotes e roteiros programados aos turistas. O superior marginal aparece, aqui, conforme já tratado no subcapítulo anterior, como um circuito híbrido, composto por agentes e sistemas de ações que participam de forma subordinada das divisões do trabalho hegemônicas, simultaneamente ligados ao circuito superior “puro” por nexos organizacionais

(franqueamento e subcontratação por grandes marcas turísticas) e ao circuito inferior, de cujos parâmetros ele se aproxima, tendo em vista o menor nível tecnológico sob o qual opera, a estreiteza das suas escalas de ação, o intercâmbio com outras empresas da própria região, a presença de relações familiares de trabalho e a utilização de um meio construído menos modernizado.

Na ponta mais frágil desse sistema de ações, está o próprio circuito inferior combuense, composto por produtores agroextrativistas, artesãos, comerciantes, trabalhadores de bares e restaurantes, condutores de embarcações e de trilhas ecológicas, responsáveis pela prestação dos serviços de lazer e turismo na Ilha. Esses agentes e todos os moradores locais veem-se, assim, inseridos, em uma tecnosfera e em uma psicosfera ligadas a um tempo mais rápido e à realização do valor de troca dos elementos naturais e paisagísticos (RODRIGUES, 2018).

Diante dos impactos locais desse processo sobre as vivências ribeirinhas (problemas com o acúmulo de lixo e com o saneamento, acidentes com embarcações, criminalidade, aceleração de processos erosivos, insegurança devida à falta de uma regularização fundiária etc.), das desarticulações entre os órgãos públicos com competência na área e das fragilidades dos instrumentos de gestão (inexistência de um Plano de Manejo da APA), Rodrigues (2018) vê a necessidade de um planejamento ambiental e turístico menos voltado ao consumo, e mais à cidadania, e do fortalecimento dos instrumentos participativos e deliberativos de gestão, bem como das horizontalidades que restituam às comunidades a capacidade de decidir sobre os usos de seu território:

por entender que o espaço se estabelece como produto, condição e meio para a realização do turismo, desse modo, as políticas governamentais devem se preocupar em formar espaços para cidadãos e não somente para usuários. É preciso valorizar-se a memória e as rugosidades espaciais, como também a cultura e a identidade local (culinária, linguagem, religiosidade, histórias e estórias), e, ainda, suas diferenças, dando oportunidade ao maior número de sujeitos possíveis, considerando que os espaços “abandonados”, “sujos” ou “inseguros” podem esconder laços, traços e pessoas que merecem ser incluídas nas vivências e experiências que o lazer e o turismo podem proporcionar. [...] Acredita-se que novas técnicas e tecnologias, se de fato apropriadas de maneira inclusiva, coletiva e mais horizontal, podem garantir a permanência do direito à diferença e o acesso ao moderno, sem necessariamente negar a floresta, o rio e as relações anteriores. [...] É preciso fortalecer as horizontalidades, que o local mantenha controle sobre os processos que lhe são impostos. (RODRIGUES, 2018, p. 298-299).

Identificou-se, ainda, um terceiro eixo temático – nomeado de “*Grandes objetos e reestruturação do espaço urbano e regional*” – que agrupa aqueles

trabalhos que se fundamentam em categorias, conceitos e noções como os de território usado; sistemas de objetos e sistemas de ações; “grandes objetos”; sistemas de engenharia; meios geográficos (meios natural, técnico e técnico-científico informacional); e horizontalidades e verticalidades, para o estudo de projetos de infraestrutura de grande repercussão socioespacial na Amazônia (CAVALCANTE, 2008; MARIALVA, 2012; POLEZI, 2014; DELANI, 2015; PADINHA, 2017).

Em análise do papel do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) no financiamento da integração da infraestrutura regional sul-americana, Polezi (2014) elege dois projetos voltados à integração física entre o Brasil e a Guiana Francesa – o de pavimentação da Rodovia BR-156 e o de construção da Ponte Binacional sobre o Rio Oiapoque – como referenciais empíricos para a avaliação da reestruturação espacial induzida pelos sistemas de engenharia financiados por aquele banco de desenvolvimento, que passou a ampliar significativamente a sua atuação no território brasileiro e no exterior, a partir de 2003.

Segundo a autora, a pavimentação da BR-156 e a construção da Ponte sobre o Rio Oiapoque promovem, no Estado do Amapá, uma maior integração com o exterior que com o restante do território nacional. Isso porque ambos os projetos fazem parte da iniciativa mais ampla de integração regional sul-americana, visando a constituição de um corredor de infraestrutura, via interligação com as Rodovias Transguianense e Panamericana, capaz de viabilizar a ampliação das trocas comerciais do Brasil com os países do Platô das Guianas, do noroeste sul-americano, da América Central e do restante do continente.

Nesse contexto, toda a sub-região fronteira Brasil-Guiana Francesa, notadamente a cidade do Oiapoque (AP), adquire uma importância geoestratégica e passa a ter nos mencionados projetos de integração regional vetores de significativa reestruturação territorial, responsáveis por inseri-la em diferentes nexos, alguns mais notadamente verticalizados e outros de natureza mais horizontal.

Dentre as reestruturações urbanas induzidas pelas verticalidades na cidade do Oiapoque, Polezi (2014) menciona: a) o impacto desestruturador – e não devidamente contemplado no Estudo de Impacto Ambiental e no Relatório de Impacto Ambiental das obras – do modal rodoviário sobre o trabalho dos “catraieiros” que tradicionalmente realizam o transporte de passageiros e

mercadorias entre as duas margens do Rio Oiapoque; b) o incremento da especulação imobiliária naqueles bairros próximos à BR-156, deslocando parte das atividades do núcleo Beira-Rio, centro comercial tradicional da cidade do Oiapoque, para um novo núcleo localizado “à beira da rodovia e ao pé da ponte”; e c) a inevitável ampliação dos fluxos migratórios em uma cidade cujos serviços e infraestrutura básica ainda permanecem muito precários.

Por outro lado, a autora também destaca que o incremento da fluidez territorial, viabilizado pelas obras de integração regional, pode servir de base para a criação de contiguidades no território, fundamentando novas horizontalidades. É o caso da possibilidade de articulação entre a produção da agricultura familiar amapaense e o mercado consumidor dos núcleos urbanos da Guiana Francesa, até então dependentes do abastecimento vindo da França. Dessa maneira, sugere a autora, poderiam ser ampliadas as oportunidades de renda para os pequenos agricultores brasileiros e a oferta de gêneros alimentícios mais baratos e frescos aos cidadãos guianenses.

Da mesma forma que a fluidez territorial pode ganhar usos corporativos – como os que dela se utilizam para a exportação pelo Porto de Santana –, também pode proporcionar usos mais populares, a exemplo do deslocamento e do abastecimento cotidiano entre os municípios cortados pela BR-156. Em todo caso, Polezi (2014) sugere que o estímulo às verticalidades ou o fortalecimento das horizontalidades depende, dentre outros fatores, da orientação das políticas públicas que se fizerem acompanhar das novas redes técnicas, de maneira a não limitar a integração regional sul-americana à sua dimensão estritamente comercial e econômica.

Na mesma linha de investigação, Marialva (2012) analisa as metamorfoses socioespaciais de Juruti (PA), pequena cidade ribeirinha no Baixo Amazonas, a partir do início das atividades de mineração e beneficiamento de bauxita pela empresa multinacional Alcoa, em 2009. No contexto sub-regional, ainda muito marcado pela presença da natureza e por fluxos interurbanos mais lentos, ritmados pelo tempo das embarcações regionais, os objetos técnicos instalados para a operação da mineradora – a planta industrial de beneficiamento da bauxita, a Estrada de Ferro e o Porto de Juruti – assomam como “grandes objetos”, dadas as suas repercussões sobre o ordenamento do território.

Inserida nos mercados internacionais como um nó do circuito espacial produtivo do alumínio, a cidade de Juruti passa a conhecer significativas transformações em nível intraurbano: o incremento dos fluxos migratórios; a expansão da malha urbana, com rápido surgimento de bairros com infraestrutura muito precária; a intensificação dos fluxos que trafegam pelas ruas da cidade; o aumento da violência urbana; e a impactação sobre as nascentes de rios e igarapés. Para Marialva (2012), estas são algumas das consequências da instalação de uma verticalidade, desencadeadora de forças centrífugas que “retiram à região as condições do seu próprio comando, a ser buscado fora e longe dali” (SANTOS, [1996] 2014a, p. 286-287).

Não obstante, a autora também destaca a persistência e o recrudescimento de horizontalidades, a exemplo daquelas que ainda reforçam os fluxos interurbanos de Juruti com as cidades de Santarém e Parintins e, também, das posturas de enfrentamento, resistência e negociação da Associação das Comunidades da Região de Juruti Velho (ACORJUVE) frente à atuação da Alcoa. Para Marialva (2012), uma vez instalado o empreendimento, é necessário fortalecer as horizontalidades, reforçando a participação das associações municipais (da ACORJUVE, dos produtores rurais, das mulheres, dos taxistas etc.) nas Câmaras Técnicas do Conselho Juruti Sustentável, instâncias participativas nas quais podem exercer algum poder de fiscalização das ações da mineradora e de deliberação sobre as alternativas para o futuro.

Outros autores, como Cavalcante (2008) e Delani (2015), partem da noção de tecnificação do território para investigar as reestruturações espaciais decorrentes da instalação do Complexo Hidrelétrico do Rio Madeira, composto pelas Usinas de Jirau e Santo Antônio, no Município de Porto Velho (RO). Para a primeira autora, a sub-região do Alto Rio Madeira, na Amazônia meridional, conheceu pelo menos três principais momentos do ponto de vista da sua configuração territorial, definidos a partir de diferentes sistemas de engenharia. O primeiro deles, correspondente à Estrada de Ferro Madeira-Mamoré; o segundo, relacionado à Rodovia BR-364; e, finalmente, um terceiro momento de tecnificação do território, impulsionado pelos “grandes objetos” hidrelétricos.

À época da pesquisa de Cavalcante (2008), as duas usinas hidrelétricas mencionadas ainda não haviam sido construídas, mas já estavam previstas no PAC I (2007-2010). Por isso, o esforço da autora teve um caráter prospectivo, buscando

elucidar algumas possíveis repercussões da tecnificação do território para os diversos usos que dele se faziam. A despeito das diferenças entre as percepções dos sujeitos situados em distintos distritos de Porto Velho, mais ou menos impactados pelo futuro enchimento dos reservatórios das usinas, a autora considerou que, de maneira geral, aqueles usos que já se encontravam em expansão – notadamente a grande pecuária, a sojicultura e a exploração madeireira – tenderiam a ganhar mais espaço com a tecnificação territorial (Hidrelétricas e Hidrovia do Madeira), consolidando um cenário de substituição da floresta e de atração de outras atividades mais capitalizadas, tanto do setor primário quanto do secundário.

Por outro lado, Cavalcante (2008) considerou que aqueles usos do território mais consolidados e enraizados, protagonizados por moradores antigos, pescadores e garimpeiros, seriam os mais atingidos pelo enchimento dos reservatórios. Havia, assim, para autora, uma incompatibilidade entre as demandas exógenas à sub-região e as relações horizontalmente estabelecidas, bem como entre a tecnificação territorial e as políticas ambientais, uma vez que aquela primeira tenderia a reforçar a conversão do uso do solo para o agronegócio, sobretudo no setor pecuário e de grãos.

Tendo em vista essas tendências, Cavalcante (2008) defendeu a necessidade de um plano de gestão territorial que levasse em consideração: a) a revisão do zoneamento do Município, que não apenas era contrariado pela distribuição das atividades econômicas no território, como também só incluía a sede municipal, e não os distritos afetados pelo empreendimento hidrelétrico; b) a integração entre os órgãos fundiários e ambientais, de maneira a compatibilizar o licenciamento das propriedades rurais com o zoneamento do município; c) a garantia de uma maior autonomia administrativa e financeira aos distritos municipais, inclusive com destinação de parcela dos *royalties* a eles, para investimentos em infraestrutura social e na consolidação de uma base econômica menos vulnerável ao término da fase momentânea do empreendimento; e d) os diferentes tipos e horizontes temporais dos impactos gerados, a serem geridos pelos órgãos públicos, pela empresa responsável pela construção das usinas e pela população local.

Para a autora, os impactos da tecnificação do território desdobram-se em diferentes horizontes temporais. Há aqueles que são “especulativos”, ligados ao domínio da psicosfera, que começam a ser sentidos antes mesmo da instalação dos

“grandes objetos”, a exemplo do aumento dos fluxos migratórios por motivo de trabalho, dos investimentos na construção civil e da própria especulação imobiliária. Outros são impactos “imediatos”, resultantes da efetiva introdução da tecnosfera moderna, de que são exemplos as perdas de patrimônio ecológico e histórico, as restrições às atividades pesqueiras e garimpeiras e o deslocamento das populações atingidas. Por fim, a autora identifica, ainda, os impactos “processuais”, decorrentes da conjugação das dinâmicas desencadeadas pelo empreendimento com os conflitos preexistentes na sub-região, o que inclui as pressões sobre áreas institucionais protegidas (Unidades de Conservação e Terras Indígenas), o surgimento de novos povoados e a precariedade dos serviços e equipamentos urbanos.

Tratando dos mesmos “grandes objetos” hidrelétricos na Amazônia meridional, Delani (2015) enfoca outro aspecto da problemática, concernente às repercussões da tecnificação do território sobre a epidemiologia da dengue no Município de Porto Velho. Em sua análise, feita em momento mais avançado da implantação das usinas, ganham destaque os grandes fluxos migratórios induzidos pelos empreendimentos, a mobilidade dos trabalhadores entre o canteiro de obras e o perímetro urbano e as alterações no meio geográfico local, enquanto fatores não devidamente considerados na avaliação dos impactos dos projetos sobre a população; fatores estes que, no entanto, concorreram para a epidemia de dengue na capital rondoniense entre os anos de 2009 e 2010.

Também discutindo um grande projeto hidrelétrico – a Usina de Belo Monte, na Bacia do Rio Xingu –, Padinha (2017) retoma a reflexão miltoniana sobre os “grandes objetos” (SANTOS, 1994b), entendendo-os como integrantes de um projeto desenvolvimentista e enfocando os seus impactos às escalas da vida dos sujeitos “socioespacialmente atingidos”. Por meio de uma construção teórica que busca dialogar com vários autores, dentre os quais Milton Santos, Padinha (2017) concebe o espaço a partir da tríade “espaço-espacialidade”, “técnica” e “escala”, tendo nestes elementos os instrumentos metodológicos de sua análise.

Para o autor, as repercussões da instalação de “grandes objetos” no espaço são sempre significativas, mas acontecem de modo diferencial em múltiplas escalas, desde as mais localizadas até as mais amplas. Portanto, a opção por uma escala de análise é, também, a escolha pela ênfase em certos “aspectos do real”. Partindo dessa premissa, em seu estudo sobre os impactos da Usina Hidrelétrica de Belo

Monte, Padinha (2017) opta por focar as “escalas da vida”, nas quais as repercussões dos “grandes objetos” aparecem, sobretudo, como desestruturação socioespacial, investigada pelo autor nos deslocamentos compulsórios dos sujeitos “socioespacialmente atingidos”, nos impactos às populações indígenas, na reestruturação urbana, no crescimento dos casos de violência e nos efeitos à saúde pública.

Ademais, cabe lembrar uma proposição apresentada por Padinha (2017) e já discutida no subcapítulo anterior, qual seja, a ideia de centralidades insurgentes, produzidas “a partir de baixo”, por sujeitos subalternizados que formulam, efetivamente, políticas espacializadas, de base territorial, as quais veiculam outros projetos de desenvolvimento, alternativos àquele consubstanciado nos “grandes objetos”, e buscam articulações com outros sujeitos em situação de subalternização e com apoiadores institucionais ou não, em diferentes escalas geográficas.

Para o autor, a constituição de uma importante malha institucional na cidade de Altamira; a instituição da figura dos Agentes Comunitários de Saúde, a partir da luta do Movimento pela Sobrevivência da Transamazônica; a criação do Conselho Ribeirinho do Xingu, instância coletiva de negociação nos debates sobre o reordenamento territorial da sub-região; e a conquista de um novo loteamento não planejado inicialmente pelo agente empreendedor de Belo Monte – o Reassentamento Urbano Coletivo Pedral –, localizado à beira-rio e destinado às populações ribeirinhas e indígenas, são expressões dessas:

[...] centralidades insurgentes, protagonizadas por sujeitos subalternizados, capazes de erguer projetos utópicos, reforçar historicidades e lutar pela construção coletiva de direitos aos territórios, [...] [são expressões] de um espaço que se mantém vivo e se faz político por excelência. [...] É este novo espaço, este novo lugar mundo, construído sob o comando dos movimentos sociais da Transamazônica e Xingu, a partir dos de baixo, a partir da “força do tempo lento”, que nos espera mais a frente (PADINHA, 2017, p. 405).

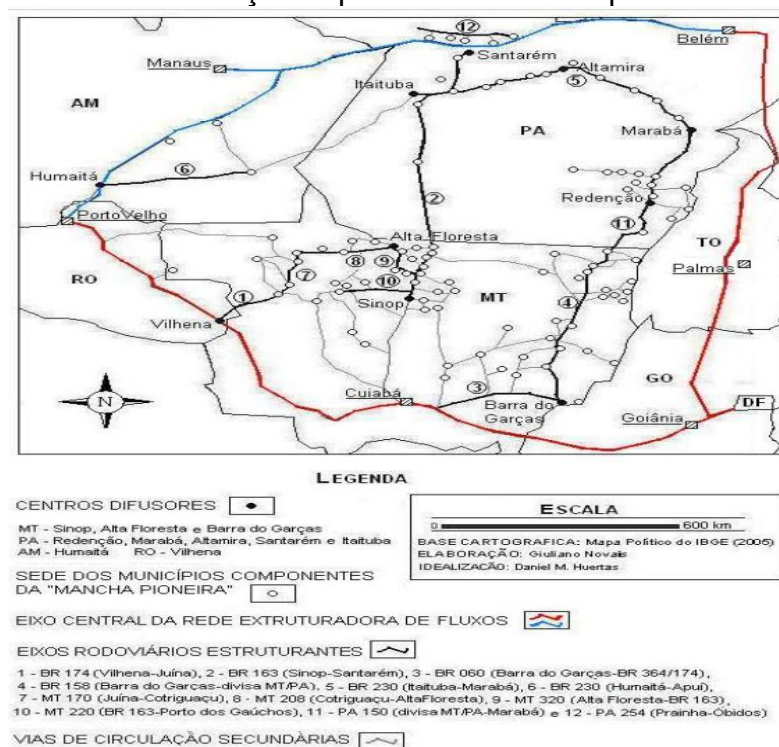
Um quarto eixo temático identificado a partir do levantamento – nomeado “*Logística e fluidez territorial*” – agrupa cinco trabalhos que se dedicam a estudar a logística corporativa e as condições de fluidez no espaço amazônico contemporâneo, expressões da difusão seletiva do meio técnico-científico informacional nessa porção do território brasileiro (HUERTAS, 2007, 2013; TOLEDO, 2009; VENCOVSKY, 2011; TREVISAN, 2012).

Em investigação sobre a integração nacional e a expansão da fronteira agrícola no Brasil, Huertas (2007) reconhece a emergência, em porções das regiões

Centro-Oeste e Norte, de um subsistema de circulação voltado ao atendimento das demandas de fluidez territorial requeridas por alguns dos principais circuitos espaciais produtivos (soja, madeira, recursos minerais e pecuária bovina) atuantes nesses subespaços, até então tidos como os mais “viscosos” do País. Esse subsistema de circulação é tornado possível por uma rede estruturadora de fluxos materiais, cuja configuração territorial dispõe de quatro nodais centrais (Manaus, Belém, o anel nodal Distrito Federal/Goiânia e Porto Velho) e por quatro troncos (hidroviário diagonal, rodoviário diagonal, hidroviário latitudinal e rodoviário longitudinal), aos quais se associam nodais secundários e terciários, bem como ramais adjacentes.

Se considerado apenas o eixo central dessa rede estruturadora de fluxos, visualiza-se um “quadrilátero” cujo traçado evidencia as linhas de maior densidade de fluxos e os pontos mais dinâmicos em relação à fluidez territorial; este é o “quadrilátero Manaus-Belém-DF/Goiânia-Porto Velho” (Figura 08), subsistema de circulação que tem um papel fundamental na expansão da fronteira agrícola e na “soldagem” da Amazônia às dinâmicas socioeconômicas e territoriais da Região Concentrada do País.

Figura 08. “Quadrilátero Manaus-Belém-DF/Goiânia-Porto Velho” e a distribuição espacial da “mancha pioneira”



Fonte: Huertas (2007).

A figura 08 mostra, ainda, o que Huertas (2007) denominou de “mancha pioneira”, brevemente discutida no subcapítulo 4.1, e que corresponde a um subespaço no interior do “quadrilátero”, no qual as novas frentes pioneiras que avançam sobre porções do Centro-Oeste e do Norte do Brasil entrelaçam-se com frentes mais antigas, a partir de um conjunto de eixos rodoviários e centros difusores localizados nos Estados do Mato Grosso (Sinop, Alta Floresta e Barra do Garças), de Rondônia (Vilhena), do Pará (Santarém, Itaituba, Altamira, Marabá e Redenção) e do Amazonas (Humaitá).

Além da mancha pioneira, Huertas (2007) identifica mais três dinâmicas que vêm deslocando a fronteira agrícola no sentido da Amazônia, quais sejam: a) a expansão do trinômio madeira-boi-soja para o Norte do País, com destaque para o uso corporativo que as estratégias logísticas dos grandes agentes do agronegócio imputam ao território; b) a pavimentação da Rodovia BR-163 (Cuiabá-Santarém) como viabilizadora de um novo eixo de circulação e de escoamento de grãos; e c) a atuação da empresa Expresso Araçatuba no transporte de mercadorias, sobretudo daquelas de alto valor agregado e pequeno volume, da Região Concentrada para a Amazônia, alcançando, inclusive, localidades consideradas de difícil acesso.

Em estudo sobre o transporte rodoviário de cargas no Brasil, Huertas (2013) identificou dois segmentos do “quadrilátero” que atuam como nodais desse modal na região amazônica, em razão de disporem de uma maior concentração de agentes (empresas transportadoras e caminhoneiros autônomos) e de fixos especializados, bem como de uma malha rodoviária mais densa. Um deles é o eixo de 1650 quilômetros de extensão pelo Rio Amazonas, entre as cidades de Manaus e Belém, considerado pelo autor como um nodal secundário polifuncional¹¹⁶ ligado à logística das atividades do Polo Industrial de Manaus. Nesse caso, fica bem evidente uma particularidade do transporte rodoviário de cargas na Amazônia, posto que um de seus principais eixos de circulação é hidroviário, transposto mediante o sistema conhecido como “ro-ro caboclo”¹¹⁷, o que evidencia a grande importância da intermodalidade rodofluvial nessa região.

¹¹⁶ Huertas (2013, p. 221) define os nodais secundários polifuncionais como aqueles em que “os circuitos espaciais de produção industrial são o suporte das atividades geradoras de carga, tornando o seu tecido econômico mais diverso e complexificado”.

¹¹⁷ O “ro-ro caboclo” é uma adaptação tecnológica do sistema de integração intermodal *roll-on/roll-off* às condições dos rios amazônicos, com o transporte de carretas ocorrendo em comboios de balsas de fundo chato e baixo calado (SANTOS; SILVEIRA, [2001] 2012; HUERTAS, 2013).

O segundo nodal do transporte rodoviário de cargas na Amazônia é a cidade de Porto Velho (RO), tratando-se, neste caso, de um nodal secundário monofuncional¹¹⁸, tendo em vista a sua estreita vinculação às redes agroindustriais e a concentração das principais transportadoras ligadas aos circuitos espaciais produtivos do agronegócio (HUERTAS, 2013). Em que pese a distância em relação às áreas produtoras da Chapada dos Parecis, no norte de Mato Grosso, e ao Cone Sul de Rondônia, onde está localizado o Município de Vilhena, Porto Velho pôde vir a exercer a função de “nodal do agronegócio” graças à inserção da Hidrovia do Madeira na logística de escoamento das *commodities* agrícolas; hidrovia esta que, em associação com o eixo da Rodovia BR-364 (Cuiabá-Porto Velho), permite o transporte intermodal rodofluvial operado pela empresa Hermasa Navegação da Amazônia S/A, braço logístico do Grupo Amaggi e da Cargill, grandes *tradings* do agronegócio de grãos. Da capital rondoniense, os produtos da primeira seguem para Itacoatiara (AM), enquanto os da segunda direcionam-se a Santarém (PA), de onde ganham o Oceano Atlântico com destino aos mercados internacionais.

Ademais, considerando que a emergência de uma rede estruturadora de fluxos em porções do Centro-Oeste e da Amazônia não se faz apartada do planejamento e das políticas públicas voltadas à logística territorial, Huertas (2007) analisou os PPAs dos estados pertencentes àquelas regiões e entrevistou técnicos de órgãos públicos estaduais ligados à elaboração, execução e fiscalização de obras de infraestrutura. Por meio desse procedimento, o autor identificou uma psicosfera que vem se afirmando, sobretudo a partir dos anos 1990, entre órgãos e gestores públicos, justificadora e legitimadora da necessidade imperiosa da logística de exportação, em detrimento do atendimento às conexões intra-estaduais e intra-regionais que fortalecem o mercado interno:

a psicosfera gerada em torno do setor de transporte – o “custo Brasil” foi uma expressão muito utilizada nos anos 90 sempre a favor do grande capital – fomenta no imaginário coletivo a impressão de que a maioria da população se movimenta pelo País em busca de seus inúmeros atrativos culturais e naturais, assim como se a produção local e regional percorresse todos os quadrantes do território nacional em busca dos mercados espalhados de norte a sul e de leste a oeste. Tomado por essa mentalidade, o poder público elabora a sua própria psicosfera, intimamente relacionada

¹¹⁸ Huertas (2013, p. 222) define os nodais secundários monofuncionais como aqueles “cuja tipologia pode estar relacionada à especialização produtiva (circuitos espaciais de produção petrolífera e agropecuária), à situação geográfica (acesso fronteiro ao Mercosul) ou à logística do comércio atacadista e distribuidor e da produção salinera”.

aos grandiosos projetos que têm como objetivo maior a exportação (HUERTAS, 2007, p. 276).

Entre os estados do Centro-Oeste e da Amazônia, regiões historicamente menos fluidas que o restante do território nacional, essa psicosfera parece se fazer ainda mais presente, justificando a ênfase dos planos e programas estaduais no escoamento e na exportação de *commodities*, mediante infraestruturas rodoviárias (e.g. as rodovias estaduais do Pará que dão acesso aos grandes empreendimentos, às hidrovias e aos portos exportadores), ferroviárias (e.g. as Ferrovias Norte-Sul, Ferronorte e Ferrogrão, os pátios e terminais ferroviários do Tocantins etc.), hidroviárias (e.g. Hidrovias do Madeira, do Tapajós, Guamá-Capim e Araguaia-Tocantins) e portuárias (e.g. os Terminais de Espadarte, em Curuçá-PA, e de Miramar, em Belém; bem como os Portos Organizados de Porto Velho, de Belém, de Santarém e de Vila do Conde, este último em Barcarena-PA). Marginalizam-se, assim, no âmbito do planejamento e do investimento público, os circuitos espaciais produtivos regionais e locais e as linhas intra-regionais de circulação logística; em outros termos, a “logística do pequeno”, sobre a qual tratamos no subcapítulo anterior (BECKER, 2007; HUERTAS, 2007; BRAGA, 2013).

Conforme aponta Huertas (2007), o planejamento da infraestrutura logística na Amazônia tende a privilegiar o eixo central da rede estruturadora de fluxos, em detrimento das vias de circulação secundárias, reproduzindo o padrão de distorção do investimento público no período técnico-científico informacional (SANTOS, [1996] 2014a). A título de exemplo, muito é investido nas Hidrovias do Madeira e do Amazonas, dois dos troncos centrais do “quadrilátero Manaus-Belém-DF/Goiânia-Porto Velho”, nos quais as técnicas hegemônicas mais se fazem presentes, a fluidez territorial é mais intensamente demandada, as variáveis do meio técnico-científico informacional irradiam-se mais continuamente, servindo, portanto, como eixos de conexão da Amazônia com a Região Concentrada e com os mercados globais.

Por outro lado, a mesma atenção não é dispensada àqueles “ramais fluviais” adjacentes que se ligam ao eixo central do “quadrilátero”, mas não o integram, e nos quais as variáveis do período atual fazem-se menos presentes, a mobilidade foge ao controle dos centros de decisão e os fluxos e as normas expressam solidariedades de natureza mais orgânica. Nesses rios, tantas vezes ausentes do planejamento regional, predominam, sem uma logística particular que as atenda, as embarcações regionais que:

contribuirão para o abastecimento das mercearias e dos pequenos mercados, e não para os estoques dos grandes supermercados; levam e trazem objetos de grande utilidade e valor para uma parcela considerável do tecido social local, e não apenas mercadorias que em pouca medida o beneficiará; levam e trazem saudades, sonhos e expectativas de entes queridos, parentes e conhecidos, fortalecendo os laços sociais de solidariedade e união. Às grandes empresas de navegação, ficam reservadas os produtos de alto valor agregado e as *commodities* agrominerais que muitas vezes não fazem o menor sentido àquela realidade social, impondo as verticalidades condizentes apenas com os atores hegemônicos (HUERTAS, 2007, p. 254).

Outro dos trabalhos incluídos nesse mesmo eixo (VENCOVSKY, 2011) evidencia que a expansão da fronteira agrícola para regiões historicamente menos fluidas e mais distantes dos principais portos exportadores do País, associados à psicosfera em torno da inserção competitiva no mercado externo, tiveram papel central na reativação do sistema ferroviário nacional, a partir de 1996, dessa vez não mais sob propriedade do Estado, mas de concessionárias que têm nas ferrovias um importante modal de transporte de suas produções, a exemplo da Vale S/A e da Companhia Siderúrgica Nacional.

Para Vencovsky (2011), o lançamento do PAC, em 2007, seguido do novo PNV, em 2008, inaugurou o período da “expansão ferroviária orientada pelo agronegócio”, caracterizado pela extrema funcionalidade do traçado das ferrovias previstas e da organização dos respectivos pátios ferroviários para a conexão de determinadas regiões produtoras de *commodities* aos portos exportadores. Há, assim, nos termos do autor, a priorização de uma única modalidade de transporte ferroviário – o de alto desempenho voltado para o escoamento de produtos de baixo valor agregado e alto volume –, em detrimento, por exemplo, do transporte de passageiros de longa distância, de carga geral e metropolitano de passageiros.

No que diz respeito à Amazônia, o autor destaca três estradas de ferro que despontam como estratégicas nesse novo período do sistema ferroviário nacional. Uma delas, a Ferrovia Norte-Sul prevê o chamado “prolongamento norte”, com a extensão de um ramal a partir de Açailândia (MA) em direção ao Porto de Vila do Conde, em Barcarena (PA), enquanto outra das ferrovias estratégicas, a Ferronorte, prevê a conexão de Cuiabá (MT) com Porto Velho e Santarém, com vistas a acessar os portos nos Rios Madeira, Tapajós e Amazonas. A Ferrovia de Integração Centro-Oeste, por seu turno, interliga a cidade de Vilhena, importante núcleo do agronegócio da soja no sul de Rondônia, a outros municípios ligados a essa

atividade no Estado do Mato Grosso, servindo como via de transporte de insumos e de escoamento da produção.

Concordando com a afirmação de Santos ([1996] 2014a), para quem a fluidez é criada ao custo de mais rigidez, Vencovsky (2011) problematiza a real capacidade de indução do desenvolvimento regional a partir da expansão de ferrovias extravertidas (perpendiculares ao litoral), rígidas (especializadas em um único tipo de produto, usualmente graneleiro), monofuncionais (adaptadas ao transporte de apenas um tipo de carga, com a exclusão da possibilidade de transporte de passageiros a longa distância ou de carga geral) e unidirecionais (o volume dos fluxos em direção aos portos exportadores é maior que aquele dos fluxos de retorno), mantenedoras de relações conflituosas com as cidades e com as áreas protegidas atravessadas por suas linhas.

Nesse mesmo contexto de promoção da fluidez territorial, insere-se a modernização técnica e normativa das infraestruturas portuárias, analisadas por Toledo (2009) a partir do exemplo do Porto de Santarém (PA), tornado funcional ao circuito espacial produtivo da soja desde o início das operações do terminal graneleiro de uso privativo da *trading* multinacional Cargill, em 2003. O autor enfatiza, sobretudo, a corporatização do território nesse importante Município do Baixo Amazonas, tanto em escala intraurbana – com o uso privado de larga área do Porto Organizado de Santarém e com o deslocamento compulsório dos agentes do circuito inferior que ocupavam a antiga “Praia” de Vera Paz – quanto em nível sub-regional, dada a expansão da sojicultura no Planalto Santareno e a consequente desapropriação das populações camponesas locais.

Por seu turno, o estudo de Trevisan (2012) acerca da Zona Franca de Manaus (ZFM) oferece uma importante contribuição para entender a conversão do eixo Manaus-Belém em um nodal secundário polifuncional do transporte rodoviário de cargas no Brasil (HUERTAS, 2013). Para o autor, a consolidação do Polo Industrial da ZFM, em pleno período da globalização e de abertura comercial do País, está assentada não apenas na permanência da sistemática de incentivos fiscais e do regime tributário especial dispensado às empresas instaladas, mas também na adoção de uma logística empresarial ou corporativa capaz de racionalizar e informatizar o fluxo de mercadorias; fator de competitividade que se faz imperativo em uma região como a Amazônia, caracterizada por rarefações

técnicas de seus sistemas de movimento e pelas maiores distâncias que a separam dos mercados consumidores da Região Concentrada.

Por conseguinte, segundo Trevisan (2012), embora a desoneração da produção continue sendo o fator fundamental de atratividade da ZFM para as indústrias, acrescenta-se hoje uma série de novas demandas dos agentes corporativos; demandas estas ligadas ao meio técnico-científico informacional e parcialmente atendidas pela concentração, na capital amazonense, de elementos da logística corporativa, como os sistemas de engenharia (portos, aeroportos e entrepostos) e normativos; os agentes logísticos (os operadores logísticos, em especial); os serviços logísticos de prestação terceirizada; e os círculos de cooperação logísticos (associações de empresas do setor, meios de comunicação especializados, feiras de negócios, consultorias e cursos de formação de mão de obra especializada).

De polo de desenvolvimento implementado entre as décadas de 1950 e 1960, no contexto de uma economia mais fechada e de uma política desenvolvimentista, a nó logístico no período da globalização e do meio técnico-científico informacional, a ZFM consolidou-se enquanto polo industrial do País, mas permanece limitada em sua capacidade de promoção do desenvolvimento urbano de Manaus e do desenvolvimento regional da Amazônia ocidental. Um ponto “luminoso” em meio à sub-região, indutor do crescimento econômico e da alteração do papel da capital amazonense na rede urbana, a ZFM ainda não conseguiu, no entanto, compensar nem mesmo os próprios problemas sociais e urbanos que engendrou (TREVISAN, 2012), o que parece evidenciar os limites das estratégias de polarização em formações socioespaciais marcadas por grandes desigualdades territoriais e de renda, de níveis de produtividade e de cidadania (SANTOS, 1974).

Por fim, o quinto e último eixo – identificado como “*Cidadania e ordenamento cívico do território*” – reúne oito trabalhos que se utilizam de uma variedade de categorias, conceitos e noções integrantes do pensamento miltoniano, como os de modelo cívico-territorial, fixos e fluxos, sistemas de objetos e sistemas de ações; horizontalidades e verticalidades; eventos; saber local; tempos lentos; circuitos da economia urbana, entre outros, para tratar de questões concernentes à construção da cidadania e de um ordenamento territorial cívico na Amazônia (BICUDO JR., 2006; CAMPOS, 2011; FERREIRA, 2011; QUEIROZ, 2011; NOVAES, 2012; COSTA, 2013; RIBEIRO, 2015; VENCESLAU, 2017).

No âmbito desse conjunto de trabalhos, os de Bicudo Jr. (2006), Ribeiro (2015) e Venceslau (2017) destacam-se por discutirem a importância da incorporação das particularidades amazônicas nas políticas públicas nacionais. O primeiro autor, interessado na distribuição de medicamentos na Amazônia, enfatiza a especificidade da atuação dos pequenos laboratórios e distribuidores da região, integrantes de um circuito superior marginal, que fazem uso do transporte fluvial para a expedição de medicamentos em cidades e núcleos populacionais não contemplados pela malha rodoviária nacional.

Diferentemente do uso mais reticular e descontínuo do território, que caracteriza as ações do circuito superior “puro”, o superior marginal acaba por fazer um uso mais completo e contínuo dos contextos locais e regionais, pois são neles que se encontram as soluções de produção e distribuição mais baratas (BICUDO JR., 2006). Pode-se dizer que, ao contrário do espaço econômico no qual operam os agentes hegemônicos, é no espaço banal que os agentes marginais devem, forçosamente, atuar, em contato e intercâmbio com todos as demais empresas, instituições e elementos do meio geográfico.

No caso dos pequenos laboratórios e distribuidores de medicamentos na Amazônia, são os rios e os tradicionais transportes fluviais interurbanos que oferecem a solução mais barata, posto que mais lenta, para a circulação das mercadorias. Deles fazem uso distribuidoras como a Compmed, a Góes Góes e a Amazon Med, em Belém; a Alefarma, em Ananindeua; e a Amplomed, em Manaus; bem como os laboratórios Ágape, em Ananindeua; São Lucas, em Belém; e Pronatus, em Manaus (BICUDO JR., 2006).

Conforme bem aponta Bicudo Jr. (2006), na Amazônia, mesmo os medicamentos produzidos pelos grandes laboratórios multinacionais submetem-se, por vezes, aos tempos mais lentos das distribuidoras regionais. Outrossim, pequenas distribuidoras, como a Imifarma, em Belém, recorrem a diferentes modais (hidroviário, rodoviário e aeroviário) para expedição de medicamentos nos interiores dos Estados do Pará, do Amapá e do Amazonas. Expressa-se, assim, com muita clareza, uma particularidade regional amazônica que já fora destacada por Santos e Silveira ([2001] 2012), qual seja, a coexistência de tempos rápidos e tempos lentos, ou, nos termos de Bicudo Jr. (2006), a articulação de escalas temporais amplas e estreitas, de ações hegemônicas e hegemônicas.

Em face dessa particularidade, o autor defende que uma política farmacêutica nacional deve estar mais preocupada em contemplar a diversidade de temporalidades concretas encontradas em cada região do que com a competitividade internacional dos laboratórios brasileiros, frequentemente promovida pela indução à concentração econômica do setor, via financiamento ofertado por bancos públicos. Nesses termos, a pulverização do setor farmacêutico em uma miríade de empresas locais e regionais é menos uma desvantagem e mais uma potencialidade, a ser fomentada por um sistema de normas mais flexíveis às soluções de produção e distribuição e às tradições fitoterápicas encontradas em cada lugar:

com frequência (sic), fala-se no direito à propriedade intelectual [...] Mas é preciso que se fixem e respeitem, ainda, outras espécies de direito. Assim, pode-se falar num direito à lentidão e à particularidade. Produzir não deve ser, forçosamente, uma tarefa de imersão total e cega nos quadros abstratos que os vetores da modernização pretendem pintar. Se é no lugar que se cunham as necessidades, e se é na formação socioespacial que elas se sistematizam, impõe-se pensar em normas que, sendo efetivas, não estilhacem contudo a coerência de um projeto centrado em particularidades, carências e tempos concretos. Assim, muito mais do que um progresso abstratamente concebido, poder-se-ia colimar a constituição de um sistema produtivo capaz de promover a saúde, essa necessidade radical (BICUDO JR., 2006, p. 262-263).

Uma perspectiva semelhante é compartilhada por Ribeiro (2015), para quem o Sistema Único de Saúde (SUS) configura um macrossistema nacional de grande importância para a universalização do acesso às ações e aos serviços de saúde, mas que precisa compensar a sua rigidez técnico-política (binômio biomedicina/complexo médico-industrial) e o predomínio de “impulsos globais” (verticalidades) mediante a incorporação das “iconografias populares” e dos usos locais do território (horizontalidades), a exemplo dos saberes e fazeres que envolvem as plantas medicinais e os fitoterápicos.

Ribeiro (2015) considera que, na Amazônia, região caracterizada pela presença de populações cujas práticas expressam múltiplas interações com a floresta, ainda há grandes dificuldades no estabelecimento de vínculos orgânicos entre o subsistema de fitoterapia do SUS e os usos populares de plantas medicinais. Segundo o autor, isso ocorre porque, de um lado, há situações geográficas nas quais os usos das plantas medicinais no sistema público de saúde fazem-se de maneira espontânea, à margem de qualquer programa ou projeto institucionalizado que lhes dê suporte; e, de outro lado, há situações em que predominam as

verticalidades do macrossistema, configurando uma política de saúde “de cima para baixo”, incapaz de incorporar os usos populares do território.

A título de exemplo de uma iniciativa que, pelo menos em seu primeiro momento, conseguiu articular as práticas populares de uso de plantas medicinais ao SUS, o autor menciona o Programa Municipal de Fitoterapia Farmácia Nativa, lançado no ano de 2000, pela Prefeitura Municipal de Belém. Este constituiu, segundo Ribeiro (2015, p. 227), uma “política de fitoterapia centrada no Programa Saúde da Família (PSF) valorizando a capacitação dos Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e o papel ativo da população usuária do SUS no programa”.

Dentre as principais ações do Farmácia Nativa, destacaram-se aquelas voltadas à capacitação de profissionais de saúde e de usuários do SUS no uso de plantas medicinais; à implantação de hortos medicinais comunitários, visando a geração de emprego e a formação de ACS; e à produção de fitoterápicos distribuídos em unidades do PSF de diferentes Distritos de Saúde de Belém. Em que pese a sua reformulação, a partir de 2006, e as dificuldades na obtenção local de certos insumos, o Programa continua ensejando iniciativas importantes, como a instalação de hortos medicinais comunitários, a realização de cursos gratuitos para manipulação de plantas medicinais, a produção de cosméticos artesanais e a doação de mudas de plantas medicinais em escolas e colégios (RIBEIRO, 2015).

Outra iniciativa mencionada por Ribeiro (2015) é a Política Estadual de Plantas Medicinais e Fitoterápicos FarmaViva, do Governo do Estado do Pará, implantada desde 2008. Esta, no entanto, é uma iniciativa mais verticalizada, pois ao selecionar como polos para instalação das “farmácias vivas” três municípios (Belém, Paragominas e Santarém) de diferentes sub-regiões – com base na densidade técnico-científica de que dispõem (presença de universidades e institutos de pesquisa) –, acabou por desconsiderar os programas já existentes e em desenvolvimento em outros municípios do Estado, perdendo a oportunidade de reforçar solidariedades orgânicas com as práticas populares estabelecidas nos programas municipais.

Por outro lado, em que pese a adoção da Relação Nacional de Plantas Medicinais e Fitoterápicos, do Ministério da Saúde, na qual não constam espécies da Amazônia, a Política Estadual parece também dar alguns passos no sentido de uma maior horizontalização, a exemplo do acréscimo de espécies nativas àquela Relação e das iniciativas de integração de agentes produtivos locais (rede de

pequenos agricultores de Santarém, do Cinturão Verde da Região Metropolitana de Belém e do Movimento das Mulheres das Ilhas de Belém) às “farmácias vivas” dos polos selecionados.

A despeito das limitações e das dificuldades operacionais com as quais se veem às voltas os programas supramencionados, Ribeiro (2015) não deixa de destacar as potencialidades de que são dotadas as ações conjuntas, neles desenvolvidas, entre secretarias estaduais e municipais, Organizações Não-Governamentais, instituições e universidades públicas no sentido de fomentar a capacitação dos agentes comunitários de saúde; estimular o papel ativo da população usuária do SUS nos programas; promover o desenvolvimento de pesquisas, laboratórios de manipulação e de hortos comunitários com as ervas mais frequentemente utilizadas pela população; garantir a realização de cursos de capacitação e manejo das plantas com agentes comunitários de saúde; possibilitar a articulação com comunidades e pequenos produtores agrícolas da própria localidade; e promover uma maior identidade cultural e compatibilidade socioeconômica dos usuários com os medicamentos utilizados nos seus tratamentos. Há, assim, a possibilidade de estabelecer um vínculo maior e mais orgânico entre as políticas dos sistemas estadual e municipal de saúde, atreladas ao macrossistema técnico representado pelo SUS, e os usos populares do território, produtores de conhecimentos e informações de base horizontal.

Ainda no que concerne à incorporação das particularidades regionais às políticas nacionais, Venceslau (2017) defende que a administração dos fluxos postais por uma empresa pública – a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (Correios) – é particularmente importante para os “espaços da lentidão”, cujas “viscosidades” territoriais constituem fatores de repulsão para os agentes econômicos hegemônicos. Para o autor, uma política postal nacional, preocupada com a cidadania de todos, sejam quais forem os contextos geográficos particulares nos quais se encontram inseridos, deve estar pautada em princípios de universalização e de justiça social, e não em considerações de lucro.

A capacidade dos Correios de internalizar as desiguais condições de fluidez do território sob a forma de diferentes prazos de entrega, sem, no entanto, deixar de atender a nenhuma localidade, é exemplificada por Venceslau (2017) com o caso da criação da Rede Postal Fluvial da Amazônia, que garante a oferta de serviços postais (e de outros serviços importantes à cidadania) a centenas de cidades

ribeirinhas na região. Nesse sentido, o autor sugere a possibilidade de conceber a topologia dos Correios, as suas agências e unidades de atendimento, como fixos sociais que servem a um ordenamento cívico do território:

compreendendo o serviço postal brasileiro como um serviço público, haveria correspondência entre a topologia dos Correios e o modelo cívico do território? [...] Ao instalar agências em todas as cidades brasileiras e, além disso, ainda criar unidades de atendimento em vilas e áreas rurais mesmo quando os lucros da unidade não cobrem as despesas de seu funcionamento, ao garantir a entrega domiciliar em todos os escalões da rede urbana – da metrópole às cidades ribeirinhas da Amazônia – assegurando um serviço postal universal, os Correios se aproximam da noção de um modelo cívico, cujos fixos postais cumprem, em muitos casos, funções de fixos sociais (VENCESLAU, 2017, p. 221-222).

A preocupação com um ordenamento cívico do território também inspira Ferreira (2011) em sua análise sobre o sistema de transporte hidroviário de passageiros nas ilhas da Região Metropolitana de Belém (RMB). Para a autora, os critérios mercadológicos que têm norteado o planejamento urbano e de transportes nesse espaço metropolitano concorreram para a precarização daquele sistema, voltado ao atendimento de populações de baixa renda. Essa precariedade, que em muito limita a cidadania dos moradores das ilhas, expressa-se na infraestrutura de transporte, incluídas as embarcações e os trapiches; na irregularidade da oferta do serviço na maior parte das ilhas; na ausência de uma regularização do trabalho dos barqueiros; e na falta de uma política municipal de subsídios ao setor, visando o estabelecimento de uma tarifa adequada às condições socioeconômicas dos ribeirinhos.

Tendo em vista esse diagnóstico, Ferreira (2011) propõe uma revitalização do sistema de transporte hidroviário de passageiros na porção insular da RMB, desde que observados alguns aspectos socioeconômicos e culturais importantes. Primeiramente, o planejamento das rotas de transporte deve ter participação direta das próprias populações ribeirinhas, a fim de melhor traduzir as suas necessidades cotidianas. Assim, as rotas devem contemplar não apenas o deslocamento entre as ilhas e a Belém continental, mas também os fluxos entre as próprias ilhas (microacessibilidade); fluxos estes que a autora denominou de circuitos de subsistência, entendidos como uma porção do circuito inferior que estabelece solidariedades orgânicas entre as ilhas que polarizam um determinado setor da porção insular e as demais ilhas que lhe são próximas.

Ademais, à luz do pensamento miltoniano sobre a relação entre espaço e cidadania, Ferreira (2011) também destacou a necessidade de fixação do nível de regularidade das rotas segundo a amplitude da demanda; de apoio à formação de cooperativas de barqueiros para oferta do serviço; de subsidiamento do transporte hidroviário, com vistas a estabelecer uma tarifa mais adequada ao perfil socioeconômico das populações atendidas; de integração barco-ônibus no continente; e de melhoria das condições de acessibilidade e segurança dos trapiches e vias navegáveis, adaptando-os às normas da Capitania dos Portos da Amazônia Oriental.

No entanto, como bem ressaltou a autora, é preciso que o aprimoramento dessas infraestruturas, sobretudo das embarcações, não incorra em uma modernização do tipo “capital intensivo”, uma vez que a fabricação artesanal (“trabalho intensivo”) com madeiras regionais é uma importante fonte de emprego e de renda em municípios vizinhos, notadamente em Igarapé-Miri, constituindo um elemento integrante da cultura regional. Em outros termos, o que Ferreira (2011) defende é que a revitalização do transporte hidroviário de passageiros nas ilhas da RMB seja norteadas por considerações de ordem cívica, e não mercadológica, evitando o fenômeno que Santos (1977b, p. 37) denominou de “curto-circuito do circuito inferior da economia”, geralmente antecedente da difusão do capital no espaço.

As condições de cidadania na Amazônia também são pensadas por Campos (2011) a partir da experiência da política pública de educação a distância, promovida desde 2007 pelo Governo do Estado do Amazonas. Essa política, voltada para ampliar o acesso à educação nas comunidades rurais dispersas nos municípios amazonenses, consiste na implantação de um sistema educacional presencial com mediação tecnológica, posto que a transmissão das aulas via satélite não elimina a necessidade da presença dos alunos em sala de aula.

Resumidamente, segundo a autora, o sistema articula a cidade de Manaus, local de formulação da política pública e de produção das aulas no Centro de Mídias de Educação do Amazonas, da Secretaria de Estado de Educação e Qualidade do Ensino (CEMEAM-SEDUC/AM); a cidade de Barueri (SP), na qual se localiza o *hub* da estação central que controla os sinais de satélite e retransmite as aulas; a cidade de São Paulo, que sedia o escritório da empresa multinacional Hughes, provedora do serviço de comunicação por satélite e fornecedora das antenas parabólicas a

serem instaladas nas comunidades amazonenses; e as próprias comunidades rurais dispersas no interior do Amazonas, receptoras das aulas e do instrumental tecnológico necessário (antenas, televisores, computadores, microfones, *webcam*, rede de *internet* etc.). Em menor medida, também participam desse sistema de educação a distância a cidade de Belém, na qual é realizado o serviço de locução das vinhetas e dos conteúdos das aulas, e do Rio de Janeiro, de onde são transmitidos cursos de educação continuada para os professores presenciais no Amazonas e de onde é prestada, pela Fundação Roberto Marinho, assessoria pedagógica aos professores que ministram aulas para o ensino fundamental.

Assim, para Campos (2011), o sistema construído pela política pública de educação a distância representa, para as comunidades receptoras, um notável alargamento dos contextos (SANTOS, [1996] 2014a), pois as insere em circuitos espaciais de produção e círculos de cooperação que em muito ultrapassam o âmbito local e regional, chegando a conectá-las com a metrópole paulista e com grandes empresas multinacionais. Há, portanto, no próprio bojo da política, um nexos vertical bastante evidente e que reproduz e aprofunda a hierarquia territorial entre os espaços “luminosos”, nos quais se situam os centros de decisão públicos e privados (Secretaria de Estado, escritórios de empresas etc.), e os espaços “opacos”, destituídos de capacidade decisória e somente receptores de ações distantes. Ademais, a decisiva participação de grandes empresas privadas que prestam serviços ao CEMEAM-SEDUC/AM também insere um componente mercadológico no âmbito da política pública.

Em que pesem essas e outras limitações de ordem infraestrutural, Campos (2011) considera que o sistema de educação a distância, usualmente associado à iniciativa privada e, portanto, bastante restrito e seletivo em sua oferta, apresenta-se de outra forma quando encampado como política pública de caráter social, tornando-se, neste caso, bem mais abrangente e atingindo significativa parcela do território amazonense. Nesse sentido, a política foi bem sucedida em buscar “outros usos possíveis para as técnicas atuais” (SANTOS, [2000] 2001b, p. 163), colocando-as a serviço da universalização do acesso à educação e da produção de novas horizontalidades, como aquelas que passam a estabelecer entre si as comunidades inseridas no sistema de educação a distância (CAMPOS, 2011).

A problemática da relação entre espaço e cidadania também se faz muito presente nas reflexões de Queiroz (2011) e Costa (2013). O primeiro autor investiga

as condições de funcionamento da rede elétrica na cidade de Tefé enquanto reveladoras do nível da sua integração ao restante do território nacional e ao meio técnico-científico informacional. Para o autor, a deficiência na infraestrutura e no gerenciamento da rede elétrica dessa cidade amazonense, da qual decorrem os recorrentes racionamentos e interrupções no fornecimento de energia, são indicativos de uma história de modernizações incompletas, inacabadas, que se sobrepuseram umas às outras sem terem alcançado alguma consolidação. Agora, com o período da globalização, novos objetos técnico-científicos e informacionais chegam à cidade, sem que a energia elétrica – uma variável surgida em modernizações anteriores – tenha sido democraticamente difundida.

Do armazenamento de alimentos ao atendimento médico-hospitalar, as interrupções e racionamentos causam inúmeros transtornos e prejuízos econômicos e sociais e, por conseguinte, constroem a cidadania das populações locais. Para Queiroz (2011), a superação dessa “integração territorial restrita” não deve passar necessariamente pela inserção da cidade no Sistema Interligado Nacional (SIN), o que poderia ter consequências perniciosas do ponto de vista da identidade regional e da dependência em relação a agentes hegemônicos do setor elétrico nacional; e nem deve apostar em opções de elevado potencial fragmentador, como a exploração de petróleo e gás natural no território municipal pela *HRT Oil & Gas*, possivelmente abastecedora de uma Usina Termelétrica a Gás Natural.

O autor sugere, então, a possibilidade de pensar na horizontalização das soluções para a geração de energia elétrica, aproveitando o potencial de cada região, a exemplo da utilização do biodiesel para o funcionamento de motores e geradores de energia no Estado do Amazonas, a fim de construir uma “integração territorial mais coerente” (QUEIROZ, 2011, p. 191) para a cidade de Tefé.

Por seu turno, Costa (2013) volta sua análise às condições de cidadania das populações idosas que adquiriram, nos últimos anos, uma grande revelância na composição do orçamento familiar e na economia das pequenas cidades amazônicas. Conforme demonstra a autora, a conjugação do envelhecimento da população brasileira com as mudanças nas normativas previdenciárias do País, fez com que, em muitos pequenos municípios da Amazônia, os benefícios previdenciários, notadamente as aposentadorias (inclusive rurais) e as pensões, passassem a ultrapassar o montante dos repasses via Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Nesse contexto, as novas normativas previdenciárias constituem verdadeiros eventos (SANTOS, [1996] 2014a) que, produzidos em escalas de ação federais, geografizam-se nas pequenas cidades, transformando substancialmente o papel dos idosos no ambiente familiar e na economia urbana, posto que passam a ter grande relevância nas despesas domésticas e na dinamização dos circuitos econômicos. Adicionalmente, a expansão do sistema financeiro, sobretudo creditício, para segmentos populacionais e para espaços até então não contemplados vem acontecendo pela proliferação de novas modalidades de crédito (microcrédito, cartão de crédito, crédito consignado etc.) e novas topologias bancárias (correspondentes bancários, bancos postais, lojas de crédito, “barracas financeiras” etc.) que promovem uma “hipercapilaridade” do crédito no território brasileiro (CONTEL, 2006).

Segundo Costa (2013), os idosos são um desses novos segmentos populacionais que são inseridos na sociedade de consumo a partir de uma modalidade creditícia específica, o crédito consignado. Para a autora, a difusão de uma tecnosfera moderna – e.g. computadores pessoais, sítios eletrônicos, sistemas e espaços voltados à pessoa idosa – e de uma psicofera consumista – indutora de desejos e aspirações, propagados por vídeos, propagandas e *marketing* publicitário – são fatores-chave para o entendimento do grande aumento da contratação do crédito consignado pelos idosos e, também, esconde uma face perversa, qual seja, a maior vulnerabilidade desse segmento populacional à violência financeira, a exemplo do crime de estelionato.

A partir da realidade da pequena cidade de Lábrea (AM), Costa (2013) evidencia o peso da população idosa na economia local e, ao mesmo tempo, a fragilização a que está submetido esse grupo populacional, usualmente menos escolarizado e familiarizado com as técnicas contemporâneas, pela atuação de redes ilegais de empréstimo consignado. Portanto, ao se tornarem consumidores, os idosos não se tornam, todavia, cidadãos, o que nos lembra a distinção proposta por Santos ([1987] 2014b) entre a figura do “consumidor-mais-que-perfeito” e a do autêntico cidadão.

Em face desse quadro e à luz do pensamento miltoniano, Costa (2013) propõe que uma política de seguridade social pautada na otimização de recursos, na universalização do atendimento e na cidadania da pessoa idosa deve agir no sentido de: a) ampliar a divulgação da existência de modalidades de benefícios

previdenciários não contributivos, como o BPC; b) superar o critério meramente demográfico (população acima de trinta mil habitantes) para instalação de Agências da Previdência Social nos municípios amazônicos, incorporando uma dimensão espacial que revela a necessidade de expandir e dispersar a cobertura de atendimento, tendo em vista as grandes distâncias, os problemas com a disponibilidade de serviços de transporte e os custos de deslocamentos entre os municípios amazônicos; c) reduzir o descompasso entre as novas estratégias de financiamento e as normativas que as regem, bem como fazer convergir sistemas técnicos de monitoramento dos montantes emprestados por idosos, a fim de combater a violência financeira e o endividamento abusivo; e d) fortalecer os sistemas de fiscalização e controle, com o objetivo de reduzir ao máximo a subnotificação dos crimes contra a pessoa idosa.

Por fim, também fundamentada nas bases teóricas e conceituais miltonianas, Novaes (2012) analisa a inovadora experiência de planejamento participativo que teve lugar na cidade de Belém, entre os anos de 1997 e 2004, durante os dois mandatos sucessivos do prefeito Edmilson Rodrigues, àquela época filiado ao PT. Essa experiência política começou como um Orçamento Participativo (OP), no modelo daquele que alguns outros municípios brasileiros, também sob governos “petistas”, vinham adotando; não obstante, a partir de 2001, com o início do que ficou conhecido como Congresso da Cidade, a experiência belenense avançou em relação a várias outras iniciativas municipais, posto que passou a ampliar o escopo das discussões e deliberações para além das questões orçamentárias propriamente ditas, bem como amplificou a representação política de diversos grupos sociais subalternizados e buscou fortalecer um sistema de planejamento de modelo matricial, orientado por eixos temáticos intersetorialmente articulados (NOVAES, 2012).

É importante ressaltar que, nesse caso, a influência do pensamento miltoniano fez-se sentir na própria experiência de planejamento em tela, como se pode notar nos documentos públicos veiculados pela administração municipal de Belém entre 1997 e 2004 (BARROS, 2012) e no próprio nome do I Congresso Geral da Cidade de Belém: Milton Santos, realizado em outubro de 2001 (NOVAES, 2012). Cabe notar, ainda, que o ex-prefeito Edmilson Rodrigues tem na obra do geógrafo baiano uma importante referência intelectual e política, conforme se pode constatar em sua tese de doutorado sobre a soberania nacional vista a partir dos usos e das

normatizações que diferentes agentes econômicos, políticos e sociais projetam sobre os recursos hídricos amazônicos (RODRIGUES, 2010).

Para Novaes (2012), o Congresso da Cidade consubstanciou um projeto coletivo de uso do território que se contrapôs ao planejamento seletivo e excludente que historicamente caracterizou a administração pública da cidade de Belém. Dentre as iniciativas e ações que esse projeto coletivo conseguiu estabelecer, a autora destaca: a) a inversão de prioridades, com a maior dispersão dos investimentos públicos no território municipal, notadamente naqueles Distritos Administrativos mais desprovidos de infraestrutura e de serviços coletivos; b) a realização de programas sociais na área da educação, como o Bolsa Escola, e de projetos de gestão democrática e popular na rede municipal de ensino, a exemplo do Projeto Político-Pedagógico da Escola Cabana; c) o fortalecimento da cultura política local, com o exercício da democracia direta na eleição dos conselheiros das instâncias de representação (Conselhos Distritais e Conselho da Cidade); d) uma maior correspondência entre a escala de ação/decisão e a escala da vida da população local; e) a integração das pautas distritais e setoriais nos Marcos de Governo, posteriormente convertidos nos Eixos Temáticos; f) a valorização da história popular local e do patrimônio cultural de povos indígenas e afrodescendentes; e g) as iniciativas de apoio às populações de baixa renda e ao circuito inferior da economia urbana, mediante concessão de microcrédito e financiamento pelo Banco do Povo, bem como por meio da inclusão desses agentes em projetos urbanísticos, a exemplo da reforma do Mercado do Ver-o-Peso e do Projeto Ver-o-Rio, ambos na orla de Belém.

Novaes (2012) considera que esse conjunto de elementos inovadores, que conjugou sistemas de objetos (também chamados pela autora de “constituintes territoriais da participação”) e sistemas de ações, fez da experiência do Congresso da Cidade um evento geográfico no sistema de planejamento de Belém, pois rompeu com a tradição tecnocrática que historicamente o caracterizou e abriu possibilidades de construção de um projeto coletivo de uso do território, mesmo que em face dos constrangimentos estruturais impostos por dinâmicas gestadas em escalas geográficas mais amplas, a exemplo das restrições orçamentárias, da diminuição dos repasses do ICMS e das pressões internacionais e nacionais pela privatização dos sistemas de saneamento.

A abordagem sincrônica desenvolvida ao longo do presente capítulo começou por apresentar a economia política do território enquanto uma perspectiva teórica de análise crítica no campo do planejamento urbano e regional; em seguida, foi enfocado o modelo cívico-territorial enquanto projeto alternativo de ordenamento do território, que traz para o centro do debate a questão da justiça socioterritorial e se coloca como um contraponto possível ao planejamento corporativo. Com este último subcapítulo, acredita-se ter evidenciado a contemporaneidade do pensamento miltoniano no campo científico do planejamento urbano e regional na Amazônia, tendo em vista o fato de que alguns dos principais temas dos quais têm se ocupado os pesquisadores nessa área de estudos – as cidades e suas relações próximas e distantes; os grandes projetos e seus impactos em termos de reestruturação urbana e regional; os investimentos logísticos e a fluidez do território; as possibilidades e limites do turismo (em suas diversas modalidades) enquanto alternativa de desenvolvimento local; e as resistências e as condições de cidadania das populações amazônidas – estão contemplados pelas teses e dissertações selecionadas na amostragem qualitativa.

Diversos pressupostos e elementos das teorias do espaço como instância social e como condição de cidadania, dos circuitos da economia urbana e da globalização do espaço são mobilizados pelos autores a fim de subsidiar análises críticas sobre o planejamento corporativo na Amazônia e propor alternativas fundadas no fortalecimento econômico e político das horizontalidades e das solidariedades orgânicas; na articulação de solidariedades institucionais que possam ir ao encontro daquelas, apoiando-as e potencializando suas virtualidades; no reconhecimento e valorização de particularidades regionais que muito frequentemente expressam atributos considerados problemáticos ao desenvolvimento, mas que são, de fato, suas potencialidades; nos usos alternativos e contra-hegemônicos dos sistemas técnico-científicos e informacionais contemporâneos; e no ordenamento cívico do território, definido pelas externalidades, densidades e centralidades que favorecem a geografização da cidadania.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao contrário do que tanto se disse, a história não acabou; ela apenas começa.

Milton Santos, *Por uma outra globalização*, [2000] 2001b.

A ideia de realizar uma pesquisa sobre o planejamento urbano e regional *em e a partir de* Milton Santos suscitou-nos, inicialmente, algumas incertezas quanto à proficuidade dos resultados que poderiam ser obtidos. Em que pese o fato de que já dispúnhamos de algum conhecimento prévio da obra do autor, àquela altura ainda não nos parecia claro que o planejamento tivesse assumido alguma centralidade, enquanto objeto de reflexão, no pensamento miltoniano.

Por essa razão, o desenvolvimento da pesquisa foi provando-se bastante surpreendente na medida em que fornecia os subsídios para confirmar a hipótese inicialmente levantada, qual seja, a de que o planejamento urbano e regional constituiu uma problemática recorrente ao longo da trajetória profissional e intelectual de Milton Santos, tendo em vista os cargos e funções político-administrativos e técnico-científicos que exerceu e as importantes publicações que dedicou ao tema. Essa “faceta” insuspeitada da obra miltoniana, ainda pouco explorada pela literatura acadêmica especializada (SILVA, 1996; ARACRI, 2017; GRIMM, 2017), permite compreendê-la sob uma ótica particular, à luz da qual se evidenciam as preocupações do geógrafo baiano com a intervenção sobre a realidade social.

A adoção de um método histórico-estrutural de interpretação orientou a pesquisa a tratar de seu objeto com base em uma abordagem diacrônica e sincrônica (SAUSSURE, [1916] 2006; SANTOS, [1996] 2014a), isto é, buscando compreendê-lo em sua trajetória histórico-genética e em sua contemporaneidade. Essa opção metodológica implicou em investigar separadamente, para fins analíticos, o planejamento urbano e regional na trajetória profissional e intelectual de Milton Santos, por um lado, e as contribuições que o pensamento do autor oferece a esse campo técnico-científico e político nos dias presentes, por outro lado.

O momento diacrônico da pesquisa pautou-se em princípios da abordagem contextual (BERDOULAY, [1981] 2003, 2017) e lançou mão de uma periodização da

trajetória profissional e intelectual de Milton Santos; periodização esta que se inspirou nas contribuições de Geiger (1996), Machado (2011), Santos e Lévy (2011) e Machado e Machado (2017), embora tenha delas se diferenciado pelo enfoque em uma temática específica. Por isso, embora lide com elementos biográficos e textuais, a abordagem proposta não pretendeu ser uma biografia e nem uma exegese da obra do autor, mas sim uma possibilidade de leitura interpretativa mais “focada”, voltada a evidenciar, em primeiro plano, a presença do planejamento urbano e regional em diferentes momentos da trajetória de Milton Santos.

No primeiro período, delimitado entre os anos de 1956 e 1964, foram reconhecidas as primeiras aproximações do autor à temática em referência, por duas “vias” principais, a saber, a Geografia Aplicada e a política estadual baiana. Neste momento em que a planificação ganhava grande destaque em nível mundial e no Brasil, em particular, com a construção intelectual e política do nacional-desenvolvimentismo, Milton Santos realizou importantes estudos aplicados no território baiano, para fins de planejamento; fundou o LGERUBa, considerado o primeiro centro de Geografia Aplicada no Brasil; e presidiu a CPE, destacado órgão do arcabouço institucional desenvolvimentista, no âmbito do qual procurou articular medidas de desconcentração urbana e de fomento à consolidação de centros regionais no interior da Bahia, inspirado na teoria perrouxiana dos polos de crescimento; intentou criar um banco estadual de desenvolvimento, nos moldes do que era o BNB, em nível macrorregional; e procurou dar uma orientação mais “endógena” aos financiamentos do FUNDAGRO.

Com base nos estudos de Fernandes (2011), Oliveira, Trindade e Fernandes (2014) e Fernandes, Silva e Mascarenhas (2015) sobre as especificidades do pensamento nacional-desenvolvimentista na Amazônia, caracterizou-se o pensamento miltoniano, no período em tela, como uma expressão do que aqueles autores denominaram de “desenvolvimentismo-regionalista”, posto que, embora inserida na ambiência nacional-desenvolvimentista da época, a atuação intelectual e política de Milton Santos não reproduzia integral e imediatamente seus postulados, relativizando-os e os alterando face à situação particular da região Nordeste e do Estado da Bahia no contexto nacional, problemática bastante recorrente nos estudos urbano-regionais que então realizava.

O exílio do geógrafo serve de marco para o início do segundo período identificado neste trabalho, compreendido entre os anos de 1965 e 1977, durante os

quais atuou em instituições de ensino e pesquisa em vários países da Europa, da África e da América Latina e Anglo-Saxônica, tendo ocupado cátedras, ministrado cursos e dirigido missões internacionais e programas de pesquisa e de ensino na área do planejamento urbano e regional, com ênfase nos países “subdesenvolvidos”.

Embora sem uma atuação política como planejador, a temática do planejamento de cidades e regiões não foi menos relevante na produção intelectual de Milton Santos durante o período em referência; pelo contrário, seus estudos sobre a especificidade da organização do espaço e da urbanização no “Terceiro Mundo”, somados à incorporação de bases teóricas e conceituais da economia política marxista, levaram-no a formular a teoria dos circuitos da economia urbana (SANTOS, 1971a, [1979] 2008a), à luz da qual desenvolveu uma crítica sistemática de algumas das principais proposições da Geografia Tradicional e Quantitativa e da economia do desenvolvimento, que então subsidiavam muito do que se fazia em termos de planificação regional e urbana nos países “subdesenvolvidos”.

Distanciando-se, portanto, de posições das quais partilhara no período anterior, o geógrafo assumiu uma postura abertamente crítica ao papel que o planejamento vinha desempenhando, enquanto instrumento de difusão do capital, nas formações socioespaciais periféricas. As alternativas que procurou desenvolver pressupunham a busca de mudanças nas estruturas econômicas, políticas e espaciais desses países, colocando o planejamento a serviço de outro tipo de organização da sociedade e do espaço, mais comprometido com a justiça social e territorial.

No terceiro e último período identificado, delimitado entre 1978 e 2001, o tema do planejamento urbano e regional fez-se novamente presente em importantes atividades técnico-científicas e político-administrativas exercidas por Milton Santos. Algum tempo depois de sua breve atuação como consultor junto à Secretaria de Economia e Planejamento do Estado de São Paulo e à EMPLASA, também prestou consultoria para a Secretaria de Planejamento do então Território Federal de Rondônia, em 1979, experiência que lhe foi muito enriquecedora para pensar a nova configuração do território brasileiro naquele momento histórico (SANTOS, 1979a, 2000a) e para o avanço de suas reflexões sobre o espaço como condição de cidadania.

O amadurecimento dessas reflexões, ao longo da década de 1980, culminou na proposição do que Milton Santos denominou de modelo cívico-territorial

(SANTOS, [1987] 2014b), aqui entendido como uma síntese teórica das suas discussões sobre a importância do espaço na mudança social e sobre a relação entre ordenamento do território e cidadania. Ainda em 1987, já como Professor Titular do Departamento de Geografia da USP, fundou o LABOPLAN, importante laboratório de pesquisa que tem no planejamento territorial uma de suas principais linhas de investigação.

Em 1991, o geógrafo baiano foi nomeado presidente da ANPUR, consagrando o amplo reconhecimento de suas contribuições ao campo do planejamento urbano e regional. Durante o período de sua gestão à frente da Associação, entre 1991 e 1993, Milton Santos trabalhou no sentido de reverter “o quadro de relativo declínio do interesse pelo planejamento territorial” (SANTOS, 2015, p. 71) e buscou priorizar a compreensão da globalização como um novo período histórico no contexto do qual devem ser entendidas as dinâmicas territoriais, de modo a encontrar “os paradigmas mais adequados a fazer face aos dilemas da análise e do planejamento urbano e regional” (SANTOS, 2015, p. 71).

Esses “dilemas” do planejamento urbano e regional no período da globalização e da difusão do meio técnico-científico informacional deram o tom das contribuições miltonianas a esse campo de pesquisa durante a década de 1990. A economia política da cidade e da urbanização, a corporatização do espaço, as novas segmentações verticais e horizontais do território, as regiões que “mandam” e que “obedecem”, a “força” e os limites do lugar e do saber local, a reformulação da federação brasileira, entre outras, são algumas das discussões que expressam as preocupações mais recentes do autor com a temática em tela.

Após a incursão pela trajetória profissional e intelectual de Milton Santos, seguiu-se o momento sincrônico da pesquisa, no qual o legado do autor para o planejamento urbano e regional foi visto como “pensamento vivo”, posto que ainda nos diz muito sobre algumas das principais questões de que hoje se ocupam os profissionais ligados àquele campo técnico-científico e político. As realidades intraurbanas, as relações cidade-região e a configuração da rede de cidades brasileiras; os processos multiescalares e a governança; e a financeirização urbana, os contra-planejamentos e as insurgências são alguns dos principais eixos temáticos (GALVANESE, 2018) dos estudos na área do planejamento territorial contemporâneo. E, como procuramos demonstrar pelo recurso a uma abordagem

sincrônica, são temas para os quais o pensamento miltoniano em muito pode contribuir, em diálogo crítico com outras correntes teóricas relevantes.

Nesse sentido, a abordagem sincrônica procurou explorar algumas dessas contribuições a partir de três perspectivas diferentes. Na primeira, foi realizada uma análise do planejamento urbano e regional brasileiro recente à luz das bases teóricas e conceituais da economia política do território, aqui entendida como uma perspectiva analítica própria, de caráter histórico-estrutural e com forte influência do pensamento marxista, e cujas categorias teóricas aproximam-se daquelas trabalhadas por outras vertentes críticas da economia política, ao mesmo tempo que delas se diferenciam por concederem ao espaço o *status* de instância da sociedade (SANTOS, [1978] 2012a).

Com base em interpretações próprias e de outros autores que se utilizam de categorias, conceitos e noções da economia política do território, bem como em outras leituras de vertentes críticas da economia política, buscou-se analisar, ainda que de maneira geral, algumas das principais tendências recentes que têm transformado o campo do planejamento urbano e regional brasileiro: a crise fiscal-financeira do Estado, o neoliberalismo e os processos de descentralização e desestatização na administração pública; o paradigma da competitividade territorial e a emergência da guerra fiscal; o paradigma do desenvolvimento local, a seletividade e a fragmentação territoriais; as continuidades e as mudanças na promoção dos grandes projetos de infraestrutura; o *boom* das *commodities* e a centralidade adquirida pelo agronegócio nos planos regionais; os avanços e os limites nas políticas nacionais de ordenamento territorial e de desenvolvimento regional; e as tensões entre modelo econômico e modelo cívico de ordenamento do território durante os governos “progressistas” recentes.

A análise permitiu reconhecer que a corporatização do território (SANTOS, 2001a) tem se configurado, nas últimas décadas, como um processo indissociável da corporatização do planejamento (TEIXEIRA, 2018), cujas principais expressões são: a) o planejamento particular das empresas, isto é, a influência do comportamento dos agentes econômicos privados, de suas decisões de alocação de investimentos e de suas lógicas territoriais próprias no ordenamento do espaço urbano e regional; b) o planejamento estatal em favor das empresas, usualmente tidas como protagonistas do desenvolvimento das cidades e das regiões; e c) o planejamento territorial “híbrido” (ANTAS JR., 2005; TEIXEIRA, 2018), praticado a

partir das instituições e das infraestruturas públicas, mas tutelado/orientado pelas empresas de consultoria (SILVA, 2005) e pelas empresas proprietárias ou concessionárias dos sistemas de engenharia. Nos três casos mencionados, o modelo econômico subordina os modelos cívico e político (SANTOS, [1987] 2014b), fazendo do ordenamento do território um instrumento do capital e uma restrição à cidadania.

Outra perspectiva mediante a qual se procurou abordar sincronicamente as contribuições de Milton Santos para o planejamento urbano e regional foi a de sua proposta de modelo cívico-territorial (SANTOS, [1987] 2014b), aqui entendido como um contraponto possível ao planejamento corporativo. Conforme sugerido, esse modelo integra o conjunto de proposições que, no âmbito da Geografia Humana, buscou pensar o tema da justiça a partir de sua dimensão espacial ou territorial (RIVAS, 2012). Da ideia de uma justiça territorial distributiva (HARVEY, [1973] 2009) às abordagens liberais, quantitativas, neomarxistas e pós-modernas mais contemporâneas, o tratamento da temática em tela tem passado por significativas transformações e adquirido renovado interesse nos dias presentes. O modelo cívico-territorial, proposto por Milton Santos ainda na década de 1980, constitui uma contribuição do pensamento social brasileiro a essas discussões, merecendo, portanto, ser revisitada e atualizada criticamente.

Essa foi a segunda perspectiva de abordagem sincrônica das contribuições miltonianas ao planejamento urbano e regional – procurou-se explorar, a partir de interpretações próprias e de outros autores, categorias, conceitos e noções como as de pactos territoriais estruturais (SANTOS, [1987] 2014b) e federação de lugares (SANTOS, 2000b, [2000] 2001b); horizontalidades interfederativas e solidariedades institucionais (CASTILLO; TOLEDO JR.; ANDRADE, 1997); escalas de ação, escalas do acontecer e geografização da cidadania (SANTOS, [1987] 2014b); externalidades, densidades e centralidades cívicas (TELLA, 2016) ou socioterritoriais (TRINDADE JR., 2018a); centralidades econômicas “alternativas” (TRINDADE JR., 2018a), circuitos “curtos” (MANZONI NETO, 2017) e “mercado socialmente necessário” (RIBEIRO, 2005, 2013); centralidades políticas (TRINDADE JR., 2018a) e insurgentes (PADINHA, 2017); centros de decisão (FURTADO, 1975, [1973] 2013) e “produtividade política” das horizontalidades (SANTOS; SILVEIRA, [2001] 2012); “logística do pequeno” (BECKER, 2007; BRAGA, 2013), tempos lentos (SANTOS, 2002d) e “dilatação espaço-temporal” (COSTA, T., 2016), entre outras, a fim de

explorar possibilidades de pensar em um ordenamento cívico do território, alternativo ao ordenamento econômico e preocupado simultaneamente com a justiça socioespacial e com a diversidade territorial brasileira.

Finalmente, o terceiro momento da abordagem sincrônica trabalhou com um recorte mais específico, buscando explorar alguns dos principais desdobramentos que o pensamento miltoniano tem tido no campo científico do planejamento urbano e regional na Amazônia. Um levantamento bibliográfico no âmbito de vinte e dois Programas de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Arquitetura e Urbanismo, Geografia, Economia e Interdisciplinar – considerados bastante relevantes quanto à produção acadêmica sobre a Amazônia, quanto à área do planejamento urbano e regional e/ou quanto à nucleação do pensamento miltoniano – permitiu selecionar trinta e um trabalhos (teses de doutorado e dissertações de mestrado) que, vistos em conjunto, evidenciam a importância e a atualidade do legado intelectual de Milton Santos para a análise e a compreensão de questões concernentes ao planejamento na região amazônica.

A análise de conteúdo dos trabalhos selecionados permitiu agrupá-los em cinco eixos temáticos que em muito expressam algumas das mais importantes discussões contemporâneas do campo científico do planejamento territorial (GALVANESE, 2018). São eles: a) cidades e centralidades urbanas; b) turismo e desenvolvimento local; c) “grandes objetos” e reestruturação do espaço urbano e regional; d) logística e fluidez territorial; e e) cidadania e ordenamento cívico do território.

A partir de diversos referenciais empíricos trabalhados em diferentes escalas geográficas, as teses e dissertações selecionadas contribuem para pensar, à luz das bases teóricas e conceituais da obra miltoniana, em problemáticas de grande interesse para o campo do planejamento urbano e regional na Amazônia, como as relações e interações entre cidade e região; as centralidades urbanas em sub-regiões pouco integradas ao restante do território nacional; o “urbanismo hegemônico” e as particularidades socioespaciais e paisagísticas dos espaços de vivências ribeirinhas; os avanços e as limitações das políticas de preservação e gestão da paisagem em centros históricos; o turismo globalizado e as experiências turísticas de base comunitária; os grandes projetos hidrelétricos e de integração da infraestrutura regional sul-americana e suas repercussões sobre os espaços urbanos e regionais; a fronteira agrícola e a logística corporativa; e as

particularidades amazônicas e possibilidades de um ordenamento do território mais consentâneo com a ampliação da cidadania na região.

Tendo em vista o conjunto dos resultados alcançados com as abordagens diacrônica e sincrônica adotadas na pesquisa, pode-se, agora, retornar à problematização que introduziu esta dissertação: a obra miltônica integra a porção do pensamento social brasileiro que se dedicou, de maneira mais ou menos sistemática, ao tema do planejamento urbano e regional? *O presente trabalho defende que sim, posto que, de um ponto de vista diacrônico, a trajetória profissional e intelectual de Milton Santos acompanhou de perto os principais momentos e transformações daquele campo técnico-científico e político no Brasil, desde meados do século passado e, de um ponto de vista sincrônico, o pensamento do autor constitui, hoje, um importante sistema teórico-conceitual de que se valem os profissionais ligados às questões concernentes ao planejamento de cidades e regiões.*

Certamente, a abordagem adotada neste trabalho não esgota as possibilidades de tratamento da problemática proposta. Em vários momentos, determinadas vias de investigação foram apenas tangenciadas e mereceriam estudos mais detidos – uma delas diz respeito à influência do pensamento miltônico no campo político do planejamento urbano e regional. Afinal, dada a projeção nacional e, mesmo, internacional alcançada por Milton Santos enquanto intelectual público e a ampla aceitação de suas ideias entre os profissionais ligados às questões territoriais, não seria fora de propósito pensar que as suas contribuições teórico-conceituais possam ter inspirado políticas públicas de planejamento urbano e regional em nível municipal, estadual ou federal.

Outra pesquisa de grande interesse seria voltada a abrir frentes de diálogo entre a obra miltônica e as de outros intelectuais que também integram o pensamento social brasileiro sobre o planejamento urbano e regional. A título de exemplo e sugestão, alguns dos objetos de reflexão mais centrais na obra de Milton Santos – o subdesenvolvimento e a dependência; o capitalismo, a modernização e as desigualdades socioespaciais; o Brasil enquanto formação socioeconômica/socioespacial a ser interpretada em sua especificidade; a globalização, a federação brasileira e o desenvolvimento regional – também foram temas dos mais recorrentes na obra de Celso Furtado, economista de grande projeção nacional e internacional no campo do planejamento urbano e regional.

As afinidades nos interesses de estudo e as aproximações entre os enfoques histórico-estruturais de ambos os autores podem ser constatados em algumas ocasiões nas quais Milton Santos expressou sua concordância com ideias apresentadas por Celso Furtado. Em entrevista a José Corrêa Leite, por exemplo, quando perguntado se a fragmentação do território no período da globalização, tal como a entendia o entrevistado, constituía uma outra faceta da interrupção do processo de construção nacional, tese defendida por Furtado, o geógrafo respondeu positivamente à pergunta e acrescentou: “eu parto do território, o Celso [...] parte da economia e da filosofia, porque não é um economista vulgar. Então, são os *dois complementares*” (SANTOS, 1999c, não paginado, grifo nosso). Essa e outras convergências e complementaridades que apenas tangenciamos no presente trabalho, bem como as possíveis divergências, poderiam ser objeto de estudo de uma pesquisa própria, dada a envergadura teórica das obras de ambos os autores.

Na expectativa de haver contribuído, mesmo que modestamente, com uma reflexão crítica sobre o planejamento urbano e regional a partir da obra de Milton Santos, concluímos este trabalho reafirmando a importância de continuar a abordar o planejamento e o desenvolvimento na perspectiva do pensamento social, investigando, recuperando, revisitando, atualizando e criticando os fundamentos intelectuais que definem os seus parâmetros, procedimentos e objetivos. Cremos que somente assim, por meio de uma atitude auto-reflexiva dos profissionais do campo do planejamento urbano e regional, é possível escapar dos automatismos administrativos, da repetição dos atos e das rotinas do pensamento único, lançando luz sobre possibilidades ainda não exploradas e que nos mostram, como advertiu Santos ([2000] 2001b), que a história não acabou – ela apenas começa.

REFERÊNCIAS

- ABLAS, Luiz Augusto de Queiroz. O “estudo dos eixos” como instrumento de planejamento regional. *In*: GONÇALVES, Maria Flora; BRANDÃO, Carlos Antônio; GALVÃO, Antônio Carlos Filgueira (orgs.). **Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional**. São Paulo: Editora da UNESP, 2003. p. 171-186.
- ABREU, Mauricio de Almeida. O estudo geográfico da cidade no Brasil: evolução e avaliação. Contribuição à história do pensamento geográfico brasileiro. *In*: FRIDMAN, Fania; HAESBAERT, Rogério (orgs.). **Escritos sobre espaço e história**. Rio de Janeiro: Garamond, 2014. p. 55-230.
- ANDRADE, Manuel Correia de. **Espaço, polarização e desenvolvimento: (a teoria dos polos de desenvolvimento e a realidade nordestina)**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1970. 145 p.
- ANDRADE, Manuel Correia de. **Geografia: ciência da sociedade**. Recife: Editora Universitária da UFPE, 2008. 246 p.
- ANTAS JR., Ricardo Mendes. **Território e regulação: espaço geográfico, fonte material e não-formal do direito**. São Paulo: Humanitas, 2005. 248 p.
- ANTIPON, Livia Cangiano. **O circuito inferior da economia urbana no centro do município de Campinas: a dimensão do comércio popular de alimentação**. 2017. 180 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2017.
- ARACRI, Luís Angelo dos Santos. Territorial planning in Brazil: an interpretation based on the ideas of Milton Santos. *In*: MELGAÇO, Lucas; PROUSE, Carolyn (eds.). **Milton Santos: a pioneer in critical geography from the global South**. Londres: Springer, 2017. p. 79-89.
- ARAGÃO, Thêmis Amorim. **Social limits of market-oriented housing policy: the brazilian case**. 2017. 138 f. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro; Department of Economics, Universität Hamburg, Hamburg, 2017.
- ARANTES, Pedro Fiori. O ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades. **Pós**, São Paulo, n. 20, p. 60-75, dez. 2006.
- ARAÚJO, Tânia Bacelar de. A experiência de planejamento regional no Brasil. *In*: LAVINAS, Lena; CARLEIAL, Liana Maria da Frota; NABUCO, Maria Regina (orgs.). **Reestruturação do espaço urbano e regional no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 1993. p. 87-95.
- ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Brasil nos anos noventa: opções estratégicas e dinâmica regional. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, São Paulo, n. 2, p. 9-24, nov. 1999.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. A “questão regional” e a “questão nordestina”. In: TAVARES, Maria da Conceição (org.). **Celso Furtado e o Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001. p. 71-92.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Apresentação. In: BRANDÃO, Carlos. **Território e desenvolvimento**: as múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas: Editora da UNICAMP, 2012. p. 17-22.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Desenvolvimento regional brasileiro e políticas públicas federais no governo Lula. In: SADER, Emir (org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil**: Lula e Dilma. São Paulo: Boitempo, 2013. p. 157-171.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de; SANTOS, Valdeci Monteiro. Desigualdades regionais e Nordeste em *Formação Econômica do Brasil*. In: ARAÚJO, Tarcisio Patricio de; VIANNA, Salvador Teixeira Werneck; MACAMBIRA, Júnior (orgs.). **50 anos de Formação Econômica do Brasil**: ensaios sobre a obra clássica de Celso Furtado. Rio de Janeiro: Ipea, 2009. p. 177-200.

ARQUIVO IEB – USP, **Fundo Milton Santos**, código de referência: MS-RS79-005.

ARRAIS, Tadeu Alencar. O Bolsa Família e a tradução regional da questão social. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**, São Paulo, n. 65, p. 200-226, dez. 2016.

ARRAIS, Tadeu Alencar. Desigualdade de renda, emprego público e transferências de renda no Brasil contemporâneo. **Mercator**, Fortaleza, v. 18, p. 1-18, 2019.

ARROYO, Mónica; GOMES, Rita de Cássia da Conceição. O Rio Grande do Norte no comércio internacional: circuito espacial da produção de têxteis e de confecções. **Mercator**, Fortaleza, v. 12, n. 29, p. 31-38, set./dez. 2013.

AZEVEDO FILHO, João D’Anuzio Menezes de. **A produção e a percepção do turismo em Parintins, Amazonas**. 2013. 210 f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Departamento de Geografia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

BAKHTIN, Mikhail Mikhailovich. **The dialogic imagination**: four essays. Austin: University of Texas, [1975] 1981. 444 p. (Slavic Series, 1).

BARBOSA, Alexandre de Freitas; KOURY, Ana Paula. Rômulo Almeida e o Brasil desenvolvimentista (1946-1964): ensaio de reinterpretação. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, n. especial, p. 1075-1113, dez. 2012.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. 1. ed. 3. reimpr. São Paulo: Edições 70, [1977] 2016. 227 p.

BARROS, Joana da Silva. **Participação popular em Belém**: a experiência do Congresso da Cidade e do Orçamento Participativo e a sociabilidade política brasileira. 2012. 172 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Departamento de Sociologia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

BARROS, José Roberto Mendonça de. A experiência regional de planejamento. *In*: MINDLIN, Betty (org.). **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 2010. p. 111-137.

BASA. Banco da Amazônia. **Evento Diálogos Amazônicos marca o início das comemorações pelos 75 anos do Banco da Amazônia**. Belém: BASA, 2017. Disponível em: <http://www.bancoamazonia.com.br/index.php/imprensa-noticias/993-evento-dialogos-amazonicos-marca-o-inicio-das-comemoracoes-pelos-75-anos-do-banco-da-amazonia>. Acesso em: 03 jan. 2019.

BASTOS, Élide Rugai. Polifonia da Amazônia. *In*: BASTOS, Élide Rugai; PINTO, Renan Freitas (orgs.). **Vozes da Amazônia**: investigação sobre o pensamento social brasileiro. Manaus: EDUA, 2007. p. 5-22.

BASTOS, Élide Rugai. Atualidade do pensamento social brasileiro. **Revista Sociedade e Estado**, Brasília, v. 26, n. 2, p. 51-70, 2011.

BASTOS, Élide Rugai; PINTO, Renan Freitas (orgs.). **Vozes da Amazônia**: investigação sobre o pensamento social brasileiro. Manaus: EDUA, 2007. 450 p.

BASTOS, Élide Rugai; PINTO, Renan Freitas (orgs.). **Vozes da Amazônia II**. Manaus: EDUA, 2014. 433 p.

BASTOS, Rodrigo Dantas. **Economia política do imobiliário**: o Programa Minha Casa Minha Vida e o preço da terra urbana no Brasil. 2012. 106 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Departamento de Sociologia, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2012.

BAUER, Martin. Análise de conteúdo clássica: uma revisão. *In*: BAUER, Martin; GASKELL, George (eds.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**: um manual prático. Petrópolis: Vozes, 2008. p. 189-217.

BECKER, Bertha Koiffmann. Logística e nova configuração do território brasileiro: que geopolítica será possível? *In*: DINIZ, Clélio Campolina (org.). **Políticas de desenvolvimento regional**: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Europeia e do Brasil. Brasília: Editora UNB, 2007. p. 267-299.

BECKER, Bertha Koiffmann; COSTA, Wanderley Messias da; COSTA, Francisco de Assis (orgs.). **Um projeto para a Amazônia no século 21**: desafios e contribuições. Brasília: CGEE, 2009. 426 p.

BENKO, Georges. **A ciência regional**. Oeiras: Celta Editora, 1999. 160 p.

BERDOULAY, Vincent. A abordagem contextual. **Espaço e Cultura**, Rio de Janeiro, n. 16, p. 47-56, jul./dez. [1981] 2003.

BERDOULAY, Vincent. **A escola francesa de Geografia**: uma abordagem contextual. São Paulo: Perspectiva, 2017. 280 p. (Estudos, 349).

BICUDO JR., Edison Claudino. **O circuito superior marginal**: produção de medicamentos e o território brasileiro. 2006. 286 f. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – Departamento de Geografia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Celso Furtado e o pensamento econômico latino-americano. *In*: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; REGO, José Márcio (orgs.). **A grande esperança em Celso Furtado**. São Paulo: Editora 34, 2001. p. 109-125.

BITOUN, Jan. Tipologia das cidades brasileiras e políticas territoriais: pistas para reflexão. *In*: BITOUN, Jan; MIRANDA, Livia (orgs.). **Desenvolvimento e cidades no Brasil**: contribuições para o debate sobre as políticas territoriais. Recife: FASE, 2009. p. 17-44.

BOMFIM, Paulo Roberto de Albuquerque. **A ostentação estatística** (um projeto geopolítico para o território nacional: Estado e planejamento no período pós-64). 2007. 377 f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Departamento de Geografia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

BOMFIM, Paulo Roberto de Albuquerque. Conceitos e significados do planejamento na geografia brasileira e o IBGE. **Terra Brasilis (Nova Série)**, Rio de Janeiro, v. 1, p. 1-22, dez. 2015. Disponível em: <https://journals.openedition.org/terrabrasilis/1494#tocto1n4>. Acesso em: 16 jan. 2019.

BOTELHO, André; SCHWARCZ, Lilia Moritz. Esse enigma chamado Brasil: apresentação. *In*: BOTELHO, André; SCHWARCZ, Lilia Moritz (orgs.). **Um enigma chamado Brasil**: 29 intérpretes e um país. São Paulo: Companhia das Letras, 2009. p. 10-17.

BRADFORD, Michael; KENT, William. **Geografia Humana**: teorias e suas aplicações. Lisboa: Gradiva, 1988.

BRAGA, Vanderlei. **Logística e uso do território brasileiro**: tipologia e topologia de nós logísticos e o projeto da Plataforma Multimodal de Goiás (PLMG). 2013. 219 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013.

BRANDÃO, Carlos. Teorias, estratégias e políticas regionais e urbanas recentes: anotações para uma agenda do desenvolvimento territorializado. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 107, p. 57-76, jul./dez. 2004.

BRANDÃO, Carlos. Pactos em territórios: escalas de abordagem e ações pelo desenvolvimento. **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 15, n. 45, p. 145-157, abr./jun. 2008.

BRANDÃO, Carlos. **Território e desenvolvimento**: as múltiplas escalas entre o local e o global. 2. ed. Campinas: Editora da UNICAMP, 2012. 240 p.

BRANDÃO, Carlos. Espaços da destituição e as políticas urbanas e regionais no Brasil: uma visão panorâmica. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 26, n. especial, p. 1097-1132, 2016.

BRANDÃO, Carlos. Crise e rodadas de neoliberalização: impactos nos espaços metropolitanos e no mundo do trabalho no Brasil. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo, v. 19, n. 38, p. 45-69, jan./abr. 2017.

BRANDÃO, Carlos. Mudanças produtivas e econômicas e reconfiguração territorial no Brasil no início do século XXI. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, São Paulo, v. 21, n. 2, p. 258-279, maio/ago. 2019.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **PROMESO**: Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais. Brasília, DF: Ministério da Integração Nacional, 2009. 44 p.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 153, n. 241, p. 2, 16 dez. 2016.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Integração homenageia Milton Santos e premia projetos de desenvolvimento regional**. Brasília, DF: Ministério da Integração Nacional, 2017. Disponível em: <https://tinyurl.com/yaro86yl>. Acesso em: 03 jan. 2019.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Ministério atualiza classificação de municípios para as políticas de desenvolvimento**. Brasília, DF: Ministério da Integração Nacional, 2018. Disponível em: <https://tinyurl.com/yypep68a>. Acesso em: 04 ago. 2019.

BRASIL. Decreto nº 9.666 de 2 de janeiro de 2019. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Desenvolvimento Regional, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 157, n. 1, p. 22, 2 jan. 2019a.

BRASIL. Decreto nº 9.737 de 26 de março de 2019. Altera o Decreto nº 9.116, de 4 de agosto de 2017, para dispor sobre a composição do Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 157, n. 58, p. 1, 26 mar. 2019b.

BRAUDEL, Fernand. História e ciências sociais. A longa duração. In: BRAUDEL, Fernand. **Escritos sobre a história**. São Paulo: Perspectiva, [1969] 2005. p. 41-78.

BREITBACH, Áurea Corrêa de Miranda. **Estudo sobre o conceito de região**. 1986. 119 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1986.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reflexões sobre o novo desenvolvimentismo e o desenvolvimentismo clássico. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 36, n. 2, p. 237-265, abr./jun. 2016.

CAMPOS, Iolanda Aida de Medeiros. **Territórios conectados pela educação a distância no Amazonas**. 2011. 217 f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Departamento de Geografia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

CANO, Wilson. Celso Furtado e a questão regional no Brasil. *In*: TAVARES, Maria da Conceição (org.). **Celso Furtado e o Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001. p. 93-120.

CANO, Wilson. Prefácio. *In*: BRANDÃO, Carlos. **Território e desenvolvimento**: as múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas: Editora da UNICAMP, 2012. p. 23-28.

CARDOSO, Adauto Lucio (org.). **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. 322 p. (Série Habitação e Cidade).

CARLOTO, Denis Ricardo. **Por uma federação de lugares**: da desigualdade à solidariedade. 2014. 216 f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Departamento de Geografia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

CARVALHEIRO, Nelson. Os planos Bresser (1987) e Verão (1989): a persistência na busca da estabilização. *In*: KON, Anita (org.). **Planejamento no Brasil II**. São Paulo: Perspectiva, 2000. p. 123-166.

CARVALHO, José Otamar de. **Desenvolvimento regional**: um problema político. 2. ed. Campina Grande: EDUEPB, 2014. 340 p.

CASTILLO, Ricardo; TOLEDO JR., Rubens; ANDRADE, Julia. Três dimensões da solidariedade em geografia: autonomia político-territorial e tributação. **Revista Experimental**, São Paulo, n. 3, p. 69-99, set. 1997.

CASTRO, Edna. Expansão da fronteira, megaprojetos de infraestrutura e integração sul-americana. **Caderno CRH**, Salvador, v. 25, n. 64, p. 45-61, jan./abr. 2012.

CASTRO, Edna. A ANPUR e a construção do campo científico brasileiro (2007-2009). *In*: PONTUAL, Virgínia; LACERDA, Norma; FERNANDES, Ana Cristina (orgs.). **Estudos urbanos e regionais no Brasil, 1983-2013**: a trajetória de um campo disciplinar e de sua associação nacional. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015a. p. 203-220.

CASTRO, Edna. Campo do desenvolvimento, racionalidade, ciência e poder. *In*: FERNANDES, Ana Cristina; LACERDA, Norma; PONTUAL, Virgínia (orgs.). **Desenvolvimento, planejamento e governança**: expressões do debate contemporâneo. Rio de Janeiro: Letra Capital/ANPUR, 2015b. p. 225-246.

CASTRO, Edna. Epistemologias e caminhos da crítica sociológica latino-americana. *In*: CASTRO, Edna; PINTO, Renan Freitas (orgs.). **Decolonialidade e sociologia da América Latina**. Belém: NAEA/UFPA, 2018. p. 25-52.

CASTRO, Edna Maria Ramos de; MOURA, Edila; MAIA, Maria Lúcia (orgs.). **Industrialização e grandes projetos**: desorganização e reorganização do espaço. Belém: NAEA/UFPA, 1994. 410 p.

CASTRO, Iná Elias de. Instituições e território. Possibilidades e limites ao exercício da cidadania. **Geosul**, Florianópolis, v. 18, n. 36, p. 7-28, jul./dez. 2003.

CASTRO, Iná Elias de. **Geografia e política**: território, escalas de ação e instituições. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005. 304 p.

CASTRO, Marcial Humberto Saavedra. **Rômulo Almeida e a problemática do planejamento**: o planejamento econômico na Bahia (1955-1961). 2010. 138 f. Dissertação (Mestrado em História) – Programa de Pós-Graduação em História, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal da Bahia, 2010.

CATAIA, Márcio. Território usado e federação: aproximações possíveis. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 125, p. 1135-1151, out./dez. 2013.

CAVALCANTE, Maria Madalena de Aguiar. **Transformações territoriais no Alto Rio Madeira**: hidrelétricas, tecnificação e (re)organização. 2008. 112 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Núcleo de Ciências Exatas e da Terra, Universidade Federal de Rondônia, Porto Velho, 2008.

CELLARD, André. Análise documental. *In*: POUPART, Jean *et al.* (orgs.). **A pesquisa qualitativa**: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis: Vozes, 2008. p. 244-270.

CHIQUEITO, Elisângela de Almeida. John Friedmann: um “expert” em planejamento regional na América Latina. *In*: SEMINÁRIO DE HISTÓRIA DA CIDADE E DO URBANISMO, 14., 2016, São Carlos. **Anais** [...]. São Carlos: Universidade de São Paulo, 2016. p. 71-78.

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2008. 144 p.

CHRISTALLER, Walter. **Central places in southern Germany**. Englewood Cliffs: Prentice Hall, [1933] 1966.

COELHO, Vitarque Lucas Paes. **A Esfinge e o Faraó**: a política regional do governo Lula (2003-2010). 2014. 188 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico, Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2014.

CONTEL, Fabio Betioli. **Território e finanças**: técnicas, normas e topologias bancárias no Brasil. 2006. 323 f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Departamento de Geografia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

CONTEL, Fabio Betioli. Milton Santos. *In*: PÉRICAS, Luiz Bernardo; SECCO, Lincoln (orgs.). **Intérpretes do Brasil**: clássicos, rebeldes e renegados. São Paulo: Boitempo Editorial, 2014. p. 393-409.

CORRÊA, Roberto Lobato. A rede de localidades centrais nos países subdesenvolvidos. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, ano 50, n. 1, p. 61-84, jan./mar. 1988.

CORRÊA, Roberto Lobato. Milton Santos e a temática da rede urbana. *In*: SOUZA, Maria Adélia Aparecida de (org.). **O mundo do cidadão, um cidadão do mundo**. São Paulo: Hucitec, 1996. p. 119-126.

COSTA, Danielle Pereira da. **A economia da cidade somos nós. Envelhecimento populacional e gestão previdenciária no Brasil: o Amazonas em foco**. 2013. 207 f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Departamento de Geografia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

COSTA, Janete Jacques da. **Sistemas técnicos e usos do território: o caso da Rede Brasileira de Socioeconomia Solidária**. 2006. 83 f. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – Departamento de Geografia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

COSTA, Milene Ribas da. **O Estado e a SUDENE: trajetória do planejamento regional no Brasil**. 2016. 216 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2016.

COSTA, Thiago de Araújo. Trilhando uma epistemologia da lentidão. **Redobra**, Salvador, ano 3, n. 9, p. 179-185, 2012.

COSTA, Thiago de Araújo. A presença da lentidão na cidade e seus efeitos no pensamento urbano contemporâneo. **Pós**, São Paulo, v. 23, n. 40, p. 12-24, out. 2016.

COSTA, Wanderley Messias da. **O Estado e as políticas territoriais no Brasil**. 4. ed. São Paulo: Contexto, 1995. 83 p. (Coleção Repensando a Geografia).

CRUZ, Rita de Cássia Ariza da. Apresentação. In: AFFONSO, Simone. **O planejamento regional brasileiro pós-Constituição Federal de 1988: instituições, políticas e atores**. São Paulo: Annablume, 2017. p. 11-13.

CUNHA, Silvio Rodrigues Persivo; NEVES, Aldenor José. A experiência de Rondônia em planejamento. **Revista Saber Científico**, Porto Velho, v. 1, n. 2, p. 156-177, jul./dez. 2008.

DAVID, Virna Carvalho. **Território usado e circuito superior marginal: equipamentos médico-hospitalares em Campinas, Ribeirão Preto e São José do Rio Preto (SP)**. 2010. 227 f. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – Departamento de Geografia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

DELANI, Daniel. **Meio natural, meio técnico e epidemiologia: as hidrelétricas e a difusão da dengue no Complexo do Rio Madeira (Porto Velho, RO)**. 2015. 271 f. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – Departamento de Geografia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

DINIZ, Clélio Campolina. Lucas Lopes, o visionário do desenvolvimentismo. **Revista do Arquivo Público Mineiro**, Belo Horizonte, v. 44, p. 80-95, 2008.

DINIZ, Clélio Campolina. Celso Furtado e o desenvolvimento regional. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 19, n. 2, p. 227-249, maio/ago. 2009.

DINIZ, Clélio Campolina; CROCCO, Marco Aurélio. Reestruturação econômica e impacto regional: o novo mapa da indústria brasileira. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 6, n. 1, p. 77-103, jul. 1996.

ELIAS, Denise. Milton Santos: a construção da geografia cidadã. **Geosul**, Florianópolis, v. 18, n. 35, p. 131-148, jan./jun. 2003a.

ELIAS, Denise. **Globalização e agricultura**: a região de Ribeirão Preto - SP. São Paulo: EDUSP, 2003b. 408 p. (Coleção Campi, 21).

ELIAS, Denise. Agronegócio e novas regionalizações no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, São Paulo, v. 13, n. 2, p. 153-167, nov. 2011.

ELIOMAR FILHO, José. "Notas sobre o enigma baiano": uma análise historiográfica do livro de Pinto de Aguiar sob a ótica econômica. *In*: ENCONTRO ESTADUAL DE HISTÓRIA, 9., 2018. **Anais [...]**. Santo Antônio de Jesus: Universidade do Estado da Bahia, 2018. p. 5-15.

ESCOBAR, Arturo. **Encountering development**: the making and unmaking of the Third World. Princeton: Princeton University Press, 1995. 290 p.

EUZÉBIO, Emerson Flávio. **Fronteira e horizontalidade na Amazônia**: as cidades gêmeas de Tabatinga (Brasil) e Leticia (Colômbia). 2012. 168 f. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – Departamento de Geografia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

FARIAS, Hélio Caetano. **O BNDES e as privatizações no uso do território brasileiro**. 2008. 124 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2008.

FELDMANN, Sarah. Urbanismo e planejamento urbano no Brasil nos anos 60, 70 e 80: permanências, inflexões e rupturas. *In*: SEMINÁRIO 230 ANOS DE CAMPINAS, 2004, Campinas. **Anais [...]**. Campinas: Prefeitura Municipal de Campinas, 2004. não paginado. Disponível em: http://www.campinas.sp.gov.br/governo/seplama/eventos-e-informacoes/seminario230/2seminario_primeira.php. Acesso em: 16 abr. 2019.

FERNANDES, Ana Cristina; LACERDA, Norma; PONTUAL, Virgínia. 30 anos de ANPUR: emergência e consolidação de uma associação acadêmica brasileira. *In*: FERNANDES, Ana Cristina; LACERDA, Norma; PONTUAL, Virgínia (orgs.). **Estudos urbanos e regionais no Brasil, 1983-2013**: a trajetória de um campo disciplinar e de sua associação nacional. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 13-19.

FERNANDES, Anaís. Minha Casa chega aos 10 anos esvaziado e com futuro incerto. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, ano 99, n. 32.863, p. A22, 25 mar. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/03/minha-casa-chega-aos-10-anos-esvaziado-e-com-futuro-incerto.shtml#comentarios>. Acesso em: 17 ago. 2019.

FERNANDES, Carlândia Brito Santos; MOREIRA, Vivian Garrido. Armadilha de lucratividade e big push: considerações a partir de Rosenstein-Rodan. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 3, p. 573-587, dez. 2015.

FERNANDES, Danilo Araújo. **A questão regional e a formação do discurso desenvolvimentista na Amazônia**. 2011. 313 f. Tese (Doutorado em Ciências – Desenvolvimento Socioambiental) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, 2011.

FERNANDES, Danilo Araújo; SILVA, David Borges Reis e; MASCARENHAS, Henrique Pereira. Reflexões sobre a formação do pensamento desenvolvimentista na Amazônia: uma análise da trajetória e produção intelectual de Armando Dias Mendes. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 16, p. 75-93, jan./jun. 2015.

FERREIRA, Rachel Sfair da Costa. **Para além das formas e das funções: preservação e gestão da paisagem do Centro Histórico de Belém (CHB) na perspectiva do espaço como instância e produção social**. 2014. 317 f. Tese (Doutorado em Ciências – Desenvolvimento Socioambiental) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2014.

FERREIRA, Regina Célia Brabo. **Análise dos circuitos de produção, reprodução e subsistência do transporte hidroviário de passageiros nas ilhas da Região Metropolitana de Belém: uma contribuição para a revitalização do setor**. 2011. 154 f. Tese (Doutorado em Ciências – Desenvolvimento Socioambiental) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2011.

FERRETTI, Federico; PEDROSA, Breno Viotto. Inventing critical development: a Brazilian geographer and his Northern networks. **Transactions of the Institute of British Geographers**, Oxford, v. 43, n. 4, p. 703-717, dez. 2018.

FILGUEIRAS, Luiz *et al.* Modelo liberal-periférico e bloco de poder: política e dinâmica macroeconômica nos governos Lula. *In*: MAGALHÃES, João Paulo de Almeida *et al.* **Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010. p. 35-69.

FIX, Mariana de Azevedo Barretto. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. 2011. 263 f. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Econômicas, Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.

FREDERICO, Samuel. **O novo tempo do cerrado: expansão dos *fronts* agrícolas e controle do sistema de armazenamento de grãos**. 2009. 273 f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Departamento de Geografia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

FURTADO, Celso. **A hegemonia dos Estados Unidos e o subdesenvolvimento da América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975. 192 p.

FURTADO, Celso. **Brasil: a construção interrompida**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

FURTADO, Celso. **O longo amanhecer**: reflexões sobre a formação do Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999. 116 p.

FURTADO, Celso. **Introdução ao desenvolvimento**: enfoque histórico-estrutural. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000. 126 p.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 32. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, [1959] 2003. 256 p.

FURTADO, Celso. Aventuras de um economista brasileiro. *In*: D'AGUIAR, Rosa Freire (org.). **Essencial Celso Furtado**. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, [1973] 2013. p. 35-52.

GALLO, Fabrício. **Uso do território e federalismo como evento**: a difusão regional de infraestruturas analisadas a partir das transferências intergovernamentais voluntárias entre União e municípios. 2011. 221 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.

GALVANESE, Carolina Simões. **Paradigmas do planejamento territorial em debate**: contribuições críticas a um campo científico emergente. 2018. 235 f. Tese (Doutorado em Planejamento e Gestão do Território) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território, Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo, 2018.

GASKELL, George. Entrevistas individuais e grupais. *In*: BAUER, Martin; GASKELL, George (eds.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**: um manual prático. Petrópolis: Vozes, 2008. p. 64-89.

GEIGER, Pedro Pinchas. Os espaços de Milton Santos. *In*: SOUZA, Maria Adélia Aparecida de (org.). **O mundo do cidadão, um cidadão do mundo**. São Paulo: Hucitec, 1996. p. 266-277.

GEORGE, Pierre *et al.* **A Geografia Ativa**. São Paulo: Difel, [1964] 1973. 354 p.

GIORDANO, Samuel Ribeiro. **Competitividade regional e globalização**. 1999. 225 f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Departamento de Geografia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

GONÇALVES, Neyde Maria Santos. Professor Milton Santos, o mestre amigo e incentivador. Reminiscências. *In*: SOUZA, Maria Adélia Aparecida de (org.). **O mundo do cidadão, um cidadão do mundo**. São Paulo: Hucitec, 1996. p. 85-86.

GONÇALVES, Reinaldo. Governo Lula e o nacional-desenvolvimentismo às avessas. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, São Paulo, n. 31, p. 5-30, fev. 2012.

GREMAUD, Amaury Patrick; PIRES, Julio Manuel. II Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND (1975-1979). *In*: KON, Anita (org.). **Planejamento no Brasil II**. São Paulo: Perspectiva, 2000. p. 67-101.

GRIMM, Flavia Christina Andrade. **Trajetória epistemológica de Milton Santos**: uma leitura a partir da centralidade da técnica, dos diálogos com a economia política e da cidadania como práxis. 2011. 307 f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Departamento de Geografia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

GRIMM, Flavia Christina Andrade. Reflections on planning in the trajectory of Milton Santos. **Antipode**, Hoboken, v. 49, p. 1-7, 2017.

GUICHAOUA, André. Parcours d'une institution: l'IEDES a 50 ans au terme de cinq décennies du développement. **Revue Tiers Monde**, Paris, n. 191, p. 647-659, jul./set. 2007.

GUIMARÃES, Maria Stella Faciola Pessôa. **Um olhar atrás da escrita**: o pensamento de Benedito Nunes sobre a Amazônia. 2012. 233 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2012.

GUIMARÃES NETO, Leonardo; BRANDÃO, Carlos Antônio. *A Formação Econômica do Brasil e a questão regional*. In: COELHO, Francisco da Silva; GRANZIERA, Rui Guilherme (orgs.). **Celso Furtado e a Formação Econômica do Brasil**: edição comemorativa dos 50 anos de publicação (1959-2009). São Paulo: Atlas/OEB, 2009. p. 202-225.

HALL, Peter. **Urban and regional planning**. 4. ed. London: Routledge, 2002. 237 p.

HARVEY, David. From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in the late capitalism. **Geografiska Annaler**, v. 71, n. 1, p. 3-17, 1989.

HARVEY, David. **The condition of postmodernity**: an enquiry into the origins of cultural change. Oxford: Wiley Blackwell, [1989] 1992. 378 p.

HARVEY, David. **Justice, nature and the geography of difference**. Oxford: Wiley Blackwell, 1996. 468 p.

HARVEY, David. **Social justice and the city**. Georgia: The University of Georgia Press, [1973] 2009. 354 p. (Geographies of justice and social transformation, 1).

HISTÓRIA de Rondônia: enquanto a esposa criou bairro com flagelados, Humberto Guedes colheu espinhos do drama fundiário. **Governo do Estado de Rondônia**, Porto Velho, 11 mar. 2019. Personalidades. Disponível em: <http://www.rondonia.ro.gov.br/historia-de-rondonia-enquanto-a-esposa-criou-bairro-com-flagelados-humberto-guedes-colheu-espinhos-do-drama-fundiario/>. Acesso em: 06 abr. 2019.

HOBBSBAWM, Eric. **Era dos extremos**: o breve século XX (1914-1991). São Paulo: Companhia das Letras, 1995. 598 p.

HUERTAS, Daniel Monteiro. **Da fachada atlântica ao âmago da hiléia**: integração nacional e fluidez territorial no processo de expansão da fronteira agrícola. 2007. 315 f. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – Departamento de Geografia,

Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

HUERTAS, Daniel Monteiro. **Território e circulação**: transporte rodoviário de carga no Brasil. 2013. 443 f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Departamento de Geografia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

IANNI, Octavio. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986. 316 p.

IANNI, Octavio. Tendências do pensamento brasileiro. **Tempo Social**, São Paulo, v. 12, n. 2, p. 55-74, nov. 2000.

IANNI, Octavio. **Teorias da globalização**. 12. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, [1995] 2004. 228 p.

IBÁÑEZ, Pablo. **Território e guerra fiscal**: a perversidade dos incentivos territoriais. 2006. 163 f. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – Departamento de Geografia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

JORGE WILHEIM – 25/01/1999. Entrevistadores: Washington Novaes, Flávio Villaça, Milton Santos, Celso Daniel, Luiz Carlos Costa, Rosa Grena Kliass e Ladislau Dowbor. Entrevistado: Jorge Wilhelm. São Paulo, 1999. 1 vídeo (1 h, 39 min, 56 s). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=F0ae03d5m3A&t=2447s>. Acesso em: 12 jun. 2019.

KARAM, Ricardo Antônio de Souza. **A economia política do desenvolvimento territorial**: uma análise da diversidade institucional na agenda brasileira. 2012. 282 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento) – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

KLINK, Jeroen. A escalaridade e a espacialidade do (novo) desenvolvimentismo: uma exploração conceitual para o debate. In: BRANDÃO, Carlos; SIQUEIRA, Hipólita (orgs.). **Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013. p. 19-37.

KRUGMAN, Paul. Increasing returns and Economic Geography. **Journal of Political Economy**, Chicago, v. 99, n. 3, p. 483-499, 1991.

KUNZ, Elisa Arruda. **Porto do Sal**: um espaço híbrido entre Belém e a paisagem insular amazônica. 2017. 272 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, 2017.

LACERDA, Norma. O campo do planejamento urbano e regional: da multidisciplinaridade à transdisciplinaridade. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, São Paulo, v. 15, n. 1, p. 77-93, maio 2013.

LACOSTE, Yves. **A geografia**: isso serve, em primeiro lugar, para fazer a guerra. Campinas: Papirus, 1988.

LAMPARELLI, Celso Monteiro; GUNN, Philip. Uma corporação nas incertezas do início dos anos 90 (1989-1991). *In*: PONTUAL, Virgínia; LACERDA, Norma; FERNANDES, Ana Cristina (orgs.). **Estudos urbanos e regionais no Brasil, 1983-2013**: a trajetória de um campo interdisciplinar e de sua associação nacional. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 57-68.

LÉFÈBVRE, Henri. **La production de l'espace**. Paris: Anthropos, 1974. 485 p.

LEITÃO, Karina Oliveira. **A dimensão territorial do Programa de Aceleração do Crescimento**: um estudo sobre o PAC no estado do Pará e o lugar que ele reserva à Amazônia no desenvolvimento do país. 2009. 285 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

LEWIS, William Arthur. Economic development with unlimited supplies of labour. **The Manchester School**, Manchester, v. 22, n. 2, p. 139-191, maio 1954.

LIMA, Luís Flávio Maia. **Exportação paraense**: enfoque analítico pela ótica das empresas exportadoras 1992-1997. 2006. 185 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Programa de Mestrado em Economia, Universidade da Amazônia, Belém, 2006.

LINHARES, Lucas. O (sub)desenvolvimento na teoria e na política: um possível diálogo contemporâneo entre Celso Furtado e Milton Santos acerca dos novos arranjos produtivos. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 30, n. 1, p. 57-86, maio 2009.

LOEB, Roberto. Aspectos do planejamento territorial urbano no Brasil. *In*: MINDLIN, Betty (org.). **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 2010. p. 139-160.

LOUZADA, Edson Furtado. **A compra compartilhada como possibilidade de contratação sustentável entre Instituições Federais de Ensino Superior no Município de Belém**. 2017. 144 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) – Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2017.

MACÊDO, Mariana Bezerra. **Quando planos públicos são elaborados por consultorias privadas**: o PRODETUR/NE e a terceirização na política pública de turismo. 2017. 348 f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Departamento de Geografia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

MACEDO, Maxsuel de Moura. **Fluidez territorial e logística**: o PAC no Rio Grande de Norte. 2014. 203 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Departamento de Geografia, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2014.

MACHADO, Mônica Sampaio. A produção intelectual de Milton Santos vista através de sua trajetória espacial: uma interpretação. **GEOgraphia**, Niterói, v. 13, p. 18-41, 2011.

MACHADO, Mônica Sampaio; MACHADO, Thiago Adriano. Milton Santos e sua teoria geográfica: origens e eixo interpretativo. *In*: ENCONTRO DE GEÓGRAFOS

DA AMÉRICA LATINA, 16., 2017, La Paz. **Anais [...]**. La Paz: Universidad Mayor de San Andrés, 2017. p. 1-14.

MACIEL, Lucas Vinício de Carvalho. A (in)distinção entre dialogismo e intertextualidade. **Linguagem em Discurso**, Tubarão, v. 17, n. 1, p. 137-151, jan./abr. 2017.

MANTEGA, Guido. **A economia política brasileira**. Rio de Janeiro: Polis/Vozes, 1984. 288 p.

MANZONI NETO, Alcides. **O novo planejamento territorial**: empresas transnacionais de consultoria, parcerias público-privadas e uso do território brasileiro. 2007. 156 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2007.

MANZONI NETO, Alcides. **Competitividade e desenvolvimento territorial rural**: ações e contradições do planejamento federal para Territórios Rurais no Brasil. 2017. 256 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2017.

MARIALVA, Dilza Azevedo. **Novas dinâmicas territoriais na Amazônia**: desdobramentos da mineração da bauxita em Juruti (PA). 2012. 98 f. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – Departamento de Geografia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia (orgs.). **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 121-192.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2014. 224 p.

MARTINS, Maro Lara. Pensamento social e história da sociologia no Brasil: notas metodológicas. In: MARTINS, Maro Lara (org.). **Intelectuais, cultura e democracia**. São Paulo: Perse, 2018. p. 41-51.

MEDEIROS, Carlos Aguiar de. A China como um duplo pólo na economia mundial e a recentralização na economia asiática. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 26, n. 3, p. 381-400, jul./set. 2006.

MELLO-THÉRY, Neli Aparecida de; THÉRY, Hervé. O planejamento territorial, o Estado e a Amazônia na obra de Bertha Becker: algumas reflexões. **Biblio 3W, Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales**, Barcelona, v. 19, n. 1103, dez. 2014. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/b3w-1103-2.htm>. Acesso em: 03 jan. 2019.

MENDES, Constantino Cronemberger; TEIXEIRA, Joanílio Rodolpho. Desenvolvimento econômico brasileiro: uma releitura das contribuições de Celso Furtado. In: **Texto para discussão n. 1051**. Brasília: Ipea, 2004. 29 p.

MENDONÇA, Fabrício Molica de *et al.* Condicionantes territoriais para formação, desenvolvimento e estruturação de Arranjos Produtivos Locais: um estudo comparativo em APLs de confecção do Estado de Minas Gerais. **Revista de Administração e Inovação**, São Paulo, v. 9, n. 3, p. 231-256, jul./set. 2012.

MENEZES, Thais Zucheto de. **Cruzeiros de luxo no rio Amazonas**: da regulação ao uso corporativo do território. 2018. 171 f. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – Departamento de Geografia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Análise qualitativa: teoria, passos e fidedignidade. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 3, p. 621-626, 2012.

MINDLIN, Betty. O conceito de planejamento. *In*: MINDLIN, Betty (org.). **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 2010. p. 9-28.

MONTE-MÓR, Roberto Luís. As teorias urbanas e o planejamento urbano no Brasil. *In*: DINIZ, Clélio Campolina; CROCCO, Marco (orgs.). **Economia regional e urbana**: contribuições teóricas recentes. Belo Horizonte: UFMG, 2006. p. 61-85.

MONTENEGRO, Marina Regitz. A teoria dos circuitos da economia urbana de Milton Santos: de seu surgimento à sua atualização. **Revista Geográfica Venezolana**, Mérida, v. 53, n. 1, p. 147-164, jan./jun. 2012a.

MONTENEGRO, Marina Regitz. **Globalização, trabalho e pobreza no Brasil metropolitano**: o circuito inferior da economia urbana em São Paulo, Brasília, Fortaleza e Belém. 2012. 291 f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Departamento de Geografia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012b.

MORAES NETTO, Vinicius *et al.* Pesquisa urbana no Brasil: uma leitura inicial. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 17., 2017, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: ANPUR, 2017. p. 1-21.

MORAIS, Lecio; SAAD-FILHO, Alfredo. Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 31, n. 4, p. 507-527, out./dez. 2011.

MOREIRA, Bruno de Oliveira. “Visita a uma revolução”: uma análise dos escritos de Milton Santos sobre a revolução cubana (1960). **Revista de História**, v. 2, n. 1, p. 100-120, 2010.

MYRDAL, Gunnar. **Aspectos políticos da teoria econômica**. São Paulo: Nova Cultural, 1997. 237 p. (Coleção Os Economistas).

NONATO, Rita de Cássia. **Crise da federação e federalismo corporativo**: propostas de criação de novos estados no *front* agrícola brasileiro. 2005. 161 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

NOVAES, Jurandir Santos de. **Território e lugar**: a construção democrática da metrópole - o Congresso da Cidade de Belém do Pará. 2012. 420 f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Departamento de Geografia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

NOVO, Cristiane Barroncas Maciel Costa. **Turismo de base comunitária na Região Metropolitana de Manaus**: caracterização e análise crítica. 2012. 141 f. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – Departamento de Geografia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, São Paulo, 2012.

NUNES, Débora Aquino. **Feiras livres & feiras de exposição**: expressões da relação cidade-floresta no sudeste paraense. 2015. 256 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2015.

OLIVA, Aloizio Mercadante. **As bases do novo desenvolvimentismo no Brasil**: análise do governo Lula (2003-2010). 2010. 509 f. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Econômicas, Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010.

OLIVEIRA, Cássio Antunes de. **O papel das concessões de rodovias na normatização do território brasileiro e suas relações com a circulação**. 2016. 321 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2016.

OLIVEIRA, Edilson Luis de. **Divisão do trabalho e circuitos da economia urbana em Londrina – PR**. 2009. 338 f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Departamento de Geografia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

OLIVEIRA, Francisco de. **Elegia para uma re(li)gião**: SUDENE, Nordeste. Planejamento e conflito de classes. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981. 132 p. (Coleção Estudos sobre o Nordeste, 1).

OLIVEIRA, Francisco de. Pensar com radicalidade e com especificidade. **Lua Nova**, São Paulo, n. 54, p. 89-95, 2001.

OLIVEIRA, Helbert Michel Pampolha de. **A noção de região em Milton Santos**: contribuições para pensar a Amazônia. 2019. 287 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2019.

OLIVEIRA, Julio Cezar Pinheiro de. As dimensões corporativas do Programa Minha Casa Minha Vida: o dilema do limite entre política social e política econômica. In: CARDOSO, Adauto Lucio; ARAGÃO, Thêmis Amorim; JAENISCH, Samuel Thomas (orgs.). **22 anos de política habitacional no Brasil**: da euforia à crise. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2017. p. 330-352.

OLIVEIRA, Wesley Pereira de; TRINDADE, José Raimundo; FERNANDES, Danilo Araújo. O planejamento do desenvolvimento regional na Amazônia e o ciclo ideológico do desenvolvimentismo no Brasil. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 35, n. 1, p. 201-230, jun. 2014.

PADINHA, Marcel Ribeiro. **Grandes objetos na Amazônia**: das velhas lógicas hegemônicas às novas centralidades insurgentes, os impactos da Hidrelétrica de

Belo Monte às escalas da vida. 2017. 444 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2017.

PEDRÃO, Fernando. Uma injustiça atinada. *In*: SOUZA, Maria Adélia Aparecida de (org.). **O mundo do cidadão, um cidadão do mundo**. São Paulo: Hucitec, 1996. p. 58-61.

PEDROSA, Breno Viotto. O périplo do exílio de Milton Santos e a formação de sua rede de cooperação. **História, Ciências, Saúde – Manguinhos**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 2, p. 429-448, abr./jun. 2018.

PEREIRA, Edir Augusto Dias. **Ensaio de Amazônia**: representações espaciais da região no ensaísmo brasileiro. EDUFF: Niterói, 2016. 204 p.

PEREIRA, Laurindo Mékie. A questão regional no pensamento de Antonio Gramsci e Celso Furtado. **Topoi**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 18, p. 48-66, jan./jun. 2009.

PERROUX, François. Economic space: theory and applications. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 64, n. 1, p. 89-104, fev. 1950.

PERROUX, François. O conceito de polo de desenvolvimento. *In*: FAISSOL, Speridião (org.). **Urbanização e regionalização**: relações com o desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro: IBGE, 1974. p. 97-110.

PERRUSO, Marco Antonio. Intelectuais, movimentos sociais e pensamento social brasileiro. **Sociedade e Cultura**, Goiânia, v. 7, n. 2, p. 139-150, jul./dez. 2004.

PERRUSO, Marco Antonio. Uma trajetória dissonante: Francisco de Oliveira, a SUDENE e o CEBRAP. **Caderno CRH**, Salvador, v. 26, n. 67, p. 179-192, jan./abr. 2013.

PINTO, Eduardo Costa. Dinâmica econômica e regional no Brasil dos anos 2000: efeito China, desconcentração espacial e bloco no poder. *In*: BRANDÃO, Carlos; SIQUEIRA, Hipólita (orgs.). **Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013. p. 87-102.

PIQUET, Rosélia; VILANI, Rodrigo Machado. O papel dos mestrados profissionais na área de planejamento urbano e regional. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 15, n. 1, p. 95-106, maio 2013.

POCHMANN, Marcio. **Desenvolvimento, trabalho e renda no Brasil**: avanços recentes no emprego e na distribuição dos rendimentos. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010. 104 p. (Coleção Brasil em Debate, 2).

POLEZI, Carolina. **O BNDES e o financiamento da integração sulamericana**: sistemas de engenharia na fronteira Brasil-Guiana Francesa. 2014. 213 f. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – Departamento de Geografia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

PONTE, Juliano Ximenes. A recriação dos Ministérios das Cidades e da Integração Nacional: retorno de uma política de desenvolvimento urbano e regional? **Observatório das Metrópoles**, São Paulo, 16 maio 2019. Disponível em:

<http://www.observatoriodasmetropoles.net.br/recriacao-dos-ministerios-das-cidades-e-da-integracao-nacional-retorno-de-uma-politica-de-desenvolvimento-urbano-e-regional/>. Acesso em: 26 ago. 2019.

PORTO, Leonardo; MACEDO, Fernando Cezar. Atualizando as tipologias da Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR. *In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL*, 8., 2017, Santa Cruz. **Anais [...]**. Santa Cruz: UNISC, 2017. [24] p.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. Milton Santos: ciência, ética e responsabilidade social. *In: RIBEIRO, Wagner Costa (org.). O País distorcido: o Brasil, a globalização e a cidadania*. São Paulo: Publifolha, 2002. p. 171-185.

QUEIROZ, Kristian Oliveira de. **A rede elétrica na cidade de Tefé como instrumento de análise de integração territorial**. 2011. 207 f. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – Departamento de Geografia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

QUEIROZ, Kristian Oliveira de. **Centralidade periférica e integração relativizada: uma leitura de Tefé no Amazonas**. 2015. 325 f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Departamento de Geografia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

RAMALHO, Mário Lamas. **Território e macrossistema elétrico nacional: as relações entre privatização, planejamento e corporativismo**. 2006. 185 f. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – Departamento de Geografia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

RAMOS, Soraia. Sistemas técnicos agrícolas e meio técnico-científico-informacional no Brasil. *In: SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. Rio de Janeiro: Record, [2001] 2012. p. 375-387.

RAPOSO, Tácio José Natal. **A (re)produção do espaço urbano no Município de Pacaraima – 1995-2013**. 2015. 263 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Instituto de Geociências, Universidade Federal de Roraima, Boa Vista, 2015.

REZENDE, Fernando. Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. *In: Textos para discussão CEPAL-IPEA n. 4*. Brasília: CEPAL/IPEA, 2010. 69 p.

RIBEIRO, Ana Clara Torres. Território usado e humanismo concreto: o mercado socialmente necessário. *In: ENCONTRO DE GEÓGRAFOS DA AMÉRICA LATINA*, 10., 2005, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: USP, 2005. p. 12458-12470.

RIBEIRO, Ana Clara Torres. Oriente negado: cultura, mercado e lugar. *In: RIBEIRO, Ana Clara Torres. Por uma sociologia do presente: ação, técnica e espaço* (volume 3). Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. p. 17-30.

RIBEIRO, Luis Henrique Leandro. **Território e macrossistema de saúde: os programas de fitoterapia no Sistema Único de Saúde (SUS)**. 2015. 305 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2015.

RIVAS, Daniel Santana. Explorando algunas trayectorias recientes de la justicia en la geografía humana contemporánea: de la justicia territorial a las justicias espaciales. **Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía**, Bogotá, v. 21, n. 2, p. 75-84, jul./dez. 2012.

RODRIGUES, Ágila Flaviana Alves Chaves. **A produção do espaço pelo e para o turismo na Área de Proteção Ambiental da Ilha do Combu (Belém-Pará)**. 2018. 331 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2018.

RODRIGUES, Arlete Moysés. A política urbana no governo Lula. **Ideias**, Campinas, v. 2, n. 32, p. 61-80, 2011.

RODRIGUES, Edmilson Brito. **Território e soberania na globalização**: Amazônia, jardim de águas sedento. 2010. 404 f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Departamento de Geografia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

RODRIGUES, Silvio Persivo da Cunha. [RE: **Sobre pesquisa “A Amazônia em Milton Santos”**]. Destinatário: Helbert Michel Pampolha de Oliveira. Porto Velho, 08 abr. 2019. 1 e-mail. Disponível em: helbertmichel93@gmail.com. Acesso em: 08 abr. 2019.

RODWIN, Lloyd. Metropolitan policy for developing areas. **Daedalus**, Cambridge, v. 90, n. 1, p. 132-146, 1961.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2015. 423 p.

ROSTOW, Walt Whitman. As cinco etapas do desenvolvimento – um sumário. In: ROSTOW, Walt Whitman. **Etapas do desenvolvimento econômico (um manifesto não-comunista)**. Rio de Janeiro: Zahar, 1974. p. 16-30.

SADER, Emir. A construção da hegemonia pós-neoliberal. In: SADER, Emir (org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil**: Lula e Dilma. São Paulo: Boitempo, 2013. p. 135-143.

SALAMA, Pierre. Reprimarização sem industrialização, uma crise estrutural no Brasil. **Argumentum**, Vitória, v. 8, n. 2, p. 127-139, maio/ago. 2016.

SALIM FILHO, Massoud Tufi. **Políticas públicas e trabalho no transporte alternativo na Amazônia**: moto-táxi. 2007. 223f. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2007.

SANDRONI, Paulo. **Novíssimo Dicionário de Economia**. São Paulo: Best Seller, 1999. 649 p.

SANTOS, César Ricardo Simoni; SANFELICI, Daniel. Caminhos da produção financeirizada do espaço urbano: a versão brasileira como contraponto a um modelo. **Cidades**, Presidente Prudente, v. 12, n. 20, p. 4-35, 2015.

SANTOS, Marie-Hélène Tiercelin dos; LÉVY, Jacques. **Milton Santos**. São Paulo, 2011. Disponível em: <https://miltonsantos.com.br/site/biografia/>. Acesso em: 6 out. 2019.

SANTOS, Milton. O papel metropolitano da cidade do Salvador. **Revista Brasileira dos Municípios**, Rio de Janeiro, ano IX, n. 35/36, p. 185-190, jul./dez. 1956.

SANTOS, Milton. Localização industrial em Salvador. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, ano XX, n. 3, p. 245-276, jul./set. 1958a.

SANTOS, Milton. Devemos transferir a capital da Bahia? **Revista Brasileira dos Municípios**, Rio de Janeiro, ano XI, n. 43/44, p. 155-156, jul./dez. 1958b.

SANTOS, Milton. **A cidade como centro de região**: definições e métodos de avaliação da centralidade. Salvador: Livraria Progresso Editora, 1959a. 31 p.

SANTOS, Milton. **A rede urbana do Recôncavo**. Salvador: Imprensa Oficial, 1959b. 38 p.

SANTOS, Milton. Salvador e o deserto. **Revista Brasileira dos Municípios**, Rio de Janeiro, ano XII, n. 47/48, p. 127-128, jul./dez. 1959c.

SANTOS, Milton. **Fatores que retardam o desenvolvimento da Bahia**: a falta de indústrias. Salvador: Imprensa Oficial da Bahia, 1959d. 16 p.

SANTOS, Milton. Geografia e desenvolvimento econômico. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, n. 4, p. 539-550, out./dez. 1959e.

SANTOS, Milton. Quelques problèmes des grandes villes dans les pays sous-développés. **Revue de Géographie de Lyon**, Lyon, vol. XXXVI, n. 3, p. 197-218, 1961.

SANTOS, Milton. Les difficultés de développement d'une partie de la zone sèche de l'État de Bahia: la vallée moyenne du fleuve Paraguaçu. **Annales de Géographie**, Paris, v. 72, n. 391, p. 314-330, 1963.

SANTOS, Milton. Brasília, a nova capital brasileira. **Caravelle, Cahiers du Monde Hispanique et Luso-Brésilien**, Toulouse, n. 3, p. 369-385, 1964a.

SANTOS, Milton. Panorama econômico-social da Bahia. **Revista Brasileira dos Municípios**, Rio de Janeiro, ano XVII, n. 67/68, p. 117-124, jul./dez. 1964b.

SANTOS, Milton. Disparidades regionais e polos de desenvolvimento. In: SANTOS, Milton. **A cidade nos países subdesenvolvidos**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965. p. 138-149.

SANTOS, Milton. La fonction industrielle dans les villes des pays sous-développés. **Revista Geográfica**, Rio de Janeiro, n. 65, p. 29-44, dez. 1966a.

SANTOS, Milton. Le rôle des capitales dans la modernisation des pays sous-développés. **Civilisations**, Bruxelles, v. 16, n. 1, p. 57-66, 1966b.

SANTOS, Milton. Le rôle moteur du tertiaire primitif dans les villes du Tiers Monde. **Civilisations**, Bruxelles, v. 18, n. 2, p. 186-203, 1968.

SANTOS, Milton. De la géographie de la faim a la planification régionale. **Revue Tiers Monde**, Paris, v. 10, n. 37, p. 95-114, jan./mar. 1969.

SANTOS, Milton. Région bipolaire ou division spatiale de la force urbaine: le cas de Coro et Punto Fijo au Venezuela. **Bulletin de l'Association de Géographes Français**, ano 47, n. 382/383, p. 223-229, jun./nov. 1970.

SANTOS, Milton. **Les villes du Tiers Monde**. Paris: Ed. Génin, Libraries Techniques, Géographie Economique et Sociale, 1971a. 428 p.

SANTOS, Milton. Analyse régionale et aménagement de l'espace: vers une méthode d'étude des forces «externes» d'élaboration des sous-espaces dans les pays sous-développés. **Revue Tiers Monde**, Paris, v. 12, n. 45, p. 199-203, jan./mar. 1971b.

SANTOS, Milton. Commerce alimentaire et force régionale de la ville dans les pays sous-développés: une méthode d'analyse. **Revue Tiers Monde**, v. 12, n. 48, p. 819-824, 1971c.

SANTOS, Milton. Modernisation, métropolisation et développement. **Civilisations**, Bruxelles, v. 21, n. 2/3, p. 243-254, 1971d.

SANTOS, Milton. L'urbanisation dépendante au Venezuela. **Espaces et Sociétés**, Toulouse, n. 3, p. 35-44, jul. 1971e.

SANTOS, Milton. Los dos circuitos de la economía urbana en los países subdesarrollados. In: FUNES, Julio César (org.). **La ciudad y la región para el desarrollo**. Caracas: Comisión de Administración Pública de Venezuela, 1972a. p. 67-99.

SANTOS, Milton. Les villes incomplètes des pays sous-développés. **Annales de Géographie**, Paris, ano 81, n. 445, p. 316-323, 1972b.

SANTOS, Milton. Sous-développement et pôles de croissance économique et sociale. **Revue Tiers Monde**, Paris, v. 15, n. 58, p. 271-286, abr./jun. 1974.

SANTOS, Milton. Space and domination – a marxist approach. **International Social Science Journal**, UNESCO, v. 27, n. 2, p. 346-363, 1975.

SANTOS, Milton. Le circuit inferieur: le soi-disant «secteur informel». **Les Temps Modernes**, Paris, n. 364, p. 740-755, nov. 1976.

SANTOS, Milton. Planning underdevelopment. **Antipode**, Worcester, v. 9, n. 3, p. 86-98, dez. 1977a.

SANTOS, Milton. A totalidade do diabo: como as formas geográficas difundem o capital e mudam estruturas sociais. **Contexto**, São Paulo, n. 4, p. 31-43, nov. 1977b.

SANTOS, Milton. Society and space: social formation as theory and method. **Antipode**, Hoboken, v. 9, n. 1, p. 3-13, fev. 1977c.

SANTOS, Milton. Do espaço sem nação ao espaço transnacionalizado. In: RATTNER, Henrique (org.). **Brasil 1990: caminhos alternativos do desenvolvimento**. São Paulo: Brasiliense, 1979a. p. 143-161.

SANTOS, Milton. Terciarização, urbanização, planificação: notas de metodologia. *In*: SANTOS, Milton. **Espaço e sociedade**: ensaios. Petrópolis: Vozes, 1979b. p. 55-62.

SANTOS, Milton. Para um período novo. *In*: SANTOS, Milton. **Espaço e sociedade**: ensaios. Petrópolis: Vozes, 1979c. p. 90-103.

SANTOS, Milton. Reformulando a sociedade e o espaço. **Revista de Cultura Vozes**, Petrópolis, v. 74, n. 4, p. 37-48, maio 1980.

SANTOS, Milton. Organização social e organização do espaço: o caso de Rondônia. **Boletim Carioca de Geografia**, Rio de Janeiro, ano 33, p. 51-77, 1982.

SANTOS, Milton. O período técnico-científico e os estudos geográficos. **Revista do Departamento de Geografia**, São Paulo, v. 4, p. 15-20, 1985.

SANTOS, Milton. América Latina: nova urbanização, novo planejamento. **Orientação**, São Paulo, n. 7, p. 47-52, dez. 1986.

SANTOS, Milton. Passado e presente das relações entre sociedade e espaço e localização pontual da indústria moderna no Estado da Bahia. **Boletim Paulista de Geografia**, São Paulo, n. 65, p. 5-27, 1987.

SANTOS, Milton. Materiais para o estudo da urbanização brasileira no período técnico-científico. **Boletim Paulista de Geografia**, São Paulo, n. 67, p. 5-16, 1989.

SANTOS, Milton. O período técnico-científico e os estudos geográficos. **Revista do Departamento de Geografia**, São Paulo, n. 4, p. 15-20, 1990.

SANTOS, Milton. A revolução tecnológica e o território: realidades e perspectivas. **Terra Livre**, São Paulo, n. 9, p. 7-17, jul./dez. 1991a.

SANTOS, Milton. Meio técnico-científico e urbanização: tendências e perspectivas. **Resgate**, Campinas, n. 3, p. 76-86, jul./dez. 1991b.

SANTOS, Milton. 1992: a redescoberta da Natureza. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 6, n. 14, p. 95-106, jan./abr. 1992a.

SANTOS, Milton. Objetos e ações: dinâmica espacial e dinâmica social. **Geosul**, Florianópolis, ano VII, n. 14, p. 49-59, 1992b.

SANTOS, Milton. Modernidade, meio técnico-científico e urbanização no Brasil. **Cadernos IPPUR**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 1, p. 9-22, dez. 1992c.

SANTOS, Milton. Por um novo planejamento urbano-regional. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 4., 1993, Salvador. **Anais** [...]. Salvador: Universidade Federal da Bahia, 1993a. p. 35-39.

SANTOS, Milton. A aceleração contemporânea: tempo mundo e espaço mundo. **Boletín Geográfico**, Neuquén, n. 19, p. 1-10, jan. 1993b.

SANTOS, Milton. Les espaces de la globalisation. **Cahier du GEMDEV**, Paris, n. 20, p. 161-172, maio 1993c.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1993d. 157 p. (Estudos Urbanos, 5).

SANTOS, Milton. O pensamento. *In*: ENCONTRO INTERNACIONAL ESPÉCIE, ESPAÇO, ESTADO. O DESAFIO DO ORDENAMENTO TERRITORIAL, 1., 1994a, Palmas. **Anais** [...]. Palmas: Governo do Estado do Tocantins, 1994, p. 1-5. Disponível em <<http://ricardoantasjr.org/wp-content/uploads/2015/07/Desafio-do-Ordenamento-Territorial1.pdf>>. Acesso em: 16 mar. 2019.

SANTOS, Milton. Os grandes projetos: sistema de ação e dinâmica espacial. *In*: CASTRO, Edna Maria Ramos de; MOURA, Edila; MAIA, Maria Lúcia (orgs.). **Industrialização e grandes projetos**: desorganização e reorganização do espaço. Belém: NAEA/UFPA, 1994b. p. 13-20.

SANTOS, Milton. O futuro do Nordeste: da racionalidade à contrafinalidade. *In*: GAUDÊNCIO, Francisco de Sales; FORMIGA, Marcos (orgs.). **Era da esperança**: teoria e política no pensamento de Celso Furtado. São Paulo: Paz e Terra, 1995. p. 99-107.

SANTOS, Milton. O retorno do território. *In*: SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia Aparecida de; SILVEIRA, María Laura (orgs.). **Território**: globalização e fragmentação. São Paulo: Hucitec, [1994] 1998. p. 15-20.

SANTOS, Milton. O território e o saber local: algumas categorias de análise. **Cadernos IPPUR**, Rio de Janeiro, ano XIII, n. 2, p. 15-26, 1999a.

SANTOS, Milton. Modo de produção técnico-científico e diferenciação espacial. **Território**, Rio de Janeiro, ano IV, n. 6, p. 5-20, jan./jun. 1999b.

SANTOS, Milton. Entrevista: Milton Santos. [Entrevista concedida a] José Corrêa Leite. **Teoria e debate**, São Paulo, n. 40, fev./abr. 1999c. Disponível em: <https://teoriaedebate.org.br/1999/02/06/milton-santos/>. Acesso em: 25 out. 2019.

SANTOS, Milton. [Entrevista cedida a] Odette Seabra, Mônica de Carvalho e José Corrêa Leite. **Território e sociedade**: entrevista com Milton Santos. 2. ed. 3 reimpr. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000a. 127 p.

SANTOS, Milton. Por uma nova federação. **Correio Braziliense**, Brasília, 16 set. 2000b. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/163076742/SANTOS-Milton-Por-Uma-Nova-Federacao>. Acesso em: 05 set. 2019.

SANTOS, Milton. Uma ordem espacial: a economia política do território. **GeolNova**, Lisboa, n. 3, p. 33-48, 2001a.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. 6. ed. Rio de Janeiro: Record, [2000] 2001b. 174 p.

SANTOS, Milton. **Curriculum vitae de Milton Santos**. 2001c. 87 p. Disponível em: http://www.miltonsantos.com.br/site/miltonsantos_curriculum.pdf. Acesso em: 06 jan. 2019.

SANTOS, Milton. [Entrevista concedida a] Carlos Tiburcio e Silvio Caccia Bava. **Entrevista com Milton Santos**. São Paulo: Instituto Pólis, 2001d. 8 p.

SANTOS, Milton. Guerra dos lugares. *In*: SANTOS, Milton. **O País distorcido**: o Brasil, a globalização e a cidadania. Org. de Wagner Costa Ribeiro. São Paulo: Publifolha, 2002a. p. 87-89.

SANTOS, Milton. O território e a Constituição. *In*: SANTOS, Milton. **O País distorcido**: o Brasil, a globalização e a cidadania. Org. de Wagner Costa Ribeiro. São Paulo: Publifolha, 2002b. p. 21-23.

SANTOS, Milton. Elogio da lentidão. *In*: SANTOS, Milton. **O País distorcido**: o Brasil, a globalização e a cidadania. Org. de Wagner Costa Ribeiro. São Paulo: Publifolha, 2002c. p. 162-166.

SANTOS, Milton. O tempo nas cidades. **Ciência e Cultura**, São Paulo, v. 54, n. 2, out./dez. 2002d.

SANTOS, Milton. Região: globalização e identidade. *In*: LIMA, Luiz Cruz (org.). **Conhecimento e reconhecimento**: homenagem ao geógrafo cidadão do mundo. Fortaleza: EDUECE, 2003. p. 53-64.

SANTOS, Milton. Entrevista [concedida a Jesus de Paula Assis e Maria Encarnação Sposito]. **Milton Santos**: testamento intelectual. São Paulo: Editora da UNESP, 2004. 147 p.

SANTOS, Milton. Uma revisão da teoria dos lugares centrais. *In*: SANTOS, Milton. **Economia espacial**: críticas e alternativas. São Paulo: EDUSP, [1979] 2007a. p. 125-136.

SANTOS, Milton. A periferia está no polo: o caso de Lima, Peru. *In*: SANTOS, Milton. **Economia espacial**: críticas e alternativas. São Paulo: EDUSP, [1979] 2007b. p. 75-124.

SANTOS, Milton. Uma nota explicativa. *In*: SANTOS, Milton. **Economia espacial**: críticas e alternativas. São Paulo: EDUSP, [1979] 2007c. p. 9-11.

SANTOS, Milton. **O espaço dividido**: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos. 2. ed. 1. reimpr. São Paulo: EDUSP, [1979] 2008a. 440 p. (Coleção Milton Santos, 4).

SANTOS, Milton. **O centro da cidade do Salvador**: estudo de geografia urbana. 2. ed. São Paulo: EDUSP, [1959] 2008b. 208 p. (Coleção Milton Santos, 13).

SANTOS, Milton. **Metrópole corporativa fragmentada**: o caso de São Paulo. 2. ed. São Paulo: EDUSP, [1990] 2009. 136 p. (Coleção Milton Santos, 17).

SANTOS, Milton. Geografia e planejamento: o uso do território – geopolítica. **Tempo, técnica, território**, v. 2, n. 2, p. 1-49, 2011.

SANTOS, Milton. **Por uma Geografia nova**: da crítica da Geografia a uma Geografia crítica. 6. ed. 2. reimpr. São Paulo: EDUSP, [1978] 2012a. 288 p. (Coleção Milton Santos, 2).

SANTOS, Milton. **Pensando o espaço do homem**. 5. ed. 3. reimpr. São Paulo: EDUSP, [1982] 2012b. 96 p. (Coleção Milton Santos, 5).

SANTOS, Milton. **Por uma economia política da cidade**: o caso de São Paulo. 2. ed. 1. reimpr. São Paulo: EDUSP, [1994] 2012c. 144 p. (Coleção Milton Santos, 14).

SANTOS, Milton. **O trabalho do geógrafo no Terceiro Mundo**. 5. ed. 1. reimpr. São Paulo: EDUSP, [1978] 2013a. 136 p. (Coleção Milton Santos, 15).

SANTOS, Milton. **Pobreza urbana**. 3. ed. 1. reimpr. São Paulo: EDUSP, [1978] 2013b. 136 p. (Coleção Milton Santos, 16).

SANTOS, Milton. Meio ambiente construído e flexibilidade tropical. *In*: SANTOS, Milton. **Técnica, espaço, tempo**: globalização e meio técnico-científico-informacional. São Paulo: EDUSP, [1994] 2013c. p. 69-75.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. 4. ed. 8. reimpr. São Paulo: EDUSP, [1996] 2014a. 392 p. (Coleção Milton Santos, 1).

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. 7. ed. 2. reimpr. São Paulo: EDUSP, [1987] 2014b. 176 p. (Coleção Milton Santos, 8).

SANTOS, Milton. **Espaço e método**. 5. ed. 2. reimpr. São Paulo: EDUSP, [1985] 2014c. 120 p. (Coleção Milton Santos, 12).

SANTOS, Milton. **Metamorfoses do espaço habitado**: fundamentos teóricos e metodológicos da Geografia. 6. ed. 2. reimpr. São Paulo: EDUSP, [1988] 2014d. 136 p. (Coleção Milton Santos, 10).

SANTOS, Milton. Espaço e distribuição dos recursos sociais. *In*: SANTOS, Milton. **Espaço e método**. São Paulo: EDUSP, [1985] 2014e. p. 109-118.

SANTOS, Milton. Atividades para visibilidade e projeção da ANPUR (1991-1993). *In*: PONTUAL, Virgínia; LACERDA, Norma; FERNANDES, Ana Cristina (orgs.). **Estudos urbanos e regionais no Brasil, 1983-2013**: a trajetória de um campo interdisciplinar e de sua associação nacional. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 69-78.

SANTOS, Milton; CARVALHO, Anna. **A Geografia Aplicada**. Salvador: Universidade da Bahia/Laboratório de Geomorfologia e Estudos Regionais, 1960. 34 p.

SANTOS, Milton *et al.* **Estudos de geografia da Bahia**: geografia e planejamento. Salvador: Publicações da Universidade da Bahia, 1958.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, María Laura. **O Brasil**: território e sociedade no início do século XXI. 16. ed. Rio de Janeiro: Record, [2001] 2012. 475 p.

SÃO PAULO. **Dinâmicas do território**. São Paulo: FAPESP, 2008. Disponível em: <http://agencia.fapesp.br/dinamicas-do-territorio/9879/>. Acesso em: 20 maio 2019.

SARTRE, Jean-Paul. **Critique of dialectical reason** (Volume one: Theory of practical ensembles). London: Verso, [1960] 2004. 835 p.

SAUSSURE, Ferdinand de. A linguística estática e a linguística evolutiva. *In*: SAUSSURE, Ferdinand de. **Curso de linguística geral**. São Paulo: Cultrix, [1916] 2006. p. 94-116.

SCHWARCZ, Lilia Moritz; BOTELHO, André. Pensamento social brasileiro, um campo vasto ganhando forma. **Lua Nova**, São Paulo, n. 82, p. 11-16, 2011.

SERRA, Maurício Aguiar. Development pole theory and the Brazilian Amazon. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 33, n. 1, p. 1-43, jan./mar. 2003.

SHIMBO, Lúcia Zanin. **Habitação social, habitação de mercado**: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro. 2010. 361 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

SHIMBO, Lúcia Zanin. A forma de produção da habitação social de mercado no Brasil. In: CARDOSO, Adauto Lucio; ARAGÃO, Thêmis Amorim; JAENISCH, Samuel Thomas (orgs.). **22 anos de política habitacional no Brasil**: da euforia à crise. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2017. p. 306-329.

SILVA, Adriana Maria Bernardes da. América Latina: globalização e integração regional. O MERCOSUL e o novo recorte territorial. **Revista do Departamento de Geografia**, São Paulo, n. 11, p. 151-162, 1997.

SILVA, Adriana Maria Bernardes da. **A contemporaneidade de São Paulo**: produção de informações e novo uso do território brasileiro. 2001. 283 f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Departamento de Geografia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

SILVA, Adriana Maria Bernardes da. As grandes empresas de consultoria, a produção de informações e os novos círculos de cooperação no território brasileiro. In: ENCONTRO DE GEÓGRAFOS DA AMÉRICA LATINA, 10., 2005, São Paulo. **Anais** [...]. São Paulo: USP, 2005. p. 14094-14015.

SILVA, Fábio Santos da; SILVA, Maria Auxiliadora da. Uma leitura de Milton Santos (1948-1964). **Geosul**, Florianópolis, v. 19, n. 37, p. 157-189, jan./jun. 2004.

SILVA, Fernando Antonio da. **A pobreza na Região Canavieira de Alagoas no século XXI**: do Programa Bolsa Família à dinâmica dos circuitos da economia urbana. 2017. 321 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2017.

SILVA, Maria Auxiliadora da. Gênese da geografia urbana no Brasil: a contribuição de grupos de pesquisa da Bahia. **GeoTextos**, Salvador, v. 5, n. 2, p. 131-146, dez. 2009.

SILVA, Marlon Lima da. A lógica da produção de habitação na Região Metropolitana de Belém no período 2003-2014. In: TRINDADE JR., Saint-Clair Cordeiro da; SANTOS, Tiago Veloso dos (orgs.). **O urbano e o metropolitano em Belém**: (re)configurações socioespaciais e estratégias de planejamento e gestão. Rio de Janeiro: Consequência, 2019. p. 163-188.

SILVA, Paulo Celso da. Geografia da Comunicação: análise da produção intelectual do Dr. Milton Santos e a sua aplicação/relação com a Comunicação. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 35., 2012, Fortaleza. **Anais** [...]. Fortaleza: UNIFOR, 2012. p. 1-10.

SILVA, Silvana Cristina da. **A família de municípios do agronegócio**: expressão da especialização produtiva no *front* agrícola. 2007. 137 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2007.

SILVA, Simone Affonso da. **O planejamento regional brasileiro pós-Constituição Federal de 1988**: instituições, políticas e atores. 1. ed. São Paulo: Annablume, 2017. 436 p. (Coleção Geografia e Adjacências).

SILVA, Sylvio Bandeira de Mello e. Notas sobre o processo recente de urbanização/metropolização no Estado da Bahia. **RUA**, Salvador, n. 1, p. 31-52, 1988.

SILVA, Sylvio Bandeira de Mello e. Geografia Aplicada, planejamento e desenvolvimento: raízes em tributo a Milton Santos. In: SOUZA, Maria Adélia Aparecida de (org.). **O mundo do cidadão, um cidadão do mundo**. São Paulo: Hucitec, 1996. p. 155-160.

SILVA JR., Roberto França da. **Circulação e logística territorial**: a instância do espaço e a circulação corporativa. 2009. 374 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2009.

SILVEIRA, María Laura. Os novos conteúdos da regionalização: lugares modernizados e lugares letárgicos no planalto nordpatagónico argentino. **Finisterra**, Lisboa, v. 29, n. 58, p. 267-284, 1994.

SILVEIRA, María Laura. **Um país, uma região**: fim de século e modernidades na Argentina. São Paulo: FAPESP, 1999. 486 p.

SILVEIRA, María Laura. Escala geográfica: da ação ao império? **Terra Livre**, Goiânia, ano 20, v. 2, n. 23, p. 87-96, jul./dez. 2004.

SILVEIRA, María Laura. América Latina: por uma pluralidade de pactos territoriais. In: OLIVEIRA, Márcio Piñon de; COELHO, Maria Célia Nunes; CORRÊA, Aureanice de Mello (orgs.). **O Brasil, a América Latina e o mundo**: espacialidades contemporâneas (I). Rio de Janeiro: Lamparina, 2008. p. 123-141.

SILVEIRA, María Laura. Metropolização, território e circuito superior marginal. In: FERREIRA, Alvaro; RUA, João; MATTOS, Regina Célia de (orgs.). **O espaço e a metropolização**: cotidiano e ação. Rio de Janeiro: Consequência, 2017. p. 333-353.

SINGER, André. Raízes sociais e ideológicas do lulismo. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 85, p. 83-102, 2009.

SINGER, André. **Os sentidos do lulismo**: reforma gradual e pacto conservador. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. 276 p.

SIQUEIRA, Renata Monteiro. A influência de Anhaia Mello sobre o pensamento urbanístico em São Paulo: uma análise dos planos diretores do Centro de Pesquisa e Estudos Urbanísticos. **Revista do Centro Interdisciplinar de Estudos sobre a Cidade**, Campinas, v. 5, n. 1, p. 74-95, mar. 2013.

SMOLKA, Martim; MULLAHY, Laura. Transferência internacional de ideias: sua relevância para o planejamento urbano. *In*: FERNANDES, Ana Cristina; LACERDA, Norma; PONTUAL, Virgínia (orgs.). **Desenvolvimento, planejamento e governança: o debate contemporâneo**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 247-261.

SOUZA, Edilson Almeida de; TRINDADE JR., Saint-Clair Cordeiro da. O Programa Territórios da Cidadania: uma análise à luz do modelo de fluxos múltiplos. *In*: ALMEIDA, Oriana Trindade de; FIGUEIREDO, Silvio Lima; TRINDADE JR., Saint-Clair Cordeiro da (orgs.). **Desenvolvimento e sustentabilidade**. Belém: NAEA, 2012. p. 45-56.

SOUZA, Marcelo Lopes de. A teorização sobre o desenvolvimento em uma época de fadiga teórica, ou: sobre a necessidade de uma “teoria aberta” do desenvolvimento sócio-espacial. **TERRITÓRIO**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 5-22, jul./dez. 1996.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002. 560 p.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **A prisão e a ágora**: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006. 632 p.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. A análise urbana na obra de Milton Santos. **Caderno Prudentino de Geografia**, Presidente Prudente, v. 21, p. 23-42, 1999.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. Novas formas comerciais e redefinição da centralidade intra-urbana. *In*: SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (org.). **Textos e contextos para a leitura geográfica de uma cidade média**. Presidente Prudente: UNESP, Faculdade de Ciências e Tecnologia, 2001. p. 235-253.

STEINBRENNER, Rosane Albino. **Rádios comunitárias na Transamazônica**: desafios da comunicação comunitária em regiões de midiatização periférica. 2011. 386 f. Tese (Doutorado em Ciências – Desenvolvimento Socioambiental) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2011.

STEINBRENNER, Rosane Albino. Mapeamento de rádios comunitárias na Amazônia como ferramenta ao desenvolvimento sustentável. **LOGOS**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 1, p. 78-92, jan./abr. 2017.

SWYNGEDOUW, Erik. Neither global nor local: “glocalization” and the politics of scale. *In*: COX, Kevin (ed.). **Spaces of globalization**: reasserting the power of the local. London: The Guilford Press, 1997. p. 137-166.

TAVARES, Hermes Magalhães. Celso Furtado e o planejamento: teoria e ação. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, São Paulo, v. 6, n. 2, p. 97-106, nov. 2004.

TAVARES, Jeferson Cristiano. Eixos: novo paradigma do planejamento regional? Os eixos de infraestrutura nos PPA's nacionais, na IIRSA e na macrometrópole paulista. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo, v. 18, n. 37, p. 671-695, set./dez. 2016.

TEIXEIRA, Sérgio Henrique de Oliveira. **Círculos de informações e usos do território**: grandes empresas de consultoria e a gestão da privatização no Brasil. 2013. 125 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013.

TEIXEIRA, Sérgio Henrique de Oliveira. **Planejamento, informação e circulação**: as concessões dos aeroportos brasileiros e os usos corporativos do território. 2018. 333 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2018.

TELLA, Guillermo. Construindo centralidades cívicas: estratégias de articulação espacial e funcional. **Archdaily**, 7 jun. 2016. Disponível em: <https://www.archdaily.com.br/br/789014/construindo-centralidades-civicas-estrategias-de-articulacao-espacial-e-funcional>. Acesso em: 28 set. 2019.

TODESCO, Carolina. **Estado e produção terceirizada de políticas públicas de turismo para a Amazônia Legal**: uma análise fundada nas dimensões da vida política. 2013. 257 f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Departamento de Geografia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

TOLEDO, Caio Navarro de. **ISEB**: fábrica de ideologias. 1. ed. Campinas: Editora da UNICAMP, 1997. 218 p.

TOLEDO, Marcio Roberto. **O mundo no lugar**: o atual projeto de modernização no município de Santarém (PA): (A viabilidade do território brasileiro para uso corporativo e a modernização do Porto de Santarém). 2009. 154 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2009.

TOLENTINO, Thiago Lenine Tito. Pensamento social brasileiro hoje: história e crítica. In: MARTINS, Maro Lara (org.). **Intelectuais, cultura e democracia**. São Paulo: Perse, 2018. p. 11-40.

TOURINHO, Helena Lúcia Zagury. **Estrutura urbana de cidades médias amazônicas**: análise considerando a articulação das escalas interurbana e intraurbana. 2011. 566 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Urbano) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano, Centro de Artes e Comunicação, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2011.

TOZI, Fábio. **As privatizações e a viabilização do território como recurso**. 2005. 207 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

TREVISAN, Leandro. **Os usos do território brasileiro e o imperativo da logística**: uma análise a partir da Zona Franca de Manaus (ZFM). 2012. 282 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2012.

TRINDADE, Gesiane Oliveira da. **A cidade & a soja**: impactos da produção e da circulação de grãos nos circuitos da economia urbana de Santarém-Pará. 2015. 127

f. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2015.

TRINDADE JR., Saint-Clair Cordeiro da. Diferenciação espacial e formação de sub-região: o Baixo Tocantins na Amazônia Oriental. *In*: SILVEIRA, Márcio Rogério; LAMOSO, Lisandra Pereira; MOURÃO, Paulo Fernando Cirino (orgs.). **Questões nacionais e regionais do território brasileiro**. São Paulo: Expressão Popular, 2009. p. 313-329.

TRINDADE JR., Saint-Clair Cordeiro da. Cidades na floresta: os “grandes objetos” como expressões do meio técnico-científico informacional no espaço amazônico. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**, São Paulo, n. 51, p. 113-137, mar./set. 2010a.

TRINDADE JR., Saint-Clair Cordeiro da. Diferenciação territorial e urbanodiversidade: elementos para pensar uma agenda urbana em nível nacional. **Cidades**, São Paulo, v. 7, n. 12, p. 227-255, 2010b.

TRINDADE JR., Saint-Clair Cordeiro da. Laços & nós: dinâmicas sub-regionais e interfaces cidade-rio na Amazônia. **Revista Geográfica de América Central**, Porto Rico, Número especial EGAL, p. 1-16, 2011.

TRINDADE JR., Saint-Clair Cordeiro da. Das “cidades na floresta” às “cidades da floresta”: espaço, ambiente e urbanodiversidade na Amazônia brasileira. **Papers do NAEA**, Belém, n. 321, p. 1-22, dez. 2013.

TRINDADE JR., Saint-Clair Cordeiro da. **Um olhar geográfico em perspectiva: a Amazônia na abordagem do espaço como instância social**. 2014. 63f. Projeto de Pesquisa (Produtividade em Pesquisa) – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. Belém, 2014. 63f.

TRINDADE JR., Saint-Clair Cordeiro da. Uma leitura da Amazônia a partir da obra de Milton Santos: contribuições da Escola Uspiana de Geografia. **Papers do NAEA**, Belém, n. 366, p. 1-18, abr. 2017a.

TRINDADE JR., Saint-Clair Cordeiro da. Uma região em questão: a Amazônia nas lentes da Escola Uspiana de Geografia. *In*: COSTA, Jodival Maurício da (org.). **Amazônia: olhares sobre o território e a região**. Macapá: UNIFAP, 2017b. p. 199-255.

TRINDADE JR., Saint-Clair Cordeiro da. Por outras centralidades: pensando especificidades e particularidades da cidade e do urbano no Brasil. *In*: SERPA, Angelo; CARLOS, Ana Fani Alessandri (orgs.). **Geografia urbana: desafios teóricos contemporâneos**. Salvador: EDUFBA, 2018a. p. 249-266.

TRINDADE JR., Saint-Clair Cordeiro da. **Geografias e epistemologias do Sul: Amazônia, olhares críticos em perspectiva**. 2018. 68f. Projeto de Pesquisa (Produtividade em Pesquisa) – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. Belém, 2018b. 68f.

TRINDADE JR., Saint-Clair Cordeiro da; LEITE, Gabriel Carvalho da Silva. **Metrópole e economia urbana na Amazônia: olhando Belém na perspectiva da teoria**

dos circuitos. **E-metropolis**, Rio de Janeiro, ano 10, n. 36, p. 6-18, mar. 2019. Disponível em: <http://emetropolis.net/artigo/276?name=metropole-e-economia-urbana-na-amazonia>. Acesso em: 10 set. 2019.

TRINDADE JR., Saint-Clair Cordeiro da; MADEIRA, Welbson do Vale. Polos, eixos e zonas: cidades e ordenamento territorial na Amazônia. **PRACS**, Macapá, v. 9, n. 1, p. 37-54, jan./jun. 2016.

UDERMAN, Simone. O Estado e a formulação de políticas de desenvolvimento regional. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 39, n. 2, p. 232-250, abr./jun. 2008a.

UDERMAN, Simone. Políticas de desenvolvimento regional no Brasil: limites de uma nova agenda para Nordeste. **Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos**, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 104-129, 2008b.

UFPA. Universidade Federal do Pará. **Repositório institucional da UFPA**. Belém: UFPA, 2019. Disponível em: <http://repositorio.ufpa.br/jspui/>. Acesso em: 15 jun. 2019.

UFPE. Universidade Federal de Pernambuco. **Repositório digital da UFPE**. Recife: UFPE, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/>. Acesso em: 20 out. 2019.

UFRR. Universidade Federal de Roraima. **Biblioteca digital de teses e dissertações da UFRR**. Boa Vista: UFRR, 2019. Disponível em: <http://www.bc.ufrr.br/index.php/tesesedissertacoes>. Acesso em: 25 jul. 2019.

UNESP. Universidade Estadual Paulista. **Repositório Institucional UNESP**. Presidente Prudente: UNESP, 2019. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/>. Acesso em: 10 jul. 2019.

UNICAMP. Universidade Estadual de Campinas. **Repositório da Produção Científica e Intelectual da UNICAMP**. Campinas: UNICAMP, 2019. Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/>. Acesso em: 5 ago. 2019.

UNIR. Universidade Federal de Rondônia. **Repositório Institucional da Universidade Federal de Rondônia**. Porto Velho: UNIR, 2019. Disponível em: <http://www.ri.unir.br/>. Acesso em: 3 maio 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ. Conselho Universitário. **Resolução nº 789, de 13 de dezembro de 2018**. Aprova o Regimento do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA). Belém: Conselho Universitário, 2018. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1vOxDWXM_zcWSBGDW_jnds6k1pdgPWhVx/view. Acesso em: 14 out. 2019.

USP. Universidade de São Paulo. **Biblioteca digital de teses e dissertações da USP**. São Paulo: USP, 2019. Disponível em: <https://www.theses.usp.br/>. Acesso em: 21 maio 2019.

VAINER, Carlos Bernardo. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia (orgs.). **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 75-104.

VAINER, Carlos Bernardo. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local? **Cadernos IPPUR**, Rio de Janeiro, ano XVI, n. 1, p. 13-32, jan./jul. 2002.

VAINER, Carlos Bernardo. Lugar, região, nação, mundo: explorações históricas do debate acerca das escalas da ação política. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, São Paulo, v. 8, n. 2, p. 9-29, nov. 2006.

VAINER, Carlos Bernardo. SEMINÁRIO NACIONAL PREVENÇÃO E MEDIAÇÃO DE CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS, 1., 2007, Salvador, BA. **Palestra do Prof. Titular Carlos Vainer**. Salvador, BA: Conselho Nacional das Cidades, ago. 2007a. Disponível em: <http://www.observaconflitos.ippur.ufrj.br/novo/analises/TextoVainer.pdf>.

VAINER, Carlos Bernardo. Planejamento territorial e projeto nacional: os desafios da fragmentação. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, São Paulo, v. 9, n. 1, p. 9-23, maio 2007b.

VALIAS NETO, Francisco Monticeli; COSENTINO, Daniel do Val. Rômulo Almeida: Banco do Nordeste do Brasil e a Comissão de Planejamento Econômico na Bahia. **Desenbahia**, Salvador, n. 20, p. 177-197, set. 2014.

VENCESLAU, Igor. **Correios, logística e uso do território**: o serviço de encomenda expressa no Brasil. 2017. 250 f. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – Departamento de Geografia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

VENCOVSKY, Vitor Pires. **Ferrovia e logística do agronegócio globalizado**: avaliação das políticas públicas e privadas do sistema ferroviário brasileiro. 2011. 172 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.

VIEIRA, Danilo Jorge. Apontamentos sobre a guerra fiscal no Brasil. In: BRANDÃO, Carlos; SIQUEIRA, Hipólita (orgs.). **Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional**. São Paulo: Perseu Abramo, 2013. p. 145-162.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (orgs.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: EDUSP, 1999. p. 169-243.

WHITENER, Brian. Anti-sujeitos de crédito: para-corporativismo financeiro e possibilidade política. **E-metropolis**, Rio de Janeiro, ano 9, n. 33, p. 6-14, jun. 2018. Disponível em: <http://emetropolis.net/artigo/249?name=anti-sujeitos-de-credito>. Acesso em: 27 set. 2019.

WILHEIM, Jorge. Lidando com metrópoles – Jorge Wilhelm. **Observatório das Metrópoles**, São Paulo, 19 out. 2011. Disponível em: <http://observatoriodasmetropoles.net.br/wp/lidando-com-metropoles-jorge-wilhelm/#>. Acesso em: 18 maio 2019.

APÊNDICES

APÊNDICE A. Roteiro de entrevista semiestruturada com o Prof. Dr. Sylvio Barros Sawaya (FAU/USP)

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO
CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO

PESQUISA

UM OLHAR GEOGRÁFICO EM PERSPECTIVA:
A AMAZÔNIA NA ABORDAGEM DO ESPAÇO COMO INSTÂNCIA SOCIAL

PESQUISADORES

Prof. Dr. Saint-Clair Cordeiro da Trindade Júnior
Helbert Michel Pampolha de Oliveira
Gabriel Carvalho da Silva Leite

Roteiro de grandes temas para seguir durante a videoconferência com o Professor Sylvio Sawaya:

- Sylvio Sawaya e Amazônia;
- NUARs;
- A importância de Milton Santos no projeto e na concepção dos NUARs;

Questões a serem desdobradas a partir destes temas:

- **Sylvio Sawaya e Amazônia:**
 - a) Vimos que sua aproximação à problemática do planejamento em Rondônia surgiu quando estava lecionando na UnB, na segunda metade da década de 1970. O senhor poderia nos falar sobre como se deu o seu interesse pela realidade rondoniense?
 - b) Observamos que sua incursão à Rondônia também se deu mediante um convite para integrar uma equipe de especialistas que tinha como objetivo pensar o planejamento desse espaço. No que consistiu esse projeto voltado à realidade de Rondônia?
 - c) E, em particular, no que consistiu a sua participação no projeto?

- **NUARs:**

- d) No âmbito deste projeto, constatamos que um dos principais desdobramentos foi a proposta dos “Núcleos Urbanos de Apoio Rural”, os NUARs, que tinham como objetivo equilibrar o crescimento e a distribuição populacionais de Rondônia e oferecer uma infraestrutura socioeconômica básica de suporte às famílias assentadas nos chamados Projetos Integrados de Colonização, os PICs, e nos Projetos de Assentamento Dirigidos, os PADs. O senhor poderia comentar um pouco mais sobre os NUARs e sobre a sua participação na concepção desse projeto?
- e) O que o senhor e a equipe da qual fazia parte pretendiam com a materialização dos NUARs em Rondônia?

- **A importância de Milton Santos no projeto e na concepção dos NUARs:**

- f) Em artigo publicado na revista *Arquitextos*, Luis Octavio Silva, Edite Galote e Daniela Rosselli descrevem a sua participação neste projeto como um momento de descoberta do Brasil. O geógrafo Milton Santos, em entrevista concedida no início dos anos 2000, também sinalizou esta incursão à Rondônia como uma experiência a partir da qual lhe vieram muitas ideias sobre o Brasil. Na oportunidade, o professor Milton também enfatizou que esta ida à Rondônia se deu por ocasião de um convite, feito pelo senhor, para trabalhar como consultor no projeto de interiorização do apoio urbano ao longo da BR-364. Nesse sentido, nós gostaríamos de saber quando e como o senhor conheceu Milton Santos.
- g) À época, Milton Santos já era um intelectual amplamente reconhecido por conta de seus estudos sobre urbanização no chamado “Terceiro Mundo”, com experiência de ensino e pesquisa em vários países. Isso, de certa forma, exerceu alguma influência no convite que o senhor estendeu a Milton Santos, por ocasião do projeto em Rondônia?
- h) No que consistiu a participação e quais foram as principais contribuições de Milton Santos no contexto do projeto?

- i) Em contato com o economista e professor Silvio Persivo (UNIR) – à época um dos integrantes da Secretaria de Planejamento de Rondônia –, tomamos conhecimento da relevância da participação de Milton Santos no processo de concepção dos NUARs, sobretudo ao lhes atribuir uma perspectiva mais social. Houve uma interlocução entre o senhor e o professor Milton a respeito da proposta desses núcleos?
- j) Uma das contribuições de Milton Santos ao projeto foi a elaboração do texto “Espaço e urbanização no Território de Rondônia: realidades atuais, perspectivas e possibilidades de intervenção”, finalizado no ano de 1979. Qual foi a importância deste material para o planejamento proposto para Rondônia?

APÊNDICE B. Roteiro de entrevista semiestruturada com a Profa. Dra. Edna Maria Ramos de Castro (NAEA/UFPA)

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO
CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO

PESQUISA

UM OLHAR GEOGRÁFICO EM PERSPECTIVA:
A AMAZÔNIA NA ABORDAGEM DO ESPAÇO COMO INSTÂNCIA SOCIAL

PESQUISADORES

Prof. Dr. Saint-Clair Cordeiro da Trindade Júnior
Helbert Michel Pampolha de Oliveira
Gabriel Carvalho da Silva Leite

Roteiro para a entrevista com a Profa. Dra. Edna Maria Ramos de Castro:

- a) Professora, a senhora poderia contar um pouco sobre onde e como conheceu Milton Santos?
- b) O que lhe motivou/levou a convidar Milton Santos para palestrar no evento organizado pela senhora, aqui no NAEA, no ano de 1991?
- c) Houve alguma discussão ou questão levantadas, por parte do público e/ou daqueles que compuseram a mesa, a propósito das ideias apresentadas na palestra de Milton Santos?
- d) Em algum momento, essa e outras contribuições de Milton Santos chegaram a lhe inspirar durante a elaboração de suas reflexões sobre a Amazônia?
- e) A senhora teria algo mais a acrescentar em relação a essa visita de Milton Santos a Belém e à UFPA?

ANEXOS

ANEXO A. Documento "Contrato Rondônia", arquivado no IEB: contrato firmado entre a Secretaria de Planejamento do Território Federal de Rondônia e o geógrafo Milton Santos, em 1979¹¹⁹

6

MINISTÉRIO DO INTERIOR
TERRITÓRIO FEDERAL DE RONDÔNIA
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO
CENTRAL DE CONVÊNIOS

CONTRATO Nº 002/79 - CC

CONTRATO QUE ENTRE SI CELEBRAM
A SECRETARIA DE PLANEJAMENTO
DO TERRITÓRIO FEDERAL DE RONDÔNIA
E O GEÓGRAFO MILTON ALMEIDA
DOS SANTOS, PARA O FIM QUE
ESPECIFICA.

Aos dias do mês de do ano de
hum mil novecentos e setenta e nove, a Secretaria de Planejamento
do Governo do Território Federal de Rondônia, representada por seu
Secretário LUIZ CESAR AUVRAY GUEDES, neste ato designada CONTRATAN-
TE, sediada nesta cidade de Porto Velho, e o Geógrafo MILTON ALMEI-
DA DOS SANTOS, brasileiro, casado, RG 158.200-BH, residente na rua
Pedroso Alvarenga nº 333 aptº. 151 Jardim Paulista, CIC 14269805587,
celebram o presente termo mediante as seguintes cláusulas e condi-
ções:

DA BASE LEGAL

CLÁUSULA PRIMEIRA - O presente contrato tem por
base legal o Decreto-Lei nº 200 de 25.02.67, art. 125, § 2º alínea
"d".

DO OBJETIVO

CLÁUSULA SEGUNDA - O objetivo do presente contra-
to é apoiar conceitual e metodologicamente a elaboração do estudo
sobre "A INTERIORIZAÇÃO DO APOIO URBANO AO LONGO DA BR- 364 NAS
ÁREAS DE COLONIZAÇÃO".

Milton Santos

¹¹⁹ ARQUIVO IEB – USP, Fundo Milton Santos, código de referência: MS-RS79-005.

2.

7

DO VALOR

CLÁUSULA TERCEIRA - O valor para a execução dos trabalhos fixados conforme cláusula anterior é de Cr\$ 280.000,00 (DUZENTOS E OITENTA MIL CRUZEIROS).

DA FORMA DE PAGAMENTO

CLÁUSULA QUARTA - O pagamento do valor da cláusula anterior será efetivado em 03 (três) parcelas, sendo 40% após a publicação no Diário Oficial do Território Federal de Rondônia, 40% aos 15 (quinze) dias de fevereiro do corrente ano, referente a 2ª parcela e 20% (vinte) por cento no dia 15 (quinze) de março do corrente ano, 3ª parcela, conforme Cronograma de Execução e Cronograma de Desembolso que passarão a fazer parte deste contrato.

DOS RECURSOS

CLÁUSULA QUINTA - Os recursos para execução do presente termo correrão por conta do Orçamento do Território - FUNDO DE DESENVOLVIMENTO URBANO - PROJETO 1206.03093231002000 - NATUREZA DA DESPESA 4130.00 FONTE 00 UNIÃO.

DA VIGÊNCIA

CLÁUSULA SEXTA - A vigência deste contrato será de 02 (dois) meses e meio a partir da data de sua assinatura.

DAS OBRIGAÇÕES TRABALHISTAS

CLÁUSULA SÉTIMA - O Contratante não se responsabilizará por qualquer indenizações trabalhistas ou previdenciária que porventura vierem a surgir decorrente deste termo.

DOS SERVIÇOS, ADMINISTRAÇÃO E ACOMPANHAMENTO

CLÁUSULA OITAVA - Os serviços requisitados ao Contratado pelo Contratante deverão ser fornecidos mediante

Lucas

3. ⑧

solicitação por pessoa designada pelo Secretário de Planejamento, o qual se reserva o direito de supervisionar os serviços mencionados na cláusula segunda sem aviso prévio.

DAS ALTERAÇÕES

CLÁUSULA NONA - Este termo, em qualquer tempo poderá ser alterado, no todo ou em parte através de Termo Aditivo rescindido a qualquer tempo antes do término de sua vigência, mediante comunicação por escrito.

DA MULTA

CLÁUSULA DÉCIMA - A parte que der causa ou rescindir este termo sem justa causa, indenizará a outra nos prejuízos cometidos.

DA PUBLICAÇÃO

CLÁUSULA ONZE - O presente termo será publicado no Diário Oficial do Território Federal de Rondônia, nos termos da legislação em vigor.

DO FORO

CLÁUSULA DOZE - Fica eleito o Foro de Porto Velho, para dirimir as dúvidas que porventura surgirem, dispensando as partes quaisquer, outros por mais privilegiados forem.

E por assim ser convenionado, o presente termo é datilografado em 06 (seis) vias de igual teor, as quais, depois de lidas e achadas conforme serão assinadas pelas partes e pelas testemunhas para que tenham seus efeitos legais.

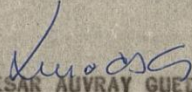
Porto Velho (RO), de de 1979.
(assinaturas na folha seguinte).

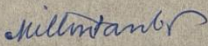
Assinaturas

4.

9

continuação do Contrato nº 002/79-CC, celebrado entre a Secretaria de Planejamento do Território Federal de Rondônia e o Geógrafo MILTON ALMEIDA DOS SANTOS, para o fim que especifica.


LUIZ CESAR AUVRAY GUEDES
Secretário de Planejamento


MILTON ALMEIDA DOS SANTOS
Geógrafo

TESTEMUNHAS:

ANEXO B. Folder do Seminário Nacional “Grandes projetos: desorganização e reorganização do espaço”, realizado em Belém, entre os dias 3 e 5 de abril de 1991¹²⁰

A Sociedade brasileira tem assistido nas últimas três décadas crescente intervenção do Estado na ordenação econômico e social.	COMITE ORGANIZADOR Edna Ramos de Castro - NAEA Edila Arnaud Moura - NAEA Lúcia Sâ Maia - NAEA Lúcio Flávio Pinto - NAEA Celso Lamparelli - ANPUR Philip Gunn - ANPUR	SEMINÁRIO NACIONAL
Os grandes projetos foram ocupando espaços na economia nacional, associados ou não a órgãos de desenvolvimento regional e a um ou mais Ministérios.	SESSÕES DE ÁUDIO VISUAIS	GRANDES PROJETOS, DESORGANIZAÇÃO E REORGANIZAÇÃO DO ESPAÇO
As inúmeras atividades decorrentes desses projetos tem constituído mecanismos de desorganização - reorganização do espaço. O espaço físico e cultural, as relações com a natureza, os modos de vida e os tempos, transformam-se sobre outra ordem, outro disciplinamento, outras motivações inscritas nessa fase recente no país e na Amazônia.	Coord.: Alan K. Guimarães Dia: 03/04/1991 Hora: A partir das 15:00 h Dia: 04/04/1991 Hora: A partir das 12:30 h	
O Seminário GRANDES PROJETOS, DESORGANIZAÇÃO E REORGANIZAÇÃO DO ESPAÇO pretende não somente contribuir na produção e divulgação de conhecimentos sobre esses processos de mudança, mas também constituir-se como um fórum de avaliação de metodologias, de construções analíticas e de experiências particulares formuladas no esforço de apreensão desses processos.	INSCRIÇÕES Local: NAEA (a partir de 20/03/91) (Sala 8 c/ Vânia - das 8 às 14h) HALL DO HILTON HOTEL (durante o evento)	3, 4 e 5/ABRIL/1991
NUCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZONICOS UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQ. E PÓS-GRAD. EM PLAN. URBANO E REGIONAL	Profissional: Cr\$ 3.000,00 Estudante: Cr\$ 1.500,00 INFORMAÇÕES Setores do NAEA: SEPEQ E LATO SENSU Endereço: Campus Universitário do Guamã - Setor Profissional Fones: 229-9754 229-2088-R. 235/237	Belém - Pará Hilton Hotel
		Promoção: NAEA/UFPA/ANPUR -

¹²⁰ O folder foi-nos gentilmente cedido pela Profa. Dra. Edna Maria Ramos de Castro, a quem expressamos nosso agradecimento.

Quarta, 03/04/1991

8:30 h - Abertura

9:00 h - 1º Painel

Grandes Projetos, Planejamento e Divisão Internacional do Trabalho.

Coord.: Jean Hébert

Expos.: Lúcio Flávio Pinto - NAEA
"Os Custos dos Grandes Projetos"
Milton Santos Filho - UFBA.
"Grandes Projetos e o Sistema Financeiro Internacional".
Sérgio Buarque - UFPe.
"Padrões Tecnológicos e Formas de Ocupação da Fronteira".
Frederico Tarsitano Neto-Un. Inglaterra
"Reestruturação na Indústria Mundial de Alumínio e seus Impactos na Amazônia Oriental".

12:00 h - Pausa para Almoço

15:00 h - 2º Painel

Espaço, Industrialização e Processos de Trabalho

Coord.: Tereza Ximenes Ponte - NAEA

Expos.: Nadya Castro - CRH/UFBA.
"Espaços, Tempos, Sujeitos da Expansão Industrial".
Philip Gunn - FAU/USP e ANPUR
"A Política e a Questão Regional na Instalação dos Grandes Complexos Petroquímicos no Brasil".
Edelweiss F. Oliveira - CSE/UFPA.
"Força de Trabalho da Albrás e Movimento Sindical".
Sérgio Bacury - IDESP/PA
"Os Efeitos da Siderurgia sobre o Mercado de Trabalho na Amazônia".
Raimundo Moacir Feitosa - UFMA
"Pólos Siderúrgicos e Mudanças na Área da Estrada de Ferro Carajás".

15:00 h - 3º Painel

Grandes Projetos, Universidade e Propostas Alternativas.

Coord.: Philippe Lena - MPEG/ORSTOM

Expos.: Jean Hébert - NAEA
"Além dos Macro e Mini Projetos. A Resposta das Organizações Rurais".
Mª Emília L. Pacheco- FASE/NAC.
"Dilemas e Alternativas da Pequena Produção Enfrentados pelos Movimentos Sociais no Campo".
José Geraldo Torres-STR/Marabá
"Reconstruindo a Transamazônica em Novas Bases".
Alex Fiuza de Melo- CFCH/UFPA.
"Grandes Projetos: Desafios e Perspectivas. As Experiências Alternativas da Universidade".

Quinta-Feira, 04/04/1991

9:00 h - 4º Painel

Espaço, Ecologia e Atores Sociais

Coord.: Edna Castro - NAEA

Expos.: Francisco de Assis Costa - NAEA
"Ecologia, Modelos Econômicos e História".
Marly G. da Silva - CFCH/UFPA.
"A Imprensa e a Questão Ecológica na Amazônia".
Alfredo Homma - EMBRAPA
"A Desmistificação do Extrativismo Vegetal na Amazônia".
Rosineide S. Bentes - IDESP/PA
"Seringueiro", "Castanheiro", "Posseiro", "Lavrador": As Faces do Trabalhador Familiar Autônomo na Amazônia".
Osmarino A. Rodrigues - C.N. SERING/ACRE
"Povos da Floresta e Outros Atores Frente ao Debate Ecologia/Reforma Agrária".

12:00 h - Pausa para Almoço

15:00 h - 5º Painel

Territorialidade e Comunidades Ribeirinhas.

Coord.: Lourdes Furtado - MPEG

Expos.: Edila Moura e Lúcia Maia - NAEA
"Da Farinha ao Alumínio: Os Caminhos da Modernidade na Amazônia".
Joaquina Barata e Zuleide Ximenes - CSE/UFPA.
"Política Social da Albrás Destinadas às Populações Ribeirinhas Pré-Existentes ao Projeto".
Mª Auxiliadora Ranz e Barry Scott- UFPe.
"Barragem de Itaparica: Indagações sobre a Reconstrução da Base Familiar da Produção Agrícola".
Regine Schonenberg - Un. LIVRE/BERLIM
"Desenvolvimentismo, Industrialização e Ausência de Política Agrícola".
Rosa Acevedo e Edna Castro - NAEA
"Negros do Trombetas: Filhos do Rio em Território Ameaçado".

Sexta-Feira, 05/04/1991

9:00 h - 6º Painel

Os Grandes Projetos e a Reorganização do Espaço Urbano.

Coord.: Violeta Loureiro - IDESP/PA

Expos.: Antonio Lamarão e Helena Tourino-IDESP/PA
"Repercussão Sócio-Econ. do Projeto Albrás e sua Área de Influência Imediata".
Marcelo Carneiro - NAEA/UNESPA
"PGC: Ferrovia e Dinâmica Política".
Carlos B. Vainer - IPPUR/ANPUR
"Grandes Projetos e Org. Territorial: Os Avatares do Plan. Regional".
Milton Santos - USP
"Os Grandes Objetos: Sistemas de Ação e Dinâmica Espacial".

12.00 h - ENCERRAMENTO DO SEMINÁRIO