

POLÍTICAS SUBNACIONAIS DE DESENVOLVIMENTO E “GUERRA FISCAL”: CONTEXTOS E ELEMENTOS DIFERENCIADORES

ÁREA 9 - ECONOMIA REGIONAL E URBANA

DANILO JORGE VIEIRA

MESTRE E DOUTORANDO EM DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO
INSTITUTO DE ECONOMIA – UNICAMP

RESUMO: O artigo busca qualificar a dinâmica da “guerra fiscal”, argumentando que as políticas subnacionais de fomento assumem teor competitivo por conta da forma como são implementadas, os seus contextos político-institucionais e macroeconômicos de operação. Dois determinantes considerados centrais são tratados: a territorialidade impositiva da grande empresa transfronteirizada e a fragilização da capacidade interventora e reguladora do Estado. Como será discutido, esses elementos estão imbricados e superpostos, apontando, como alternativa à “guerra fiscal”, o fortalecimento do setor público de forma geral, o que exige a recuperação do poder de comandar gastos das três esferas de governo e o concomitante estabelecimento de uma nova institucionalidade que as articule sinergicamente em torno de um projeto nacional de desenvolvimento.

PALAVRAS-CHAVE: Guerra fiscal, federalismo, espaço econômico, desenvolvimento local

ABSTRACT: The article is meant to qualify the dynamics of the “fiscal war”, arguing that the subnational development policies are competitive because of two central reasons: i) the dynamics spatial of the big capitalist corporation and ii) the decline of the power interventionist and regulatory of national State. These elements are articulated, suggesting as an alternative to “fiscal war”, the strengthening of public sector and new institutions to coordinate entities of the federation on a national development plan.

KEYWORDS: Tax competition, federalism, economic space, local development

JEL: H20, H77, R00, R11

POLÍTICAS SUBNACIONAIS DE DESENVOLVIMENTO E “GUERRA FISCAL”: CONTEXTOS E ELEMENTOS DIFERENCIADORES

1. INTRODUÇÃO

A “guerra fiscal” tem sido objeto de diversos estudos que, por diferentes linhas interpretativas, sublinham o seu caráter perverso. De maneira geral, os principais argumentos arrolados buscam demonstrar como a disputa por investimentos travada entre entes federativos implica na degradação crescente do sistema tributário nacional; em desperdício de vultosos recursos públicos; no empenho de parte substantiva do orçamento a favor de grandes empresas em detrimento de gastos na área social; na geração de empregos por meio de desemprego, ao estimular a realocação territorial de plantas produtivas; num crescimento regional fragmentado e desarticulado do conjunto do país; no comprometimento das condições fiscais, etc¹. Um complicador que anuvia o debate sobre o tema diz respeito ao fato de que as políticas subnacionais de fomento são, via de regra, identificadas como ações típicas de “guerra fiscal”, estando assentadas – tanto uma quanto as outras – numa visão endógena de desenvolvimento, na qual predominam objetivos pontuais de promoção e transformação das bases econômicas locais. Partindo do entendimento de que tais críticas, embora corretas em seus fundamentos, são insuficientes e conduzem muitos observadores a uma generalização perigosa que questiona a funcionalidade e a legitimidade de estratégias fomentadoras patrocinadas por instâncias inferiores de governo, quaisquer que sejam elas, o presente artigo tem a pretensão de contribuir para qualificar melhor a dinâmica da “guerra fiscal”. A idéia central exposta ao longo do trabalho é que as políticas autônomas de fomento assumem teor hostil e predatório por conta da forma como são implementadas, os seus contextos político-institucionais e macroeconômicos de operação. De modo mais claro, a visão aqui defendida é a de que a “guerra fiscal”, em verdade, resulta de um processo de desvirtuamento das estratégias subnacionais de fomento, ocasionado por uma série de condições. Em tal perspectiva, pode-se dizer que a “guerra fiscal” é um fenômeno complexamente determinado.

Basta verificar, preliminarmente, que tal fenômeno eclodiu em momentos bastante distintos da história recente do país. Emergiu, *grosso modo*, nos dez primeiros anos posteriores à reforma tributária de 1966, num quadro ainda de predominância da rígida organização fordista de produção em massa e do nacional-desenvolvimentismo, herdando todo o legado intervencionista das teorias do desenvolvimento econômico formuladas no pós-guerra e encontrando condições fiscais e financeiras robustas para prosperar entre os estados e macro-regiões, muitas vezes com o apoio e o consentimento velado da União. Na década de 1980, a “guerra fiscal” também se insinuou, mas num contexto completamente adverso: não só os paradigmas teóricos antes dominantes foram postos em xeque em âmbito mundial, devido à afirmação dos processos de desestatização e de reestruturação produtiva da grande indústria em direção a métodos fabris mais flexíveis, mas o próprio Estado e o modelo de financiamento do desenvolvimento brasileiro tiveram as suas bases erodidas. Diante das dificuldades verificadas (altas e explosivas taxas inflacionárias e uma evolução errática do PIB), que afetaram as decisões de investimento, as ações fomentadoras levadas adiante pelos governos estaduais ficaram represadas. Recuperaram fôlego e assumiram dimensão “predatória” e concorrencial na segunda metade da década seguinte, num ambiente macroeconômico, político-institucional e ideológico totalmente diferenciado. Sob as orientações liberais que passaram a prevalecer e a dinâmica oriunda da abertura e da desregulamentação da economia, cobradas como pré-requisitos à reinserção do país ao mercado financeiro mundializado e que redundaram na desarticulação dos instrumentos de planejamento e indução ao desenvolvimento econômico, a “guerra fiscal” foi intensificada, contrapondo estados (e muitos municípios) numa desenfreada disputa por investimentos produtivos privados, cujos fluxos foram retomados a partir da estabilização derivada do Plano Real.

A pontual e descritiva trajetória resumida acima basta, por ora, para inferir o comentado caráter complexamente determinado da “guerra fiscal”. Fica evidente que o fenômeno tem durabilidade extensiva e dinâmica adaptável: coaduna tanto com um sistema produtivo fortemente verticalizado e com políticas econômicas baseadas em diretrizes intervencionistas de inspiração keynesiana quanto com as estratégias de desenvolvimento coerentes com as novas exigências impostas pelo modelo de acumulação flexível e assentadas na supremacia dos mercados e do “poder local” – cujos pressupostos básicos prevaletentes passaram a ser, contrariamente aos anteriores, o empalidecimento das fronteiras nacionais, a dissolução do

¹ A referência são os trabalhos de Arbix (2002), Calciolari (2006), Cavalcanti & Prado (1998), Piancastelli & Perobelli (1996), Prado (1999), Varsano (1997) e, numa perspectiva internacional, OECD (2001) e Wells & Allen (2001).

Estado-Nação centralizado a favor de regiões e localidades mais autônomas e o entendimento de que a ação livre e desimpedida dos agentes privados é capaz de promover a alocação espacial e setorial dos investimentos de forma mais eficiente. A questão que decorre dessas breves observações introdutórias diz respeito aos fatores condicionantes da “guerra fiscal”; ou posto de outra maneira, interessa discutir as variáveis decisivas que impelem as políticas subnacionais de fomento a assumirem teor competitivo, desagregador e fragmentário. Dois determinantes considerados centrais serão tratados: i) a territorialidade impositiva da grande empresa transfronteirizada e ii) a fragilização da capacidade interventora e reguladora do Estado. Como será discutido, esses elementos estão imbricados e superpostos, apontando, como alternativa à “guerra fiscal”, o fortalecimento do setor público de forma geral, o que exige a recuperação do poder de comandar gastos das três esferas de governo e o concomitante estabelecimento de uma nova institucionalidade que as articule sinergicamente em torno de um projeto nacional de desenvolvimento.

O texto está dividido em três seções, além da parte introdutória. A discussão proposta a seguir busca identificar o contexto contemporâneo da “guerra fiscal”. Para tanto, é feita, resumidamente, uma abordagem das transformações ocorridas nas políticas de desenvolvimento, buscando correspondê-las às mudanças nas formas de organização dos Estados federativos. O propósito é indicar que a crescente predominância da “endogenia” no campo do desenvolvimento, valorizando a capacidade das escalas territoriais inferiores (regional, local) de encetarem o próprio crescimento, foi acompanhada igualmente pela ascendência das instâncias de governo inferiores (subnacionais) no âmbito do federalismo, no bojo de processos descentralizadores e de reestruturação patrimonial e de redefinição do papel do setor público no domínio econômico. A idéia é que foi esse movimento combinado que criou o quadro contextual para a emergência atual do fenômeno da “guerra fiscal”, em bases mais persistentes e competitivas. Na terceira seção, a atenção recai sobre o papel decisivo da grande empresa capitalista mundializada de agente indutor da concorrência travada no plano territorial, com o fito de assegurar suas condições de acumulação, o que explica o fator determinante e fundamental da “guerra fiscal” – na verdade, uma “guerra de lugares”. Na última parte são feitas algumas considerações finais.

2. DO EXÓGENO AO ENDÓGENO – O ECLIPSE DO DESENVOLVIMENTO E A CRISE DA FEDERAÇÃO

A retomada recente do interesse acerca da questão regional, ocorrida em meio a uma extraordinária liberalização e integração dos mercados nacionais, foi marcada pela emergência e a supremacia incontestada das hipóteses endógenas do desenvolvimento, em contraste com os paradigmas que, no período anterior, imantaram a ação mais estruturante dos Estados, consubstanciada em políticas econômicas intervencionistas e reguladoras de inspiração keynesiana. De um momento ao outro, pareceu ser possível assentar, em bases estritamente locais, as transformações das estruturas produtivas e sociais dos territórios, que expostos doravante a um mercado aberto à escala global deveriam seguir um receituário específico e testado com sucesso em outros lugares como forma de se credenciar como espaços aptos à recepção de capitais, cuja dinâmica mais característica nos tempos atuais de mundialização do capitalismo seria a sua ampla mobilidade transfronteiriça. Sob tal perspectiva, faz sentido associar a presente revalorização do “local” a outros fenômenos correlatos contemporâneos, como a “globalização”, a “desestatização” e a “desregulamentação”. Foram tais processos, afinal, que tornaram cada vez mais evanescente o papel antes atribuído ao Estado nacional de articular e impulsionar as forças produtivas de cada país, recuperando, ao mesmo tempo, a importância geoeconômica imputada à localidade, que passou a ser considerada a arena por excelência onde efetivamente se produz a riqueza das Nações. Isso não deve, entretanto, obscurecer o entendimento prévio de que é da própria dinâmica da acumulação capitalista que derivam forças que buscam, constantemente, adequar a geografia à sua lógica imperativa, cobrando a uniformização dos espaços no sentido de que os territórios são necessariamente impelidos a se aparelhar para permitir o processo permanente de valorização do capital, como sublinhou Santos (2003, p.139):

“A escala local não é mais a das decisões que o afetam. Os espaços aparecem cada vez mais como se diferenciando por sua carga de capital, pelo lucro que engendram e, em última análise, por seu desigual poder de atrair capital”.

A produção capitalista, portanto, organiza o espaço segundo as suas próprias determinações de lucro, requerendo dos lugares a disponibilidade de fatores “dormentes” (infra-estruturas) e “produtivos” (mão-de-obra, insumos, máquinas etc.) em condições apropriadas para a sua realização – aspecto crucial para a compreensão da “guerra fiscal”, à medida que contrapõe domínios espaciais uns contra os outros com o fito de

satisfazer as condições necessárias à reprodução ampliada dos capitais investidos, como será discutido mais detidamente na seção seguinte. Por ora, basta assinalar que essa dinâmica intrínseca de desenvolvimento desigual patenteia uma divisão do trabalho que ordena o território hierarquicamente, induzindo o crescimento desbalanceado das regiões. Evidencia, assim, a inexistência de mecanismos automáticos e espontâneos que propiciem a equalização regional, cobrando, por isso mesmo, a interposição de uma força exógena a fim de contrabalançar os efeitos diferenciadores gerados pelo sistema no seu próprio modo de funcionar. Tal entendimento a respeito da tendência do capitalismo de criar e aprofundar crescentemente disparidades econômicas e sociais, caso deixado sob as orientações anárquicas e fragmentadas do mercado, permeou as principais proposições teóricas sobre o desenvolvimento econômico no pós-guerra, temática que havia sido retomada naquele contexto histórico de prevalência dos paradigmas de inspiração keynesiana e de reconstrução econômica. A visão favorável à intervenção estatal no sentido de contrarrestar essas forças concentradoras da renda se impôs como relativo consenso, influenciando planos nacionais de industrialização ao redor do mundo², bem como a discussão regional³, que havia sido igualmente revigorada no período. Não cabe aqui colocar em revista o conjunto das teorias propostas no âmbito da “Economia do Desenvolvimento”, como ficou conhecida aquela rejuvenescida subdisciplina, bastando sublinhar que as propostas, em grande medida confluentes e concordantes, de seus principais formuladores a favor da necessidade de políticas estatais ativas de industrialização, com a finalidade de modernizar as estruturas subdesenvolvidas e promover a convergência de renda entre nações e regiões, eram coerentes com o modelo de organização interventora do Estado preconizado nos marcos da chamada “Economia do Bem-Estar”, a qual conferia ao setor público funções bem mais extensivas do que as atribuídas no período liberal anterior à crise dos anos 1930 e, no caso de federações, propugnava uma distribuição hierárquica e sinérgica dessas mesmas funções entre as instâncias nacional e subnacionais de governo (Affonso, 2003, p. 11 a 32).

Importa destacar, resumidamente, que no âmbito teórico do federalismo fiscal prevaleceram, de modo geral, proposições que atribuíam à União as funções de estabilização macroeconômica e de redistribuição de renda. A função alocativa, por sua vez, deveria ser compartilhada entre os entes federativos, de modo que os bens públicos produzidos por cada um deles guardassem correspondência com as preferências dos grupos que os financiassem por meio de impostos e com a dimensão “jurisdicional” dos benefícios gerados. Assim, o governo central proveria aqueles bens cuja demanda fosse uniforme em âmbito nacional e, ao mesmo tempo, propiciassem benefícios incidentes em todo espaço federativo. As esferas intermediárias, por sua vez, ficariam encarregadas da produção dos bens com preferência e benefícios de amplitude regional, enquanto as administrações locais seriam as responsáveis pelos bens de demanda e impactos específicos em suas respectivas localidades (Musgrave & Musgrave, 1980, p. 531 a 552; Silva, 2005). O que sobressai dessa breve apreciação é a clara diretriz predominante à época em prol de um arranjo federativo pautado por um caráter mais centralizado e cooperativo, em consonância com a comentada visão dominante a respeito do papel proeminente que deveria ser exercido pelo Estado nacional como agente ativo do processo de desenvolvimento econômico, como anotou Helmsing (1999, p. 6):

“O governo nacional foi o ator central (...) Com suas políticas de regulação econômica e através de incentivos financeiros buscava influenciar sobre a localização das empresas. A dotação com infraestrutura foi o instrumento importante para estimular a demanda local e para reduzir as desvantagens regionais. As desigualdades regionais foram o tema central na teoria e na política do desenvolvimento regional”.

Isso significou que, no plano externo, o Estado nacional foi o mediador da inserção dos países na divisão internacional do trabalho, ao mesmo tempo em que, no mercado doméstico, a sua ação reguladora (normas legislativas e políticas fiscal, monetária, creditícia, tarifária, cambial etc.) mantinha certa ascendência sobre as estratégias corporativas privadas – o que não quer dizer que os grandes capitais nacionais e estrangeiros estivessem subordinados à política nacional, pois permaneciam abertos os espaços de pressão, bem como, na maioria absoluta dos casos, seus interesses estavam devidamente incrustados no interior do aparelho estatal (Santos & Silveira, 2008, p. 255). Ademais, o Estado central reuniu capacidade de coordenação das demais instâncias federativas inferiores, fazendo com que as mesmas convergissem, em grande medida, para as metas e objetivos traçados nacionalmente. Isso não deve ser entendido que os

² Na extensa literatura sobre a Economia do Desenvolvimento, ver o balanço crítico de Hirschman (1982). Uma síntese das principais intervenções teóricas é apresentada em Vieira (2008, p.7 a 18).

³ A referência é a sistematização das teorias da localização feita por Walter Isard nos anos 1950, dando grande impulso ao que se convencionou chamar de “regional science” (Benko, 1999, p. 65 a 68).

governos subnacionais tenham renunciado às suas políticas de fomento próprias, mas que as mesmas estavam, em muitos aspectos, acopladas coerentemente aos parâmetros desenvolvimentistas então vigentes. O caso do Brasil é emblemático: no período imediato do pós-guerra, vários foram os governos estaduais que buscaram fortalecer seus instrumentos de indução à industrialização, com a constituição de bancos de desenvolvimento, concessionárias de energia elétrica, programas de planejamento etc., sem redundar numa corrida competitiva desagregadora por investimentos entre os entes federativos. Até porque, como demonstrou Cano (1998, p. 149 a 310), a integração do mercado interno brasileiro ainda não havia se completado plenamente naquele período, tendo sido constituídos nexos comerciais entre os estados e as regiões, mas sem alcançar grande articulação produtiva, o que só ocorreria mais incisivamente a partir dos anos 1960⁴. Nos anos posteriores à reforma tributária de 1966, orientada e conduzida sob o regime autoritário recém-instaurado no país, observou-se a emergência de inúmeros conflitos inter-regionais e disputas localizadas estaduais em torno de projetos produtivos, mas a fim de coibir a “guerra fiscal”, o governo federal unificou e passou a coordenar as reuniões dos secretários estaduais da Fazenda em âmbito nacional a partir de 1970, desdobrando na criação do Conselho de Política Fazendária (Confaz), por meio da Lei Complementar n.º 24/1975, o que arrefeceu o conflito subnacional (Cavalcanti & Prado, 1998, p. 75 a 84).

Ao final dos anos 1960, o modelo em referência explicitou seus sinais de exaustão. Crise que se expressou em taxas crescentes de inflação, queda da lucratividade das empresas, volumosos déficits orçamentários, queda do ritmo de crescimento das economias centrais, fragilidade do dólar – moeda na qual repousava o sistema monetário internacional de Bretton Woods erigido no pós-guerra, cujas bases estavam sob pressões que se avolumavam ao peso de massas ascendentes de capitais desejosos de circuitos desregulados e abertos de valorização (Cruz, 2007, p. 359 a 388). Crise sistêmica aprofundada pelos choques do petróleo da década seguinte e que colocava em xeque a arquitetura institucional prevalecente de inspiração keynesiana e o padrão fordista de produção em massa, cobrando reformas que pudessem encetar condições mais rentáveis de valorização do capital.

No que se refere à esfera produtiva, tais reformas foram direcionadas no sentido de reduzir custos de pessoal, desregulamentar os mercados de trabalho, introjetar tecnologia nas linhas de produção, dando maior maleabilidade aos processos industriais e organizacionais etc. A diretriz foi a de permitir externalizar atividades que antes eram agrupadas no interior das fábricas – ou seja: reduzir a divisão técnica do trabalho e amplificar a divisão social e espacial do trabalho, redundando no que se convencionou chamar de “acumulação flexível”. Nesses termos, Benko (2002, p. 19 a 49) está correto em concluir que a remodelação do padrão fabril fordista foi calcada em dois fundamentos básicos: “luta contra a rigidez” e “mobilidade otimizada”. O que interessa sublinhar é que essa reestruturação produtiva flexibilizou as alternativas de localização das atividades econômicas, dando maiores perspectivas destas se moverem no espaço, com o que induziu uma redefinição da própria geografia econômica, dos usos dados aos lugares pelas corporações, da divisão territorial do trabalho, dos locais de produção e de consumo.

No plano do federalismo, as reformas partiram do questionamento prévio das funções extensivas antes atribuídas ao Estado para implementar processos amplos de privatização e de abertura de setores até então reservados ao setor público, por meio de concessões à iniciativa privada. De outra parte, as mudanças foram balizadas no sentido da descentralização, visto como o modo mais adequado de organizar o setor público, à medida que permitiria uma ação governamental mais eficiente, que poderia ser alcançada, resumidamente, de duas maneiras, segundo as proposições da chamada “Teoria da Escolha Pública”. Em primeiro lugar, por estarem mais próximas dos indivíduos/contribuintes, as instâncias federativas inferiores seriam mais habilitadas a identificar com maior precisão as preferências da comunidade, possibilitando a alocação de recursos em quantidades e em áreas fixadas de acordo com as prioridades locais. A proximidade com os

⁴ Segundo anotou Calciolari (2006, p. 9), “de fato, não há que se falar em influência da guerra fiscal na decisão de alocação regional dos recursos antes de 1960, visto que, antes dessa época, outros fatores muito mais relevantes atuavam como forma de diminuir o âmbito de escolha da localização de determinada indústria”. Vale acrescentar que, de acordo com Cano (1998, p. 18 a 44) e Oliveira (1981, p. 72 a 74), a questão regional no Brasil foi revigorada ao final dos anos 1950 e início da década seguinte. Além da influência do quadro internacional a que se vem fazendo referência, deram substância ao debate no âmbito doméstico a severa temporada de seca no Nordeste, o início da divulgação das Contas Nacionais e a conclusão do bloco de investimentos do Plano de Metas, reconhecidamente concentrado no Sudeste, redundando em um conjunto de medidas direcionadas a enfrentar as disparidades regionais. A adoção de amplos incentivos tributários a empresas que importassem equipamentos para a área do Nordeste, bem como aproveitassem matérias-primas ou instalassem unidades produtivas na região (Lei 3.470/1958) pode ser considerada o marco inicial desse processo, em termos de políticas governamentais mais fundamentadas – o que desdobrou na criação da Sudene e de diversos órgãos similares (Sudam, Sudeco, Sudesul, Suframa) e na constituição de fundos de desenvolvimento regional (Fidene, Fidam, Finor etc.).

indivíduos/contribuintes aumentaria igualmente o poder de fiscalização das comunidades. Em segundo lugar, a descentralização colocaria os “agentes” governamentais em confronto uns com os outros, introjetando, assim, a concorrência no âmbito do setor público, o que redundaria numa prestação de serviços de qualidade superior e a custos mais baixos. A esse respeito, cabe destacar o entendimento de que as instâncias federativas subnacionais deveriam ficar responsáveis por impostos incidentes sobre fatores móveis, como forma de instar a disputa fiscal entre elas e, assim, propiciar a redução da carga tributária, beneficiando as atividades econômicas de modo geral (Affonso, 2003, p. 34 a 76).

Em relação às estratégias de desenvolvimento, antes amparadas numa presença incisiva do Estado e consubstanciadas em programas estruturantes dirigidos à industrialização e sustentação da demanda agregada, também tiveram que se ajustar aos novos paradigmas e obrigatoriamente se desprender de suas orientações anteriores de extração keynesiana e nacionalista, passando a trilhar por caminhos diferentes, agora sob os marcos das transformações operadas nas políticas macroeconômicas nacionais – cujo objetivo transitara da garantia do pleno emprego para o combate à inflação e o equacionamento dos déficits orçamentários – e das reformas encaminhadas para promover a desestatização, a abertura comercial, a liberalização dos fluxos internacionais de capitais e, não menos importante, a reestruturação produtiva derivada do comentado padrão de “acumulação flexível”. Em paralelo, experiências de desenvolvimento geograficamente localizadas e apoiadas em agrupamentos de empresas de pequeno e médio portes – como o sempre lembrado caso da “Terceira Itália” – despertaram a atenção dos pesquisadores e propiciaram o resgate e a reentronização das proposições originais de Alfred Marshall⁵ acerca da organização e aglomerações industriais. Adicionalmente, “novos” modelos neoclássicos de crescimento, rompendo com os tradicionais que os antecederam, buscaram demonstrar que a expansão do produto e da renda não derivava de forças que provinham externamente do sistema, mas de fatores emanados de sua própria dinâmica interna, dando ênfase a elementos como capital humano, informação, conhecimento, P&D etc⁶. A resultante de tais movimentos foi a reconfiguração das concepções e enfoques das estratégias de desenvolvimento, cujas metas macro-estruturantes antes direcionadas a impulsionar a industrialização e a enfrentar as disparidades regionais, sob a orientação integradora do Estado nacional, deram lugar a objetivos mais pontuais, dispersos e fragmentados, com a perspectiva de amparar o desenvolvimento de localidades e regiões na mobilização de seus próprios atributos e capacidades endógenas, por meio do engajamento articulado de seus “agentes” (empresas, sindicatos, organizações civis e governamentais, etc.) – o que disseminou e conferiu relevância a paradigmas como “arranjos produtivos locais”, “especialização flexível”, “meio inovador”, “vantagens competitivas locais”, “capital social”, “compromisso cívico”, “distritos industriais”, etc. (Helmsing, 1999, p. 24 a 30). Essa valorização das escalas local e regional em detrimento da nacional nas diretrizes de desenvolvimento guardou estreita consonância com a comentada visão descentralizadora e privatista predominante em relação à forma “ideal” propugnada de organização do Estado, que da mesma forma acentuava a importância das instâncias inferiores frente ao governo central, nos marcos de um federalismo competitivo.

Algumas observações complementares devem ser feitas, sobretudo com respeito às Nações pobres nesse contexto conturbado de rápidas transformações. Em primeiro lugar, é preciso ter em conta que a crise da década de 1970 afetou mais direta e imediatamente o ritmo de crescimento dos países desenvolvidos, com o que não é um exagero afirmar, como Cruz (2007, p. 369), que ela foi, “sobretudo, uma crise dos capitalismo centrais”. Em segundo lugar, a reestruturação decorrente dos impasses enfrentados pela organização fordista de produção se desdobrou, num primeiro momento, no aprofundamento da internacionalização das grandes corporações capitalistas, que buscaram compensar a queda de produtividade deslocando operações para países com oferta barata e abundante de mão-de-obra e de recursos naturais, de modo que uma das características paradoxais do referido processo foi dar certa continuidade, nas regiões periféricas, aos modelos tecnológicos e organizacionais postos em xeque no centro do sistema (Benko, 2002, p. 21). Esses dois aspectos explicam, em grande parte, o fato de que as reformas liberais e descentralizadoras, bem como as mudanças nos enfoques das estratégias de desenvolvimento, tenham primeiro se firmado nos países desenvolvidos, para só depois se irradiarem pelas periferias, de forma impositiva e generalizada, mas em ritmo e momentos distintos de país para país⁷. No caso exemplar do Brasil, o desmonte das estruturas do “Estado Nacional-Desenvolvimentista”, que entrou em longa agonia nos anos 1980, só avançou mais decisivamente na década de 1990, a partir de um

⁵ Ver Marshall (1996, p. 317 a 365) e as sínteses atualizadas de Gaffard & Romani (1990) e Becattini (2002).

⁶ Ver Ferreira & Ellery Jr. (1996) e Oreiro (1999)

⁷ Com algumas exceções, como Chile e Argentina, que sob os regimes autoritários instaurados nos anos 1970 anteciparam muitas dessas reformas liberais. Esses e outros casos nacionais de reformas são analisados detidamente no trabalho já citado de Cruz (2007).

conjunto de reformas conduzidas com vistas a reinserir o país no mercado financeiro mundializado, por meio da abertura comercial, da desregulamentação financeira, da desestatização e do abandono deliberado dos instrumentos de planejamento e indução do desenvolvimento econômico. Além disso, é necessário fazer referência ao colapso das bases externas de financiamento dos países subdesenvolvidos nos anos 1980, notadamente os da América Latina – evento que foi crucial para esgarçar as bases das estruturas estatais desenvolvimentistas montadas no período precedente e lançar, ao mesmo tempo, o arranjo federativo vigente em crise irreversível, abrindo espaço, com isso, para prosperar e fortalecer a visão favorável às reformas liberalizantes e descentralizadoras e às hipóteses endógenas de desenvolvimento⁸.

O Brasil pode ser arrolado outra vez como uma experiência paradigmática. Inicialmente, é preciso considerar que, em consequência das marcantes disparidades sociais e econômicas regionais existentes, o pacto federativo conformado no Brasil foi historicamente soldado pela interveniência de fundos públicos líquidos, que desempenharam papel essencial na articulação e harmonização das diversas instâncias de governo (Affonso, 1995, p. 57 a 58). Fundos públicos estes correspondentes a um extenso espectro de mecanismos e canais de fluxos de recursos públicos, formais e informais, abrangendo não apenas as fontes de caráter tributário próprias e transferidas, mas igualmente a totalidade de receitas e de gastos da União executada direta ou indiretamente por meio das estatais, do sistema financeiro governamental, das autarquias, de fundos diversos etc. Com as reformas centralizadoras empreendidas pelo regime autoritário instaurado nos anos 1960, nos campos tributário, administrativo e financeiro, esse complexo sistema de transferências de recursos foi robustecido e, mais do que isso, concentrado nas mãos da União, que teve magnificada a sua capacidade de comandar gastos e, assim, atender e dar relativa unicidade aos múltiplos interesses regionais representados pelos governos subnacionais. A crise fiscal e financeira que irrompeu no início dos anos 1980 a partir da ruptura do crédito externo – pilar central do modelo de financiamento do setor público brasileiro estabelecido no momento precedente – debilitou de forma acelerada e irreversivelmente a capacidade da União de mobilizar os recursos requeridos para suprir os mecanismos antes utilizados a fim de controlar e fazer frente àquelas diversas demandas regionais. Em adição, o esgotamento do ciclo expansivo anterior, a trajetória descontrolada e explosiva da inflação e a política econômica recessiva então implementada avolumaram as insatisfações até então contidas, revigorando, a um só tempo, a oposição ao regime e os pleitos por maior autonomia dos entes subnacionais. Em tal conjuntura, a tarefa de coordenar, acomodar e harmonizar os contrastantes interesses existentes no âmbito da federação ficava cada vez mais difícil de ser realizada (Lopreato, 2002, p. 97 a 113). Esse quadro problemático veio reforçar o movimento a favor da descentralização fiscal – deflagrado no final da década de 1970, num contexto de gradual distensão política e de reversão do ciclo macroeconômico. Seu ponto culminante foi a Constituição de 1988, que fortaleceu as finanças públicas subnacionais (Oliveira, 1995, p. 95 a 133). O referido cenário conturbado de mudanças esgarçou o pacto federativo, ensejando a emergência de ações não-cooperativas e predatórias entre as instâncias de governo. As disputas federativas, no entanto, não se desdobraram numa “guerra fiscal” aberta, ficando mais circunscritas, naquele momento, em torno da partilha de recursos tributários e na luta incessante pela preservação dos gastos por parte dos governos subnacionais, notadamente as administrações estaduais. Isso porque, no ambiente de crise – caracterizado por altas taxas de inflação e evolução volátil do PIB – as possibilidades de eclosão de uma acirrada concorrência entre os entes subnacionais ficaram relativamente represadas, por conta dos retraídos níveis de investimentos produtivos (Cavalcanti & Prado, 1998, p. 85 a 86).

O aprofundamento da liberalização e integração dos mercados domésticos à escala global, dando vazão desimpedida a fluxos de mercadorias e de capitais altamente voláteis e especulativos, descortinou na década de 1990 um novo momento no curso das transformações a que se vêm fazendo referência. Os processos de desestatização, de desregulamentação e integração dos sistemas financeiros nacionais, de abertura comercial e de redefinição do papel do setor público se espalharam pelo mundo, empalidecendo as fronteiras econômicas dos países, ao mesmo tempo em que reforçou a importância das escalas territoriais inferiores (regional e local). Mas embora possa ser afirmado que os traços fundamentais daquelas mudanças tenham sido acentuados, como efetivamente foram, algumas especificidades mais recentes devem ser postas em relevo. No plano federativo, as comentadas reformas e hipóteses descentralizadoras mais radicais, que buscaram injetar uma dinâmica competitiva no âmbito do setor público com o intuito de alcançar maior eficiência na alocação de recursos, passaram a ser questionadas, dando vez a renovadas proposições teóricas das vertentes “Neo-institucionalista” e “Nova Economia Política” (Affonso, 2003, p. 145 a 192). O propósito

⁸ A propósito, ver documento da Cepal (2005, p. 38 a 41)

não foi o de retornar ao arcabouço centralizado e interventor do passado, mas adequar as estruturas do Estado à realidade contemporânea de mercados mundializados, cujo funcionamento, calcado no princípio das expectativas racionais, exige previsibilidade e continuidade das “regras do jogo”, afastando os riscos de sobressaltos e rupturas na condução das políticas econômicas nacionais. Sob tal ponto de vista, as reformas empreendidas nesse campo foram conduzidas no sentido de fixar normas institucionais duradouras que demarcassem espaços bem definidos para a atuação do setor público nos seus três níveis de governo – União, estados e municípios – e nas suas esferas de poder – Executivo, Legislativo e Judiciário. O objetivo, de forma geral, foi o de assegurar a sustentabilidade fiscal permanente das contas públicas, fixando limites e regras para a execução de despesas primárias e para o controle do endividamento, numa perspectiva intencional de confinar os orçamentos à capacidade de gastos permitida estritamente pelas fontes de recursos de caráter tributário. Cobrou, ademais, uma remodelagem das relações intergovernamentais, propugnando um modelo ambíguo de “descentralização centralizada” (Affonso, 2003, p. 189), à medida que o governo central ficou encarregado de “monitorar” e “tutelar” essas referidas relações, mas mantendo-se, ele mesmo, subordinado a normas delimitadoras de suas competências e encargos no âmbito da federação, bem como das demais instâncias. Por outra parte, a concorrência fiscal – um dos pilares do arranjo competitivo preconizado pela Teoria da Escolha Pública – foi igualmente reavaliada, sendo defendido, pelas renovadas vertentes analíticas, um marco institucional a fim de coibir a rivalidade predatória interjurisdicional. Não se quer dizer com isso que as políticas subnacionais de incentivos e benefícios fiscais passassem a ser consideradas ineficazes e malélicas e, sim, que deveriam ser de alguma forma disciplinadas⁹.

No campo do desenvolvimento econômico, as hipóteses localistas dominaram plenamente, negando um papel ativo e estruturador para o Estado nacional e reafirmando a importância das instâncias federativas inferiores como “agentes” de suporte ao crescimento das regiões, que deveria ser amparado na mobilização de seus atributos próprios e dos “atores” nelas sitiados, embora o apoio do governo central na estratégia de inserção competitiva dessas mesmas porções geográficas no mercado mundializado não seja rejeitado (Brandão, 2007, p. 35 a 55). Não cabe aqui passar em revista as diversas variantes dessas abordagens, bastando recuperar alguns traços gerais e concordantes entre as referidas intervenções teóricas. Um aspecto decisivo a destacar inicialmente foi a supremacia conferida às escalas espaciais inferiores (local e regional). O entendimento foi de que o aprofundamento da globalização nos anos 1990 havia implicado em mudanças substantivas no caráter da concorrência na etapa atual do capitalismo. No quadro contemporâneo, a competição não estava mais restrita às corporações e era igualmente travada por aglomerações econômicas espaciais (sistemas territoriais de produção), contrapondo, assim, pontos geográficos localizados uns contra os outros (Helmsing, 1999, p. 34). De igual forma, a reapreciação feita nos marcos da chamada Nova Geografia Econômica (NGE) das externalidades geradas pela concentração localizada da produção colocou em acento a dimensão subnacional. O argumento, aqui, foi de que as economias externas propiciadas por tais aglomerações produtivas, operando numa dinâmica de concorrência imperfeita, proporcionam rendimentos crescentes à firma, de modo que os seus efeitos positivos são “capturados” na escala local e não no plano nacional (Garcia, 2006, p. 308 a 311)¹⁰. Ademais, as externalidades seriam, na perspectiva analítica da NGE, cruciais para explicar a concentração das atividades econômicas no espaço, que se auto-reforçaria a partir de uma cadeia sucessiva de micro-decisões tomadas por agentes racionais maximizadores, cuja preferência seria por se fixar em áreas dotadas de grandes mercados, explicitando, por essa ótica também, o “caráter localizado do crescimento econômico” (Helmsing, 2001, p. 52). Partindo desses pressupostos, atenção especial foi dada às externalidades fundadas em bases “não-econômicas”, advindas de fluxos de informação e conhecimento – fatores que teriam se tornado ubíquos, uma vez que “a globalização fez com que em quase qualquer parte do mundo se possa ter acesso a conhecimentos codificados” (Helmsing, 2001, p. 62). Essas fontes “não-econômicas” correspondem a nexos de cooperação firmados entre empresas, indivíduos, agentes públicos e privados e demais atores da localidade, ou seja: “instituições (...) que complementam e organizam mercados”, sedimentando “um capital social territorial específico” (Helmsing, 2001, p. 67). Capital social que permitiria a

⁹ Relatório da OECD a respeito da competição tributária é emblemático nesse sentido, ao afirmar que “o ambiente mais aberto e mais concorrencial destas últimas décadas teve numerosos efeitos positivos sobre os sistemas tributários, notadamente a redução da carga tributária e o alargamento da base impositiva, que têm caracterizado as reformas fiscais dos últimos 15 anos. Esta evolução pode ser considerada como resultado, em parte, do jogo da concorrência, que estimulou os países a tornar seus sistemas tributários mais atraentes para os investidores (...) No entanto, algumas práticas, de natureza tributária ou conexa, são anticoncorrenciais e podem anular os benefícios que a concorrência fiscal proporciona. Tal pode ser o caso quando os governos adotam práticas destinadas a promover a não-conformidade com as leis fiscais de outros países” (OECD, 2001, p. 4).

¹⁰ Ver Krugman (1991) e, para uma apreciação crítica da visão de desenvolvimento na perspectiva da NGE, Vieira (2008).

“aprendizagem coletiva”, a possibilidade das informações e dos conhecimentos se disseminarem no âmbito da aglomeração produtiva localizada por diversos canais, entre os quais o mercado de trabalho flexível e especializado; a interação entre as firmas e entre estas e seus fornecedores e clientes; o intercâmbio tácito e implícito de informações; a engenharia “imitativa”, etc. As perspectivas de aprendizagem coletiva seriam tanto melhores quanto maior fosse o grau de “governabilidade econômica”, que diz respeito à forma de coordenação de todos esses elementos disponíveis na região para impulsionar o seu próprio desenvolvimento, tarefa que caberia ao governo local e outros atores presentes, como “agências descentralizadas setoriais, de indústrias e nacionais” (Helmsing, 2001, p. 67).

Essa breve apreciação permite verificar que, assim como nos momentos anteriores, a visão de desenvolvimento endógeno dominante também guardou correspondência com as proposições de arranjo federativo que passaram a prevalecer. E não apenas por dar ênfase a mecanismos institucionais como decisivos para fundamentar uma “inserção competitiva” dos territórios no mercado mundializado, mas sobretudo por requerer uma atuação governamental menos proeminente e ativa, em consonância com um setor público esvaziado no seu poder de comandar gastos e atado ao compromisso de assegurar a sustentabilidade fiscal no longo prazo, sendo convocado apenas pontualmente para organizar e mobilizar “fatores” disponíveis nos lugares, bem como coordenar, promover e dar apoio econômico quando necessário, como assinalou Brandão (2007, p. 46):

“O Estado pouco teria o que fazer nesse contexto de ‘aprendizagem coletiva’ e ‘atmosfera sociopolítica’, em que os atores se congregam e se aproximam de forma cooperativa. A ação pública deve prover externalidades positivas, desobstruir entraves microeconômicos e institucionais, deve regular e, sobretudo, desregular, a fim de garantir o marco jurídico e o sistema normativo, atuando sobre as falhas de mercado. Além dessas ações de melhoria do ambiente institucional, deve articular parcerias com o setor privado”.

Tal interposição estatal se traduz em ações fomentadoras crescentemente hostis e concorrenciais patrocinadas pelos governos subnacionais, calcadas em políticas públicas de desenvolvimento seletivas e dedicadas, compostas por instrumentos direcionados a dar apoio a atividades e projetos específicos, envolvendo, principalmente, esquemas focados de incentivos tributários, além de outros tipos de vantagens, como o provimento pontual de infra-estrutura, crédito subsidiado, aporte de capital etc. – o que resulta no abandono de estratégias de desenvolvimento de caráter sistêmico, cujos objetivos difusos buscam fortalecer os atrativos locais da região de forma estrutural e indiferenciada (Cavalcanti & Prado, 1998, p. 46 a 49). Assim, passam a predominar, no âmbito da federação, políticas de desenvolvimento “autocentradas” em detrimento de ações fomentadoras mais “solidárias”, sendo as primeiras implementadas pelos entes federativos inferiores com vistas a reforçar os potenciais dinâmicos presentes em suas respectivas jurisdições, enquanto as outras, sob o comando do governo central, visam estabelecer uma distribuição das atividades econômicas e da renda menos concentrada regionalmente, com o que se instaura a “competição entre as regiões, levando a uma abordagem individualística do desenvolvimento regional, que tampouco assegura um melhor desempenho agregado do conjunto territorial” (Galvão, 2003, p. 82).

3. LÓGICAS ESPACIAIS DA ACUMULAÇÃO CAPITALISTA

É tendência imanente da acumulação do capital exercer permanente pressão sobre os lugares para que sejam propiciadas as condições adequadas de extração máxima de excedentes. Base física da reprodução ampliada, o território é constrangido sempre a oferecer os elementos necessários à realização, com lucro, do capital total invertido. Exige-se, portanto, adaptabilidade da geografia para usos específicos e determinados, cobrando alta funcionalidade da morfologia das localidades, que deve se moldar constantemente aos requisitos impostos pelo continuado processo de criação e de valorização de riqueza privada. Está na origem do capitalismo a capacidade de promover impulsivamente a estruturação produtiva do espaço, subordinando-o à sua lógica interna, cujo corolário é a inelutável confrontação entre os capitais pelas maiores taxas de lucratividade. Desnecessário discutir os diversos aspectos envolvidos na concorrência intercapitalista¹¹, bastando apenas indicar no momento que ela envolve a progressiva centralização e concentração de capitais, o agigantamento das escalas de produção, modificações na composição técnica do capital, o aumento dos reservatórios de mão-de-obra. Impele igualmente as firmas, em constante embate, à busca do alargamento desenfreado de seus mercados e do acesso desobstruído a fontes de crédito, de insumos e de matérias-primas. Resulta daí uma poderosa força conformadora dos territórios, próximos e longínquos, que são

¹¹ Ver Marx (1996, p. 245 a 277)

hierarquicamente incorporados a esse circuito expansivo, implicando no aprofundamento da divisão do trabalho à escala mundial. No período contemporâneo de integração, liberalização e desregulamentação dos mercados nacionais, em grau sem paralelo na história, tais tendências foram exacerbadas, como será discutido na presente seção.

Mas o passo inicial, por enquanto, é recobrar, em linhas gerais, a comentada característica intrínseca da produção capitalista de organizar o espaço de modo a possibilitar a sua realização remunerativa. O ponto de partida é o trabalho seminal de Hobson (1996), dedicado a uma análise sistemática da grande firma fixadora de preços e controladora da oferta – a corporação monopolista. Vale sublinhar, primeiramente, o fato de que as formulações hobsonianas a respeito da dimensão espacial da produção mecanizada em larga escala têm despertado pouco interesse nos estudos regionais, cuja atenção vem privilegiando a clássica contribuição de Marshall (1996) sobre o agrupamento localizado da indústria, cuja ênfase recaiu, como se sabe, nas economias externas, dentro de uma perspectiva teórica sedimentada nos princípios da concorrência perfeita¹². É possível pensar que, de acordo com o figurino seguido pela visão dominante, o declínio do modelo fordista de produção em massa, ao dar vez a uma suposta generalização de sistemas fabris flexíveis, tenha tornado a firma competitiva marshalliana a mais representativa do capitalismo contemporâneo¹³. Uma simples observação do modo de operação das mais diversas atividades econômicas (financeira e não-financeira) atuais, no entanto, bastaria para revelar a onipresença da grande empresa transfronteirizada em mercados concentrados e integrados, cuja extensão já abarca “toda a superfície conhecida e habitada do globo”, como vislumbrava Hobson (1996, p. 165).

Para os propósitos do presente texto, cabe centrar a discussão apresentada nos próximos parágrafos na importância atribuída por Hobson aos métodos de produção mecanizada em grande escala como elemento crucial de arranjo espacial da economia. No período em que o uso da maquinaria ainda não havia se difundido, penetrando e transformando as manufaturas, a estrutura produtiva mantinha ainda frágeis encadeamentos no plano internacional e apresentava, igualmente, pouca integração em âmbito doméstico, de modo que “o capital e a mão-de-obra estavam presos a uma localidade específica” (Hobson, 1996, p. 71). As condições com as quais a firma se defrontava, constantemente, em seu ramo de atividade e o propósito de estabelecer um controle monopólico do mercado, “a fim de impedir que os ganhos passassem para o consumidor, em virtude da concorrência com outros produtores” (Hobson, 1996, p. 150), foram a força propulsora do progresso técnico – cujo esteio estava solidamente amparado, desde já, naqueles estabelecimentos com elevado grau de centralização de capitais e força de trabalho; contavam com demanda regular e estandardizada; operavam processos uniformes de produção; dispunham de grande disponibilidade de mão-de-obra especializada etc¹⁴. Vale dizer: empresas e atividades caracteristicamente oligopólicas, o que corrobora, em muitos sentidos, com a afirmação de Schumpeter (1984, p.111)¹⁵ de que a trilha do progresso mais conspícuo termina à porta da grande empresa monopolista e não nas cercanias daquela que opera em regime de livre concorrência.

O emprego intensivo de maquinaria moderna na produção em larga escala e nos meios de transporte, segundo observou Hobson, impeliu e forneceu as condições técnico-materiais à companhia oligopólica para a ampliação de suas “áreas de mercado”, o que se traduziu na incorporação e especialização crescente de velhos e novos territórios¹⁶, numa extensão mundial, conformando uma hierárquica divisão do trabalho internacional e transformando regiões remotas “em receptáculos abertos para o volume acrescido de capital que não consegue encontrar investimentos remunerativos seguros perto de casa” (Hobson, 1996, p. 165)¹⁷. Essa mesma capacidade e lógica impulsivas de organização produtiva do espaço se projetou igualmente nos entornos locais

¹² Ver, especialmente, os capítulos X a XIII de Marshall (1996, p. 317 a 365) e os capítulos V e VI de Hobson (1996, p. 123 a 174).

¹³ Nesta perspectiva, ver Becattini (2002). Para uma discussão mais detalhada a respeito da “firma representativa” de Marshall e a sua interpretação da dinâmica de retornos crescentes, Ver Steindl (1990) e Souza (1980).

¹⁴ Ver Hobson (1996, p. 106 a 109).

¹⁵ Não se quer dizer com isso que Hobson e Schumpeter compartilhem visões absolutamente convergentes a respeito dos processos de inovação tecnológica. Hobson, ao contrário de Schumpeter, não considera o empresário inovador uma figura “mítica e heróica”, característica da etapa concorrencial do capitalismo. Para ele, as inovações tecnológicas resultam de atos longos e incrementais e são absorvidas quando a sua implementação se torna remunerativa. Ver Hobson (1996, p. 95 a 98).

¹⁶ “Como existe uma crescente divisão de trabalho entre indivíduos e grupos de indivíduos, existe, correlativamente, uma quantidade cada vez maior de especialização local, causada pela expansão da área de concorrência” (Hobson, 1996, p. 164)

¹⁷ “Falando de maneira geral, a parte ocidental da Europa e da América especializou-se na manufatura, indo buscar uma parte cada vez maior de seus suprimentos alimentícios nos Estados do noroeste da América, na Rússia, nas Províncias Bálticas, na Austrália, no Egito, na Índia etc., e as matérias-primas para suas manufaturas no sul dos Estados Unidos, na América do Sul, Índia etc., territórios estes que, por sua vez, são submetidos a uma especialização correspondente na agricultura e em outras atividades extrativas” (Hobson, 1996, p. 164).

mais próximo, condicionando a estruturação do “urbano”¹⁸. Um compósito de relações complexas e comandadas pela grande firma capitalista se estabelece, interligando espaços contíguos, lugares distantes, áreas descontínuas, pontos isolados e territórios adensados, numa teia emaranhada de canais, pelos quais fluem os mais diversos tipos de negócios, materializados em um vaivém intenso – mas irregular e seletivo – de dinheiro, mercadorias, matérias-primas, insumos, máquinas, ordens de serviços, encomendas, pessoas etc. Na palavras de Hobson (1996, p. 163):

O desenvolvimento de ligações numerosas e fortemente estruturadas entre diferentes negócios e mercados, relacionados com diferentes localidades, implica a existência de um grande sistema de canais de comunicação em toda a nossa sociedade industrial. Pelo maior número e complexidade desses canais, que vinculam mercados e empresas e ligam as mais distantes categorias de consumidores, podemos mensurar a evolução do organismo industrial. Por esses canais fluem as correntes da vida industrial moderna”.

Mas Hobson sublinha o caráter movediço que fundamenta as estratégias territoriais fixadas pela grande firma capitalista a fim de ancorar a rentabilidade e expansão de seus negócios, as quais não estariam sujeitas “a nenhum ajuste definitivo”, sendo impossível qualquer “estabilidade local na indústria” (Hobson, 1996, p.167). Tal inconstância resultaria de um conjunto de fatores, em certa medida contraditórios entre si, podendo ser mencionadas as possibilidades ilimitadas decorrentes das inovações tecnológicas, que abririam novas frentes de expansão e de atuação remunerativa à indústria; a degradação do meio-ambiente e das fontes de recursos não-renováveis em função da própria ação produtiva, e o poder de organização e pressão política dos sindicatos¹⁹. Ademais,

“À medida que a vida humana continua, a arte de viver precisa modificar-se continuamente, e cada modificação altera o valor atribuído às diversas formas de consumo e, assim, aos processos industriais que visam à oferta de diferentes utilidades. Novas necessidades incentivam novas artes, novas artes alteram a distribuição da indústria da produção, *valorizando novas regiões do globo*” (Hobson, 1996, p. 168 – itálico adicionado).

Pode ser dito, complementarmente, que a essa “valorização” de espaços, em razão do surgimento de novos mercados propiciadores de lucros adicionais (“novas formas de consumo”, “novas utilidades”), é possivelmente acompanhada da “desvalorização” de outros lugares – especificamente daqueles em que as perspectivas de acumulação se vêem embotadas por diversos motivos, como o comentado aumento dos custos provocado por uma maior capacidade reivindicativa dos trabalhadores ou pela gradual deterioração das condições físico-ambientais associadas à produção. Mas talvez mais importante nesse ponto da análise de Hobson seja a sua clara percepção de que as decisões de investimento sob o regime da grande indústria mecanizada contêm um forte componente expectacional (o que ele chama de “produção especulativa”), tornando mais volúvel a sua atividade no tempo e no espaço.

“Os métodos modernos de produção provocaram grande expansão no quadro temporal do mercado. A concorrência atinge uma gama mais ampla, tanto de tempo como de espaço. A produção já não é dirigida, exclusivamente, pela quantidade e qualidade das necessidades atuais, mas torna-se cada vez mais dependente da estimativa do consumo futuro. Uma parcela maior da capacidade intelectual do empresário volta-se para a previsão das futuras condições do mercado, e uma parcela maior do trabalho mecânico e humano, para assegurar que os bens futuros satisfaçam demandas projetadas” (Hobson, 1996, p. 158).

Hobson retornou, com isso, à discussão dos problemas relacionados à demanda efetiva no capitalismo, que tinha sido apagada desde Ricardo²⁰, e percebeu, de um modo original, que as empresas planejam as condições de produção levando em conta o conhecimento inferido da situação corrente do mercado e, em

¹⁸ “As mesmas leis e as mesmas limitações, que atuam na determinação do caráter e do grau de especialização de países e grandes áreas, são aplicáveis a circunstâncias menores, sejam distritos, cidades ou ruas” (Hobson, 1996, p. 168).

¹⁹ “Existe, nos condados do interior do país, uma propensão crescente para instalar fábricas têxteis em vilas rurais (...) onde a independência dos operários se vê restringida pela existência de vínculos locais mais fortes e pela capacidade inferior de organização sindical eficaz” (Hobson, 1996, p. 170). Vale chamar a atenção que os dois últimos fatores citados podem ser considerados como “deseconomias de aglomeração”, pressionando a favor da deslocalização das empresas devido aos custos mais onerosos que gerariam à atividade.

²⁰ Como anotou Keynes (1985, p.34), “Malthus (...) se opôs com veemência à doutrina de Ricardo de que era impossível uma insuficiência da demanda efetiva, porém em vão (...) assim, Ricardo conquistou a Inglaterra de maneira tão completa como a Santa Inquisição conquistara a Espanha. Sua teoria foi aceita pelos meios influentes de Londres, pelos estadistas, pelo mundo acadêmico, como também cessou toda controvérsia, e o ponto de vista contrário desapareceu por completo e deixou de ser discutido (...) Apenas sobreviveu, furtivamente, nos subterrâneos do mundo de Karl Marx, de Silvio Gessel e do Major Douglas”.

simultâneo, as circunstâncias que imaginam prevalecentes no futuro. Acentuou, assim, uma temporalidade não mais meramente cronológica, mas fundada em expectativas: um “tempo-expectacional”, que junta, em unidade, o curto e o longo prazos (Braga, 2000, p. 122 e 123) – ou, nos termos kaleckianos, ciclo e tendência:

“A tendência de longo prazo nada mais é do que um componente vagarosamente mutável de uma cadeia de situações de curto prazo; ela não tem uma existência independente e as duas relações básica mencionadas acima devem ser formuladas de modo a dar como resultado o fenômeno da tendência junto com o ciclo econômico” (Kalecki, 1987a, p. 105).

Que resultante terá essa combinação de ciclo e tendência é imprevisível, uma vez que a congruência entre as quantidades de “bens futuros” e das “demandas projetadas” não está, de modo algum, assegurada. Ao contrário, o descompasso entre ambas é inevitável numa economia dirigida por forças anárquicas e fragmentadas, onde as atomizadas decisões empresariais são orientadas por estimativas imprecisas – e nada mais do que isso – a respeito daquilo que se espera que pode ser o futuro. Mas o “tempo-expectacional”, por outra parte, contém igualmente em si a herança do passado, tendo em vista que a produção corrente foi dimensionada a partir de expectativas formadas precedentemente, podendo a mesma, quando acabada e no momento mesmo em que chegar ao mercado, encontrar ou não a demanda na magnitude para a qual havia sido projetada. É evidente que essa recorrente combinação assíncronica entre a oferta e a procura obriga a avaliação rotineira das estratégias fixadas pela firma capitalista, implicando, assim, na reacomodação permanente de seus investimentos no âmbito espacial com o fito de proteger, remunerativamente, os seus ativos. Por isso é possível falar, da mesma forma de um “tempo-expectacional”, de uma “espacialidade-expectacional”, denotando, com tal conceito, a instabilidade territorial do processo de acumulação do capital. E a espacialidade-expectacional se explicita com maior clareza na precipitação das crises, quando a ação defensiva da corporação oligopólica mais implacavelmente atinge os lugares, depreciando de forma acelerada uns em detrimento de outros, mas cobrando, de todos, a adaptação às circunstâncias cambiantes²¹. Como salientou Harvey (2005, p.24):

“Podemos esperar testemunhar uma luta contínua, em que o capitalismo, em um determinado momento, constrói uma paisagem física apropriada à sua própria condição, apenas para ter de destruí-la, geralmente durante uma crise, em um momento subsequente”²².

Essa questão referente à instabilidade espacial, importante para o entendimento da “guerra fiscal”, está intimamente ligada a um aspecto derivado da abordagem feita por Lefebvre (2008, p. 44 a 46) de que o espaço não deixa de ter um duplo caráter: é funcional, por ser o amparo físico da acumulação de capital, mas também é instrumental, servindo de meio para a implementação de uma estratégia (a acumulação de capital), sem dispensar, para tanto, ações orientadas ao fim especificado e o emprego da força do arbítrio²³. Sob tal prisma, o “espaço é um instrumento político intencionalmente manipulado, mesmo se a intenção se dissimula sob as aparências coerentes da figura espacial (...) nas mãos de ‘alguém’, individual ou coletivo” (Lefebvre, 2008, p. 44). Cabe, seguindo o mesmo autor, indagar quem detém esse poder e com quais objetivos ele o exerce.

A indagação, como colocada, remete ao conceito de “efeito de dominação” desenvolvido por Perroux. Cabe observar, de início, que o mencionado conceito alude à impossibilidade de equilíbrio no seio de qualquer sociedade com certo grau de desenvolvimento, pois a desigualdade de seus membros rompe a perspectiva de neutralização espontânea das forças sociais antagonicas, de modo que “no âmbito de toda economia real (um indivíduo/micro-unidade) exerce sobre outro (...) mais influência do que a que dele recebe”, redundando na

²¹ A atual crise mundial é mais um testemunho dessa dinâmica inconstante a que se vem fazendo referência. Seus impactos – em termos de intensidade, amplitude e mecanismos de irradiação – se diferenciaram claramente do ponto de vista espacial, com desdobramentos distintos em cada país e, internamente a eles, em cada região, embora tenha exigido, de maneira geral, o encaminhamento de políticas adaptativas às novas circunstâncias adversas. O caso brasileiro é emblemático nesse sentido, como atesta recente estudo do Banco Central (2009b, p. 99): “restrições de crédito e de demanda externa, ao lado de expectativas desfavoráveis e de retardamento de investimentos, têm sido os canais de transmissão da crise para o país, os quais vêm apresentando efeitos diferenciados entre as regiões. Os principais determinantes desses efeitos diferenciados podem ser identificados na presença econômica do setor público, na estrutura produtiva e na importância externa em cada região”. Ver também Banco Central (2009a, p. 91 a 95).

²² Ver também Harvey (1990, p. 376 a 447), Brandão (2009).

²³ Embora correta, essa visão de espaço vinculado à produção é insuficiente para Lefebvre, uma vez que, nesses termos, estaria abrangido apenas o local onde se dá diretamente a reprodução do capital, com o que ele chama a atenção para o seguinte aspecto: “os lugares de lazeres, assim como as cidades novas, são dissociados da produção, a ponto dos espaços de lazeres parecerem independentes do trabalho ‘livre’. Mas eles encontram-se ligados aos setores do trabalho e do consumo organizado, no consumo dominado. Esses espaços separados da produção, como se fosse possível aí ignorar o trabalho produtivo, são os lugares da recuperação (...) É um típico exemplo do espaço ao mesmo tempo deslocado e unificado (...) o que não exclui, mas inclui, a reprodução pura e simples da força de trabalho (Lefebvre, 2008, p. 50).

emergência inevitável da polaridade entre liderança e subordinação e de conflitos igualmente incontornáveis, “através do uso da coação para o emprego da coação”, com o que uma provável harmonia ficará na dependência “de um equilíbrio duradouro de poderes; em todos os tipos de organização, esta probabilidade é escassa” (Perroux, 1993, p. 286). Numa economia fundada sob o regime do capital, o efeito de dominação, para Perroux, vai se enraizar de tal forma que passa a ser a sua própria dinâmica de funcionamento, mais importante para o caráter incessantemente impulsivo do sistema do que o progresso técnico, diferentemente ao que havia sido sustentado por Schumpeter (1984, p. 110 a 116), com o seu princípio da “Destruição Criadora”²⁴.

“No apogeu de seu desenvolvimento, o capitalismo liberal ficará sustentado através dos exércitos, das forças navais, das diplomacias sem os quais os seus grandes empreendedores teriam perdido uma boa parte do relevo que eles obtiveram (...) Tratando num meio político, eles não podem evitar, mesmo se assim desejam, o uso de meios políticos. O Estado, a administração, os grupos detentores de influência política não são somente para eles resistências a vencer, são também estimuladores e colaboradores preciosos (...) O desenvolvimento do capitalismo se confunde com a história de economias nacionais sucessivamente dominantes, que o são por todos os meios, não somente pela inovação. No seio destas economias, o desenvolvimento se opera, graças a firmas dominantes que exercem o efeito de dominação de maneira mais amplamente independente de sua capacidade de inovação, economicamente e usando pressões multiformes através e sobre os poderes públicos no lugar de responder docilmente às vozes do consumidor soberano” (Perroux, 1993, p. 287 a 290).

Embora o trecho acima permita a inferência de que, para Perroux, as grandes corporações são os agentes dominantes, instrumentalizando a ação estatal a favor de seus interesses, é necessário clarificar um pouco mais esse ponto. Convém, então, recorrer ao conceito perrouxiano de espaço econômico, cuja idéia central busca sublinhar o caráter desfronteirizado da acumulação capitalista. O entendimento é de que, enquanto a atividade econômica elementar, a atividade produtiva direta, onde se combinam tecnicamente matérias-primas, força de trabalho, maquinaria, dinheiro, instalações físicas etc., é territorialmente localizada (e localizável)²⁵, o mesmo não ocorre com o processo global de circulação do capital. Nesses termos, pode ser observada uma estreita afinidade entre Perroux e Hobson, tendo em vista que o primeiro, assim como o outro, percebeu que a reprodução ampliada do capital se estende largamente pelo espaço, um espaço que extrapola as demarcações geográficas nacionais, conectando lugares contíguos e remotos; envolvendo outros fabricantes, outros fornecedores, outras entidades públicas e privadas; conformando canais por onde fluem os mais diversos negócios, comandados, fundamentalmente, pela lógica permanente da valorização. No centro desse emaranhado de relações superpostas e complementares, antagônicas e contraditórias, Perroux identifica a presença dominante da “unidade econômica”, cuja forma elementar é a corporação capitalista, apta a mobilizar toda a capacidade de coação que possui para defender e impor seus interesses aos concorrentes, aos mercados e ao Estado, aceitando “a regra do jogo que lhe permite utilizar plenamente seus meios próprios, de tirar o partido possível de suas superioridades relativas sem comprometer seu futuro” (Perroux, apud Beaud, 2003, p. 67). Este “ator (...) modifica seu ambiente despendendo a energia que detém, sua energia de transformar (e) engendra espaços econômicos de operação, de venda, de investimento, de informação” (Blardone, apud Hugon, 2003, p. 13). Em resumo, como argumentou Perroux (1969, p. 124):

A firma, na realidade, é rodeada de um ambiente plástico (e não paramétrico) que ela pode modificar criando as condições de seu próprio sucesso pelo emprego de seus excedentes: 1) ela aumenta, por si só, suas superioridades técnicas e econômicas relativas; 2) ela modifica as atitudes e as estruturas dos consumidores, das firmas concorrentes e do Estado (...) A história do capitalismo nascente, como será mais tarde aquela do capitalismo em pleno desenvolvimento, não é a de uma luta entre um grande número de unidades de dimensões e forças iguais, de atividades econômicas comparáveis. É aquela de centros sucessivamente dominantes, de grandes firmas sucessivamente dominantes que conduzem em sua esteira regiões inteiras do mundo, habitadas por unidades e indivíduos relativamente passivos.”

À luz dessas considerações, o importante a sublinhar é a dinâmica em si, a dinâmica de dominação, que, assentada numa relação desigual de forças, fundamenta o processo de acumulação do capital, rotinizando-

²⁴ Conforme Beaud (2003, p. 67), Perroux ampliou as suas pretensões teóricas originais, sustentando que “uma dinâmica inteira pode ser deduzida do efeito de dominação. O dia quando ela estaria inteiramente elaborada, mereceria possivelmente o nome de dinâmica da desigualdade, como a dinâmica de J. Schumpeter poderia se chamar dinâmica da inovação”.

²⁵ A atividade produtiva localizada ocupa o que Perroux (1967, p. 145 a 162) chama de “espaço vulgar”, um “espaço mais técnico do que econômico”.

se inexoravelmente nos métodos e nas estratégias de mercado, coercitivos e persuasivos, da corporação capitalista, cuja dimensão, como antes comentado, é desfronterizada, no sentido que o seu espaço econômico “desafia a cartografia” e, conseqüentemente, não guarda correspondência com os limites geográficos do espaço politicamente organizado dos Estados nacionais (Perroux, 1967, p. 145 a 162). Essa disincronia territorial entre Nação e “unidade econômica dominante” – e do processo de acumulação do capital, de um modo geral – projeta, à escala global, a mesma dinâmica de dominação, materializada em “imperialismos, a um tempo privados e políticos”, exercidos pelos países hegemônicos, economicamente “reais” e “ativos” (Perroux, 1977, p.156). Problematiza, de outra forma, a composição entre os interesses conglomerados no interior daqueles países hegemônicos (economicamente “aparentes” e “passivos”); interesses estes derivados das instâncias de poder pública/nacional e privada/mundializada – dualidade que contrapõe, antagonicamente, o que List (1983) classificou de “política econômica nacional” e “economia cosmopolita”. Em tal perspectiva, pode-se dizer que os territórios usados – ou manipulados, na terminologia de Lefebvre – estão sob a constante regulação de forças políticas e de forças do mercado, que não necessariamente são convergentes e, muito menos, equípotentes, mas que se interpenetram e interagem mutuamente. Essa conjunção é explicitada por meio da periódica adoção de instrumentos que visam renovar continuamente as condições de reprodução ampliada do capital, implicando num processo permanente de “acumulação por espoliação”²⁶ (Harvey, 2005), que contempla um conjunto de políticas públicas e normativas, aparentemente de caráter difuso, mas que albergam, em seu bojo, os interesses do grande capital desfronterizado – as unidades econômicas dominantes antes referidas²⁷.

Na etapa contemporânea do capitalismo, caracterizada pelo aprofundamento da internacionalização e integração dos mercados domésticos, a prevalência da esfera privada/corporativa é exacerbada, condicionando amplamente as políticas econômicas internas e externas de cada país, no sentido que são cobrados arranjos político-institucionais considerados “apropriados” para a circulação rentável de capitais e de mercadorias – o que contrasta com o momento anterior, em que o quadro mais regulado da economia mundial, estruturado desde a crise dos anos 1930 e robustecido no imediato pós-guerra, abriu espaço para que a inserção da cada país na divisão internacional do trabalho fosse mediada pelos Estados nacionais, demarcando certa dominância das forças politizadas sobre as do mercado (Santos & Silveira, 2008, p. 254 e 255). A acentuação da instabilidade territorial – a comentada espacialidade-expectacional – veio em decorrência de tais transformações substantivas. Algumas observações adicionais devem ser feitas para deixar esse ponto um pouco mais claro. Para tanto, cabe retomar a concepção de espaço econômico de Hobson e Perroux, tal como foi exposta em parágrafos anteriores. A noção subjacente naquelas formulações alude a uma intrincada territorialidade de firmas e atividades econômicas, à medida que cada uma delas estabelece relações de intercâmbio próprias com diversas outras firmas e atividades, bem como com os seus respectivos mercados consumidores finais, de modo que várias localidades, próximas e distantes, situadas no país e fora dele, são igualmente abrangidas por esses laços de trocas conformados ao longo de etapas sucessivas do processo de produção, distribuição e consumo dos bens e dos serviços ordenados, individualmente, por aquelas mesmas unidades produtivas. Fica evidente, portanto, que são criadas várias divisões territoriais do trabalho,

²⁶ Com tal conceito, Harvey (2005, p. 115 a 170) não corrobora com as hipóteses “subconsumistas” que, principalmente na tradição marxista, como as proposições de Rosa Luxemburgo, identificaram uma incapacidade inerente do capitalismo de reprodução ampliada no longo prazo, devido à sua crônica insuficiência de demanda, exigindo, portanto, uma fonte “externa” para impulsioná-lo, entre as quais estaria o setor estatal. Advoga, no entanto, que esses mecanismos extra-econômicos são essenciais para estabelecer condições lucrativas de reprodução, especialmente nos momentos de crise de sobreacumulação, que cobram intervenções “saneadoras” do Estado ou o encaminhamento de medidas que visem abrir novas frentes remunerativas de investimento. Entre essas medidas, Harvey sublinha os processos de privatização; os acordos no âmbito da OMC com vistas a assegurar patentes; a desregulamentação dos mercados de trabalho; a flexibilização de restrições ambientais etc., bem como o apoio estatal direto aos processos de industrialização e as incursões diplomáticas e geopolíticas que redundaram no colapso da URSS e na integração da China ao mercado mundializado – processos que abriram uma torrente de novas oportunidades de negócios ao grande capital internacionalizado. Com isso, embora recusando a hipótese subconsumista de Rosa Luxemburgo, Harvey não deixa de lhe dar razão quanto ao papel importante desempenhado pelo Estado no desenvolvimento e no curso contemporâneo do capitalismo. De igual modo, Kalecki (1987b, p. 10 a 18) resgatou as formulações originais de Rosa Luxemburgo, mesmo não compartilhando a sua hipótese subconsumista. Argumentou que, ainda que fosse possível às economias capitalistas não enfrentarem problemas de demanda efetiva, esta é inexoravelmente cambiante, cobrando uma força estabilizadora extra-mercado, de forma que “é válido imbuir-se do espírito de ceticismo com respeito ao mercado para o excedente de bens correspondentes à acumulação”. Nesse termos, diz Kalecki, “um dos aspectos mais interessantes da teoria de Rosa Luxemburgo é a inclusão em seus ‘mercados externos’ (...) do mercado criado pelas compras do governo, em particular as compras de armamentos”. E conclui: “os ‘mercados externos’, no sentido amplo de Rosa Luxemburgo, na forma de gastos em armamentos e despesas supérfluas (...) exercem hoje um papel central no funcionamento do capitalismo moderno”. Para uma apreciação sobre a controvérsia a respeito dos problemas de reprodução do capitalismo, a partir de Marx, ver Rosdolski (2001, p. 371 a 419).

²⁷ Como argumenta Harvey (2005, p. 121), “o papel desenvolvimentista do Estado começou há muito tempo, e vem mantendo as lógicas territorial e capitalista do poder sempre interligadas, ainda que não necessariamente convergentes”

específicas a cada firma e a cada atividade econômica em separado, que, por sua vez, se acoplam, articuladamente, a uma divisão territorial do trabalho mais abrangente, nas escalas local, regional, nacional e global (Corrêa, 1991, p. 139). O espaço econômico é, sob esse prisma, multiforme e multiescalar, não estando circunscrito nos limites de nenhuma “representação cartográfica”, como sublinhou corretamente Perroux (1967, p. 150).

Essas “micro” e “macro” divisões territoriais do trabalho se expressam, na terminologia de Santos & Silveira (2008, p. 143 e 144), por meio de múltiplos “circuitos espaciais da produção” e “circuitos de cooperação”, que se interceptam e se sobrepõem uns aos outros e pelos quais transitam os mais diversos elementos materiais e imateriais mobilizados por cada firma e ramo de atividade na circulação rentável de bens e serviços, redundando em intensos fluxos de matérias-primas, maquinaria, insumos, mercadorias, pessoas, ordens, informações, dinheiro, mensagens etc. Os circuitos espaciais da produção colocam em evidência o uso dado aos territórios, o seu funcionamento instrumental, no âmbito da reprodução ampliada do capital, revelando as especializações e a minuciosa segmentação espacial determinadas pelas estratégias de valorização e pelo poder de mando dominante da firma capitalista. Ao se estender amplamente no espaço, integrando ordenadamente localidades contíguas e remotas, culminam na conformação de circuitos de cooperação, que explicitam como os lugares são organizados hierarquicamente, numa escala que parte do local ao global, pela mesma lógica corporativa antes mencionada²⁸. A desregulamentação e a internacionalização dos mercados domésticos na atual etapa contemporânea do capitalismo tornam mais amplos, fluídos e desfronteirizados esses circuitos. Do ponto de vista dos países “hegemonizados” (as economias “aparentes” e “passivas”, no conceito perrouxiano), o intermitente curso de “fatores” materiais e imateriais no âmbito desse complexo passa a ser cada vez mais remotamente comandado do exterior, a partir dos poucos centros primazes efetivamente metropolitanos e globais²⁹, à medida que a transnacionalização econômica se acentua – não só porque prevalecem as corporações estrangeiras, mas igualmente porque as condições e oportunidades de valorização que guiam as estratégias empresariais de modo geral são fixadas por mercados mundializados³⁰. Ademais, no quadro da crescente financeirização, refletindo a progressiva autonomização da esfera de acumulação financeira vis-à-vis os fundamentos “reais” da produção³¹, ganham importância os fluxos de caráter intangível. As especializações e segmentações cobradas dos territórios são também aprofundadas, em face da maior amplitude alcançada pelos circuitos antes referidos em decorrência da intensificação dos intercâmbios, o que implica numa inserção diferenciada e desigual de cada área nos mercados globalizados, impulsionando forças tendencialmente fragmentadoras dos espaços nacionais.

É nesse quadro de transformações que se pode falar, como Castells (2000, p. 404), de “uma nova lógica espacial”, sintetizada não mais apenas na concretude e fixidez dos lugares, mas numa espacialidade agora bem mais volúvel, bem mais móvel, bem mais desenraizada; não apenas desfronteirizada, mas igualmente “desterritorializada”: o “espaço de fluxos”; a espacialidade-expectacional em sua plena expressão. Convém, neste momento, desenvolver o referido conceito proposto por Castells (2000, p. 403 a 455), ainda que de forma resumida, sublinhando apenas aqueles aspectos que contribuem para a análise aqui exposta. A idéia, que contém alguns pontos convergentes com as formulações antes apresentadas, é de que as atividades econômicas – comandadas pelos “serviços avançados”³² – se organizam no espaço por meio de uma rede desterritorializada, pela qual fluem capitais, informações, mercadorias, mão-de-obra, conhecimento etc. Os diversos canais dessa rede se fundem pontualmente em localidades específicas, onde se situam seus centros de

²⁸ Uma observação a ser feita é que essa formulação é congruente com o modelo “metrópole-satélite” proposto por Frank (1976), cuja idéia básica remete a um sistema integrado dialeticamente e organizado dentro de uma escala de hierarquias, estruturando uma rede extensa de relações complexas e contraditórias a enlaçar países, regiões, cidades etc. É por essa corrente desfronteirizada, formada pelos elos “global, nacional, regional, local”, que fluiriam os excedentes econômicos extraídos desde o ponto mais fundamental (a localidade elementar satelitizada) até o mais culminante deles (o centro primaz metropolitano), sendo os excedentes distribuídos (apropriados) ao longo da mesma corrente de relações, de acordo com a importância e posição hierárquica de cada um de seus elos, conformando, de tal modo, uma estrutura descontínua e desigual.

²⁹ Como assinala Castells (2000, p. 45), “a economia global/informacional é organizada em torno de centros de controle e comando capazes de coordenar, inovar e gerenciar as atividades interligadas das redes de empresas (...) Tal concentração segue uma hierarquia entre as camadas dos centros urbanos com as funções de nível mais alto, tanto em termos de poder quanto de qualificação, e está localizada em algumas importantes áreas metropolitanas”.

³⁰ A dinâmica dos mercados commoditizados, mas não só a deles, é emblemática nesse sentido.

³¹ Ver Braga (2000, p. 269 a 293).

³² “Serviços avançados, inclusive finanças, seguros, bens imobiliários, consultorias, serviços de assessoria jurídica, propaganda, projetos, *marketing*, relações públicas, segurança, coleta de informações e gerenciamento de sistemas de informação, bem como P&D e inovação científica estão no cerne de todos os processos econômicos, seja na indústria, agricultura, energia, seja em serviços de diferentes tipos” (Castells, 2000, p. 405).

comando, comunicação e trânsito: os nós da rede, ordenados de forma hierárquica, sendo que cada um deles (localidade) assume uma posição determinada conforme a sua importância relativa no âmbito da rede. Tal hierarquia, no entanto, não seria rígida nem estática, apresentando certa maleabilidade e sujeita à permanente concorrência territorial, de modo que poderia ser modificada. Alguns lugares poderiam ser desconectados, deixando de fazer parte daquele circuito global de valorização, o que resultaria em seu “declínio imediato e, portanto, em deterioração econômica, social e física” (Castells, 2000, p. 438). De diferente modo, outros lugares poderiam ser integrados à rede ou ascender, desde que fossem suficientemente versáteis para se adequarem às circunstâncias exigidas pela lógica dos fluxos intermitentes e cambiantes da riqueza. Basta considerar que a rede organizadora dos territórios se desdobra nos níveis continental, nacional, regional e local, por meio de nós próprios que os conectam à rede global. Como cada um desses nós exige uma infraestrutura apropriada para dar vazão aos fluxos, as localidades devem, necessariamente se equipar com tecnologias, serviços de suporte e um mercado de trabalho qualificado e flexível (desregulamentado). Mas essa inserção nodal é, em si, seletiva, tendo em vista que apenas frações escalares são eleitas a se integrar à rede, por conta do fato de que a economia globalizada secciona e incorpora somente aqueles “setores mais dinâmicos”, de modo que “em cada país, a arquitetura de formação de redes reproduz-se em centros locais e regionais (e) os territórios em torno desses nós despenham uma função cada vez mais subordinada, às vezes, perdendo a importância (ou até mesmo a função)” (Castells, 2000, p. 407). Mesmo que possa ser criticada como um dissimulado “receituário” para a integração à grande rede global, avivando assim a concorrência predatória entre os lugares (Vainer, 2007, p. 117 a 120), a proposição de Castells deve ser considerada com atenção, sobretudo no que ela informa a respeito da seletividade segregadora³³ e da vulnerabilidade territorial – faces da mesma moeda – prevalentes na economia contemporânea, expondo, assim, porções espaciais extensas e populações volumosas à uma dinâmica governada pelos interesses do mercado – vale dizer: da unidade econômica dominante, a corporação capitalista, com sua territorialidade própria. Sob essa perspectiva, Castells está correto em dizer que

“os principais processos determinantes em nossa sociedade são articulados em rede que ligam lugares diferentes e atribuem a cada um deles um papel e um peso em uma hierarquia de geração de riqueza, processamento de informação e poder, fazendo que isso, em última análise, condicione o destino de cada local” (Castells, 2000, p. 439).

Do ponto de vista da argumentação até agora desenvolvida, que sublinhou o poder dominante da corporação capitalista de definir espaços econômicos próprios e específicos, não necessariamente coincidentes com as fronteiras “políticas” dos Estados nacionais e tampouco com os usos dados ao território pelo conjunto da sociedade, fica evidente que as localidades geográficas são compelidas a ajustes constantes às estratégias empresariais de conservação e de valorização de riqueza, com o fito de se credenciarem e, mais do que isso, permanecerem como áreas adequadas de acumulação. O que implica considerar, como o fez Milton Santos³⁴, a “guerra fiscal” de forma mais apropriada e abrangente como uma “guerra de lugares”, uma vez que os mesmos são instados a criar e promover contínua renovação das condições rentáveis de produção e circulação de bens e serviços, servindo assim de instrumento passível de ser mobilizado, intermitentemente, na incessante competição intercapitalista. Convém qualificar um pouco melhor essas observações. De início, é preciso verificar que a competição travada a fim de recepcionar investimentos tem caráter multiescalar: países, estados e cidades se enfrentam, oferecendo aos capitais em disputa um conjunto de elementos técnicos e normativos, que contemplam suportes e infra-estruturas diversas (terras, suprimento de energia e de telecomunicações, logística, edificações, crédito, recursos monetários etc.) e regulações institucionais (fundiárias, trabalhistas, tributárias, financeiras, tarifárias, alfandegárias etc.), tendo como contrapartida a perspectiva de expansão da renda e do emprego locais. Os lugares, então, entram em contenda, buscando se distinguir em termos de dotações materiais e imateriais propícias à acumulação de capital. Tais dotações buscam reduzir os custos de localização ou, de outra maneira, aumentar a “produtividade espacial” (Santos & Silveira, 2008, p. 297). Dois

³³ A este respeito, vale anotar que essa dinâmica segregadora regional se expressa numa topografia urbana igualmente segregada: “os nós do espaço de fluxos incluem espaços residenciais e de lazer que, juntamente, com a localização das sedes das empresas e seus serviços auxiliares, tendem a agrupar funções dominantes em espaços cuidadosamente segregados, com fácil acesso aos complexos cosmopolitas de artes, cultura e entretenimento (...) Do auge do poder e de seus centros culturais, organiza-se uma série de hierarquias socioespaciais simbólicas, de forma que os níveis administrativos inferiores possam refletir os símbolos de poder e apropriar esses símbolos, construindo comunidades espaciais de segunda ordem. Estas, por sua vez, também tenderão a isolar-se do resto da sociedade em uma sucessão de processos hierárquicos de segregação que, juntos, são equivalentes à fragmentação socioespacial” (Castells, 2000, p. 441).

³⁴ A idéia de “guerra dos lugares” é desenvolvida em Santos (1999 e 2002, p. 247 a 249), Santos & Silveira (2008, p. 112 a 116 e 296 a 297) e Silveira (2002).

aspectos devem ser sublinhados. Primeiramente, é necessário indicar que a “magnitude” requerida de produtividade espacial se diferencia por empresas, de modo que um determinado conjunto de benefícios e incentivos pode ser bastante eficaz para uma firma específica e não ser para a sua concorrente. Outro ponto é que a produtividade espacial pode ser expressa num custo de localização, que, no cálculo empresarial, é incluído no preço final da mercadoria ou do serviço, como observou Deák (1989, p. 20). Esses estímulos concedidos a favor das corporações privadas geram uma categoria extraordinária de lucros, a ser utilizada na inevitável confrontação com outros capitais a que são conduzidas rotineiramente pelo processo de acumulação. Ocorre que tais ganhos, resultantes de uma localização “criada” pelo poder público, não são duradouros e se dissipam por diversas razões, entre as quais podem ser destacadas as inovações tecnológicas – modificando os parâmetros antes exigidos na produção que havia sido subsidiada pelas autoridades governamentais – e a própria obsolescência das condições físicas e normativas daquela localidade forjada para abrigar a atividade corporativa (Santos & Silveira, 2008, p. 116; Deák, 1989, p. 22). Fica patente, assim, que a disputa espacial acaba adquirindo uma dinâmica interna que tende a perpetuá-la. De um lado, passa a ser estratégico à firma incitar a rivalidade para apurar lucros extraordinários a fim de reforçar seu poderio dominante nos mercados em que atua. De outro, como os referidos ganhos são temporários, as localidades são constantemente convocadas a renovar as bases das vantagens ofertadas (materiais e imateriais), sob a ameaça da atividade ser transferida para outro sítio mais rentável. Com isso, acentua-se a vulnerabilidade territorial e instala-se, no plano geográfico, um quadro de competição espacial acirrada e persistente.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O texto buscou qualificar a dinâmica da “guerra fiscal”, chamando inicialmente a atenção para o tratamento insuficiente dado por grande parte dos estudos, cuja análise tem enfatizado, de maneira geral, a dimensão meramente tributária das acirradas disputas travadas em torno de investimentos produtivos privados e associado a emergência e disseminação de ações subnacionais de fomento, conflituosas e desarticuladas, apenas à predominância contemporânea de uma visão endógena de desenvolvimento econômico, calcada na valorização de escalas espaciais inferiores (local e regional) em detrimento do plano nacional. Embora corretas em seus fundamentos, tais perspectivas críticas acabam por anuviar o debate, redundando, de um lado, numa generalização que coloca em questionamento a própria legitimidade e funcionalidade de políticas de fomento subnacionais e, de outro, numa simplificação problemática do fenômeno, com o que as suas causas permanecem negligenciadas nas tentativas de um efetivo equacionamento.

Como o trabalho buscou argumentar, a “guerra fiscal” é um fenômeno complexamente determinado, sendo dois fatores decisivos para a eclosão de confrontos desagregadores: i) a fragilização da capacidade interventora e reguladora do Estado nacional, acompanhada pelo esgarçamento das relações intergovernamentais no âmbito de arranjos federativos, e ii) a própria lógica espacial da acumulação capitalista, expressa na territorialidade da grande corporação internacionalizada, que ao exigir a adaptabilidade das áreas geográficas às suas determinações de conservação e valorização de riqueza, impele os lugares a uma persistente e fragmentadora competição.

Ademais, cabe sublinhar que é do próprio processo de reprodução ampliada do capital, consubstanciado nas estratégias rotineiras de mercado das corporações privadas, que derivam forças conformadoras da geografia, delimitando um espaço econômico não necessariamente coincidente com as fronteiras politicamente organizadas dos Estados nacionais e muito menos com o espaço do conjunto da sociedade. A regulação dessa lógica territorial corporativa desfronteirizada, cuja dinâmica é a da dominação coercitiva, cobra o fortalecimento prévio do setor público, recompondo o poder de comandar gastos dos entes federativos, e a concomitante articulação sinérgica dessas instâncias de governo em torno de um plano de desenvolvimento efetivamente de caráter nacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFFONSO, R.B.A. **O federalismo e as teorias hegemônicas da Economia do Setor Público na segunda metade do século XX: um balanço crítico**. Campinas: Unicamp, 2003. Tese (Doutorado), IE/Unicamp.
- _____. **A federação no Brasil: impasses e perspectivas**. Em: AFFONSO, Rui de Brito Alves & SILVA, Pedro Luiz Barros (Org.). **A federação em perspectiva – ensaios selecionados**. São Paulo: Fundap, 1995.
- ARAÚJO, D.S. **Notas sobre a construção do espaço social**. **Anais do XIV Encontro Nacional de Economia Política**. São Paulo: Sociedade Brasileira de Economia Política, 2009.
- ARBIX, G. **Políticas do desperdício e assimetria entre público e privado na indústria automobilística**. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** (Rio de Janeiro), vol. 17, nº 48, fevereiro de 2002.

- BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Boletim Regional do Banco Central** (Brasília), v. 3, nº 2, abril de 2009a.
- _____. **Boletim Regional do Banco Central** (Brasília), v. 3, nº 1, abril de 2009b.
- BEAUD, M. Effet de domination, capitalisme et économie mondiale chez François Perroux. **L'Économie Politique** (Paris), nº 20, outubro-dezembro de 2003.
- BECATTINI, G. Del distrito industrial marshalliano a la “teoría del distrito” contemporánea. Una breve reconstrucción crítica. **Investigaciones Regionales** (Alcalá de Henares, España), nº 1, 2002.
- BENKO, G. **A ciência regional**. Oeiras (Portugal): Celta, 1999.
- _____. **Economia, espaço e globalização: na aurora do século XXI**. São Paulo: Hucitec; Annablume, 2002.
- BRAGA, J.C.S. **Temporalidade da riqueza: teoria da dinâmica e financeirização do capitalismo**. Campinas: Unicamp, IE, 2000.
- BRANDÃO, C. O necessário diálogo entre a economia política do desenvolvimento e a geografia econômica crítica em momento de crise estrutural do capitalismo. **Anais do XIV Encontro Nacional de Economia Política**. São Paulo: Sociedade Brasileira de Economia Política, 2009.
- _____. **Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global**. Campinas: Editora da Unicamp, 2007.
- CALCIOLARI, R.P. Aspectos jurídicos da guerra fiscal no Brasil. **Cadernos de Finanças Públicas** (Brasília), nº 07, dezembro de 2006.
- CANO, W. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil, 1930 – 1995**. Campinas: IE/Unicamp, 1998.
- CASTELLS, M. **A sociedade em rede** (Volume I). São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- CAVALCANTI, C.E.G. & PRADO, S. **Aspectos da guerra fiscal no Brasil**. Brasília: Ipea; São Paulo: Fundap, 1998.
- CEPAL. **Aglomeraciones em torno a los recursos naturales em America Latina y El Caribe: políticas de articulación y articulación de políticas**. Santiago de Chile: Cepal, 2005.
- CORRÊA, R.L. Corporação e espaço – uma nota. **Revista Brasileira de Geografia** (Rio de Janeiro), v. 53, nº 1, 1991.
- CRUZ, S.C.V. **Trajetórias: capitalismo neoliberal e reformas econômicas nos países da periferia**. São Paulo: Editora Unesp, 2007.
- DEÁK, C. O mercado e o estado na organização espacial da produção capitalista. **Espaço & Debates** (São Paulo), nº 28, 1989.
- FERREIRA, P.C. & ELLERY Jr., R. Crescimento econômico, retornos crescentes e concorrência monopolista. **Revista de Economia Política** (São Paulo), vol. 16, nº 2, abril-junho de 1996.
- FRANK, A. G. Desenvolvimento do subdesenvolvimento latino-americano. Em: PEREIRA, Luiz (Org.). **Urbanização e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976.
- GAFFARD, J.L & ROMANI, P.M. A propos de la localisation des activités industrielles: le district marshallien. **Revue Française d'Économie** (Paris), vol. 5, nº 3, 1990.
- GALVÃO, A.C.F. **Política de desenvolvimento regional e inovação: lições para o Brasil da experiência européia**. Campinas, 2003. Tese (Doutorado), IE/Unicamp.
- GARCIA, R. Economias externas e vantagens competitivas dos produtores em sistemas locais de produção: as visões de Marshall, Krugman e Porter. **Ensaio FEE** (Porto Alegre), v. 27, nº 2, outubro de 2006.
- HARVEY, D. **O novo imperialismo**. São Paulo: Edições Loyola, 2005
- _____. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005
- _____. **Los límites del capitalismo y la teoría marxista**. México: Fondo de Cultura Económica, 1990.
- HOBSON, J.A. **A evolução do capitalismo moderno – um estudo da produção mecanizada**. São Paulo: Nova Cultural, 1996.
- HELMSING, A.H.J. Teorías de desarrollo industrial regional y políticas de segunda y tercera generación. **Revista EURE** (Santiago de Chile), nº 75, setembro de 1999.
- _____. Hacia una reapreciación de la territorialidad del desarrollo econômico. **Territorios** (Bogotá), nº 5, janeiro de 2001.
- HIRSCHMAN, A. Ascensão e declínio da economia do desenvolvimento. **Revista Dados** (Rio de Janeiro), vol. 25, nº 1, 1982.
- HUGON, P. Le concept d'acteurs du développement chez les pionniers du développement: Albert Otto Hirschman et François Perroux. **Mondes en Développement** (Paris), v. 31, nº 124, 2003
- JIMÉNEZ, E.M. Nuevas teorías y enfoque conceptuales sobre el desarrollo regional: hacia um nuevo paradigma? **Revista de Economia Institucional** (Bogotá), vol. 5, nº 8, 2003.
- KALECKI, M. Tendência e ciclo econômico. Em MIGLIOLI, J. (Org). **Crescimento e ciclo das economias capitalistas**. São Paulo: Hucitec, 1987a.
- _____. O problema da demanda efetiva em Tugan-Baranovski e Rosa Luxemburgo. Em MIGLIOLI, J. (Org). **Crescimento e ciclo das economias capitalistas**. São Paulo: Hucitec, 1987b.
- KEYNES, J.M. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Nova Cultural, 1985.
- KRUGMAN, P. Increasing returns and economic geography. **Journal of Political Economy**, v. 99, nº 3, 1991.
- LEFEBVRE, H. **Espaço e política**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

- LIST. G.F. **Sistema nacional de economia política**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- LOPREATO, Francisco Luiz C. **O colapso das finanças estaduais e a crise da federação**. São Paulo: Editora Unesp; Campinas: IE/Unicamp, 2002.
- MARSHALL, A. **Princípios de economia – tratado introdutório** (Volume 1). São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996.
- MARX, K. **O Capital – crítica da economia política** (Livro 1, Volume 2). São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996.
- MUSGRAVE, R.A & MUSGRAVE, P.B. **Finanças públicas: teoria e prática**. São Paulo: Campus; Edusp, 1980.
- OECD. **The OECD’S project on harmful tax practices: the 2001 progress report**. Paris: Centre for Tax Policy and Administration (OECD), 2001.
- OLIVEIRA, F.A. **Crise, reforma e desordem do sistema tributário nacional**. Campinas: Editora da Unicamp, 1995.
- _____. **A reforma tributária de 1966 e a acumulação de capital no Brasil**. São Paulo: Brasil Debates, 1981.
- OREIRO, J.L. Progresso tecnológico, crescimento econômico e as diferenças internacionais nas taxas de crescimento da renda per capita. Uma crítica aos modelos neoclássicos de crescimento. **Economia e Sociedade** (Campinas), nº 12, junho de 1999.
- PERROUX, F. **Marx, Schumpeter, Keynes**. Paris: Presses Universitaires de Grenoble, 1993.
- _____. **L’Économie du XX siècle**. Paris: Presses Universitaires de France, 1969.
- _____. **A economia do século XX**. Lisboa: Herder, 1967.
- _____. O conceito de pólo de crescimento. Em: SCHWARTZMAN, J. **Economia regional – textos escolhidos**. Belo Horizonte: Cedeplar, 1977.
- PIANCASTELLI, M., PEROBELLI, F. **ICMS: evolução recente e guerra fiscal**. Textos Para Discussão nº 492. Brasília: Ipea, 1996.
- PRADO, S. Guerra fiscal e políticas de desenvolvimento estadual no Brasil. **Economia e Sociedade** (Campinas), nº 13, dezembro 1999.
- ROSDOLSKY, R. **Gênese e estrutura de O Capital de Karl Marx**. Rio de Janeiro: Eduerj, Contraponto, 2001.
- SANTOS, M. & SILVEIRA, M.L. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. Rio de Janeiro: Record, 2008.
- SANTOS, M. **Economia Espacial: críticas e alternativas**. São Paulo: Edusp, 2003.
- _____. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: Edusp, 2002.
- _____. Guerra dos Lugares. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 08 agosto de 1999.
- SCHUMPETER, J.A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1984.
- SILVA, M.S. Teoria do federalismo fiscal: notas sobre as contribuições de Oates, Musgrave, Shah e Ter-Minassian. **Nova Economia** (Belo Horizonte), vol. 15, nº 1, janeiro-abril 2005.
- SILVEIRA, M.L. Do espaço corporativo a um território de liberdade. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 04 maio de 2002.
- SOUZA, M.A.G. Alfred Marshall – a questão dos rendimentos crescentes. **Ensaios FEE** (Porto Alegre), v. 1, nº 1, 1980.
- STEINDL, J. **Pequeno e grande capital: problemas econômicos do tamanho das empresas**. São Paulo: Hucitec, Editora da Unicamp, 1990.
- VAINER, C.B. Fragmentação e projeto nacional: desafios para o planejamento territorial. Em: DINIZ, C.C. (Org.). **Políticas de desenvolvimento regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Européia e do Brasil**. Brasília: Editora UnB, 2007.
- VARSANO, R. A guerra fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde. **Planejamento e políticas Públicas** (Brasília), nº 15, junho de 1997.
- VIEIRA, D.J. Ajuste fiscal e financeiro dos estados no pós-real – um balanço. **Anais do XIV Encontro Nacional de Economia Política**. São Paulo: Sociedade Brasileira de Economia Política, 2009.
- _____. Contribuição para uma crítica teórica à Nova Geografia Econômica – a problemática do desenvolvimento. **Anais do VI Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos**. Aracajú: Associação Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos, 2008.
- WELLS JR., L.T. & ALLEN, N. J. Tax holidays to attract foreign direct investment: lessons from two experiments. Em: WELLS JR., L.T. & outros. **Using tax incentives to compete for foreign investment**. Occasional Paper nº 15. Washington: International Finance Corporation e The World Bank, 2001.