

COLEÇÃO GEOGRAFIA

- OLIVER DOLFIUS  
*A Análise Geográfica  
O Espaço Geográfico*
- PIERRE MONMAGIE  
*O Brasil*
- NEIL SMITH  
*Desenvolvimento Desigual*
- Y-FU TSIUN  
*Topofilia  
Espaço e Lugar - Perspectiva da  
Experiência*
- MICHEL BACQUERY  
*A Exploração dos Oceanos*
- JOSÉ A. F. DINIZ  
*Geografia da Agricultura*
- PIERRE GEORGE  
*Geografia Agrícola do Mundo  
A Geografia Ativa  
Geografia da População  
Geografia Econômica  
Geografia Industrial do Mundo  
Geografia Rural  
Geografia Urbana  
Os Metodos da Geografia  
Panorama do Mundo Atual  
Populações Ativas*
- YVES LACOSTE  
*Geografia do Subdesenvolvimento  
Os Países Subdesenvolvidos*
- R. J. JOHNSTON  
*Geografia e Geógrafos*
- J. O. AVODE  
*Introdução a Climatologia dos Trópicos*
- DAVID CLARK  
*Introdução a Geografia Urbana*
- K. J. GREGORY  
*A Natureza da Geografia Física*
- CLAUDE MANGAZOL  
*Lógica do Espaço Industrial*
- A. CRISTOFOLETTI E OUTROS  
*Perspectiva da Geografia*
- JACQUES VERNIERE  
*As Políticas da População*
- DAVID DREW  
*Processos Interativos Homem-Meio  
Ambiente*
- D. K. FORBES  
*Uma Visão Crítica da Geografia do  
Subdesenvolvimento*
- LUCIA HELENA O. GERARDI E BARBARA-  
CHRISTINE N. SILVA  
*Quantificação em Geografia*
- C. McEVROY  
*Atlas Histórico-Geográfico Universal*

Bertha K. Becker  
e  
Claudio A. G. Egler

Brasil  
Uma Nova Potência Regional  
na Economia-Mundo



construção do caminho pioneiro entre Goiás e Belém — a futura rodovia Belém—Brasília — que expandiu a fronteira agrícola na Amazônia oriental, atraindo imigrantes de todo o país, em busca de terras e trabalho, estimulando também a especulação fundiária.

A construção de Brasília e da rodovia Belém—Brasília marcou a abertura da fronteira norte ao dinâmico centro nacional do Sudeste (Valverde e Dias, 1967). A criação de gado difundiu-se pelo norte de Goiás, acelerando a expansão da fronteira de recursos que, além da descoberta e extração comercial de recursos minerais — como a exploração de manganes no Território do Amapá e de cassiterita no Território de Rondônia — criou núcleos urbanos (Katzman, 1977) e enclaves econômicos na vasta floresta que permaneceu em grande parte escassa e ocupada (Fig. 3.8).

Brasília simbolizou o desejo de integração de uma nação que, limitada durante séculos à faixa costeira, começou a olhar para o imenso interior despovoado e que se valorizava na nova conjuntura econômico-social. A nova capital, situada numa posição estratégica, em contacto com todas as periferias, representou uma verdadeira ponta de lança do “centro”, estimulando tanto o avanço da franja pioneira, quanto as ligações econômicas com São Paulo.

## 4

### A EMERGÊNCIA DO BRASIL COMO POTÊNCIA REGIONAL NA ECONOMIA-MUNDO

Nos anos 70, o Brasil mudou a sua posição na economia-mundo, assumindo a categoria de semiperiferia como uma potência regional. Este movimento começou na Fase B da quarta onda Kondratieff (1967-73), quando dois processos inter-relacionados impulsionaram a transformação do sistema capitalista mundial: a radical crise/reestruturação dos seus padrões de acumulação, até então baseados no taylorismo e no fordismo, e a revolução tecnológica, principalmente na microeletrônica e na informática. A ciência e a tecnologia reformularam as bases do poder que passa a emanar da velocidade acelerada, ou melhor, do controle do espaço, e especialmente do tempo (Virilio, 1977).

As corporações multinacionais e os grandes bancos transnacionais impuseram uma nova divisão internacional do trabalho, na qual os Estados nacionais deixaram de ser as unidades econômicas da nova realidade histórica. No entanto, eles permaneceram como unidades políticas condicionando a reestruturação da economia, para o que a contínua preparação para a guerra assume um papel significativo (Castells, 1985).

Apesar da recessão global, a descentralização industrial e os créditos abundantes oferecidos pelos grandes bancos — combinados com condições internas específicas — produziram uma profunda diferenciação no setor periférico da economia-mundo. O Brasil, México, os Tigres Asiáticos, a China e a Índia experimentaram um breve ciclo de crescimento entre 1967-1982 sustentado pelo endividamento externo e por uma vigorosa intervenção estatal, emergindo no sistema mundial como semi-periferias.

A mudança da posição do Brasil foi atingida graças a condições preexistentes, tais como um grande território, um mercado interno significativo, e uma sólida base industrial estabelecida na fase anterior. Mas foi também fruto de uma política de liberdade promovida por um regime autoritário socialmente excludente: os militares conquistaram o Estado, que tomou para si a execução de um projeto geopolítico para a modernidade.

O novo autoritarismo foi uma estratégia para acelerar o desenvolvimento do capitalismo brasileiro, porém, uma estratégia do Estado para ele mesmo. A combinação do projeto geopolítico com o autoritarismo histórico resultou numa modernização conservadora, implicando profundas transformações e contradições que acabaram desestabilizando o regime no início dos anos oitenta. É esta modernização conservadora, responsável imediata pela emergência do país como potência regional, que será analisada neste capítulo. A sua herança será tratada no próximo.

### O projeto geopolítico para a modernidade

As premissas do projeto geopolítico não foram determinadas pela geografia do país nem se resumiram à apropriação física do território. O marco do novo projeto foi a intencionalidade

do domínio do vetor científico-tecnológico moderno para o controle do tempo e do espaço, entendido pelas Forças Armadas como condição para a constituição do Estado-Nação na nova era mundial, e para a modernização acelerada da sociedade e do espaço nacionais necessária para alcançar o crescimento econômico e projeção internacional. Condição também da consolidação e ampliação do papel dirigente do Estado — sob a tutela das Forças Armadas — entendido como único ator capaz de acelerar a modernização através do planejamento racional. (Becker, 1988). O papel político e autonomia relativa das Forças Armadas mudaram qualitativamente; deixaram de ser uma “burocracia em armas” para passarem a ser os “planificadores e gestores armados” de um projeto científico-tecnológico nacional.

Isto não significa atribuir aos militares omisciência. Iniciado em pleno regime liberal do após-guerra, o projeto geopolítico já estava implícito no Plano de Metas do governo Kubitschek, e não foi fruto apenas das Forças Armadas, e sim de diversas frações da elite civil e militar. Não resultou de uma campanha inteligente e racional, mas de uma série de iniciativas isoladas e tomada de decisões segundo as condições do momento, cheias de dilemas, que acabaram convergindo num projeto de governo gerido pelos militares. No entanto, dois aspectos da sua ação precisam ser destacados: a) o reconhecimento de que apenas a indústria de bens de capital não era suficiente para garantir a soberania nacional, e que requeria também a autonomia tecnológica; b) a instrumentalização do espaço como base para a acumulação e a legitimação do Estado.

A modernização conservadora combinou estes dois aspectos, considerando o espaço como uma parte integral e fundamental da base técnica do modelo do tripé, procurando dotá-lo de operacionalidade e funcionalidade capazes de garantir não só a reprodução ampliada dos diversos interesses envolvidos, mas também a integração de porções do território nacional como áreas privilegiadas de valorização na economia-mundo (Egler, 1988). Por sua vez, a integração territorial foi um recur-

so ideológico essencial utilizado para ampliar o controle do território nacional e encobrir as políticas seletivas espaciais e sociais.

Enquanto regulador e organizador do território nacional, o Estado transformou as condições históricas prévias, produzindo o seu próprio espaço. Procurou controlar os fluxos e fluxos econômicos, impondo uma ordem espacial ligada a uma concepção de espaço global racional, logístico e do interesse geral, uma representação construída pela tecnocracia estatal, contraditória com as práticas e concepções do espaço local dos interesses privados e dos objetivos particulares de diversos agentes sociais. Criou, enfim, um espaço global — fragmentado; global porque tecnicamente homogeneizado — facilitando a interação de espaços e momentos — porém fragmentado porque apropriado em parcelas, como fora desenvolvido teoricamente por Henri Lefebvre (1974, 1978).

A geopolítica se tornou uma doutrina explícita, sendo ao mesmo tempo uma justificativa para e um instrumento da estratégia e da prática do Estado. Em concordância com os objetivos do projeto, a estratégia do governo concentrou as suas forças em três espaços-tempo com práticas específicas: 1) a implantação da fronteira científico-tecnológica na "core" área do país; 2) a rápida integração de todo o território nacional, implicando a incorporação definitiva da Amazônia; 3) a projeção no espaço internacional.

#### *A Doutrina da Segurança Nacional e o novo autoritarismo*

Em 1964, os militares tomaram o poder e nele permaneceram por vinte e um anos, pondo sistematicamente em prática seu projeto, abandonando sua política "moderadora" e iniciando

do um período autoritário de novo tipo. Neste período, a burguesia industrial e financeira se uniu, obtendo legitimação entre a classe média, excluindo do bloco do poder alguns dos setores mais atrasados dos grupos dominantes e esmagando os setores populares.

Há uma grande diferença entre o autoritarismo tradicional exercido por caudilhos e militares, ainda presente em algumas sociedades latino-americanas, e o novo, que emergiu em sociedades que se modernizaram na década de 1960. No novo autoritarismo, os militares dominaram como instituição e não ao nível individual, e com um enfoque techno-burocrático na formulação política. Daí sua designação de autoritarismo-burocrático, situação em que as Forças Armadas tomaram o poder para reestruturar a sociedade, e o Estado interviu contra os movimentos populares garantindo o "progresso" continuado e o "desenvolvimento" segundo a ideologia da Segurança Nacional da moderna doutrina militar. Esta situação não foi característica de todos os regimes militares da América Latina e apenas dos países do Cone Sul — Brasil, Argentina, Uruguai e Chile — em que o fator decisivo foi a militarização do Estado (Cardoso, 1979).

Há discordâncias quanto às razões da emergência do novo autoritarismo. Uma explicação é predominantemente econômica. Nesta perspectiva, os governos repressivos foram uma resposta às dificuldades de "aprofundar" o processo de industrialização, isto é, de desenvolver a produção de insumos intermediários e bens de capital, promovendo o crescimento industrial acelerado através da ampliação de desigualdades de renda e impondo uma forma de desenvolvimento social e político "excludente e concentrador" (O'Donnell, 1973).

Entretanto, no caso do Brasil, que pode ser considerado como um "paradigma" do modelo autoritário militar, o "aprofundamento" da industrialização se fez ainda na segunda metade dos anos 50 e início dos 60, e por ação de governos democráticos. De um lado, os fatores político-ideológicos tiveram um papel

fundamental na implantação do novo autoritarismo. A dinâmica da luta de classes no início dos anos 60, marcada por fortes reivindicações populares e pela proposta de Reforma de Base, o clima de Guerra Fria, a revolução cubana de 1958, o medo da disseminação das táticas de guerrilha e a determinação dos Estados Unidos em impedir uma segunda Cuba criaram nas lideranças da instituição militar a percepção da existência de um elevadíssimo grau de perigo (Serra, 1979; Cardoso, 1979; Hirschman, 1979). De outro lado, fatores organizacionais e de oportunidade pesaram fortemente. Mais uma vez o papel político das forças armadas pode ser explicado em grande parte por sua capacidade de organização em contraposição à debilidade ideológica e indecisão no comportamento político de grupos e classes civis, e à fraqueza das organizações populares numa sociedade em desenvolvimento (Carvalho, 1985). Organizados, e dispostos de um projeto, os militares desta feita conquistaram o Estado.

Em 1949, foi criada a Escola Superior de Guerra (ESG), como expressão institucional e instrumento do novo projeto, contando com o apoio dos Estados Unidos, e tendo como modelos o American National War College e o Institute Français des Hautes Etudes de la Defense Nationale (Hepple, 1986). A nova perspectiva militar materializou-se na formulação e implementação prática da Doutrina de Segurança Nacional, técnica de planejamento estratégico designada inicialmente para uso no campo da política de segurança nacional em tempos de guerra, mas que foi estendida a todos os setores de atividades do país. (Fig. 4.1)

O conceito de Segurança Nacional é o cerne da doutrina, onde a luta para a sobrevivência exige a maximização do crescimento econômico, para o que é necessária a segurança e também sacrifícios do povo. A doutrina é explicitada na obra do General Golbery do Couto e Silva (1955, 1957). Trata-se de uma perspectiva nacional de um país subdesenvolvido com vistas a acelerar o seu desenvolvimento e alcançar um novo status

segundo o modelo corrente nos países capitalistas avançados, sob a tutela do Estado, mas, ao mesmo tempo, mantendo uma visão de autonomia relativa no hemisfério face à hegemonia dos Estados Unidos.

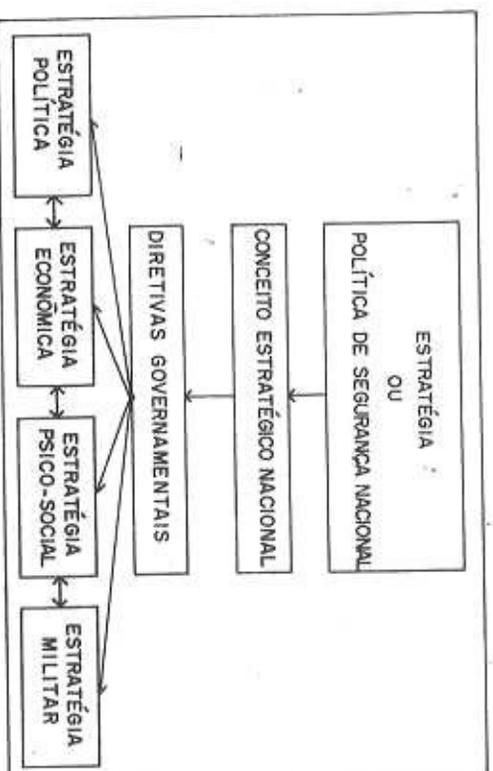


Figura 4.1 A Doutrina de Segurança Nacional como uma estratégia. (Fonte: Silva, 1981)

Para muitos, a influência da doutrina da Escola Superior de Guerra no golpe de 1964 e no governo militar foi fundamental, caracterizando um "novo profissionalismo" nas Forças Armadas (Stepan, 1973). Para outros, o elemento distintivo do golpe de 64 não foi a ideologia mas a crescente capacidade técnica de controle e repressão dos militares (Markoff & Barreta, 1985). Outros, ainda, sugerem que não se tratou de um "regime" autoritário plenamente instituído, e sim de uma "situação"

autoritária construída segundo as fórmulas de legitimação disponíveis, permeada de dilemas e fissuras (Linz, 1973; Lâ-mounier, 1968). Não obstante, a doutrina deu um grau de legitimidade e uma estrutura intelectual e política aos militares.

#### *Em busca da autonomia tecnológica*

Segundo Hirschman (1986), a política de "antecipação da industrialização" refere-se à decisão de ultrapassar a etapa da substituição de importações encorajando a manufatura doméstica de novos produtos. Foi o que aconteceu com a ambição das Forças Armadas em dominar o vetor científico-tecnológico moderno, especialmente em quatro setores estratégicos: aeronáutica, indústria bélica, nuclear e de computação.

A indústria aeronáutica resultou de um processo que teve início com a criação do Instituto Tecnológico da Aeronáutica (CTA) em 1951, com o propósito explícito de unir ensino, pesquisa e indústria. A autonomia tecnológica de um país desenvolvido foi perseguida através de uma ideologia nacionalista, base da articulação entre Estado, corporações privadas e o sistema científico-tecnológico (Dagnino, 1983). O CTA tem sido a principal instituição no Brasil para a formação de recursos humanos em ciência e tecnologia — já formou mais de 3.000 engenheiros — contribuindo para o desenvolvimento de outros segmentos industriais, tanto civis como militares.

Em 1969, o governo transferiu os projetos desenvolvidos no CTA para a Empresa Brasileira de Aeronáutica (EMBRAER), para cuja expansão o poder de compra do governo foi fundamental, através de uma ação coordenada sem precedentes na indústria nacional: as ordens recebidas pela EMBRAER e outras empresas, principalmente do Ministério da Aeronáutica, sustentaram um mínimo mas estável nível de produção. Em 1961, o CTA foi

o pólo de atração para um novo centro científico e tecnológico — mais tarde Instituto de Pesquisas Espaciais (INPE) — para corporações nacionais e multinacionais e para um grande número de firmas pequenas e médias, transformando-se em Centro Técnico Aeroespacial em 1971, com apoio governamental. O verdadeiro complexo aeroespacial assim formado representa um projeto aparentemente bem-sucedido.

Devido ao conflito do Vietnã, os Estados Unidos restringiram o volume das suas exportações de armas e as facilidades creditícias, o que encorajou os militares brasileiros a procurarem independência das fontes estrangeiras mediante um esforço interno para suprir as Forças Armadas. Significou também a adaptação do equipamento militar para operar contra as ameaças internas, principal preocupação do governo autoritário. Fundos foram canalizados para atividades científico-tecnológicas vinculadas à produção de armamentos no setor privado, como, por exemplo, o desenvolvimento do sistema de tração independente para cada eixo, inventado por técnicos da firma Engenheiros Especializados S.A. (ENGESA), associada ao Exército. Medidas protecionistas e incentivos especiais tornaram possível a expansão do setor.

O Exército adotou a sua própria via para a modernidade. Originariamente desarticulado, procurou dar racionalidade ao seu projeto pela criação, em 1975, da IMBEL, empresa estatal militar que procura produzir equipamentos de diversos tipos requeridos pelas forças terrestres, através da associação com empresas privadas. Em decorrência, expandiu-se a produção tanto de explosivos quanto de veículos blindados leves e tanques, e o Brasil se tornou um importante exportador de armamentos. (Tabela 4.1)

A pesquisa nuclear tem suas raízes na criação do Conselho Nacional de Pesquisas (CNPq), em 1951, concebido por um almirante com a intenção de desenvolver um programa nuclear interno. Visando uma política atômica independente dos EUA, foi assinado, em 1975, um Acordo entre Brasil e Alemanha. Uma

holding estatal, a NUCLEBRÁS, assumiu a responsabilidade pela implementação do Acordo, que não teve sucesso devido à inadequação da tecnologia de enriquecimento (jato centrifugação) e a erros na construção e operação do projeto. Hoje, a ação da Marinha se vincula ao desenvolvimento de um programa nuclear "paralelo" em colaboração com o Conselho Nacional de Engenharia Nuclear (CNEN) e a Universidade de São Paulo (USP) que, iniciado em 1979, prossegue independentemente do Acordo Brasil-Alemanha.

TABELA 4.1  
Composição do mercado de armamentos - 1971/85

	1971/75	1976	1980/85
Estados Unidos	39,2	39,7	34,0
União Soviética	36,2	32,7	25,2
Grã-Bretanha	8,5	11,4	13,9
França	7,8	5,1	5,3
China	2,4	2,4	5,0
Alemanha	1,2	1,7	4,1
Itália	1,1	1,1	3,5
Holanda	0,7	1,0	1,6
Canadá	0,5	1,9	1,2
Suécia	0,3	0,8	1,1
TOTAL (%)	97,9	96,8	94,9

Fonte: Le Monde Diplomatique, março/1988.

A Marinha teve também um importante papel na política nacional para a indústria de computação e de semicondutores. Desde 1971, um grupo de trabalho associado ao Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDE) visou à criação de um compu-

tador de produção nacional. Naquele momento, graças ao grande mercado interno e ao avanço relativo da engenharia industrial, o governo decidiu estimular a indústria nacional de computação, e o primeiro passo nesse sentido foi dado em 1977, quando o governo negou permissão à IBM e a outras empresas transnacionais para fabricarem mini e microcomputadores no Brasil.

Em 1979, foi criada a Secretaria Especial de Informática (SEI), órgão especial diretamente subordinado ao Conselho Nacional de Segurança em Brasília encarregado de formular uma política nacional para o setor, reservando temporariamente o mercado interno para as firmas nacionais, política que foi reafirmada em 1984. A indústria da microcomputação vem experimentando desde então um crescimento rápido e custos decrescentes, desenvolvendo a capacidade interna de inovar e transformando-se numa importante fonte de empregos (Erber, 1985; Evans, 1985; Schwartzman, 1985), mas desenvolveu-se também um ponto de conflito com os Estados Unidos.

Foi no II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979), em meio ao primeiro choque do petróleo, que a política de apropriação tecnológica ficou mais clara. Frente ao fato de que a pesquisa conjunta entre firmas e universidade não fora um êxito completo, os esforços e os recursos em ciência e tecnologia foram parcialmente veiculados para centros de Pesquisa & Desenvolvimento (P & D) estatais e militares, que assumiram uma posição central na estrutura do desenvolvimento científico-tecnológico brasileiro. As empresas estatais multiplicaram-se e modernizaram-se para controlar setores estratégicos tais como a exploração mineral, a energia nuclear, telecomunicações (com a criação da TELBRÁS), aeroespacial, oceanografia, petroquímica, eletrônica e armamentos, associando-se com pesquisas desenvolvidas em algumas empresas privadas e/ou centros universitários, principalmente no Estado de São Paulo (Campinas, São Carlos e na cidade de São Paulo) e no Rio de Janeiro (Universidade Federal e Católica).

O locus do projeto geopolítico moderno é o Vale do Paraíba do Sul, o eixo histórico que liga as metrópoles do Rio de Janeiro e São Paulo, onde o objetivo de construir um complexo militar-industrial fica em evidência. O CTA localizou-se no Vale, assim como a ENGESA e a mais importante fábrica de mísseis — AVIBRÁS, — uma firma privada nacional. Hoje, 80% da indústria brasileira de armamentos concentram-se neste vale. (Fig. 4.2)

A decisão de localizar o novo projeto nesta área pode ser explicada pela posição estratégica do Vale, tanto em termos econômicos quanto militares, e pelas condições locais favoráveis em terras e em ambiente técnico. O Vale é a via mais importante para o planalto brasileiro, e corredor metropolitano através do qual flui a circulação vital do país. A sua proximidade com os centros de decisões militares do Rio de Janeiro e com o centro industrial de São Paulo é um fator primordial do seu valor estratégico. O pessoal técnico graduado nas instituições militares aí existentes desde o início do século, bem como técnicos treinados na Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), fundada em 1942, são também condições locais fundamentais. Como resultado, indústrias de guerra moderna e outras a elas vinculadas expandiram-se pelo Vale e suas ramificações, onde a divisão territorial do trabalho está sendo redefinida na base da ciência e da tecnologia.

Surgiu assim uma nova fronteira tecnológica na área central do país, vinculada à nova produção industrial e aos seus centros de P & D. Esta fronteira foi condição necessária, ainda que não suficiente, para a radical e acelerada reestruturação do território.

Apesar disso, segundo o orçamento nacional, os gastos governamentais em ciência e tecnologia representam apenas 1% do PBN, ainda que o volume de P & D sustentado pelos ministérios militares e as empresas estatais seja desconhecido. Por outro lado, a dependência tecnológica não tem diminuído (Fig. 4.3) devido em grande parte ao "controle" do setor e à consequente falta de coordenação entre a política tecnológica e a política econômica.



Figura 4.2 Concentração espacial da indústria bélica no Brasil. (Fonte: Becker e Egler, 1989)

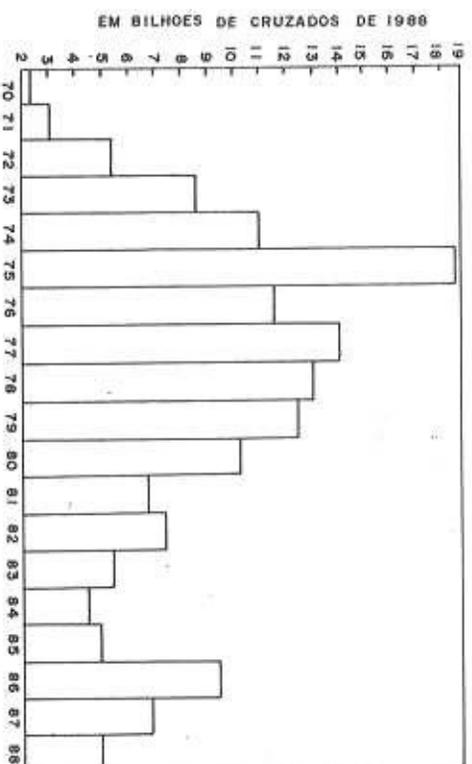


Figura 4.3 Gastos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) em P & D - 1970-1988. (Fonte: Klein e Delgado, 1988)

### A modernização conservadora

O regime autoritário militar abrange um período bastante complexo: a crise dos anos sessenta, o "milagre" entre 1968 e 1972, até as vésperas da recessão que caracteriza os primeiros anos da década de 80. Procurando uma modernização acelerada, o Estado sustentou níveis elevados de investimento com grandes gastos governamentais e intervenção direta no aparato produtivo da economia, às custas do endividamento com o sistema bancário nacional e internacional. O seu programa para a modernização baseou-se também num projeto territorial fundado no ideário da integração nacional e do Brasil potência.

### O "milagre brasileiro" e a economia brasileira em "marcha forçada"

Do ponto de vista estritamente econômico, o golpe de 1964 não definiu um novo modelo de acumulação. A "modernização autoritária" se apoiou na compressão salarial e na expansão do capital multinacional, nacional e estatal, consolidando a "tríplice aliança" (Evans, 1979). Mas o Estado ampliou sobremaneira seu papel político e econômico visando superar os problemas para implementar a modernização acelerada: por um lado, a competição entre subsidiárias dos oligopólios estrangeiros e destas com as empresas privadas nacionais e, por outro lado, projetos que exigiam ações conjuntas e interdependentes envolvendo o suprimento de infra-estrutura, matérias-primas e insumos básicos. Como resultado, montou-se uma complexa máquina estatal.

A organização do aparelho governamental foi o elemento-chave no reforço dos mecanismos de centralização do Estado, caracterizando-se um duplo processo de concentração/desconcentração (Martins, 1985). O processo de concentração se refere às reformas administrativa e fiscal que ampliaram a capacidade de extrativa do governo federal, dotando-o de uma base própria de acumulação. O processo de desconcentração, realizado através de um complexo aparelho institucional, se refere à ampliação das atividades empresariais do Estado como produtor e investidor, através de múltiplas agências governamentais e empresas estatais.

A recuperação da economia que resultou no "milagre brasileiro" teve duas condições fundamentais. A primeira foi a compressão salarial e o controle sobre o mercado de trabalho, estimulando a mobilidade da força de trabalho. Uma nova política salarial e de trabalho garantiu baixos níveis salariais, que só eram reajustados a cada ano, resultando numa maior exploração e num aumento da oferta de trabalho; para manter as suas

condições de vida, os trabalhadores estenderam a jornada de trabalho (recebendo por horas extras) e intensificaram o trabalho familiar. A política social gerou, em grande parte, uma alta rotatividade no emprego, significando o controle do Estado sobre a sociedade com o fim de atingir os seus objetivos econômicos.

Mecanismos de poupanças obrigatórias, teoricamente orientados para a ampliação do salário real, quebraram a estabilidade no emprego ao liberar as empresas dos ônus legais na demissão de seus empregados, daí resultando a alta rotatividade no emprego e alta mobilidade espacial. Além disto, a aplicação da legislação do trabalho no campo — o Estatuto do Trabalhador Rural de 1963 e o Estatuto da Terra de 1964 — trouxe como consequência um intenso deslocamento de trabalhadores, exploração dos camponeses, associados à concentração da terra.

A segunda condição para o "milagre" foi a reavivação da economia. O crescimento econômico estava baseado ainda no setor de bens de consumo duráveis, já dotado de enorme potencial de acumulação, e também dominado por grandes firmas que exerciam considerável pressão política. A construção civil — que absorve mão-de-obra e não requer importações significativas — foi outro elemento da reativação econômica. Sua expansão estava associada à criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), que canalizou recursos para a construção de habitações na cidade. A taxa de investimento industrial também cresceu em termos absolutos, bem como o investimento público (petróleo, energia e comunicações). Grandes projetos foram iniciados pelo Estado e pelas multinacionais, iniciativas que, contudo, ocuparam um lugar secundário na economia.

Esses fatores permitiram superar a recessão e realizar o chamado "milagre brasileiro" entre 1968 e 1972: um período com taxas de crescimento do PNB em torno de 9-10% ao ano e forte expansão das indústrias de bens de consumo duráveis. Mesmo assim, o "milagre" só retomou o ritmo de crescimento econômico do pós-guerra, sustentado pelo desenvolvimento anterior da base produtiva industrial por um alto custo social.

O "aprofundamento" da industrialização não foi, portanto, o eixo do crescimento econômico nos primeiros anos da recuperação, resultando no atraso relativo do setor de bens de produção e de insumos básicos. Face ao rápido crescimento das importações, configurou-se em 1973 a crise da balança de pagamentos, agravada em 1974 com a elevação dos preços do petróleo.

Foi nesse contexto, quando as necessidades do país em petróleo, matérias-primas e máquinas se revelaram muito além de sua capacidade de importar, que o novo governo do Presidente Geisel (1974-1979) estabeleceu um programa com o propósito explícito de mudar o eixo dinâmico da economia, dos bens de consumo duráveis para os setores que representam o estágio final da industrialização por substituição de importações: bens intermediários de produção e bens de capital. Em resposta à crise de 1973/74, em vez de aplicar políticas restritivas, a economia brasileira através do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) (1975/1979) foi levada a ingressar num longo período de "marcha forçada", traduzida inicialmente na sustentação de taxas de investimento excepcionalmente elevadas apesar da crise (Castro e Souza, 1985). Só foi possível seguir esta via através do endividamento, uma opção tornada factível em vista das fartas somas de petrodólares disponíveis e ofertadas com extraordinárias facilidades pelos grandes bancos nos anos 70 (Hirschman, 1986).

O II PND foi o mais importante e concentrado esforço do Estado desde o Plano de Metas para promover mudanças estruturais, justamente quando a economia mundial entrava em sua mais severa recessão desde os anos 30. O projeto da potência nacional estava explícito no Plano. A estratégia para alcançá-lo, inspirada no modelo japonês, teve como núcleos centrais: o fortalecimento das firmas nacionais, a industrialização comandada pela produção de bens de capital, a crescente autonomia tecnológica, o apoio aos conglomerados financeiros, e a mudança das relações externas para ampliar o grau de independência econômica nacional, tirando vantagens das condições

da crise internacional. A política social, entretanto, não mudou na sua essência (Lessa, 1979).

O programa de substituição de importações foi acompanhado de um vasto programa energético, da implantação da indústria petroquímica e da tentativa de ampliar consideravelmente a produção de matérias-primas exportáveis (celulose, ferro, aço e alumínio) mediante gigantesco investimento sob a forma de *joint ventures* entre Estado, empresas multinacionais e, em menor medida, capital privado nacional.

O Estado exerceu um significativo papel como impulsor da industrialização não só através da sua função de provedor de bens públicos, mas também e, sobretudo: a) na definição, articulação e suporte financeiro de grandes blocos de investimentos que determinaram as principais modificações na estrutura econômica brasileira; b) na construção de infra-estrutura, objetivando a integração dos sistemas rodoviários, energético, urbano e de telecomunicações; c) na produção direta de insumos intermediários indispensáveis à industrialização pesada. (Fig. 4.4)

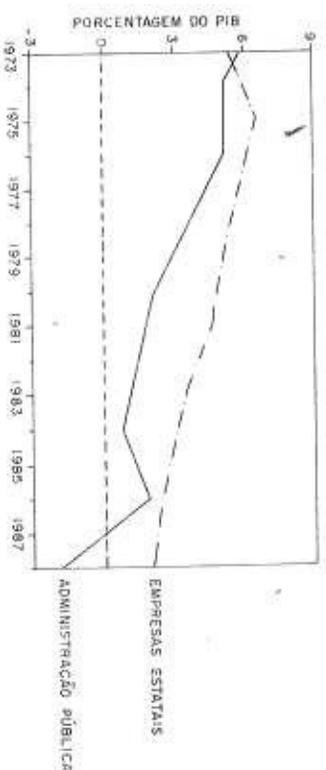


Figura 4.4 Investimentos públicos no Brasil — 1973-1987. (Fonte: IPEA)

As empresas estatais foram responsáveis pela diminuição das importações de bens de capital e equipamento. Em somente 6 anos, de 1970 a 1976, o número de companhias federais dobrou (Tabela 4.2), e em 1976, as empresas estatais foram responsáveis por 30% dos ativos e por 52% das vendas das 5.300 maiores firmas não financeiras. No final dos anos 70, o setor público foi responsável por quase 40% da formação de capital bruto do país (Setra, 1982).

TABELA 4.2  
Número de empresas públicas criadas — 1941/1976

Períodos	Federal		Estados		Municípios		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
1941-50	7	5,1	6	3,4	0	0	13	4,0
1951-60	12	8,7	24	13,6	1	7,7	37	11,3
1961-65	19	13,8	46	26,0	3	23,1	68	20,7
1966-70	33	23,8	42	23,7	4	30,8	79	24,1
1971-76	67	48,6	59	33,3	5	38,4	131	39,9
1941-76	138	100,0	177	100,0	13	100,0	328	100,0

Fonte: Martins, 1985.

As corporações transnacionais (CT) concentraram-se nas manufaturas, possuindo mais de 30% do estoque de capitais; controlaram os setores mais dinâmicos, dominando a produção de bens de consumo duráveis (85% das vendas), tendo a maior participação na produção de bens de capital (57% das vendas), dando conta de uma parcela significativa dos bens de consumo não duráveis e de bens intermediários (43 e 37% respectivamente), além de dominarem também as exportações de manufaturas. As firmas privadas nacionais eram comple-

mentares às corporações transnacionais, dominando a construção civil, o sistema financeiro, serviços, agricultura e mineração.

A modernização da economia foi alcançada, embora o regime autoritário não fosse condição necessária para a sua execução. As três mudanças estruturais fundamentais que ocorreram simplesmente aceleraram um processo já iniciado na década de 50. A primeira delas foi o deslocamento do eixo dinâmico da economia, do setor agrícola para o industrial; o Brasil deixou definitivamente de ser um país essencialmente agrícola, na medida em que a participação da indústria no PIB cresceu de 25% para 38% entre 1960 e 1980. (Tabela 4.3)

TABELA 4.3  
Evolução dos setores econômicos – 1960-80  
(% do PIB e da população economicamente ativa – PEA)

	1960		1970		1980	
	PIB	PEA	PIB	PEA	PIB	PEA
Agricultura	22,6	53,7	17,1	44,3	7,6	29,9
Indústria	25,2	13,1	29,5	17,9	38,1	24,4
Serviços	52,2	33,2	53,2	37,8	54,3	45,7

Fonte: IBGE, 1989.

A segunda mudança estrutural foi o deslocamento definitivo do setor exportador como base do crescimento: entre 1947 e 1979 o coeficiente relativo de exportação em relação ao PIB declinou de 1,48 para 6,7%. Isto significou que a economia brasileira se tornou uma "economia fechada", no sentido de que sua base produtiva era sustentada pelo mercado interno (Setra, 1982). Concomitantemente, o Estado apoiou a expansão do complexo agroindustrial no Centro-Sul, fornecendo fartos

créditos para a produção de matéria-prima agrícola para as indústrias e para a exportação, a liberação de mão-de-obra do campo, e a expansão da fronteira agrícola no interior. Finalmente, a estrutura social se alterou: fez-se a "transição demográfica", a PEA nos setores secundário e terciário cresceu, a classe média se diversificou e um substrato de trabalhadores móveis se formou para atender as necessidades dos novos pólos de investimentos nas cidades e na fronteira.

No entanto, a desigualdade social se ampliou simultaneamente com o alargamento das margens da pobreza absoluta. Em 1974/75, um terço das famílias brasileiras – cerca de 30 milhões de habitantes – viviam abaixo da linha de pobreza. A modernização da agricultura foi extremamente desigual, com implicações negativas nos preços dos alimentos e na renda real dos trabalhadores rurais. Embora o setor de bens de capital seja mais amplo e integrado que em outras nações latino-americanas, ele é relativamente atrasado, revelando a insuficiência da tecnologia nacional.

A economia continuou tendo sérios problemas com a sua extrema dependência das importações de petróleo, a inflação crônica e crescente, e o aumento do endividamento interno devido aos financiamentos dos grandes projetos pelos bancos oficiais. Politicamente, estes problemas provocaram fissuras no pacto do poder, elevando o potencial de conflitos entre os diferentes setores da burguesia particularmente entre o capital financeiro dominantemente multinacional e o capital industrial privado nacional, desses setores com as empresas estatais, destas com o governo federal, e entre diferentes esferas do poder governamental.

Face ao rude golpe sofrido em 1979 com o segundo choque do petróleo e a elevação da taxa de juros no mercado interna-cional, a política econômica se orientou para a contenção de gastos, eliminando incentivos e reduzindo financiamentos para todos os setores. A dívida externa aumentou, tornando-se incontornável.

A economia brasileira, na década de 1980, enveredou num contexto de crise e de fortalecimento da balança comercial através do crescimento das exportações, e do questionamento da legitimidade política do regime — um processo em que o grau de urbanização alcançado pelo país, como resultante da própria expansão da economia e da intervenção estatal, teve um papel crucial.

#### *Planejamento estratégico e integração do território nacional*

A concepção de adequar a estrutura territorial a uma proposta de industrialização já estava presente no Plano de Metas; entretanto, foi no I PND (1972-74), e em especial no II PND (1975-79), que se consolidou o projeto de ordenar o território nacional segundo a lógica do projeto geopolítico.

As políticas para a integração do território nacional correram a uma ação rápida e combinada para, simultaneamente completar a ocupação do território, incorporando o centro-oeste e a "ilha" amazônica; modernizar e expandir a economia nacional articulando-a à internacional; estender o controle do Estado a todas as atividades e a todos os lugares. Estas políticas tiveram também a função de legitimação do Estado. Novamente, enfatizou-se a idéia de fortalecer a pátria, sendo o Estado-Nação amplamente divulgado pela mídia; novamente, a integração do território foi usada como um recurso simbólico para a construção do "Grande Brasil" e, neste contexto, a ocupação da Amazônia tornou-se prioritária. Em outras palavras, as políticas para a integração do território visaram à remoção dos obstáculos materiais e ideológicos à expansão capitalista moderna.

O desenvolvimento científico-tecnológico dotou o Estado de capacidade técnica e conceitual para tratar o espaço em grande escala. Uma nova tecnologia espacial do poder estatal se desenvolveu, impondo no espaço nacional uma poderosa *malha de duplo controle, técnico e político* — correspondente aos programas e projetos governamentais — a que chamamos "malha programada" ou "projetada". Ela se concretizou principalmente: a) na extensão de todos os tipos de redes — viária, urbana, de comunicação, de informação, institucional, bancária, etc.; b) na criação de novos territórios superpostos à divisão político-administrativa vigente, geridos por instituições estatais, para as quais foram canalizados os investimentos (Becker, 1988, 1989).

Incorporando tendências já existentes da realidade econômica e social, a malha governamental envolveu o território como um todo e atuou em várias escalas, procurando moldá-lo segundo o modelo de um espaço de valorização articulado, e descontinuo num movimento de "desconcentração concentrada" de indústrias e serviços. Os elementos da malha "programada" são mais visíveis nas políticas de urbanização, desenvolvimento regional, polos de crescimento e ocupação da Amazônia.

#### *A urbanização como estratégia e a formação das redes nacionais*

No passado, as necessidades urbanas foram um motivo para o início da industrialização por substituição de importações, enquanto que o crescimento urbano fornecia economias de aglomeração; agora, o crescimento industrial tinha que ser sustentado por uma urbanização permanente. Os núcleos urbanos assumem um novo significado como base logística da

modernização acelerada. Por um lado, asseguraram a intensificação da mobilidade do capital e da força de trabalho; por outro lado, são o locus das instituições estatais e da difusão da informação controlada.

A urbanização do território tomou-se, então, uma estratégia para o desenvolvimento do país. Depois de 1973, a estratégia espacial relativa à organização e desconcentração do território apareceu explicitamente no planejamento oficial com a criação da Comissão Nacional para o Desenvolvimento Urbano (CNDU). No II PND (1975-1979) houve uma ruptura de duas perspectivas: a organização interna das cidades e a rede urbana. Políticas de urbanização envolveram um conjunto de estratégias para o desenvolvimento do capitalismo no país (Fig. 4.5).

A estas políticas devem ser acrescentadas as políticas de expansão do ambiente construído (Schmidt, 1983), que não se restringiam aos limites da cidade mas abrangiam todo o território nacional — visando aumentar a velocidade do sistema, o que envolvia a importância crescente do transporte e das comunicações internas e a unificação do mercado nacional. Para tanto, havia planos setoriais para grandes investimentos em capital fixo, representados por projetos hidroelétricos, aeroportos, barragens, usinas, portos, etc., e para a expansão do sistema de transporte terrestre, marítimo e aéreo, dos meios de comunicação, das redes de energia, de oleodutos, de canais de irrigação, que cortam hoje o país em todas as direções. Em suma, expansão das redes de articulação territorial, isto é, da urbanização no seu sentido mais amplo.

### *Estratégias regionais e polos de crescimento*

O primeiro passo na estratégia de regionalização foi dado pelo Ministério do Interior (MINITER) com a institucionaliza-

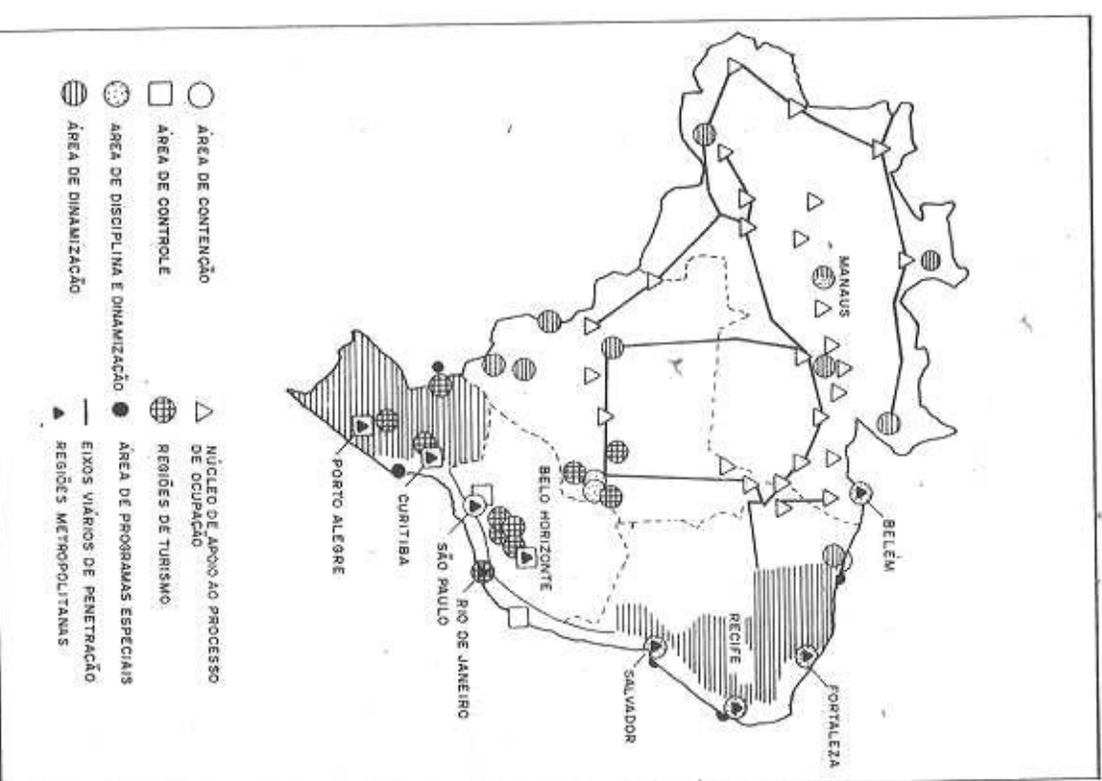


Figura 4.5 Política de desenvolvimento urbano. (Fonte: Brasil, II PND — 1975-1979)



no Centro, como também servindo para incrementar a predominância do Brasil na América do Sul (Becker, 1982). Na verdade, com a ocupação territorial, desta vez numa escala gigantesca e num ritmo novamente acelerado, esperava-se sustentar a via da modernização autoritária. Ajudaria a evitar uma reforma agrária — necessária face à modernização da agricultura e a resultante liberação de mão-de-obra — deslocando os pequenos produtores para o interior e encorajando as migrações de áreas com tensões sociais, particularmente do Nordeste e das grandes metrópoles; asseguraria, também, a reprodução dos latifúndios. A ocupação da Amazônia daria ainda sentido à ideologia da "Nacionalização do Território" enquanto símbolo da construção de um projeto nacional, implicando a ocupação da área e a exportação das suas manufaturas.

Através do Programa Nacional de Integração (PIN 1970) o governo federal assumiu o processo de ocupação da Amazônia. Uma vez mais, propôs-se a resolver ao mesmo tempo o problema do "povo sem terra" do Nordeste e da "terra sem povo" da Amazônia, através da construção de uma rodovia, na verdade um imenso corredor de exportação entre o Atlântico e o Pacífico: a Transamazônica. Assim, a intervenção estatal e a rapidez com que foram implementadas as políticas territoriais foram mais evidentes na Amazônia.

Todos os componentes da malha programada podem ser vistos na região (Fig. 4.7). A implantação de grandes redes transversais, para a integração espacial — rodoviária, urbana, de comunicações e hidrelétrica — recorreu a floresta que recobre a região, expondo a fabulosa riqueza do seu sub-solo. Foram construídos cerca de 12.000 km de estradas em menos de cinco anos, e um sistema de comunicações em microondas (trópofusão) de 5.110 km em menos de três anos. O governo federal criou, por decreto, novos territórios superpostos aos dos Estados, nos quais exerce jurisdição absoluta e/ou direitos de propriedade. Os subsídios aos fluxos de capital, que privilegiaram a apropriação privada da terra por empresas agrope-

cuárias ou mineradoras, e a indução de fluxos migratórios completaram a política orientada a viabilizar a ocupação das terras à frente da fronteira móvel, restrita às bordas da floresta.

No início dos anos 80, a estratégia espacial para a Amazônia expressou a "marcha forçada" e a crise econômica. A política regional executada pelas agências burocráticas convencionais foi substituída pela implantação de grandes projetos de exploração mineral visando manter o crescimento econômico através das exportações, geridos diretamente por empresas estatais dotadas de centros de P & D de uma techno-burocracia. Em outras palavras, teve início uma nova fase de expansão da fronteira, na tentativa de atrair investimentos estrangeiros e também de expandir e transnacionalizar as empresas estatais.

O marco desta nova estratégia foi o Programa Grande Carajás (PGC). O papel do Estado se ampliou, para ser compatível com a nova escala prevista de mobilização de recursos. Em primeiro lugar, o governo, em 1980, institucionalizou uma nova esfera de poder do Conselho Interministerial do PGC, junto à Secretaria de Planejamento (SEPLAN) — diretamente vinculada ao governo central, criando um novo território de 90 milhões de hectares, correspondente a 10% do território nacional. Segundo, implantou a infra-estrutura básica para a produção do espaço transnacional: o sistema viário logístico global e a rede hidrelétrica para gerar o insumo básico para a produção de alumina e alumínio, a rede ferroviária para facilitar a exportação, além de diversos núcleos urbanos. Terceiro, a Companhia do Vale do Rio Doce (CVRD), a holding estatal que controla a exploração mineral no país e é a maior exportadora mundial de minério de ferro, passou a ser a gestora exclusiva do Projeto Ferro Carajás, que inclui minas, ferrovia (900 km), porto, e controla um território de 2 milhões de hectares dentro do Programa Grande Carajás.

Em consequência da dinâmica social e da intervenção estatal, os movimentos do capital e do trabalho foram intensos, transformando a estrutura regional centro-periferia. O Brasil

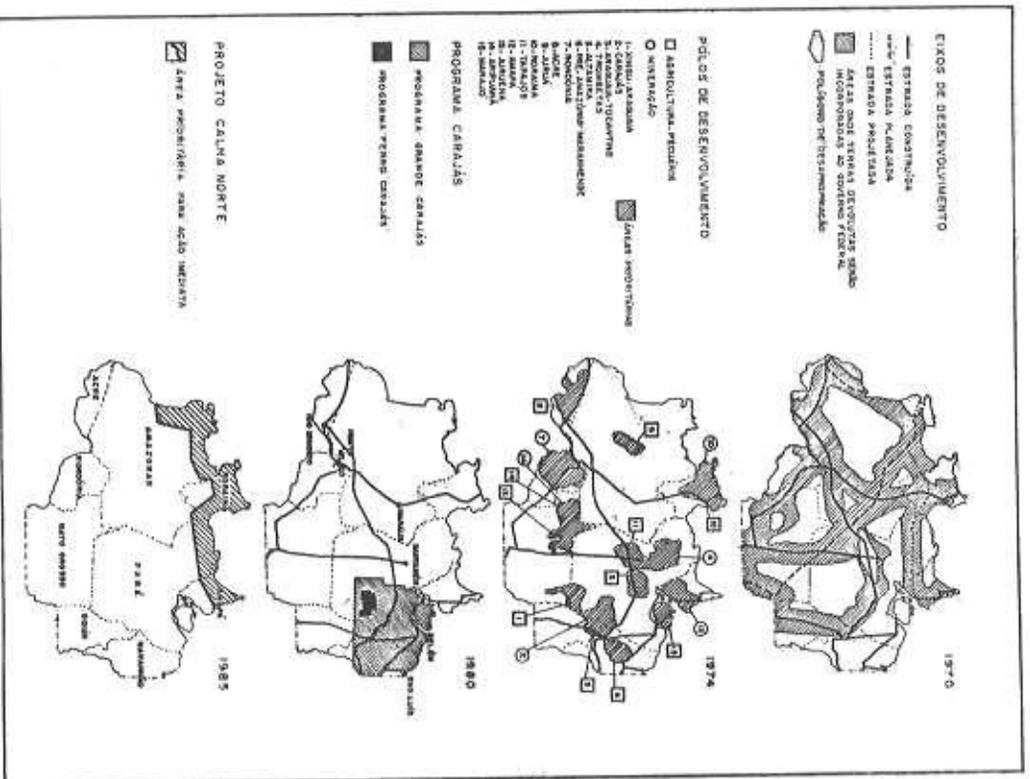


Figura 4.7 Amazônia legal: política de ocupação. (Fonte: Becker, 1990)

tornou-se um país urbano, caracterizado não só pela expansão e diversificação dos seus centros populacionais, mas acima de tudo por um intenso processo de metropolização simultaneamente com a expansão da fronteira num contexto de urbanização. Baseada em grandes fluxos de trabalhadores, a urbanização associada à difusão dos valores sociais urbanos reproduziu as desigualdades sociais do país ao nível sub-regional e local, ampliando o potencial de conflito.

### A projeção do Brasil no cenário internacional

No final dos anos 60, e explicitamente após 1974, em decorrência da crise econômica mundial e nacional e do declínio relativo da hegemonia norte-americana, se configurou um novo tipo de política externa neonacionalista: a recusa ao "alinhamento automático" com os Estados Unidos. Desta feita, tratou-se de uma decisão governamental. Decisão associada ao "grande projeto nacional", ainda que autoritário, iniciado pelo Estado, muito mais forte e autônomo do que em qualquer momento no passado (Malan, 1986). A política externa assim como elementos da política interna foram vistos como "estratégicos", isto é como nacionais irreduzíveis a longo prazo, e definidos à luz do grande projeto geopolítico nacional. Buscou-se, então, atuar segundo um pragmatismo universalista no sistema internacional.