

Universidade do Vale do Paraíba
Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento
Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional

WAZDAT DE OLIVEIRA

**ARRANJOS COOPERATIVOS REGIONAIS: O CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL
DO GRANDE ABC (GABC) E O CONSÓRCIO DE DESENVOLVIMENTO
INTEGRADO DO VALE DO PARAÍBA (CODIVAP), UM ESTUDO RELACIONAL.**

São José dos Campos
2020

WAZDAT DE OLIVEIRA

ARRANJOS COOPERATIVOS REGIONAIS: O CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO GRANDE ABC (GABC) E O CONSÓRCIO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DO VALE DO PARAÍBA (CODIVAP), UM ESTUDO RELACIONAL.

Tese apresentada ao Programa de pós graduação em Planejamento Urbano e Regional do Instituto de Pesquisa da Universidade do Vale do Paraíba, como complementação dos créditos necessários para obtenção de título de Doutor em Planejamento Urbano e Regional.

Orientador: Pedro Ribeiro Moreira Neto

Coorientador: Antonio Carlos Machado Guimarães

São José dos Campos

2020

TERMO DE AUTORIZAÇÃO DA DIVULGAÇÃO DA OBRA

Ficha catalográfica

Oliveira, Wazdat

Arranjos Cooperativos Regionais: o Consórcio Intermunicipal do Grande ABC (GABC) e o Consórcio de Desenvolvimento Integrado do Vale do Paraíba (CODIVAP), um Estudo Relacional: / Wazdat de Oliveira; orientador, Pedro Ribeiro Moreira Neto; coorientador Antônio Carlos Machado Guimarães - São José dos Campos, SP, 2020. 2 CD-ROM, 284 p.

Tese (Doutorado) - Universidade do Vale do Paraíba, São José dos Campos. Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional.

Inclui referências 1. Planejamento Urbano e Regional. 2. Consórcios Intermunicipais. 3. Desenvolvimento Regional 4. Políticas Públicas. 5. Sistema de Inovação I. Moreira-Neto, Pedro Ribeiro, orientador. II. Guimarães, Antônio Carlos, coorientador. III. Universidade do Vale do Paraíba. Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional. IV. Título.

Eu, Wazdat de Oliveira, autor da obra acima referenciada:

Autorizo a divulgação total ou parcial da obra impressa, digital ou fixada em outro tipo de mídia, bem como, a sua reprodução total ou parcial, devendo o usuário da reprodução atribuir os créditos ao autor da obra, citando a fonte.

Declaro, para todos os fins e efeitos de direito, que o trabalho foi elaborado respeitando os princípios da moral e da ética e não violou qualquer direito de propriedade intelectual sob pena de responder civil, criminal, ética e profissionalmente por meus atos.

São José dos Campos, 27 de abril de 2020



Autor da obra

Data da defesa: 27/02/2020

WAZDAT DE OLIVEIRA

“ARRANJOS COOPERATIVOS REGIONAIS: O CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO GRANDE ABC (GABC) E O CONSÓRCIO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DO VALE DO PARAÍBA (CODIVAP), UM ESTUDO COMPARATIVO.”

Tese aprovada como requisito parcial à obtenção do grau de Doutor, do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, do Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento da Universidade do Vale do Paraíba - Univap, pela seguinte banca examinadora:

PROF.^a DR.^a MARIA APARECIDA CHAVES RIBEIRO PAPALI _____

PROF. DR. PEDRO RIBEIRO MOREIRA NETO _____

PROF. DR. ANTONIO CARLOS MACHADO GUIMARÃES _____

PROF. DR. ROBERTO VITAL ANAU – USCS _____

PROF. DR. CESAR RICARDO SIMONI SANTOS – USP _____

Prof. Dr. Leandro José Raniero

Diretor do IP&D – Univap

São José dos Campos, 28 de fevereiro de 2020.

“O constante revolucionar da produção, a ininterrupta perturbação de todas as relações sociais, a interminável incerteza e agitação distinguem a época burguesa de todas as épocas anteriores. Todas as relações fixas, imobilizadas, com sua aura de ideias e opiniões veneráveis, são descartadas; todas as novas relações, recém-formadas, se tornam obsoletas antes que se ossifiquem. Tudo o que é sólido desmancha no ar, tudo que é sagrado é profanado, e os homens são finalmente forçados a enfrentar com sentidos mais sóbrios suas reais condições de vida e sua relação com outros homens.”

Karl Marx

“Não há mais sociedade, só há mercado. Este é a política e este é o mercado. A pólis supõe uma forma, e o mercado é a não-forma. Ele é, por definição, a descartabilidade em ato, e antagônico, por isso, à institucionalização das formas. Sem o que não há política. E sem esta não há democracia. É do fundo de seu processo que o capital se coloca contra a democracia”

Francisco de Oliveira

ARRANJOS COOPERATIVOS REGIONAIS: O CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO GRANDE ABC (GABC) E O CONSÓRCIO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DO VALE DO PARAÍBA (CODIVAP), UM ESTUDO RELACIONAL.

RESUMO

Trata-se de estudo que relaciona a trajetória de dois Consórcios Intermunicipais: o Consórcio Intermunicipal do Grande ABC (GABC) criado em 1990 e o Consórcio de Desenvolvimento do Vale do Paraíba (CODIVAP), criado em 1970. É colocado em destaque o percurso das duas instituições ressaltando-se as assimetrias e convergências entre as duas experiências e a capacidade das respectivas instituições na construção de agendas de desenvolvimento regional. Neste processo coloca-se em relevo o papel exercido pelas lideranças políticas locais e regionais enquanto atores que trabalham para a afirmação de modelos cooperativos de gestão regional metropolitana. Faz-se o levantamento das questões conceituais e teóricas envolvidas no processo de análise em especial os condicionantes históricos do desenvolvimento capitalista no Brasil, tema que abrange a discussão dos padrões de desenvolvimento e seu papel na industrialização brasileira. Nesta perspectiva o entendimento da evolução econômica e as questões estruturais colocadas pelo subdesenvolvimento, fruto, em parte, de uma industrialização tardia, são objeto de atenção; especialmente no tocante ao posicionamento das classes sociais protagonistas deste processo, e a estruturação política do poder nas várias escalas espaciais. Diante de um cenário onde os padrões nacionais desenvolvimentistas perdem espaço na condução de um processo autônomo de afirmação do capitalismo no Brasil, e face à ameaça de desindustrialização precoce que se antepõe como um fato concreto na realidade econômica brasileira atual, são examinados os desafios à continuidade dos arranjos consorciados e seu papel no desenvolvimento regional.

Palavras-Chave: Consórcio Intermunicipal. Desenvolvimento Regional. Políticas Públicas. Sistema de Inovação.

**REGIONAL COOPERATIVE ARRANGEMENTS: THE INTERMUNICIPAL
CONSORTIUM OF GRANDE ABC (GABC) AND THE INTEGRATED
DEVELOPMENT CONSORTIUM OF VALE DO PARAÍBA (CODIVAP),
A RELATIONAL STUDY.**

ABSTRACT

This is a study that relates the trajectory of two Intermunicipal Consortia: the Intermunicipal Consortium of Grande ABC (GABC) created in 1990, and the Development Consortium of Vale do Paraíba (CODIVAP), created in 1970. The path of the two institutions is highlighted, pointing out the differences and convergences between the two experiences and their capacity in the construction of regional development agendas. In this process, the role of local and regional political leaders as actors working to affirm cooperative models of metropolitan regional management is emphasized. The conceptual and theoretical questions involved in the analysis process are surveyed, especially the historical conditions of capitalist development in Brazil, a topic that includes the discussion of development patterns and their role in Brazilian industrialization. In this perspective, the understanding of economic evolution and the structural issues posed by underdevelopment, as a result of late industrialization, are object of attention; especially with regard to the positioning of the social classes, protagonists of this process, and the political structuring of power at the various spatial scales. In the face of a scenario where national developmental standards lose space in the conduct of an autonomous process of affirming capitalism in Brazil, and in view of the threat of early deindustrialization, which precedes itself as a concrete fact in the current Brazilian economic reality, the challenges to continuity of consortium arrangements and their role in regional development are examined.

Keywords: Intermunicipal Consortium. Regional Development. Public Policy. Innovation System.

LISTA DE FIGURAS

| | |
|---|------|
| Figura 1 - Série histórica da evolução do PIB - Brasil | 189 |
| Figura 2 - Taxa de Desemprego no Brasil | 194 |
| Figura 3 - Índice de evolução do VA da indústria por escalas geográficas..... | 1981 |
| Figura 4 - Índice de evolução do VA da indústria por escalas geográficas..... | 193 |
| Figura 5 - PIB per capita por territórios..... | 200 |
| Figura 6 - Índice de evolução do emprego industrial por escalas geográficas | 198 |
| Figura 7 - Índice de evolução do emprego total por escalas geograficas | 199 |
| Figura 8 - Comparativo dos índices de evolução - Brasil..... | 199 |
| Figura 9- Comparativo dos índices de evolução - RMSP..... | 200 |
| Figura 10- Comparativo dos índices de evolução - RMVALE | 206 |
| Figura 11- Comparativo dos índices de evolução - GABC | 2061 |
| Figura 12- Comparativo dos índices de evolução - SBC..... | 207 |
| Figura 13- Comparativo dos índices de evolução - SJC..... | 2082 |
| Figura 14- Índice de evolução da participação setorial do valor adicionado | 2137 |
| Figura 15- Evolução da participação do VA industrial no total do VA - Brasil..... | 2137 |
| Figura 16- Evolução dos Indicadores Econômicos do Estado de São Paulo..... | 220 |
| Figura 17 - Evolução dos investimentos anunciados 1998/2018 – Relatório Piesp | 222 |
| Figura 18 - Região Metropolitana de São Paulo - RMSP..... | 228 |
| Figura 19 - Evolução do emprego industrial e do nº de estabelecimentos do GABC. | 2304 |
| Figura 20 - Evolução do número de estabelecimentos industriais por escalas selecionadas | 2314 |
| Figura 21 - Taxa de capacidade ociosa da atividade industrial - Brasil | 233 |
| Figura 22 - Índice de evolução das exportações | 235 |
| Figura 23 - Evolução do total de exportações do Grande ABC em US\$ milhão | 236 |
| Figura 24 - Macrometrópole Paulista | 240 |
| Figura 25 - Índice de evolução dos estabelecimentos por setores de atividade SBC | 243 |
| Figura 26 - Índice de evolução dos estabelecimentos por setores de atividade SJC..... | 237 |
| Figura 27 – Índice de evolução das exportações de SJC por tipo de produto | 245 |

LISTA DE QUADROS

| | |
|--|-----|
| Quadro 1 - PIB por Unidades da Federação – 2016 – valor e participação | 190 |
| Quadro 2 - Evolução do PIB em valores constantes - Brasil..... | 192 |
| Quadro 3 - N° de estabelecimentos-Industrial | 231 |
| Quadro 4 - Taxas de ociosidade da Industria - Brasil | 234 |
| Quadro 5 - Evolução do Emprego e do n° de estabelecimentos – RMVALE | 242 |
| Quadro 6 - Evolução do Emprego e do n° de estabelecimentos – GRANDE ABC | 242 |
| Quadro 7 - - Índice de evolução do número de estabelecimentos por setor de atividade | 243 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|--|-----|
| Tabela 1 - PIB per capita EM US\$ (2017) - Brasil, México e China..... | 187 |
| Tabela 2- Taxa de crescimento acumulado e médio anual do VA Real – 2002/2016..... | 194 |
| Tabela 3- Evolução da participação setorial do VA Real-2016/2002 | 195 |
| Tabela 4- Taxas de participação do VA industrial | 196 |
| Tabela 5 – V.A. Industrial por escalas geográficas em valor absoluto em milhões de reais | 198 |
| Tabela 6 - Índice de evolução do V.A. da Industria por escalas geográficas..... | 198 |
| Tabela 7- PIB per capita por escalas geográficas em valores constantes..... | 199 |
| Tabela 8- Evolução do emprego por escalas geográficas em números absolutos | 202 |
| Tabela 9 - Evolução do emprego industrial por escalas geográficas em nº absoluto | 203 |
| Tabela 10 - Índice de Evolução do emprego total por escalas geográficas..... | 203 |
| Tabela 11- Evolução do emprego industrial por escalas geográficas..... | 204 |
| Tabela 12 – Participação do VA por setores de atividade e PIB per capita real Est. SP..... | 219 |
| Tabela 13 - Crescimento Médio Anual do PIB do E.S.P. por Regiões. | 221 |
| Tabela 14– Part. e crescimento do VA industrial por regiões do E. S. P. | 222 |
| Tabela 15 – Part. e crescimento do VA de serviços por regiões do .E.S.P. | 222 |
| Tabela 16 – Composição do VA industrial do Grande ABC por Cidades em milhões de R\$ | 229 |
| Tabela 17- Evolução das Exportações em US\$ milhões - S.J.C | 245 |
| Tabela 18 – Evolução das exportações da RMVALE por municípios relevantes..... | 246 |

LISTA DE ABREVIATURAS

| | |
|----------|--|
| ABIMDE | Associação Brasileira das Indústrias de Material de Defesa e Segurança |
| ADE | Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC |
| AEB | Agência Espacial Brasileira |
| AGEMVALE | Agência de Desenvolvimento do Vale do Paraíba |
| APL | Arranjo Produtivo Local |
| BNDES | Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social |
| CACEX | Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil |
| CAPES | Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior |
| CBERS | China-Brasil Earth-Resources Satellite |
| CEEIVAP | Comitê Exec. de Estudos Integrados da Bacia Hidrográfica do Paraíba do Sul |
| CEPETEC | Centro de Previsão de Tempo e Estudos Climáticos |
| CIESP | Centro das Indústrias do Estado de São Paulo |
| CISB | Centro de Pesquisa e Inovação Sueco-Brasileira |
| CLA | Centro de Lançamento de Alcântara |
| CLT | Consolidação das Leis do Trabalho |
| CNI | Confederação Nacional da Indústria |
| CNPq | Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico |
| CODIVAP | Consórcio de Desenvolvimento Integrado do Vale do Paraíba |
| CONLUTAS | Central Sindical e Popular Conlutas |
| CSN | Companhia Siderúrgica Nacional |
| C&T | Ciência e Tecnologia |
| CTA | Centro Técnico Aeroespacial |
| CUT | Central Única dos Trabalhadores |
| DCTA | Departamento de Ciência e Tecnologia Aeroespacial |
| FA | Forças Armadas |
| FEA-USP | Faculdade de Economia e Administração da USP |
| FFLCH | Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP |
| FIPE | Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas |
| FINEP | Financiadora de Estudos e Projetos |
| FNDCT | Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico |
| FIESP | Federação das Indústrias de São Paulo |
| GABC | Consórcio Intermunicipal do Grande ABC |
| IBAMA | Instituto Brasileiro do Meio Ambiente |
| IEDI | Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial |
| INB | Indústrias Nucleares do Brasil |
| INPE | Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais |
| ITA | Instituto de Tecnologia Aeronáutica |
| MAVALE | Macrozoneamento do Vale do Paraíba e Litoral Norte do Estado de São Paulo |
| MCTI | Ministério da Ciência da Tecnologia e Informação |
| MDIC | Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços |
| MERCOSUL | Mercado Comum do Sul |
| MPP | Macrometrópole Paulista |

| | |
|--------|---|
| NAP | Núcleo de Apoio à Pesquisa |
| OCDE | Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico |
| ONU | Organização das Nações Unidas |
| PAEG | Plano de Ação do Governo |
| PADCT | Programa de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico |
| PBDCT | Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico |
| PDDI | Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado |
| PDUI | Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado |
| P&D | Pesquisa e Desenvolvimento |
| PGV | Planta Genérica de Valores |
| PND | Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico |
| PSDB | Partido Social Democrata Brasileiro |
| PT | Partido dos Trabalhadores |
| PTB | Partido Trabalhista Brasileiro |
| PSD | Partido Social Democrata |
| RFFSA | Rede Ferroviária Federal Sociedade Anônima |
| RM | Região Metropolitana |
| RMBH | Região Metropolitana de Belo Horizonte |
| RMSP | Região Metropolitana de São Paulo |
| RMVALE | Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte |
| SI | Sistema de Inovação |
| SBC | São Bernardo do Campo |
| SJS | São José dos Campos |
| SUDENE | Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste |
| SUDAM | Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia |
| SUMOC | Superintendência da Moeda e do Crédito |
| VLS | Veículo Lançador de Satélites |
| TIC | Tecnologia da Informação e Comunicação |
| TRT | Tribunal Regional do Trabalho |
| UDN | União Democrática Nacional |
| UFABC | Universidade Federal do ABC |
| UFRJ | Universidade Federal do Rio de Janeiro |
| UFABC | Universidade Federal do ABC |
| UFRJ | Universidade Federal do Rio de Janeiro |
| USP | Universidade de São Paulo |
| UNASUL | União das Nações Sul Americanas |
| UNCTAD | United Nations Commission for Trade and Development |
| VLS | Veículo Lançador de Satélites |

SUMÁRIO

| | |
|--|-----|
| INTRODUÇÃO | 13 |
| 1 CRONOLOGIA DE EVENTOS | 26 |
| 1.1 As principais fases de desenvolvimento industrial de 1930 a 2018 | 28 |
| 1.1.1 Fase do nacional desenvolvimentismo de 1930 a 1985..... | 30 |
| 1.1.2 Fim da industrialização por substituição de importações de 1985 a 1990 | 32 |
| 1.1.3 Fase do neoliberalismo de 1990 a 2002..... | 32 |
| 1.1.4 Fase do neo-desenvolvimentismo de 2003 a 2015..... | 34 |
| 1.1.5 Fase do neoliberalismo fundamentalista de 2016/2018 em diante..... | 35 |
| 2 ABRANGÊNCIA DO CAMPO DE PESQUISA | 36 |
| 3 ASSIMETRIAS E CONVERGÊNCIAS INTER-REGIONAIS RMAVALE E GABC .. | 48 |
| 3.1 Fundamento do processo de desenvolvimento e os impactos nas escalas territoriais | 50 |
| 3.2 As bases estruturais do processo de industrialização na RMAVALE e no GABC | 57 |
| 3.3 A estrutura do poder político e a ação sindical na RMAVALE e no Grande ABC | 64 |
| 3.4 A importância das lideranças políticas na afirmação identitária regional | 77 |
| 3.5 A consistência dos arranjos institucionais pela teoria da <i>Path Dependence</i> | 80 |
| 4 A ECONOMIA POLÍTICA DO DESENVOLVIMENTO | 82 |
| 4.1 A crítica marxista do capitalismo | 85 |
| 4.2 A contribuição neo-schumpeteriana | 92 |
| 4.3 O keynesianismo e o neoliberalismo | 100 |
| 5 VISÕES E DIMENSÕES CONTRADITÓRIAS DO DESENVOLVIMENTO | 102 |
| 5.1 A dimensão histórica..... | 100 |
| 5.2 A visão prussiana/bonapartista do desenvolvimento | 113 |
| 5.3 A visão desenvolvimentista segundo Lessa & Dain | 122 |
| 5.4 A via desenvolvimentista na visão de Celso Furtado | 127 |
| 5.5 A via desenvolvimentista na visão de Carlos Brandão..... | 133 |
| 5.6 A via desenvolvimentista na visão da Central Única dos Trabalhadores | 138 |
| 6 O SISTEMA DE INOVAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO | 143 |
| 6.1 A trajetória histórica da formação do Sistema de Inovação Nacional | 151 |
| 6.2 O Sistema de Inovação Regional na RMAVALE | 155 |
| 6.2.1 O papel da EMBRAER no Sistema de Inovação Regional e os desafios futuros | 161 |
| 6.3 O Sistema de Inovação Regional no Grande ABC/GABC..... | 167 |
| 6.3.1 A SAAB no Sistema de Inovação Regional e os desafios futuros para o ABC..... | 171 |
| 7 O PROCESSO DE DESINDUSTRIALIZAÇÃO | 174 |
| 7.1 Breve referência a países - China, México e Brasil | 186 |
| 7.2 Síntese do processo de desindustrialização nas várias escalas do território | 188 |
| 7.2.1 A desindustrialização na escala nacional..... | 211 |
| 7.2.2 A desindustrialização no Estado de SP..... | 213 |
| 7.2.3 A desindustrialização no bloco RMSP/Grande ABC/ SBC e RMAVALE/ SJC | 224 |
| 8 ARRANJOS COLABORATIVOS E OS CONDICIONANTES ESTRUTURAIS | 249 |
| 9 DESAFIOS E OPORTUNIDADES PARA A GESTÃO METROPOLITANA | 260 |
| 10 CONCLUSÃO..... | 270 |
| REFERÊNCIAS | 272 |
| APÊNDICE | 281 |

INTRODUÇÃO

Toma-se como referência neste estudo, de um lado, a trajetória histórica do Consórcio¹ Intermunicipal do Grande ABC (GABC) criado em 1990, fruto da articulação política entre sete municípios – Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Rio Grande da Serra e Ribeirão Pires – em sua formação original, e que teve como primeiro presidente Celso Daniel, prefeito de Santo André, eleito pelo Partido dos Trabalhadores (PT), um dos principais articuladores e incentivadores desse arranjo institucional; de outro, o percurso feito pelo Consórcio de Desenvolvimento Integrado do Vale do Paraíba (CODIVAP), arranjo intermunicipal criado em 1970, pioneiro no Brasil, que teve como primeiro superintendente o Eng. Paulo Egydio Martins – ex-ministro do primeiro governo militar após o golpe de 1964 e ex-governador do Estado de São Paulo, eleito indiretamente para o período de 1975-1979 – envolvendo a participação de 44 cidades, em sua maioria situados no eixo da rodovia Presidente Dutra no Cone Leste do Vale do Paraíba.

O objetivo do estudo é relacionar as duas experiências institucionais sob o ponto de vista da gestão e governança regional em territórios estratégicos do Estado de São Paulo, tendo em vista assegurar prioritariamente o direcionamento de investimentos em obras estruturais nas áreas de mobilidade urbana, transporte, tratamento de resíduos sólidos, esgotamento sanitário, habitação, entre outras possíveis agendas, a exemplo de pautas sociais e ambientais, abrangendo estudos técnicos de planejamento territorial, conjunto de ações que conformam políticas públicas voltadas ao desenvolvimento regional.

Trajetórias historicamente diferenciadas entre si, tanto no aspecto da geografia física como no que se refere ao perfil socioeconômico, cultural e político dos dois territórios. A região do ABC forma-se no decorrer do processo de industrialização paulista a partir da cidade de São Paulo,

¹ Os Consórcios Intermunicipais enquanto arranjos entre municípios são tratados pelo que prescreve o art. 241 da Constituição Federal de 1988, regulamentado pelos Decretos Lei Nº 11.107/2005 e Nº 6.017/2007, matéria do âmbito do Direito Público, podendo assumir formas associativas tanto no sentido horizontal como vertical, envolvendo diferentes entes federativos. O CODIVAP, como experiência de arranjo regional intermunicipal antecede em 20 anos a criação do GABC, constituindo-se como uma associação de natureza pública, porém, legalmente definida como uma associação de prefeitos, regulamentada pelo direito privado. O GABC assume sua forma enquanto instituição de direito público apenas em 2010, depois da regulamentação do artigo constitucional em 2005/2007.

compondo uma sub-região na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP)² com uma densidade demográfica de 2.714,45 habitantes por km. quadrado e uma população total de 2,7 milhões de pessoas, distribuídas pelos sete municípios que a compõem.

A Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (RMVALE) onde se situa a maioria dos 44 municípios que compõem o CODIVAP³, em boa parte situados ao longo do eixo da rodovia Presidente Dutra e seu entorno, liga o Estado de São Paulo a partir de Jacareí até Queluz na fronteira do Estado fluminense. Aglomeração urbana reconhecida oficialmente como uma nova Região Metropolitana (RM) em 2002, por ato político-administrativo do governo do Estado de São Paulo. Região de 2,6 milhões de habitantes, compreendendo 39 municípios espalhados por ampla extensão territorial, agrupados em 5 sub-regiões, conferindo ao território uma densidade demográfica de apenas 156,14 habitantes, por km. quadrado.

O GABC tornou-se uma instituição paradigmática no contexto do planejamento regional e urbano, ao se constituir como primeiro arranjo de municípios consorciados do Brasil após a regulamentação da Lei dos Consórcios previsto na Constituição de 1988, e ter conseguido seu reconhecimento enquanto entidade pública em 2010. O Consórcio tornou-se referência nacional e internacional desde sua criação em 1990; ao passo que o CODIVAP, nestes 50 anos de percurso ainda não superou sua condição de mera associação de prefeitos situada na esfera do direito privado, limitada em suas ações por este constrangimento de ordem legal, entre outras razões.

O GABC é fruto de um arranjo horizontal entre municípios, que ao assumir sua forma jurídica definitiva enquanto instituição pública de atuação regional conquistou a possibilidade de dialogar com os demais entes federativos, estabelecer convênios e parcerias para a execução de projetos comuns, bem como, obter financiamento de fundos federais e estaduais, inclusive recursos de órgãos de fomento internacionais. Experiência que chama a atenção quando contraposta à trajetória de outros Consórcios – são cerca de 86 consórcios intermunicipais existentes em escala nacional, em sua maioria arranjos de direito privado, segundo levantamento

² Região Metropolitana de São Paulo, RMSP, território que em seu conjunto abrange 21,5 milhões de habitantes distribuídos por 39 municípios, formando uma mancha urbana contínua de cidades conurbadas a partir da cidade de São Paulo.

³ São ao todo 44 municípios que integram o CODIVAP, sendo 5 deles situados fora da jurisdição da RMVALE a saber: Santa Isabel, Igaratá, Nazaré Paulista, Guararema e Mogi das Cruzes. Neste estudo ao se referir ao CODIVAP pressupõem-se apenas os 39 municípios situados na jurisdição administrativa da RMVALE.

de (ABRUCIO; SANO; SYDOW, 2010, p. 30) – onde se inclui o CODIVAP, cujos resultados comparativamente àqueles alcançados pelo Consórcio do Grande ABC ficam em segundo plano em função da maior visibilidade e efetividade conquistada em seu percurso histórico, como ficará demonstrado no desenvolvimento da presente tese.

Ademais, fruto de recente decisão, ocorrida em 23 de novembro de 2018, o conjunto de municípios do CODIVAP promoveu a segunda alteração estatutária⁴ e de denominação do Consórcio que a partir de então passou a ser denominado de ASSOCIAÇÃO DE MUNICÍPIOS DO VALE DO PARAÍBA – CODIVAP, com o mesmo número de municípios da formação original, abandonando-se, portanto, a denominação original de Consórcio de Desenvolvimento Integrado do Vale do Paraíba, permanecendo para todos os efeitos como associação de direito privado do ponto de vista jurídico. Fato que não tira sua relevância como primeiro arranjo institucional intermunicipal voltado ao desenvolvimento; preservado que ainda está a sigla originária – CODIVAP – que passa a configurar como nome fantasia em sua nova denominação estatutária, o que não tira, evidentemente, sua importância enquanto objeto de análise neste estudo.

Em razão destas diferenças de ordem legal e de performance operacional a análise relacional entre as duas formas de aglomeração intermunicipal e de suas respectivas regiões, acaba por conferir atenção especial à gestão do Consórcio Intermunicipal do ABC enquanto experiência singular de arranjo institucional no contexto regional metropolitano do Estado de São Paulo. O CODIVAP, embora desponte como primeira experiência de Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento, seu papel, comparativamente, mostrou-se de menor relevância por não ter se empenhado em ser reconhecido como um Consórcio de direito público, entre outras razões, conforme já enfatizado.

Reforça esta apatia do CODIVAP em não lutar pelo reconhecimento enquanto ente de direito público, o fato de que a maioria dos municípios que o compõem estar inserida no marco legal da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (RMVALE) desde 2002, aspecto que o coloca sob o guarda-chuva da Agência de Desenvolvimento do Vale do Paraíba (AGEMVALE) e do Conselho de Desenvolvimento da RMVALE, criados em 2015, órgãos que se sobrepõem, na prática, ao CODIVAP como espaço de discussão e elaboração de políticas de

⁴ Em relação à mudança estatutária do CODIVAP consultar *links* no tópico Referências – Mídia Eletrônica.

desenvolvimento regional. Assim o é, especialmente na condução do processo de planejamento determinado pelo recém criado Estatuto da Metrópole, uma vez que a elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Integrado – PDUI passou a ser uma exigência legal de cumprimento pelos respectivos órgãos metropolitanos, em vigor desde 2018 e sob responsabilidade da AGEMVALE.

Ressalta-se ainda no rol das diferenças inter-regionais envolvendo os dois Consórcios, que a consolidação legal do GABC como Consórcio público em 2010 resultou de uma trajetória de lutas realizadas em várias frentes, acentuando uma característica mais evidente na região do ABC do que em outras. Neste sentido, o Grande ABC tornou-se a principal referência regional do movimento sindical brasileiro nos anos 70 e 80, fato que oportunizou o surgimento de importantes lideranças políticas de projeção nacional, entre elas, Luiz Inácio Lula da Silva, ex-Diretor e Presidente do Sindicato dos Metalúrgicos do ABC e posteriormente Presidente da República por dois mandatos consecutivos.

Lideranças surgidas das lutas sindicais travadas pela categoria de trabalhadores metalúrgicos entre outras categorias, onde o Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo do Campo assume um papel de relevo no processo de formação do GABC, envolvendo além da articulação política, a manutenção financeira contributiva aos órgãos de apoio institucional, entre eles a Agência de Desenvolvimento do ABC, criado em outubro de 1998.

Este conjunto de circunstâncias projetou a região do ABC e contribuiu para a afirmação de uma forte identidade regional, aspecto que facilitou a construção de relações intermunicipais cooperativas, de forma horizontal, conforme aponta (ABRUCIO; SANO; SYDOW, 2010, p. 23); condição ausente na criação dos demais consórcios em sua maior parte surgidos no processo de descentralização a partir do pacto federativo de 1988, cujos municípios continuaram, em sua grande maioria, presos à mentalidade de um municipalismo autárquico⁵.

⁵ Por municipalismo autárquico entende-se a posição do município enquanto unidade legítima, porém, separada das demais unidades municipais devido à dificuldade de visualização de problemas micro e macro-regionais. Associado também a uma visão reducionista dos prefeitos que tendem a olhar processos cooperativos, com desconfiança para suas carreiras políticas. Expressão cunhada por Celso Daniel (2001), um dos principais articuladores do GABC. Neste ambiente há uma sobrevalorização da ‘prefeiturização’, fenômeno onde os prefeitos se tornam os principais atores do jogo local e intergovernamental que impede uma visão cooperativa em rede entre municípios. Ao contrário: promove-se uma luta competitiva na busca de atração de capitais privados, mais conhecida por guerra fiscal. Padrão convergente com um sistema político fragmentado, com vícios clientelistas e patrimonialistas, sob rígido comando hierárquico dos governadores de Estado. Outra

Característica essa mais notável nos municípios do Vale do Paraíba, ou seja, aqueles situados na área de ação do CODIVAP. Embora a natureza de tal comportamento político, cabe destacar, encontra-se presente também nos municípios do Grande ABC, sendo a rigor uma característica quase geral nas várias escalas do território nacional.

Nesta tese procura-se elaborar de forma sintética a contextualização histórica do surgimento dos dois Consórcios, e o trato da dimensão teórica da dinâmica do desenvolvimento regional a partir da ótica do planejamento urbano – o que sugere, conforme aponta (BRANDÃO, 2018, p. 43) a busca da *“recuperação e o reposicionamento de uma economia urbana crítica”*, onde a questão regional/metropolitana está diretamente relacionada às políticas públicas de desenvolvimento definidas na escala nacional.

Ambos Consórcios inseridos em regiões onde se deu a expansão da produção cafeeira a partir do território fluminense, passando primeiro pelo Vale do Paraíba até atingir a fronteira agrícola do Oeste paulista; processo que contribuiu para que São Paulo, a capital do Estado, se tornasse o principal centro comercial e de serviços ligados à cafeicultura desde fins do século XIX. Este percurso territorial da produção cafeeira favoreceu o surgimento de uma vocação industrial manufatureira nessas regiões desde o início do processo de emancipação política do País, de forma mais pronunciada na cidade de São Paulo, espalhando-se para a região do Grande ABC, Guarulhos e Osasco junto com o processo de expansão urbana. No Vale do Paraíba apesar das primeiras manufaturas terem surgido já na década de 20/30, alcança expressão apenas nos anos 50, com a abertura da rodovia presidente Dutra, projetando além de São José dos Campos, Jacareí e Caçapava, e demais cidades situadas ao longo da rodovia, em especial Taubaté, Pindamonhangaba e Guaratinguetá.

A formação da região do Grande ABC resultou do processo de industrialização iniciado a partir da cidade de São Paulo, portanto, seguindo o curso do Rio Tamanduateí, e a linha de trem Santos/Jundiaí ligando ao porto de Santos, desde o final do século XIX e posteriormente, tendo como vetores as vias Anchieta e Imigrantes na segunda metade do século XX. Por sua vez, a

expressão típica desta formação encontra-se no processo de elaboração dos Planos Diretores (PDDI) locais em cidades médias, normalmente elaborados de forma isolada, desvinculada da questão regional, mesmo em municípios conurbados que por decorrência deste fato, supostamente, deveriam produzir planos diretores integrados de forma articulada e participativa, evidência de mais uma forma de manifestação do chamado municipalismo autárquico.

região do Vale do Paraíba faz seu percurso de desenvolvimento industrial ao longo do eixo da rodovia Presidente Dutra e da Rede Ferroviária Federal Sociedade Anônima (RFFSA), acompanhando o curso do Rio Paraíba do Sul, tornando-se um importante vetor regional de expansão urbana pela posição estratégica ocupada pelas cidades do Vale, equidistantes dos principais centros urbanos regionais de consumo e de produção do país que então se formavam, nos Estados do Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais, inseridos na Região Sudeste do Brasil.

Para a estruturação desta tese parte-se da seguinte metodologia geral de trabalho: em primeiro plano procura-se delimitar os possíveis campos de pesquisa que o tema suscita e situar de forma sintética as assimetrias e convergências entre as duas regiões; seguido pela análise dos marcos teóricos mais importantes que fundamentam a lógica do desenvolvimento capitalista e os padrões e modelos expressos enquanto políticas macroeconômicas de desenvolvimento econômico e social. Assim, o que está em destaque no foco de análise é o processo de desenvolvimento regional e metropolitano a partir da dinâmica de acumulação do capital associado à formação do Estado Brasileiro, baseado no esforço de industrialização posto em marcha como força motriz do processo de desenvolvimento econômico a partir dos anos 30 do século passado.

Neste sentido, no contexto de evolução histórica do capitalismo no Brasil são abordadas as principais correntes do pensamento da economia política e seus autores, como forma de amparar o entendimento das trajetórias de desenvolvimento percorridas tanto na fase agroexportadora como na fase de industrialização, associadas que estão à dinâmica de evolução capitalista em âmbito mundial e ao arcabouço político que deu sustentação a este processo.

Acoplada a estas considerações, faz-se a análise do contexto político e institucional onde se desenrolam as decisões relacionadas à elaboração e à gestão das políticas públicas de desenvolvimento, determinadas a partir de uma dada configuração de poder territorial, expressão de interesses das classes sociais no comando político do bloco de poder vigente. Foco de atenção onde os atores políticos, a ordem partidária, as burocracias e estamentos responsáveis pela gestão pública, constituem instâncias da superestrutura política e jurídica da sociedade; base da construção de possibilidades e alternativas de desenvolvimento, principalmente no tocante às políticas macroeconômicas emanadas do poder executivo federal, ente maior na estrutura republicana.

Neste sentido são passados em revista estudos realizados por vários autores que tratam de forma crítica os padrões de desenvolvimento, extensivos à temática da governança e da gestão metropolitana. Territórios onde, em geral, predomina a forma hierárquica e vertical de gestão sob o rígido comando político dos governadores; estilos de gestão e governança que contrastam com a experiência institucional do GABC, enquanto forma cooperativa e horizontal de arranjo intermunicipal. Embora Celso Daniel (2001. p. 465) faça a ressalva de que no caso do GABC não há a rigor um modelo puro de horizontalidade na medida em que *“a ênfase em ações coletivas de cunho horizontal [...] não ocorre em detrimento da necessária participação de agentes nos âmbitos estadual e federal, uma vez que estes são, com certeza, tomadores de decisão cujas ações (ou omissões) acarretam efeitos profundos sobre a configuração econômica do Grande ABC”*.

Faz-se assim um exercício comparativo entre distintos modelos de governança metropolitana a partir do GABC enquanto paradigma de articulação institucional intermunicipal. Expressão do arranjo cooperativo cujas ações além de repercutir nas várias escalas têm influenciado a estruturação de níveis administrativos da governança metropolitana, porém, adaptada ao modelo vertical de gestão, sem adotar a mesma metodologia de trabalho de respeito às articulações políticas horizontais.

Adentra-se, portanto, no terreno das elaborações de políticas públicas, com lastro na ideologia e na cultura social, inseridas por sua vez nas várias esferas da sociabilidade urbana: dentre elas a questão estrutural do desenvolvimento econômico, elemento estruturante no processo de produção/reprodução material e espiritual da vida humana em sociedade. Aspectos colocados em relevo ao se dar ênfase ao processo de formação econômica e social brasileira por meio da política industrial, como forma de superação da condição periférica em relação aos países centrais do capitalismo avançado.

Uma hipótese explicativa para os rumos de trajetórias regionais marcadamente distintas diz respeito ao papel das lideranças políticas envolvidas no processo de formação/consolidação das duas formas de arranjos institucionais, sob foco no presente estudo. No caso do GABC chama atenção o papel exercido por um conjunto de atores, com destaque para Celso Daniel (C.D.), ex-prefeito de Santo André, coadjuvado por lideranças sindicais ligadas às várias categorias de trabalhadores do Grande ABC, personagens determinantes na criação e na consolidação do

arranjo intermunicipal do Grande ABC envolvendo a coordenação e a articulação política dos sete municípios que compõem o GABC. Dentre essas lideranças, cabe mencionar o papel estratégico exercido pelo governador Mario Covas, uma exceção entre os governadores que o sucederam, no fortalecimento e apoio dado à criação do GABC.

Cabe neste sentido ressaltar palavras de C.D. que bem expressam sua visão ampliada do desenvolvimento regional:

A constituição de uma vontade coletiva regional, partindo do que já se acumulou, significa um salto de qualidade indispensável para o enfrentamento dos desafios postos pela economia regional, expresso na criação de um arranjo institucional de novo tipo, fruto de uma coalizão ampla que integre, num mesmo espaço público não puramente estatal, os poderes públicos e a sociedade civil locais. A vocação de uma vontade pública única, capaz de falar pelo Grande ABC com legitimidade, remete a dois aspectos complementares: em primeiro lugar, a condensação de um poder regional com força suficiente para interagir positivamente com a grande empresa e com os governos estadual e federal; em segundo lugar, a geração de unidade para a elaboração e colocação em prática de um plano estratégico regional. (DANIEL, p. 138, 1996)

Ou seja, parte-se da observação que a garantia de sucesso ou fracasso deste tipo de arranjo institucional/territorial depende além das circunstâncias históricas, da presença de lideranças motivadas – apoiadas ou não no suporte programático e ideológico de partidos políticos nos quais se encontram eventualmente filiados – com capacidade para respaldar a construção de agendas de políticas públicas de abrangência regional. Lideranças envolvidas no exercício das ações práticas e teóricas do campo político, voltados à dinâmica do desenvolvimento local e regional, que tenham condições de superar a tendência de adesão a modelos autárquicos, elemento histórico condicionante do sucesso ou fracasso de arranjos institucionais consorciados, conforme atesta a literatura existente relacionada ao tema.

O CODIVAP, pelas suas características e sua origem formativa, de veia organizativa institucional tecnocrática, típica do período de vigência do regime autoritário durante a ditadura militar, entre outras razões, distanciou-se de um processo de formulação de políticas ativas de desenvolvimento regional que fosse levado a termo por iniciativa da própria instituição. As ações mais importantes realizadas em nome do CODIVAP aconteceram por decisão e estímulo de outros entes federativos, seja na órbita do governo Estadual ou Federal. O primeiro trabalho realizado por equipe técnica contratada foi o estudo *Caracterização e Avaliação dos Conhecimentos Existentes sobre Região do Vale do Paraíba e Diagnósticos Resultantes*,

realizado em 1971. O segundo foi a formulação do *Plano Regional do Macro-Eixo Paulista*, de 1978, e o terceiro, o *Macrozoneamento do Vale do Paraíba e Litoral Norte do Estado de São Paulo (MAVALE)*⁶, de 1991, projeto realizado sob coordenação técnica do governo estadual e o último em parceria com o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), entre outras ações, igualmente importantes, desenvolvidas no âmbito e/ou em nome da associação.

Além da trajetória histórica percorrida pelas duas instituições, onde a dimensão do papel da esfera política é realçada, são vistos também os desafios e os limites antepostos à continuidade presente e futura destes dois arranjos institucionais, face à nova conjuntura política e econômica configurada a partir do golpe jurídico/político/parlamentar de 2016 e pela saída do município de Diadema do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC acontecida em 2017, porém, logo revertida em 2019; além da ameaça concreta anteposta pelo acelerado processo de desindustrialização em curso nas duas regiões, um dos fenômenos abordados no curso da análise.

Fatos que no presente contexto de crise econômica e diante de um quadro conjuntural recessivo que afeta a economia do país, colocam em relevo o tema da desindustrialização, fenômeno que ocorre de forma precoce desde a década de 90 e põem em risco o desenvolvimento brasileiro, ao afetar a continuidade das políticas industriais enquanto força motriz do processo de acumulação capitalista no Brasil. Cenário que deixa evidente a pertinência quanto à discussão do papel dos padrões de desenvolvimento – se nacional desenvolvimentista ou neoliberal – na definição dos rumos do desenvolvimento capitalista que se quer para o país. Ponto de extrema importância quando se discute alternativas de desenvolvimento regional, como é o caso da discussão temática proposta pelo presente trabalho de tese.

Cabe observar que na análise da trajetória do CODIVAP, baseada no histórico de realizações conduzidas por iniciativa da própria instituição, sua ação fica a desejar: pela baixa performance operacional e distanciamento propositivo em relação às questões mais urgentes da região do Vale do Paraíba e Litoral Norte, exceto quanto à questão turística e aos poucos trabalhos técnicos realizados, ambos com resultados de extrema relevância no apoio aos processos de planejamento regional, a exemplo do MAVALE, porém, descolados de um amplo projeto de revitalização industrial, na perspectiva de uma industrialização não periférica e dependente.

⁶ Em relação ao MAVALE consultar *links* no tópico Referências – Mídia Eletrônica

Identifica-se a existência de um sério desafio no âmbito da RMVALE como um todo, que em tese, deveria ser tema de preocupação para o conjunto da estrutura política regional: além da nova conjuntura econômica, que lança muitos desafios para a performance da indústria regional, chama atenção a recente iniciativa de incorporação da EMBRAER pela BOEING. Este é um aspecto relevante que poderá afetar a dinâmica do desenvolvimento regional com possíveis repercussões, ainda pouco avaliadas quanto aos efeitos sobre a economia em toda sua extensão, especialmente no que concerne ao papel crucial da Embraer no Sistema de Inovação regional e nacional. Cabe lembrar que a inovação e o desenvolvimento tecnológico estão profundamente enraizados nas atividades da indústria aeroespacial e de defesa, onde a Embraer é a maior empresa nacional, cuja venda certamente influenciará toda a cadeia produtiva da indústria e serviços de base tecnológica localizados na região. Neste aspecto, causa estranheza que a formação da *joint venture* Embraer/Boeing tenha sido considerada normal, uma operação *strictly business*, e não ter provocado nenhuma reação institucional, nem no âmbito do CODIVAP, muito menos da AGEMVALE, pelo potencial desindustrializante que representa na escala nacional e regional.

Por se tratar de uma dimensão essencial da dinâmica do desenvolvimento capitalista e hoje ser um tema recorrente da agenda do desenvolvimento, a questão da inovação e da tecnologia estão presentes de forma intensa na agenda política de planejamento das duas regiões, tanto na RMVALE como no Grande ABC. Em São José dos Campos e Região, mais intensamente, por ser a principal referência no plano nacional/global enquanto centro de desenvolvimento tecnológico e científico na área aeroespacial e de defesa desde 1950.

Em São Bernardo do Campo, por ser um dos municípios do GABC junto com Santo André, São Caetano e Diadema, entre outros, que se destacam na construção de agendas de políticas públicas com foco na área de inovação, onde a construção de um Sistema de Inovação Regional tem sido um dos objetivos prioritários na agenda de desenvolvimento. Para esses municípios a construção das bases de um terciário superior é sabidamente condição estratégica de desenvolvimento, conforme diretrizes constantes nos planos diretores dos principais municípios do GABC na direção da revitalização/reconversão industrial.

A questão da inovação é um dos aspectos relevantes a serem abordados na presente tese, por estar no cerne do fenômeno da desindustrialização, processo que vem afetando a dinâmica da

economia regional nas escalas aqui consideradas. Para além deste tópico, o desenvolvimento temático da presente tese, tendo como foco o exame relacional das duas trajetórias institucionais, terá como fio condutor cronológico os eventos que marcaram a industrialização brasileira como prioridade política de Estado, desde a Revolução de 1930. Assim, na primeira seção – **Cronologia de eventos** – define-se a datação dos principais eventos do processo de desenvolvimento industrial, iniciando-se pelo nacional desenvolvimentismo, na fase da industrialização substitutiva de importações, até seu esgotamento, e o início da hegemonia da fase neoliberal, passando pelo ressurgimento do ‘novo desenvolvimentismo’, e, finalmente, pela volta do ideário neoliberal fase que vigora até o presente momento. Fases que rebatem em toda trajetória histórica das regiões sob foco de estudo.

No segundo tópico – **Abrangência do campo de pesquisa** – são abordados os possíveis campos de conhecimento e pesquisa relacionados à interpretação do processo de industrialização no contexto das diferentes abordagens teóricas, envolvendo os padrões nacional desenvolvimentista e neoliberal de desenvolvimento econômico, e os possíveis desdobramentos na escala nacional/regional. Ademais, a seção abre espaço para o aprofundamento de temas pertinentes ao desenvolvimento regional, enquanto sugestão para o desdobramento de pesquisas posteriores. O terceiro tópico – **Assimetrias e convergências inter-regionais** – refere-se à identificação das possíveis diferenças e semelhanças entre as duas regiões sob análise, tendo como base de reflexão a própria trajetória do desenvolvimento da RMVALE/CODIVAP e a sub-região do Grande ABC/GABC, relacionada aos aspectos fundantes das duas regiões: especialmente quanto às características identitárias que embasam a cultura e as práticas políticas e ideológicas relacionadas aos exercício do poder político em cada território.

Tendo em vista a relevância dos padrões de desenvolvimento associados à industrialização como expressão da afirmação capitalista, serão repassadas as principais contribuições do pensamento econômico na estruturação teórica do processo de desenvolvimento, definidas na seção quarta da tese – **A Economia política do desenvolvimento** –, bem como, as contribuições de autores relevantes e as respectivas correntes de pensamento a eles associados, a exemplo da interpretação cepalina no diagnóstico dos problemas estruturais do desenvolvimento na América Latina; onde o conceito de centro-periferia é parte relevante de compreensão das relações econômicas entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos; adicionalmente, destacam-se as teses autorais de estudiosos brasileiros sobre a dinâmica do desenvolvimento, sintetizadas

pelo título – **Visões e dimensões contraditórias do desenvolvimento** – consignadas na seção 5 da tese.

No tópico sexto é abordada a questão da inovação, da ciência e da tecnologia como elementos determinantes no processo de desenvolvimento – **O sistema de inovação e o desenvolvimento tecnológico** – tema relacionado ao projeto de formação do Sistema Nacional de Inovação, que se desdobra nas demais escalas do território, particularmente no espaço regional e local, tema de ampla significação na agenda das duas regiões sob foco de análise.

No tópico sétimo é examinado o tema da desindustrialização – **O processo de desindustrialização** – e seu desdobramento nas respectivas regiões. Sem dúvida, uma das questões centrais postas em relevo, com importantes implicações sobre o futuro do desenvolvimento industrial, não apenas em termos regionais, mas para o país como um todo.

A estrutura política do território e seus condicionantes sobre os arranjos colaborativos e as interferências sobre a política industrial é tratada no tópico oito – **Arranjos colaborativos e os condicionantes estruturais**; o tópico 9 – **Desafios e oportunidades para a gestão metropolitana** – traça por fim, com base nas experiências dos dois Arranjos Consorciados um balanço sobre os desafios e oportunidades à continuidade desta experiência institucional na gestão metropolitana e possíveis desdobramentos no plano regional estadual, dado a emergência recente do Consórcio dos Estados do Nordeste e do Consórcio dos Estados da Amazônia Legal, criados em 2019, rapidamente referenciados como algo inédito no cenário nacional, dado a emergência da complexa conjuntura política e econômica atual; e no tópico 10, chega-se enfim à **Conclusão**.

Este é, em síntese, o percurso da narrativa construída a partir do título temático, cuja metodologia de pesquisa baseia-se em grande parte no processo de revisão bibliográfica bem como na consulta à base de dados secundários e registros referenciados na imprensa de forma geral e demais meios da mídia eletrônica; informações que em seu conjunto possibilitam a análise e a elaboração de hipóteses/observações de caráter empírico/dedutivo relacionadas ao papel dos arranjos institucionais consorciados.

Cabe observar ainda que a origem de grande parte do interesse do autor pelo tema em questão derivou de sua vivência profissional, enquanto participante de vários governos municipais e a

possibilidade que o exercício da profissão propiciou para o entendimento da dinâmica da gestão pública no contexto do desenvolvimento urbano; ou seja, parte-se da ideia de que o autor, enquanto depositário de memória histórica, pode contribuir para o enriquecimento do conjunto de narrativas que se prestam para a interpretação da realidade social posta em relevo no presente estudo.

Neste sentido, ressalta-se a participação do autor no governo de Marta Suplicy na Prefeitura Municipal de São Paulo, de 2002 a 2004, como coordenador do programa de Desenvolvimento Local pela Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade – SDTS, sob a coordenação de Marcio Pochmann. Essa experiência foi posteriormente acrescida por outras vivências junto ao poder público, desta vez pela participação no governo de Lindbergh Farias no município de Nova Iguaçu, na Baixada Fluminense, enquanto Secretário Municipal do Trabalho, em 2005, e a participação no governo Eloy Pietá, em Guarulhos, de 2006 a 2008; e, posteriormente, no governo Carlinhos Almeida, em São José dos Campos, de 2013 a 2017. Neste período, em ambos municípios, a atuação pública esteve voltada para a área de inovação envolvendo o projeto de criação do Parque Tecnológico de Guarulhos. E, no governo Carlinhos Almeida, primeiro enquanto assessor da Secretaria da Fazenda, e, posteriormente, agregando-se ao quadro profissional do Parque Tecnológico de São José dos Campos, enquanto Gerente de Articulação Institucional daquela instituição.

Esta última experiência proporcionou a oportunidade para que se promovesse a aproximação do governo de Carlinhos Almeida, Prefeito de São José dos Campos, com o governo de Luís Marinho, Prefeito de São Bernardo do Campo à época (2013), com o propósito de estreitar relações entre os dois Arranjos Produtivos de Defesa existentes em ambos municípios; ação articulada ao nível de governo por meio das Secretarias de Desenvolvimento Econômico dos respectivos municípios, supervisionado pela Associação Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), órgão do Ministério do Desenvolvimento da Indústria e Comércio do governo Federal. Projeto de aproximação inter-regional pioneira no Estado de São Paulo que não se viabilizou, mas cujo significado histórico potencial para o desenvolvimento regional, merece ser relatado, conforme texto em apêndice, na seção 12 da tese.

1 CRONOLOGIA DE EVENTOS

O presente estudo sugere uma sequência cronológica de eventos relacionados ao processo de desenvolvimento econômico. Para efeito de visualização da escala temporal servirá como indicador a trajetória da industrialização brasileira, a partir da fase em que se torna a força motriz da acumulação capitalista no Brasil. Esta cronologia marca o desenvolvimento da narrativa, cravando, de forma sucinta, os momentos mais significativos desta jornada no tempo histórico.

Trajetória que se inicia quando o país supera sua condição colonial e conquista sua emancipação política de Portugal. Início do percurso de sua autoafirmação enquanto nação independente. Portanto, fala-se de uma trajetória datada entre 1822 e 1930, passando pela Monarquia e pela República Velha enquanto formas de governo com viés ideológico calcado no pensamento liberal. Estrutura de poder centrada na oligarquia agrária baseada na produção agrícola de exportação em regime escravo de trabalho até 1888, submissa à geopolítica do imperialismo inglês.

Neste período, observa-se o surgimento das primeiras manufaturas por conta de iniciativas de uma burguesia urbana emergente e em ascensão, embora atrelada aos interesses do setor agroexportador que tem na oligarquia agrária a classe social de maior expressão política, representativa dos interesses hegemônicos dos produtores de café, a principal cultura de exportação no período.

A expansão da economia cafeeira paulista serve de base para o expressivo crescimento urbano que ocorre desde então e que contribui para a formação das demais órbitas dos capitais, em especial o capital mercantil e bancário. Surge também a nascente indústria da construção civil que se expande e traz consigo o capital estrangeiro, particularmente no setor de transportes e serviços de engenharia, geração de energia/iluminação, entre outros. Neste período floresce o mercado imobiliário urbano e rural na esteira da Lei de Terras de 1850, trazendo consigo o crescimento dos investimentos em infraestrutura como meio para viabilizar a acumulação dos capitais, contribuindo para formação do mercado consumidor interno, elemento essencial no fomento da produção de manufaturas simples; fator que por sua vez intensifica a circulação de capitais e mercadorias, potencializando o crescimento do setor terciário em formação, típico de uma sociedade urbana em plena expansão.

Processo ao mesmo tempo que gera o progresso, também aguça as contradições entre as classes sociais em formação. No período da monarquia as várias revoltas ocorridas nas províncias, contidas a ferro e fogo, possibilitaram a afirmação do poder central e a unidade política do território nacional sem se esquecer da emergência de uma guerra internacional com o Paraguai. O período republicano a partir de 1889 é marcado por movimentos grevistas e sua repressão; ao mesmo tempo é caracterizado pela deflagração de várias revoltas por parte do estamento militar, envolvendo setores descontentes da corporação, principalmente o oficialato tenentista, caldo de cultura que serve de base para a deflagração da revolução de 30.

Este período, que se encerra na grande crise econômica e social de 29, marca o início da fase industrial como opção política primeira de desenvolvimento econômico. A partir daí podem ser referenciados os principais eventos datados, com importantes implicações para a trajetória da industrialização brasileira, com reflexo sobre o território nacional especialmente no plano regional, que engloba os Estados do Sudeste e da Região Sul do país.

Desde então o Estado de São Paulo passa a concentrar o principal parque industrial do país. Neste contexto podem ser mencionadas as fases de desenvolvimento, conforme os padrões ou modelos econômicos adotados e que marcaram a trajetória do desenvolvimento tardio da industrialização brasileira, sempre de forma dependente e associada, conforme assinalado a seguir.

1.1 As principais fases de desenvolvimento industrial de 1930 a 2018

Os eventos que se sucedem a partir de 1930 marcam a opção feita pelo Estado Brasileiro em reposicionar as frações do capital no bloco de poder, pondo fim à hegemonia política da oligarquia rural na condução do processo de desenvolvimento. A revolução de 30 quebra, mas não elimina o poder político da oligarquia agrária, tanto do segmento moderno baseado na produção do café como do seu setor atrasado, representado pelo latifúndio improdutivo. Ao contrário, continuam com acento no Bloco de Poder, e legitimam toda uma construção política onde a burguesia industrial está subsumida enquanto classe social, embora haja entre ela e a oligarquia agrária, mesmo antes de 1929, uma relação simbiótica: a acumulação primitiva do capital industrial e o funcionamento de uma economia mercantil no Brasil se faz à custa da produção e exportação do café e das relações que estabelecem entre si, enquanto órbitas distintas e complementares de acumulação.

Portanto, adentra-se em um novo período sem um projeto nacional burguês de industrialização, onde a burguesia industrial pudesse conduzir o processo de acumulação capitalista nos moldes do capitalismo clássico dos países centrais baseado no Departamento I de bens de capital, principal núcleo propulsor das inovações tecnológicas na indústria. O Estado e sua burocracia, com autonomia relativa, conduz o processo de industrialização com apoio de setores nacionalistas presentes no estamento militar naquele momento, criando as condições mínimas para a alavancagem setorial, a começar da construção da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) em 1941, com capital norte-americano e posteriormente na década de 50 com a criação da Petrobras e o sistema Eletrobrás no governo Vargas, que desde então passaram a exercer papel estratégico na matriz energética brasileira e na industrialização, baseado em iniciativas e recursos mobilizados pelo Estado Brasileiro.

Esse processo do ponto de vista político não é uniforme no tempo, sendo marcado por várias tentativas de golpe e resistências do Congresso Nacional, deixando evidente a fragilidade da democracia que se seguiu à Velha República e suas formas de representação, enquanto expressão de forças políticas cujo embate se expressa, ora no campo do ideário nacional desenvolvimentista, ora com base nas concepções liberais de desenvolvimento.

Essa trajetória inicial da industrialização toma impulso nos governos de Vargas e Juscelino, processo que culmina com o golpe militar de 1964 e perdura por 20 anos, até 1985. Período

onde vigora o nacional desenvolvimentismo sob comando militar. De 1980 a 1990 quando se intensifica o processo de redemocratização esgota-se o modelo de substituição de importação e entra em cena um novo padrão de industrialização que acentua a dependência da economia brasileira aos países centrais e marca o início do processo de privatização das empresas Estatais. Com a vigência do ideal neoliberal até o final do governo de Fernando Henrique Cardoso, as forças políticas de centro direita exercem a hegemonia na estrutura política brasileira e no bloco de poder.

Adentra-se no século XXI com a retomada de um novo padrão de desenvolvimento chamado de 'nova economia', sob gestão dos governos do Partido dos Trabalhadores, sob chefia de Lula da Silva e Dilma Rousseff, sinalizando a possibilidade de retomada de um percurso de desenvolvimento autônomo, em função de uma política diplomática mais independente pela implementação de relações comerciais preferenciais na direção Sul-Sul, com países do continente Latino-Americano, África e Ásia. Porém, no campo das políticas macroeconômicas os governos Lula e Dilma não conseguiram se desvencilhar por completo da lógica neoliberal, mantendo em vigor uma série de políticas do governo Fernando Henrique, dentro da ortodoxia neoclássica, entre elas a manutenção da política de valorização cambial.

Fato que entre outros fatores propiciou a retomada do processo de reprimarização da economia facilitada pelo aumento das exportações de commodities agrícolas e produtos de extração mineral à China, país que se tornou o maior mercado de exportação para produtos brasileiros de baixa densidade tecnológica. No sentido inverso, observou-se o aumento de importações de produtos da China, de alta e baixa densidade inovativa, a preços extremamente competitivos, que acabou por provocar o desadensamento de vários segmentos e elos de cadeias produtivas no Brasil. O aumento dos fluxos de ingresso de capital financeiro no mercado brasileiro, direcionado a compra de ativos e papéis da dívida pública, ou ingresso meramente especulativos na arbitragem da taxa de juros, mantidas no governo Lula, configura outro resquício da estratégia neoliberal do período FHC.

É reconhecido, porém, que houve um grande avanço neste período, ao se promover políticas de maior conteúdo social a exemplo de programas redistributivos de renda e valorização real do salário mínimo; políticas que resultaram na inclusão de parcela significativa da população de baixa renda, no mercado de consumo. As políticas setoriais de investimento via Programa de

Aceleração do Crescimento (PAC) também permitiram um período de crescimento do PIB que perdurou de 2003 a 2014, mantendo-se o nível de emprego e renda.

No entanto, os fatos políticos que se seguiram à recondução de Dilma Rousseff ao segundo termo de seu mandato, com a campanha de *impeachment* promovida por Aécio Neves, o candidato derrotado, acabaram por resultar na sua deposição em 2016. As mesmas forças desestabilizadoras que sempre se evidenciam quando há a emergência de políticas de inclusão, ou mobilidade ascendente na escala social, se fizeram presentes mais uma vez, ao impor uma visão redutora do desenvolvimento capitalista.

Esse o percurso sucinto da dinâmica da industrialização no Brasil, descrito a seguir como fases características vinculadas a determinados padrões ou modelos de desenvolvimento – nacional desenvolvimentista ou neoliberal – assumidos pela estrutura de poder responsável pela gestão e condução política destes processos. Fases que no plano regional exerceram influências, algumas vezes favoráveis à construção de alternativas políticas e institucionais afirmativas da cidadania e da gestão metropolitana renovada; outras vezes, desfavoráveis, ao acentuar comportamentos vinculados a uma cultura política patrimonialista e clientelista que se reproduzem na esfera das relações hierarquizadas sob controle dos governadores, como é a forma predominante de gestão praticada pelas burocracias metropolitanas. Em cada fase, a elaboração das macropolíticas, em grande parte oriundas da esfera do poder central, reverberaram de maneira diferenciada em cada uma das regiões sob estudo, como se verá em seguida.

1.1.1 Fase do nacional desenvolvimentismo de 1930 a 1985

Os fatos marcantes desta fase referem-se ao esforço do Estado na construção das condições de um rápido processo de industrialização que garantisse um novo padrão de desenvolvimento. A opção prevalecente foi a escolha de um modelo em bases tripartites que deu origem ao que Lessa e Dain (1997), chamaram de Sagrada Aliança, o famoso tripé garantidor do processo de desenvolvimento, envolvendo amplo acordo interclasses com representantes das várias órbitas de capital e seus interesses – envolvendo o capital privado nacional; o Estado, por meio das empresas estatais; e as multinacionais representadas pelo capital internacional – combinação que deixa de pé a superestrutura política anterior, incorporando novos atores, responsáveis por uma fase transformadora da sociedade, porém, classes representativas daquilo que se

convencionou chamar de modernização conservadora, etapa essencial da formação social brasileira.

A aversão ideológica expressa pelo temor ao comunismo por parte de expressivos segmentos da elite dominante, então no bloco de poder, em pleno período de polarização ideológica da Guerra Fria e da vitória da Revolução Cubana em 1959, impediu que as reformas de base do governo João Goulart, de inspiração Cepalina, conforme proposta do Plano Trienal formulado pelo Ministro do Planejamento Celso Furtado, prosperassem.

O golpe militar de 1964 põe fim a qualquer veleidade reformista, em especial o projeto de reforma agrária tendo em vista criar um amplo mercado interno de consumo. Traço característico da elite conservadora brasileira aderente à ideologia de centro direita. Perfil que atravessa todas as fases de desenvolvimento, independente do padrão adotado, até o presente momento, à exceção do período Jango Goulart. O golpe militar de 1964 procura assegurar, mesmo sob orientação política-ideológica da extrema direita, os fundamentos iniciais do padrão nacional desenvolvimentista e seus traços nacionalistas, reforçando-os, principalmente no que toca à perna estatizante, e à tentativa de conferir um papel de destaque ao capital privado nacional ao objetivar uma configuração de capitalismo monopolista a exemplo dos *keindaren* Japonês, com apoio do capital financeiro nacional. Este projeto formulado no II PND, tinha entre seus objetivos estratégicos tornar o Brasil uma potência econômica a curto e médio prazo, baseado no desenvolvimento tecnológico autônomo, especialmente na área de defesa.

Pela via da substituição de importação, assegurada pela estratégia de proteção ao mercado interno com a manutenção seletiva das tarifas de importação, pretendia-se completar o arco completo da base industrial, direcionado à implantação da indústria de bens intermediários, com ênfase na indústria de bens de capital e do setor químico e petroquímico. A estratégia foi parcialmente atingida, mas falhou no propósito de garantir maior expressão ao capital privado nacional na liderança do processo de industrialização. O agravamento das condições econômicas internacionais – duas crises sucessivas geradas pelo aumento do preço internacional do petróleo e o aumento das taxas de juros internacionais, aumentando o estoque da dívida externa – puseram fim ao sonho acalentado do Brasil Potência. É nesta fase que ocorre a industrialização nas duas regiões sob análise, e são erguidas as bases que configuram a estrutura básica dos respectivos parques fabris da RMVALE e do Grande ABC.

Adentra-se assim à fase de esgotamento do padrão desenvolvimentista, o que abre espaço para a entrada em cena das propostas neoliberais, em alinhamento com a tendência internacional de retorno à ortodoxia do pensamento liberal, na fase do capitalismo globalizado. Fase que marca o início da desindustrialização brasileira, como será visto adiante.

1.1.2 Fim da industrialização por substituição de importações de 1985 a 1990

Esta é uma fase transitória que marca a passagem do regime ditatorial para uma fase de implantação do regime democrático mas sob controle militar; pois, trata-se de uma passagem lenta e gradual que impediu as eleições “diretas já”, com o *status quo* optando pela votação indireta via Congresso Nacional, do primeiro presidente civil eleito depois de 20 anos de ditadura. Assim a natureza do processo político fica preservado em seu caráter conservador, em que pese a elaboração de uma nova carta constitucional votada em 1988, novo marco legal garantidor de direitos de cidadania a exemplo do que trata os artigos 182 e 183, sobre os direitos básicos de moradia e direito à cidade, segundo a letra da legislação urbanística incorporada à constituição. De igual forma, são criadas novas formas institucionais a exemplo dos arranjos consorciados, que garantem a emergência do GABC em 1990.

1.1.3 Fase do neoliberalismo de 1990 a 2002

A fase que se inicia com o governo Collor de Mello é representativo de um novo padrão de desenvolvimento que representa segundo alguns autores o início, de fato, de um processo de desindustrialização ao optar-se pela abertura comercial e liberação dos fluxos financeiros internacionais. É quando se retira da pauta da política industrial o mecanismo de proteção ao mercado interno, lastro da proposta de industrialização por substituição de importações. Junto com a estratégia de contenção inflacionária aciona-se a valorização cambial como forma preferida dos ideólogos neoliberais de conter a subida de preços, ao mesmo tempo que renova a possibilidade de importação de bens de capitais, o que no jargão neoclássico permite aumentar a competitividade industrial, porém, eterniza-se a dependência de importação de tecnologia estrangeira, pela via adaptativa. Aumenta-se a taxa de juros fator de atração de capitais especulativos, como forma de financiamento da dívida pública, pela arbitragem de taxa de juros internacionais pela via de entradas e saídas de capitais ao sabor do *day trade* especulativo.

Fase em que se promove intensa privatização das empresas estatais – conhecida por ‘privataria’ tucana – dado as facilidades garantidas pelo governo Fernando Henrique Cardoso para aquisição dessas empresas nos leilões de privatização. Quebra-se assim de uma só vez as duas pernas de sustentação do tripé, mantendo-se preservada a hegemonia dos capitais multinacionais, que ampliam sua presença em praticamente todos os segmentos do que resta da indústria de transformação – do *agrobusiness* à indústria extrativa mineral – do capital produtivo ao capital especulativo, passando pela aquisição patrimonial de terras rurais e urbanas como espaço de valorização de ativos, ferramenta já muito utilizada no período desenvolvimentista pela ocupação de terras devolutas via expansão incentivada da fronteira agrícola.

Fase que se encerra em 2002, no bojo de uma grave crise da balança comercial, que força a desvalorização cambial como forma de ampliar as exportações. No plano internacional ocorrem as primeiras grandes crises do capitalismo financeiro globalizado⁷. Fase caracterizada por Bresser-Pereira da seguinte forma:

A principal contribuição de Adam Smith à economia foi a distinção entre a riqueza real, baseada em produção, e a *riqueza fictícia*. Marx, no volume III de *O Capital*, enfatizou essa distinção com seu conceito de "capital fictício", que corresponde em linhas gerais ao que chamo de criação de riqueza fictícia associada à financeirização: o aumento artificial do preço dos ativos como consequência do aumento da alavancagem. Marx referiu-se à expansão do crédito que, mesmo em seu tempo, fazia com que o capital parecesse duplicar, ou mesmo triplicar. A multiplicação, agora, é muito maior: se tomarmos como base a oferta de moeda nos Estados Unidos em 2007 (US\$9.4 trilhões), a dívida securitizada naquele ano era quatro vezes maior e a soma dos derivativos, dez vezes maior. A revolução que representou a tecnologia da informação foi, evidentemente, instrumental para essa mudança, não só ao garantir a velocidade das transações financeiras, mas também ao permitir complicados cálculos de risco que, embora incapazes de evitar a incerteza intrínseca envolvida em eventos futuros, conferiu aos jogadores a sensação, ou a ilusão, de que suas operações eram prudentes e praticamente livres de risco (BRESSLER-PEREIRA, 2010, p. 3).

⁷ O período de 1991-2011 presenciou as seguintes crises financeiras: a) 1992-1993: *Black Wednesday*, ataque especulativo às moedas dos países do euromercado; b) 1994-1995, crise econômica do México, conhecida por “efeito tequila”; c) de 1997-1998, crise financeira asiática, atingindo os denominados “Tigres Asiáticos”; d) 1998, crise financeira russa, onde o Brasil, em especial, foi atingido pondo em risco as conquistas obtidas com o Plano Real de 1994; e) 2000, a Bolha ‘ponto com’, a bolha da internet, que alcançou seu auge em março de 2000, causada pela rápida valorização das ações de empresas ligadas à internet; f) 2000-2001, a crise turca; g) 2001-2002 a crise econômica da Argentina com a quebra do sistema bancário, dando origem a uma carestia de proporções imensas, que evoluiu para o caos nas ruas das principais cidades; h) 2008-2009 a crise financeira do *subprime*, iniciada no setor imobiliário dos EUA, espalhando-se para todos os setores da economia. <https://www.infoescola.com/economia/crises-economico-financeiras-de-1991-a-2011/>

Esta se torna mais uma década perdida, de baixas taxas de crescimento do PIB, que se soma à anterior, onde o desemprego estrutural é consequência da mudança de paradigmas produtivos quando a rigidez do taylorismo/fordismo é revolucionada pelo avanço tecnológico, dando vez à produção flexível do modelo *toyotista* de produção. A reestruturação produtiva aliada à crise incentivada pela mudança de padrão de desenvolvimento e a hegemonia do capital financeiro, impactam a oferta de emprego gerando as crises regionais que afetam tanto o GABC como a RMVALE.

1.1.4 Fase do novo desenvolvimentismo de 2003 a 2014

Esta fase faz renascer sob novas bases a política industrial, numa plataforma que une políticas neoliberais com políticas ditas ‘neodesenvolvimentistas’. Corresponde no plano político à ascensão de Lula da Silva e do Partido dos Trabalhadores à presidência da República, depois de três tentativas malsucedidas, em 1989, 1994 e 1998. Eleito em 2002 e reeleito em 2006 para uma nova gestão, conseguindo logo após o término do segundo mandato, eleger Dilma Rousseff para mais dois termos de gestão petista. A reeleição de Dilma em 2014 causou descontentamento generalizado nas hostes do PSDB, cujo candidato – Aécio Neves – não reconhecendo sua derrota, iniciou campanha para o *impeachment* da candidata vencedora, que acabou culminando no golpe jurídico/político/parlamentar que resultou em sua destituição em 2016.

A estratégia de desenvolvimento deste período baseava-se na exploração de determinados nichos da indústria de transformação com potencial para exercer efeito multiplicador sobre a economia como um todo, principalmente o potencial de exploração econômica representada pelas reservas de petróleo na plataforma continental brasileira: o Pré-sal. Este fator, mais o direcionamento de investimentos setoriais por meio do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, em obras de infraestrutura, passaram a constituir um conjunto de políticas públicas setoriais que buscavam direcionar a retomada do desenvolvimento em bases mais consistentes, no sentido de procurar corrigir questões estruturais de longa data, dentre elas a concentração de renda e o déficit habitacional.

Outra política de destaque que reposicionou o Brasil no contexto internacional, foi a mudança do eixo político da diplomacia brasileira desvinculando-se da estratégia norte-americana,

passando a priorizar as relações Sul-Sul, entre países no mesmo estágio de desenvolvimento ou assemelhados. As articulações na América Latina em prol do fortalecimento do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) criado em 1991 e da União das Nações Sul Americanas (UNASUL) criado em 2004, foram ações que posicionaram o Brasil como *big player* da integração latino- americana, passando a ser um membro ativo do BRICS, união de países envolvendo Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

A reação elitista de ordem neoliberal e de direita a esta desenvoltura não se fez por esperar; e por meio de uma trama *fake* de eventos com o apoio de setores da justiça, do parlamento brasileiro, e das grandes corporações midiáticas foi deposta a presidente constitucionalmente eleita e logo após, por meio de eleições fraudulentas, eleito em 2018 o capitão Jair Messias Bolsonaro, representante da direita neofascista, com uma plataforma econômica ultraliberal de cunho conservador.

1.1.5 Fase do neoliberalismo fundamentalista de 2016/2018 em diante

A vitória da candidatura de extrema direita com amplo apoio da elite dominante situada no velho Bloco de Poder – onde têm acento sempre as mesmas órbitas de valorização do capital – contando mais uma vez com o apoio do estamento militar, resulta em um novo período de incertezas. Fato que torna difícil qualquer processo de avaliação sobre a trajetória futura do país, tanto no cenário interno quanto no contexto geoestratégico de articulação regional no âmbito do MERCOSUL e do BRICS tal o grau de esquizofrenia negacionista atingida e de submissão ao imperialismo norte-americano, na era Trump.

Nesta conjuntura de desacertos e abandono de qualquer plataforma política de verniz nacionalista, aumentam as incertezas quanto ao futuro; uma vez que, as velhas questões estruturais do subdesenvolvimento permanecem agravadas pela tendência à reprimarização da economia como estratégia de governo. Nesta fase dá-se primazia à lei das vantagens comparativas, um quase retorno ao período colonial. Movimento acentuado pela desindustrialização em curso, colocando em risco as políticas de desenvolvimento industrial nas várias escalas territoriais, inclusive experiências de desenvolvimento regional em bases consorciadas, a exemplo da experiência do arranjo em bases cooperativas e horizontal, do GABC.

2 ABRANGÊNCIA DO CAMPO DE PESQUISA

Uma vez delineada a linha do tempo do desenvolvimento industrial brasileiro este projeto de tese sugere algumas questões como base de reflexão e análise que servem de estímulo para a realização de novas pesquisas, uma vez que a amplitude do tema não se esgota no presente estudo. O primeiro campo de reflexão diz respeito à questão do modelo de desenvolvimento, associado ou não a um projeto de nação, onde o embate ideológico acaba por impor visões distintas do processo de desenvolvimento capitalista. Questão que coloca em evidência concepções teóricas divergentes que balizam a elaboração de políticas de desenvolvimento e que acabam por contrapor sentidos distintos de evolução econômica que podem ser resumidos da seguinte forma: de um lado, a afirmação de um capitalismo potencialmente autônomo e soberano, ou, de outro, um capitalismo cada vez mais dependente e associado aos centros dinâmicos do capitalismo global.

Este aparente maniqueísmo entre padrão desenvolvimentista e neoliberal, oculta vinculações mais profundas só possíveis de maior entendimento quando se submete a teoria econômica ao olhar crítico, exploração tentada na seção 4 desta tese, ao discorrer sobre as principais vertentes da teoria econômica contemporânea.

Adianta-se para uma melhor compreensão deste processo, que no campo do desenvolvimentismo cabe, do ponto de vista político, tanto as posições da esquerda nacionalista quanto as posições da direita radical. O grande diferencial entre um campo e outro é a forma como se dá a participação do Estado no processo de desenvolvimento. Neste sentido, o período da ditadura militar é exemplar como campo ideológico de extrema direita, sob liderança do estamento militar, liderando a fase mais intensa de industrialização por substituição de importações no Brasil. No campo internacional sobressaem como experiências bem sucedidas de industrialização com governos autoritários, a Coreia e a China, como exemplos emblemáticos.

Outro campo de reflexão e pesquisa por via e consequência da primeira observação, deriva das possíveis trajetórias do capital e dos processos que viabilizam ou retardam a constituição de um Sistema de Inovação (SI) nas várias escalas espaciais, na medida em que trata-se de variável estratégica na superação do hiato tecnológico existente entre países periféricos e países desenvolvidos, que opõem países de baixa densidade inovativa e pouca capacidade de desenvolvimento tecnológico autônomo, com países de alta performance em P&D. Fato associado aos padrões de desenvolvimento, se nacional-desenvolvimentista ou de concepção neoliberal, conforme observável na trajetória da industrialização brasileira e sua relação com projetos de fortalecimento do Sistema de Inovação, ou, ao contrário, maior submissão à dinâmica de importação/adaptação de tecnologia de outros países.

Aspecto particularmente sensível no caso dos territórios sob análise, tendo em vista a retomada dos princípios da ortodoxia neoliberal a partir do golpe jurídico/político/parlamentar de 2016 e do resultado das eleições presidenciais de 2018. Doutrina econômica que ao eleger o superávit fiscal como meta prioritária de governo e menor intervenção do Estado, em um contexto anunciado de ciclo recessivo, só faz acentuar a crise sistêmica do capital em sua lógica de reprodução ampliada. Exemplo mais recente disto, é a aprovação da PEC 241, pelas duas casas do Congresso Nacional em 2017, no governo Temer, que congela o orçamento do governo

fixando o teto de gastos federal por 20 anos, sendo corrigido a cada ano pela inflação do período.

A miopia ideológica de contenção dos gastos públicos via PEC 241, aprofundou a grave crise fiscal gerada desde 2015, pela paralisação dos investimentos na economia, tanto pelo setor privado como público, acarretando consequências drásticas para a economia como um todo, provocando a interrupção da pesquisa tecnológica e científica, e a contração de investimentos em setores vitais do desenvolvimento sustentável, como a saúde e educação, esferas essenciais para a sobrevivência e manutenção do equilíbrio social.

Ações que colocam sob ameaça concreta os municípios das duas regiões sob análise, devendo comprometer o potencial de desenvolvimento daqueles situados no Vale do Paraíba, ao reduzir os programas de P&D das Universidades públicas - Unifesp, Unesp, USP e Fatec, Escolas Técnicas Federais - e institutos/laboratórios de pesquisa inseridos em programas de pesquisa de empresas incubadas e *start up's* partícipes de projetos de desenvolvimento tecnológico no Parque Tecnológico de São José dos Campos, sem mencionar o INPE, o ITA e demais institutos do DCTA, na mira dos cortes orçamentários. Fato que amplia o cenário de incertezas já em evidência há alguns anos pela perda crescente de dinamismo da principal economia regional – SJC – em função da acentuada queda do Valor Adicionado Industrial.

Afetam de igual forma a região do ABC, pelo refreamento (ou simples abandono) da urgência conferida ao projeto de reconversão industrial e de fortalecimento do SI local – por meio do Parque Tecnológico Regional assentado em Santo André, e da Universidade Federal do ABC em Santo André, com Campus avançados em São Bernardo do Campo e Diadema – tendo por base os investimentos no terciário superior, projetos relacionados à indústria de defesa e do Pré-sal, paralisados ou em processo de desconstrução na nova conjuntura política.

Outro poderoso fator desagregador que altera a dinâmica do desenvolvimento regional metropolitano nas duas regiões sob análise, já mencionado no caso de SJC, é o acentuado processo de desindustrialização em curso desde a década de 90, e que se traduz na queda do Valor Adicionado Industrial e na perda de capacidade de geração de novos postos de trabalho pela Indústria de Transformação: com impactos significativos na composição da massa salarial que por sua vez afetam os níveis de consumo e emprego. Embora o PIB das atividades terciárias e o aumento de emprego no segmento de comércio e serviços tenham compensado até 2015 a

queda ocorrida no setor secundário, tem que se atentar para o fato de que não se trata de um fenômeno conjuntural, mas sim estrutural – processo que segundo Sampaio (2017) vem ocorrendo desde meados da década de 1980 – reflexo de um novo regime de produção e de acumulação, cuja dinâmica em seus efeitos socialmente perversos são ampliados pela lógica neoliberal.

O tema da desindustrialização, por si só, abre um vasto campo de pesquisa para a compreensão das inconsistências/consistências das políticas setoriais de desenvolvimento, associadas às visões teóricas das respectivas linhas de pensamento econômico, em alternância na estrutura de poder no curso histórico da formação econômica brasileira. Ao mesmo tempo reflete a quase ausência de ações de políticas públicas de desenvolvimento regional abrangentes, que sejam perenes no tempo, observável tanto nos governos desenvolvimentistas – esses em menor intensidade – como em governos de orientação neoliberal.

É importante assinalar neste aspecto, que a rigor, mesmo considerado a retomada do novo desenvolvimentismo no período Lula da Silva/Dilma Rousseff, entre 2003 e 2014, não há uma ruptura drástica com concepções tipicamente neoliberais explicitadas na manutenção da política fiscal, cambial, de juros, e metas inflacionárias, todas iniciativas advindas do período do governo Fernando Henrique, preservadas pelos governos Lula e Dilma.

Período onde foi registrado a retomada do crescimento econômico, trajetória que perdurou até 2014 apesar da crise financeira global colocada em seu percurso em 2008, e que colocou grandes desafios à condução da política econômica no governo Dilma, que acabou por adotar medidas contracíclicas para beneficiar o setor empresarial, com a ampliação da concessão de incentivos fiscais. Medidas que procuravam sustentar o nível de atividade econômica, mas que não surtiram o resultado esperado, embora contribuíssem para preservar o nível de emprego. Uma ingenuidade política uma vez que estava em curso a ação desestabilizadora do governo Dilma, agravado pela situação política criada pelas forças de oposição, com amplo apoio empresarial após a recondução vitoriosa de Dilma por pequena margem de votos, para o exercício de seu segundo mandato em 2014.

A deposição do governo em 2016 surge como contraponto ao avanço das políticas sociais compensatórias, especialmente através dos programas redistributivos, fatores que contribuiriam sobremaneira para diferenciar dois estilos de governança com discursos e ações marcadamente

diferentes em termos programáticos, quanto visões distintas na condução de políticas macroeconômicas. Cabe acrescentar, no entanto, que o relativo sucesso da trajetória econômica sob a gestão de governos petistas, deveu-se aos bons resultados colhidos na manutenção do nível de emprego e pelo aumento de superávits da balança comercial – resultando na ampliação das reservas cambiais em níveis recordes – graças ao avanço da economia chinesa que despontou como principal parceiro comercial do Brasil desde então. Não fosse a conjuntura favorável de incremento das exportações para o mercado chinês, talvez a história tivesse sido outra.

Um elemento de reflexão adicional refere-se ao exercício do poder político do Estado nos vários territórios e escalas, que no caso brasileiro encontra-se impregnado por um processo histórico de alianças de classes sociais heterogêneas, com interesses diversos, nem sempre convergentes, envolvendo o capital agrário, industrial, de serviços, financeiro, comercial e imobiliário.

Aliança que assegurou o processo de industrialização por substituição de importações envolvendo a composição entre capitais nacionais, capitais multinacionais e o Estado brasileiro, definindo-se a partir dele o tripé econômico de sustentação à industrialização, que possibilitou o desenvolvimento econômico por meio do estabelecimento da indústria de base – energia e siderurgia – e a instalação da indústria automotiva, setor estratégico do projeto, além de outros segmentos da indústria de transformação voltado para o Departamento II de produção de bens de consumo duráveis; elementos estruturantes que estão na base de formação econômica das duas regiões sob análise tanto no ABC como no Vale do Paraíba, dos anos 50 em diante.

O projeto de industrialização brasileira foi realizado por acomodação de interesses interclasses, sem haver, do ponto de vista político, um projeto liderado pela burguesia nacional que pudesse garantir na estrutura de poder a representação hegemônica dos interesses prioritários da indústria nacional. Decorre deste descasamento, a preservação de um sistema político com predomínio de características históricas imbricadas na formação do Estado Brasileiro, desde sua origem, onde o patrimonialismo, o cartorialismo e o clientelismo, entre outros, configuram a anatomia política do Estado e suas instituições; natureza híbrida do sistema político que perdura até o presente, passando incólume pela Constituição Cidadã de 1988.

É a partir deste contexto e como contraponto, que se atribui destaque ao papel de lideranças progressistas com capacidade de ação crítica ao *modus operandi* da classe política tradicional,

de veio conservador em sua grande maioria. Neste sentido é pertinente refletir sobre a experiência da região do Grande ABC e do surgimento do GABC onde a renovação dos quadros políticos tradicionais – pela ascensão de lideranças políticas oriundas da luta sindical, com amplitude e visada transformista superior ao provincianismo das práticas políticas locais – possibilitou o surgimento de iniciativas públicas sintonizadas com o fortalecimento de arranjos regionais cooperativos e participativos.

Em outra vertente e em sentido contrário, sobressai a trajetória do CODIVAP, onde a ausência de lideranças políticas com percepção direcionada para o desenvolvimento de iniciativas voltadas para uma agenda comum intermunicipal, tornou-se situação recorrente, tendo em vista a submissão das lideranças locais/regionais ao comando político estadual enquanto característica predominante; desde sua fundação, é importante ressaltar, o CODIVAP foi iniciativa impregnada de viés tecnocrático, concebida num regime de exceção. Mesmo assim, cabe notar, tal fato não impediu que fossem realizados estudos pioneiros de importância significativa no Vale do Paraíba, cuja metodologia impactou uma série de outros trabalhos de planejamento, que tiveram continuidade por meio da EMPLASA⁸.

Devido a sua condição de estância hidromineral, SJC sobressai como uma das cidades da RMVALE que iniciou relativamente cedo seu planejamento urbano. Em 1954 ocorre a promulgação do primeiro Código de Obras e Edificações do Município. Posteriormente, em 1958, sob a coordenação do Centro de Pesquisas Urbanísticas (CPEU) da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP) dá-se início a elaboração do primeiro Plano Diretor e de seus Planos Setoriais. Entre 1961 e 1964 acontece a elaboração dos planos setoriais feitos pelo CPEU.

Com o advento da ditadura militar em 1964, a questão urbana passa a ser uma preocupação constante do governo federal e do governo do Estado de São Paulo, tendo em vista a necessidade de disciplinar a forma caótica de expansão do tecido urbano da capital paulista e entorno, em função da intensa industrialização ocorrida nos anos 50/60/70. Nesse período, já sob o governo do General Castelo Branco, o Estado iniciou a gestão de uma política nacional voltada para a questão urbana, com a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH) e do

⁸ Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo – EMPLASA, Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo – EMPLASA, autarquia criada em 1974 pelo governo do Estado de São Paulo, e colocado em lista de privatização pelo governo João Dória e portanto desativada desde 2019.

Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU). Um dos objetivos desta política era estabelecer critérios de âmbito nacional para a execução dos programas habitacionais para a chamada habitação de interesse social. Este processo de intervenção do governo federal na questão urbana do país culmina na criação em 1973 das 9 primeiras Regiões Metropolitanas, atribuição que passa aos Estados na constituição de 1988.

No Estado de São Paulo, esta ingerência foi reforçada com a aprovação, em 1967, da Lei Orgânica, que condicionou o empréstimo para a casa própria, ou auxílio financeiro do Estado, à existência de Plano Diretor municipal, regularmente aprovado ampliando a regra que vigorava desde 1957, restrita às Estâncias Hidrominerais. Nesse período, o processo de urbanização das cidades se intensificou em função do crescimento econômico e o Governo Federal buscou assim, por meio dos Planos Diretores, equacionar os problemas das cidades, tornando-se pré-requisito para o acesso do município aos programas de financiamento do BNH.

Neste contexto histórico foi elaborado o segundo Plano Diretor de São José dos Campos, em 1971, um ano após a criação do CODIVAP. Neste plano a parte urbanística ficou a cargo da empresa de Jorge Wilhelm Arquitetos, junto com a empresa de engenharia SERETE SA contratada em 1968 pela Prefeitura de SJC para executar e coordenar os trabalhos quanto aos aspectos socioeconômicos, de infraestrutura e institucionais. Coincidentemente, Paulo Egídio, primeiro coordenador do CODIVAP, anteriormente Ministro da Indústria e Comércio no período de 1966 a 1967, no governo Castelo Branco, foi nomeado governador em 1975, no governo militar do presidente Geisel, e teve como secretário da economia e planejamento o arquiteto Jorge Wilhelm, até 1979.

Ou seja, a trajetória do CODIVAP é caracterizada por esta convergência de ações que se processam fortemente no âmbito do governo do Estado, fato que circunscreve a ação do Consórcio e de suas lideranças, os 44 prefeitos, a aspectos pouco relevantes, uma vez que, as grandes questões e as estratégias de desenvolvimento e planejamento integrado se processam no âmbito do planejamento regional do Estado, deixando para os prefeitos do consórcio um papel meramente acessório, constatado por artigo de Reschilian (2005):

Há de se ressaltar, que a região fez parte das ações de planejamento estatal nos anos setenta, ações essas, derivadas do II PND - Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano e que resultaram na publicação “Plano Regional do Macro-Eixo Paulista”, produzido pela Secretaria de Economia e Planejamento

do governo do estado de São Paulo, de 1975 a 1978. Em 1992, por meio da parceria entre o CODIVAP e o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), produziu-se o Macrozoneamento da Região do Vale do Paraíba e Litoral Norte do Estado de São Paulo (MAVALE)⁹. (RESCHILIAN, 2005, p. 29)

Em outro trabalho (GOMES; RESCHILIAN; UEHARA, 2018, p. 158), chamam atenção para o fato de que foi neste período, quando foram criados os fundamentos regulatórios, envolvendo toda a infraestrutura institucional, legal e de planejamento referente ao sistema de governança do Estado de São Paulo, visando portanto a atuação governamental sobre o território estadual nas escalas regional e metropolitana, tendo por base os vários estudos e planos elaborados para se traçar os diagnósticos do Vale do Paraíba e Litoral Norte, conforme relato a seguir:

Na busca de coordenação governamental, atos normativos e um sistema de planejamento implantado levaram à modernização da administração pública. Com destaque para o Estado paulista e o planejamento no Vale do Paraíba e Litoral Norte, o ponto de partida foi a Lei 8.208/1964 (São Paulo, 1964), criando a Secretaria de Estado dos Negócios de Economia e Planejamento, e representando “a condição para que o Decreto 48.162/67 viabilizasse a “[...] regionalização da ação governamental e de seu planejamento”, mediante institucionalização de regiões político-administrativas (Silva et al., 2002, p. 7). Em 1970, com o Decreto 52.548 (São Paulo, 1970), promoveu-se a regionalização da estrutura administrativa da Secretaria de Economia e Planejamento.[...]Também foram criados os Escritórios Regionais de Planejamento (ERPLAN)[...]Constituindo-se em uma experiência bem sucedida de planejamento regional no Estado de São Paulo, a Política de Desenvolvimento Urbano e Regional (PDUR) que incluía diretrizes para áreas de contenção, controle, disciplina e dinamização, e, ainda, programas governamentais de âmbito regional que foram implantados: Cidades Médias, Macro-Eixo Rio-São Paulo, Macrometrópole, Desconcentração e Descentralização Industrial e Cidades Pequenas (SILVA *et al.*, 2002, p. 9 *apud* GOMES; RESCHILIAN; UEHARA, 2018, p. 158).

Além dos planos citados deve ser considerado o Plano Regional do Litoral, de 1978 e os trabalhos conduzidos pelo Comitê Executivo de Estudos Integrados da Bacia Hidrográfica do

⁹ Com relação às diretrizes do desenvolvimento Físico-Territorial, o primeiro PDDI de São José dos Campos foi elaborado a partir dos dados do Projeto denominado Macrozoneamento da Região do Vale do Paraíba e Litoral Norte do Estado de São Paulo (MAVALE), realizado pelo INPE a pedido do Consórcio para o Desenvolvimento Integrado do Vale do Paraíba (CODIVAP) em 1992. Esse trabalho teve como objetivo dar suporte à formulação de diretrizes para ordenamento territorial da região a partir do diagnóstico ambiental do meio físico e socioeconômico. Com esse estudo o Plano Diretor de São José dos Campos, aprovado em 1995, aprofundou o conhecimento a nível local dos aspectos físico geográficos, sociais e econômicos, definindo as potencialidades e limitações para o seu desenvolvimento, culminando na elaboração da Carta de Unidades Territoriais.

Paraíba do Sul (CEEIVAP), ações que se somam aos demais planos já citados, e que se encontram definidas nas diversas áreas de atuação do governo do Estado de São Paulo, preocupação que coloca o ente federativo paulista na vanguarda deste processo de planejamento desde os anos 70. O estudo feito pelo CEEIVAP é mais um desses planos que se incorporam à estratégia de modernização do Estado de São Paulo, conforme apontam (GOMES; RESCHILIAN; UEHARA, 2018, p. 160):

Não se pode dissociar das ações do governo paulista e do Plano do Macro-Eixo, o *Plano Regional do Litoral*, também de 1978, inseridos ambos no quadro geral das determinações do planejamento estatal para a região. O terceiro trabalho considerado para reconhecer as ações planejadas na região intitula-se *Diretrizes de ordenamento do Uso do Solo: Macrozoneamento da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul*, realizado pelo Comitê Executivo de Estudos Integrados da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul (CEEIVAP, 1979), cuja importância liga-se à discussão mais ampla do planejamento regional, ao incorporar a questão ambiental.

Estas diferenciações entre as atuações institucionais acentua características assimétricas do ponto de vista político cultural entre as duas regiões¹⁰, a exemplo da proeminência da ação sindical que extrapola propósitos apenas corporativos mas avança para pautas mais amplas sintonizadas com a agenda de transformação do desenvolvimento econômico regional, constatável no caso do Grande ABC; fato que acentua uma ação do CODIVAP mais voltada para a construção de conhecimento e mapeamento das principais características físicas do território, como importante ferramenta de apoio ao planejamento urbano e de ocupação ordenada do espaço regional, onde os governos do Estado sempre tiveram uma presença acentuada. Há neste sentido um tolhimento de prováveis iniciativas que pudessem partir do conjunto de prefeitos, mesmo porque, cabe salientar, as câmaras temáticas no CODIVAP, pelos registros verificados, só acontecem muito recentemente, a exemplo da Câmara Técnica de Turismo criada em 2019.

Aspectos fundamentais no campo de abrangência da pesquisa que dimensionam as políticas públicas de desenvolvimento urbano em bases locais e regionais metropolitanas nos respectivos territórios e seu alcance enquanto dimensão prática da gestão metropolitana. Análise que exige

¹⁰ No tópico de referências faz-se menção a uma série de informações concernentes a SJC e SBC e região, relativo às ações e aspectos gerais das políticas e da administração de cada ente em relação ao desenvolvimento regional envolvendo inclusive os respectivos consórcios; com dados informativos relevantes que podem auxiliar na análise, especialmente dados qualitativos, matéria da mídia ou órgãos informativos relevantes, conforme *links* virtuais constantes no tópico de Referências – Mídia Eletrônica.

além da fundamentação teórica o exame das metodologias postas em prática pelo poder público no âmbito do que preconiza o Estatuto da Cidade e o Estatuto das Metrôpoles e a exigência de Planos Diretores (PDDI e PDUI) – instrumentos avançados de política urbana derivados do pacto federativo que surge da Constituição de 1988 – porém, tornados em grande medida, mera peças de ficção.

Dado que coloca em perspectiva de discussão a questão dos modelos de planejamento urbano utilizados na gestão e controle do processo de expansão urbana e que culminam em visões teóricas contrapostas, conforme se adote uma visão crítica do desenvolvimento ou, não. Neste caso, parte-se do pressuposto que as premissas neoliberais estão normalmente casadas com as teorias das redes de cidades globais competitivas e em sintonia com o conceito de cidades empresas, que têm no rentismo, na gentrificação e no capital especulativo, os paradigmas norteadores do planejamento estratégico local na atualidade.

Autores como Klink e Souza (2017) são alguns dos que tratam desta temática, extremamente importante na identificação dos interesses e atores envolvidos nesta dimensão de valorização do capital, com vínculos estreitos com a especulação financeira global que tem afetado vários países a exemplo dos EUA na crise mais recente – 2008 –, provocado pela bolha especulativa do *subprime* no mercado financeiro imobiliário norte americano. Outro autor brasileiro que trata desta dimensão é Cesar Simoni Santos (2015) ao revelar as relações entre o capital imobiliário e o mercado financeiro e as consequências nos processos de reprodução urbana nas grandes metrôpoles, enquanto mecanismo alternativo de valorização do excedente.

Por fim, agrega-se como outro potencial campo de pesquisa o exame do papel da burguesia no processo de desenvolvimento brasileiro, especificamente no tocante à ausência, já mencionada, de um projeto nacional burguês de política industrial. Fato que em função das características da conformação das classes sociais dominantes, resultou no alheamento da burguesia industrial brasileira na construção de um projeto econômico e político nacionalista, dado a submissão aos interesses maiores do capital internacional, especialmente ao imperialismo norte-americano.

Este comportamento muito característico do empresariado brasileiro, reflete-se na baixa aderência das indústrias do ABC, particularmente as de capital nacional, nos Fóruns Regionais, seja nas Câmaras Setoriais ou nas agendas locais e regionais de desenvolvimento econômico ocorridas no âmbito da Agência de Desenvolvimento do ABC; especialmente nas iniciativas

direcionadas ao fortalecimento das cadeias produtivas setoriais, organizadas em Arranjos Produtivos Locais (APL) ou nos programas de reconversão industrial, política construída nas duas gestões sucessivas do PT em SBC. Fatos esses mencionados no trabalho de tese de Anau, (2017), uma das referências para o desenvolvimento da presente tese.

Aspectos de extrema importância, sugeridos como possíveis temas de atenção, por estarem inseridos na análise dos desafios colocados à gestão de políticas públicas no que tange à perspectiva de construção de um ambiente institucional amigável – voltado para a construção de APL e dos Sistemas de Inovação Local/Regional – como forma idealizada de potencializar o processo de desenvolvimento por meio de *clusters*. Em grande parte, constituídos como matéria de reflexão e estudos das correntes de pensamento evolucionista e da escola regulacionista em conformidade com as transformações ocorridas no sistema-mundo do capitalismo globalizado, postos em relevo como foco de atenção na seção 4.

A realidade da cultura empresarial tem se imposto, por sua vez, como inibidora do desenvolvimento tecnológico autônomo, dado que pouco se investe em P&D nos empreendimentos sob gestão dos empresários brasileiros, conforme atesta Anau (2017)¹¹. Por mais que o poder público nas várias escalas do território tenha atuado no fortalecimento de políticas públicas voltadas à criação de Arranjos Produtivos Locais (APL) e na dinamização das cadeias produtivas via programas implantados em parceria com os Parques Tecnológicos, observa-se que a adesão empresarial tem se mantido abaixo das expectativas, sinalizando a dificuldade de implantação de modelos de integração entre empresas e universidades. Fato que deixa evidente os limites e desafios operacionais para a efetividade funcional do Sistema de Inovação Regional, sem mencionar a inconstância das políticas setoriais para o aumento da competitividade industrial.

Não se menciona neste caso apenas este dado cultural do empresariado brasileiro pelo baixo investimento em P&D; mas também pela ausência quase que absoluta do sistema financeiro

¹¹Anau (2017) ao comentar o insucesso do APL de Autopeças criado em 2013, um segmento de grande importância regional, revela a dificuldade de integrar interesses divergentes no interior da cadeia produtiva, o que fez com que o APL ficasse bloqueado por “*diferenças de óptica entre sistematistas e autopeças propriamente ditas, com alguns segmentos também reticentes em interagir com o poder público local*”. Como observador direto deste processo Anau faz a seguinte revelação em relação à paralisia do APL: “*o mais sério, entretanto, é a apatia e o desinteresse orgânico do pequeno e médio empresariado, em geral, em relação às possibilidades e necessidades de uma política de desenvolvimento regional que venha a fortalecer, modernizar e dinamizar suas próprias empresas*”.

privado nacional no apoio a iniciativas de fomento à inovação, seja nas indústrias já consolidadas, seja em *startups* em vias de desenvolvimento nas incubadoras vinculadas aos Parques Tecnológicos existentes, seja por meio de empréstimos bancários a taxa de juros diferenciadas ou por participação em *joint ventures*. São poucos os casos de sucesso no campo da inovação de *startups* que por si só galgam posições de reconhecimento no mercado de produtos e serviços, seja por iniciativa própria – pela excelência da inovação e boas perspectivas de negócios futuros –, seja parte delas por reconhecimento mercadológico feito por “empresas anjo”, aquelas que identificam nichos de oportunidades com chances efetivas de sucesso negocial e que nelas investem para obter vantagens financeiras futuras.

Supõem-se que tal comportamento empresarial para as experiências em andamento no Vale do Paraíba, e mais especificamente no âmbito de SJC, não seja discrepante daquele apontado por Roberto Anau para o GABC, dado a implantação de apenas dois APL com sede no Parque Tecnológico de SJC: o APL aeroespacial e de defesa, e o APL TIC, de Tecnologia da Informação e Comunicação. Sem mencionar que o grau de adensamento das cadeias produtivas na RMVALE é comparativamente menor do que no Grande ABC, dado importante na avaliação do papel exercido pela empresa mãe, na atratividade exercida junto à cadeia de fornecedores para a instalação local. Cabe ressaltar também que no campo da inovação em SJC e na RMVALE, é baixo, ou praticamente inexistente, o número de empresas brasileiras qualificadas como TIER 1, enquanto fornecedoras da EMBRAER ou das demais empresas de base tecnológica da indústria aeroespacial. Apenas recentemente (2014/2015) por meio de programa específico da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) em parceria com a Fundação Dom Cabral, por meio do ParqTec, procurou-se qualificar algumas poucas empresas fornecedoras da Embraer ao padrão organizacional compatível com exigência mínima de produtividade e eficiência internacional.

Em síntese: o tratamento da temática proposta implica para sua estruturação no exame de um conjunto de questões que se define enquanto campo de abrangência de pesquisa, numa perspectiva histórica, envolvendo temas que estão inseridos na análise e compreensão crítica do que é o processo de desenvolvimento econômico, a partir das áreas de conhecimento relacionadas ao escopo teórico do Planejamento Urbano e Regional.

Esta dimensão exige uma abordagem mínima das premissas teóricas nas quais se baseia a fundamentação da tese, o que nos remete para a análise dos padrões de desenvolvimento

prevalecentes na dinâmica capitalista. No caso brasileiro, ora se baseiam no ideário nacional desenvolvimentista, em grande parte ancorado no pensamento CEPALINO dos anos 40/50 envolvendo as teorias de dependência dos anos 60/70, ora no pensamento neoliberal, baseado na ortodoxia dos economistas liberais neoclássicos do século XIX/XX. Ideário esse que prossegue revigorado a partir dos anos 70, alcançando posição hegemônica mundial desde então, com algumas poucas exceções merecedoras de destaque, entre elas a China, Coréia e Índia, além de outros países do sudeste asiático.

Temas e subtemas que compõem o campo de estudo e pesquisa e que contribuem de alguma forma para a fixação das eventuais assimetrias e diferenças existentes entre o CODIVAP e o GABC, como primeiro passo da abordagem relacional.

3 ASSIMETRIAS E CONVERGÊNCIAS INTER-REGIONAIS RMVALE E GABC

Esta seção faz considerações sobre a dinâmica do desenvolvimento regional tendo como pano de fundo o cenário mundial, por onde se concretizam os grandes movimentos do capital em seu processo de reprodução, e que impactam o desenvolvimento nas escalas nacionais. Toma-se como parâmetro a datação, no plano nacional, do desenvolvimento capitalista sob comando das políticas industriais estabelecidas pelo Estado brasileiro, como ação determinante da principal

forma de crescimento da riqueza econômica a partir dos anos 30. Movimento que impactou de forma distinta as duas regiões sob foco no presente estudo, não só pelas diferenças físico-territoriais da RMVALE e Grande ABC, mas também pelas semelhanças e diferenças no campo político e sócio cultural das duas regiões na trajetória histórica de sua formação.

Neste sentido são abordados aspectos constituintes da anatomia cultural, política e ideológica como elementos definidores de assimetrias e convergências, além de decisões macro políticas que balizam decisões estratégicas de setorização industrial em ambos os territórios, e moldam as ações exercidas pelas duas institucionalidades sob análise: o CODIVAP e o GABC. Uma delas, sem dúvida, vinculada às ações de planejamento definidas de forma centralizada na esfera federal, determinantes para o curso da industrialização em cada região.

No caso da RMVALE pela escolha desse território como *locus* privilegiado para a instalação setorial da indústria de defesa, atividade que assumiu contornos estratégicos em termos regionais ao assegurar o papel de principal polo de desenvolvimento industrial e de serviços do complexo aeroespacial e de defesa, uma vez escolhido o município de São José dos Campos como área prioritária. Por outro lado, por se conferir a São Bernardo do Campo o legado de principal parque da indústria automotiva no território nacional, fato que fez do Grande ABC a principal região industrial do país devido à formação de extensa cadeia produtiva de fornecedores para atender as necessidades do setor, especialmente a indústria de autopeças, de máquinas ferramentas, plásticos e química, entre outras, nucleadas em torno da indústria automotiva.

Desta forma, o estudo nessa seção de convergências e assimetrias do desenvolvimento regional nas duas regiões – RMVALE e Grande ABC – busca caracterizar em primeiro plano os fundamentos estruturantes do desenvolvimento, em conformidade com a natureza da dinâmica capitalista em sua etapa mais avançada em termos globais, suas semelhanças e diferenças e possíveis impactos no sentido de assegurar a continuidade do processo de acumulação de capital nas várias escalas geográficas.

Procura-se assim verificar as bases estruturais do desenvolvimento local e regional e a constituição das vocações industriais e de serviços em cada território e as possibilidades de continuidade no avanço dessas vocações originais. A estrutura do poder político e a ação sindical são vistos como elementos superestruturais definidores da evolução institucional em

ambos os territórios, aspectos estes parcialmente convergentes a exemplo da existência do municipalismo autárquico em ambas as regiões, porém, com intensidades distintas levando-se em conta a maior ou menor afirmação dos campos de força em atuação em ambos territórios: no caso do GABC notoriamente pela afirmação política da atuação sindical dos trabalhadores e o apoio dado ao desenvolvimento regional ao ocupar espaços institucionais da política pública local e regional, e no CODIVAP, pela presença maior da política autárquica e seus vícios, mais aderente à verticalização das formas de gestão metropolitana sob comando dos governadores.

Neste sentido firma-se também como elemento diferenciador importante, o papel das lideranças políticas na afirmação identitária regional; e por último, à luz da trajetória institucional faz-se o exame da consistência dos arranjos institucionais, vistos pela teoria da *Path Dependence*: uma abordagem teórica que afirma a capacidade de sobrevivência de experiências institucionais com a força e expressão alcançada pelo GABC, um tipo de arranjo diferenciado, face às adversidades e desafios colocados à sua trajetória futura.

3.1 Fundamento do processo de desenvolvimento e os impactos nas escalas territoriais

Para relacionar as duas experiências regionais conforme proposta desta tese, contrapondo parte dos municípios integrantes do CODIVAP, hoje partícipes da RMVALE, e os municípios do GABC inseridos como sub-região da RMSP, parte-se do exame dos aspectos mais gerais do desenvolvimento econômico, envolvendo as várias escalas geográficas – do local, do regional, do nacional ao global – enquanto partes integrantes do sistema mundial de produção capitalista.

Análise sujeita às determinações decorrentes do modo de funcionamento deste sistema em sua trajetória histórica, em especial no que se relaciona ao processo de afirmação deste modo de produção no percurso da formação econômica do Brasil. A partir deste quadro referencial pretende-se relacionar possíveis assimetrias e convergências entre as duas regiões sob análise.

Capitalismo visto a partir de sua configuração contemporânea, como formação econômica planetária, total e hegemônica, vivendo no limite próximo dos processos descritos por Marx (1984) como tendências inerentes à reprodução ampliada do capital – a tendência de queda da taxa média de lucro, associada à tendência de aumento da composição orgânica do capital – processos que podem empurrar o sistema para três alternativas possíveis: a primeira, para sua entropia, ou crise final, enquanto resultante do confronto de dois vetores inerentes à sua

dinâmica (criação/destruição); a segunda para uma trajetória de renovação e preservação do sistema, assegurado por um novo regime de acumulação, mais humanizado, segundo expressam algumas das vertentes de pensamento reformista; a terceira, tendo em vista a crise final do sistema, para a realização de uma sociedade utópica, sem classes, sem Estado, e sem fome, preservado a todos os cidadãos o direito ao lazer e ao ócio criativo.

Numa perspectiva Lefebvriana, a sociedade utópica entendida não mais de forma determinística como totalidade espacial fechada, fundamento apriorístico de uma economia centralmente planificada, totalitária, mas como expressão de uma totalidade enquanto negação radical dos fundamentos do existente; ou seja: pensada dialeticamente como negatividade. Uma totalidade aberta, uma nova sociedade. Segundo Volochko (2020) em estudo baseado nas obras de Henry Lefebvre, tendo como parâmetro os livros – A produção do Espaço (2008), O Direito à Cidade (2001) e A Revolução Urbana (2008), entre outros textos – o autor destaca as seguintes passagens, como afirmação do pensamento de Lefebvre no tocante à produção e reprodução do espaço enquanto totalidade renovada, numa perspectiva humanizadora, utópica:

O cotidiano pode ser visto na obra lefebvriana como campo de dominação-ocupação-apropriação, de luta, campo de experimentação de usos que vêm da história e que se renovam, que expressa alienações e possibilidades. Um campo possível de restituição do tempo, do prazer, do lazer, do improdutivo, separados e tornados realidades próprias[...]A cotidianidade é, no pensamento lefebvriano, um campo das lutas pela totalidade humana, contra os totalitarismos das formas estatista e da mercadoria, definidoras de mutilações à integridade humana[...]portanto, quando iluminamos a dimensão do cotidiano como ponto de partida, estamos realizando o procedimento de um método que busca entender a realidade social, histórica, política e econômica pelo aprofundamento analítico de determinada dimensão da totalidade. A perspectiva de uma totalidade aberta, móvel, dialética não se fecha num dos planos da realidade – o econômico, o político, nem mesmo o cotidiano –, pois isso equivaleria a absolutizar esse plano (a economia, a política etc.), e não articulá-lo dialeticamente como momento, mediação de outros momentos e mediações, na teoria e na prática.[...] A preocupação com a totalidade nos encaminha para a perspectiva da radicalidade[...]fundamentalmente articulada a um novo projeto prático-político-utópico de humanismo para o século XXI (VOLOCHKO, 2020, p. 523).

Já na perspectiva de Milton Santos (2000), tendo como referência a possibilidade utópica de uma sociedade globalizada, não mais enquanto expressão de uma globalização perversa, mas enquanto sociedade onde o meio técnico e científico fosse elemento de libertação e afirmação

da cidadania, como contraponto à perversidade sistêmica da globalização atual, o autor pensaria esta sociedade utópica da seguinte forma:

Diante do que é o mundo atual, como disponibilidade e como possibilidade, acreditamos que as condições materiais já estão dadas para que se imponha a desejada grande mutação, mas seu destino vai depender de como disponibilidades e possibilidades serão aproveitadas pela política. Na sua forma material, unicamente corpórea, as técnicas talvez sejam irreversíveis, porque aderem ao território e ao cotidiano. De um ponto de vista existencial, elas podem obter um outro uso e uma outra significação. A globalização atual não é irreversível. Agora que estamos descobrindo o sentido de nossa presença no planeta, pode-se dizer que uma história universal verdadeiramente humana está, finalmente, começando. A mesma materialidade, atualmente utilizada para construir um mundo confuso e perverso, pode vir a ser uma condição da construção de um mundo mais humano. Basta que se completem as duas grandes mutações ora em gestação: a mutação tecnológica e a mutação filosófica da espécie humana (SANTOS, 2000, p. 85).

A partir deste contexto e das implicações teóricas derivadas das interpretações deste movimento geral da vida em sociedade, do dimensionamento existencial do homem, a atenção recai no exame das realidades regionais metropolitanas e sua relação com as potencialidades locais/regionais, também com três intercorrências possíveis de transformação social com consequências para a dinâmica do desenvolvimento: a) numa visão otimista ver a continuidade de projetos institucionais e de políticas públicas que levem a bom termo as transformações econômicas e sociais de ambas regiões, garantindo-se a geração de emprego e renda e a correção de distorções históricas do sistema¹², ou seja, a conquista de um Estado de Bem Estar Social; b) numa perspectiva pessimista, constatar que os processos corretivos não conseguem mais se

¹² Cabe ressaltar que este tipo de perspectiva otimista vai de encontro às interpretações da escola regulacionista (ER) e da corrente evolucionista ou neo-schumpeteriana, vistas com maior profundidade no tópico 4, e que recorrem ao ambiente institucional como um dos fatores determinantes para a superação das crises recorrentes do sistema. Ambiente onde os Sistemas de Inovação, desempenham papel relevante na construção de competências rumo a um novo regime de acumulação, mais cooperativo e menos contraditório. Por esta via as crises cíclicas seriam superáveis pelo poder regulador do Estado, em especial pela via da inovação tecnológica e do conhecimento. Segundo este novo regime de regulação criar-se-iam novas possibilidades de reprodução ampliada, conduzindo o capitalismo a um ciclo virtuoso, perpetuando-se assim como modo de produção ideal da vida em sociedade de forma perene. Sob essa ótica, Moraes (1998, p. 9) considera que o alvo principal das críticas que se faz à Escola Regulacionista, que embora de inspiração marxista, “*é a identificação da ER com uma postura reformista que resgata elementos que pretendem indicar a possibilidade de reconstituir um ambiente social e institucional que garanta o bom funcionamento do capitalismo*”. Segundo esse autor, na análise de Aglietta (1979, p. 340, *apud* Moraes, 1998), um dos fundadores da ER, o Estado surge como uma instância capaz de criar uma coesão para as formas estruturais, onde, segundo Lundvall (2002), o aprendizado tecnológico ao lado do aprendizado social e político, são elementos vitais na construção de instituições e estratégias políticas que apoiem a construção de competências. Ou seja, visão que deposita nas competências e aprendizados gerados a partir da economia do conhecimento a possibilidade de superação das contradições básicas posta pelo capital.

realizar diante da onda neoliberal conservadora, acarretando por um lado, o agravamento do desemprego e da renda no plano econômico, do outro, no plano político, o ressurgimento do neofascismo de extrema-direita como expressão máxima da lógica irracional do sistema; c) por último, num contexto entrópico como a vivida no presente, e por consequência do aprofundamento das contradições vivenciadas pelo capitalismo conforme descrito no item b, assistir a debacle total do sistema pela via do esgotamento biológico e climático da terra, expressão máxima de irracionalidade do modo de produção capitalista, onde, pensar a superação da barbárie já não é mais possível, por se estar em plena execução do processo final.

Portanto, sob ambos os enfoques pode-se afirmar que há mais simetrias do que diferenças entre as duas regiões sob análise: ambas situadas no centro deste processo enquanto regiões de extrema importância econômica e política no cenário nacional, plenamente inseridas na dinâmica de reprodução do capital mundializado. As hipóteses e cenários traçados, é um recurso para acentuar a importância de se ter como referência as transformações que se operam na dinâmica de acumulação do capital, sem o qual é impossível dimensionar o sentido do desenvolvimento seja ele em que escala for. Principalmente se não for levado em conta a atual etapa do capitalismo em sua fase de maior avanço tecnológico, ao mesmo tempo, de maior nível de desigualdades sociais, o que sugere um caminho provavelmente entrópico no percurso histórico futuro.

Um dos autores que melhor descrevem esse processo Chesnais (2001) faz as seguintes observações, que merecem o devido destaque, apesar de sua extensão textual, ao falar do impulso extremo do fetichismo na fase atual do capitalismo financeiro:

Em um mundo dominado pelas finanças, a vida social em quase todas as suas determinações tende a sofrer as influências daquilo que Marx designa como a forma mais impetuosa de fetichismo. Com as finanças, tem-se “dinheiro produzindo dinheiro, um valor valorizando-se por si mesmo, sem que nenhum processo (de produção) sirva de mediação aos dois extremos”. Uma vez que “o capital parece ser a fonte misteriosa (...) de seu próprio crescimento”, os proprietários de títulos financeiros, beneficiários de juros e de dividendos, consideram que o “capital” deles vai fornecer-lhes uma receita “com a mesma regularidade que a pereira dá pêras”(CHESNAIS, 2001, p. 9).

E prossegue:

O triunfo do fetichismo financeiro provocou um salto do fetichismo inerente à mercadoria. A extensão e a liberdade, quase completa, adquirida pelo capital dentro do quadro da globalização, também contribuíram muito para isso. (...) Enquanto que o fetichismo inerente à mercadoria e ao dinheiro parece ter sido

contido durante algumas décadas com a ajuda das instituições sociais e políticas que comprimiram o capital em um quadro nacional, a mundialização do capital apresenta-se como sendo o quadro onde “a relação social dos produtores no conjunto do processo do trabalho” aparece mais uma vez e com uma força renovada “como uma relação social externa a eles, uma relação entre objetos”(CHESNAIS, 2001, p. 9).

No decorrer do processo de afirmação do capitalismo no Brasil há que se levar em conta que as mudanças dos parâmetros organizacionais/produtivos ocorridos nos anos 80/90, por conta da revolução tecnológica informacional, extensivo à nanotecnologia e à microeletrônica, à biotecnologia e robótica entre outras tantas áreas de conhecimento, alteraram substancialmente os padrões de desenvolvimento econômico e os respectivos regimes de acumulação, dando vez à hegemonia do capital financeiro sobre o capital produtivo.

Passa-se do modelo taylorista/fordista de acumulação, padrão prevalecente no início do processo de industrialização brasileiro, em sua fase nacional desenvolvimentista de substituição de importações, para um novo padrão de desenvolvimento a partir dos anos 90 ancorado no pensamento neoliberal; processo que resultou na abertura comercial e aumentou os níveis de internacionalização da economia brasileira pela via da desnacionalização de parte relevante dos setores produtivos vinculados ao capital nacional e ao capital de empresas estatais pela via da privatização.

Aos que ficaram à margem deste processo a exemplo dos trabalhadores expulsos do mercado, restou na concepção competitiva do mercado duas alternativas econômicas, dentro da nova racionalidade sistêmica e nos marcos do mercado formal de trabalho: se requalificarem para disputar novas configurações de trabalho ofertadas, enquanto novas mercadorias “empoderadas”, ou, tornarem-se todos empreendedores de seu próprio negócio, uma fantasia da racionalidade pós moderna.

Tanto assim que a dimensão da informalidade no país, tanto no mercado informal de trabalho – cerca de 41 milhões de pessoas em situação de precarização – assim como a informalidade empresarial – em sua grande parte concentrada na contravenção miliciana, especializada no tráfico de drogas e armas, e pelo quase monopólio no exercício da violência nos territórios subjulgados das grandes metrópoles – conformariam um outro país, com PIB muito próximo do mercado formalizado e legal, senão superior, se agregado ao submundo da droga e à mercadoria da fé. Enfim: um país de empreendedores, tão ao gosto do pensamento neoliberal.

Dimensão da economia que traduz um momento particular de imposição de novas determinações de poder, que por sua vez, implica no abandono das políticas de desenvolvimento industrial e tecnológico, na busca de autonomia face aos países centrais. Imposição de uma nova racionalidade onde o Estado Brasileiro perde vários atributos característicos do padrão de desenvolvimento anterior: um deles o atributo de soberania nacional, extensivo ao campo econômico e político, fatos que colocam em xeque o conceito de Estado-nação, como “*locus*” referencial do exercício de hegemonia política, desde então.

A partir deste novo *status*, o Estado, perde graus de liberdade quanto à capacidade de formular e implementar políticas públicas na escala nacional subsumido na lógica do capital financeiro internacional, articulado com os principais centros financeiros das economias centrais, em rede, imbricados e combinados com os paraísos fiscais espalhados por ilhas e reinados, refúgio seguro dos capitais especulativos e clandestinos do submundo, em circulação ao redor do mundo. Mais uma vez, neste caso, faz-se referência a Chesnais (2001) que assim descreve a anatomia do capitalismo contemporâneo:

As formas mais concentradas do capital – capital financeiro predominantemente industrial ou capital de investimento financeiro “puro” – beneficiam-se, então, de um campo de operações e de um espaço de dominação que se estende sobre grande parte do planeta, ou mesmo a totalidade se estimarmos que a integração da China ao capitalismo mundial está perto de acontecer. Para tudo que pertence à esfera visível das mercadorias, são os grupos industriais transnacionais que têm a condição de assentar a dominação política e social do capitalismo. Porém, não são eles que comandam o movimento do conjunto da acumulação hoje. Ao término de uma evolução de vinte anos, são as instituições constitutivas de um capital financeiro possuindo fortes características rentáveis que determinam, por intermédio de operações que se efetuam nos mercados financeiros, tanto a repartição da receita quanto o ritmo do investimento ou o nível e as formas do emprego assalariado. As instituições em questão compreendem os bancos, mas sobretudo as organizações designadas com o nome de investidores institucionais: as companhias de seguro, os fundos de aposentadoria por capitalização (os Fundos de Pensão) e as sociedades financeiras de investimento financeiro coletivo, administradoras altamente concentradas de ativos para a conta de cliente dispersos (os Mutual Funds), que são quase sempre as filiais fiduciárias dos grandes bancos internacionais ou das companhias de seguro. Os investidores institucionais tornaram-se, por intermédio dos mercados financeiros, os proprietários dos grupos: proprietários-acionários de um modo particular que têm estratégias desconhecidas de exigências da produção industrial e muito agressivas no plano do emprego e dos salários. São eles os principais beneficiários da nova configuração do capitalismo (CHESNAIS, 2001, p. 8).

Aspecto relacionado também às questões geoestratégicas de alinhamento às potências militares e econômicas, envolvendo no percurso histórico recente um realinhamento pronunciado da diplomacia brasileira ao imperialismo norte-americano; relação vigente nos governos Collor de Melo e Fernando Henrique, depois de breve interrupção no período Lula da Silva e Dilma Rousseff, e sua retomada em sua expressão mais bizarra e *nonsense* enquanto dimensão prática da política internacional praticada nos governos Temer e Bolsonaro.

Um dos primeiros resultados deste automatismo, do ponto de vista do desenvolvimento tecnológico, foi o ato de vassalagem que culminou no aterramento do túnel de testes nucleares construído pelos governos militares na serra do Cachimbo, ainda em 1990, tendo em vista a apropriação da tecnologia para a construção de artefatos atômicos de guerra no Brasil¹³. O segundo ato simbólico se deu recentemente com a assinatura de acordo – Acordo de Salvaguardas Tecnológicas¹⁴(2019) – assinado entre o governo brasileiro e os EUA permitindo a utilização da base para lançamento de foguetes a partir da Base de Lançamento de Foguetes de Alcântara. Ato que reflete o abandono de uma via estratégica de desenvolvimento, com base na construção de capacidade industrial/militar e apoio nas áreas vitais da P&D enquanto nação soberana.

A desconfiguração do tripé que sustentava a sagrada aliança na etapa da substituição de importações, impõe uma quebra do equilíbrio entre as forças que sustentavam o nacional desenvolvimentismo e o fim da política de substituição de importações. O sonho do Brasil Potência acalentado durante o período nacional desenvolvimentista deixou como legado as

¹³ O esforço de desenvolvimento da tecnologia nuclear inicia-se durante a II grande guerra mundial, em especial a partir do lançamento da bomba atômica sobre o Japão. A utilização para fins pacíficos e militares da tecnologia nuclear passou a estar presente na agenda de defesa principalmente dos setores militares, fato que resultou posteriormente na criação da empresa estatal para enriquecimento do urânio as Indústrias Nucleares do Brasil (INB) situada em Resende (RJ).

¹⁴ Segundo o Comandante da Aeronáutica, Tenente-Brigadeiro do Ar Antonio Carlos Moretti Bermudez, o Acordo de Salvaguardas Tecnológicas reveste-se de importância estratégica, uma vez que o uso comercial do Centro de Lançamento de Alcântara - CLA, trará inúmeros benefícios à economia do Brasil e, em particular, à sociedade maranhense, com a criação de postos de trabalho, além da circulação de recursos no local, segundo suas palavras. E afirma: com o acordo, os EUA **permitem** (grifos acrescidos) que o Brasil lance veículos e satélites de qualquer nacionalidade com componentes norte-americanos. O Brasil, em contrapartida, compromete-se a proteger e resguardar essas tecnologias. Aspectos relevantes do acordo porque, segundo o Diretor-Geral do Departamento de Ciência e Tecnologia Aeroespacial (DCTA), Tenente-Brigadeiro do Ar Luiz Fernando de Aguiar, “80% das partes de todos os foguetes e satélites existentes hoje, no mundo, são de origem norte-americana”. O Tenente-Brigadeiro Aguiar faz a ressalva de que não se trata de um acordo de exclusividade de operações com os EUA. Também descartou o uso não pacífico das instalações: "trata-se de um acordo comercial, não bélico. Elimina, inclusive, essa possibilidade, impedindo-a. O acordo não fala sobre mísseis; estamos tratando unicamente de lançadores e satélites", afirmou o oficial-general. <http://www.fab.mil.br/noticias/>

bases que fundamentaram todo um ciclo de desenvolvimento no Vale do Paraíba e na região do ABC, e passaram a configurar, desde então, os fundamentos estruturantes do desenvolvimento local e regional, bem como, as possibilidades e limites de expansão/reprodução do capital nos dois territórios no futuro. Este o legado da política industrial deixado pelos 20 anos de ditadura militar para as regiões sob análise, época em que foram consolidadas as bases estruturais do desenvolvimento local e regional na RMVALE e no Grande ABC.

Neste breve relato sobre os fundamentos estruturantes do desenvolvimento procurou-se sintetizar a dinâmica essencial do capital, e as transformações possíveis da realidade social em função de cenários alternativos de desenvolvimento; descrição que, espera-se, possa contribuir para a maior clareza das implicações do processo do desenvolvimento na escala regional.

3.2 As bases estruturais do processo de industrialização na RMVALE e no Grande ABC

Em São José dos Campos foram implantados os alicerces que resultaram na criação da Embraer em 1969, escolha feita por forças exógenas ao poder local, processo que se origina na década de 40, no corpo das Forças Armadas e da Aeronáutica em especial, no governo de Getúlio Vargas – recém saídos da experiência de participação direta no conflito mundial na derrubada do nazifascismo – e que culminaria na criação do ITA e do CTA na década de 50, e na fundação da Embraer e logo após, na criação do INPE, na década de 60.

Conjunto de ações que resultaram no primeiro arranjo produtivo do país – não planejado na extensão e lógica deste conceito – envolvendo indústrias e serviços na área aeroespacial e de defesa, à semelhança de um quase distrito industrial, como evocado por Marshall¹⁵.

¹⁵ Alfred Marshall, economista neoclássico inglês, foi o primeiro a utilizar o conceito de distrito industrial como aglomeração de várias pequenas e médias empresas concentradas num território recorrendo a um único mercado de trabalho local, com habitantes que apresentem características culturais semelhantes; assim o conceito marshalliano repousa na noção de adequação perfeita entre as condições requeridas por um processo produtivo organizado e com características sócio-culturais fortes. Esse é um termo associado ao moderno conceito de Arranjos Produtivos Locais, ou *Clusters*. Porter (1993) foi um dos primeiros a chamar a atenção sob formas de organização da produção industrial na região da Terceira Itália, e em outras localidades mundiais - regiões especializadas de produção - com características semelhantes, onde as possibilidades de desenvolvimento se mostravam mais evidentes, em função de identidades culturais locais e regionais existentes; aspectos relevantes no desenvolvimento de ações voltadas à inovação, competitividade e produtividade. Para Becattini (1999), distrito industrial é uma entidade sócio territorial caracterizada pela presença ativa de uma comunidade de pessoas e de uma população de empresas num determinado espaço geográfico e histórico, simbiose que qualifica a originalidade de um distrito industrial.

Primeiro implantaram-se os centros de pesquisa por meio do Instituto de Tecnologia Aeronáutica (ITA) vinculados ao CTA e ao Ministério da Aeronáutica, representando a primeira instituição de ensino de nível superior na área da Engenharia Aeronáutica junto com o Centro de Tecnologia e seus laboratórios de ensaio, base para o desenvolvimento de protótipos, significando a instalação da infraestrutura básica de conhecimento, fundamentos para a implantação da primeira fábrica brasileira de aeronaves em série.

Este processo durou cerca de 20 anos, entre as primeiras articulações e a maturação do projeto, envolvendo um conjunto de instituições diretamente ligados à Força Aérea brasileira, revelador de um embrião sistêmico de P&D sob orientação e controle direto do estamento militar e participação direta de recursos estatais, à margem de acordos entre Brasil e EUA, envolvendo a aeronáutica e segmentos da área militar com interesse no desenvolvimento da indústria de defesa.

Resultado, portanto, de investimentos estatais na busca de autonomia tecnológica num setor estratégico da segurança nacional. Fruto destas iniciativas surge na década de 70/80, um complexo¹⁶ de indústrias na área de defesa - Engesa, Tectran, Mectron, Avibrás, Tecnasa, entre outras - nucleadas em torno da Embraer e impulsionadas pelas pesquisas do INPE em torno do Veículo Lançador de Satélites (VLS) e do Satélite Brasileiro, desenvolvido em parceria com a China, simbolizando em seu conjunto o resultado de uma tentativa de posicionamento estratégico do Brasil no cenário internacional, num setor ultra competitivo, de difícil acesso e sob domínio das grandes potências econômicas.

Ação apoiada parcialmente por capitais privados nacionais, por força do padrão nacional desenvolvimentista; ações estratégicas de desenvolvimento esboçados em três Planos de Desenvolvimento sequenciais dos governos militares: PND I, II e III, antecedidos pelos Planos de Ação do Governo - PAEG I e II, no início do regime militar, e antecedidos pelo Plano de

¹⁶ Evidentemente chamar de complexo industrial, uma configuração de poucas empresas, sete no máximo, e apenas três de expressão, liderados pela Embraer, Engesa e Avibrás, traduz um certo exagero. Segundo reportagem de 2010 (<https://www.forte.jor.br/2010/07/12/o-mito-da-grande-industria-belica-brasileira/>) do jornalista *Ricardo Bonalume Neto*, afirma-se como um mito persistente, dizer que o Brasil já teve uma das maiores indústrias de defesa do mundo, e ter possuído a 3ª maior indústria bélica, ou que a empresa Engesa chegou a ser o maior fabricante do Ocidente de blindados sobre rodas. Ainda conforme o artigo, baseado em dados estatísticos da SIPRI (www.sipri.org/yearbook/2016/13) e nas declarações de Sam Pero Freeman gestor do SIPRI, ao articulista: “o auge da indústria bélica no país se deu entre 1980 e 1982, quando o Brasil constou, exceto 1981, entre os 20 maiores exportadores, chegando à sua máxima colocação, o 10º lugar, em 1985”.

Metas e pelo Plano Trienal nos governos democráticos de Juscelino Kubitscheck e Jango Goulart, respectivamente.

Planos de desenvolvimento econômico conceitualmente/ideologicamente diferentes entre si, especialmente o Plano Trienal. De qualquer forma, planos que têm como foco, ao menos dois pontos em comum da política desenvolvimentista no período: a política de substituição de importações, e uma preocupação com o desenvolvimento de capacidades inovativas por meio de políticas públicas de apoio ao desenvolvimento tecnológico.

Assim, a fabricação de tanques de guerra da Engesa, foguetes como o Sistema Astros da Avibrás, além de aeronaves civis e militares da Embraer, bem como satélites e Veículos de Lançamento de Satélites (VLS), Radares, etc., passaram a fazer parte do esforço de industrialização qualitativamente superior do país, com sede em SJC no Vale do Paraíba, atuando na fronteira da pesquisa em tecnologias sensíveis, seja na área de materiais ou da engenharia de sistemas e sua integração, envolvendo a motorização e a aviônica embarcada, entre outros. Neste aspecto, cabe salientar que o acordo de cooperação tecnológica entre Brasil e Itália assinado em 1981, relativo à produção sob licença do caça subsônico de ataque ao solo – AMX, foi de vital importância para o salto de qualidade tecnológica experimentado pela empresa. Esta parceria com transferência de tecnologia envolvendo principalmente a montagem no Brasil das aeronaves, implicou no acesso a importantes tecnologias especialmente na integração de sistemas, fato que habilitou a Embraer a alçar novos voos na aviação civil.

Esforços que resultaram na criação de um Parque Industrial de significação ímpar no contexto latino americano, e a montagem de uma importante infraestrutura de laboratórios, de onde derivou inclusive o desenvolvimento do motor de combustão a álcool feito pelo CTA, fato que alavancou todo um projeto alternativo – o Proálcool – de desenvolvimento tecnológico no Brasil, tanto na parte de motorização dos veículos como na geração do combustível alternativo. Todas estas iniciativas representaram janelas de oportunidades para a estruturação da base do desenvolvimento nas duas regiões sob análise, porém, a entrada em cena de uma nova ordem mundial nos anos 80/90 alterou os rumos da industrialização brasileira.

Novo regime de acumulação conduzido pela narrativa neoliberal, aquela que gerou as condições para inviabilizar no nascedouro a nascente indústria de defesa na RMVALE e os demais

segmentos da indústria nacional, em especial aqueles ligados ao setor de autopeças, e do setor metal/mecânico e de máquinas ferramentas, em sua maior parte situado no Grande ABC.

Na RMVALE a nova ordem mundial leva à falência de importantes empresas da indústria de defesa, entre elas a Engesa localizada em SJC; e no segmento de aeronaves, induzir a privatização da EMBRAER em 1994, e com isso abrir caminho para sua posterior internacionalização com a abertura do capital na Bolsa de Nova York em 2006¹⁷, tornando-se a partir de então uma empresa definitivamente global, pré-condição para a BOEING querer anexá-la via *joint venture* conforme negociação entres as duas empresas expressa em 2018/2019.

Cabe lembrar, que o sucesso da Embraer pós privatização continuou a se dar principalmente pelo apoio estratégico do Estado Brasileiro na sustentação financeira às vendas internacionais prestada pelo BNDES, fator decisivo para a conquista do mercado internacional no segmento de aeronaves civis de até 110 assentos e jatos executivos, e seu posicionamento como terceiro maior produtor mundial no segmento de aviação regional, desbancando seu principal competidor: a canadense Bombardier.

Trajetória de sucesso pós privatização, mas com injeção de grande volume de recursos do Estado, principal fiador da política de comercialização da empresa, como já enfatizado. Processo que ademais reconfigurou a política de internalização e fortalecimento de sua cadeia de fornecedores, passando a partir de sua privatização, a privilegiar a cadeia de fornecedores internacionais e o abandono da política de parcerias internas via verticalização industrial.

Este novo padrão de desenvolvimento nos anos 90 representou enfim o abandono de políticas que tinham como foco a diminuição do *gap* tecnológico e de construção do projeto de país potência na área de defesa, sonho acalentado por segmentos das Forças Armadas abrangendo a comunidade científica e de pesquisa do país. Ou seja, uma política setorial de industrialização

¹⁷ Em 2006 a Embraer passou por uma reestruturação societária onde 51% de seu capital passou a ser controlado por acionistas minoritários, sendo que 39,34% representados por American Depositary Shares (ADSs) negociados na Bolsa de Nova York, que passaram a dar direito a voto a seus detentores, e os 11,66% restantes novas ações ordinárias, negociadas na Bolsa de Valores de São Paulo (Bovespa). Esta iniciativa de reconfiguração societária, consagra a estratégia de internacionalização da empresa, pré-condição para efetivação de sua venda para a Boeing em 2018. Ver:

<https://oglobo.globo.com/economia/embraer-passa-ter-51-das-acoes-nas-maos-de-minoritarios-4590889>

que buscava a viabilização acelerada da industrialização baseada no desenvolvimento do Departamento II de bens de consumo duráveis, mas que de forma complementar, buscava assegurar o desenvolvimento dos setores industriais situados na fronteira da pesquisa tecnológica, como a indústria de defesa, em especial no segmento de aeronaves e na área de energia atômica, conforme expressos pelos sucessivos Planos: o de Metas de Juscelino Kubitschek e o II PND de Ernesto Geisel.

O Plano de Metas favoreceu assim a vinda das principais indústrias automotivas americanas, europeias e japonesas para o Brasil, instaladas em sua grande maioria na região do ABC, que se tornou o principal polo da indústria automotiva do país, fazendo da RMSP o principal centro consumidor regional do país, em rápida aceleração urbana à época, que resultou em poucas décadas num mercado consumidor de mais de vinte milhões de pessoas, o de maior expressão na América do Sul.

O eixo da rodovia Presidente Dutra, por sua vez, sendo contemplada também pela presença da indústria automotiva representada pela instalação da General Motors (1959) em São José dos Campos e pela instalação da fábrica da Volkswagen em Taubaté em 1976, divide com o ABC o papel de importante centro de produção automotiva do país.

Essa opção de industrialização pela via rápida do crescimento econômico, transfigurado na frase dos “50 anos em 5”, do período Juscelino, tinha na política de atração de capital multinacional via instrução 113 da SUMOC – importação de bens de capital sem cobertura cambial, envolvendo a transferência de tecnologia embarcada na transplantação de plantas inteiras, como no caso das multinacionais automotivas, que aqui se instalaram com capital já depreciado e tecnologias de segunda geração – sua principal estratégia. (CAPUTO; MELO, 2009), assim se referem ao papel da instrução 113:

Em um contexto de restrição externa e necessidade de divisas para dar continuidade ao processo de industrialização e em plena efervescência política, meses depois do suicídio de Vargas, que havia repercutido como uma bomba nos meios nacionalistas, o Ministro da Fazenda do governo Café Filho, Eugênio Gudim, promulgou, em 17 de janeiro de 1955, a Instrução 113 da SUMOC, que autorizava a CACEX a emitir licenças de importação de equipamentos sem cobertura cambial. A importação sem cobertura cambial era uma forma de evitar a restrição das divisas e o estrangulamento externo brasileiro. [...] Estes equipamentos e máquinas importados via Instrução 113 eram contabilizados no ativo das empresas importadoras como investimento, numa taxa de câmbio livre, enquanto que a remessa de lucros e amortizáveis

que as empresas faziam se dava com base numa taxa de câmbio preferencial; portanto, havia um diferencial cambial que favorecia este tipo de investimento (LESSA, 1981, p. 173, *apud* CAPUTO; MELO, 2009). Seguramente isto contribuiu para a internacionalização da economia do País e para o aumento da participação do capital estrangeiro no processo de industrialização nacional (CAPUTO; MELO, 2009, p. 518).

No processo de industrialização do ABC, envolvendo inicialmente os três principais municípios – São Bernardo do Campo, Santo André e São Caetano do Sul – observa-se a ausência de preocupação com as políticas de P&D, conferindo à região um perfil comprometido com a industrialização com fraca atuação na economia do conhecimento. Este aspecto do processo de industrialização traz consigo uma diferença substancial entre as duas regiões sob análise, uma vez que a industrialização do ABC conduzida pelas grandes corporações multinacionais do setor automotivo tinham seus centros de pesquisa situados nos respectivos países de origem, sem a preocupação de criação de um centro tecnológico regional no Brasil. Aspecto relevante que marca a ausência de uma política mais voltada ao desenvolvimento científico e tecnológico na região do ABC, comparativamente ao Vale do Paraíba, em SJC, escolhido por segmentos do estamento militar como área estratégica para o desenvolvimento tecnológico no segmento de defesa desde 1950.

Só mais tarde, já com a criação do GABC em 1990, aliado ao processo de intensa crise no mercado de trabalho, consequência da reestruturação produtiva sob a ótica dos novos paradigmas de produção, é que Celso Daniel, Prefeito de Santo André à época, aponta a necessidade de se repensar o padrão de desenvolvimento industrial para a região do ABC como um todo, dado o esgotamento do modelo anterior de base taylorista/fordista de substituição de importações. É a partir destas considerações iniciais sobre a estruturação da industrialização nas duas Regiões sob análise, que se pode falar das características que apontam assimetrias e pontos de convergência, aspectos que auxiliam o processo de análise envolvendo os dois Consórcios.

Além das assimetrias já mencionadas, observa-se que os dois Consórcios foram constituídos em momentos distintos e de forma diferenciada. A concepção de criação do CODIVAP parte de uma iniciativa conjunta de prefeitos do Vale do Paraíba, ainda na fase recente do desenvolvimentismo, no final da década de 60, no auge de um momento político autoritário e com forte viés tecnocrático, em grande parte por inspiração do governo federal. O contrário do que ocorre com a criação do GABC, cuja criação se dá no final dos anos 80, quando o nacional desenvolvimentismo encontra-se já em sua fase terminal, no ápice da crise econômica, cujo

resultado é o desemprego agravado por uma década de baixo crescimento da produção industrial e a aceleração da inflação, combinado com a entrada em cena de um novo padrão de desenvolvimento: o neoliberalismo.

Essa é a diferença circunstancial mais importante aliada ao fato de que a iniciativa decorreu de uma forte articulação exercida por lideranças do mundo político, onde a presença de Celso Daniel, Prefeito de Santo André com o apoio do senador/governador Mário Covas, foram fundamentais para o envolvimento dos demais municípios. Outro aspecto marcante é que se trata da criação de um arranjo cooperativo entre municípios respeitado a horizontalidade como fundamento de comando hierárquico.

A questão tecnológica e do desenvolvimento científico conforme observado, é uma das assimetrias que contrapõe as duas regiões. A questão da inovação na região do ABC só assume importância enquanto objeto de política pública com a criação do GABC, a partir da ideia de reconversão/revitalização econômica esboçada por Celso Daniel, e implementada de fato pela Câmara Regional do Grande ABC, criada em 1996, pensando-se na importância de se atribuir peso maior às áreas do conhecimento vinculadas às atividades do terciário superior na região do ABC, entre outras ações. Dentre os municípios do GABC, SBC, Santo André, e Diadema, destacaram-se no planejamento destas ações, alcançando resultados positivos a exemplo da criação da UFABC, do Parque Tecnológico e o APL de defesa, ações que só se concretizam de fato a partir de 2003 com os governos Lula da Silva e Dilma Rousseff.

Fatores marcantes de diferenciação entre as duas regiões – pelo estágio de desenvolvimento alcançado pela indústria de defesa, associada ao setor de inovação e pesquisa, mais consolidado no Vale do Paraíba – relativamente ao ABC. A partir da criação do GABC e da Agência de Desenvolvimento a questão da inovação passa a ser uma preocupação estratégica incorporando-se nas agendas temáticas de políticas públicas do Grande ABC.

Este preâmbulo inicial busca reforçar a ideia da importância atribuída à questão da implantação dos Sistemas de Inovação que estão na base de formação de SJC e Região desde 1950, e constar como um dos objetivos centrais de política pública tratada no âmbito do GABC a partir de sua constituição em 1990. Há neste aspecto, portanto, uma convergência de ações no tocante à promoção de políticas de inovação tecnológica e de pesquisa científica como estratégia de desenvolvimento econômico, conforme expresso nos respectivos Planos Diretores das principais

idades nas duas regiões, embora, com um certo descompasso neste intervalo de tempo entre as duas regiões.

3.3 A estrutura do poder político e a ação sindical na RMVALE e no Grande ABC

No plano das assimetrias mais marcantes entre as duas regiões menciona-se elementos que se manifestam ao nível da superestrutura enquanto importantes aspectos envolvendo variáveis culturais e de práticas políticas que marcam a trajetória das cidades mais importantes do Vale do Paraíba, em especial SJC principal referência econômica regional, e as cidades do ABC: fatores relacionados principalmente ao exercício do poder territorial que tem por base formas de atuação das classes sociais e suas frações, por meio do sistema político de representação, em âmbito regional e local.

No caso de SJC, observa-se que desde a fase sanatorial até a fase mais intensa de industrialização, o sistema de representação política via eleições democráticas e diretas só funcionou durante poucos anos, sendo na maior parte do tempo exercido por interventores nomeados pelos governos do Estado: durante o período senatorial de 1930 até 1960, ou por indicação da junta militar, durante a ditadura militar de 1964 até 1980.

Esta característica de exercício do poder territorial, na principal cidade regional do Vale do Paraíba, sob o manto autoritário de interventores, contribuiu para a formação de um perfil ideológico predominantemente conservador da elite joseense desde seu nascedouro; primeiro na fase sanatorial de 1920 a 1960, cujo *status* enquanto estância climática, determinava que seus prefeitos fossem indicados pelos governadores/interventores, e depois na fase da ditadura militar de 1964 a 1985, como área de segurança nacional, também com prefeitos não eleitos indicados pelo governo estadual com critérios baseados na Lei de Segurança Nacional. Ou seja, esta situação, no caso específico de SJC impõe-se como marca distintiva contraposta à sub-região do ABC e suas cidades, que se constituem sob a tutela de processos democráticos, mesmo que populistas ou não, porém, com renovação regular de seus quadros de gestores municipais.

Em SJC, tomado como referência demonstrativa para o restante das cidades do Vale do Paraíba, devido à sua importância econômica no contexto regional, observa-se no decurso histórico uma preferência eleitoral por candidatos situados à direita do espectro ideológico, característica não só local mas também regional, destacando-se em períodos mais recentes, da década de 90 em

diante, a hegemonia do Partido Social Democrático Brasileiro (PSDB) no exercício do controle político pela via da preferência eleitoral: período que abrange de 1996 até hoje, com uma breve interrupção de 2012 a 2016, com um mandato do PT. Em 2016 o PSDB retoma o poder local e reassume o percurso hegemônico que já perdura cerca de 28 anos em SJC. Tal hegemonia partidária é extensiva aos demais municípios da RMVALE, praticamente sem exceção, com o predomínio de coligações de centro direita.

O Partido dos Trabalhadores (PT) na RMVALE, com base eleitoral concentrada historicamente nos extratos sociais das camadas médias e de baixa renda em especial nos segmentos organizados de trabalhadores sindicalizados, no decurso dos últimos 30/40 anos, conseguiu eleger apenas dois prefeitos em SJC, nos anos de 1992 e 2012. Ou seja, apenas duas gestões não sequenciais – sem conseguir a reeleição em ambos mandatos – com intervalo de 12 anos entre o primeiro e o segundo mandatos, perfazendo um período governamental de apenas 8 anos à frente do poder público municipal, assim mesmo, por meio de coligações partidárias.

Afora SJC, menciona-se Jacareí e Caçapava municípios conurbados a SJC; o primeiro com quatro mandatos sequenciais do Partido dos Trabalhadores, de 2001 a 2016 e o segundo com apenas um mandato, no exercício de 1997 a 2000, além de Santo Antônio do Pinhal e Ubatuba, entre outras experiências.

Este perfil ideológico manifestamente marcado por candidatos de perfil mais conservador, comprometidos com plataformas situadas no espectro ideológico de direita¹⁸ e centro direita, faz da cidade de SJC – perfil comum às demais cidades do Vale do Paraíba – uma referência singular do projeto de modernização conservadora, ao mesmo tempo, um baluarte ideológico da

¹⁸ O mapa eleitoral das eleições presidenciais de 2018 mostra os seguintes resultados da urna: num total de 1.251.378 eleitores votantes da RMVALE 72,82% foram votos válidos dados a Jair Bolsonaro, candidato de extrema direita vencedor das eleições, enquanto que no GABC, numa proporção comparativamente menor Jair Bolsonaro, num eleitorado de 1.449.522 votantes, recebeu 63,06% dos votos válidos, resultado que de certa forma, comparativamente ao Vale, ainda faz jus aos anos gloriosos de hegemonia petista, quando os municípios mais importantes do GABC estavam ao mesmo tempo sob o comando de prefeituras petistas, cujo conjunto ficou conhecido por Cinturão Vermelho, representados por Santo André, São Bernardo do Campo e Diadema, entre elas. Destas cidades, na condição de redutos históricos do “petismo”, Diadema sobressai com a menor taxa de votação dada ao candidato Jair Bolsonaro, nas eleições de 2018, com 52,00% do total dos votos válidos e São Bernardo do Campo com 59,57%. Enquanto na RMVALE, São José dos Campos ficou acima da média regional com 76,21% dos votos válidos, dados a Bolsonaro, superado por Jacareí com 77,68%, Caçapava com 81,22% e Taubaté com 81,03%.

cidade empresa, do empreendedorismo e da competitividade enquanto peças-chaves de *marketing* institucional, cidades que se autoproclamam globais especialmente SJC, no contexto do novo urbanismo.

Aspectos fundamentais de influência no processo de planejamento e de gestão da cidade que incorpora a marca referencial enquanto polo tecnológico do país, assim referenciada nos principais documentos públicos da municipalidade a começar de seus planos diretores. A ponte estaiada, obra emblemática do Prefeito Felício Ramuth (PSDB), em fase de conclusão, denominada oficialmente de Arco da Inovação, simboliza o “monumentalismo” da obra um dos elementos constituintes do *marketing* de cidades que se consideram globais. Autores como (ALMEIDA; ENGEL, 2017, p. 90) assim e expressam o novo modismo da “cidade empresa”, incorporado na elaboração dos planos diretores e em seu *marketing* institucional:

Nessa perspectiva de produção capitalista dos espaços urbanos, as cidades entram em intensa pressão, que impõe um constante ciclo de produtividade e competitividade. Isto é, as cidades passam a competir umas com as outras em atrair novos investimentos, novos moradores, mais turistas, mais poder econômico. Se antes o debate era sobre crescimento desordenado e movimentos sociais urbanos, na contemporaneidade surge uma nova problemática: a da competitividade urbana (tanto de espaços quanto de cidades), tendo o *marketing* urbano um papel estratégico nas territorialidades adjacentes a este processo.

O traço conservador¹⁹ da gestão pública em SJC e região é reforçada também pela acentuada presença do segmento militar presente nas várias funções exercidas na cidade, enquanto profissionais qualificados, a serviço da EMBRAER quando empresa estatal, do DCTA ou do ITA. Corpo militar da aeronáutica²⁰, enquistado no interior de uma grande extensão de área territorial militarizada, local que sedia o CTA, hoje Departamento de Ciência e Tecnologia

¹⁹ Matéria da imprensa local/regional revela a manifestação de apoio dos prefeitos Felício Ramuth de SJC e Ortiz Jr., prefeito de Taubaté, a Bolsonaro para a votação no segundo turno. O tucano joseense manifestou seu apoio a Bolsonaro em um vídeo nas redes sociais e explicou a OVALE os motivos de sua escolha contra o PT: "nesse momento, a população cada vez mais exige que os políticos se posicionem. Eu, como opção, até pelo histórico da administração petista no município e no governo federal, tive que escolher", afirmou Felício. https://www.ovale.com.br/_conteudo/2018/10/politica/56460-felicio-e-ortiz-declaram-voto-em-bolsonaro-izaias-mantem-sigilo.html

²⁰ Além de SJC a Aeronáutica possui uma base em Guaratinguetá onde funciona a Escola de Especialistas de Aeronáutica, sendo o maior complexo de ensino técnico militar da América do Sul, uma organização do Comando da Aeronáutica, diretamente subordinada ao diretor-geral do Departamento de Ensino da Aeronáutica, que tem por finalidade a formação e o aperfeiçoamento de graduados da Aeronáutica.

Aeroespacial - DCTA, e o ITA, e a própria Base Aérea e onde se situa o Comando da Aeronáutica.

A área multifuncional, além de local de residência e de convívio profissional entre estudantes, pesquisadores, e demais funcionários, conta apenas com uma entrada principal, e uma homenagem a quem adentra à cidade: um avião montado sob uma estrutura de cimento, ao lado de outro monumento em homenagem ao “arquiteto universal”, símbolo da maçonaria local e expressão real e inequívoca do poder silencioso sobre a cidade.

Paradoxos de SJC: uma cidade cuja maioria da população desconhece a existência de um rico campo de significados culturais distintos expressando o lado oculto da cultura urbana joseense, dentre eles a existência de obras arquitetônicas projetadas por Oscar Niemeyer, como o conjunto arquitetônico do CTA; ou de outro conjunto, projetado por Rino Levi com a participação de Burle Marx, constituído por casas e jardins da família Olívio Gomes, da antiga Tecelagem Paraíba, transformado em Parque Municipal da Cidade na primeira gestão do PT, em SJC. Ato questionado posteriormente pelas administrações do PSDB que se seguiram à gestão de Angela Guadagnin, a primeira prefeita petista de SJC que durante seu mandato de deputada federal ficou estigmatizada pela mídia nacional pelos passos de dança no palco sagrado do Congresso Nacional e por ironia da história, esquecida como Relatora da Lei dos Consórcios.

Fragmento territorial apartado do restante da sociedade civil joseense, o CTA tornou-se um grande condomínio militarizado, fato ignorado no processo de planejamento urbano enquanto fator estruturante da formação política e cultural da cidade, impermeável à ação do poder público municipal na incorporação desta instituição na vida política e cultural da cidade, sob comando da rígida hierarquia militar, desde a perseguição aos estudantes do ITA nos idos de 1964, até a censura a manifestações culturais promovidas pelo grêmio estudantil em várias ocasiões.

Apesar do marco inicial da moderna industrialização joseense ter se dado a partir da instalação do ITA e do CTA em 1959, na historiografia oficial da cidade tal fato, no tocante à gestão pública, inicia-se com a administração do Brigadeiro Sérgio Sobral de Oliveira (1970 a 1975), convidado pelo governador biônico Abreu Sodré a ocupar o cargo de prefeito da cidade de SJC,

então área de Segurança Nacional no contexto da ditadura militar, conforme registros históricos da época²¹. Considerado e cultuado entre a elite dirigente como um referencial de modernidade administrativa na gestão pública local, sua gestão assim como a de seu sucessor também nomeado, Ednardo José de Paula Santos (1975 a 1978), tornaram-se ícones modernizantes na história oficial de SJC, sempre reverenciados pela mídia local e pela historiografia chapa branca, como exemplos de eficiência administrativa ou, Forças-Símbolo, da eficiência meritocrática nas relações do poder territorial com a sociedade civil local.

Observa-se neste aspecto a força do pensamento positivista manifesto no culto à racionalidade administrativa, à meritocracia, e ao empreendedorismo, modelado por anos de autoritarismo intervencionista, esvaziada de conteúdo político, em especial no que tange à administração dos conflitos sociais situados principalmente na esfera da luta sindical, da luta por moradia, da regularização fundiária de loteamentos e ocupações irregulares, entre outras tantas temáticas da sociabilidade urbana local.

A política de desfavelização das áreas centrais da cidade tem sido uma das prioridades da política de assepsia social posta em prática pelos vários governos do PSDB, cuja expressão maior de realização está no evento conhecido por Pinheirinho: nome da ocupação pelo movimento popular de área urbana ociosa de 1 milhão de metros quadrados feita pela população de baixa renda, em 2004, pertencente ao mega especulador Naji Nahas, um dos principais devedores inscritos na dívida ativa municipal. Fato de repercussão nacional/internacional pela ação violenta de reintegração de posse feita pela Polícia Militar (PM), em janeiro de 2012, com o beneplácito da superestrutura política e jurídica do poder local e do governo do Estado de São Paulo. Ação que contou com o apoio da maioria da população de ‘bem’ da cidade. Ações conflitantes com o que preconiza o Estatuto da Cidade e a Lei Orgânica de São José dos Campos, no tocante aos direitos referenciados nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal.

²¹ Em janeiro de 1970 por ordem do governador Abreu Sodré, o então prefeito Elmano Ferreira Veloso – o prefeito musicista e seresteiro, por 11 anos Prefeito de SJC – foi afastado do cargo e nomeado o Brigadeiro Sergio Sobral de Oliveira (Jornal O Vale Paraibano de 05/02/1970 apud GALVÃO, 2004). Segundo a autora “na indicação do prefeito foi relevante o momento político pelo qual o Brasil passava [...] o golpe militar de 31 de março de 1964, havia mudado o destino do país e São José como importante polo industrial, viu acontecer uma disputa silenciosa entre o exército e a aeronáutica, pelo comando das ações de repressão durante o regime militar [...] Na cidade foram presos sindicalistas, jornalistas, advogados, e até mesmo o General Eurypedes de Jesus Zerbini, que era comandante do 6º Regimento de Infantaria de Caçapava”. Ver a obra “Com a Palavra o Prefeito” referenciado no e-mail: https://issuu.com/pmsjc/docs/livro_exprefeitos_internet

Outros acontecimentos reveladores dos traços conservadores no exercício do poder político em SJC, refere-se ao fechamento da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo de São José dos Campos, sob Administração da Fundação Valeparaibana de Ensino (FVE), em 1976. A trajetória desta breve experiência (1970/76) de introdução de ensino superior de arquitetura com propostas curriculares inovadoras, com visão humanística crítica da realidade social, foi um acontecimento nada suportável para a elite conservadora da cidade, particularmente no seio do segmento militar.

No auge do momento mais repressivo da ditadura militar no governo Médici, tal empreendimento em SJC representava um desafio ao poder constituído, na medida em que refletia um espaço de resistência e de contestação cultural ao *status quo*. Segundo relato de Zanetti (*et al*, 2011), após a perseguição e expulsão dos estudantes do ITA com o golpe de 1964, até então a principal referência do movimento estudantil local, a instalação da “Faujoca” como era denominada a Faculdade de Arquitetura, representou o ressurgimento do movimento estudantil e de seus órgãos atuantes na clandestinidade, a exemplo da UEE e UNE:

Após a criação da “Faujoca” os estudantes de arquitetura tornam-se a principal força estudantil do início dos anos 70, superados logo depois pela força do movimento da Faculdade de Odontologia. Em pequena instância, a luta estudantil era a favor da autonomia política de São José dos Campos e, em maior instância, a luta dos estudantes de São José era contra a ditadura a favor da democracia (ZANETTI *et al.*, 2011, p. 12).

Enfim, uma demonstração da marca do autoritarismo cultural da elite governante local, enquanto resistência às manifestações do pensamento crítico à ordem vigente que perdurou formalmente até 1980, quando a cidade recupera sua autonomia administrativa podendo eleger desde então seus prefeitos, conforme observa Zanetti:

A cidade retornou ao regime de prefeitos nomeados no final dos anos 60 com a cassação do prefeito Marcondes Pereira substituído por Elmano Ferreira Veloso e finalmente já nos anos 70, pelo Brigadeiro Sérgio Sobral de Oliveira. Presença real da ditadura no executivo joseense (ZANETTI *et al*, 2011, p. 15).

Ademais, além do que foi observado no tocante ao sistema de ensino de terceiro grau prevalecente em SJC e a tentativa frustrada de implantação da Faculdade de Arquitetura, fica registrado a preferência da elite dirigente local por cursos universitários concentrados nas áreas de exatas, dando preferência para as faculdades de engenharia. Há neste sentido um preconceito com a área de humanas – filosofia, sociologia, psicologia, história e geografia e direito –

profissões pouco valorizadas, característica da ideologia que fundamenta as ações da elite dominante em SJC e região, como hoje se faz expressar oficialmente pela política do MEC, pela exclusão das disciplinas de Filosofia e Sociologia do ensino Fundamental, além do projeto da Escola sem Partido. Neste aspecto a possibilidade de constituição de algo semelhante à UNICAMP parece uma proposta dissonante aos ouvidos da elite local.

Taubaté constitui exemplo desta aderência conservadora, que sob gestão do prefeito Ortiz Jr.(PSDB), apoiador emérito de J.M. Bolsonaro, foi a primeira cidade do Estado de São Paulo a anunciar a inauguração da escola cívico-militar, conforme o projeto da Deputada Estadual do PSL, oriunda de SJC, incentivadora da instalação de escolas cívico militares no Estado.

Esta característica de conservadorismo no plano político e cultural ajusta-se ao discurso hegemônico do neoliberalismo nas cidades do Vale e por consequência do CODIVAP. De igual forma, por se tratar de um comportamento cultural relativamente homogêneo e preponderante na região Sul e Sudeste do Brasil, reflete-se também na dinâmica política da região do ABC, porém, em menor grau, comparativamente à área de ação do CODIVAP.

Neste aspecto, cabe ressaltar as dificuldades políticas enfrentadas pelo Consórcio do Grande ABC nos anos de 1993 a 1996 pelo desinteresse²² demonstrado por grande parte dos prefeitos pelos rumos do GABC, fatos que vieram a se repetir com a saída de Diadema do Consórcio em 2017, quando retoma-se o espírito do municipalismo autárquico como expressão da política local.

Há que se levar em conta, portanto, comportamentos divergentes no plano político e cultural ao longo do percurso das respectivas trajetórias, com elementos conservadores mais evidentes na estrutura do poder na RMVALE. A rigor, o perfil político do ABC é relativamente homogêneo pela importância assumida pelo movimento sindical no contexto das lutas gerais econômicas,

²² Celso Daniel (DANIEL, 2001,p. 453) chama atenção para as dificuldade encontradas para a manutenção do GABC nos anos entre 1993 e 1996, quando o processo de articulação regional “sofreu um esvaziamento, no que se refere aos governos municipais, com a fragilização do Consórcio Intermunicipal”, contudo por iniciativa de Mário Covas governador do Estado de São Paulo à época, “lançou-se a ideia de criação de uma Câmara Regional para o Grande ABC com o objetivo de estimular o desenvolvimento econômico local, do qual participaram setores da comunidade local e as prefeituras da região. Tal ideia começou a ser debatida, contando com a decidida participação do Fórum da Cidadania do Grande ABC ao lado de uma virtual ausência dos governos locais[...] A eleição dos sete novos prefeitos – publicamente comprometidos com a perspectiva regional – contribuiu de modo decisivo para que os governos locais voltassem a encarar as questões intermunicipais [...] O primeiro passo compreendeu a retomada do GABC, efetuada ainda antes da posse dos novos governos, no início de 1997”.

mas principalmente pelo papel político na luta pela democracia e liberdades democráticas durante a ditadura militar, cuja expressão maior resultou na criação do Partido dos Trabalhadores, exemplo de ações que revelam um perfil político mais progressista no âmbito do GABC. Conjunto de circunstâncias que favoreceram iniciativas como a de Celso Daniel na articulação dos demais Prefeitos em torno da ideia do Consórcio.

Estes episódios contribuem para a afirmação de uma identidade regional existente no ABC paulista, que embora contraditórios reafirmam a presença de forças políticas afirmativas de um forte sentimento regional. Neste sentido, a referência a ao “Cinturão Vermelho” tornou-se uma marca distintiva da identidade regional por caracterizar a presença do Partido dos Trabalhadores na gestão simultânea de várias prefeituras do GABC – em determinado momento da história regional do ABC – fato que gerou o surgimento da expressão midiática com forte significado simbólico regional, assim como o Estádio da Vila Euclides em SBC, palco de grandes acontecimentos de expressão política regional.

Esta é, portanto, uma das características diferenciadoras entre as duas regiões sob análise, onde a ambiência política é definidora de oportunidades para o surgimento de institucionalidades e experiências de políticas públicas diferenciadas, como é o caso do GABC.

Foram vários os prefeitos “petistas” que assumiram a gestão municipal neste período de atuação do GABC, entre eles Maurício Soares, o primeiro prefeito eleito pelo PT em São Bernardo, com mandato entre 1989 e 1992, seguido por Luiz Marinho com duas gestões entre 2009 e 2016. Em Santo André, Celso Daniel exerce seu primeiro mandato entre 1989 e 1992 retornando para um segundo mandato de 1997 a 2004, interrompido com sua morte em 2002, e retomado em 2005 com um novo prefeito petista até 2008, e Carlos Grana de 2013 a 2016. Diadema foi o município com maior número de prefeitos eleitos pelo Partido dos Trabalhadores em linha sequencial, iniciando sua trajetória em 1983, com Gilson Menezes, e concluindo em 1996 com José de Filippi, retornando esse mesmo prefeito no mandato iniciado em 2001, seguido pelo mandato de Mário Reali, concluído em 2012.

Existe uma particularidade neste processo envolvendo as lideranças políticas do PT no tocante à formação do Consórcio do Grande ABC e que torna a sua experiência singular: a visão de que havia a necessidade concreta de construção de uma alternativa política e institucional, para transformar o ambiente de desenvolvimento regional diante da crise de emprego e das

transformações econômicas ocorridas nos anos 90. Para tanto a participação coletiva das demais Prefeituras e lideranças, independente da opção partidária, era estratégico para se obter um posicionamento comum dos prefeitos quanto à importância de formação de um Consórcio Intermunicipal, em que pese as diferenças ideológicas e políticas entre eles. Cabe mencionar que esta visão e disposição política foge às características das experiências de gestões petistas na RMVALE observado na trajetória histórica deste Partido, possivelmente devido a menor presença efetiva do PT na estrutura política regional, como um dos possíveis fatores.

No tocante a este aspecto observa-se nos oito anos de administração petista em SJC e nos dezesseis anos de Jacareí, e mais quatro anos em Caçapava, o distanciamento das questões e temas regionais por parte destas administrações – embora, caiba reconhecer que Carlinhos Almeida, enquanto deputado estadual, foi quem apresentou o primeiro projeto de lei para tornar o Vale do Paraíba uma Região Metropolitana, cuja iniciativa veio a se tornar realidade em 2012 – aliado à baixa performance junto ao CODIVAP para torná-lo de fato, uma instituição pública, tendo como referência o modelo do GABC. Mesmo diante da elaboração dos PDDI locais não se observou pelas gestões passadas do PT na RMVALE, iniciativas políticas de coordenação e planejamento de alcance regional, fato mais evidente na relação entre Jacareí e São José dos Campos, municípios conturbados, por ocasião das gestões simultâneas do PT nas duas cidades.

As lutas sindicais embora presentes no Vale do Paraíba, produziram poucas lideranças com possibilidade de participação política efetiva no processo eleitoral da região²³, o que faz diferença na comparação com a sub-região do Grande ABC.

Verificou-se um sindicalismo de perfil combativo em SJC e região, por meio de lutas conduzidas pelo Sindicato dos Metalúrgicos, que culminou na ocupação da GM em 1985, ápice

²³ A emergência da candidatura oriunda do meio sindical em 1996 para substituir Ângela Guadagnin, com o nome de Edmilson Rogério de Oliveira – operário da Embraer e diretor do Sindicato dos Metalúrgicos de SJC e Região, vinculado à CUT – foi a única experiência concreta de lançamento de uma candidatura do meio sindical em SJC. Embora apoiado pela Prefeita Ângela, com uma boa aprovação popular no término de seu mandato, não conseguiu transferir votos ao candidato que ficou em terceiro lugar na disputa, perdendo para o Prefeito Emanuel Fernandes (PSDB). Outra tentativa de lançamento de candidatura à Prefeitura ocorreu mais recentemente com as duas tentativas (2002 e 2016) feita pelo ex-presidente do Sindicato dos Metalúrgicos de Taubaté e Região, da CUT, como candidato pelo PT, mas também não alcançando sucesso no embate com a família Ortiz, dona do PSDB, família que perdura no poder municipal - pai e filho e outros parentes - praticamente hegemônicos na cidade desde 1988. Típico exemplo de político com várias contestações legais, pois teve o seu mandato de Prefeito de Taubaté cassado pela Justiça Eleitoral de Taubaté e pelo Tribunal Regional Eleitoral por abuso de poder econômico e político nas eleições de 2012. Mas a cassação não foi confirmada pela Corte do Tribunal Superior Eleitoral em outubro de 2016, continuando em pleno exercício do mandato.

da repercussão da luta sindical no Vale, pela participação de organizações situadas mais à esquerda do espectro ideológico – posição política que logo conquista a hegemonia sindical metalúrgica destronando a CUT a favor da CONLUTAS – diferente da orientação cutista no ABC e em Taubaté, hegemônica nos territórios citados, com uma postura mais propositiva, sob influência de diretivas políticas mais próximas ao sindicalismo de perfil social democrata dos países europeus.

Neste sentido, observa-se a influência dos sindicatos alemães e italianos na formação e orientação política dos sindicatos do ABC, cujas lutas eram dirigidas, ora para a conquista de ganhos de produtividade, nos ciclos de crescimento da economia, ora, de forma pragmática, nas conjunturas de crise, com ações dirigidas para a manutenção do nível de emprego, via redução de jornada de trabalho, ou via criação do banco de horas, até mesmo redução salarial, como forma prioritária de garantia do nível de emprego na base de cada sindicato.

Este aspecto político/cultural da formação sindical ‘cutista’ do ABC foi um dos aspectos determinantes na trajetória histórica de constituição do GABC, onde o Sindicato dos Metalúrgicos do ABC exerceu papel estruturante, impactando o cenário político/cultural da região. Neste aspecto, a existência de um forte componente político/ideológico/cultural de traços predominantemente social democrata na região do ABC, estabelece uma relação de assimetria relevante no exame comparativo das duas experiências sindicais regionais, sob análise.

Assim, outro elemento definidor dos traços culturais diferenciados, com influência sobre os processos de urbanização, diz respeito à presença da imigração europeia mais intensa no ABC desde o início da industrialização em território paulistano; fato que reforça os efeitos multiplicadores da economia cafeeira, especialmente sobre a estruturação e dinamização do setor de serviços na capital paulista e por reflexo na região do ABC, com impactos positivos na formação e estruturação do mercado de trabalho local e regional já no início da industrialização, fator determinante do processo de expansão da fronteira urbana, enquanto fator de atração da imigração europeia.

Em sentido inverso, estudo feito sobre o extremo leste paulista, destaca alguns elementos importantes característicos do lento processo de transição que se opera nas cidades do Vale, que se projetará novamente da segunda metade do século XX em diante, com a industrialização. A

expansão urbana no Vale do Paraíba obedecerá a outra dinâmica, estruturalmente diferente da região do Grande ABC, conforme se verifica na afirmação de Ribeiro e Mello (2010):

O fim do período de desenvolvimento da cultura cafeeira viria a afetar o sistema regional nos níveis econômico e social como um todo. Não havia, naquele momento, atividade agrária que representasse alternativa concreta às necessidades da região e que fosse capaz de garantir continuidade ao dinamismo perdido. Ademais, a situação no mercado internacional continuava favorável à cultura do café, tanto que seu cultivo prosseguiu sua marcha para o centro e norte paulista. O que mudava era a base econômica e social, que introduzia os colonos assalariados em substituição aos antigos escravos, mas, também se introduziam novas técnicas de cultivo, favorecidas pelo solo fértil e a topografia menos acidentada das novas áreas de expansão. Já no Vale do Paraíba – e principalmente no Vale Superior – as grandes áreas disponíveis pelo abandono do café forçavam a depreciação da terra enquanto fazia do baixo custo relativo uma atração considerável para a introdução da pecuária leiteira. Assim, um grande número de criadores deixaria as áreas mais próximas de Minas Gerais para buscar, ao sul da Mantiqueira, terrenos baratos e mais próximos dos mercados consumidores que se formavam no Rio de Janeiro e São Paulo, agora conectados por via ferroviária. Como numa espécie de diáspora, muitos desses novos fazendeiros seriam descendentes de exploradores paulistas que haviam migrado para as minas na época mais efervescente da extração aurífera. Pouco a pouco, mais por falta de escolha de que por alternativa programada, a pecuária de bovinos substituiria o cultivo do café, transformando, mais uma vez, o ambiente natural valeparaibano que passaria então para o domínio das pastagens (RIBEIRO-MOREIRA; MELLO, 2010, p. 7).

Os autores descrevem ainda que o início do processo de industrialização na porção média do Vale, além da pecuária leiteira que substituirá o café, encontrará também ambiente propício para a implantação da indústria têxtil por meio dos capitais ociosos acumulados na fase áurea da economia cafeeira, conforme descrito:

Assim aconteceu também no Vale do Paraíba, onde a acumulação de capital, produto da cultura cafeeira, possibilitou às elites locais se lançarem à aventura industrial. Por volta de 1880 as primeiras indústrias chegaram aos centros do Médio Vale, fixando-se nas cidades onde as atividades urbanas já delineavam uma perspectiva de desenvolvimento. Jacareí, Pindamonhangaba e Taubaté, municípios que já haviam recebido parte do excedente de mão de obra liberado pela retirada da cafeicultura, viam o crescimento das atividades urbanas, até então centradas nas atividades do setor terciário, migrar para o ramo industrial. O movimento inicial da industrialização valeparaibana considerava o Médio Vale como um todo potencialmente homogêneo. Seus atrativos já não eram apenas as características naturais que haviam favorecido os primeiros assentamentos, mas, “vantagens competitivas em atributos construídos”[...] em especial a localização privilegiada, entre São Paulo e Rio de Janeiro, os serviços da estrada de ferro, mas principalmente o capital acumulado com a exportação do café, agora disponível para novos investimentos. Esta fase marca a passagem definitiva dos municípios do Vale Médio para a vida urbana. Neste

período seriam lançadas as condições fundamentais para a implantação da nova atividade econômica, com a disponibilidade de infraestrutura em transporte, a existência de bons terrenos a preços módicos e a oferta abundante de mão de obra (RIBEIRO-MOREIRA; MELLO, 2010, p. 8).

Esta característica não foi uniforme no Vale do Paraíba, tendo SJC seguido um curso diferente ao tornar-se desde os anos 20 do século passado uma cidade precursora na criação de uma alternativa econômica baseada na prestação de serviços sanatoriais. Segundo (ZANETTI, 2012, *apud*, SOUZA; ZANETTI; PAPALI, 2015, p. 115) São José dos Campos não tinha solo adequado para o plantio de café:

As terras improdutivas do município evidenciavam sua frágil potencialidade para o setor primário. A baixa produção do café do município, agravada pelas constantes secas e pragas, provocava o deslocamento de um expressivo contingente populacional para as progressivas lavouras cafeeiras do Oeste paulista. Isso se tornou motivo de preocupação das autoridades locais o que levou a Câmara Municipal a buscar alternativas econômicas por meio de medidas de incentivos para atrair atividades industriais. Mas o que vingou de fato foi o agravamento das condições sanitárias nas cidades maiores, a exemplo de São Paulo, e o aumento da transmissão da tuberculose.

O incremento do estoque de doentes fez com que SJC se tornasse uma opção de alojamento de pessoas acometidas pela doença, que pela proximidade com Campos de Jordão e pela boa qualidade do ar, fez com que cada vez mais aumentasse a procura por acomodações em SJC. Segundo as autoras:

Em fins do século XIX, a cidade ia se configurando como um importante centro de reunião voluntária de doentes acometidos pela tuberculose, sem grandes recursos e desejosos por tratamento; muitos deles atraídos por propagandas veiculadas por ex-doentes que tinham vindo para o município e que, por sorte, teriam se curado. Sem métodos eficazes na luta contra o bacilo, os médicos aconselhavam, dentre outras coisas, boas condições sanitárias, uma dieta alimentar rigorosa e espaços limpos, amplos, arejados e isolados (SOUZA; ZANETTI; PAPALI, 2015, p.115).

Com a vinda de médicos sanitaristas para SJC, esta oportunidade de desenvolvimento econômico no terciário associada a uma intensa política de marketing dos médicos e autoridades locais, fez com que a cidade fosse reconhecida oficialmente como estância climática, em 1934. Condição que lhe propiciava ter acesso aos Fundos de Investimento criados para a sustentação deste projeto, o que possibilitou a São José dos Campos investir na infraestrutura urbana da cidade.

A extensão territorial da RMVALE é outro aspecto diferenciador que confere uma densidade demográfica muito inferior à prevalecente no conjunto da aglomeração metropolitana do ABC. Na RMVALE observa-se a presença de atividades econômicas na área rural dedicadas à pequena produção agrícola nas áreas de serra, em especial a apicultura, e a produção leiteira e arroz ao longo da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba, de Jacareí a Queluz na fronteira com o Estado do Rio de Janeiro. Essas características contribuíram para o espalhamento industrial, diferente da maior densidade existente no Grande ABC, em função principalmente do menor espaço territorial.

Essas características ligadas à origem histórica do Vale, e o perfil econômico mais ligados às atividades rurais em função da extensão territorial, favoreceram a conformação de classes sociais ajustadas a uma dinâmica política mais suscetível a arranjos políticos tradicionais inseridos nos traços da sociabilidade urbano/rural, favoráveis às configurações de mando de velhas lideranças populistas a serviço e sob influência da política dos governadores. Fatores que favoreceram a emergência deste tipo de estrutura política no Vale, mais resistentes às possíveis articulações cooperativas e horizontais entre entes federativos.

Outro aspecto diferencial a ser considerado no tocante à indústria de transformação é o perfil menos adensado das respectivas cadeias produtivas nos segmentos mais importantes da base industrial do Vale do Paraíba, concentrada em SJC, Jacareí, Caçapava, Taubaté e Pindamonhangaba. O baixo adensamento das cadeias produtivas no Vale, coincidiu com um sindicalismo de baixa mobilização para as lutas gerais de preservação do emprego e de ajuste às demandas patronais de menor recomposição de perdas salariais, comparativamente à maior combatividade e disposição negocial das lideranças sindicais do GABC, ao conseguir impor uma agenda de negociação mais ampla, favorável inclusive à formação de comissões de fábrica, abrangendo pontos importantes da agenda empresarial vinculadas à reestruturação produtiva e da agenda sindical no tocante à organização dos trabalhadores no chão de fábrica.

A resistência patronal na RMVALE especialmente em SJC foi o principal obstáculo às negociações sindicais fato que influenciou a baixa performance das lideranças sindicais para impor uma agenda propositiva que extrapolasse para as políticas de desenvolvimento regional, a

exemplo do protagonismo sindical no GABC com as Câmaras Setoriais²⁴. A Embraer pertencente ao Grupo 8 de negociações sindicais da FIESP, sempre se destacou pelo endurecimento das negociações relativas às questões salariais, quase sempre redundando em impasses pela intransigência patronal, resolvidas pela arbitragem do Tribunal Regional do Trabalho (TRT) de Campinas.

Assim, temas que pudessem sugerir propostas gerais de desenvolvimento regional, a exemplo das políticas para implantação de distritos industriais e APL, temas de referência no âmbito das Câmaras Setoriais, por exemplo, como as realizadas no contexto do GABC, lideradas por São Bernardo do Campo e o Sindicato de Metalúrgicos do ABC, não eram sequer cogitadas no contexto sindical de SJC e região, mesmo porque não haveria receptividade por parte da classe empresarial para uma proposta oriunda da representação de trabalhadores.

Em síntese, o percurso feito pelas lideranças sindicais do ABC, os grandes artífices na configuração de um papel institucional que resultou na criação do GABC, tornou-se uma referência única do gênero no cenário nacional: a aposta no sucesso de um ambiente institucional que orientasse um novo padrão de desenvolvimento regional, em bases participativas e de forma cooperada. Fato marcante na história do sindicalismo ‘cutista’, em sua versão reformista e de abrandamento das lutas sindicais, resultando numa visão peculiar do desenvolvimento regional.

3.4 A importância das lideranças políticas na afirmação identitária regional

Adianta-se nesta tese, uma hipótese explicativa com base na trajetória histórica do GABC já referida na introdução, sobre a relevância de processos políticos que extrapolam o papel

²⁴ Segundo as observações de Anau (2012), os resultados atingidos pela ação sindical na região do ABC, foram de tal magnitude e alcance, que são impossíveis de serem ignorados, pois, além de terem gerado uma série de lideranças de projeção política nacional e internacional, sendo a maior delas um Presidente da República, que deu origem também à maior central sindical do país, a CUT; cita-se além disso, segundo o autor, o papel de lideranças arrojadas que na direção sindical numa conjuntura de grande desemprego não vacilaram em propor “negociações sindicais diretas junto às matrizes de multinacionais automotivas”; e terem ainda a visão abrangente para proporem instâncias de negociação de amplitude nacional e regional a exemplo “da Câmara Setorial Automotiva no início dos anos 1990 e influenciar na construção do Regime Automotivo Inovar-Auto”. além disso, lutar pela criação de “instituições como a Câmara Regional do ABC, o Consórcio Intermunicipal Grande ABC e a Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC, surgidas a partir do final dos anos 1980 e início da década seguinte, conhecidas nacional e internacionalmente como referências no campo da articulação regional. Sobre isso, ver (KLINK, J., 2001, p. 267)”

tradicional dos partidos políticos, baseada em lideranças com motivação e sensibilidade para temas de amplitude regional, como é o caso da ação sindical e partidos com programas também direcionados para a questão do desenvolvimento regional; fato que encontra apoio na literatura e nas observações feitas por (ABRUCIO; SANO; SYDOW, 2010; KELLAS, 2010) quanto à importância da identidade regional e da presença de lideranças atuantes no processo de criação/consolidação dos arranjos cooperativos intermunicipais, elementos presentes na cultura prática e simbólica do GABC. Cabe destacar trechos textuais de ambos autores que chamam a atenção sobre o papel das lideranças políticas nos processos de governança colaborativa e na construção de identidades regionais, requisitos preenchidos no processo de constituição do GABC:

[...] as razões que explicam o sucesso deste empreendimento revelam os caminhos possíveis para fortalecer o consorciamento no Brasil, principalmente nas Regiões Metropolitanas. A primeira causa tem a ver com a construção de uma identidade regional, com bases sociais e culturais [...] mas no caso do Grande ABC também havia rivalidades históricas entre os municípios. E, paradoxalmente, a crise econômica e o aumento da “tragédia dos comuns” (particularmente nos temas ambientais e do emprego) favoreceram a cooperação entre eles. Só que para isso se concretizar foi preciso liderança política e um projeto institucional (ABRUCIO; SANO; SYDOW, 2010, p. 42).

No caso das lideranças, Hugh Kellas, na análise que faz da governança colaborativa da região metropolitana no Canadá – Metro Vancouver – é enfático na afirmação da importância da existência deste atributo para o êxito das experiências institucionais de governança colaborativa:

A liderança política é elemento fundamental na tomada de decisões em processos de governança colaborativa. Com diversas organizações envolvidas, muitas vezes com entendimentos diferentes das questões e dos objetivos, a liderança política a respeito de valores e metas é instrumental na criação de um consenso e na condução dos processos de discussão na direção de decisões e ações. A liderança política é particularmente decisiva na união de diferentes instâncias de governo quando não há um arcabouço jurídico ou um acordo que exige colaboração (KELLAS, 2010, p. 113).

Neste aspecto, Machado (2010, p. 236), chama a atenção para outros elementos reforçadores da identidade regional do ABC – especialmente em relação aos sete municípios que compõem o GABC, todos eles derivados territorialmente do desmembramento do município maior que era São Bernardo do Campo, em 1940 – ao se referir ao papel da imprensa regional que cobre intensamente as notícias no âmbito do GABC, em especial o Diário do Grande ABC. Lembra ainda que além da vocação econômico-industrial, a região do ABC foi um dos protagonistas principais no processo de abertura política na luta pela redemocratização, onde as greves

realizadas nas décadas de 70/80 tiveram papel decisivo. De igual forma durante a crise dos anos 90, onde a liderança sindical foi estratégica na aglutinação de forças antagônicas do sistema produtivo – trabalhadores e empresários – em torno de uma agenda de negociações sobre temas locais, regionais e setoriais.

A existência, portanto, de uma forte identidade regional além da presença de lideranças com forte percepção da importância regional na ação política são elementos que configuram e dão sustentabilidade teórica à teoria da *path dependence* e reforçam um cenário de não reversão institucional, mesmo em situações extremamente adversas como na presente conjuntura segundo a teoria.

Talvez seja plausível esperar que o GABC pelo *status* conquistado e pela identidade regional alcançada, diante do momento adverso por que passa, possa manter intocável o arranjo consorciado, mantendo inalterado o projeto institucional. Exemplo mais forte desta ação foi o retorno de Diadema ao seio do GABC, retorno aprovado por unanimidade pela Câmara de Vereadores, em 2019, a mesma que articulou sua saída em 2017. Mas as alterações na nova configuração de poder, parecem indicar um caminho menos favorável, para o futuro da instituição, pelas consequências da própria plataforma neoliberal do governo federal que tendem a agravar o quadro recessivo da economia, intensificando o processo de desindustrialização.

Embora continue a perdurar o discurso teórico que dá a sustentação para a ação política de lideranças sindicais como a do ABC paulista, ainda sob significativa influência da CUT, não se observa na atual conjuntura, pela prática política dos atores regionais e estaduais da gestão metropolitana sob comando do governo do Estado, manifestações de apoio favoráveis à continuidade do GABC, a exemplo do ocorrido em 1993/1996 por Mário Covas. Ou seja, a ameaça de outros prefeitos que pretendiam seguir o exemplo de Diadema, jogava até recentemente, a favor da tese de esvaziamento institucional do GABC. Contudo, reforçando a força teórica da “*path dependence*” tais eventos não aconteceram. Movimento que compensou a força desagregadora da conjuntura econômica e política, minimizando de certa forma o esvaziamento que a recessão provoca no movimento sindical.

Assim, diante deste quadro de assimetrias e convergências resta percorrer o campo das teorias que conferem sustentabilidade aos discursos de legitimação do poder territorial e suas práticas na construção de políticas públicas de desenvolvimento regional. No tocante ao CODIVAP não

cabe observação adicional uma vez que perdura como instituição amorfa, como um simples clube de prefeitos. Ressalte-se, neste sentido que as condições estruturais e a base social e cultural deste processo de formação da indústria regional no Vale do Paraíba têm convergido para um modelo autárquico onde o fenômeno da “prefeiturização” e a verticalidade do poder dos governadores falam mais alto.

3.5 A consistência dos arranjos institucionais pela teoria da *Path Dependence*

Diante da ameaça colocada à continuidade da experiência institucional do GABC pela atual conjuntura política e econômica do país resta verificar a consistência da hipótese de continuidade da trajetória institucional do GABC pelo exame do conceito de *path dependence*. Por esta hipótese deve-se considerar qual a probabilidade de que a força do movimento institucional iniciado pelo GABC, enquanto modelo horizontal/cooperativo de articulação intermunicipal regional, prevalecerá no curso futuro da história regional, independentemente do quadro conjuntural adverso.

Neste sentido, menciona-se mais uma vez (MACHADO, 2010) no estudo que analisa a problemática da governança metropolitana no Brasil em regiões metropolitanas distintas, e sua continuidade no tempo, situando de um lado, a Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), e de outro, a sub-região do GABC, duas experiências inovadoras do ponto de vista do planejamento urbano e do desenvolvimento regional. Neste sentido o autor faz a seguinte observação:

[...] a noção teórica de *path dependence* afirma que o curso das instituições é fortemente influenciado pelos eventos relacionados à concepção delas. Se essa perspectiva estiver correta, a história da organização metropolitana da RMBH e a do GABC têm um importante valor heurístico. Na perspectiva da *path dependence*, eventos históricos marcantes podem gerar efeitos futuros duradouros. Os autores neo-institucionais, adeptos dessa noção teórica, tanto os filiados ao novo institucionalismo histórico quanto os que preferem a teoria da escolha racional, acreditam que o passado ajuda a moldar o presente, na medida em que, uma vez estabelecida certa trajetória, os custos para redirecioná-la poderão se mostrar altos (MACHADO, 2010, p. 242).

Deste ponto de vista o autor sugere de forma otimista que a trajetória de êxito institucional no caso do GABC, prossegue; em que pese as distorções estruturais que afetam a dinâmica capitalista e as inconsistências políticas derivadas do atual padrão de desenvolvimento imposto pelo neoliberalismo conservador do governo Bolsonaro. Tanto assim que ocorreu o movimento

de revisão iniciado pelo atual prefeito de Diadema, indicando a reversão da decisão de 2017, onde se optou pela saída do município do GABC.

Pela amplitude do campo de pesquisa como o sugerido pelo conceito de *path dependence* sugere-se diante dos desafios teóricos colocados, outras tantas possíveis linhas de investigação, sinalizadoras de potenciais temas para pesquisas futuras, impossível de esgotá-las na abrangência do espectro temático proposto nesta tese.

De qualquer forma, observa-se no plano institucional o registro de avanços significativos derivados das conquistas consignadas na carta constitucional de 1988 relacionadas às políticas de desenvolvimento urbano, a exemplo do Estatuto da Cidade e da Metrópole, que incluem ademais a legislação sobre os Consórcios Intermunicipais. Diante desta constatação, cabe inquirir sobre as diferenças existentes entre o GABC e o CODIVAP, que abrange também as demais experiências de Consórcios (cerca de 86) e a razão do sucesso de apenas uma única experiência de arranjo público consorciado no Brasil, no caso o GABC, e as possíveis explicações para tão evidente excepcionalidade.

Tal questionamento justifica-se quando leva-se em conta o *modus operandi* do sistema político local e regional nas duas regiões, na medida em que não deixa de apresentar os mesmos vícios corporativos – mesmo que em graus e intensidades diferentes – clientelísticos e patrimonialistas, vigentes nas estruturas de governo nas várias escalas, e que obviamente incluem os municípios integrantes do GABC. Estatuto onde a prática política territorial é comandada segundo uma hierarquia verticalizada sob controle dos governadores no exercício de mandato junto com as respectivas coligações partidárias, cujo maior interesse é a garantia de maioria parlamentar; sem uma preocupação programática de governo, que seja de interesse real da população mesmo que voltada para o desenvolvimento regional.

A vigência de tais características também na prática política do ABC sugere a existência de uma dualidade político-institucional desde a criação do Consórcio: de um lado, pela existência de um modelo político que opera com metodologias e práticas tradicionais, de outro, pela presença de uma linha de força política maior, representada pela ação sindical no caso do ABC, que sobrepuja o raio de ação da política tradicional, e passa a incorporar na agenda da luta sindical uma agenda específica voltada para o desenvolvimento regional. A introdução de práticas modernizadoras do processo político pela criação de uma nova institucionalidade, que inclusive

se sobrepõem na prática à institucionalidade maior da gestão metropolitana da RMSP, faz do GABC um caso único de êxito político e institucional enquanto arranjo consorciado cooperativo e horizontal. Fato que reforça o próprio conceito da *path dependence* ao mesmo tempo que acentua uma qualidade não existente no CODIVAP, onde, infelizmente, não se aplica o conceito.

4 A ECONOMIA POLÍTICA DO DESENVOLVIMENTO

Pelo esboço apresentado observa-se a pertinência do delineamento das principais correntes do pensamento econômico que dão sustentação à teoria do desenvolvimento. Para se entender a dinâmica e a melhor compreensão das categorias e leis que determinam as formas de desenvolvimento do modo de produção capitalista faz-se necessário uma breve referência às principais correntes do pensamento econômico, uma vez que ao falar-se de GABC e CODIVAP está se falando de desenvolvimento econômico regional, sendo esse o motivo de ser destas institucionalidades.

Neste sentido procede a preocupação com o tema na medida em que as ações e projetos institucionais do Consórcio Intermunicipal dependem das políticas macroeconômicas que regulam as políticas gerais do país, dentre elas as políticas de investimento em infraestrutura. Conjunto de políticas correlacionadas ao padrão de desenvolvimento adotado, se de cunho nacional desenvolvimentista ou neoliberal, cada qual baseada em diferentes doutrinas do pensamento econômico.

Considera-se neste trabalho quatro vertentes históricas principais que se preocupam com a economia política do desenvolvimento capitalista: a vertente marxista; a escola regulacionista; a corrente evolucionista de base neoschumpeteriana; e a teoria keynesiana. Teorias críticas à ortodoxia do pensamento neoclássico, especialmente no que tange à teoria dos ciclos e as crises recorrentes do capitalismo *versus* o papel do Estado na regulação e solução das crises sistêmicas do capitalismo.

Esse conjunto de vertentes, mais a teoria crítica da sociologia, são por sua vez inspiradoras da obra Cepalina que reflete sobre as condições que norteiam o desenvolvimento capitalista na América Latina e a condição de atraso histórico em relação aos países centrais, enquanto países subdesenvolvidos situados na periferia do sistema capitalista global.

Dentre os vários autores da CEPAL destaca-se Celso Furtado por tratar diretamente da questão do desenvolvimento brasileiro e as possibilidades de superação do atraso periférico por meio de políticas afirmativas de desenvolvimento. A obra de Furtado sobre as razões do subdesenvolvimento reflete o pensamento de um intelectual com ampla erudição no campo da economia política, da sociologia e da filosofia, sem se prender a uma corrente teórica específica; assim como Ricardo Brandão, outro autor que respeita conceitos básicos da interpretação cepalina do subdesenvolvimento, a quem também será dedicada atenção.

Dentre as vertentes assinaladas a corrente evolucionista e regulacionista contribuem para a compreensão da dinâmica capitalista pela relevância que dão ao papel do ambiente institucional associado às políticas de fortalecimento de arranjos produtivos locais e dos sistemas de inovação, como forma de solução de problemas derivados das crises recorrentes que afetam o desenvolvimento capitalista; ambiente onde inserem-se os arranjos intermunicipais sob análise, ajustados às novas formas de acumulação na fase mais intensa da globalização sistêmica.

Característica comum a todas vertentes enumeradas é o reconhecimento da emergência de crises na dinâmica do desenvolvimento capitalista, com fundamentações diferenciadas quanto às causas e as formas de tratamento de cada situação gerada nos ciclos de descenso/ascenso da economia. São visões relativamente convergentes quanto ao papel do Estado enquanto ator de primeira ordem na regulação dos processos econômicos envolvendo políticas públicas de desenvolvimento, em contraposição à ortodoxia de livre mercado dos economistas neoclássicos.

Schumpeter (1985), crítico da ortodoxia neoclássica, foi um dos economistas depois de Marx e Mill, a aceitar o fenômeno recorrente das crises sistêmicas como inerente à dinâmica da reprodução ampliada do capital, que ele chama de destruição criadora, processo pelo qual a cada final do ciclo depressivo, retorna-se ao ciclo ascendente pelo impulso inovador do empresário inventivo, embalado em parte pelo *animal spirit* empresarial, conforme afirmação de Keynes (1985). Para Schumpeter (1985) as inovações e o desenvolvimento tecnológico a cada final de

ciclo, repõe o potencial de desenvolvimento, retomando-se o crescimento a partir de um novo paradigma ou revolução tecnológica.

Pela ênfase que Marx atribui aos processos inovativos como elemento importante nas dinâmicas de reprodução ampliada do capital, principalmente ao agir sobre a composição orgânica do capital pela ampliação de c (capital constante) em detrimento de v (capital variável), inicia-se este tópico de premissas teóricas do desenvolvimento capitalista pela exposição sintética dos principais aspectos do pensamento marxista, pensador que melhor dissecou a natureza da produção e reprodução do capital enquanto modo de produção de mercadorias.

Em relação ao pensamento neoliberal visto no subtópico 4.3, em se tratando da vertente posta em prática no Brasil desde os anos 90 – com breve interrupção no período ‘neodesenvolvimentista’ de 2003 a 2014 – e sua retomada com todo vigor de 2016 em diante, terá seus pressupostos básicos também referidos ao longo do texto. Pois são eles que balizam as políticas macroeconômicas na atual conjuntura e que, por via de consequência, determinam os rumos do desenvolvimento nas várias escalas geográficas, onde se inclui a sub-região do Grande ABC e da RMVALE. Na mesma seção faz-se referência ao pensamento keynesiano que enquanto proposta prática e teórica de políticas econômicas, responsáveis que foram pela superação da grande crise de 29, joga por terra todos os dogmatismos da ortodoxia da neoclássica.

Cabe observar, que o objetivo desta seção é compreender a dinâmica do desenvolvimento e sua racionalidade, examinada do ponto de vista epistemológico pela Economia Política enquanto ramo do conhecimento, a mais diretamente vinculada ao exame desta dimensão da realidade social. Portanto, exame singelo das narrativas surgidas das tentativas de interpretação do desenvolvimento capitalista e suas contradições. Desenvolvimento visto enquanto condição vital da produção e reprodução da vida material num momento particular da história, envolvendo as escalas territoriais do brasileiras e o planeta terra. De forma mais direta trata-se da apropriação do discurso polarizado entre desenvolvimentismo e neoliberalismo, e seu significado. Discussão que nem sempre traz clareza quanto à essência do objeto, quando o que está em discussão é a própria natureza contraditória do capital e seu antagonismo visceral a qualquer projeto utópico de humanização da sociedade. Deste ponto de vista, ambos os discursos – desenvolvimentismo ou neoliberalismo – são impotentes para ir até a raiz do problema, embora, por suas propostas possam ser examinados criticamente os caminhos escolhidos rumo ao desenvolvimento.

4.1 A crítica marxista do capitalismo

Parte-se da premissa que a questão do desenvolvimento econômico se faz presente enquanto discussão teórica nas ciências sociais nas quais se inclui a Economia Política, inclusas no corpo de conhecimento do Planejamento Urbano e Regional. Deste ponto de vista não há como falar de esferas diversas de conhecimento especialmente da economia política, sem falar em Karl Marx, filósofo, historiador, cientista social, homem com visão abrangente do processo histórico, intelectual que produziu sua principal obra, *O Capital*, em meados do século XIX.

De igual forma não se pode tratar de desenvolvimento econômico sem se referir aos pensadores clássicos da economia política, a exemplo de David Ricardo, Adam Smith, J.S. Mill, e Jean-Baptiste Say, para citar os mais conhecidos, sobre cujas obras Marx se baseou na análise crítica ao modo de produção capitalista, coadjuvados pelos autores que conformaram o pensamento iluminista, resultado acumulado de avanços no processo civilizatório desde o período Renascentista. De igual forma, também o fizeram os economistas neoclássicos, mas de forma acrítica, presos a uma postura dogmática de infalibilidade teórica, a começar da postulação da teoria do equilíbrio geral a pleno emprego e sua automaticidade na solução de desajustes entre oferta e demanda, uma questão de pura fé no funcionamento dos mercados, como afirma Hunt (1982, p. 308).

Essa a referência que norteia o esforço intelectual de cientistas sociais no exercício da pesquisa e análise crítica da realidade social que tem na obra marxiana uma das suas referências mais importantes, numa época em que o obscurantismo cultural o denigre como coisa diabólica. Neste sentido, não há como falar de desenvolvimento capitalista em geral sem abordar as questões que repousam na raiz de sua origem. Por essa razão faz-se necessário, mesmo que de forma breve, referir-se às teorias que fundamentam o processo de desenvolvimento capitalista quando se propõe, como nesta tese, a análise de questões relevantes relacionadas ao desenvolvimento regional.

Neste sentido, a obra de Marx possui essa característica de centralidade relevante para se entender, por exemplo, o fenômeno da desindustrialização em curso no país, fato que vem afetando principalmente as economias regionais da RMSP, Grande ABC e em certo grau a RMVALE.

As obras relevantes da economia política surgem quando o capitalismo se estabelece completamente enquanto ordem econômica e social burguesa em substituição ao Estado Absolutista, que resultou na derrocada da doutrina mercantilista e ascensão do pensamento liberal do *laissez faire, laissez passer* como base teórica e prática de manutenção da ordem econômica burguesa, num modelo ainda concorrencial.

O Capitalismo impõe-se assim enquanto modo de produção de mercadorias e revoluciona o sistema produtivo europeu, a partir da Inglaterra num primeiro momento, e se capilariza pelo planeta determinando um novo padrão civilizatório na produção e reprodução da vida material/espiritual/cultural da humanidade: provoca uma profunda transformação da estrutura social e política, impactando a forma de organização dominante da produção, da distribuição e do consumo, prevalecente até então.

Sistema responsável pelo aumento populacional planetário que em 1800 era de cerca de 975 milhões de habitantes e passa em dois séculos para próximo de 7,0 bilhões de pessoas segundo projeções da ONU; modo de produção que transforma as cidades em metrópoles, combinando êxodo rural com aumento da taxa de natalidade, promovendo o maior processo de urbanização na história do planeta, principalmente na periferia do mundo subdesenvolvido.

Para Baran (1972, p. 53/100) um dos principais conceitos associado à ideia do desenvolvimento é o de *excedente econômico*, além da divisão do trabalho nas várias escalas, do local ao global, elementos que se encontram no cerne do processo de complexificação da vida em sociedade, quando o homem passa a produzir mais que o estritamente necessário para sobreviver. Esta é uma categoria central do pensamento marxista, pois, como afirma o autor:

o ritmo e a direção do desenvolvimento econômico de um país, em um dado momento, dependem, tanto da magnitude como do modo de utilização do excedente econômico, sendo que, a magnitude do excedente e o modo de sua utilização são determinados pelo grau de desenvolvimento das forças produtivas e pela estrutura das relações socioeconômicas correspondente e pelo sistema de apropriação do excedente econômico que estas relações envolvem (BARAN, 1972, p. 53/100)

O conceito chave de excedente econômico derivado do pensamento marxista coincide com a geração da mais valia total produzida na economia, conforme observa Singer (1975, p. 48), dado

pela seguinte fórmula: $P = c+v+mv$, onde P é o produto social, c é o capital constante e v o capital variável e mv a mais valia.

Ainda segundo o autor, Marx deriva dois conceitos a partir da análise do modo de produção capitalista relacionados ao capital variável: a produção da mais valia absoluta e a produção da mais valia relativa. Sendo que a mais valia absoluta deriva do aumento do tempo de trabalho socialmente necessário, uma das formas para aumentar o excedente no início da industrialização, rebaixando a remuneração da força de trabalho, ou, pela extensão da jornada de trabalho como forma de extração de mais valia excedente. Enquanto a produção da mais valia relativa é derivada do aumento do capital constante, pela introdução de novas máquinas (normalmente processos mecanizados/automatizados) que por incorporarem inovações no processo produtivo reduzem a necessidade de mão de obra adicional, eliminando postos de trabalho.

Fato observável no curso histórico do capitalismo, mais intensamente a partir do fim do padrão *taylorista/fordista* de produção industrial associado à concentração/centralização do capital – processo que se inicia no final do séc. XIX, em substituição à fase do capitalismo concorrencial – e o início do padrão *toyotista* de organização industrial, nas décadas de 70/80/90 com a introdução do conceito de produção enxuta e flexível.

Nesta nova etapa de evolução do capitalismo monopolista, observa-se a adoção de novas metodologias de organização e processos de produção – *just in time*, *kaizen*, *kanban*, *ilhas de produção* – só possível pela intensificação da aplicação de tecnologias de automação/digitalização/robotização, resultado acumulado do desenvolvimento tecnológico alcançados na 2ª e 3ª revolução industrial, fenômenos determinantes na reconfiguração dos paradigmas produtivos que propiciaram saltos de produtividade nunca atingidos anteriormente no sistema mundializado do capital: fase onde se atinge uma homogeneização nos padrões de consumo e um aumento sem precedentes da financeirização global, resultante da hegemonia do capital financeiro no processo de acumulação e de concentração do capital, em escala mundial.

As principais observações feitas por Marx sobre o capitalismo baseiam-se no reconhecimento de sua natureza revolucionária e seu poder de transformação sobre o meio físico e social gerando um enorme potencial de progresso colocado à disponibilidade da humanidade. Porém, via no sistema duas contradições básicas: a propriedade privada dos meios de produção e a exploração

da força de trabalho para obtenção da mais valia absoluta. Contradição que segundo Marx só seria superável por meio da luta de classes, entre burguesia e proletariado – as duas principais classes inseridas no modo de produção capitalista até aquele momento – até o ponto em que o capitalismo fosse substituído por outra forma social de produção, mais avançada e igualitária, ou seja: o socialismo e o comunismo, como última etapa da evolução social, onde a exploração da força de trabalho fosse eliminada.

Marx identifica duas leis tendenciais na base deste processo: a tendência da queda da taxa média de lucros do capital em geral, aspecto inerente ao modo de produção capitalista, por sua vez, resultado do aumento da composição orgânica do capital em decorrência do aumento da mais valia relativa, em contraposição à mais valia absoluta. Duas constatações fundamentais da dinâmica de desenvolvimento capitalista, fonte de muitas polêmicas, e que contribuem para o entendimento de um dos efeitos mais perversos do sistema: as crises recorrentes do capital cujas principais consequências referem-se ao desemprego e à concentração de renda, particularmente nos momentos de queda nas taxas de crescimento da produção de mercadorias, conhecidos por ciclos depressivos da economia, a exemplo da grande crise de 29.

Fundamentos reconhecidos na dinâmica histórica do sistema capitalista, que tem no desenvolvimento tecnológico uma de suas grandes bases de transformação. Processo que traz consigo três grandes ondas de revolução tecnológica que deverá culminar e se ampliar cumulativamente na quarta onda de inovações tecnológicas, já em curso, mais conhecida pela indústria 4.0, baseada quase que exclusivamente na produção digital e microeletrônica, etapa que deverá revolucionar a forma anterior de produção de mercadorias.

Este novo paradigma produtivo deverá aprofundar a crise sistêmica do capitalismo em níveis nunca verificados anteriormente, o que faz da discussão do desenvolvimento regional-metropolitano, como proposto nesta tese, um desafio aberto à reflexão; embora, o tema em tal amplitude ainda não faça parte da agenda local/regional, muito menos na escala nacional, uma vez que desajustes desta natureza tendem, na perspectiva neoliberal, a se autocorrigirem pela mão invisível do mercado.

Fatos que realçam a importância das problematizações e das considerações levantadas pelo pensamento marxista a respeito da lógica de acumulação capitalista e as crises sistêmicas recorrentes no curso da reprodução ampliada, por expressarem o movimento contraditório do

capital que se renova a cada ciclo de expansão/retração, onde a tecnologia torna-se um dos elementos decisivos na trajetória do capital: para alguns, expressão de um movimento de eterna superação/renovação do sistema, “naturalizado” naquilo que Schumpeter (1985) definiu como “destruição criadora” como já salientado.

A reprodução ampliada não se faz, portanto, sem crises periódicas de realização, conformadas aos ciclos²⁵ de acumulação de capital. Assim, o movimento histórico do capitalismo se caracterizaria pela criação/destruição de riquezas envolvendo dialeticamente racionalidade/irracionalidade, termos contraditórios inerentes à lógica e ao processo de acumulação capitalista: a principal delas, sem dúvida, relacionada ao caráter social da produção versus apropriação privada da produção na forma de mais valia ou lucro, a partir da exploração da força de trabalho, por uma classe socialmente minoritária da sociedade.

É importante observar que o conjunto da obra marxista, em especial O Capital, parte de premissas teóricas problematizadoras da realidade, em toda sua complexidade. Nada é simples ou permanente em Marx, traduzido por sua famosa frase: “tudo que é sólido se desmancha no ar”. Mesmo para se negar Marx há a necessidade de se recorrer às categorias teóricas desenvolvidas ou evidenciadas pelo próprio Marx, e aos teóricos que fornecem a base estruturante de sua formação intelectual, dado a originalidade de grande parte de seu pensamento.

Para entender minimamente o contexto onde se desenrola a dinâmica do desenvolvimento econômico capitalista é preciso, mesmo que em caráter de simples preâmbulo ao tratamento do tema, abordá-la a partir da racionalidade/irracionalidade do próprio sistema. Para Marx o modo de produção capitalista é elemento estruturante da realidade social e configura ao lado da

²⁵ A teoria dos ciclos sistêmicos é descrita por Martins (2011, p. 82) e é referido como sendo de grande importância no desenvolvimento histórico do capitalismo. Segundo o autor “*a teoria dos ciclos sistêmicos tem se desenvolvido principalmente a partir do grupo que se reuniu, desde os anos 70, no Fernand Braudel Center...ela encontrou seu ponto de maior desenvolvimento nas obras de Wallerstein, Arrighi e Silver.*” Além dos autores citados cabe citar os pioneiros da teoria dos ciclos de produção, sendo os mais conhecidos Kondratiev, para quem conjunturas de expansão, auge e descenso da produção, são a manifestação dos ciclos cuja temporalidade manifestam-se em ciclos longos e curtos. O que é importante reter deste processo é que um dos fatores determinantes na manifestação dos ciclos, refere-se ao papel das inovações na retomada da fase de prosperidade. Segundo Schumpeter (1985), na teoria neoclássica do equilíbrio geral “o ciclo” “*representaria esse processo de saída e volta ao equilíbrio, impulsionado por empresários e inovações*”. A diferença é que neste caso o Estado é que desempenha papel essencial na superação da crise e não a mão invisível do mercado, como afirmam os neoclássicos.

superestrutura (Estado, Religião, Estrutura Jurídica, Exercício do Poder, Cultura) a totalidade da realidade social.

Ao mesmo tempo sua dinâmica contraditória atua como elemento potencial de transformação radical da condição humana em dois sentidos: um positivo, na direção de construção de uma sociedade utópica, sem classes, uma vez concretizada a tendência de aumento da composição orgânica do capital, condição limite do desenvolvimento tecnológico, estágio onde as necessidades básicas, materiais e espirituais do ser humano, alcançariam a possibilidade de serem plenamente satisfeitas a partir de um novo paradigma social de produção; ou, em direção inversa, numa perspectiva distópica, pelo aprofundamento das diferenças sociais, implicadas na razão de ser do capital na busca constante da maximização do lucro capitalista, que potencialmente poderia resultar em sua autodestruição pela perda de capacidade de superação da crise final sistêmica. Essas ideias, expressas como inerentes à dinâmica capitalista das crises é complexo e por si só contraditória, como expõe Grespan (1999):

[...] o importante na ideia dos ciclos econômicos é que a valorização e a desvalorização se apresentam não mais apenas enquanto momentos simultaneamente determinados da contraposição das tendências opostas da “lei” da queda da taxa de lucro, mas como fases distintas e alternadas no tempo. Com isso, a crise adquire um significado mais complexo: “*Estas influências diferentes se fazem valer ou justapostas no espaço ou sucessivamente no tempo; periodicamente o conflito dos agentes antagônicos se alivia em crises. As crises são sempre soluções violentas das contradições existentes, erupções violentas que restabelecem momentaneamente o equilíbrio rompido*”. Além de termo de uma fase de expansão, a crise se define agora também como o meio para preparar as condições de uma nova expansão, como [...] “*solução [...] das contradições*” - simplesmente como forma de manifestações delas - que “*restabelecem momentaneamente o equilíbrio rompido*”(K,III,259-C,III 1, 188, apud GRESPLAN, 1999) - em vez apenas de expor um desequilíbrio. **Esta mudança de sentido traz consigo, no entanto, o risco de se passar a ver a crise como uma etapa apenas provisória e construtiva do desenvolvimento capitalista, funcional e domesticada** (GRESPLAN, 1999, p. 236/237) (grifos acrescentados).

Na análise final feita por Grespan (1999, p. 283) fica em suspenso a questão da crise final do sistema, permanecendo como uma possibilidade em aberto, diante do risco dinâmico de auto-superação, sempre recorrente. Assim se expressa o autor:

não há como deduzir escatologias a partir da teoria marxiana da sociedade capitalista - não porque o capital não tenha seus fins e sua finitude necessariamente contida nele; também não porque ele não tenha a potência para realizar a ambos; mas porque, justamente ao tê-los, o capital é igualmente

o processo de criação e destruição da totalidade de relações sociais, é o movimento de possibilidades opostas cuja contradição igualmente se soluciona e repõe, é o ‘sujeito’ que ao refletir sobre si, igualmente se institui e se dissolve.

Portanto, hipóteses centrais do pensamento marxista que no percurso histórico do capitalismo ainda não foram observadas enquanto limite extremo de descontinuidade²⁶, permanecendo sob a condição de ameaça potencial em vista da persistência e agudização dos fenômenos essenciais que configuram a crise estrutural do capitalismo.

Um dos autores marxistas mais importantes da contemporaneidade, Harvey (2014), ao comentar a obra de Pikety sobre a extrema concentração de renda nas mãos de uma minoria capitalista, fator disruptivo do sistema pela ampliação cada vez maior do fosso que separa ricos e pobres, diz que o autor por sua formação neoclássica deixou de ver que o Capital é um processo e não uma coisa; assim diz Harvey: o Capital “*é um processo de circulação no qual o dinheiro é usado para fazer mais dinheiro, frequentemente – mas não exclusivamente – por meio da exploração da força de trabalho*”. O que está implícito nesta observação de Harvey, é que da perspectiva marxista não será a taxação sobre os lucros derivados da especulação financeira, ou a aplicação do imposto progressivo sobre os rendimentos de capital especulativo, ou ainda a regulação dos fluxos de capitais financeiros, as medidas, que por si só, resolverão as contradições estruturais do capitalismo, conforme apontadas por PIKETY (2014, p. 556), autor que preconiza a aplicação do imposto progressivo anual sobre o capital, como melhor solução para evitar a espiral “desigualadora” sem fim.

²⁶ O capital é dinâmico na busca de sua autopreservação; nesta trajetória e em épocas de crise o empresário busca refúgio preferencialmente no mercado financeiro para a expansão de seus lucros; ou, segundo Keynes: o empresário exerce a preferência pela liquidez em épocas de retração da demanda efetiva. ANAU (2017. p. 114/116/117) afirma que “*o capital, na forma-mercadoria é muito menos ágil e expõe o capitalista a mais riscos, uma vez que o mercado é imprevisível...Marx deduzia daí que o capital buscava sempre criar formas de acumulação que dispensassem a sua passagem obrigatória pela forma-mercadoria...neste caso, o circuito ideal segundo Marx, seria D-D’ sem incluir M.*” Hoje o capital financeiro exerce total hegemonia no processo de reprodução, fato que Beluzzo (2004, p. 203) chama a atenção para o *modus operandi* do capital fictício: “*entre as práticas de valorização fictícia incluem-se tanto as que são executadas nos mercados de capitais quanto as exercidas mediante a manipulação de preços dos ativos a serem submetidos ao controle das diversas frações do capital monopolista.*”; e conclui “*...o conjunto da economia monopolista só pode avançar com o alargamento do crédito*”, ou seja, “*as mudanças radicais operadas na organização industrial das grandes empresas vão acompanhar o aparecimento de uma ‘classe financeira’ o que confere aos bancos um poder crescente no manejo das relações e decisões estratégicas do sistema capitalista.*”

Segundo (PIKETY, 2014, p. 555), a contradição central do capitalismo na atualidade é dada pela fórmula $r > g$, onde r é a taxa de rendimento privado do capital e g é a taxa de crescimento da renda e da produção. Assim se refere o autor, quanto a esta questão:

a principal força desestabilizadora está relacionada ao fato de que a taxa de rendimento privado do capital r pode ser forte e continuamente mais elevada que a taxa de crescimento da renda e da produção g . A desigualdade $r > g$ faz com que os patrimônios originados no passado se recapitalizem mais rápido do que a progressão da produção e dos salários. Essa desigualdade exprime uma contradição lógica fundamental. O empresário tende inevitavelmente a se transformar em rentista e a dominar cada vez mais aqueles que só possuem sua força de trabalho. Uma vez constituído, o capital se reproduz sozinho, mais rápido do que cresce a produção. O passado devora o futuro (PIKETY, 2014, p. 555),

Para sintetizar esta dinâmica do capitalismo contemporâneo, parafraseando o resumo do *Profile Books (UK)* relativo ao lançamento do livro mais recente de Harvey (2014) “*Seventeen Contradictions and The End of Capitalism*” que bem expressa o dilema que vive o capitalismo na atualidade, para o bem e para o mal, de forma a ressaltar a pertinência da obra de Marx sobre a natureza concreta do capital, o *publisher* assim se expressa, no material de publicidade:

[...] *not that the contradictions of capital are all bad: they can lead to the innovations that make capitalism resilient and, it seems, permanent. Yet appearances can deceive: while many of capital's contradictions can be managed, others will be fatal to our society.*

4.2 A contribuição neo-schumpeteriana

O pensamento neo-schumpeteriano ou vertente evolucionista do pensamento econômico expressa as ideias originárias de J. A. Schumpeter (1883-1950) esboçando uma concepção da dinâmica do desenvolvimento capitalista divergente da ortodoxia neoclássica. Sua primeira obra, *Teoria do Desenvolvimento Econômico*, é de 1911 e foi reeditada em 1925, onde exprime os principais conceitos. A ideia central de Schumpeter (1985) é de que o capitalismo evolui de acordo com ciclos²⁷ ascendentes e descendentes, num processo que ele chama de destruição

²⁷ Schumpeter (1985) reconhece a ocorrência dos ciclos no desenvolvimento capitalista influenciado também pelos estudos do economista russo Nikolai Kondratiev conhecido pelo seu trabalho sobre os ciclos longos no sistema capitalista de produção, tendo participado no governo reformista de Kerensky, antes da revolução de outubro de 1917 e colaborado com os bolcheviques liderados por Lênin, onde participou na construção da Nova Política Econômica (NEP). Ele desenvolveu a teoria de que o sistema capitalista estava condenado a sofrer ciclos

“criadora” onde as empresas por meio da inovação tecnológica continuamente revolucionam a estrutura econômica, destruindo incessantemente o antigo e criando o novo sem o que, segundo Schumpeter (1985), as empresas e por consequência o capitalismo não sobreviveria.

Este processo é marcado pelo papel derivado do exercício da função empresarial determinante para os processos de decisão da firma no tocante às inovações, especialmente em relação às “novas combinações” que resultam em novos empreendimentos, ao lado dos já existentes.

Dentre os economistas neo-schumpeterianos surgidos na década de 70 destacam-se, como alguns dos principais teóricos seguidores das ideias de Schumpeter, (DOSI, 2005; MAZZUCATO, 2014; FREEDMAN & SOETE, 2008; LUNDVAL, 2002) entre outros, conforme referenciado por (ANAU, 2017). Grande parte do processo de recuperação ou a retomada do crescimento conforme afirma a tese schumpeteriana provém da iniciativa do empresário inovador, promotor de novas combinações, gerando por sua vez oportunidades de lucro e atraindo “multidões de imitadores e aperfeiçoadores”, deflagrando assim uma onda de investimentos e um “boom”.

A partir das inovações ocorre uma transformação qualitativa das sociedades industriais, não meramente quantitativa, que prossegue no curso ascendente até o esgotamento do ciclo, e o início da fase recessiva, e assim continuamente regido por esta evolução ininterrupta de ascenso/descenso, dinâmica inerente ao processo de acumulação capitalista.

Confere ao empresário capitalista – no caso os banqueiros, enquanto representantes do sistema de crédito – o sucesso das combinações, enquanto detentor do fundo comum, isto é o dinheiro, como os principais personagens que tornam viáveis o empreendimento. Faz também parte deste mecanismo, como inerente a qualquer regime político ou modelo econômico – capitalista ou socialista – conforme afirma Schumpeter (1985), mercados cartelizados ou concorrenciais, onde haverá sempre “uma liderança, um comando” (no caso o Estado ou instituições a ele ligados) que regula e confere segurança (aos contratos) e acesso aos créditos do capitalista. Para Schumpeter (1985) uma nova combinação nem sempre está diretamente relacionada às descobertas

econômicos pronunciados, ciclos com duração entre 40 a 60 anos, com uma média de 50 anos. Durante estes ciclos longos de crescimento elevado, viria, inevitavelmente, um período de depressão.

científicas, pois a inovação está, antes de tudo, vinculada à produção de bens e aos mercados ainda não explorados. Os cinco casos a que se refere Schumpeter (1985) são:

- a) Introdução de um novo bem; b) Introdução de um novo método de produção;
- c) Abertura de um novo mercado; d) Conquista de uma nova fonte de oferta de matérias-primas, ou, de bens semimanufaturados; e) Estabelecimento de uma nova organização de qualquer indústria, como a criação de uma posição de monopólio (por exemplo, pela trustificação) ou a fragmentação de uma posição de monopólio (HEBECHE, 2015, p. 356).

Estes são em síntese os principais aspectos salientados por Schumpeter (1985) naquilo que aponta como a essência da dinâmica do capital em seu movimento de reprodução/renovação, por meio do conceito de destruição criativa. A partir da periodização feita por Schumpeter (FREEDMAN; SOETE, 2008) identificam as seguintes ondas de inovação, com base nas referências de (ANAU, 2017, p. 42-45):

- (a) a primeira Revolução Industrial, têxtil-hidráulica; (b) a segunda onda, ferroviária, acoplada à generalização da máquina a vapor; (c) uma terceira, química e elétrica, quando se implanta a P&D empresarial; (d) a quarta, definida pela produção em massa e pelo reforço da P&D profissionalizada; (e) a quinta, a digital, marcada pela computadorização e microeletrônica de baixo custo.

Os autores evolucionistas desenvolvem também novos conceitos a partir das obras de Schumpeter, e que se tornam referência na conceituação do papel da inovação no processo de desenvolvimento capitalista, e cabe aqui registrá-las, na medida em que apoiam a interpretação dos processos em evidência nas regiões foco do presente estudo, envolvendo a RMVALE e o Grande ABC:

- As tecnologias são sistêmicas por natureza.
- As revoluções tecnológicas basearam-se em agrupamentos ou clusters de inovações, algumas radicais e outras incrementais.
- No capitalismo, inovar é sobreviver e crescer, enquanto não inovar é morrer, exceto em casos muito tradicionais.
- Vantagens regionais e de infraestrutura e pessoal qualificado não ocorrem por casualidade. Devem ser política e socialmente construídos. O ambiente sócio-institucional é relevante. A capacidade de assimilação de tecnologias importadas é essencial. Uma base científica e de P&D, ainda que adaptativa, bem como serviços científicos e tecnológicos como informação, consultoria, levantamentos geológicos, organização de projetos, instalações para testes e treinamentos, são indispensáveis.

Os autores identificam ainda seis distintas estratégias de inovação, sobrepostas e não mutuamente exclusivas.

- A primeira é a estratégia ofensiva, que visa à liderança do mercado pela introdução pioneira de novos produtos.
- Já a estratégia defensiva também (como a anterior), depende muito com P&D, embora não pretenda a liderança, mas sim a manutenção em linha com as tendências do mercado.
- As estratégias imitativas mantêm-se na retaguarda e buscam acompanhar de trás as líderes e as defensivas; por isso, gastam mais com aquisição de *know how* e licenças do que com o licenciamento de inovações ou aperfeiçoamentos próprios.
- Firms dependentes decorrem em geral da terceirização de departamentos de outras firms dinâmicas em P&D e seguem as determinações dessas.
- As tradicionais, por sua vez, mudam pouco ao longo do tempo e não possuem capacidade inovadora. Podem sobreviver bastante, mesmo em economias industrializadas. Todavia, são vulneráveis a mudanças técnicas exógenas, pois carecem de capacidade de mudança defensiva.
- A última estratégia seguida é o acompanhamento das tendências do mercado por firms oportunistas, que podem mesmo migrar da indústria para os serviços ou manter-se em posição híbrida entre ambos.

Observa-se por esta tipificação e pelas observações já apontadas por (ANAU, 2017), que grande parte do empresariado brasileiro se enquadra na estratégia imitativa e defensiva, ou, na pior das hipóteses, enquanto firms tradicionais aquelas que adotam estratégias de simples acompanhamento de mercado. Na análise da contribuição dos pensadores ‘neoschumpeterianos’ é levado em conta a contribuição de autores brasileiros entre eles (POSSAS; FUCIDJI; MELO, 2015); onde abordam temas relativos à política industrial e de inovação e sua importância na determinação do nível de competitividade associada à capacidade de exportação das firms brasileiras, bem como, a necessidade de se eliminar o hiato tecnológico, relacionado ao atraso tecnológico brasileiro vis à vis aos países desenvolvidos. Os autores fazem a seguinte observação de interesse conceitual em relação aos itens mencionados, importantes para a reflexão sobre a situação da estratégia de desenvolvimento tecnológico entre os empresários brasileiros:

Ao se reconhecer a importância do desempenho inovativo de um país sobre o seu nível de desenvolvimento, é possível não apenas analisar as implicações das estratégias competitivas das empresas no âmbito microeconômico, mas também verificar os importantes *feedbacks* entre os níveis micro e macroeconômicos. Para POSSAS (1996, p. 73, *apud* POSSAS *et al* 2015), ao formular e executar estratégias competitivas, a firma procura se diferenciar em

relação aos concorrentes com o objetivo de obter lucros extraordinários e vantagens em seu ambiente competitivo, o qual influencia e sofre influência de outros fatores, como o sistema institucional e as condições de infraestrutura. Assim, para que as políticas industrial e de inovação alcancem os objetivos desejados, é necessário considerar os fatores sistêmicos da inovação, isto é, as condições do ambiente competitivo, do sistema econômico e institucional e das infraestruturas essenciais para a obtenção de um ambiente econômico que favoreça o processo de criação de assimetrias competitivas entre os agentes, por meio da criação e ocupação de novos espaços econômicos em busca de lucros supranormais e vantagens competitivas (POSSAS; FUCIDJI; MELO, 2015, p. 19).

Para Possas (1996, p. 99, *apud* POSSAS; FUCIDJI; MELO 2015) baseado numa visão sistêmica da política industrial, onde a concorrência ocorre em âmbito global entre grandes empresas oligopolistas atuando na fronteira tecnológica com inovações *science based*, os fatores sistêmicos da competitividade num mundo globalizado poderiam ser divididos em três níveis, a saber:

a) fatores que estimulam a criação e consolidação de um ambiente competitivo, baseados tanto no uso de instrumentos regulatórios, incluindo os relativos à defesa da concorrência, quanto na política comercial, com o intuito de estimular a pressão competitiva exercida sobre empresas e mercados; b) fatores promotores de externalidades à atividade industrial, tais como infraestruturas de transporte, energia e comunicação, educação básica, bem como infraestrutura científica e tecnológica; c) fatores político-institucionais, abrangendo as políticas macroeconômicas (cambial, fiscal, monetária e creditícia, comercial) e as políticas de fomento e promoção (incentivos à ciência e tecnologia – C&T, às atividades de pesquisa e desenvolvimento – P&D, bem como à modernização, via poder de compra do governo) (POSSAS; FUCIDJI; MELO, 2015, p. 19).

Ainda segundo os autores a promoção da competitividade seria uma das atribuições do sistema de inovação, cujo papel é a diluição dos custos e riscos relativos aos investimentos em P&D, pelo estímulo ao “compartilhamento do esforço científico e tecnológico entre instituições públicas e empresas privadas”; tomam como referência o argumento desenvolvido por Nelson (1992, p. 348, *apud* POSSAS; FUCIDJI; MELO, 2015) de que “as capacitações tecnológicas das firmas de uma nação são o fator chave de seu desempenho competitivo, acreditando-se que estas capacitações são, em certo sentido, nacionais, e podem ser construídas por ações nacionais”. Neste sentido, segundo os autores:

...é possível defender a ideia de que a atuação da política industrial no aprofundamento da infraestrutura de C&T é capaz de nortear o desempenho inovativo das empresas nacionais (**ainda que os esforços inovativos precisem ser realizados pelas próprias firmas, isto é, que elas sejam os principais protagonistas do processo**) por meio do desenvolvimento de tecnologias e

práticas necessárias para competir e permanecer ou assumir a liderança em seus mercados (POSSAS; FUCIDJI; MELO, 2015, p. 20) (grifos acrescentados).

Mais que isso, segundo afirmam os autores baseado em Nelson (1992, p. 358, *apud* POSSAS; FUCIDJI; MELO, 2015, p.20/21), conforme já realçado:

...que as empresas líderes do sistema nacional de inovação são aquelas que possuem mais habilidades para competir. Tais habilidades provêm da sua exposição à forte competição por parcelas seja do mercado nacional ou internacional. Para o autor, enquanto em países com grande contingente populacional e, conseqüentemente, maior mercado consumidor a força das empresas é caracterizada pela sua capacidade de enfrentar as rivais no mercado doméstico (como é o caso nos EUA e, podemos acrescentar, no Brasil), em países menores (tais como Suécia e Canadá), as empresas frequentemente competem por parcelas do mercado internacional, sobretudo via exportações.

e complementam:

O fato de que as empresas estejam à frente do sistema nacional de inovação em economias desenvolvidas não significa que seu surgimento é espontâneo. Ao contrário, a liderança de Alemanha e EUA em indústrias de alta tecnologia deve-se, em grande medida, ao sistema universitário que direcionou esforços de formação e qualificação para atender às demandas da indústria (NELSON, 1992, p. 359). A literatura aponta uma correlação positiva entre criação de capacitações tecnológicas e competitividade (FIGUEIREDO, 2004; CASSIOLATO; LASTRES, 2005; CRUZ; PACHECO, 2004, *apud* POSSAS; FUCIDJI; MELO, 2015, p. 21). **No entanto, a maioria das empresas que atuam em economias emergentes não conseguiu alcançar melhores posições competitivas no mercado mundial a partir do desenvolvimento de capacitações para inovar.** Para explicar esse fato, Figueiredo (2004) indica que **uma característica tecnológica destas empresas é que elas normalmente iniciam suas atividades a partir do uso de tecnologias desenvolvidas em outros países, não dispendo sequer de capacidades tecnológicas básicas.** É necessário um longo processo de aprendizado tecnológico para que elas possam se aproximar da fronteira tecnológica nos setores em que atuam (grifos acrescentados).

As observações destes autores confirmam características do processo inovativo que se processam no plano macro e microeconômico e revelam as dificuldades de implementação em países subdesenvolvidos que continuam não competitivos a exemplo do Brasil. Uma das razões refere-se ao uso de tecnologias desenvolvidas em outros países, prática preferencial de parcela significativa do empresariado brasileiro, conforme observação de Anau (2017), autor referido no

tópico de abrangência do campo de pesquisa, conforme seu testemunho de vivências no âmbito do GABC e na gestão municipal de SBC.

Em sua tese o autor registra a falta de interesse de médios e pequenos empresários do ABC nos respectivos setores produtivos, na participação de agendas públicas de discussão relacionadas à implantação de APL e rotinas inovativas em cadeias produtivas, mesmo aqueles constantes na pauta dos Sistemas de Inovação, e apoiadas pela Agência de Desenvolvimento do Grande ABC (ADE), por exemplo. No tocante a este aspecto afirma, explicando o alheamento do empresário, principalmente de pequeno e médio porte, e sua não participação nos eventos da ADE:

A maior parte do empresariado do Grande ABC sequer tomou conhecimento das ações e da própria existência da ADE-GABC ou dos APL. Os empresários pequenos e médios geralmente argumentam com a absoluta falta de tempo. Estão completamente envolvidos no cotidiano das empresas e não dispõem de funcionários que possam representar a empresa nas reuniões, ausentando-se das atividades[...] A perspectiva de uma gestão sob comando mais forte do setor privado esbarra, portanto, em limitações intrínsecas a este. Faltam ao empresariado de médio e pequeno porte visão estratégica, pró-atividade e iniciativa própria, para além da mera adaptação aos pedidos de grandes clientes tradicionais e da dependência – muitas vezes indireta, por indução desses mesmos clientes - de planos públicos (ANAU, 2017, p. 359).

No caso Brasileiro são vários fatores a serem analisados que tornam os *cases* de sucesso muito pouco significativos e revelam no percurso histórico as fragilidades das políticas industriais no tocante ao desenvolvimento de ambientes favoráveis à competitividade.

O que preconizam os pensadores evolucionistas em termos das ações necessárias para o atingimento de condições ótimas de excelência competitiva resvalam em situações histórico estruturais quase que insuperáveis determinados na esfera do poder do Estado e nas configurações hegemônicas de classe sociais que conduzem o processo de desenvolvimento. A começar da própria natureza da burguesia industrial brasileira e suas características como bem dimensionado por Anau (2017). Obviamente estas considerações serão retomadas, quando se tratar dos Sistemas de Inovação, cabendo prosseguir ainda no pensamento evolucionista incorporando as contribuições feitas por (CASSIOLATO; LASTRES, 2003), professores pesquisadores da UFRJ, no tocante à importância dos arranjos produtivos para a implementação de políticas públicas com ênfase no aprendizado, inovação e território, na área do desenvolvimento tecnológico e científico; autores que embora enfatizem o local como espaço de

referência das ações de inovação em rede, não descartam as demais escalas territoriais a partir de uma visão sistêmica, como se observa destas colocações:

[...] Destacamos também que as políticas de promoção de APL não devem ser implementadas de forma isolada. Estas devem representar os rebatimentos locais dos setores, cadeias produtivas e demais prioridades elencadas por um **projeto de desenvolvimento nacional de longo prazo. A articulação e coordenação das políticas em nível local, regional, nacional e até supranacional é fundamental para o sucesso das mesmas** (CASSIOLATO; LASTRES, 2003, p. 8), (grifos acrescidos).

Outro autor brasileiro, da corrente evolucionista, Gadelha, 2001, discorre sobre a importância da retomada de valorização do território e do espaço nos processos de investigação ligadas à economia regional, e adiciona um novo componente à dimensão espacial ao enfatizar o papel das tecnologias de informação e comunicação (TICs) na mudança de paradigma tecno-econômico. Segundo observa o autor:

[...] o novo paradigma, baseado em um conjunto interligado de inovações em computação eletrônica, engenharia de software, sistemas de controle, circuitos integrados e telecomunicações, reduz drasticamente os custos de armazenagem, processamento, comunicação e disseminação de informação e exige mudanças radicais nas formas de organização da produção, distribuição e consumo de bens e serviços [...] de particular relevância é a ideia de que a difusão do paradigma tecno-econômico das TICs depende de uma importante inovação organizacional que é exatamente a constituição de redes de empresas e destas com outras organizações [...] a competitividade das empresas e organizações passa a estar relacionada à abrangência das redes em que estão inseridas, assim como a intensidade do uso que fazem das mesmas (GADELHA, 2001, p. 168).

Por fim, o autor enfatiza que “uma política industrial de corte evolucionista pressupõe um Estado flexível, comprometido com os processos de mudança e com uma elevada capacidade de análise estratégica” e é categórico ao afirmar que “a concepção sistêmica e estrutural de política industrial pressupõe um padrão de intervenção estatal muito distinto do observado nas situações histórico-concretas presentes, sobretudo nos países em desenvolvimento ou subdesenvolvidos”. E afirma o novo padrão de intervenção é um “padrão mais indireto e complexo de intervenção” que demanda novos requerimentos:

Considerando que existem múltiplas frentes que precisam ser articuladas, num processo em que os resultados são lentos e demandam persistência. Os requerimentos de conectividade com a sociedade também são muito maiores. A política industrial, de fato, deve constituir um *locus* de articulação do Estado com a sociedade em torno dos interesses da inovação e da transformação estrutural, o que sempre envolve resistências de toda natureza [...] Nessa perspectiva, emerge o corte mais profundo com os enfoques liberais e

neoliberais dominantes: **a recuperação da capacidade de intervenção e de análise estratégica do Estado coloca-se como uma necessidade e mesmo uma pré-condição para a efetividade de uma política industrial** (GADELHA, 2001, p. 170) (grifos acrescidos).

Afirmção que deixa evidente a contradição dos que advogam e eventualmente acham que políticas de recorte neoliberal, como as que estão sendo postas em prática no atual padrão de desenvolvimento, possam ser compatíveis com uma possível recuperação da capacidade de intervenção do Estado como pré-condição para a efetividade de uma política industrial: há neste sentido uma certa dose de ingenuidade e extravagância teórica na força argumentativa de retomada de uma política industrial e sua compatibilidade com os princípios neoliberais, especialmente no que toca à afirmação de necessidade de um novo padrão de intervenção do Estado, “mais indireto e complexo”.

4.3 O keynesianismo e o neoliberalismo

O pensamento neoclássico ou neoliberal e seus autores, assim como os estudos de Marx sobre o capitalismo, tomam por base referencial os economistas clássicos, que além dos já citados anteriormente, incluem Jean-Baptiste Say, sem dúvida um dos mais notáveis por profetizar que toda produção gera sua oferta, princípio que elimina a possibilidade de não ocorrer demanda efetiva, ou consumo para a produção gerada, ou seja, situações em que possa haver excesso ou escassez de oferta, ambas as situações prenúncio de crise econômica²⁸.

Esse é um cânone do pensamento clássico, incorporado pelos neoclássicos, que nega haver crises estruturais de superprodução ou de subconsumo, mas apenas crises eventuais, friccionais, que são resolvidas pelo próprio mecanismo de autocorreção, inerente à mão invisível do mercado de livre concorrência; tese incorporada *in totum* pelos economistas neoclássicos, de 1870 até pelo menos à grande crise de 1929, auge do pensamento marginalista que antecede a

²⁸ Miglioli (1991, p.37/38) faz a seguinte observação no tocante à relação da Lei de Say e as crises de produção: de acordo com Say, “a demanda(ou poder de compra) é criada pela produção e é sempre igual a esta...portanto, excetuando os casos de desajustes temporários e circunscritos a tipos particulares de bens ou serviços, não pode haver, na economia como um todo, uma situação de superprodução ou de subdemanda em geral... e prossegue: “decorre obviamente dessa concepção a impossibilidade de aparecimento de crises econômicas... mas apesar do que diz a teoria, as crises ocorrem, e muitas vezes com tal intensidade que mesmo os adeptos da lei de Say se viram forçados a reconhecê-las.” Ainda segundo o autor, pela Lei de Say, não há restrição ao processo de acumulação pois sendo a demanda potencial infinita não há restrição ao crescimento da produção e do capital, onde a acumulação é determinada pelo volume total do lucro, que se iguala à poupança e por sua vez é automaticamente investida.

obra *Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*, que subverteu as bases da teoria neoclássica, ao negar como forma predominante o mercado de livre concorrência, já de longo tempo monopolizado/oligopolizado pela concentração e centralização dos capitais.

Em 1870 surge o que se chama de revolução marginalista (ARAÚJO, 1995, p. 75), com novos modelos explicativos para o sistema capitalista. Segundo o autor a principal preocupação da teoria marginalista passa a ser com a alocação ótima de recursos entre fins alternativos, em consequência da teoria da utilidade marginal e da teoria dos preços, combinados com a tese do equilíbrio geral da economia num modelo de concorrência perfeita, onde os agentes econômicos se comportam de maneira racional na otimização e maximização das respectivas utilidades²⁹: seja pelo lado do capital, seja pelo lado da preferência e da soberania do consumidor.

Após o surgimento de Keynes são colocados em xeque os principais fundamentos do liberalismo no trato de questões práticas não resolvidas pela mão invisível do mercado, a exemplo do desemprego e o aumento da pobreza, ocorridos na esteira da grande depressão de 29. Para tanto, foi necessário a intervenção do Estado para a garantia de maiores níveis de demanda efetiva, por meio do aumento dos gastos em investimento e consumo. O que pressupôs que em termos de política econômica a macroeconomia passasse a assumir um papel estratégico na construção de alternativas para a superação de crises, por via das políticas públicas em áreas e setores com potencial de ativação do multiplicador da renda, via investimentos, agindo como efeito contracíclico, nas fases depressivas.

Há, portanto, uma inversão na lógica e racionalidade construídas até então para justificar as bases de funcionamento do capitalismo e principalmente formas de como atenuar crises recorrentes do sistema. Com a crise de 1929 os pressupostos do pensamento neoclássico são postos em questionamento sem, contudo, romper com as premissas ideológicas básicas do sistema. O passo mais importante para quebra da lógica neoclássica foi o reconhecimento da

²⁹ O princípio ideológico da maximização da utilidade está assentado no conceito da soberania do consumidor. Outro aspecto relevante da ideologia burguesa associada ao conceito de soberania do consumidor é a preferência exercida pelo consumidor no ato da troca, nela embutida a maximização de sua utilidade. Neste sentido, a unidade básica na lógica da ortodoxia neoclássica é o indivíduo e sua liberdade de trocar e contratar, onde o mercado é o cenário onde se desenrola a “sociabilidade” dos encontros, entre coisas: as pessoas são agente ou fatores (de produção) dotados de interesse. Base para a crítica marxista ao introduzir os conceitos de alienação, reificação, enquanto categorias que expressam o caráter mistificador da economia capitalista, que tomam a aparência como manifestação do real concreto.

ocorrência de crises, segundo Keynes, por insuficiência de demanda efetiva, para Marx por outros motivos, muito mais complexos, enquanto negação do próprio movimento do capital.

Mesmo com a ocorrência desta inflexão no neoliberalismo as bases de interpretação deste pensamento conseguiu sobreviver³⁰ aos quase 30 anos de “Estado de Bem Estar Social” pós keynesiano, correspondente à época de ouro do capitalismo, retornando à cena econômica global nos anos 70 em diante, com força hegemônica na condução da nova ordem mundial, sem os constrangimentos impostos pela Cortina de Ferro, do socialismo real.

5 VISÕES E DIMENSÕES CONTRADITÓRIAS DO DESENVOLVIMENTO

5.1- A dimensão histórica

A formação capitalista do Brasil está balizada desde seu início por uma característica determinante de sua história: a herança colonial escravocrata que perdurou e contaminou o processo de emancipação política do país determinada por interesses da oligarquia agrária e da burguesia mercantil vinculados à geopolítica do império britânico; fato que determinou o retardamento de seu ingresso na etapa hegemônica da economia industrial, provocando um

³⁰ Neste íterim – entre 1930 e 1970 – o pensamento liberal conservador e os economistas neoclássicos permaneceram ativos nas principais universidades dos EUA, dentre elas a University of Chicago e de Cambridge na Inglaterra. Três economistas, entre outros, despontam como os principais defensores do liberalismo neoclássico neste período: Milton Friedman (EUA), Friedrich Hayek (Inglaterra), e Ludwig Von Mises (Austria), entre outros.

atraso significativo em relação ao desenvolvimento ocorrido nos países centrais, caracterizando-se como uma economia periférica desde então.

Em razão desta evolução histórica faz-se necessário uma breve incursão sobre o processo de emancipação política, especialmente quanto ao papel das classes sociais, principais protagonistas na formação do Estado, aqueles que teriam a missão de planejar e projetar as bases do desenvolvimento autônomo a partir de um projeto de nação; projeto já frustrado em sua origem na medida em que a emancipação surge umbilicalmente submissa à órbita do capital inglês, maior potência militar e econômica do planeta, à época.

Além das referências às premissas teóricas – que pressupõe a consulta a obras que dão embasamento à tessitura crítica relativa ao tema da tese, processo que envolve uma preocupação quanto à revisão da bibliografia de referência – toma-se como parâmetro, ou guia de reflexão/problematização, textos de autores brasileiros que direta ou indiretamente fazem a crítica ao processo de desenvolvimento e à formação do Estado brasileiro. São vários os autores que o fazem com competência; mas dentre eles será dada atenção aos estudos elaborados por Celso Furtado, já citado, enquanto um dos principais intérpretes da realidade econômica e social latino-americana, particularmente em relação à trajetória da industrialização brasileira. Suas propostas derivadas de anos de estudos e pesquisa na CEPAL, culminaram na criação da SUDENE e em sua participação na elaboração do Plano Trienal, enquanto Ministro do Planejamento do governo Jango Goulart visando as reformas de base como pré-condição para o arranque industrial.

Seu esforço e comprometimento com a solução das questões estruturais do desenvolvimento sempre foi uma constante em vida intelectual e profissional. Seu pensamento, livre de qualquer maniqueísmo ideológico, é perceptível ao longo de sua trajetória de vida. Tendo sido um intelectual de espírito crítico, apoiava-se sem dúvida na contribuição dos grandes pensadores sem distinção política ou ideológica, dos iluministas a Weber, Schumpeter, e obviamente Marx. No entanto, a mesquinhez e a pobreza intelectual da elite conservadora brasileira, característica eterna da classe dominante em suas várias órbitas e frações do capital, ficou consignada na obra a “Fantasia Desfeita” conforme testemunho sobre seu grande feito enquanto planejador e homem de ação – primeiro articulador da SUDENE e depois responsável pela elaboração do ‘Plano Trienal’ – abortado prematuramente pelo golpe militar de 1964. Em 1959 foi criada a SUDENE, ainda no mandato de Juscelino Kubitschek do qual Celso foi coordenador até 1964,

obra referenciada no estudo apresentado em seu livro ‘A operação Nordeste’, de 1959, publicado pelo Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB).

O complô contra a pessoa de Celso Furtado, tanto à direita como à esquerda é conhecida e relatada na “Fantasia Desfeita”. Como sempre, observa-se mais uma vez o dedo da diplomacia norte-americana e da CIA na armação do golpe militar de 64; ao criar a Aliança para o Progresso, programa oficial de ajuda aos países latino americanos, obra do governo Kenedy, onde o Brasil é figura de proa para se contrapor à ameaça da revolução cubana e do comunismo soviético, o programa serviu para acobertar os agentes infiltrados pela CIA nos preparativos do golpe militar de 1964. O ensaio feito por Celso com o título “Reflexões sobre a Pré-Revolução Brasileira” foi responsável por uma série de manifestações da imprensa brasileira, após a publicação do texto na revista *Foreign Affairs*, assim relatada pelo autor:

Os títulos com que os jornais encabeçaram a notícia da publicação em *Foreign Affairs* refletem bem o clima político que então prevalecia. *O Globo*: “Celso Furtado admite a penetração do marxismo na juventude brasileira”; *Jornal do Brasil*: “Furtado diz à revista que os nossos jovens são marxistas”; *Tribuna da Imprensa*: “Celso Furtado ao Foreign Affairs: marxismo penetrou fundo na juventude brasileira”; *Folha de São Paulo*: Marxismo-leninismo no Brasil: Celso Furtado; *Correio Paulistano*: Revolução Marxista-leninista poderá ocorrer no Brasil. O meu esforço em demonstrar que o suposto “marxismo” não era nenhum bicho-papão, simples busca de uma filosofia da ação, desapareceria na versão fabricada pelas agências internacionais e servilmente reproduzida pela grande imprensa brasileira.[...] Essa repercussão ampliada encontra explicação no fato de que, na época em que isso ocorria, eu assumira mais amplas responsabilidades no governo Goulart, como ministro extraordinário do Planejamento. O *Estado de São Paulo*, em uma série de quatro editoriais, sentenciou a meu respeito: “É um adepto do materialismo histórico e, portanto, um elemento com que os comunistas podem contar na sua ação contra as instituições”. O professor Eugenio Gudín, em dois artigos publicados em *O Globo* sobre “a filosofia de Celso Furtado”, levantou as mesmas suspeitas. Assis Chateaubriand, em *O Jornal*, classificou-me de “inimigo jurado de sua Pátria” (FURTADO, 1989, p. 139).

Mera coincidência ou persistência histórica diante dos fatos ocorridos recentemente que culminaram no *impeachment* da presidente Dilma Rousseff e à demonização do Partido dos Trabalhadores nos anos que se seguiram a derrota de Aécio Neves para a presidência de República em 2013, onde a presença da mesma imprensa citada por Celso Furtado estava presente na construção do cenário ideal para 2018? Em resumo, é pelo conjunto de sua ampla obra intelectual que se justifica a atenção dedicada a ele nesta seção, especialmente por seu livro

a “Dialética do Desenvolvimento” onde são abordadas as principais questões envolvendo o processo de afirmação capitalista no Brasil.

Carlos Brandão é outro autor que traz uma contribuição referencial no campo do Planejamento Urbano e Regional com uma abordagem importante do ponto de vista da superação dos desajustes estruturais do desenvolvimento brasileiro, ressaltando a necessidade de se resgatar o pensamento cepalino dos anos 50, para a solução das questões negligenciadas ou totalmente abandonadas pelas correntes teóricas hegemônicas hoje no mundo e no Brasil. Sua colocação quanto a necessidade de se pensar as grandes questões estruturais ainda não resolvidas do desenvolvimento brasileiro, por meio de um amplo projeto nacional de desenvolvimento é uma das contribuições teóricas importantes deste autor, tendo em vista a superação das desigualdades inter-regionais. Assim sintetiza o autor ao expressar um dos eixos centrais de seu pensamento:

A lógica orçamentária e os interesses setorialistas e conservadores não deixam avançar ações estruturantes, como as que foram propostas no trabalho encomendado pelo Ministério do Planejamento a importantes pesquisadores, em 2008, o Estudo da Dimensão Territorial do Planejamento (BRASIL, 2008), que possuía importantes orientações para a ação pública em sua dimensão espacial, mas foi engavetado. Infelizmente os planos e os investimentos realizados atualmente possuem insuficiente preocupação com a dimensão regional/espacial. Entendemos que a ênfase dos debates e da ação deveria ser colocada na busca por justiça territorial, na construção de cidadania e nas potenciais e efetivas inversões de capital produtivo, com alto potencial e qualidade de geração de encadeamentos intersetoriais, impostos, empregos e divisas. Sobretudo torna-se desafiador discutir e orientar a implementação de políticas públicas que busquem colocar as forças inovacionais e produtivas regionais a serviço do desenvolvimento sustentado, social e soberano. Mas o próprio Estado precisa ser reaparelhado para fazer frente e contrarrestar os interesses conservadores e cosmopolitas que conspiram contra a definição de um projeto nacional de desenvolvimento (BRANDÃO, 2011, p. 25).

Inclui-se também como referência interpretativa da formação do Estado brasileiro, o texto de (LESSA; DAIN,1998) sobre a anatomia da burguesia brasileira e seu papel nas várias órbitas de valorização do capital – financeiro, mercantil e industrial, entre outras frações de classe – e o caráter “oportunista” na busca de maximização da rentabilidade no interior do pacto interclasses constituído pelo tripé formador da “Sagrada Aliança”, conforme própria denominação de Lessa: nome dado ao pacto envolvendo o capital estatal, o capital privado multinacional e da burguesia empresarial brasileira.

O contexto da análise do presente tema de tese, envolve portanto dimensões contraditórias da teoria do desenvolvimento, em uma sociedade situada na periferia do sistema capitalista, tendo como base interpretativa duas regiões com profundas inserções no mundo globalizado em rede: relações internacionais predominantemente sob comando de empresas multinacionais no caso das montadoras do ABC, ou, com forte inserção internacional pela via de exportações de aeronaves e relações com fornecedores situados fora do país em sua grande maioria, a exemplo da EMABRAER no Vale do Paraíba.

Empresas que em seu conjunto valorizam as relações afirmativas com o poder público no plano local/global, respaldadas pelo exercício da hegemonia do pensamento neoliberal e pelo conceito de articulação das cidades em rede, derivado do novo momento vivido pela tecnologia da informação e comunicação segundo divulgam os *think tanks* do planejamento urbano estratégico contemporâneo, inspirados nos urbanistas catalães.

Neste sentido a visão do percurso histórico da formação capitalista no Brasil é de suma relevância para contextualizar e atribuir a justa dimensão do processo de industrialização como o principal vetor de desenvolvimento econômico do país. Não fosse a industrialização, tudo seria diferente. A formação econômica brasileira sem a base industrial como força motriz do processo de acumulação teria inscrito o país em outra dimensão, quase impossível de se imaginar. Resgatar a compreensão da importância dos acontecimentos históricos ocorridos a partir dos anos 30 é assim fundamental para a compreensão da formação e consolidação industrial no Brasil, segundo a interpretação e visão dos autores mencionados.

A força deste processo inicia-se com o nacional desenvolvimentismo, etapa histórica que coloca em cena um conjunto de interpretações e de forças sociais, determinantes para o estabelecimento das bases estruturais da industrialização. Os anos 30 e as quatro décadas subsequentes constitui a fase de maior efervescência na elaboração de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento industrial por substituição de importação, período onde as pesquisas e estudos da CEPAL, a partir de sua criação em 1949, se fizeram mais presentes enquanto contribuição à reflexão crítica do capitalismo em países subdesenvolvidos da América Latina, em sua forma dependente e periférica: matriz teórica de larga amplitude envolvendo o pensamento da economia e da sociologia política, incorporando inclusive a contribuição do pensamento marxista.

Neste processo o papel do Estado, conforme já enfatizado em várias passagens deste estudo, foi determinante na configuração do modelo tripartite, base em que foi edificada a industrialização brasileira sacramentando uma ampla aliança política nucleada em torno dos interesses classistas das várias órbitas do capital nacional, sob a hegemonia do capital multinacional, organizados num único bloco de poder, sob o mantra de uma cultura política ultra conservadora.

Bloco de Poder³¹, cujos arranjos persistiram praticamente incólumes independentemente do padrão de desenvolvimento adotado, se nacional desenvolvimentista ou neoliberal,³² autoperpetuando-se nas mesmas configurações básicas de conservação dos interesses econômicos hegemônicos, até o presente, sem grandes alterações desde então, preservando-se como característica básica deste capitalismo terceiro mundista: ao longo da linha do tempo, verifica-se sua dependência estrutural ao capital internacional e o alinhamento preferencial das classes dominantes à geoestratégia norte-americana.

Classes sociais com assento no sistema político de representação republicana, via Câmara de Deputados e Senado, eleitos por sua vez sob controle dos governadores dos Estados, os reais detentores do poder, pelo grande controle exercido sobre os partidos políticos. Estrutura que perdurou durante a República Velha, representativa da “política do café com leite” e dos interesses econômicos do moderno capital agrário vinculado à produção e comercialização do café, e na agricultura de exportação de menor expressão como a cana de açúcar, o cacau e o algodão. A revolução de 30 altera a orientação de política econômica feita a partir da nova configuração do Estado brasileiro, uma vez feita a opção pela industrialização, porém, sem alterar o sistema de representação política, preservando-se os interesses da oligarquia agrária na nova composição interclasses.

Nos anos 30 inicia-se, portanto, a fase industrializante enquanto política econômica do Estado brasileiro, tendo por referência o padrão nacional desenvolvimentista de substituição de

³¹ Segundo Boito Junior. (2002, p. 55), “o conceito de bloco no poder opera, então, com dois aspectos básicos: de um lado, a unidade contraditória da burguesia e, de outro, o papel ativo que o Estado desempenha na organização da dominação de classe da burguesia e da hegemonia de uma de suas frações”

³² Nestes termos o que varia, se adotado a tese do Estado bonapartista, são as composições políticas do arranjo de poder que mudam conforme o grau de ameaça sentido pelo bloco hegemônico aos seus interesses; ajustados aos movimentos inerentes ao processo de valorização e de reprodução do capital: quanto mais à esquerda ou mais reformistas as políticas propostas no plano das macro políticas, maior a reação para a preservação do *status quo*. Aliás, a presente conjuntura política, pós 2016, simboliza este movimento pendular de polarização, só que tencionado ao extremo pelas forças vitoriosas da extrema direita, onde a aparente neutralidade das forças militares e do aparelho jurídico dão mostras de parcialidade cada vez maior, como nos idos de março de 1964.

importações que perdura até o fim da ditadura militar, em 1985. Nos vinte anos de ditadura militar, de 1964 até 1985, fase de intensa repressão política onde a tortura e o extermínio de presos políticos era prática recorrente e usual do Estado brasileiro, se consagrou a fase mais importante da industrialização brasileira, alcançando expressivas taxas de crescimento do PIB. Os militares sempre presentes na história política brasileira desde a deposição da Monarquia em 1889, passando pela revolução de 1930, ponto culminante de uma série de rebeliões organizadas pelos tenentes na década de 20, tiveram papel atuante a favor da industrialização.

As posições nacionalistas de segmentos da corporação militar a favor da industrialização foram decisivas no curso dos acontecimentos nos anos 30, que culminaram no golpe de 1937 e na instauração do Estado Novo. Mas, foi com o Estado fascista – apoiado pela hierarquia militar, por setores da oligarquia cafeeira, pela burguesia industrial e demais frações de classe, inclusive pela Ação Integralista Brasileira, cujo lema maior de civilidade era “Deus, Pátria e Família” – que teve início o processo de modernização conservadora no Brasil e a perseguição implacável às forças de esquerda, principalmente aos integrantes do PCB³³ responsável pelo *putsch*³⁴, fracassado de 1935.

Segundo Silva (2018) a partir de 30, um grande investimento foi feito na formação técnica dos oficiais da corporação militar, que passaram a ter papel cada vez mais atuante na gestão do Estado brasileiro e na sua modernização, reflexo desta nova inflexão política, que segundo a autora, representou um formidável avanço institucional:

[...] um significativo progresso, foi realizado na formação técnica dos oficiais com o funcionamento da Escola de Engenharia Militar em 1930. Em 1933 mudou sua denominação para Escola Técnica do Exército[...] Já, sob a

³³ Filinto Müller foi eminência parda do Estado Novo, como chefe da polícia política do governo de Getúlio Vargas, e teve seu nome associado a episódios de tortura. O caso de maior repercussão foi o da detenção e deportação da judia Olga Benário, à época grávida de seu companheiro, o militante comunista Luís Carlos Prestes. Ela foi executada no campo de extermínio de Bernburg, na Alemanha, em 1942.

³⁴ Próximo do término do mandato de Getúlio Vargas, apeado do poder por um golpe militar, os prisioneiros comunistas do *putsch* de 1935 foram anistiados – curiosamente, menos os militares que participaram ao lado de republicanos na Guerra Civil Espanhola – e o Partido Comunista do Brasil posto na legalidade. Disputaram as eleições de 1946 e elegeram 14 deputados federais entre eles, Claudino José da Silva, único parlamentar negro, eleito pelo Rio de Janeiro, e 1 senador, o próprio Luiz Carlos Prestes, líder tenentista da Coluna Prestes nos anos 20, sendo na época o mais votado senador da república. No entanto, com a chegada do general Eurico Gaspar Dutra (1946-1951), o partido foi novamente colocado na clandestinidade em 7 de maio de 1947, quando o Tribunal Superior Eleitoral cancelou seu registro. Oito meses depois, o governo cassou o mandato de seus representantes no Congresso Nacional. E, no dia 20 de outubro de 1947, o Brasil rompeu relações diplomáticas com a União Soviética. Sinais da Guerra Fria e do alinhamento preferencial com a estratégia diplomática/militar norte-americana.

influência estadunidense, foi criado o Instituto Militar de Tecnologia (1941). Iniciavam-se então programas de estudo, pesquisa e controle de materiais para a indústria, às vésperas da Segunda Guerra Mundial, e a formação de engenheiros químicos, mecânicos e metalúrgicos era priorizada. Logo após o conflito, oficiais foram enviados às melhores universidades norte americanas (SILVA, 2018, p. 74).

Além disso, e ao mesmo tempo, passa a ocorrer uma maior politização das forças militares quanto aos rumos da economia, cujo oficialato identifica-se com a plataforma nacional desenvolvimentista, ao advogar a presença do Estado no processo de desenvolvimento, mas que se bifurca em duas tendências ideológicas antagônicas: de um lado, a corrente mais nacionalista, próxima de um populismo de centro-esquerda, propenso à adoção de um programa de governo de concepção socialmente inclusivo, apoiadora de reformas estruturais, entre elas a reforma agrária, e que contava com apoio do clandestino PCB; de outro, uma plataforma conservadora, de direita, de preservação dos interesses da oligarquia agrária latifundiária, anti-reforma agrária, discurso liberal pró mercado, contando com amplo apoio da burguesia nacional, do capital multinacional e apoio da diplomacia norte-americana.

Dicotomia ideológica cujas linhas de ação conforme aponta (SILVA, 2008, p. 92), além de demonstrar a importância da influência de um segmento ou outro do estamento militar nos rumos políticos do desenvolvimento, revela no curso da industrialização brasileira a hegemonia do segmento mais conservador do estamento militar, em detrimento da linha nacionalista, essa mais próxima do pensamento reformista de esquerda, tanto assim que em muitos momentos, quando disputando cargos políticos, militares nacionalistas contaram com o apoio direto do Partido Comunista Brasileiro.

Este projeto de inserção das Forças Armadas na vida política e econômica já vinha se estruturando havia algum tempo, dentro e fora das Forças Armadas, como demonstra de modo inequívoco René Dreifuss³⁵, ao descrever a longa preparação ideológica e a arregimentação de oficiais militares para a elaboração de uma outra agenda, distinta daquela dos militares

³⁵ Dreifuss (1986, p. 79) é um dos autores que fez exaustivo trabalho de pesquisa sobre o golpe de classe de 1964 com observações pertinentes a este perfil ideológico dos militares brasileiros: "...a ESG incorporou em solo brasileiro as ideias e as atitudes maniqueístas dominantes no cenário internacional da Guerra Fria. Como uma instituição, a ESG encorajou dentro das Forças Armadas normas de desenvolvimento associado a valores empresariais, ou seja, um crescimento cujo curso industrial foi traçado por multinacionais e um Estado guiado por razões técnicas e não 'políticas'. Este Estado seria estável por intermédio do autoritarismo político incorporado na doutrina de segurança nacional. Ideologias norte-americanas de "construção nacional" foram disseminadas entre as Forças Armadas Brasileiras e reforçadas pela doutrinação empresarial.

nacionalistas. Ainda sob o impacto da Segunda Guerra Mundial, um pequeno grupo de oficiais dentro das Forças Armadas foi se organizando, sob influência do general Golbery do Couto e Silva, entre outros, no sentido de apoiar o processo de modernização, mas guardando os valores conservadores e da polarização resultante da Guerra Fria, que acreditavam, os militares nacionalistas queriam subverter. Muitos integrantes desse grupo possuíam em comum uma experiência ideológica e militar forjada durante a campanha da Itália, experiência que mais tarde foi reforçada pela participação em cursos de instrução e treinamento nos Estados Unidos.

Nesta fase os investimentos estatais se constituíram no principal vetor de estruturação da dinâmica capitalista no Brasil pela promoção da industrialização, via substituição de importações. O Estado relativamente autônomo passa a ser o principal articulador deste processo, ele próprio se modernizando pelo exercício do protagonismo exercido na mediação dos interesses intra-burgueses e no controle político das massas por meio de plataformas populistas exercidas pelos partidos constituídos na era Vargasista, o PTB e o PSD; como principais representantes das massas populares, e a UDN, representante conservador das elites liberais, e da classe média, em sua maioria de vocação golpista.

Constituiu-se nesta fase o embrião do sistema de inovação guiado mais pelos interesses estratégicos do Estado aliado a ideologia nacionalista, com inserção no estamento militar interessado em montar uma estrutura inicial de competências que pudesse em curto prazo resultar no estabelecimento das bases do que viria a ser a indústria de defesa do Brasil, segundo pregava a doutrina de caserna, elaborada a partir da criação da Escola Superior de Guerra - ESG, fundada em 1949 .

Nesta fase do nacional desenvolvimentismo havia convergência entre os militares quanto à importância estratégica do Estado na sustentação do processo de industrialização, preservando-se a capacidade de direcionamento estratégico para as áreas mais envolvidas com a doutrina da segurança nacional e do inimigo interno como prioridade de combate.

Dois eixos estratégicos se definiram a partir de então, na área de defesa: um eixo direcionado para a pesquisa nuclear, para usos civis e militares, e outra voltada à criação da indústria aeronáutica no Brasil, também voltada para uso civil e militar. Em consequência foram criados os suportes legais e institucionais que resultaram, primeiro, na criação em 1951 do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq e a Coordenação de

Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Capes. Soma-se a este esforço a criação do Instituto de Tecnologia Aeronáutica (ITA), e o Centro de Tecnológico da Aeronáutica (CTA) em 1950, em São José dos Campos (SP) e o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) em 1961.

Segundo (ARBIX, 2007, p. 50/52) o esforço sistemático de investimento na formação de recursos humanos e de pesquisa no Brasil iniciou-se, portanto, basicamente na década de 1950, com a criação destes dois órgãos. Mas foi apenas em 1972, no auge da ditadura militar que o governo determinou que as atividades de C&T fossem organizadas sob a forma de sistema, atribuindo-se ao CNPq o papel de principal articulador do processo. Outro órgão estatal criado em 1952 foi o BNDES, instituição financeira vital no processo de fomento tanto às pesquisas como o desenvolvimento setorial da indústria brasileira.

Na esteira deste intenso processo de criação das bases industriais de defesa foi gerado o primeiro Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (PBDCT) centralizado na financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) órgão criado em 1960. Nos programas de planejamentos anteriores produzidos na esfera dos primeiros governos populistas não havia ainda uma clara preocupação com o planejamento de C&T de forma estruturante de longo prazo. O planejamento de médio e longo prazo só se inicia com a elaboração do Iº e IIº Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) onde foram definidas as metas gerais que previa situar o Brasil entre as dez maiores economias mundiais, em conformidade com as propostas definidas no Iº PND.

Neste plano dava-se prioridade para desenvolvimento científico e tecnológico, e a implantação de uma indústria de defesa por meio do qual o Brasil ingressaria na era nuclear, com a construção da Primeira Central Nuclear e a realização do ciclo do combustível atômico, para exploração e processamento de urânio em escala ampla. O programa de pesquisa de urânio colocaria o País como o segundo ou o terceiro país, no mundo, nesse campo. Inclusive capacitação na área de artefatos bélicos – a bomba atômica – e domínio da propulsão nuclear aplicado em submarinos. Todas elas metas que compunham o Plano Nacional de Desenvolvimento.

Mais tarde essa preocupação do Estado Brasileiro com o desenvolvimento da Ciência e da Tecnologia ficaria consagrada na Constituição Federal de 1988 nos artigos 128 e 129, que

define o papel estratégico do Estado na promoção do desenvolvimento científico, da pesquisa e da capacitação tecnológica, feito sob a égide do poder civil que restituiu a democracia com o fim da ditadura de 1964.

No entanto, apesar da relevância oficial atribuída à C&T o que se observa na trajetória evolutiva do sistema conforme observa (ARBIX, 2007, p. 55) é a descontinuidade dos programas estabelecidos devido à inconstância orçamentaria derivado das oscilações econômicas que acabavam por comprometer as metas de investimentos, impactando assim os Fundos de Investimento existentes, sob coordenação da FINEP e do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), ao mesmo tempo que se expandia o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (PADCT).

Criava-se assim toda uma infraestrutura e suporte jurídico amarrados às estratégias gerais definidas de acordo com os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND I, II e III), que lograram, em grande parte, o atingimento das metas definidas para a industrialização brasileira. O II Plano Nacional de Desenvolvimento lançado em 1974, ainda sob a repercussão do aumento dos preços internacionais do petróleo, buscou enfrentar a crise internacional da época sem levar o país à recessão, definindo uma série de investimentos em setores-chave da economia. O norte da orientação estratégica dos planos levava muito em conta a doutrina de segurança nacional, de combate ao inimigo interno, representado pelas forças de esquerda e a ameaça comunista. Dentre as preocupações de investimento a prioridade na ocupação do território e das fronteiras, em especial a Amazônia: meta que resultou na abertura da Transamazônica e nos projetos de colonização; bem como, no espalhamento territorial de núcleos industriais como forma de estimular desconcentração industrial da região Sul/Sudeste.

Este processo determinou a instalação de complexos industriais – polos químicos/petroquímicos, em regiões estratégicas do território – e a incorporação da Região Metropolitana de Belo Horizonte, compondo o triângulo industrial entre São Paulo, Rio e Minas, com a ida da FIAT para Betim na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH). Lembrando que em 1974 o Estado Brasileiro tinha criado 9 Regiões Metropolitanas: São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre, Salvador, Recife, Fortaleza e Belém. Os Planos procuraram combinar ação do Estado, da iniciativa privada e do capital externo, numa configuração estrutural articulada, base da sustentação do nacional desenvolvimentismo.

O IIº PND foi uma clara projeção da euforia com o “milagre econômico” no período de 1969/1973, depois do grande susto que o regime militar teve em 1967/1968 quando da avaliação da política econômica do triênio Castelo Branco (LESSA, 1998, p. 63). Sua execução foi seriamente comprometida pelo aprofundamento da contração internacional, pelos choques de preço do petróleo, e pela instabilidade causada pelo fim do acordo de Bretton Woods, e o fim da conversibilidade das moedas em ouro. Mesmo assim, foi capaz de dotar o Brasil de uma cadeia produtiva completa, algo inédito na periferia Sul Americana, em pouco menos de 30 anos.

Este, em síntese, o quadro referencial inicial que permite se ter uma breve dimensão da evolução histórica do nacional desenvolvimentismo, principal etapa da industrialização brasileira que perdurou dos anos 30 até meados da década de 80. Cenário a partir do qual é possível situar as distintas visões críticas do processo, conforme a contribuição dada pelos diversos autores já referenciados como parte da revisão bibliográfica, analisando os aspectos centrais do desenvolvimento e as articulações com os respectivos padrões de acumulação do capital.

5.2 A visão prussiana/bonapartista do desenvolvimento

Na raiz deste conceito alguns autores identificam a especificidade do caminho brasileiro para o capitalismo, como sendo derivado da herança do passado colonial escravocrata o que retarda o caminho para a construção de um capitalismo autônomo baseado na industrialização, enquanto força motriz do processo de desenvolvimento.

A tese da emancipação política pela “via prussiana”³⁶ ou “bonapartista”, contraposta ao desenvolvimento capitalista nos moldes clássicos da Inglaterra e França, e mesmo da “via

³⁶ A tese do bonapartismo colonial como aspecto fundante da autocracia dominante – a oligarquia agrária brasileira – e a via prussiana para o desenvolvimento capitalista, revelariam a geneticidade da formação ontológica da formação histórico-particular do Brasil, conforme expressão de (MAZZEO,1989, p. 129). Para este autor “o bonapartismo-colonial aparece, desse modo, como o elemento de consolidação política de uma sociedade extremamente autocrática, de burguesia industrial frágil, subordinada aos polos centrais do capitalismo, para a qual a sociedade civil restringe-se aos que detêm o poder econômico, e as massas trabalhadoras constituem a ameaça constante aos seus interesses de classe”. Segundo Mazzeo, a tese leninista da “via prussiana” para a interpretação do desenvolvimento capitalista na Alemanha é defendida também por (COUTINHO,1977), por (VIANNA,1978) e (CHASIN,1978). No tocante à referência histórica feita à via prussiana no caso da formação capitalista na Alemanha, originalmente feita por Lenin, dois aspectos comuns chamam a atenção: a imposição da unidade nacional imposta de cima para baixo; de forma excludente para as massas como o foi inicialmente na Alemanha; e lá como cá pela configuração tardia (relativamente em tempo muito menor que o caso brasileiro) ou hipertardia (no caso brasileiro), do processo de industrialização como carro chefe do desenvolvimento econômico. Segundo Demier (2012, p.17) a teoria, ou ideologia do bonapartismo, se exprime fundamentalmente pelo fenômeno da chamada **autonomização relativa do Estado**

americana”, é considerada por alguns autores como uma hipótese diferenciadora que marca o modo brasileiro de afirmação capitalista na sua origem; diferencia-se assim do modelo clássico das lutas burguesas para afirmação de seu poder contra o Estado Absolutista e contra as práticas econômicas mercantilistas. Tomando como base o processo norte-americano de emancipação política assim se refere (MAZZEO, 1989):

[...] a Revolução Americana permitirá o rompimento com os limites coloniais e elevará seu processo emancipacionista ao nível da “via revolucionária” (clássica) do desenvolvimento que se consolida não na guerra da Independência (1776-1783) mas quase um século após, quer dizer, na “Guerra Civil” (1861-1865); [...] a via revolucionária, nos EUA, mobilizou milhões de pessoas do povo, homens livres que lutaram para continuar livres[...]consolidou a democracia burguesa mais ‘típica’[...] como dissemos, o caso norte-americano constitui-se num limite que foge à tendência histórica da América como um todo, onde localiza-se o Brasil [...] não no aspecto referente às condições sociais, pois os países latino americanos também passaram por rebeliões, revoltas e revoluções em seus movimentos pela Independência [...] no entanto, *o fundamento da diferença está justamente no processo histórico-particular dessas formações sociais* (MAZZEO, 1989, p. 115).

E conclui esse autor: no caso latino americano os movimentos emancipacionistas não contaram com “situações histórico-concretas de onde pudessem emergir burguesias nacionais prontas a romper com a metrópole, engendrar um processo acumulador direcionado à rápida industrialização”. Neste aspecto, questiona o autor, como seria possível as ideias liberais penetrar numa burguesia fundamentalmente agrária e subsumida a interesses econômicos não ‘nacionais’, ainda por cima, no caso brasileiro, sendo uma economia baseada no trabalho escravo? Mazzeo também chama a atenção para uma característica deste processo que impregna o processo político brasileiro desde então, com esta configuração onto-morfológica que passa a caracterizar o capital industrial e sua submissão enquanto classe social aos interesses da oligarquia agrária e ao capital financeiro internacional. E prossegue o autor:

Percebe-se que a base real da formação social escravista do Brasil desautoriza o liberalismo e a revolução em sua configuração clássica brasileira. Uma estrutura, enfim, que até permite golpes e contragolpes constantes entre as frações dominantes sem alterações, no entanto, de seu aspecto basilar [...] esse será o tom da articulação do golpe de 7 de abril de 1831; podemos dizer que o período de nove anos que separa o primeiro do segundo reinado é um período de ajustamentos das frações dominantes da burguesia agrária; mas também é o momento de revoltas populares, ocasionados por uma profunda crise

diante das classes e demais segmentos sociais em presença; para ele o Brasil teria experimentado tal experiência de 1930 a 1964, sendo caracterizada como o longo bonapartismo brasileiro.

econômica seguidas por sangrentas³⁷ repressões, por parte do Estado. (MAZZEO 1989, p. 123 e 126).

ou como observa (SCHWARZ, 1978, p. 16 *apud* MAZZEO, 1989):

[...] pode-se dizer que a colonização produziu, com base no monopólio da terra, três classes de população: o latifundiário, o escravo e o “homem livre”, na verdade dependente; entre os dois primeiros a relação é clara, é a multidão dos terceiros que nos interessa; nem proprietários nem proletários, seu acesso à vida social e os seus bens dependem materialmente do *favor*, indireto ou direto, de um grande... [...] assim, com mil formas e nomes, o favor atravessou e afetou no conjunto a existência nacional, ressalvada sempre a relação produtiva de base, essa assegurada pela força.

Agrega-se, por fim, como característica desta configuração básica da sociabilidade e caráter da elite governante brasileira o testemunho histórico do processo de branqueamento³⁸ adotado pelo Estado Brasileiro nos séculos XIX e XX por razões basicamente racistas, reflexo do medo de uma revolta escrava *a la Haítí*, revolução acontecida de 1791 a 1804, e que culminou na independência do Haiti, que passou a ser governado exclusivamente pela população negra, formada por ex-escravos.

Outro aspecto definidor do tipo elitista de arranjo social brasileiro, deriva da Lei da Terra³⁹ editada em 1850, na vigência do segundo reinado de D. Pedro II, criada para atender os interesses da aristocracia agrária, traço marcante da extrema concentração de terras que persiste até o presente, e conformam os privilégios políticos e econômicos da burguesia rural brasileira.

Esta é a configuração histórica emancipatória que amalgamou a estrutura política do Estado, e determinou o processo de modernização brasileira qualificada por adjetivos que ainda perduram;

³⁷ Os nove anos de 1831 a 1840 foram anos de muito sangue, maior ainda pela reação extremada contra os movimentos de caráter popular e sertanejo, as revoltas sociais como os Cabanos, no Pará, a Balaiada, no Maranhão e Piauí, as de Alagoas (1832 a 1844) [...] todas alistando as camadas mais miseráveis do povo; por isso mesmo, elas foram rigorosamente exterminadas a ferro e fogo e punidos sem contemplação os seus cabeças; entre 1832 a 1844, o sangue brasileiro deu testemunho das opressões das minorias dominadoras, fossem ou não liberais ou conservadores (RODRIGUES, 1982, p.54, *apud* MAZZEO, 1989).

³⁸ Ver <https://racismo-cientifico.weebly.com/branqueamento-no-brasil.html>

³⁹ A Lei editada em 1850 configurou a estrutura fundiária concentrada, prevalecente até os dias atuais, e impeditiva de uma reforma agrária que fosse a base de sustentação do mercado interno de consumo, de produção alimentar baseado na agricultura familiar da pequena propriedade. No entanto, esta Lei regulamentou a propriedade privada nas áreas agrícolas do Brasil, aumentando o poder oligárquico dos latifúndios e suas ligações políticas com o governo imperial. Aos escravos libertos após 1888 só restou o caminho das cidades, ou sobreviver como empregados cativos nas grandes propriedades rurais.

a elite burguesa, a burocracia, o estamento militar positivista e o sistema de representação político/jurídico que carregam em seu DNA características herdadas do passado colonial como o patrimonialismo, o cartorialismo, o compadrismo, e o mais grave deles, o golpismo, apenas para mencionar as principais.

Assim parte-se deste enquadramento conceitual como forma de compreender a evolução política do Estado Brasileiro, e a relativa autonomia deste mesmo Estado baseado na trajetória histórica de outros países, Alemanha em especial e França – na fase específica de restauração monárquica de Napoleão Bonaparte – abordados por autores que vai de Marx a Lenin, passando por Trotsky e Gramsci, apenas para citar a literatura clássica, passando ainda por (POULANTZAS, 1971), entre os mais notáveis.

No caso brasileiro além dos já citados (DEMIER, 2017), é um dos autores brasileiros que fala sobre um longo período de bonapartismo vivido pelo Brasil de 1930 a 1964, e não apenas no início da emancipação política do país; assim, o bonapartismo enquanto característica do Estado Brasileiro, seria uma recorrência que surge normalmente em períodos de crise de hegemonia das classes burguesas; normalmente em momentos em que se sentem ameaçadas, potencialmente ou concretamente, pela ascensão política de movimentos sociais dos trabalhadores ou da pequena burguesia radicalizada, com projetos alternativos de sociedade que possam ameaçar e contrariar seus interesses.

Para o autor, nestes momentos, ocorre excesso de centralização no poder executivo, uma fragilização do poder legislativo e do judiciário pois em épocas de crise o legislativo torna-se o palco das contradições e da discórdia; num estado de exceção o poder executivo “*dispensando o parlamento e seus partidos políticos, encontra seu apoio naquilo que é na verdade o núcleo fundamental do aparelho de Estado: a burocracia e as Forças Armadas*” (DEMIER, 2012, p. 20).

Esta breve digressão sobre o regime bonapartista certamente não esgota o tema já que existem outras tantas caracterizações possíveis de bonapartismo, inclusive como forma de assegurar plataformas reformistas e progressistas, alternando-se com regimes tipicamente democrático-burgueses, mesmo em países subdesenvolvidos. Neste sentido o autor chama atenção sobre alguns exemplos de “bonapartismo *sui generis*” conforme expressão de León Trotsky baseado

em experiências *combinadas* em países latino-americanos, que exprimem uma arquitetura política particularmente híbrida”:

O Estado árbitro, nas mesmas condições históricas descritas acima, busca conter a ameaça popular *preferencialmente* por métodos reformistas incorporando as massas à esfera política por meio da incorporação de uma política social que embora muito expressiva em seu contexto social periférico, não pode ser equiparada à implementada pela social democracia europeia; desejando obter maior autonomia política e econômica em relação ao capital estrangeiro os governos dessa modalidade bonapartista, sem abdicar da utilização “moderada” de expedientes coativos e contando muitas vezes também com uma estrutura sindical corporativista, levam a cabo uma mobilização moderada das massas populares, e atendendo algumas de suas demandas básicas, as utilizam como moeda de barganha com o imperialismo; esses regimes **assumem um caráter semi-bonapartista democrático** (grifos acrescidos), variantes de esquerda populista como o primeiro governo de Juan Domingo Peron (1946-55), na Argentina e Lázaro Cardenas (1934-40) no México (DEMIER, 2012 p. 29).

Acrescentar-se ia a esta modalidade o populismo, na fase de gestão democrática do poder, no primeiro e segundo governo Vargas, predominante em linhas gerais ao longo das décadas de 30/40/50, à exceção da ditadura estadonovista de 1937 a 1945, como inerente a esta configuração bonapartista. Na década de 50 atinge-se o auge da fase populista num ambiente democrático burguês, passando pelo governo Juscelino, de 1956 a 1960, seguido por Jânio Quadros e Jango Goulart, todos com mandatos populares oriundo de eleições democráticas, com sufrágio universal, exceto para analfabetos.

Vale lembrar que é no governo Vargas que se criam as bases para a cooptação do movimento operário brasileiro e sua domesticação, via CLT, colocando-o à reboque dos sindicatos pelegos criados à sombra da estrutura sindical chapa branca, e o esvaziamento/desmantelamento dos sindicatos livres de trabalhadores, em especial aqueles filiados ao anarco-sindicalismo. Assim como a burguesia industrial não nasceu em 1930⁴⁰, as primeiras associações de trabalhadores se constituíram no final do século XIX e início do XX, com a intensificação da imigração europeia.

⁴⁰ Irineu Evangelista de Souza é um dos primeiros empresários brasileiros sem constrangimentos para operar seus negócios associado ao capital inglês. Configura o tipo do empresário empreendedor, obstinado em viabilizar e diversificar seus negócios na busca de lucros, empresário emblemático do império, sendo um grande entusiasta das estradas de ferro; sua firma era acionista da Recife and São Francisco Railway Company, da qual era agente no Brasil possuindo ainda interesses menores na Bahia e na Minas and Rio Railway; considerado um dos pioneiros da indústria no Brasil, Mauá fundou curtumes, uma companhia de rebocadores a vapor no Rio Grande do Sul, uma companhia de diques flutuantes, entre outros empreendimentos; segundo os autores “apesar dessa sua iniciativa, ele foi, sem dúvida, um dos homens que maior soma de capital estrangeiro atraiu para nossa economia; foi através dele que se estabeleceu a primeira empresa de capital norte-americano em nosso país, a Companhia de Bondes Jardim Botânico, no Rio de Janeiro (FOOT; LEONARDI, 1982, p. 96).

A partir das associações livres de trabalhadores, em geral de orientação anarquista é que ocorreram as principais greves operárias sendo uma das mais famosas a de 1917, reflexo portanto da intensa urbanização com a chegada de trabalhadores imigrantes europeus, principalmente, da Itália.

Além da abolição tardia da escravatura conforma-se ao processo de urbanização a promulgação da Lei de Terras, já citada, fatos que definem os traços da configuração da ocupação territorial brasileira a partir dos principais núcleos urbanos; em especial a cidade do Rio de Janeiro, a de maior concentração escrava, conforme assinala Reschilian (2005, p. 25/26):

[...] o processo de urbanização brasileira de maior abrangência nacional data de, aproximadamente, 150 anos, e, relaciona-se à consolidação do estado nacional e às transformações operadas pela promulgação da lei de terras e pela superação do modelo produtivo baseado no trabalho escravo e na economia agro-exportadora. A adequação progressiva da economia brasileira aos indicativos do capitalismo internacional foi se consolidando sob as bases territoriais e sob as estruturas sociais (e familiares) que historicamente haviam produzido os ciclos econômicos, ciclos estes, assentados em determinadas regiões do país e concentrados mais próximos da faixa litorânea do país.

A emancipação política por meio da instauração da monarquia, constituiu o primeiro bloco político de poder que se apodera do Estado, e se mantém operante após a derrubada do monarca, através de um golpe militar quando se instaura a República, e sobrevive a sucessivos governos ainda sob a liderança da velha oligarquia cafeeira, mineira e paulista, que perdura até a crise de 1929.

A partir de 30, o Bloco de Poder se refaz com os mesmos personagens, porém, com as posições de interesses classistas invertidas: a industrialização passa a ser prioridade no processo de acumulação capitalista, onde a burguesia industrial junto com a burocracia estatal e o sistema de representação política, passam a conduzir um novo arranjo interclasses; porém, sem quebrar as amarras com o poder político das velhas oligarquias agrárias, cujos interesses perduram incólumes enquanto expressão política e social, num período de intensa urbanização dos anos 30/40/50/60 e 70, reflexo da rápida industrialização por que passou o país desde então.

Cabe observar que neste processo os empreendimentos da burguesia agrária tenderam a se modernizar integrando-se e diversificando-se cada vez mais, conforme o avanço da dinâmica capitalista na busca por espaços de valorização, de forma integrada ao complexo agroindustrial.

Neste sentido, mantém-se como uma das principais forças políticas do país, em especial no âmbito do poder Legislativo, por meio da bancada ruralista, atuando na representação dos interesses da classe: empresários agrícolas e pecuaristas situados na fronteira de expansão agrícola do país, em contínua expansão. Passam a ocupar novas fronteiras de expansão da agricultura de exportação e da exploração predatória de minerais e de madeiras nobres da floresta amazônica, principal fator do contínuo desmatamento da floresta tropical remanescente na região Norte e Centro-oeste do Brasil.

A bancada ruralista enquanto principal defensora do processo expansionista na Amazônia Legal e na zona de cerrados do Planalto Central, com forte incentivo fiscal dos governos militares, passa a ocupá-las: alguns para fins especulativos, enquanto reserva de valor, outros, para fins de exploração produtiva. Seja com pastagens e gado de corte, ou cultivo das principais commodities negociadas na Bolsa de Chicago (soja principalmente) constituindo-se como expressiva força política e social, representantes “modernos” do ímpeto desbravador/depredador dos antigos bandeirantes paulistas, onde a violência e o assassinato de lideranças rurais constitui o método de trabalho mais eficiente na apropriação das terras devolutas da União, seja por meio de grilagem ou pura expulsão das famílias de posseiros e índios que lá se encontram.

A burguesia industrial se organiza articulada a essa nova configuração interclasses, constituindo-se enquanto classe para si, montando seus aparelhos de representação classista quando surgem as primeiras Federações de Indústria, constituindo-se a principal delas, a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo - FIESP⁴¹, em 1931, e a Confederação Nacional da Indústria, em 1938. Representações que oscilam na defesa de interesses setoriais mais imediatos, sem um efetivo comprometimento com um projeto de desenvolvimento em bases nacionais de longo prazo ou de zoneamento agrário. No rápido projeto de industrialização e modernização conservadora, a estratégia industrializante é estruturada pelos aparelhos de Estado, que na interpretação bonapartista adquire relativa autonomia, na gestão e condução dos projetos de desenvolvimento econômico avalizados pelos arranjos interclasses – o arranjo populista, como uma das possibilidades – envolvendo as várias facções burguesas que se projetam no Bloco de Poder. O intelectual e militante do Partido Comunista do Brasil

⁴¹O Centro da Indústria do Estado de São Paulo (CIESP) criada em 1928, antecede a criação da FIESP, e teve entre seus fundadores Francisco Matarazzo, imigrante italiano que se tornou um dos primeiros industriais de sucesso, junto com Roberto Simonsen.

(GORENDER, 1990, p. 15) faz um resumo interessante sobre o contencioso da industrialização e do populismo:

Os investimentos do Estado e do capital estrangeiro serão as alavancas principais do salto industrializante do quinquênio Juscelino Kubitschek. Esta industrialização acelerada, a taxas anuais entre as mais altas do mundo capitalista, se fez movida em grande parte por inflação e endividamento externo. Fontes de recursos e atoleiros sociais. Até o início dos anos 60, o populismo foi a política de Estado que, bem ou mal, permitiu levar à frente a industrialização pela via dos atoleiros e conflitos. Mas o desenvolvimento alcançou o ponto em que aos trabalhadores interessava ultrapassar o populismo, enquanto à burguesia interessava desfazer-se dele. Do ponto de vista da burguesia, o sedativo populista havia perdido eficácia para o mal específico da luta de classes.[...] O populismo inaugurado por Getúlio Vargas se definiu pela associação íntima entre trabalhismo e projeto de industrialização. O trabalhismo como promessa de proteção aos trabalhadores por um Estado paternalista no terreno litigioso entre patrões e empregados. O projeto de industrialização como interesse comum entre burgueses e operários. O populismo foi a forma da hegemonia ideológica por meio da qual a burguesia tentou - e obteve em elevado grau - o consenso da classe operária para a construção da nação burguesa. A liderança carismática e sem mediações formalizadas, adequada a massas de baixo nível de consciência de classe, constituiu a expressão peculiar do populismo. Não sua essência, concentrada nas ideias de colaboração de classes e paz social.

A burocracia assume assim seu papel “modernizador” na coordenação de projetos e planos de desenvolvimento, elevando de fato as condições de gestão da máquina pública, por meio da profissionalização por competências (concurso público) combinado com o modelo histórico tradicional de se fazer política – a política de nomeações para cargos públicos, a política do favor, a política do “dando é que se recebe”, política de compra de votos, a política do caixa dois, entre outras tantas modalidades –, em suma, um conjunto de atributos culturais do “jeito brasileiro de ser” aderentes à prática política das elites brasileiras, que postas em prática asseguram um modelo perverso no exercício de poder pelas classes dominantes.

Desde a revolução de 30 a presença do estamento militar⁴² foi decisivo no processo de modernização via industrialização, conforme já consignado. As sucessivas revoltas e rebeliões

⁴² Conforme observações de (SILVA, 2008, p. 72) “durante os quinze anos em que Vargas esteve no poder, levado por um movimento civil e militar, as Forças Armadas passaram por uma reestruturação fundamental que viabilizou o novo perfil da participação dos militares na vida política”[...] “o aprofundamento do processo de reforma nas Forças Armadas[...] - ainda predominantemente sob controle do exército -[...] teve dois aspectos: aumentaria sua coesão interna e inauguraria a estreita vinculação entre objetivos estritamente militares e o processo de industrialização”[...] “com efeito, ter um posicionamento a respeito da economia foi parte das mudanças introduzidas na instituição durante o Estado Novo, sob a coordenação direta do general Góes Monteiro”. Sua ação procurava, principalmente, transformar as FA num instrumento de uma doutrina global de

lideradas pelos militares na década de 20 formaram o caldo de cultura que culminou com o golpe militar que colocou no poder Getúlio Vargas, pondo fim à hegemonia da República Velha. Junto com Getúlio grandes expressões do movimento tenentista - General Góes Monteiro e Juarez Távora, como exemplos - se projetaram no compartilhamento do exercício do poder sendo responsáveis pela participação nas grandes ações de modernização do aparelho do Estado. Presença perene desde então como *tertius* na luta pelo poder, sempre ao lado dos interesses das classes economicamente favorecidas.

Furtado (1965) é um dos autores que acentua o caráter submisso da burguesia industrial, que ao assumir o comando do processo de acumulação o faz sem a formulação de uma política industrial ancorada num projeto de nação como salientado. Assim, a convergência de interesses interclasses e sua adaptação às circunstâncias identifica o caráter ambíguo da burguesia industrial, que diante das demandas e do posicionamento das massas urbanas proletárias, via greves ou propostas de reformas sociais, sempre que se sente ameaçada ou contrariada em seus interesses, opta por conchamar o estamento militar como árbitro do conflito: no limite, pelo uso da repressão policial pura e simples ou nas crises mais acentuadas, pelo chamamento de uma intervenção militar. Fato que se repete em tempos recentes, com a convocação feita pela malta neo fascista para a intervenção militar, por meio do fechamento do STF e do Congresso Nacional.

A dinâmica da evolução da industrialização sob o signo do capitalismo associado e dependente ao mesmo tempo e *pour cause* do enquadramento político do Estado Brasileiro sob a lógica errática de interesses difusos das classes dominantes, navegou ora ao sabor da ideologia nacional desenvolvimentista, ora sob a ideologia neoliberal, com o Estado quase sempre exercendo o protagonismo do processo de desenvolvimento, seja no sentido de sua afirmação ou de sua negação, como se dá no caso das privatizações de empresas estatais já nos anos 90. Assim também oscilaram as políticas de desenvolvimento científico e tecnológico, que nunca estiveram identificados com um projeto global de planejamento efetivamente nacionalista, à exceção de iniciativas isoladas de áreas militares identificadas com a ideologia de segurança nacional, ou com o II PND, do Brasil Potência.

defesa nacional, tanto no plano interno quanto externo e, também, criar as bases econômicas da defesa nacional através do desenvolvimento industrial. Neste sentido prossegue a autora: “a consciência do papel estratégico da tecnologia tornou-se dominante nas FA[...] na realidade as ideias dele não era somente para as FA mas constituía-se num projeto para a nação”.

5.3 A visão desenvolvimentista segundo Lessa & Dain

Um dos planos mais ambiciosos do II PND era promover o fortalecimento do capital nacional, principalmente o setor de bens intermediários e de capital, apoiado pela política de investimentos das estatais⁴³, numa estratégia de tentar reequilibrar o modelo, dependente da força hegemônica do capital multinacional. Porém, ao apostar num plano de recuperação da empresa nacional e promover sua integração com o capital financeiro nacional, por meio de incorporações e fusões, desconsiderou-se o reconhecimento de uma fragilidade estrutural deste processo: o grande endividamento das empresas, baixa competitividade tecnológica, ausência de agressividade exportadora, características que somadas têm sido historicamente impeditivas para um processo de internacionalização mais agressiva.

Além destas características do empresariado brasileiro, um dos fatores explicativos da baixa produtividade e competitividade da indústria de capital nacional é a fácil aderência a padrões “pervertidos” de valorização, conforme sugerem (LESSA; DAIN, 1997, p. 224) e que levam a burguesia brasileira a se tornar, em seu conjunto, permissiva:

[...] com os movimentos especulativos, com a obliquidade patrimonialista, a hiper valorização dos prédios urbanos e rurais, as inflações seculares etc.,[...] manifestações tão arraigadas e universais na AL que suspeitamos estarem vinculadas ao pacto básico, à sagrada aliança.

A tentativa de construção de um Estado potência⁴⁴ se perde ao se adentrar à nova fase de desenvolvimento com Collor de Mello em 1990 e o fim do modelo de substituição de importações. O novo padrão de acumulação ditado pelos fundamentos de um neoliberalismo globalizado afunda duas pernas do tripé – as melhores expressões do capital nacional industrial à época, são incorporadas pelo capital multinacional ou vão à falência e as melhores empresas estatais são privatizadas – e vêm-se frustradas as tentativas de promoção da via clássica de

⁴³ Essa estratégia se repete no período neodesenvolvimentista de Lula da Silva com a política do conteúdo nacional, forma de preservar parte das encomendas de plataformas marítimas e navios da Petrobrás a estaleiros nacionais; uma forma de fortalecimento da indústria naval brasileira, por exemplo.

⁴⁴ Essa tentativa frustrada do nacional desenvolvimentismo é um dado histórico repetido no decorrer da narrativa em várias situações; uma quase recorrência, uma vez que vários autores dela se utilizam. Fica o registro, para que se entenda a utilização do recurso mais como ênfase argumentativa, em cada contexto explicativo, do que mera repetição.

concentração e centralização do capital nacional a exemplo dos países centrais, processo que se daria pela via de constituição de grandes conglomerados, forma clássica de concentração de capitais pela fusão com o capital financeiro, uma espécie de repetição da experiência europeia no século XIX e da japonesa e coreana no século XX.

Soma-se a esta fragilidade estrutural algo que é constitutivo do processo de industrialização no Brasil, algo cuja natureza é específico da formação econômica brasileira para o qual Carlos Lessa e Sulamis Dain, chamam novamente a atenção e são vitais para a compreensão da evolução capitalista no território nacional, onde o Estado, do ponto de vista político, é a peça chave para explicar o processo de transição do modelo agroexportador para a substituição de importações. Parte das ideias dos autores que, embora relativamente extensa, terá aqui sua reprodução quase textual, para se ter a exata dimensão e significado do processo de industrialização como expressão de uma etapa da formação econômica capitalista no Brasil, conforme destacam os autores, já de início explicitando a condição periférica do país, ao pontuar as seguintes características:

Uma economia periférica na qual, a partir de meados dos anos 50, se plasmou um novo padrão de acumulação sob inequívoca hegemonia do capital industrial. A transição estabeleceu pré-condições internas que tornaram o país uma das economias periféricas eleitas pelos blocos de capital, em uma fase de acirrada competição, como zona de migração de novas filiais. A formação do novo padrão pôs o sistema de filiais em ponta e algumas empresas nacionais privadas e públicas no coração estratégico de um modelo, que se reproduziu no Brasil com grande atraso em relação às economias centrais. O capital industrial, sob a liderança do sistema de filiais, está em posição hegemônica, sob o ponto de vista do movimento de expansão. Os capitais nacionais colocados nas outras órbitas permanecem decisivos para a reprodução política da ordem dominante. Essa dicotomia poderia ser considerada a versão mais avançada do capitalismo associado. O pacto básico permanece inalterado. Já vimos que a manutenção da primeira cláusula – a divisão de órbitas – **bloqueia a monopolização**. A manutenção da segunda cláusula - **a ampla participação do capital nacional na repartição horizontal de lucros, está, segundo nossa opinião, ligado à reiteração dos padrões “pervertidos” de valorização**. Os capitais nacionais tendem a obter massas de lucros que ultrapassam sistematicamente as oportunidades de valorização de suas órbitas. Buscam sempre a forma de ativos – de natureza diversa – como reserva de valor, e exigem permissividade e estímulo da política econômica em direção a este tipo de movimento. Há uma obliquidade patrimonialista e uma hipertrofia de especulações ligadas à constituição, transformação e circulação destes ativos. Qualquer pessoa que tenha manuseado séries históricas de preços das terras urbanas e rurais na AL conhece o fenômeno de uma evolução que supera a taxa de inflação e não mantém relação com eventuais aluguéis ou rendas. Observando os capitalismo associados mais avançados, é possível registrar o alto nível de criatividade das formas especulativas. **Cremos que isso é**

constitutivo e estrutural no capitalismo associado (grifos acrescidos).
(LESSA; DAIN, 1980, p. 225).

Expressam os autores o que seria, portanto, a anatomia primordial do moderno capitalismo brasileiro, sua célula *mater* por assim dizer. As cláusulas de manutenção da sagrada aliança estariam alicerçadas primeiro na aderência da burguesia nacional e suas frações aos termos básicos do pacto. Qual seja: a manutenção da associação conforme concebida originalmente, na forma de tripé, isto é, a manutenção do desenvolvimento dependente associado ao capital internacional, ou ao polo dinâmico da relação capitalista, e sua submissão como sócios menores, porém, com autonomia e liberdade para partilhar do excedente da melhor forma. E, neste termos, obter uma maior massa de lucros fora de sua órbita produtiva, na forma de capitais especulativos: seja na forma financeira, seja na manutenção de ativos (principalmente imobiliários situados na fronteira urbana e rural/agrícola do país) como forma de valorização de ativos ou capital especulativo no mercado de capitais.

Para reforçar este argumento faz-se referência também à análise de Santos (2015, p. 120/121) que no capítulo quarto de sua obra “O sentido da fronteira agrícola no arranjo desenvolvimentista” faz menção a esta importante observação da trajetória desenvolvimentista do capitalismo no Brasil, quando se refere ao processo de expansão da fronteira agrícola na perspectiva da lógica da expansão urbana, mas principalmente a partir do final da década de 60, tornando-se objeto preferencial de valorização e aplicação de excedentes por órbitas do capital nacional, de forma cada vez mais intensa com o apoio das políticas públicas do Estado brasileiro:

É importante salientar de partida que estamos diante de um duplo processo que se consolida simultaneamente diante de um reforço à urbanização e metropolização do território brasileiro[...] em primeiro lugar, a expressão e o conteúdo urbanos da dinâmica expansionista no campo surgiram aqui como um elemento subordinado à lógica urbano-industrial. Em segundo lugar, mesmo os mecanismos de expansão da produção e da acumulação a partir do campo tinham como condição, meio e produto a produção do espaço urbano nas áreas em que tinham ocorrência (SANTOS, 2015, p. 128).

O autor complementa esta observação afirmando sobre o papel da expansão da fronteira agrícola, na lógica da dinâmica acima referida, logo após a reestruturação econômica da década de 30, e seu papel reforçador no processo de urbanização principalmente nas regiões metropolitanas; e vai além, ao vincular o processo de expansão da fronteira, como resultado de um processo mais geral determinado pela natureza das formas especulativas e patrimonialista

que assume o capitalismo brasileiro, em especial por sua vertente “nacional”, e o gosto exagerado por padrões de valorização “pervertidas”, principalmente no mercado de terras e no mercado imobiliário, realização que faz contando com total e pleno apoio do Estado, conforme observação de (LESSA; DAIN, 1980, p. 227 *apud* SANTOS, 2015):

Assim, a aderência desse capital à atividade imobiliária depende de como considera a atração dos lucros especulativos. Esta tem de ser garantida pelo Estado mediante um estatuto privilegiado. É da natureza deste capital a recuperação – após cada operação – de sua liquidez e sua rápida deslocação para qualquer outra operação especulativa. Se a política pública não garantir um adequado nível de ganho no circuito imobiliário, o capital se move para outras operações, praticamente sem perdas, mas gerando uma série crise com sua retirada.

Ao analisar a rápida aceleração da fronteira agrícola a partir dos anos 60 e no decorrer das décadas seguintes, Santos (2015) detecta este mesmo fenômeno como parte constitutiva da lógica de valorização desta órbita do capital nacional, tendo por base a propriedade da terra rural e urbana como fonte de reserva de valor, a custo quase zero, por se tratar no caso da fronteira agrícola de terras devolutas, e ainda por cima com incentivos fiscais do Estado:

Em função dos incentivos fiscais atrelados à propriedade da terra, notadamente nas regiões de fronteira, e da conseqüente valorização fundiária nessas regiões, as políticas desenvolvimentistas reiteraram um fluxo de capitais que rumam para essas áreas. Somado o impulso dado pela crescente inflação, as terras das franjas territoriais da ocupação capitalista vão apresentar um comportamento de preços em elevado ritmo de ascensão. Por isso a propriedade da terra é reforçada como negócio em si mesmo. A especulação imobiliária assume uma importância cada vez maior no conjunto de investimentos capitalistas que se originam nos centros nacionais ou internacionais. Essa lógica que vai predominar durante todo o regime militar irá se estender ainda sobre a década de 1980 com os destacados incentivos dados à agricultura de exportação e com o agravamento do problema inflacionário (SANTOS, 2015, p. 120).

Com a capitulação de um projeto nacional autônomo sob a liderança de uma burguesia industrial de perfil nacionalista, coadjuvada pela força das empresas estatais, o pacto da “sagrada aliança” se reacomoda em novas bases: adentra-se definitivamente na esfera do capitalismo mundializado, sob a hegemonia do capital multinacional, tanto na esfera produtiva como financeira. Com a entrada em cena da plataforma neodesenvolvimentista nos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff, de 2003 a 2016, foi possível visualizar a possibilidade de retomada de alguns pontos do projeto nacional desenvolvimentista; com todas as ressalvas e limitações de um governo de coalizão, com movimentos pendulares típicos a favor de uma recomposição mais

favorável à distribuição da renda, mas no conjunto, politicamente favorável à manutenção do *status quo* anterior, relativo ao período anterior do neoliberalismo praticado no governo Fernando Henrique, de preservação das respectivas órbitas de valorização do capital vinculadas às velha elite brasileira, com acento no bloco de poder.

Esta rápida digressão sobre os condicionantes históricos da formação capitalista no Brasil permite entender as observações de Anau (2017) no tocante ao posicionamento da órbita industrial burguesa, e sua reticência em assumir para si os elevados custos da departamentalização da P&D. Há, neste sentido uma tese ao reverso, de uma certa indolência das elites burguesas brasileiras, ao se desvincular da ‘ética protestante’ a la Weber, ou do espírito animal, a la Keynes, na busca da maximização do excedente: ao contrário, parece prevalecer o espírito animal mais predador do que empreendedor, sempre em busca da maior rentabilidade possível.

Vários perfis empresariais se encaixam como luva nesta figuração. Basta tomar como exemplo a atuação do sempre reconduzido presidente da FIESP/CIESP, Paulo Skaf⁴⁵, como o representante mor da indústria paulista, sem possuir de fato uma indústria. O inventor do Pato, o boneco inflável da Paulista, que simbolizou a luta da classe empresarial paulistana contra o aumento do IPTU progressivo proposto pelo prefeito Fernando Haddad, com base na atualização da Planta Genérica de Valores (PGV), e que por meio de ação impetrada pelo órgão de representação e vencedor na justiça, acabou por inviabilizar metas de investimentos para a cidade de São Paulo, na gestão Haddad, pelo impedimento de efetivação da receita de IPTU.

Com base nessa referência singular verifica-se, com apoio nos argumentos e fatos descritos, que os condicionantes históricos da formação econômica e social brasileira, de certa forma, parametrizam as ações institucionais públicas relacionadas ao desenvolvimento brasileiro, em todas as escalas geográficas do espaço territorial brasileiro. De onde se conclui que não há como se refletir sobre as trajetórias sob análise - GABC e CODIVAP - sem levar em conta a totalidade concreta do espaço, acolhedora de toda essa problemática contraditória envolvendo a realidade

⁴⁵ Paulo Skaf é a imagem de um tipo ideal de empresário brasileiro, que em não sendo do ramo, migrou de sua órbita original de competência - a indústria familiar do ramo têxtil - para um dos segmentos da Construção Civil, como investidor com cotas de participação em uma série de empresas, aquelas que retiram seu excedente de situações típicas descritas por Lessa e Dain, no mercado de especulação imobiliária. As informações sobre a personalidade Paulo Skaf estão referidas nos *links* como dados da mídia eletrônica na seção de referências.

social nas várias escalas do território. A partir desta narrativa perfilam-se as demais visões do conflitante processo de desenvolvimento brasileiro, conforme descrito a seguir.

5.4 A via desenvolvimentista na visão de Celso Furtado

A visão de Celso Furtado tem que ser vista no contexto da visão da CEPAL, pois elas se confundem. Segundo (BIELSCHOWSKY, 2000), a grande realização de ambos é contrapor a uma visão universalista e linear do desenvolvimento, uma compreensão dialética do subdesenvolvimento, a partir de uma visão indutiva e histórica. A Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), órgão da ONU, criado em 1948 vai desenvolver a teoria estruturalista do subdesenvolvimento periférico latino-americano como alternativa às teorias econômicas que viam o fenômeno do desenvolvimento como universal, sem se dar conta das especificidades históricas e regionais.

Neste sentido a contribuição teórica da CEPAL acabou por direcionar ações de muitos governos da América Latina, até a década de 60/70, quando os militares assumem o poder em vários países, cujas políticas internas se redefinem em direção a uma nova inserção internacional. Este foi o caso de Celso Furtado por sua intensa participação na formulação do Plano Trienal para o curto governo de Jango Goulart, e a construção de uma vasta obra que serve de reflexão no presente, sem perda de consistência teórica e explicativa da realidade brasileira.

Sua obra, “Dialética do Desenvolvimento” publicado pela Fondo de Cultura Económica, na Cidade do México, em 1965 (p. 10), é tomada aqui como fonte de referência na identificação de problemas estruturais que ainda se fazem presente; nela ao referir-se ao padrão de desenvolvimento adotado no Brasil, desde seu início na década de 30 até os anos 80, quando se esgota o modelo de industrialização por substituição de importações, afirma que o processo de industrialização brasileira foi no seu início consequência indireta de políticas inspiradas por grupos ligados aos interesses da economia de exportação do café⁴⁶.

⁴⁶ Santos (2015, p. 39/40), chama atenção para essa característica do impulso inicial da formação industrial no século XIX estar associado ao processo de urbanização já pré existente que se intensifica a partir da expansão da fronteira agrícola do café em território paulista. Segundo o autor, “as interpretações correntes do processo de industrialização da economia brasileira raramente consideram sua dimensão espacial e geográfica”; ao que sugere uma inversão no raciocínio onde “o urbano assume uma posição central e, portanto indutora no processo de industrialização”. O autor no estudo sobre a Fronteira Urbana, aqui citado defende a ideia (ademais defendida por outros autores elencados por Cesar Simoni – (OLIVEIRA, 1981); (CANO, 2007); e (DINIZ, 2000) de que no geral “a indústria nasce no rastro da urbanização decorrente do avanço e das transformações ocorridas na

[...] la industrialización se realizó al amparo de los efectos indirectos de medidas tomadas con el objetivo de favorecer los intereses de la agricultura tradicional de exportación” e acrescenta “[...]como el proceso de industrialización se hizo sin un claro antagonismo con los intereses de los grupos vinculados a la vieja agricultura de exportación, no se formó en el país una ideología industrialista capaz de proyectarse significativamente en el plano político [...] al contrario del modelo clásico del desarrollo capitalista, en el Brasil la industria creció (sustituyendo importaciones que se habían hecho imposibles), sin entrar en conflicto con la agricultura en el plano ideológico[...]esto fue particularmente cierto en la fase de decadencia de la economía cafetalera, cuya política de defensa del nivel próprio de ingreso y de los precios externos rewertió, en épocas sucesivas, en beneficio de los industriales, ya sea asegurándoles mercado, ya proveyéndolos de equipos a precios bajos” (FURTADO, 1965, p. 16).

Observa-se portanto que a industrialização no Brasil cresce na sombra dos interesses agro-exportadores, especialmente da cafeicultura, e identifica a ausência de uma política industrial consistente nos mesmos moldes da industrialização ocorrida na Inglaterra e França, ou da experiência norte-americana (EUA) e asiática (Japão), acontecida entre a primeira e segunda revolução industrial, principalmente pelo déficit departamental, característica determinante da industrialização brasileira: fragilidade do setor de bens de produção ou Departamento I, segundo o esquema marxista de conceituação setorial da economia. A consequência deste processo tardio de industrialização, enquanto opção não estratégica e primordial de atividade econômica, durante o Império e a Velha República, é aquela que resultou numa fragilidade estrutural da base industrial brasileira, conforme observa Furtado (1965, p. 12) ”*consecuencia de la falta de una política coherente de industrialización fue la concentración de las inversiones en industrias menos esenciales*”, fato que marca definitivamente o perfil industrial do país.

Apenas com a revolução de 1930, e a quebra da hegemonia política das oligarquias regionais passa-se, na afirmação de Bielschowsky (2009, p. 48), citando Ianni (1971), a ser incorporados no cenário político novos atores, o que possibilitaria o surgimento de novas condições para o desenvolvimento de um Estado burguês, pela implementação de políticas mais favoráveis à industrialização. Mas, como afirma o autor, as condições iniciais daquela década eram ainda adversas à implementação de uma política predominantemente industrial, por se ter uma população – formada por aproximadamente 30 milhões de habitantes, dos quais apenas 7

economia primário exportadora; no caso da economia paulista, essa indústria tinha um caráter complementar em relação à atividade da cafeicultura”.

milhões vivendo em cidades, segundo o censo de 1920 e em sua grande maioria analfabeta, ou, conforme afirmação de Furtado:

[...] privada constitucionalmente de derechos políticos [...] las personas que tenían una participación efectiva en el proceso electoral representaban poco más de 1% de la población del país [...] las autoridades locales, aun cuando eran parte integrante de la burocracia federal, estaban bajo el control de los grandes señores propietarios de la tierra [...] en síntesis, el Brasil era una república oligárquica de base latifundista [...] el régimen republicano, instaurado en 1889, reforzó el poder de las oligarquías locales [...] y ese grupo mantuvo en forma exclusiva el dominio del poder central en las cuatro primeras décadas de vida republicana (FURTADO,1965, p. 14).

Este descompasso no processo de modernização brasileira torna-se dramática a partir de 30, e nas décadas subsequentes, pela intensificação do processo de urbanização ocorrida na esteira do grande impulso ocorrido na industrialização, especialmente no Estado de São Paulo, entre os anos 50 e 60; situação que, leva a grandes transformações sociais, porém, sem uma contrapartida equivalente no plano político institucional.

Um dos aspectos mais relevantes da análise de (FURTADO,1965, p. 21), refere-se à revelação de uma característica estrutural do sistema político brasileiro, resistente a processos de transformação social, opondo de um lado o Congresso Nacional, enquanto palco de representação dos interesses regionais/locais de classes ou frações da classe dominante, e de outro, o poder Executivo, no regime presidencialista, representando interesses difusos da massa urbana, algumas vezes propositor de plataformas populistas, ou de ações de cunho reformista, normalmente inseridos em programas de base desenvolvimentista.

Para Furtado, o Congresso Nacional, no decorrer do processo de urbanização tem se colocado em várias oportunidades como centro de oposição e reação, contrária às propostas políticas de reformas estruturais, principalmente quando de interesse das forças sociais oriundas do proletariado urbano ou de movimentos populares, envolvendo habitantes das periferias pobres das cidades. Ele próprio, vítima deste processo, enquanto Ministro do Planejamento de Jango Goulart, articulador intelectual do Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, que previa entre outras medidas as Reformas de Base.

Ou seja, um conjunto de políticas públicas que contrariava interesses econômicos das classes sociais detentoras de poder, que se faziam representar no Congresso Nacional pelo chamado

voto de cabresto⁴⁷, ou dos currais eleitorais, de forma mais ostensiva durante o período da República Velha. Assim se refere Furtado (1965, p. 20 e 21) à nova/velha anatomia política emergente do processo de industrialização:

[...] el surgimiento precoz de una sociedad de masas, que abrió paso al populismo cuando todavía no se habían formado nuevos dirigentes capacitados para definir un proyecto de desarrollo nacional en contraposición a la ideología tradicionalista, constituye la característica fundamental del proceso histórico brasileño en la etapa de la industrialización[...]su eficacia asume significación real solamente en las elecciones de los dirigentes ejecutivos[...]el poder continúa en manos de la clase dirigente tradicional, que demostró su aptitud para absorber dirigentes industriales y elementos representativos de nuevos intereses ligados al capital extranjero[...]la organización federal y la propia extensión del país, que acentúa el valor de los centros de poder regionales, facilitaron la supervivencia de la vieja estructura política de base patrimonial, principalmente latifundista”

Nesta obra “A Dialética do Subdesenvolvimento” Furtado (1965) dissecou assim a anatomia do poder e escancarou a força política da oligarquia agrária e sua capacidade de reinar incólume por meio de alianças conservadoras, impedindo a construção de um projeto nacionalista de nação que fosse capitaneada pela burguesia industrial. Ao contrário, assinala a constante ameaça da arbitragem militar, ao assumir a supremacia do controle do processo político a favor das elites sempre que se sentiram ameaçadas em seus interesses.

A emancipação do povo brasileiro a partir de um projeto nacionalista de nação, por ocasião da propositura das Reformas de Base e o crescimento dos movimentos populares, foi a deixa para articulação combinada das frações burguesas que compunham o tripé dos capitais associados, junto com os interesses do imperialismo norte-americano, para a derrubada do governo Jango Goulart por meio do golpe militar de 1964. Assim descreve Furtado a propensão da burguesia brasileira junto com os segmentos mais retrógrados da pequena burguesia, a clamar pela arbitragem militar sempre que ameaçadas pelos de baixo:

El conflicto profundo que existe entre las masas urbanas, sin una estructuración definida y bajo el liderazgo populista, y la antigua estructura de poder que controla el Estado, permea todo el proceso político del Brasil actual[...]la existencia de un conflicto fundamental que pone en jaque el propio

⁴⁷ O coronelismo implica um compromisso entre o poder público, progressivamente fortalecido; e o poder privado, cada vez mais decadente, dos chefes locais, principalmente donos de terras. A propriedade da terra constitui, portanto, o fundamento em que se baseia o coronelismo. Proprietário de terras e dono de votos, eis a essência do coronel; assim observa Vitor Nunes Leal (2001) em obra clássica: “Coronelismo, enxada e voto” editado pela primeira vez em 1949. <https://www.companhiadasletras.com.br/trechos/13307.pdf>

funcionamiento de las instituciones básicas en que se fundamenta el poder, crea condiciones favorables al arbitraje militar, como ocurrió recientemente en el Brasil[...] en síntesis, puede afirmarse que el desarrollo constituye la aspiración fundamental de la sociedad brasileña de nuestros días; esa aspiración se manifiesta en forma de un descontento generalizado con respecto a las precarias condiciones de vida que afronta la población actualmente, y al mismo tiempo a través de una actitud optimista con respecto a las posibilidades de que el país pueda superar esas condiciones y alcanzar formas superiores de organización social. Pero esa aspiración existe tan solo como fuerza potencial, pues la sociedad brasileña no ha conseguido hasta ahora crear un sistema de instituciones sobre cuya base el poder político pueda ser ejercido, para traducir en proyectos operativos las aspiraciones básicas de la colectividad (FURTADO, 1965, p. 23).

Este testemunho de Celso Furtado realça, passados exatos 56 anos do golpe militar de 1964, a vigência das mesmas características que reforçam o descompromisso político das burguesias capitalistas brasileiras com qualquer tipo de projeto de desenvolvimento, em bases nacionais autônomas, democráticas e inclusivas. O pacto neoliberal conservador, e o golpe jurídico/político/parlamentar de 2016, tenta reviver um dos períodos mais obscuros e anticivilizacional que foi a trajetória brasileira e latino-americana, envolvendo os países do cone sul, com as ditaduras militares de Pinochet, no Chile (1973-1990), Stroessner no Paraguai (1954-1989) e o longo período de governos militares que perduraram por 20 anos no Brasil (1964-1985) e sete anos na Argentina (1976 a 1983). Todas intervenções, operadas sob o signo de combate às forças de esquerda, sob coordenação geoestratégica do imperialismo norte-americano, com forte apoio inicial das classes médias, temerosas com qualquer aceno de evolução econômica das massas na escala social, mesmo que baseado em políticas reformistas.

Dado esta característica fundamental da industrialização, que trouxe consigo um vertiginoso crescimento das massas urbanas, reflexo de um processo acelerado de urbanização, acabou por gerar uma estratificação social baseada em população de origem rural e sem terra, em grande parte analfabeta, e que passa a constituir a base social sobre a qual Vargas constrói os alicerces da política populista, que perdurou até o golpe militar de 1964. Segundo Furtado (1965):

esa población urbana sin una estratificación definida que le diese alguna estabilidad y sin conciencia de clase o de grupo que permitiese dar coherencia a su actuación, vendría a representar el nuevo factor decisivo de las luchas políticas brasilenãs.

Tanto assim que as debilidades estruturais do sistema político brasileiro se intensificam pelas distorções do sistema de representação assim descrito por Celso Furtado:

las constituciones políticas, inclusive la última elaborada em 1946, han representado un instrumento poderoso, en manos de la vieja oligarquía agrícola, para preservar su posición de principal fuerza política. El actual sistema federal que dá una gran fuerza al Senado, donde los pequeños estados agrícolas y las regiones más atrasadas tienen una influencia decisiva, coloca al Poder Legislativo, prácticamente en manos de una minoría de la población del país, que habita en regiones donde los intereses latifundistas ejercen poder indisputado (FURTADO, 1965, p. 25).

Em a “Dialética do Subdesenvolvimento” o autor, nos textos assinalados, traça o diagnóstico do ponto de vista dos impedimentos que se processam ao nível da superestrutura política, como um dos entraves estruturantes que travam iniciativas vitais para a trajetória da industrialização. Em outra obra clássica “O Mito do Desenvolvimento” – Furtado (1974) realça aspectos de grande impacto na teorização das razões do subdesenvolvimento. Dentre eles a importação de padrões de consumo incompatíveis com as condições de acumulação pré-existentes, que reforçam os vínculos de dependência com os países centrais. Chama a atenção para o fato de que a partir do momento que o setor exportador entra na fase de rendimentos decrescentes, a industrialização passa a orientar-se “para a substituição de importações”. Neste processo teve que “miniaturizar sistema industriais em um processo muito mais avançado de acumulação” (FURTADO, 1974, p. 93), fato que implicou no aumento da taxa de exploração interna, como pré-condição para o aumento do excedente econômico, ou a taxa de mais valia absoluta, contradições sintetizadas da seguinte forma:

O subdesenvolvimento tem suas raízes numa conexão precisa, surgida em certas condições históricas, entre o processo interno de exploração e o processo externo de dependência. Quanto mais intenso o influxo de novos padrões de consumo, mais concentrada terá que ser a renda. Portanto, se aumenta a dependência externa, também terá que aumentar a taxa interna de exploração. Mais ainda: a elevação da taxa de crescimento tende a acarretar agravamento tanto da dependência externa como da exploração interna. Assim, taxas mais altas de crescimento, longe de reduzir o subdesenvolvimento, tendem a agravá-lo, no sentido de que tendem a aumentar as desigualdades sociais. (FURTADO, 1974, p. 94).

Essa forma de entender o processo de industrialização a partir de suas contradições, reforça a colocação de Bielschowsky (2000), quanto a encarar a dinâmica do desenvolvimento como um dos elementos fundamentais da realidade social, visto porém, não apenas como negação e momento de superação do subdesenvolvimento, pura e simples, ou o seu contrário, mas, ao mesmo tempo, como afirma Chesnay (2001), como modelo extremo de fetichização da mercadoria, expressão de irracionalidades do sistema, a exemplo do consumo supérfluo, do

padrão de consumo de inutilidades, impostos pelo capitalismo dos países centrais – contexto que deve ser analisada as colocações de Furtado –, realidade social que no processo de investigação demanda a seguinte postura:

A realidade social cuja evolução se manifesta na coexistência de processos de desenvolvimento, subdesenvolvimento, dependência, marginalização e desigualdades espaciais é, obviamente, um todo integrado, uma totalidade. Numa abordagem científica, trata-se de entender essa totalidade em termos de um sistema, ou seja, isolando os conjuntos de variáveis que forem considerados mais pertinentes e significativos, e procurando esclarecer as estruturas de relações existentes entre as variáveis de cada conjunto e entre as variáveis dos diversos conjuntos do sistema. Na concepção do sistema representativo da realidade, de seus conjuntos de variáveis significativas e da estrutura de suas inter-relações incidem elementos condicionantes, que provêm, basicamente, de três planos diferentes: o ideológico, o teórico e o empírico. Isso, evidentemente, não quer dizer que ideologia, teoria e realidade sejam independentes, uma vez que elas se condicionam mutuamente num processo dialético que, quando se cumprem determinadas regras, conduz à elaboração de um modelo científico (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 254).

5.5 A via desenvolvimentista na visão de Carlos Brandão

Carlos Antonio Brandão, é uma das principais referências no atual estágio de reflexão sobre as questões relacionadas ao desenvolvimento, especialmente em sua dimensão espacial, assumindo uma posição crítica em relação às teorias de planejamento urbano e regional que enaltecem o local e o global como as dimensões territoriais estratégicas nas análises de desenvolvimento econômico, no contexto do novo regime de acumulação, na etapa mais avançada de mundialização da produção capitalista.

Com esta ideia-força o autor reforça um dos pressupostos da presente tese por conferir maior importância às escalas intermediárias, entre o local e o global, em especial a escala nacional, onde se processam as decisões relativas às políticas macroeconômica e se definem as políticas de Estado, bem como as diretrizes de desenvolvimento. É na definição das macropolíticas que ficam explicitadas as convergências/divergências resultante do jogo de interesses de classes e suas frações, enquanto esfera das supra-estruturas (político, jurídico e ideológico), para usar uma expressão de Pereira (1977), que em seu conjunto configuram as formas e o conteúdo de como se dá o processo de acumulação/reprodução do capital nos países subdesenvolvidos, e no Brasil de forma particular, enquanto periferia do sistema-mundo.

O autor reafirma a importância da retomada teórica que repõe a escala nacional como elemento determinante no processo de desenvolvimento, no ápice do processo de mundialização e hegemonia do capital financeiro, onde o Estado Nação perde graus de autonomia em sua capacidade de regulação interna. Com isso, tece a crítica às novas teorias que privilegiam o local como o novo espaço determinante da ordem mundial, das cidades globais, conectadas em rede nos fluxos mundiais de circulação, por processos instantâneos de comunicação, onde as escalas intermediárias contam de menos. Uma inversão hierárquica, que não tem correspondido em toda sua acepção, à realidade dos fatos, pois a União enquanto ente federativo ainda concentra a prerrogativa das iniciativas de maior impacto em termos de políticas públicas, ao mesmo tempo que detém a capacidade de interferir na dinâmica regional no tocante às políticas de investimento: principalmente quando se tem em vista a correção de desigualdades regionais que perduram e se aprofundam no tempo.

Em relação ao autor, será considerado três ensaios de sua elaboração: "O Processo de Subdesenvolvimento, as Desigualdades Espaciais e o Jogo das Escalas", de 2002; "A Dimensão Espacial do Subdesenvolvimento: uma agenda para os estudos urbanos e regionais" de 2004 e "A busca da Utopia do Planejamento Regional", texto de 2011.

Entre os autores mais contemporâneos, Carlos Brandão é um dos que chamam atenção especial por tratar das dimensões espaciais do subdesenvolvimento e sua superação. Sua importância deriva deste posicionamento num momento de hegemonia do pensamento neoliberal onde a dimensão local/global passa a ser o *locus* privilegiado das relações dos capitais produtivos e financeiros. Segundo o autor a crescente internacionalização do capital mundializado além de debilitar os centros nacionais de decisão só faz acentuar velhas questões estruturais "marcas do subdesenvolvimento desigual, excludente e segregador". Ou seja, impõe-se a necessidade que a análise da dimensão espacial do subdesenvolvimento passe a tratar "teórica, analítica e politicamente" essa questão, reafirmando a importância das escalas intermediárias, sobretudo a regional, deixada de lado na perspectiva neoliberal.

A própria utilização da terminologia "subdesenvolvimento" implica resgatar um conceito histórico preso a uma época extremamente rica de reflexão sob comando da CEPAL, condutora das discussões sobre o destino dos países periféricos. A referência aos estudos feitos por Brandão é também oportuna tendo em vista a delimitação do terreno teórico e prático por onde passa a elaboração das políticas de desenvolvimento nas várias escalas territoriais, ajustadas aos

interesses das classes sociais que exercem o poder sobre os territórios. Elaboração essa, atualmente, desprovida de uma preocupação de base nacionalista, ausente dos processos de planejamento desde os anos 70, etapa de transição e preparo de terreno para a ascensão hegemônica do pensamento neoliberal aplicada ao poder do Estado, a partir dos anos 90.

Nesta fase de intensa transformação tecnológica o processo de desenvolvimento econômico passa a obedecer a outra lógica de acumulação do capital, segundo o autor, mais preso à órbita de valorização rentista do que à órbita do capital produtivo. Observa-se neste sentido que as questões estruturais do desenvolvimento persistem agravadas; entre elas, na escala nacional, a preponderância das diferenças regionais contrapondo o Sul/Sudeste opulento, contra a região Norte/Nordeste, pouco desenvolvida comparativamente; situação que traz em seu bojo a pesada herança colonial de um sistema escravagista que perdura não solucionada desde a independência política do país.

As reflexões sobre o pensamento hegemônico que passa a valorizar o local como a escala definidora do processo de desenvolvimento, são sintetizadas criticamente da seguinte forma:

Se, por um lado, houve a revalorização do território, do que se convencionou chamar de “geografia econômica”, e da dimensão espacial do processo de desenvolvimento, por outro, ocorreu a completa banalização das questões que, malgrado sua natureza estrutural, histórica e dinâmica, foram deslocadas para o lugar comum do voluntarismo, cristalizando um grande consenso, um verdadeiro “pensamento único localista”. Quase toda a literatura aborda, e as políticas “públicas” implementam, ações orientadas, em parte ou no todo, por essa concepção teórica e analítica. Negligenciando cabalmente as questões estruturais do país e as marcantes especificidades de suas regiões, essa agenda se impôs de forma avassaladora na academia e nos governos estaduais e municipais. Entendo que o enfrentamento a esta visão, hoje hegemônica, passaria pela reflexão crítica, pela discussão de propostas alternativas e pelo tratamento adequado da articulação de todas as escalas geográficas. Nenhuma escala per si é boa ou ruim. É preciso discutir a espacialidade dos problemas e implementar políticas levando em consideração a escala específica destes, mas em um contexto em que esteja presente um projeto nacional de desenvolvimento. Penso que, ao contrário daquelas visões, as escalas ganham novo sentido e importância nesta fase do capitalismo (BRANDÃO, 2004, p. 6/7).

O autor justifica este entendimento ao afirmar que “o nacional é espaço de poder e arena privilegiada de constituição, enfrentamento e concertação de interesses, de alinhamento político mínimo, para além das clivagens de frações de classe e interesses. A apreensão destas múltiplas dimensões da questão desemboca, e é sintetizada e expressa, na questão do pacto federativo que

se arma neste recorte nacional” (BRANDÃO, 2002, p. 10). Pois na visão localista há insuficiências, desvios e consequências nefastas da aplicação mecânica desse modismo - local/global - que ressalta os microprocessos e as microdecisões, visão que implica na defesa de uma agenda que “nega cabalmente a política; os conflitos, as classes sociais, o papel da ação estatal, a Nação e o espaço nacional; na verdade, todas as questões estruturais e assim todas as escalas existentes entre o local e o global. Ainda, segundo o autor:

Muitas das diversas abordagens de clusters, sistemas locais de inovação, incubadoras, distritos industriais etc., possuem tal viés. A banalização de definições como “capital social”, redes, “economia solidária e popular”; o abuso na detecção de toda sorte de empreendedorismos, voluntariados, talentos pessoais/coletivos, microiniciativas, “comunidades solidárias”; a crença em que os formatos institucionais ideais para a promoção do desenvolvimento necessariamente passem por parcerias “público-privadas”, baseadas no poder de “governança” das cooperativas, agências, consórcios, comitês etc., criou uma cortina de fumaça nas abordagens do tema (BRANDÃO, 2004, p. 9).

A crítica do autor soa radical ao questionar a predominância do pensamento único, embora, caiba lembrar, uma série de aspectos por ele criticado seja valorizado pelo pensamento evolucionista e pelos regulacionistas, cujos pressupostos enfatizam ambientes institucionalizados como forma adequada de regulação dos conflitos sistêmicos, envolvendo ações de ordem institucional para a reconfiguração/revitalização do espaço onde o local passa a ser o território privilegiado para as iniciativas relacionadas ao desenvolvimento do meio técnico, científico e da inovação: dentre elas a implantação de sistemas de inovação associados à economia do conhecimento, que envolve por sua vez a implantação de um leque de outros conceitos característicos, como o ambiente institucional meritocrático, o empreendedorismo de base tecnológica e a criação de arranjos produtivos locais/distritais, enquanto ênfase na competitividade sistêmica. Ainda, segundo (BRANDÃO, 2004, p. 9):

Nesse contexto, "o local pode tudo", e diante da crescente "sensibilidade do capital às variações do lugar", bastaria se mostrar diferente e "especial", propagandeando suas vantagens comparativas de competitividade, eficiência, etc., para ter garantida sua inserção na modernidade. Essa luta dos lugares para realizar a melhor "venda da região ou da cidade", com a busca desenfreada de atratividade a novos investimentos, melhorando o "clima local dos negócios", subsidiando os custos tributários, logísticos, fundiários e salariais dos empreendimentos, tem conduzido a um preocupante comprometimento a longo prazo das finanças locais e embotado o debate das verdadeiras questões estruturais do desenvolvimento.

Fatores que agem como elementos diferenciais do local, enquanto atração de investimentos que habilita o local a pleitear um lugar ao sol entre os “nós” dos fluxos mundiais em rede - cidade global - marca de *marketing* como fator de venda das cidades globais higienizadas, leia-se: sem pobres e miseráveis à vista, cidade competitiva, vitrine da lógica empreendedora e da inovação. Neste aspecto a teoria do lugar no processo de desenvolvimento, tende a valorizar as relações que acabam por se impor, como as mais vantajosas no processo competitivo, relações inter-escalares como afirma (SPÓSITO, 2010, p. 53)⁴⁸ em um mundo onde o meio técnico-científico-informacional⁴⁹ revaloriza/ressignifica cotidianamente as relações sociais; em detrimento de relações horizontais mais banalizadas Santos (2000), por requererem valores mais simples e participativos, democráticos e solidários.

Neste aspecto, entende-se o discurso de Carlos Brandão na perspectiva de se retomar a importância do planejamento a partir de uma visão espacial do desenvolvimento, onde as escalas intermediárias sejam ressignificadas como única forma ainda possível de reposicionar o processo de acumulação, numa configuração onde não se tenha medo da presença do Estado e sua pertinência na condução do processo de desenvolvimento inclusivo ao incorporar, em bases participativas, a parte da sociedade excluída do circuito de consumo e da cidadania.

No cerne da concepção evolucionista estão situados alguns valores virtuosos inerentes ao local, conforme já expresso, que exprimem a ideia de um novo padrão de desenvolvimento, construído totalmente no âmbito local, dependente apenas da força de vontade dos agentes empreendedores que mobilizariam as potências endógenas de qualquer localidade, teoria perfeitamente endossável pelo pensamento neoliberal, base de pensamento que Brandão se coloca criticamente contra, conforme suas palavras:

⁴⁸ Segundo a autora no passado no paradigma taylorista/fordista predominava o conceito de relação hierárquica verticalizada entre cidades, que no âmbito regional significava a presença de uma ou mais de uma cidade polo, exercendo mais, ou menos, influência sobre as demais. Hoje no novo paradigma de produção flexível mundializado as cidades se relacionam em rede. Portanto, “essa diversificação dos tipos de articulação possíveis entre cidades, no âmbito de uma mesma rede ou de redes urbanas diferentes, pode se dar em função de razões tanto de relações competitivas, tão caras ao novo sistema produtivo, como relações de sinergia que geram complementaridade de ações realizadas em diferentes partes do mundo”.

⁴⁹ Expressão utilizada por Milton Santos (1996, apud Spósito, 2010), para se referir ao novo paradigma do sistema-mundo onde as dinâmicas engendradas pela globalização e a mundialização do capital passam a ser influenciadas pela revolução tecnológica e científica afetando o contexto informacional e de comunicações, base para a ocorrência desta inversão hierárquica entre cidades citadas por Spósito, por sua vez referenciada em citações de HALL (2000) e BRUNET (2000).

Pretendo demonstrar as insuficiências, desvios e conseqüências nefastas da aplicação mecânica desse modismo [...] que nega cabalmente a política; os conflitos, as classes sociais, o papel da ação estatal, a nação e o espaço nacional [...] As mudanças tecnológicas e organizacionais teriam possibilitado tal poder de governança entre empreendedores e agentes inovativos [...] Tudo passa a ser uma questão de empreendedorismos e vontades. Aos trabalhadores, restaria ou se tornarem patrões, "donos de seu próprio negócio", ou buscarem qualificação para melhorar sua empregabilidade. Tal literatura, e o discurso que vai se propagando em todo o mundo, exalta o papel das forças espontâneas e/ou acicatáveis, a capacidade do local de ter capacidade de fundar e coordenar ações cooperativas e reflexões coletivas, fundadas nas relações de reciprocidade entre os membros da comunidade local.[...] 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, regular e, sobretudo, desregular a fim de garantir o marco jurídico e o sistema normativo, atuando sobre as falhas de mercado. (BRANDÃO, 2004, 17)

Com esses apontamentos conclui-se o cerne da crítica feita por Brandão ao que se considera no plano teórico e prático, como inconsistências interpretativas da realidade e, portanto, da ineficácia de resultados diante de questões estruturais ainda não resolvidas no tocante ao processo de desenvolvimento, em condições de subdesenvolvimento, como é o caso brasileiro.

5.6 A via desenvolvimentista na visão da Central Única dos Trabalhadores

Porém, ao referenciar Carlos Brandão, parte-se do pressuposto que as premissas e campo de abrangência deste estudo comparativo assenta-se em grande parte nas ideias expostas pelo autor e seus questionamentos, feitos à luz dos três estudos mencionados anteriormente. Mas, em benefício da elucidação de aspectos mais enfáticos observados pelo autor no tocante ao processo de desenvolvimento e a necessidade de um projeto pensado prioritariamente em escala nacional, torna-se pertinente nas considerações finais deste tópico, relacionar sua crítica à hegemonia do pensamento localista, com a experiência de desenvolvimento regional posta em prática na região do ABC paulista.

Neste caso o foco da análise converge uma vez mais para o Grande ABC, uma vez que, em relação ao CODIVAP e à RMVALE, o marco teórico das ações públicas, regra geral, ajustam-se perfeitamente à lógica do discurso e práticas autárquicas, presos à hierarquia verticalizada dos governadores, não havendo discordância com o que preconiza os urbanistas de Barcelona com a prática do poder local; assim, foca-se mais uma vez no paradigma que representa a ação institucional do GABC no contexto regional metropolitano da Grande São Paulo, visto agora

segundo a ótica sindical da CUT nos anos 90, enquanto uma possível interpretação das mudanças ocorridas no cenário regional a partir de um novo padrão de desenvolvimento.

Neste sentido é com base na radicalidade das críticas feitas por Brandão, que as ações inseridas na agenda de trabalho institucional do GABC e dos municípios que o compõem, possam ser objeto de uma reflexão crítica de igual natureza. Neste aspecto cabe formular as seguintes indagações: até que ponto as ações que se processam no âmbito do Consórcio do Grande ABC, incluindo sua emergência no cenário regional, expressam uma convergência com as teses evolucionistas e regulacionistas? A lógica de ação sindical ‘cutista’, ao colocar ênfase nas negociações tripartites, envolvendo as Câmaras Setoriais, os Fóruns e a Agência de Desenvolvimento do ABC, e a própria criação do GABC, inserem-se perfeitamente neste novo contexto de priorização de iniciativas de introdução de ambientes competitivos, com base na economia do conhecimento, e ação institucional pró mercado, como forma idealizada de atingimento do desenvolvimento regional, em bases competitivas, numa perspectiva evolucionista portanto, de transformação sistêmica da realidade regional. Na análise de setores mais à esquerda do espectro ideológico do sindicalismo classista – a exemplo do CONLUTAS – tais ações e práticas institucionais, inseridas na agenda política do GABC estariam situadas no campo das práticas sociais-democratas, de natureza reformista.

Diante desse quadro é possível arriscar uma interpretação de convergência entre teoria e prática que leva à seguinte constatação: o cenário de grave crise que afetou os anos 90 provocada pelas altas taxas de desemprego, marcando o início do esvaziamento industrial da região do ABC e o desmonte de uma das pernas de sustentação do processo de desenvolvimento via privatização do setor estatal, se ajustam às propostas advindas do *mainstream* regulacionista e evolucionista, e o processo de reavaliação da prática sindical ‘cutista’ que abandona uma prática de luta sindical classista, de perfil socialista, de confronto, a exemplo das greves de 70 e 80, para uma posição sindical mais branda, conciliadora e propositiva, favorável à negociação de conflitos entre as classes sociais protagonistas da dinâmica de reprodução ampliada do capital.

Inflexão política que ocorre nos anos 90 no meio de uma grave crise de desemprego determinada pela hegemonia de práticas neoliberais, determinantes para o aprofundamento da crise social, forçando a reconfiguração da prática sindical ‘cutista’ voltadas à busca de soluções negociadas, alternativa que se impunha no novo *modus vivendi* com a classe empresarial no

contexto de um novo padrão de desenvolvimento, de produção flexível, segundo padrões *toyotistas* de organização empresarial.

Neste sentido, cabe observar que é a partir da hegemonia da agenda neoliberal e do esvaziamento do Estado desenvolvimentista, que o ideário evolucionista e regulacionista passa a configurar uma nova agenda de lutas no movimento sindical, ao incorporar, nas antigas pautas de reposição de perdas salariais, questões relacionadas à flexibilização das relações de trabalho e a introdução de temas referentes ao desenvolvimento regional e setorial da indústria. Assim, as questões políticas advindas do reconhecimento das contradições antagônicas entre capital e trabalho, e sua superação pela luta de classes como afirmação do socialismo, passa para segundo plano. A pauta se inverte em torno de um projeto pactuado, onde toma corpo o processo de negociações tripartites como forma de soluções de conflitos gerados pela reestruturação produtiva em curso e que passa a entrar na pauta ‘cutista’ de ação sindical, junto com a questão do desenvolvimento regional; tendo à frente desse processo a liderança do Sindicato dos Metalúrgicos e dos Químicos do ABC.

Ou seja, seguindo esta linha de raciocínio, esta hegemonia de pensamento que privilegia o local/global, ao ser incorporada na ação sindical, refletiu-se também na transformação da agenda de lutas, que passa a ser propositiva ao incorporar na pauta questões como o desenvolvimento regional/local como forma de se garantir e ampliar o nível de emprego e renda, conforme já assinalado. O apoio à criação do GABC pelo Prefeito de Santo André, Celso Daniel, coadjuvado pelos Sindicato dos Metalúrgicos e Químicos do ABC insere-se neste contexto estratégico de criatividade institucional, onde se destacam as demais instâncias organizativas – Fórum, o Conselho e a Agência de Desenvolvimento – de aglutinação de atores diversificados da esfera pública e privada envolvendo a participação dos diversos setores empresariais e seus órgãos de representação.

Enfim, um mundo idealizado de evolução das relações de produção e das forças produtivas num ambiente institucional favorável às transformações econômicas e sociais, contexto onde as políticas industrial e de inovação possam alcançar os objetivos desejados; em especial o impulsionamento dos fatores sistêmicos da inovação, para se criar as condições esperadas de um ambiente competitivo, “por meio da criação e ocupação de novos espaços econômicos em busca de lucros supranormais e vantagens competitivas” (POSSAS; FUCIDJI; MELO, 2015, p. 19).

Neste sentido é importante notar que a agenda política do Partido dos Trabalhadores trabalha em sintonia com a agenda sindical, ambos incorporando sugestões de política pública voltada ao desenvolvimento local e regional, especialmente nos municípios do Grande ABC. É o momento que coincide com as transformações operadas na estratégia política do Partido dos Trabalhadores que tira da pauta política a questão do socialismo e da luta de classes, e insere a prioridade de tomada de poder pela via política da conciliação de classes, por meio de ampla coligação partidária, estratégia consignada na Carta ao Povo Brasileiro.

Com isso, surge como proposições de ação estratégica nas instâncias de planejamento dos governos municipais petistas do ABC, propostas para a criação dos Arranjos Produtivos Locais, criação de Sistemas de Inovação locais e regionais, quando se retoma também o tema da reconversão/revitalização industrial e a necessidade de apoio à criação de um terciário superior que reposicione o ABC no contexto econômico da metrópole e do Estado, entre outras prioridades. Sem dúvida, ações que se incorporam ao marketing e à identidade das cidades e da região a partir de então, medidas que se inserem no corpo teórico do pensamento neoschumpeteriano e regulacionista, enquanto opção de transformação da realidade social e de afirmação capitalista, em ambiente institucionalmente regulamentado.

Há que se registrar que esta transformação ímpar do movimento sindical, única no país sob liderança da CUT⁵⁰ na década de 90, se vê consolidada no novo milênio de 2003 até 2014 pela ascensão do PT ao poder presidencial, resultando naquilo que se convencionou chamar de ‘neo-desenvolvimentismo’ ou de ‘nova economia’, um misto de princípios heterodoxos neoclássicos combinados com políticas desenvolvimentistas, rumo a um Brasil imaginado no II PND como potência emergente no cenário internacional, àquela época proposição de matriz ideológica de direita, gestada pela ditadura militar de 1964 a 1985.

O surgimento do novo desenvolvimentismo traz consigo a perspectiva de um redirecionamento das macro-políticas a favor da retomada de investimentos setoriais por meio do PAC, entre eles a indústria de construção naval, a exploração do Pre-sal e a retomada de investimentos na indústria da defesa, entre outras iniciativas, no qual se inclui o fortalecimento do Sistema

⁵⁰ A Central Única dos Trabalhadores foi criada em 1983, na cidade de São Bernardo do Campo, em São Paulo, durante o 1º Congresso Nacional da Classe Trabalhadora (CONCLAT). Ela surge no processo de redemocratização e de lutas da oposição sindical para a retomada dos sindicatos pelegos, herança do sindicalismo chapa branca da era varguista.

Nacional de Inovação, iniciativas já citadas em outras seções. É neste momento que as propostas regionais no ABC adquirem novo alento e extrapolam para a escala nacional, onde as propostas evolucionistas nos marcos de uma nova regulação da acumulação do capital começam a ser implementadas, seja no redesenho de uma possível retomada de um projeto de nação, no qual a reorganização do espaço econômico no contexto de fortalecimento do BRICS e da UNASUL configuram um novo posicionamento geoestratégico do país no cenário mundial.

Essa rearticulação neodesenvolvimentista e este projeto certamente desagradava aos EUA e às elites subservientes que restaram do desmonte da sagrada aliança. Um ambiente propício para a conjuração de um novo golpe e a volta triunfante do neoliberalismo fundamentalista da direita proto-facista.

Em síntese: esta breve referência ao GABC e ao papel da CUT, serve como reflexão sobre os momentos a que Brandão se refere, de abandono de um projeto nacional de desenvolvimento nos anos 90, quando se concretiza a opção neoliberal no país nos oito anos de governo Fernando Henrique Cardoso, seguindo a cartilha do “Consenso de Washington”. Assim Brandão se expressa em relação ao seu diagnóstico da crise que se abre a partir dos anos 90:

O que é interessante notar é que tal "projeto radical de transnacionalização da economia brasileira" (FIORI, 2001), foi levado à frente com o mesmo bloco histórico que se beneficiou da modernização industrial pretérita. Sem direção e coordenação, "entregando aos mercados" as principais decisões estratégicas, o país viverá experiência de crescente falta de sustentação de sua trajetória de crescimento.[...] assim, o que se constatou foi a elevação do "desadensamento" de várias cadeias produtivas [...] substituindo fornecedores locais por importação, com destaque para as de telecomunicações, informática, eletroeletrônicos, bens de capital e química, passando a importar maciçamente e reduzir suas exportações. Na verdade, ocorreu uma reespecialização em commodities minerais, minerometalúrgicas, siderúrgicas, agrícolas e agroindustriais, justamente os setores [com baixa elasticidade da demanda] sensíveis às economias de escala, energia, mão-de-obra e recursos naturais baratos, mas que não dispensaram incentivos fiscais e outras benesses públicas (BRANDÃO, 2011, p. 35).

E conclui o autor, na busca de um planejamento urbano e regional utópico, ainda não alcançado:

As problemáticas nacional e regional são mais do que decisivas e atuais no Brasil. São recorrentes, se entrecruzam e se confundem, tornando-se constitutivas e cruciais para qualquer reflexão acerca de possíveis alternativas estratégicas futuras de desenvolvimento para o País. Será necessário superar o caráter setorial e de compartimentação das políticas públicas e provocar a

transversalidade e a intersetorialidade das mesmas no sentido de fazê-las confluir no território. Entretanto, pouco de concreto tem se experimentado nesse sentido e muitos desafios futuros são colocados para a sociedade brasileira buscar construir novas estatalidades e processos duráveis de coesão multidimensionais e em variadas escalas espaciais. Não adianta conceber belos programas e planos com pouca atenção às determinações ou consequências espaciais e, depois, “territorializá-las”, ex post, ou ao longo de sua implementação. O planejamento regional no contexto atual parece ser considerado uma utopia, mas sempre se deve buscar utopias (BRANDÃO, 2011, p. 35).

6 O SISTEMA DE INOVAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO

Na literatura o conceito de Sistema de Inovação Nacional surge a partir dos estudos elaborados por economistas evolucionistas, já referenciados no tópico 4, destacando-se a partir dos estudos feitos por Anau (2017) um conjunto de autores internacionais citados, abrangendo também obras de autores brasileiros (CASSIOLATO; LASTRES, 2005; GADELHA, 2001; POSSAS; FUCIDJI; MELO, 2015), cujas narrativas configuram os pré-requisitos necessários para qualificar a existência dos Sistemas Nacionais de Inovação nas várias escalas, do nacional ao regional. Dentre as características mencionadas por esses autores duas, em especial, sintetizam o que se considera algumas das pré-condições para a configuração de um SNI: primeiro, que a nacionalidade (*nationhood*) é um dos fatores que contribuem para a afirmação dos sistemas de inovação, que tem suas raízes no processo histórico cultural compartilhado e permeia as firmas, o sistema educacional, as leis, a política e o governo; segundo, que o desempenho inovativo depende não apenas de empresas e organizações de ensino e pesquisa, mas também de como elas interagem entre si e com vários outros atores, e como as instituições afetam o desenvolvimento do Sistema.

A partir desta breve conceituação é possível avaliar a capacidade inovativa de um país ou região tendo como parâmetros as relações entre os atores econômicos, a partir de configurações políticas e sociais que reflitam condições culturais e institucionais próprias, já consolidadas. Neste aspecto é dado ênfase ao sentimento de nação elemento constitutivo da cultura de um povo e os elementos supra-estruturais que propiciam a argamassa ideológica da coesão social:

processo liderado pela burguesia enquanto classe social situada no bloco de poder responsável pela condução da dinâmica do desenvolvimento capitalista, como se dá nos países centrais.

Aceitos assim os parâmetros básicos definidos pelos economistas evolucionistas parece ser uma tarefa relativamente fácil colocar em dúvida a existência de um SNI operante no Brasil, nos mesmos padrões referenciados, comparáveis aos sistemas já desenvolvidos e operantes nos países desenvolvidos. Pois, as premissas mencionadas refletem o Estado da Arte em Sistemas de Inovação em países que já alcançaram um grau de amadurecimento e desenvolvimento tal, que os situam numa condição de países com ambientes institucionais consolidados, dentro de marcos civilizatórios aceitáveis e compatíveis com modelos de sociedades plenamente desenvolvidas.

Condição que pressupõem sejam sociedades mais inclusivas, posição conquistada no curso do processo histórico das lutas sociais, enquanto pressuposto básico de desenvolvimento. Assim mesmo, sempre sujeitos às contradições inerentes ao sistema, sejam membros da OCDE, ou não: todos os países envolvidos são beneficiários, e ao mesmo tempo, vítimas dos ciclos econômicos, conforme descrito não só por Schumpeter, mas também por Marx.

O aprofundamento da lógica global da economia-mundo conforme descrito por (MARTINS, 2011, p. 118-119) “eleva as escalas de produção e cria uma divisão de trabalho tecnicamente integrada que passa a operar no mercado internacional da economia-mundo” onde os “países centrais buscam se especializar na produção de partes e componentes de alto valor agregado e em pesquisa e desenvolvimento para gerar os conhecimentos produtores de inovação tecnológica”, enquanto que, “na periferia, o trabalho super explorado se articula a níveis tecnológicos cada vez mais elevados, por meio do planejamento integrado das empresas globais”.

Mas este novo regime de acumulação não se processa impunemente porque a globalização, segundo Carlos Eduardo Martins, cria uma situação “de crise estrutural da economia política capitalista”, sendo a principal dimensão dessa crise aquela originada do aumento da taxa de mais valia relativa e ao aumento do desemprego estrutural esse sem perspectiva de solução nos parâmetros clássicos da produção fordista; a não ser por um processo de restabelecimento do Estado de Bem Estar Social, via aumento da carga tributária, algo não bem-vindo na ótica neoliberal. Ou, pelo estabelecimento de um novo regime de produção auto-reformado: a velha

utopia da reforma social como forma possível de superação de contradições antagônicas do sistema. Este o desejo bem-intencionado do pensamento evolucionista/regulacionista, situação que até o momento devido as contradições que brotam da dinâmica capitalista, praticamente insuperáveis, não permitiram ainda uma humanização do sistema produtivo.

Ironicamente, os resultados que levam ao aumento da composição orgânica do capital nos países centrais podem ser atribuídos ao aumento da produtividade sistêmica em decorrência da eficiência operacional dos Sistemas Nacionais de Inovação, responsáveis pela introdução de inovações que revolucionam técnicas de organização e produção, que encurtam o ciclo de vida dos produtos, ampliam os processos de circulação de mercadorias e promovem a homogeneização do consumo supérfluo em escala planetária.

No caso dos países periféricos, como o caso brasileiro, com um grau já diversificado e consolidado de industrialização, inseridos na mesma dinâmica do capital mundializado, constata-se o mesmo processo de aumento nas taxas de composição orgânica do capital, notadamente nas empresas multinacionais; fato que tem acelerado o aumento do desemprego estrutural, sendo tal fenômeno, no caso das empresas nacionais, fortemente associado a um modelo de inovação tecnológica que é adaptativo, seja por compra direta, por parceria ou transferência de tecnologia.

Para se manter competitivo o empresário brasileiro prefere manter-se na modalidade adaptativa do que investir num departamento especializado em P&D, de alto custo, e trabalhoso, mesmo quando se pensa em termos de Triple Helix, ou na possibilidade de se tornarem aptos a ingressarem na escala TIER de fornecedores, via programas patrocinados pelo Estado a exemplo dos programas de apoio à competitividade da Associação Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI). Constata-se, portanto, uma forte resistência por parte da maioria dos empresários brasileiros em buscar as condições para o estabelecimento de departamentos próprios em P&D, mesmo com a possibilidade de utilização de programas e fundos do Estado, quando disponíveis, a exemplo do PCTI ou o Programa Inova Brasil da FINEP criado em 1998⁵¹.

⁵¹ Criado em 2008, o Finep Inova Brasil tem por objetivo apoiar o desenvolvimento de projetos inovadores em empresas. Ele opera com taxas fixas e equalizadas entre 4% e 8% ao ano. Três modalidades de incentivo à inovação são baseadas nas diretrizes da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), que dividiu os setores da economia nos seguintes eixos: programas mobilizadores em áreas estratégicas; programa para conciliar e

Neste sentido o apoio prestado pelos Parques Tecnológicos torna-se uma alternativa para o compartilhamento de laboratórios e equipamentos disponibilizados, a exemplo das impressoras 3D e máquinas CNC, a um custo compatível para pequenas e médias empresas. Infelizmente nem todos os ParqTecs existentes estão preparados com infraestrutura laboratorial. Este diagnóstico é corroborado por (ALBUQUERQUE, 1996 *apud* CARRIJO; BOTELHO, 2013, p. 419) que atestam:

Os estudos desenvolvidos para analisar o sistema de inovação brasileiro nas últimas décadas caracterizaram-no como um sistema imaturo [...] os indicadores utilizados para essa classificação, relativo às décadas de 1980/1990, são, principalmente os baixos gastos em P&D como proporção do PIB; a baixa participação do setor produtivo no total dos gastos em P&D; o pequeno número de pesquisadores e a concentração desses empregos na área acadêmica em detrimento da empresarial; a pouca participação na produção científica internacional; o pequeno número de patentes e a concentração de patentes de não residentes em inovações de baixo conteúdo tecnológico, evidência da prática de P&D adaptativo; a baixa produtividade dos gastos em P&D em comparação com países da OECD.

Ou seja, diante do quadro de excelência tecnológica e eficiência competitiva alcançada nos países centrais é importante fundamentar a negativa de existência de um SNI do mesmo porte e qualidade na periferia, pelas questões estruturais já mencionadas; verdadeiros óbices na caminhada da autosuficiência, científica e tecnológica. Países situados na periferia do capitalismo encontram dificuldades para implementar um projeto eficiente, contínuo e sistêmico de inovação, nas mesmas bases dos países centrais; isto, por mais que estejam integrados às economias-mundo, na rede de fluxos financeiros mundializados, ranqueados entre as principais economias globais em um passado relativamente recente.

Sem negar as pré-condições para a existência de um SNI de excelência, sua adequação aos padrões de um país periférico como o Brasil, deverá ser levado em conta, em qualquer análise sobre o estado da arte do SNI, o posicionamento das classes sociais responsáveis pela evolução do sistema de inovação, em tese, os empreendedores inovadores, os principais atores sociais do

expandir a liderança; e programas para fortalecer a competitividade. Para o primeiro grupo, onde estão inseridos os complexos industriais de defesa, saúde, tecnologia da informação, energia, nanotecnologia e biotecnologia, áreas consideradas estratégicas e prioritárias pelo governo, a taxa de correção é de 4% ao ano. No segundo eixo, que engloba os setores de siderurgia, petróleo, gás natural, celulose, complexo aeronáutico e carnes esse percentual é de 4,5%. Por último, estão os setores de bens de capital, automotivo, têxtil, calçados e agroindústria, entre outros, que terão os seus contratos de financiamento corrigidos em 5% ao ano. (informações extraídas do *site* da Finep)

processo: tanto a burguesia industrial como sua contraparte, a burguesia financeira nacional e o arcabouço institucional e de leis de incentivos elaborados pela estrutura de poder vigente.

Para tanto, é necessário observar quais os condicionantes históricos da formação capitalista no Brasil e sua conexão com o desenvolvimento científico e tecnológico, ou seja, é necessário examinar a aderência histórica das classes sociais hegemônicas, em apoiar a formatação de um aparato institucional de ciência e tecnologia de forma sistêmica.

Observa-se que a exemplo dos países centrais a trajetória de evolução do SNI no Brasil acompanha as fases mais efetivas de configuração de políticas voltadas ao fortalecimento da Indústria, seja pela via do Estado seja pela via do mercado. Já foi mencionado que uma das características principais de nosso processo de desenvolvimento é sua estruturação a partir da economia agrícola de exportação em sua origem. Essa economia baseada na produção de commodities da agricultura cafeeira como carro chefe da pauta de exportações gerou em seu entorno uma série de atividades econômicas acessórias que se apoiou na economia urbana, ainda incipiente, mas que constituiu a base de formação de um mercado interno favorável ao processo de acumulação em vários segmentos de atividade econômica, entre eles a indústria.

Dentre estas atividades no início da emancipação política uma das mais importantes foi sem dúvida a construção civil, que demandou conhecimentos técnicos na área de concretagem armada, cálculos de estruturas, fato que estimulou a criação da Escola Politécnica e do Instituto de Pesquisas Tecnológicas - IPT já há mais de cem anos. A Pesquisa Tecnológica no Brasil está relacionada à expansão urbana assim como a industrialização de manufaturas simples. Conforme assinala Nagamini (1994):

No campo da Engenharia Urbana, realizam-se na Escola Politécnica estudos sobre vários temas, entre os quais se destacam: a) o problema da água, abrangendo seu tratamento, fornecimento das redes de distribuição, processos de tratamento de resíduos; b) transportes coletivos e sua logística; c) planejamento urbano, com diretrizes para um plano diretor; d) energia elétrica e o consumo energético; e) construções e edificações no mercado público e privado, entre outros campos (NAGAMINI, 1994, p. 130).

A partir desta base estrutural inicial de constituição de um mercado interno formado pela demanda dos setores urbanos em formação – seja pela burocracia do Estado e suas funções, ou,

pela intensificação das atividades mercantis e bancárias de apoio à exportação, seja pela intensificação de novas modalidades de transporte, em especial o ferroviário – fez com que a população crescesse exponencialmente a partir dos núcleos urbanos da época colonial, potencializada pela ampliação das fronteiras agrícolas, pela abolição da escravatura e pela política de imigração europeia.

Neste contexto de evolução histórica é que se inicia a trajetória da formação tecnológica do país que só passa a ocorrer de forma planejada e enquanto política pública a partir da revolução de 1930, uma vez realizada a opção pela industrialização como carro chefe do desenvolvimento por substituição de importações. Neste processo cabe destacar a importância desempenhada por segmentos do oficialato militar, que passaram a perseguir objetivos estratégicos para instalação de uma indústria de defesa no Brasil, demandando investimentos na capacitação tecnológica associada ao esforço de industrialização.

Uma das referências sobre a trajetória histórica das tecnologias sensíveis no Brasil no tocante ao desenvolvimento da tecnologia nuclear, consta do trabalho de Ribeiro (1994, p. 300), relacionada à indústria de armamento no Brasil, relatando a difícil trajetória da pesquisa científica neste campo, e em outras áreas sensíveis da fronteira tecnológica, a exemplo do domínio da tecnologia nuclear e de propulsão de foguetes, devido ao rigoroso controle exercido pelas principais potências nucleares, em especial os EUA.

O autor faz uma breve recuperação histórica desta trajetória e a criação dos primeiros institutos para o fomento da pesquisa na área aeroespacial e nuclear, que prosperou no campo de aplicação para usos civis, por meio do acordo estabelecido com a Alemanha, que garantiu os equipamentos e tecnologia para construção das Usinas I e II em Angra dos Reis condição para o processo de extração e posterior enriquecimento do urânio destinado como combustível para as duas usinas⁵².

⁵² Fundada em 1988, a Indústrias Nucleares do Brasil – S.A (INB) incorporou as empresas que faziam parte da Nuclebrás, criada para cumprir o Acordo Nuclear Brasil - Alemanha. Com o objetivo de concentrar todo o ciclo de produção do combustível nuclear, desde a mineração até a montagem e entrega do elemento combustível. A INB foi idealizada para impulsionar a produção da energia nuclear no país. Um dos marcos na produção de energia nuclear no Brasil foi o desenvolvimento da tecnologia de ultracentrifugação no final da década de 1970. O projeto foi realizado pelo Centro Tecnológico da Marinha em São Paulo (CTMSP) em parceria com o Instituto de Pesquisas Energéticas e Nucleares (IPEN/CNEN). Em 1982, ocorre a primeira experiência de enriquecimento de urânio com ultracentrífugas construídas com tecnologia desenvolvida no Brasil. Em 1999, a mina de Caetité, na Bahia, começa a funcionar. A fábrica de elementos combustíveis inaugurada em 1982, em Resende, amplia-se

A análise do SNI brasileiro aponta para algumas conclusões quanto à suas características básicas que condicionam sua possibilidade futura enquanto fator estratégico de afirmação tecnológica autônoma e de política geoestratégica. O principal ponto a destacar é que o SNI depende basicamente de ações do poder de Estado para a sua afirmação e consolidação rumo ao Estado da Arte; por sua vez, para tal propósito depende das políticas de desenvolvimento – se padrão nacional desenvolvimentista ou neoliberal – arbitradas pelo Estado mas condicionadas pelo projeto político do bloco hegemônico das classes sociais representadas na estrutura de poder; pressupondo-se neste caso uma relativa autonomia do Estado – por delegação das classes dominantes – em determinar o curso do desenvolvimento tecnológico do país.

Este portanto é o quadro definidor dos limites e desafios colocados para o SNI na sua configuração atual, reconhecendo que as maiores possibilidades de avanço encontram-se dadas por investimentos na indústria de defesa, na área de exploração do petróleo em águas profundas, na área de bioenergética e de combustíveis alternativos não fósseis, entre elas a energia eólica, exploração e pesquisa do bioma amazônico e do cerrado.

Estas são as grandes áreas de P&D potenciais que apresentam as melhores chances de desenvolvimento científico e tecnológico, por constituírem nichos onde há recursos em abundância na natureza brasileira, com a vantagem, dependendo do padrão de desenvolvimento a ser adotado, de poder ser sustentável e duradoura no tempo, desde que adotado o zoneamento econômico territorial na região da amazônica e do cerrado. Fator que encontra enorme resistência da bancada ruralista e do estamento militar.

São recursos passíveis de exploração econômica que se enquadram nas 17 metas de desenvolvimento sustentável até 2020, definidos no âmbito da ONU, e que possibilitam a construção de políticas públicas em P&D, contribuindo para a liderança estratégica do país no

e passa a se chamar Fábrica do Combustível Nuclear (FCN), a partir de 1996. É nesta indústria que são fabricados os combustíveis nucleares que abastecem as usinas de Angra 1 e Angra 2. No mesmo ano tem início a implantação do processo de reconversão e das linhas de produção de pó e de pastilhas de urânio, que entram em operação em 1999 e 2000, respectivamente. Em 2006, começa a operar, em Resende, o primeiro módulo da cascata de centrífugas para enriquecimento de urânio em escala industrial. A inauguração destes equipamentos foi outro importante marco na produção de energia nuclear no Brasil. Só quatro países possuem reservas de urânio e tecnologia de enriquecimento. São eles: Estados Unidos, Rússia, China e Brasil (<http://www.inb.gov.br/A-INB/Quem-somos/Hist%C3%B3ria>)

cenário internacional ao assumir a vanguarda no combate à emissão de CO₂ como forma de contenção das mudanças climáticas no planeta, fato que conta com o apoio dos signatários do acordo climático, fora os EUA, por ordem de Trump, situados fora do acordo de Paris.

A possibilidade mais plausível de fortalecimento do SIN que vinha se desenhando de forma mais consistente desde o governo Lula da Silva, foi a formulação, pela primeira vez no curso da história da industrialização brasileira, de políticas públicas de fomento à inovação com visada sistêmica, correlacionado às políticas de investimento - via PAC, Pré-Sal, entre outros programas, e fortalecimento de políticas de fomento à pesquisa, e programas de apoio à relação Universidade/Empresa, via Parques Tecnológicos e Arranjos Produtivos Locais.

De forma sintética é possível com base na análise dos condicionantes históricos e nas características do empresariado brasileiro e sua aversão ao investimento em P&D e a preferência que dá à estratégia adaptativa, via transferência/aquisição de tecnologia *turn key*, dramatizar o cenário atual do sistema nacional e o desafio existente para a superação do hiato tecnológico. Diante da realidade geoestratégica atual, conforme desenhado pelo sociólogo Ronaldo G. Carmona em palestra feita a convite da Escola Superior de Guerra, as perspectivas que se projetam no futuro, no tocante às políticas de incentivo à tecnologia, são sombrias:

[...] podemos dizer o aspecto mais nuclear que marca o retorno da geopolítica, isto é, de uma época pautada pela política de adensamento do poder nacional por parte das principais nações do mundo, tem como fundamento a ocorrência e a busca pelo domínio das mudanças disruptivas na base técnica-tecnológica [...] quem dominar esta base técnica-tecnológica resultante de um processo de inovação exponencial, dominará as condições de um novo ciclo sistêmico de acumulação que permitirá a projeção de poder em escala mundial. Trata-se do novo silogismo geopolítico de nossa era. No caso da nova potência do Oriente, esta política industrial e inovativa atende pelo nome de “China 2025”, um ambicioso programa mobilizador destinado a carrear energias para o alcance da supremacia tecnológica em áreas-chaves das bases do poder mundial em nossa era, que vai da inteligência artificial à robótica industrial, passando pela computação quântica e pelos novos materiais (CARMONA, 2019, p. 10).

Ou seja, diante deste cenário delineado são poucas as alternativas que restam para o Brasil na superação do hiato tecnológico dado os enormes desafios estruturais a serem superados; agravado no atual quadro político e econômico do país, a partir do golpe de 2016 e a ascensão de um governo adepto da ortodoxia fundamentalista do neoliberalismo global. Parece ser cada vez mais distante as possibilidades de reversão desta dinâmica contingencial da evolução capitalista no Brasil, na direção de um capitalismo afirmativo do *ethos* de nação com aspiração

mínima de alcançar os padrões das economias desenvolvidas, por uma simples questão de *timing* evolutivo: perdeu-se o bonde da história, tornando-se cada vez mais improvável uma virada no atraso tecnológico que separa o Brasil dos principais centros capitalistas. Neste sentido, faltam as pré-condições postas pelo pensamento evolucionista, sendo uma delas o *nationhood*, ou o traço civilizacional básico, que conforma a cultura de povos milenares como o Chinês e o Coreano, exemplos de sucesso de um capitalismo tardio.

6.1 A trajetória histórica da formação do Sistema de Inovação Nacional

A partir deste enquadramento inicial sugere-se a seguinte trajetória evolutiva do SNI, enquanto conceito e ação de política pública, dos seus primórdios até sua configuração atual, acoplado aos padrões de desenvolvimento adotados no processo de formação da economia brasileira. Assim, a primeira fase vai do primeiro governo Vargas e avança já na fase populista de 1950 em diante, passando pelos governos de Juscelino e Jango, até o golpe militar de 1964; quando avança na forma de projeto nacional desenvolvimentista, vinculado à ideologia da direita autoritária envolvendo os vários governos militares, até 1985. A segunda fase, inicia-se com a ascensão de Collor de Mello em 1990 e perdura até o final do governo de Fernando Henrique Cardoso, em 2002, configurando a primeira fase do neoliberalismo, coincidente com o início do fenômeno da desindustrialização e o final do ciclo de substituições de importações. A terceira fase, a mais desenvolvida, se verifica na ‘nova economia’ com Lula da Silva até o golpe político/jurídico/parlamentar de 2016, encerrando uma etapa de consolidação do suporte jurídico e de avanço na construção do aparato institucional e de fomento à inovação.

A cada fase de desenvolvimento corresponde uma evolução ou uma involução do Sistema, sendo em que todas elas é possível identificar um padrão quase que linear do comportamento empresarial: sua baixa aderência a uma concepção sistêmica da inovação, comportamento muito diferente do prevalente nos países centrais e alguns poucos do Sudeste Asiático. Fato diagnosticado pelos estudos⁵³ sobre a competitividade brasileira elaborado por (COUTINHO;

⁵³ Os autores referenciados desempenharam papel de relevância na burocracia do Estado brasileiro, bem como na academia, em especial na Unicamp e Usp, e deram contribuição muito importante na configuração das políticas públicas relacionadas à inovação. Coutinho, prof. da Unicamp, ex-presidente do BNDES nos governos Lula e Dilma foi junto com Ferraz, pioneiros no estudo da competitividade da indústria brasileira. Além destes, menciona-se o trabalho de Salerno e Arbix, ambos professores da USP, da Poli e da “Fefelete”, respectivamente, tendo o primeiro exercido a diretoria de Estudos Sociais do Ipea (2003-05) e a diretoria de Desenvolvimento Industrial da ABDI (2005-07); Mário Salerno, coordenador do Observatório da Inovação e Competitividade (OIC), um dos Núcleos de Apoio à Pesquisa (NAPs) criados na USP em 2011; e Arbix como diretor da FINEP

FERRAZ,1994) e por outros autores (ARBIX; SALERNO; DE NEGRI, 2005); autores que fazem um balanço positivo do processo de desenvolvimento na fase nacional desenvolvimentista, quando o Brasil e sua indústria de transformação alcança taxas de crescimento comparáveis aos Tigres Asiáticos, e acima da média de crescimento dos países da OCDE, conforme relato:

O Brasil passou por uma extraordinária transformação industrial durante as três décadas que se seguiram ao final da 2ª Guerra Mundial. Num período em que a economia mundial era marcada por intenso crescimento, o desempenho brasileiro foi impressionante, mesmo se comparado a outros países[...]o setor manufatureiro brasileiro alcançou taxa média de crescimento do valor adicionado de 9,5% ao ano durante o período 1965-1980. Tal desempenho foi apenas suplantado, entre os países em desenvolvimento, por Coreia do Sul (19,0%), Cingapura (11,4%) e Indonésia (10,2%) [...] porém, diferentemente do ocorrido em tais países – e em outros que perseguiram, com sucesso, a industrialização no mesmo período, como a Coreia do Sul –, as empresas industriais brasileiras, com poucas exceções, não desenvolveram capacitação inovativa própria. O esforço tecnológico acumulado ao longo do processo de substituição de importações limitou-se àquele necessário à produção propriamente dita (COUTINHO; FERRAZ, 1994, p. 29/30).

Os autores mencionam ainda os principais aspectos que conformam esta postura característica do empresário brasileiro, afora é claro, as circunstâncias macroeconômicas do desenvolvimento, extremamente adversas naquele momento entrante na década de 80 relativo à conjuntura internacional: aumento dos preços do petróleo, aumento das taxas de juros internacionais, crise cambial, deterioração dos termos de troca, déficit fiscal e inflação, entre as principais. O relato feito por Coutinho e Ferraz é sobre esta caracterização do ambiente empresarial que resultou da fase nacional desenvolvimentista, aspecto estruturante do sistema de inovação que não conseguiu suportar a drástica inserção no mercado competitivo dos mercados globais, na fase do neoliberalismo dos anos 90 que põe fim ao sonho do II PND:

Além das defasagens técnicas e organizacionais das empresas, é relevante destacar deficiências relacionadas à estrutura industrial e aos fatores sistêmicos, que também se agravaram ao longo da crise e que não podem deixar de ser objeto de preocupação: a defasagem da estrutura empresarial brasileira, especialmente no tocante ao grau de centralização do capital, do perfil setorial de atividades dos grupos econômicos e, particularmente do atraso organizacional e de qualidade das estratégias empresariais; a existência de um tecido industrial incapaz de transmitir qualidade, produtividade e progresso técnico ao longo das cadeias produtivas; a precariedade da base educacional

brasileira, especialmente em face dos requisitos exigidos pelos novos processos produtivos; o distanciamento entre sistema produtivo e sistema bancário-financeiro, marcado pela ausência de crédito e financiamento de longo prazo e pelo reduzido grau de endividamento como proporção dos ativos empresariais (COUTINHO; FERRAZ, 1994, p. 34).

Conjunto de aspectos que tornaram o Estado impotente, enfraquecido pela crise fiscal e financeira, durante os anos 80, para, segundo os autores tornar insustentável o cenário a partir dos anos 90, conforme o relato a seguir:

A situação brasileira contrasta com a rapidez e a profundidade das inovações tecnológicas em curso nas economias desenvolvidas, configurando um panorama preocupante. Há uma incontornável urgência histórica: é preciso enfrentar e resolver a crise econômica, com a formulação simultânea de um projeto de desenvolvimento competitivo que restabeleça na sociedade brasileira a esperança e a confiança em si própria. (COUTINHO; FERRAZ, 1994, p. 35).

Neste sentido observa-se que apesar de todos os esforços derivados de ações e planos no período nacional desenvolvimentista, em especial a partir do primeiro e segundo PND na década de 70, quando de forma mais efetiva fala-se de C&T como fator estratégico de desenvolvimento, a descontinuidade das políticas de investimentos condicionou o avanço do sistema, perseverando o hiato em relação aos países centrais. Este é, em síntese o legado de quase 50 anos de políticas de desenvolvimento industrial, que em função de uma trajetória errática ao sabor de políticas distintas, situadas entre o nacional desenvolvimentismo e o neoliberalismo, não conseguiu de fato implementar um sistema de inovação consistente no tempo.

Na análise do longo período de desenvolvimento os vários diagnósticos realizados indicam que constituiu-se um aparato científico-tecnológico que não se transformou em um verdadeiro sistema de inovação; e identificam efeitos negativos sobre o SNI das políticas levadas a cabo nos anos 90, exceto no tocante aos fundos setoriais no final da década conforme apontam (CARRIJO; BOTELHO, 2013, p. 420).

Do ponto de vista da trajetória histórica dos padrões de desenvolvimento destaca-se a última e recente etapa denominada de ‘neodesenvolvimentismo’ ou de ‘nova economia’, na realidade uma combinação de ações heterodoxas no campo da política econômica, uma mistura de conceitos neoliberais herdados e preservados do período anterior do governo FHC; combinadas com políticas redistributivas e de inclusão social do período Lula da Silva e Dilma Rousseff.

Este período foi o que mais avançou em termos de consolidação de um arcabouço jurídico efetivo, na direção do conceito de sistemas, fase onde se criaram mecanismos mais eficientes voltados à formação dos fundos públicos e garantia de continuidade nos programas de investimento. Os principais marcos regulatórios foram direcionados para a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) instituída em 2003, na criação da Lei de Inovação em 2004, na Lei do Bem em 2005, no Programa de Crescimento Acelerado, PAC/CT&I, em 2007, conhecido como PAC da Ciência, na Política de Desenvolvimento Produtivo de 2008, e no Programa Brasil Maior em 2011.

Dentre as iniciativas deste período destaca-se a formação dos Parques Tecnológicos espalhados pelo Brasil - Porto Digital em Recife fundado no ano de 2000 com vínculos com a Universidade Federal de Pernambuco, Tecnopuc em Porto Alegre fundada em 2003, com vínculos com a PUC, Science Park criado em 2005, mas que deriva suas ações desde 1984 baseado nas ações da Fundação Cert, vinculada à Universidade Federal de Santa Catarina em Florianópolis, e o Sistema Estadual de Parques Tecnológicos do Estado de São Paulo, criado em 2006, com 7 unidades já credenciadas, entre eles SJC o primeiro a receber certificação desde 2009 e Santo André em operação desde 2019. No Brasil segundo dados do Ministério da Ciência da Tecnologia e Inovação MCTI existem 80 parques credenciados, porém nem todos operantes.

Os Parques Tecnológicos na afirmação dos Sistemas de Inovação nas várias escalas geográficas assume um papel de extrema importância para o processo de consolidação do SIN. Em tese o sistema de parques viabiliza a interação entre empresas e universidades, e faz a gestão deste processo, viabilizando a capilaridade com os fundos setoriais e o BNDES, além dos programas do MCTI, e a articulação com os fundos de fomento em PD&I, condição ideal e necessária para garantir a eficácia funcional dos Parques Tecnológicos. Por representar a possibilidade de colocar em prática o conceito da *Triple Hélix* e implementar de forma coordenada com o poder público – nas várias escalas – a implantação das Incubadoras de Empresa e os Arranjos Produtivos Locais, os Parques tornam-se uma das ferramentas institucionais estratégicas para assegurar o avanço sistêmico da inovação.

De qualquer forma não elimina a necessidade de uma política nacional/estadual/local de desenvolvimento, condição *sine qua non* para o enquadramento dos SI nos fundamentos e pré-requisitos do pensamento evolucionista. E como visto no decorrer desta narrativa, são vários os

desafios e limites antepostos à consolidação dos SI em países subdesenvolvidos como o Brasil, e que à luz da reflexão e análises realizadas, não há como escapar ao enquadramento maior das contingências históricas, e da lógica do funcionamento de um capitalismo dependente e associado como o brasileiro. Mesmo porque deve se considerar que o sucesso dos Parques também depende das afirmações das macropolíticas. Tomando como referência estudos feitos em relação à TECNOPUC (Parque Tecnológico de Porto Alegre), chega-se à seguinte conclusão depois de anos de existência operacional prática:

Embora o parque demonstre proficiência em pesquisas cooperadas entre universidades e empresas, ainda apresenta uma deficiência na promoção da interação entre as empresas, o que enseja um esforço significativo para se concretizar esse intento. E não se trata apenas de infraestrutura, algo que parece estar em pleno desenvolvimento no parque, trata-se do estímulo à promoção de cooperação e à mudança cultural no meio empresarial. Essa observação se consolida à medida que os próprios gestores das empresas sentem a carência de tais esforços. Afinal, as falhas de sistema impedem a satisfação do interesse mais ambicioso do TECNOPUC: o desenvolvimento industrial através da inovação tecnológica (ARAÚJO; TEIXEIRA; LUCIANO, 2008, p. 15).

6.2 O Sistema de Inovação Regional na RMVALE

Ao se falar do Sistema de Inovação Regional no âmbito da RMVALE há a necessidade de se restringir o conceito ao âmbito local, por uma questão eminentemente prática e real. Fora de SJC não há como se referir a um projeto sistêmico à exceção das ações desenvolvidas pelo INPE o instituto tecnológico com maior amplitude sistêmica e territorial no Brasil, operando de forma articulada com vários centros, na escala nacional e regional. Além do Centro Regional Sul de Pesquisas Espaciais (CRS/INPE-MCTIC) que foi implantado em 1996 e está localizado em Santa Maria (RS), no Campus da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), abrange também o Observatório Espacial do Sul (OES-CRS/INPE-MCTIC) construído entre 1996 e 1998 e está localizado no interior do município de São Martinho da Serra (RS), na localidade do Rincão dos Negrinhos, distante 60 km de Santa Maria (RS).

São elencados também o Centro Regional do Nordeste, com sede em Natal, estabelecido nos idos de 1970, quando o INPE chamava-se Comissão Nacional de Pesquisas Espaciais (CNAE) tendo assinado convênio com o Governo do Estado e a Universidade Federal do RN, tendo em vista estabelecer um núcleo de apoio aos lançamentos de foguetes e balões operados na Barreira

do Inferno. Inclui-se também o Centro Regional da Amazônia criado pela portaria 729 de 20 de novembro de 2007 em operação desde janeiro de 2009, composto pela Estação de Recepção de Dados de Satélites em Boa Vista, pelo Núcleo de Monitoramento Ambiental do INPE em Manaus e pelo Laboratório para Monitoramento Global das Florestas Tropicais por Satélite em Belém.

Por fim, o Centro de Previsão de Tempo e Estudos Climáticos (CEPETEC), localizado em Cachoeira Paulista no Vale do Paraíba, onde está instalado o supercomputador para estudos climáticos que tem entre outras funções atender ao Centro de Previsão de Tempo e Estudos Climáticos (CPTEC) e ao Centro de Ciência do Sistema Terrestre (CCST), ambos do próprio INPE, além de grupos de pesquisa, instituições e universidades integrantes da Rede Brasileira de Pesquisa sobre Mudanças Climáticas (Rede CLIMA) do MCT, do Programa FAPESP de Pesquisa em Mudanças Climáticas Globais (PFPMCG) e do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Mudanças Climáticas (INCT para Mudanças Climáticas).

O INPE desde sua fundação passa a exercer um papel de relevo em várias áreas voltadas à P&D&I dentre as quais destacam-se as seguintes atividades situadas na fronteira tecnológica: a) ampliação e consolidação de competências em previsão de tempo e clima e em mudanças ambientais globais, b) consolidação da atuação do INPE como instituição singular no desenvolvimento de satélites e tecnologias espaciais, c) Promoção da política espacial para a indústria visando atender às necessidades de desenvolvimento de serviços, tecnologias e sistemas espaciais.

O percurso da instituição até o momento revela conquistas importantes uma delas derivada da parceria na construção de satélites com a China – o programa CBERS, Satélite Sino-Brasileiro de Recursos Terrestres - desenvolvido com apoio da Agência Espacial Brasileira – AEB, autarquia do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. Dentre as ações mais impactantes menciona-se o controle do desmatamento da floresta tropical amazônica foco recente de conflito e intervenção autoritária do governo proto-fascista de J.M. Bolsonaro, que por intermédio do Ministro da Ciência e Tecnologia, Marcos Pontes (o astronauta da NASA) exonerou antes da conclusão de seu mandato o Diretor Ricardo Galvão, escolhido por indicação em lista tríplice pelos próprios cientistas do INPE.

Neste campo de atuação cabe salientar que o INPE se utiliza de dois sistemas para o monitoramento do desmatamento: o PRODES⁵⁴(Programa de Monitoramento da Floresta Amazônica Brasileira por Satélite) e o DETER (Sistema de Detecção de Desmatamento em Tempo Real). O INPE sempre salientou que este sistema foi concebido para fornecimento de alertas de desmatamento desenvolvido metodologicamente para dar suporte aos órgãos de fiscalização, em especial o IBAMA, além de várias outras aplicações, ferramentas reconhecidas internacionalmente na geração de dados de monitoramento, desde que o PRODES está em operação em 1988, e o DETER em operação desde 2004.

Em que pese o reconhecimento internacional, o INPE encontra-se em acelerado processo de desmantelamento por falta de recursos e por uma perseguição obscurantista do governo de J.M.B à sua estrutura e autonomia organizativa. Hoje encontra-se sob intervenção militar, por indicação de J.M. Bolsonaro, cuja intenção é ao que tudo indica a militarização da instituição. Tais atos e o desmonte da política ambiental provocaram por parte da Alemanha e da Noruega o bloqueio de repasses de recursos ao Fundo Amazônia, revelando-se assim os vários constrangimentos por que passa a Ciência, a Pesquisa e a Inovação, e por decorrência o SIN em função do atual quadro político e econômico.

Além do INPE a maior empresa com foco em desenvolvimento tecnológico é a Empresa Brasileira de Aeronáutica (EMBRAER) situado em SJG. Criada como empresa de economia mista em 1969, conseguiu se desenvolver e fabricar as primeiras aeronaves para uso civil e militar e de uso agrícola – Ipanema (802 aeronaves entregues) – destacando-se o avião bimotor Bandeirantes EMB 110/111 cujas entregas totalizaram 498 aeronaves até 2008 (BERNARDES, 2000), e na área militar o caça Xavante fabricado sob licença da empresa italiana Aermacchi (182 aeronaves entregues) grande parte para atender encomendas da Aeronáutica, o que garantiu

⁵⁴ O projeto PRODES realiza o monitoramento por satélites do desmatamento por corte raso na Amazônia Legal e produz, desde 1988, as taxas anuais de desmatamento na região, que são usadas pelo governo brasileiro para o estabelecimento de políticas públicas. As estimativas do PRODES são consideradas confiáveis pelos cientistas nacionais e internacional. Esse sistema tem demonstrado ser de grande importância para ações e planejamento de políticas públicas da Amazônia. Resultados recentes, a partir de análises realizadas com especialistas independentes, indicam nível de precisão próximo a 95%. A taxa anual de desmatamento PRODES tem sido usada como indicador para a proposição de políticas públicas e para a avaliação da efetividade de suas implementações. Os dados espaciais do PRODES são utilizados em: (a) Certificação de cadeias produtivas do agronegócio como a Moratória da Soja e o Termo de Ajustamento de Conduta da Pecuária-TAC da Carne; (b) Acordos intergovernamentais como a Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (COP 21) e os Relatórios de Inventário Nacional de Emissões de Gases de Efeito Estufa e (c) Doações monetárias pelo Fundo Amazônia, que usam o PRODES como dado de referência à atividade de desmatamento na Amazônia Legal. <http://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/prodes>

escala e o desenvolvimento de novos projetos, entre eles a aeronave Brasília – EMB 120, turboélice bimotor para a aviação regional de 30 passageiros, totalizando 352 entregas para 33 operadoras internacionais. No curso histórico de capacitação tecnológica da Embraer, o programa AMX desenvolvido em parceria com o governo italiano, na década de 80 foi de fundamental importância para a capacitação da empresa no desenvolvimento de aeronaves de propulsão à jato. Daí derivando todo o programa de desenvolvimento das aeronaves ERJ que culminou na série mais recente dos aviões E-170 e E-190, que pressupõe aeronaves mais competitivas em termos de performance, capazes de concorrer com as aeronaves da série C da Bombardier.

O grande salto da empresa vem com o sucesso comercial do lançamento do ERJ 145, primeira aeronave de uso civil de propulsão a jato, com capacidade de 37 a 50 passageiros, na versão civil, executiva e militar, com 594 aeronaves entregues até 1998. Resultado conquistado, logo após sua privatização em 1994, em leilão público pagos com títulos da dívida pública, segundo Godeiro, Silva e Silva (2009, p. 32), com deságio de 50% do valor de face, conforme seu testemunho:

Pagou-se pela empresa um valor aproximado de US\$ 110 milhões, pela conversão da época[...]além de tudo isso, o governo saneou a empresa injetando recursos na ordem de US\$ 700 milhões de dólares[...]O valor de mercado da Embraer em 2007 era de US\$ 8,4 bilhões, correspondendo a 76 vezes o valor pago pela empresa na privatização.

A partir de sua privatização consolida-se o objetivo inicial da empresa, que nunca foi a verticalização, não existindo, pelo menos num primeiro momento, a preocupação em desenvolver o restante da cadeia produtiva da indústria aeronáutica em território nacional. Conforme observa Souza (2012):

Assim, seguindo-se a tendência internacional consolidada pelo setor automotivo, a estratégia empresarial da Embraer baseia-se no princípio segundo o qual não é importante fabricar os diferentes subsistemas, mas sim adicionar valor na integração das aeronaves, retendo a capacidade de combiná-los e adaptá-los de acordo com os requisitos do projeto. A empresa concentra-se em ativos estratégicos que a permitam coordenar uma rede de parceiros e fornecedores e, com isso, fortalecer a competitividade (LIMA *et al*, 2005). A Embraer posiciona-se, então, como uma empresa-âncora cuja estrutura de produção é marcada pela importação de insumos tecnológicos e produtivos, o que vem contribuir para uma desverticalização produtiva. É nesse contexto de internacionalização da produção que a empresa brasileira se encaixa perfeitamente, pois, desde sua privatização em 1994, soube explorar as vantagens oferecidas pela aquisição da maior parte dos insumos e componentes, produzindo bens com excelente aceitação do mercado internacional (SOUZA, 2012, p. 36).

Com base nesta estratégia a Embraer promove a integração de uma cadeia de empresas produtoras de aeropartes, aeroestruturas e aviônicos, localizadas fora do Brasil, em grande parte. Conforme sugerido por Lima *et al* (2005), essas empresas podem ser divididas em três grupos: os parceiros de risco, os fornecedores e os subcontratados.

A configuração do início de implantação de um Sistema de Inovação Regional na RMVALE só se inicia de fato, em 2006, com as primeiras iniciativas de se criar o primeiro Parque Tecnológico (ParqTec) reconhecido oficialmente pelo Sistema de Parques Tecnológicos do Estado de São Paulo, em 2009, tendo como principal empresa âncora a Embraer. O (PqTec-SJC) surge enquanto parceria entre a Prefeitura Municipal de São José dos Campos e o Governo do Estado de São Paulo, sendo o primeiro a receber reconhecimento oficial.

O “Programa Parque Tecnológico São José dos Campos”, instituído pelo Decreto Municipal nº 12.367/2006, tem o objetivo amplo de contribuir de maneira expressiva para o desenvolvimento da industrial local – especialmente de São José dos Campos, mas de forma abrangente na escala regional – por meio da geração de novas tecnologias, novos produtos e processos, envolvendo aquilo que se convencionou chamar de empreendedorismo inovador; expressão coqueluche no conceito do novo urbanismo, que tem como referência a *Cidade Empresa* ou a *Cidade Marketing*, Vainer (2015), conforme consta no preâmbulo do relatório de atividades 2017/2018.

Além de promover a inovação é objetivo também do PqTec gerar uma nova centralidade de desenvolvimento urbano, por estar inserido entre seus objetivos a implantação de um mega empreendimento imobiliário em área contígua ao ParqTec, na zona leste de SJC, localizada na Zona Especial do Parque Tecnológico (ZEPTEC): uma área com 25 milhões de m² que abrigará empreendimentos imobiliários multifuncionais integrados ao ambiente do Parque, conforme estabelecido pela mais recente Lei de Zoneamento de 2019.

Entre 2006 e 2009, o Parque contou com uma estrutura provisória de gestão, sob responsabilidade da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp) e da Prefeitura Municipal de São José dos Campos. Em 2009, passou a ser gerido pela Associação Parque Tecnológico de São José dos Campos (APTSJC). Além do repasse de recursos públicos municipais – contrato de gestão, via edital público – a Associação tem autonomia para gerar receitas próprias via aluguel dos Centros Empresariais e Incubadora, além de liberdade de estabelecer contratos com os demais entes federativos.

Enquanto outros parques no Brasil e no exterior surgiram como um braço de instituições acadêmicas, como universidades e institutos de ciência e tecnologia, o PqTec SJC utilizou-se de um modelo menos convencional para criar um ambiente favorável à atração e à instalação de diversas universidades, instituições de ensino e de pesquisa e desenvolvimento, com o objetivo de executar projetos de inovação em parceria com empresas, sob liderança de sua principal empresa âncora, a EMBRAER.

Ao desempenhar esse papel, o PqTec oferece aos setores empresariais e acadêmicos, aos poderes públicos e à sociedade, oportunidades para se criar sinergia e o que dela normalmente se espera: cooperação, colaboração, interação, compartilhamento, parcerias e reciprocidade, aquilo que se convencionou chamar pela literatura estrangeira de *Triple Helix*. Neste sentido o Parque propõe-se fazer o conhecimento chegar ao mercado na forma de produtos, serviços e processos inovadores, no clássico papel de aproximar os departamentos de pesquisas e inovações das empresas com a Universidade, criando-se um ambiente virtuoso de desenvolvimento tecnológico em prol do desenvolvimento e da competitividade sistêmica do capitalismo nacional.

Conforme já mencionado anteriormente esse processo, com tal caráter sistêmico, só passa a se constituir como ação de política pública do governo municipal e do governo estadual na segunda década do séc. XXI em SJC; isto, no bojo de um esforço maior de tornar o país referência internacional em P&D, tendo em vista toda a legislação de fomento efetivado pelos governos Lula e Dilma, conforme mencionado, esforço de criação de um Sistema de Inovação Regional, processo que vem se delineando desde os anos 50, com a criação do ITA e do CTA, passando pela criação da Embraer e do INPE, no caso todas as iniciativas por força da ação estatal.

Em síntese o SIN local/regional da RMVALE, é recente mas ainda em fase de consolidação, embora encontre-se num estágio bastante avançado, comparativamente aos demais ParqTecs do Estado de São Paulo, inclusive aqueles em operação no Grande ABC. Na atual conjuntura, pouco pode-se acrescentar quanto aos desafios e perspectivas futuras, diante do cenário macroeconômico e do processo de *take over* da EMBRAER pela BOEING, fato que pode reconfigurar a ação do Sistema de Inovação, a partir de SJC.

6.2.1 O papel da EMBRAER no Sistema de Inovação Regional e os desafios futuros

Por ser a empresa âncora de maior relevância econômica do Parque Tecnológico de São José dos Campos a EMBRAER⁵⁵ desempenha papel de relevo no ambiente de inovação, especialmente na pesquisa de materiais compostos. Com a BOEING⁵⁶, empresa norte-americana líder da aviação mundial, já mantinha uma parceria na pesquisa de etanol como combustível alternativo na substituição do querosene de aviação, por meio de instalações que a empresa mantém no interior do ParcTec SJC. Uma das razões da absorção da EMBRAER pela BOEING foi sua reconhecida capacidade de desenvolvimento de novos projetos, e grande expertise na engenharia de desenvolvimento de novas aeronaves, especialmente no segmento da aviação regional. A capacidade de desenvolvimento de novos projetos é destaque também na aviação militar, tendo consolidado uma posição mercadológica vantajosa na fabricação do turboélice de ataque leve e treinamento avançado A-29 Super Tucano, e no recém lançado cargueiro militar KC-390, cuja comercialização promissora no mercado internacional deverá passar para a nova empresa capitaneada pela Boeing.

Uma das poucas empresas brasileiras globalizadas com unidades logísticas nos principais mercados mundiais: envolvendo pouco antes da sua venda, cerca de 18 mil empregados, a EMBRAER mantém unidades em vários países com 4 fábricas no Brasil, sendo 2 em São José dos Campos, e as demais em Gavião Peixoto e Botucatu. No exterior mais quatro unidades, em Melbourne e Jacksonville, ambas na Flórida e mais duas unidades em Évora, Portugal.

A indústria aeronáutica foi um empreendimento planejado desde a década de 50 com muitos anos de maturação, que revelou a capacidade empreendedora da engenharia brasileira em segmentos estratégicos na fronteira da inovação, graças ao investimento enquanto empresa

⁵⁵ Em relação à fusão da Embraer/Boeing consultar *links* no tópico Referências – Mídia Eletrônica

⁵⁶ A Boeing é uma corporação multinacional norte-americana de desenvolvimento aeroespacial e de defesa, fundada em 1916. A empresa expandiu-se ao longo dos anos, e incorporou a McDonnell Douglas em 1997. Em 2001, a Boeing mudou sua sede de Seattle para Chicago, Illinois, sendo composta por várias unidades empresariais: a Boeing Commercial Airplanes, a Boeing Defense, Space & Security, Engineering, Operations & Technology, a Boeing Capital e a Boeing Shared Services Group. A Boeing está entre as maiores fabricantes mundiais de aeronaves civis e é a segunda maior empresa de defesa e mercado aeroespacial do mundo, produzindo de satélites e mísseis, sendo a maior exportadora em valor dos EUA. Tem aproximadamente 139 mil trabalhadores sendo 71 mil na área de defesa, espalhados por 67 países. A empresa comprou 80% das ações da Embraer, negociação praticamente fechada, faltando para sua concretização final até o presente momento, apenas o aval da certificadora da União Europeia.

estatal e depois já privatizada, contando ainda com o apoio financeiro estratégico do Estado, cujos recursos, via BNDES⁵⁷ possibilitou a comercialização das novas aeronaves ERJ-145/170/190 no mercado internacional. Na realidade, sem os recursos do BNDES, a empresa não teria alcançado a posição conquistada de terceira maior empresa aeronáutica do globo.

Explorando o conceito de nichos mercadológicos, com foco na aviação civil regional com assentos até 110 passageiros, assegurou vantagens competitivas pela especialização em determinados segmentos da tecnologia de ponta, e pela aquisição de capacidade tecnológica pela parceria empreendida com empresas italianas na produção de partes estruturais do caça de ataque ao solo – programa militar AMX – no início dos anos 80, projeto desenvolvido em parceria com o governo italiano. Programa que propiciou o grande salto tecnológico, principalmente pelo conhecimento obtido na integração dos vários sistemas que compõem uma aeronave.

Cabe mencionar que tais componentes compõem os itens de maior custo que definem o valor de mercado de uma aeronave, a exemplo do motor que pode representar até cerca de 40% do preço de um avião, onde predomina um mercado oligopolizado dominado por três grandes empresas: a General Electric-GE, Pratt & Whitney e Rolls Royce. Godeiro, Silva e Silva (2009, p. 83) faz a seguinte observação quanto ao *chain supply* da indústria aeronáutica, um mercado onde as montadoras finais se reduzem à Boeing, Airbus, Embraer e Bombardier, como as *big players* do mercado internacional:

Um avião tem cerca de 28 mil peças. As grandes empresas, como a Embraer, se concentram na montagem final das aeronaves. Porém, há uma diferença importante: cerca de metade da produção da Boeing é para o mercado interno, enquanto a outra metade é exportada. As vendas da Airbus são feitas em 55% para mercados fora da Europa, porém a maioria das fábricas e dos fornecedores são europeus, já que suas peças são fabricadas em 16 lugares diferentes da Europa.

Ainda segundo a crítica sindical feita pelo Sindicato dos Metalúrgicos de SJC e Região a privatização resultou no abandono da estratégia de internalização de parte da produção via verticalização em favor da estratégia de internacionalização dos seus fornecedores:

⁵⁷ O BNDES, por meio de sua Área de Comércio Exterior, atua como a agência de crédito à exportação brasileira há mais de 25 anos, destacando-se o apoio às exportações do setor aeronáutico, que somam mais de **US\$ 22 bilhões** no período, gerando divisas para o País. De acordo com o banco de fomento, esse crédito também tem papel fundamental na consolidação da indústria aeronáutica nacional, que rivaliza no mercado mundial com indústrias americanas, europeias e canadenses.
<https://agenciadenoticias.bndes.gov.br/detalhe/noticia/Embraer-exporta-avioes-para-a-maior-companhia-aerea-regional-do-mundo-com-financiamento-do-BNDES/>

Em 2000, do volume físico total de insumos, matérias primas, componentes, turbinas, aviônicos, alumínio aeronáutico e cablagem utilizados na produção dos aviões da Embraer, cerca de 95% provinha do mercado externo. Por sua vez os fornecedores do programa ERJ-145 somam 450 empresas, dos quais 95% deles instalados no exterior. Do universo de fornecedores externos, 73% são sediados nos EUA e 25% na Europa, e 2% em outros países. O programa ERJ-170/190 reduziu o número de fornecedores para 40 empresas. (BERNARDES, 2002, *apud* GODEIRO; SILVA; SILVA, 2009, p. 81)

Para os autores foi após a privatização da EMBRAER, já no contexto de abandono do padrão desenvolvimentista por substituição de importações, prevalecente no modelo anterior de industrialização, com o início do governo Color, quando se inicia o processo de conversão da EMBRAER em uma empresa internacionalizada, com unidades de fabricação fora do país: fase das parcerias internacionais junto a empresas que se responsabilizam pela fabricação e desenvolvimento de conjuntos estruturais do avião. Assim, “para fabricar o ERJ-145, a EMBRAER repartiu o projeto entre 4 grandes empresas: Gamesa (espanhola), ENAer (chilena), Sonaca (Bélgica) e C&D (EUA)” (GODEIRO; SILVA; SILVA, 2009, p. 80).

O estudo organizado por Nazareno Godeiro, organizador, e também coordenador do Instituto Latino-Americano de Estudos Sócio Econômicos (ILAESE), por Cristiano Monteiro da Silva, economista, e pelo operário de produção da Embraer e diretor do Sindicato dos Metalúrgicos de São José dos Campos, Edmir Marcolino da Silva, constitui importante referência na compreensão do processo de privatização da Embraer em 1994, como passo estratégico para a posterior venda da empresa para a Boeing. Os autores mencionam que antes da Boeing a EADS⁵⁸ já havia tentado transformar a EMBRAER numa subcontratada. Com a incorporação da

⁵⁸ Airbus Group SE (até dezembro de 2013 **EADS**, que significa *European Aeronautic Defence and Space Company*) corporação europeia do ramo aeroespacial. O grupo EADS surgiu de uma fusão em 2000 das empresas Daimler Chrysler Aerospace (DASA) da Alemanha, Aérospatiale da França e Construcciones Aeronáuticas (CASA) da Espanha e, desde então, desenvolveu-se, tornando-se a segunda maior empresa aeroespacial europeia, depois da BAE Systems. Em julho de 2013, a EADS, anunciou uma reorganização em três divisões e a mudança de seu nome para Airbus, adotando uma aparência semelhante a de sua rival Boeing em uma aposta para se tornar mais competitiva. Na virada de 2013/14, o grupo adquiriu o nome de uma subsidiária Airbus, para enfatizar a sua importância. Até janeiro de 2014, a EADS foi responsável pelo desenvolvimento e venda de aviões civis e militares, assim como mísseis, foguetes espaciais e sistemas relacionados, tendo sido acionista da Indústria Aeronáutica de Portugal (OGMA), entre outras. Em janeiro de 2014, foi criada a *Airbus Defence and Space*, divisão da Airbus voltada para os setores aeroespacial, defesa e aviação militar, formada por três das divisões da extinta EADS (Astrium, Cassidian e Airbus Military). Uma outra divisão da EADS, a Eurocopter, passou a ser Airbus Helicopters, cuja filial Helibrás encontra-se localizada em Itajubá (MG), no Brasil. A Airbus ultrapassou a Boeing na fabricação e vendas de grandes aviões comerciais, abocanhando 54% das vendas mundiais em 2007; participação que deverá aumentar tendo em vista os problemas com o avião da Boeing 737 Max.

EMBRAER pela BOEING o mercado de produção de aeronaves fica concentrado em apenas duas empresas, dominando além da indústria de defesa mundial, o mercado de aeronaves civis, tanto no segmento de aeronaves acima de 120 lugares, como a aviação regional, abaixo de 120 assentos sob controle da EMBRAER e da canadense, BOMBARDIER. Hoje, tentam entrar no fechado mercado da produção aeronáutica: a Rússia, a China e o Japão, como os países com maiores possibilidades de ingresso no estreito mercado de fabricantes de aeronaves civis.

Ou seja, o cenário pós privatização da Embraer, mostra que de fato o mercado aeronáutico é dominado pelo mercado financeiro – bancos, seguradoras e fundos de pensão – os verdadeiros donos da joint venture como atesta o estudo de Godeiro, Silva e Silva (2009):

Com isto se demonstra que cerca de 70% das ações da Embraer estão em mãos de grandes bancos e especuladores internacionais. Ficam em mãos “nacionais”: 13,9% da Previ, mais 5% do BNDES, e 0,3% em mãos da União, conformando 19,2% das ações em propriedade de órgãos ligados ao governo e sobram 8% para o grupo “nacional” Bozano (GODEIRO; SILVA; SILVA, 2009, p. 61).

O que sempre chamou a atenção na empresa foi sua preocupação com a qualificação de seu corpo de engenharia, sempre direcionando investimentos para a área de P&D, mantendo um programa de mestrado profissionalizante, desde o ano 2000, em parceria com o ITA. Toda esta estrutura empresarial estratégica ao ser absorvida pela maior multinacional do mundo por uma decorrência normal das leis da física, resultado do *take over* de 80% do capital votante da empresa brasileira, deverá gerar desdobramentos para a estratégia brasileira de industrialização do que restou na área de defesa, resultados talvez impactantes no curso do tempo.

As implicações, embora ainda não conhecidas, em toda sua extensão, levam em consideração alguns possíveis cenários de impacto. O primeiro deles diz respeito ao corpo de engenheiros distribuídos pelos programas civis e militares e sua situação futura no território local e regional. Não se sabe ainda quantos dos engenheiros vinculados aos programas de montagem das aeronaves E190-E2, ficarão à disposição da nova empresa, bem como, quantos trabalhadores especializados restarão no chão de fábrica. De igual forma, quantos destes engenheiros e trabalhadores deverão ir para Gavião Peixoto para atender o segmento militar e de Jatos executivos que deverão permanecer com a “velha” Embraer, na unidade de Araraquara, e na unidade de Eugênio de Mello em SJC.

Permanece sem resposta os seguintes questionamentos: qual será a política de P&D da nova empresa, e qual será sua localização espacial e seu centro decisório, EUA, ou Brasil – Matriz ou Filial? Qual será a relação dessas novas empresas com o Parque Tecnológico, com o ITA e o DCTA. Perguntas cujas respostas ainda não configuradas e de não conhecimento público, que deverão gerar maior ou menor impacto sobre o nível de emprego local e regional com consequências sobre os níveis de renda e os devidos desdobramentos sobre a economia local e regional, em SJC e na RMVALE.

De qualquer forma fica evidente neste processo de *take over* da EMBRAER a indiferença do Estado brasileiro, em especial pela anuência do estamento militar e a sociedade em geral, e a naturalidade com que tem sido encarada a *joint venture*: como uma simples transação comercial. Evento que, aparentemente, pela ausência de manifestação, parece não envolver questões de segurança nacional – quesito tão reverenciado pela classe militar – no que tange à preservação de autonomia tecnológica do país em área tão sensível. Evidencia de que a pauta da autonomia tecnológica deixa de ser estratégica na pauta do atual governo e sua agenda neoliberal, uma vez que eventos como o Acordo de Salvaguardas Tecnológicas assinado entre o Brasil e os EUA, em 2019, e chancelado pelo Congresso Nacional, permite aos norte-americanos lançarem seus foguetes a partir da base de lançamentos de foguetes de Alcântara (MA), algo que se soma como mais um ato de lesa pátria. Tanto é assim, que no caso da *joint venture*, em nenhum momento foi cogitado a utilização de poder de veto pelo Estado brasileiro, para bloquear a transação baseado no exercício da *Golden Share*, cláusula que permite ao governo brasileiro exercer esse atributo.

Sinal dos novos tempos, a política setorial na área de defesa tem caminhado de forma errática sem direção estratégica, em particular nos governos que têm pautado a política industrial pela vertente ideológica do neoliberalismo. Basta ver as seguintes considerações feitas por Souza (2012), já referenciado, apontando quais seriam as alternativas necessárias para o prosseguimento no fortalecimento da cadeia produtiva neste setor estratégico da política industrial brasileira.

Segundo o autor, para que a Embraer continue como uma das líderes em nível mundial, alguns desafios precisam ser enfrentados, dentre os quais destacam-se:

. Consolidação de um portfólio variado de produtos: antes dominada pelo segmento de aviões regionais, a carteira de clientes passa a ser mais diversificada com a **entrada no segmento de aviões executivos e novos projetos para aviões militares**. Essa diversificação é fundamental, tanto do ponto de vista financeiro como do ponto de vista tecnológico.

. Adensamento da cadeia produtiva brasileira: a estrutura produtiva da cadeia aeronáutica brasileira, composta por parceiros de risco e fornecedores estrangeiros, faz com que **os atuais insumos nacionais adquiridos pela Embraer sejam modestos em valor e pouco intensivos em tecnologia, limitando a capacidade tecnológica e a escala de negócios das empresas locais**. É necessária, então, uma maior articulação da líder brasileira com produtores locais, visando o desenvolvimento de fornecedores a nível mundial e ocupando mercados mais intensivos em tecnologia (conexões entre as empresas nacionais e os centros de P&D são decisivas na capacitação tecnológica dessas empresas). **O adensamento da rede de fornecedores da Embraer viabilizaria a exploração de novas oportunidades de negócios, sem perder o foco no seu core business**. Bernardes (2007) apud ABDI (2009) cita ainda que as redes de pequenas e médias empresas no entorno da empresa-âncora constituem um sistema produtivo inovador típico dos centros produtores de sistemas, aeroestruturas, aeropartes e de design e integração. Exemplos desses centros são as cidades de Toulouse (França), Seattle (Estados Unidos) e Montreal (Canadá).

. Ampliação da escala empresarial: uma carteira variada de produtos aliada a um adensamento da cadeia produtiva aeronáutica nacional possibilita, no longo prazo, uma possível **associação da Embraer com outras firmas brasileiras e poderia torná-la um conglomerado aeroespacial que passasse a atuar em outros mercados dos setores aeronáutico, defesa e espaço**. Isso ampliaria consideravelmente sua escala empresarial que, quando comparada com as outras empresas líderes do setor aeroespacial, é pequena. O conglomerado formado pela Bombardier e a Textron-Cessna, por exemplo, é duas vezes maior que a Embraer. Conforme ressaltado em ABDI (2008), a participação do Estado é fundamental nesse processo de fortalecimento da empresa líder e ampliação da escala de negócios do setor aeronáutico nacional (SOUZA, 2012, p. 49).

Ou seja, a formalização da *joint venture* EMBRAER/BOEING deixa evidente uma decisão que vai na contramão do diagnóstico traçado por Souza (2012). Abandona-se assim um cenário futuro pleno de possibilidades, conforme delineado nas sugestões apontadas pelo autor, como forma de preservar a Embraer como empresa líder da aviação regional ao propor as três alternativas possíveis: consolidação do portfólio, adensamento da cadeia produtiva, e ampliação da escala empresarial. A favor deste argumento pesa a projeção feita pela própria Embraer, de demanda das aeronaves já produzidas pela empresa de 2011 até 2030, estimando um mercado potencial da ordem de 320 milhões de dólares face à demanda calculada de 7.225 aeronaves. Cálculo que representa um valor médio por aeronave de 44 milhões de dólares, segundo preço atual de tabela do modelo E-175, da família de *Ejets* da Embraer.

Porém, diante de uma nova realidade, com pouca possibilidade de reversão, em um cenário macroeconômico totalmente adverso num contexto político e econômico conturbado, onde o novo padrão de desenvolvimento acentua distorções estruturais históricas, agravados por uma forte tendência à desindustrialização e perda de dinamismo industrial – como se verá pelos indicadores de Emprego, PIB e Valor Adicionado a serem examinados nos tópicos a seguir – é possível que se perca de vez todo um esforço acumulado de 70 anos de investimentos feito pelo Estado brasileiro.

Se no plano da RMVALE e mais especificamente SJC acontece a desnacionalização do setor mais representativo do esforço de desenvolvimento autônomo da economia brasileira, no Grande ABC, em SBC, acontece outro evento emblemático de toda uma trajetória desenvolvimentista calcada na indústria automotiva: o fechamento da unidade de caminhões da fábrica da Ford em SBC, decisão tomada em outubro de 2019. Fato que também acentua a tendência de desindustrialização em curso, como será analisado adiante.

6.3 O Sistema de Inovação Regional no Grande ABC/GABC

O Sistema de Inovação no Grande ABC só passa a fazer parte da agenda de desenvolvimento econômico regional do ABC a partir da crise dos anos 90 com a criação do GABC. Enquanto preocupação de ordem econômica regional a estruturação de um sistema de inovação só entra no rol de prioridades das políticas públicas locais e regionais no Grande ABC a partir da constituição do Consórcio Intermunicipal. A ausência estrutural de um setor de alta tecnologia no ABC paulista deriva desta questão estrutural da industrialização original do ABC: basear-se no setor automotivo, onde a liderança das empresas multinacionais impõe processos inovativos desenvolvidos nas respectivas matrizes. A crise dos anos 90 é que introduz a questão da tecnologia como elemento estratégico no desenvolvimento regional do ABC. Nas reflexões de Celso Daniel que culminariam na criação do GABC esta era uma preocupação de primeira ordem: tornar o GABC uma referência de polo tecnológico, condição *sine qua non* para o projeto de reconversão/revitalização industrial e criação de um terciário de base tecnológica, de qualidade superior.

Fruto deste conjunto de iniciativas constantes de três rodadas de negociações derivadas da Câmara Regional, é que junto com os programas de investimentos delineados para o ABC,

previa-se além das primeiras iniciativas para a instalação do Polo Tecnológico, questões relacionados à preservação do meio ambiente, envolvendo fiscalização e gestão compartilhada da área de mananciais e a inclusão do ABC no segundo trecho do Rodoanel, entre outros projetos.

Anau (2017) ao examinar todo esse processo desde a constituição do GABC até sua consolidação faz uma rica abordagem sobre o êxito e fracasso de algumas ações sugeridas no âmbito do GABC a exemplo da criação do Polo Tecnológico, e dos APL – de Plástico e o Metal Mecânico – como partes constituintes de uma nova economia regional, expressão da implantação do Sistema de Inovação Regional, especialmente a partir das políticas públicas elaboradas no governo Luis Marinho, em São Bernardo do Campo. Além dos APL mencionados, destaca-se o APL de Defesa, e sua relação com a primeira célula de montagem de parte da estrutura do caça supersônico da SAAB, mostrando-se como a iniciativa mais concreta de implantação de uma política de desenvolvimento tecnológico no segmento de engenharia aeronáutica e de defesa no GABC.

O estudo feito por Roberto Anau elenca algumas das principais ações desenvolvidas na gestão Luis Marinho tendo em vista alcançar metas mínimas de criação de um núcleo inicial de referência tecnológica em SBC. A primeira delas foi a criação Lei Municipal da Inovação – A Lei no 6.243, de 26 de dezembro de 2012 – que dispõe sobre a instituição do Programa Municipal de Incentivo à Inovação Tecnológica e a criação do Grupo de Trabalho Coordenador de Ciência, Tecnologia e Inovação voltado à criação do Parque Tecnológico de São Bernardo do Campo, ações consignadas no estudo (SÃO BERNARDO DO CAMPO, 2012).

No plano do fortalecimento das cadeias produtivas foram tomadas várias iniciativas na constituição de Arranjos Produtivos tendo sido criado doze APL, dos quais oito ligados à indústria de transformação, a saber: a) Ferramentaria (em conjunto com a Prefeitura de Diadema); b) Defesa; c) Móveis; d) Autopeças; e) Químicos; f) Panificação g) Gráficos; h) Têxtil e de Confecções. Destaca-se ainda o APL de Design, Audiovisual e Economia Criativa, situado mais propriamente no terciário avançado, com fortes ligações com a indústria. A maioria passou posteriormente à coordenação da Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC, com exceção do APL Moveleiro. Alguns, como o APL de Autopeças, sofreram descontinuidade. Outros três APL foram criados no setor de serviços em âmbito municipal (Bares e Restaurantes, Turismo e Pesqueiros).

Dentre estes arranjos, destaque foi dado ao APL de Defesa, enumerando-se 27 ações ou atividades realizadas no âmbito deste APL, conforme menciona (ANAU, 2017, p. 299) em detalhe, passando pelas viagens do Prefeito à Suécia e à França realizadas no primeiro semestre de 2010, com objetivo de buscar espaço para o Município e a Região do Grande ABC nas contrapartidas dos fabricantes de caças sob encomenda do governo brasileiro. Ações que resultaram na Inauguração do Centro de Pesquisa e Inovação Sueco-Brasileiro (CISB), ocorrida em 18 de maio de 2011. Logo em seguida após a escolha da Saab como a empresa vencedora do certame, a empresa sueca anunciou a instalação, em São Bernardo do Campo, de uma empresa para produzir parte dos componentes da asa do Gripen, com a consequente geração de empregos na Região do Grande ABC.

A manutenção de uma longa lista de atividades programadas e realizadas, serve como evidência da importância que assumiu para a gestão Luis Marinho, o APL de Defesa. Arranjo estratégico que demandou empenho de articulação política e de recursos como forma de colocar em destaque no plano nacional tal evento de envergadura, de onde esperava-se não apenas o início concreto de uma transformação econômica no cenário regional, mas que também fazia parte de um projeto mais ambicioso de alavancar a candidatura de Luis Marinho a governador do Estado a partir de 2016. Todo esse esforço, no entanto, produziu até o momento resultados menos visíveis, fruto da virada política de 2016/2018, e algumas frustrações evidenciadas por algumas das constatações feitas por Anau (2017), outras, explicitadas no Apêndice na seção 12 da tese, relativo à aproximação dos APL de defesa de SJC e SBC na perspectiva de construção de um trabalho inter-regional conjunto entre as duas Regiões.

Colocações que deixam evidentes algumas contradições estruturais do desenvolvimento brasileiro que rebatem no desenvolvimento regional, e se manifestam no trabalho de Anau (2017). Uma das consequências mais evidentes demonstrada no trabalho é o esvaziamento sofrido pela Câmara Regional do ABC e do próprio marasmo da Agência de Desenvolvimento (ADE), resultado em grande parte da ação deliberada dos sucessivos governadores do Estado depois de Mario Covas, mais pela omissão como forma de esvaziar a força política do Consórcio.

Mas não apenas isto, conforme revela o autor sobre os limites do arcabouço institucional, ao não conseguir manter acesa a chama de participação dos empresários no ambiente da ADE, fato que tornou sua operacionalização praticamente impossível, conforme o seguinte relato:

No caso da ADE-GABC, buscou-se seguir um modelo abstrato, decalcado de algumas experiências internacionais. Os resultados insatisfatórios deram margem a choques internos, os quais, reciprocamente, foram vistos como causadores da ineficácia relativa. O empresariado almejava a direção da Agência, o que, supostamente, foi a origem do rompimento [...]A base argumentativa dessa pretensão era o baixo rendimento da entidade até então. O contra-argumento, de autoria do então Prefeito Celso Daniel, era o pouco tempo de existência da Agência, em contraste com os prazos mais longos requeridos para a implementação de políticas de desenvolvimento local e o prazo ainda maior para que resultados pudessem ser percebidos. Além disso, o Poder Público era o responsável pela proposta de criação da entidade. Incumbia-lhe, pois, consolidá-la em parceria com os demais componentes, até que fosse possível cogitar de gestões empalmadas pelo setor privado, com relativo afastamento da gestão pública. Não obstante o conflito de opiniões, o Prefeito estava investido de incontestável autoridade como idealizador da Agência. Sua trágica morte agravou a crise. Foi após esse fato dramático que ocorreu a saída das entidades empresariais[...]A ausência do setor empresarial de forma maciça fragiliza a Agência; esse enfraquecimento dificulta adotar políticas, ações e articulações que revertam em benefício do fortalecimento do setor empresarial local. Isso ocorre a despeito do envolvimento intenso dos maiores sindicatos e da participação das universidades, ainda que com diferenciações e limites (ANAU, 2017, p. 368-369).

Este o impasse que na realidade revela uma das grandes dificuldades de superação de interesses antagônicos de empresários e trabalhadores, e que paralisam a evolução de formas avançadas de cooperação que a institucionalidade deste tipo de arranjo possibilita, conforme experiências baseadas na Região de Emília Romagna no norte da Itália. O esvaziamento da Agência de Desenvolvimento é revelador do preconceito empresarial quanto à dimensão plural da instituição. A luta pela hegemonia na liderança da agência revela este preconceito do empresariado em lidar com qualquer possibilidade de tratar de assuntos relacionada a uma pauta garantidora de direitos. Segundo lembra Anau (2017), Paulo Lage um dos entrevistados pelo autor, expressa sua opinião a respeito da Agência do qual foi vice-presidente, e um dos personagens mais ativos na construção institucional do GABC:

Paulo Lage, ex-presidente do Sindicato dos Químicos do ABC e ex vice-presidente da Agência, opina que o primeiro fato relevante no esforço regional pela inovação foi a própria criação da Agência. Recorda que havia receio dos empresários de se reunir com os sindicatos, imaginando que haveria discussão de pauta reivindicatória, porém não se tratava disso. Com o tempo, houve maior entrosamento, como mostra a própria participação dele na vice-presidência com um empresário presidente [...] considera que a extinção da

Câmara Regional foi um golpe para a Região. Ajuíza que Mário Covas a impulsionou, mas José Serra e depois Geraldo Alckmin ausentaram-se [...] (ANAU, 2017, p. 331).

Observa-se que o ponto culminante da análise feita por Roberto Anau – referente à questão inovativa e o papel que em tese jogaria a favor de uma possível evolução do Sistema de Inovação Regional, como forma de iniciar uma reversão na tendência de estagnação industrial observada no Grande ABC, revela um diagnóstico nada favorável, no que concerne ao papel do empresário como variável estratégica do processo, devido à falta de apetite para desempenhar um papel de vanguarda no processo de transformação da economia regional. Assim, diante deste paradoxo, o autor faz a seguinte indagação, e ao mesmo tempo uma afirmação categórica, indicador dos limites institucionais voltados à inovação:

Por que a burguesia, especialmente sua fração industrial, tem se mostrado tão refratária à inovação? Qualquer exame das narrativas da industrialização brasileira forçosamente constatará que o empresariado brasileiro foi essencialmente imitador e, na melhor hipótese e em períodos restritos, adaptativo (ANAU, 2017).

Mas pelas observações feitas pelo autor há que se considerar o pouco tempo de uma trajetória inovadora como a do GABC, apesar do insucesso de alguns de seus pressupostos institucionais, fato esperançoso de uma possível retomada de uma trajetória de sucesso pela força conceitual da *path dependence*, conforme expressa o autor:

Entretanto, resta um longo caminho para estabelecer verdadeiras parcerias que propiciem a efetiva incorporação ao cotidiano empresarial de planos, programas, políticas e instrumentos (inclusive financeiros) públicos de fomento à inovação. O baixo aproveitamento das leis e novos fundos de apoio à inovação, criados no período de retomada do crescimento econômico (2003-2014), já citados, são expressão dessa dificuldade maior, de ambos os lados. E, no plano local, os governos não foram ainda capazes de estabelecer trajetórias continuadas e sustentadas de fomento ao desenvolvimento, à inovação e à cooperação entre atores diversos – sem falar da recorrência de práticas e conceitos paroquiais e opostos ao raciocínio estratégico. Quanto às universidades, é muito recente o movimento em direção ao setor produtivo. Ainda terá que ocorrer um longo processo de tentativa e erro até conformar verdadeiras trajetórias virtuosas de inovação apoiadas na cooperação universidade-empresa, que evitem, por um lado, a submissão dos programas de pesquisa ao interesse estrito do setor privado, e, por outro, seu alheamento das necessidades e desafios produtivos mais prementes (ANAU, 2017, p. 148).

6.3.1 A SAAB no Sistema de Inovação Regional e os desafios futuros para o ABC

Essa foi uma das grandes iniciativas encetada pela administração Luis Marinho (PT), em dois mandatos sucessivos, tendo em vista trazer para São Bernardo do Campo uma fábrica de componentes de parte da estrutura do caça Grippen via acordo de *offset* – transferência de tecnologia – que permitiria a montagem do embrião de algo que pudesse se transformar no futuro, ou seja, a gestação de um possível núcleo de tecnologia aeronáutica na região do ABC a partir de SBC. Na tese de (ANAU, 2017, p. 295) há um relato síntese de todo o processo de aproximação feita pelo Prefeito Luis Marinho para a que a iniciativa trouxesse resultados concretos para o ABC. As ações descritas em toda sua extensão na plataforma de criação do APL de Defesa, demonstra o acerto que as iniciativas políticas, fruto da liderança exercida por Luís Marinho, incluindo as várias viagens e contatos feitos pelo Prefeito e sua equipe com os três potenciais concorrentes de venda dos caças de ataque, tiveram na escolha da SAAB como vencedora da concorrência: o anúncio da instalação da nova fábrica de componentes do caça supersônico Grippen da SAAB sueca, em São Bernardo do Campo.

Óbvio que toda a estratégia montada para a criação de uma indústria de defesa estava inserida num contexto mais amplo de necessidades definidas no âmbito das Forças Armadas principalmente a partir do lançamento do Livro Branco da Defesa Nacional lançado em 2012 que lançou as diretrizes para o fortalecimento de uma indústria de defesa e sua independência tecnológica, mas certamente, o fato de ter ocorrido a decisão final do processo licitatório durante o governo Dilma, contribuiu para a decisão da SAAB na escolha de SBC como receptora da fábrica.

Neste contexto a SAAB é apenas uma das iniciativas que se somam ao conjunto de medidas, dentre todas as iniciativas desenvolvidas por meio da articulação com o Ministério da Defesa e a iniciativa privada, em especial por meio da Associação Brasileira das Indústrias de Materiais de Defesa e Segurança (ABIMDE); aproximação promovida fortemente nas duas gestões do prefeito de SBC e por ocasião de sua ocupação da presidência do GABC. A continuidade dessa política depende não apenas dos desdobramentos da implementação do acordo de cooperação tecnológica *offset* estabelecida entre o governo brasileiro e sueco, mas também das consequências do *take over* da EMBRAER pela BOEING, já que estava previsto no acordo inicial de aquisição dos caças Grippen, que a montagem final seria conduzida pela EMBRAER; fato que por razões óbvias de segurança inclusive de segredo industrial, torna o acordo de *offset* com a SAAB aparentemente vulnerável em razão da parceria e dos vasos comunicantes que a velha EMBRAER ainda manterá com a nova empresa surgida da parceria com a BOEING.

De qualquer forma, fica consignado uma nova situação de desafios para ambas regiões – de um lado a venda da EMBRAER, de outro, a instalação da SAAB em SBC, com ambos os municípios se defrontando com a perda de dinamismo da indústria refletido pelas significativas perda de posições no *ranking* de participação do VA industrial – mas com o sentimento realizado de que o GABC cumpriu parte de seu papel na luta pela implantação de um embrião, cujo fruto, poderá resultar no futuro próximo em um promissor núcleo de engenharia aeronáutica implantado no Grande ABC, conforme sonho acalentado de Celso Daniel em ver criado um novo polo industrial e de serviços na área de defesa, que se somasse ao já existente em SJC.

7 O PROCESSO DE DESINDUSTRIALIZAÇÃO⁵⁹

A elaboração deste tópico sugere algumas leituras recentes sobre o tema da desindustrialização, uma delas relativa ao trabalho elaborado por Paulo César Morceiro e Joaquim José Martins Guilhoto, ambos professores da FEA-USP/FIPE, em 2019, com o título “Desindustrialização Setorial no Brasil”, e os estudos de Eleutério F. S. Prado, de 2017, com o título “Das explicações para a quase estagnação da economia capitalista no Brasil” publicados com apoio do Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI). Além deles cita-se o estudo de José Luiz Oreiro e Carmem A. Feijó (2010), com o título “Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro”, e o estudo de Maria de Lourdes Rollemberg Mollo e Pedro Cezar Dutra Fonseca, de 2013, com o título “Desenvolvimentismo e novo-desenvolvimentismo: raízes teóricas e precisões conceituais”. Trata-se de um capítulo síntese ao tratar do tema da desindustrialização, fenômeno diretamente relacionado à questão do desenvolvimento regional objeto de análise da presente tese, na medida em que se manifesta nos municípios localizados no GABC em especial no principal centro econômico regional, em São Bernardo do Campo. Na RMVALE, também acontece o fenômeno em especial em SJC município que vem registrando acentuada perda de dinamismo na geração de Valor Adicionado industrial.

Dentre a literatura sugerida, uma em especial destaca-se por abordar a questão levando em conta as múltiplas escalas do espaço geográfico, a partir de uma metodologia histórico estrutural que segundo o autor (SAMPAIO, 2015, p. 381), seria a mais adequada para uma abordagem com ênfase no desenvolvimento regional:

O indicador básico da desindustrialização [...] é a redução do grau de industrialização no longo prazo. Há diferentes maneiras possíveis de se explicar o porquê desta mudança na estrutura da oferta agregada, sendo a perspectiva histórico-estrutural a mais adequada para abordagem com ênfase no desenvolvimento regional. A partir dessa leitura da desindustrialização e de sua abordagem por meio da integração nacional é possível organizar modos distintos de se compreender o fenômeno em estudo considerando distintas escalas espaciais. Organizar o debate por meio de categorias auxilia na compreensão do processo e da possibilidade de articulação com o

⁵⁹ O tema da desindustrialização no Brasil ganhou fôlego a partir da publicação da *United Nations Commission for Trade and Development* (UNCTAD, 2003). Neste documento, afirmou-se que o Brasil e Argentina passavam por uma desindustrialização em decorrência de quebra de elos em cadeias produtivas. A partir deste diagnóstico, a questão produtiva, que antes centrava-se no debate dos sucessivos “ajustes defensivos”, passa a orientar-se para a discussão da desindustrialização no início dos anos 2000. (SAMPAIO, 2017, p. 30)

desenvolvimento regional, que a partir da década de 1980 é, conforme Cano (2007), o das novas determinações.

O Desenvolvimento deste capítulo, pela abrangência do tema, que por si só demanda estudos específicos, será abordada de forma a mais sintética e simples possível, do ponto de vista estatístico, com base na análise de dados secundários, prestando-se apenas como indicativo para investigações posteriores. Será subdividida em sub-tópicos a saber: primeiro, um tratamento referencial será dado no tocante `questão da desindustrialização enquanto questão já examinada pela literatura brasileira, seguida por um detalhamento com base em indicadores da economia, principalmente informações do IBGE e da Fundação SEADE, com base nos dados de Valor Adicionado, PIB e emprego, entre outros, envolvendo as regiões sob análise. Assim a narrativa se baseará primeiro na citação dos principais estudos mencionados, acompanhado por uma análise resumida de caracterização da desindustrialização na escala nacional abrangendo as demais escalas em especial aquelas sob foco na presente tese.

Com base neste conjunto de leituras sugeridas e o exame de seus reflexos nas escalas territoriais sintetiza-se o percurso da longa trajetória da industrialização brasileira expressa na presente conjuntura pelo dilema da retração do PIB industrial; fato que tende a deslocar a indústria enquanto força motriz do processo de acumulação capitalista brasileiro para um segundo plano, caso não haja reversão dessa trajetória. Fenômeno que tem se dado de forma acelerada no Brasil devido a uma série de circunstâncias, dentre elas a ausência de políticas industriais consistentes e duradouras no tempo, de forma que se determine um curso autônomo de desenvolvimento capitalista, tendo em vista a superação do hiato tecnológico que separa o país dos centros mais dinâmicos do capitalismo e a superação de empecilhos estruturais que ainda obstaculizam tal trajetória. A rigor, um processo que se verifica já há quase quatro décadas, como afirma (PRADO, 2017, p. 479) indicando que o Brasil vem se afastando cada vez mais das economias mais avançadas do globo:

[...] os fatos caracterizadores da quase estagnação são salientes e bem notórios. O crescimento médio da economia capitalista no Brasil foi de 7,4% durante cerca de 30 anos, entre 1950 e 1980, mas esse ritmo acelerado não se verificou nos 35 anos seguintes. Na verdade, contrariando a tendência até então verificada, esse ritmo caiu para apenas um terço dessa magnitude, tendo ficado em cerca de 2,5% entre 1980 e 2015. Se o primeiro período esteve caracterizado por um intenso processo de industrialização caracterizado como de “substituição de importações”, o segundo esteve marcado por uma reversão parcial das realizações anteriormente obtidas, compreendida como um processo de “desindustrialização”.

Fenômeno interpretado como algo normal pelos economistas neoliberais, fato que se insere na lógica desta escola de pensamento como uma decorrência normal de funcionamento dos mercados, para quem nas relações entre centro e periferia é natural considerar a racionalidade da lei das vantagens comparativas, devendo os países como o Brasil se especializar na produção agrário-exportadora e na indústria extrativa mineral voltada à exportação de produtos primários como bem expressa (PRADO, 2017, p. 501): “especialização regressiva como um caminho quase imperativo imposto pelo processo de globalização às economias sem moto próprio e sem poder geopolítico, tal como a brasileira”.

O fenômeno da desindustrialização também se reproduz nos países centrais, sendo ademais um fenômeno global típico do capitalismo monopolista que se acentua cada vez mais intensamente, com a maior parcela da produção da riqueza e de sua reprodução ampliada migrando do setor industrial para o setor de serviços de nível superior, dinâmica ditada sobretudo pelo desenvolvimento tecnológico e científico, em setores *knowledge based*. Ou seja, ambos setores – secundário e terciário da economia – atuando fortemente ancorados nos investimentos em P&D como estratégia de desenvolvimento competitivo e garantia de padrão de PIB per-capita elevado.

Ou seja, pode haver nos países centrais perda relativa de participação no PIB da indústria de transformação, porém, sem perda potencial de motricidade no processo de desenvolvimento, dado a preservação de seu poder multiplicador. Já, nos países subdesenvolvidos, no caso do Brasil especialmente, o processo de desindustrialização se dá pela ausência de políticas industriais consistentes e perenes no tempo, e pela descontinuidade de políticas voltadas para o aumento da competitividade via inovação e promoção de exportação de produtos de alto valor agregado, comprometendo desta forma as possibilidades de desenvolvimento futuro.

O esforço de industrialização iniciado de forma efetiva a partir dos anos 30, enquanto força motriz do processo de acumulação de capital no Brasil, conseguiu avançar etapas importantes do desenvolvimento, percurso determinante para sua configuração atual de ampla base industrial, abrangendo vários setores e ramos de atividade, fato que ainda a situa como uma das principais economias industriais do mundo; porém, em situação de acelerado rebaixamento no *ranking* dos maiores PIBs mundiais. Trata-se assim de uma conquista sob ameaça, por duas razões principais: por questões estruturais básicas não resolvidas – alta concentração de renda e

o aumento dos níveis de pobreza – e pelo baixo nível de investimentos em educação, saúde, ciência e tecnologia.

De fato, a entrada em cena das propostas neoliberais a partir do golpe jurídico/político/parlamentar de 2016 e eleição *fake* do capitão J.M.B representa o ápice de um determinado tipo de racionalidade no processo de afirmação capitalista no Brasil, que implica escolha de padrões de desenvolvimento equivocados, mas que refletem a configuração política do poder de Estado, em sintonia com os interesses das classes sociais no exercício do poder nas várias escalas geográficas.

No cenário político e econômico do Brasil, com a ascendência de forças políticas retrógradas – haja vista a ascendência intelectual sinistra de Olavo de Carvalho sobre o Clã Bolsonaro – acentua-se a tendência de graves distorções na política industrial, tornando praticamente inviável, a curto prazo, a retomada de um projeto nacional de desenvolvimento, como apregoado por Brandão (2011), entre outros, como forma de superação de problemas estruturais seculares. Nestas circunstâncias falar de projeto nacional de desenvolvimento tornou-se quase um anacronismo, uma ideia fora de lugar, assim como, falar em desenvolvimento regional; mais ainda quando o país se encontra sob a hegemonia do pensamento neoliberal sob o tacão político de um projeto de direita, de perfil proto-fascista.

Cita-se como casos emblemáticos do processo de sucateamento do que resta da atividade industrial no país o recente pedido de falência feita por um banco público brasileiro – a Caixa Econômica Federal – de uma das maiores empresas brasileiras do ramo de construção pesada: a ODEBRECHT, grupo multiempresarial com filiais fora do país, colocada no centro do processo jurídico da Lava Jato sob liderança do juiz Sérgio Moro, hoje ministro da justiça; e o caso de pedido falimentar requerido pela própria empresa, a BARDELLA S.A., Indústrias Mecânicas, junto aos seus fornecedores; uma das poucas empresas remanescentes de capital privado nacional do início da industrialização, na década de 50/60, por razão da sucumbência econômica derivada do desmonte feito pela atual política do governo, atingindo em cheio a indústria de Construção Naval brasileira, juntamente com o Pré-Sal⁶⁰.

⁶⁰ Para um melhor entendimento do processo de desnacionalização da Petrobrás e da política de desmonte do Pré-Sal ver matérias de Felipe Coutinho, presidente da Associação dos Engenheiros da Petrobrás (AEPET). Segundo o autor "nenhum país se desenvolveu exportando petróleo cru por multinacionais estrangeiras e importando produtos refinados, é preciso estancar as veias dilaceradas do Brasil e interromper este novo ciclo do

Prado (2017), em sua análise sobre a quase estagnação da economia capitalista no Brasil refere-se a três possíveis tipos de abordagem explicativas: a primeira de ordem neoliberal com destaque para autores como Edmar L. Bacha e Regis Bonelli (2005); a segunda vertente representada por Luiz Carlos Bresser Pereira ligado ao neodesenvolvimentismo; e a terceira pelos textos de Luiz Filgueiras e de Adalmir Marquetti vinculados à corrente marxista da economia política. Estas vertentes do pensamento serão sinteticamente mencionadas uma vez que o tópico quatro da presente tese já faz referência às várias correntes de pensamento na esfera da economia política.

O pensamento de ordem neo-liberal segundo Prado (2017), carrega consigo o vício de origem que é pensar o desenvolvimento econômico pelo viés do mercado como uma sucessão de situações de equilíbrio; padrão hegemônico de pensamento entre 1990 e 2002, retomado a partir de 2016, cuja fundamentação não traz contribuições significativas ao *mainstream* que, em linhas gerais, defende a não presença do Estado nas decisões gerais do desenvolvimento econômico; assim resume o autor a fundamentação interpretativa da ortodoxia neoclássica:

Os textos desses autores⁶¹ querem se afigurar como austeros, pois eles pretendem deter a boa teoria e se cingir à uma análise rigorosa dos dados estatísticos. Contudo, neles se encontram referências condenatórias ao “desenvolvimento para dentro”, ao “modelo estatizante que prevaleceu no período militar”, à “constituição populista promulgada em 1988”, isto é, à falta de liberalismo na condução da política econômica no Brasil, a qual teria sido contrariada, em parte, apenas durante o período das reformas neoliberais, entre 1990 e 2002.

Quanto à análise neo-desenvolvimentista Prado (2017), toma por base o pensamento de Bresser Pereira, cuja matriz teórica está assentada no pensamento keynesiano e neo-keynesiano, com destaque para KRUGMAN (2009) e STIGLITZ (2012), autores contemporâneos, entre os mais conhecidos e, também, no estruturalismo da CEPAL. Assim se refere o autor sobre essa corrente de pensamento e explicação dada à estagnação do capitalismo no Brasil:

[...] o cerne da explicação novo-desenvolvimentista para a quase estagnação da economia capitalista no Brasil se encontra em dois fatores que operam, como supõe, do lado da demanda. Nessa visão, a financeirização do modo de operar

tipo colonial" <https://www.brasil247.com/blog/petrobras-2019-direcao-acelera-na-contramao-e-brasil-entra-em-ciclo-do-tipo-colonial>.

⁶¹ Conjunto de autores - que além dos citados - envolvem intelectuais praticantes da ideologia neoliberal, grande parte constituído por economistas que participaram na equipe do governo Fernando Henrique e que se reúnem no Instituto de Estudos de Política Econômica Casa das Garças no Rio de Janeiro, fundado em 2003. Nele encontram-se figuras como Pedro Malan, Armínio Fraga, João Roberto Marinho, entre tantos outros nomes ligados a essa matriz de pensamento. <http://iepecdg.com.br/>

do sistema econômico e o descuido com a neutralização da doença holandesa se combinam para impedir que taxas elevadas de crescimento possam ser atingidas no curto e no longo prazo. Ambos são elementos que se acoplam como partes integrantes do processo de liberalização e, por isso mesmo, juntam-se para prejudicar fortemente o investimento na produção de mercadorias reais. O predomínio das finanças sobre a indústria, no caso do Brasil, tem exigido a manutenção das taxas de juros reais em níveis elevados, o que reduz o lucro empresarial esperado. Segundo Bresser-Pereira, eles são mantidos nesses níveis não para controlar a inflação como se alega, mas porque decorrem do “poder político dos capitalistas rentistas e financeiros” (BRESSER-PEREIRA, 2015). A apreciação permanente da taxa de câmbio, por sua vez, também restringe a propensão a investir já que implica uma desvantagem competitiva para a indústria de transformação, à qual é considerada por essa corrente como o principal motor do crescimento econômico (PRADO, 2017, p. 493).

Para este autor (PRADO, 2017, p. 494/495) soma-se por fim a interpretação dos autores de vertente marxista, que traduzem segundo ele, a seguinte visão do processo de esvaziamento da industrialização brasileira a partir do olhar crítico de Filgueiras (2012):

Filgueiras distingue dois padrões de desenvolvimento no curso da economia capitalista no Brasil, no pós-II Guerra Mundial. O primeiro, que aqui foi rotulado grosso modo como “nacional-desenvolvimentista”, é caracterizado pela industrialização por substituição de importação e o segundo, que ele próprio chama de “liberal periférico”, está marcado por um processo de “especialização regressiva”, isto é, por desindustrialização, reprimarização e financeirização. Ora, por padrão de desenvolvimento ele entende uma forma específica de inserção na economia mundial que se dá por meio da hegemonia de um “bloco de poder” (POULANTZAS, 1977). Segundo esse autor, por tal padrão deve-se entender um complexo “conjunto de elementos – econômicos, sociais e políticos – que estrutura, organiza e delimita a dinâmica do processo de acumulação de capital” [...] já no período liberal periférico, o poder de comando central passou a ser exercido pela burguesia financeira em aliança com as forças sociais que se conformam com a subordinação do país ao imperialismo dos países centrais [...] dentre elas [...] aquelas ligadas ao agronegócio e à indústria exportadora de commodities. Nesse período, ocorre um aprofundamento da dependência tecnológica e financeira, o que, segundo Filgueiras, originou uma “dinâmica macroeconômica muito mais instável”, a qual foi caracterizada como “voo da galinha”. (FILGUEIRAS, 2012, p. 8/10, apud PRADO, 2017, p. 495).

E prossegue (PRADO, 2017, p. 499) ao referir-se a outro autor marxista Marquetti (2003) cuja interpretação prende-se à própria dinâmica da evolução capitalista e de sua natureza contraditória, do que a uma possível aplicação inadequada de política econômica; ou em outras palavras “a teoria social, portanto, não se desdobra em uma nova proposta de desenvolvimento; se desdobra na afirmação da necessidade da transformação em direção a outra formação social, dotada de outra dinâmica de desenvolvimento” conforme observa:

[...] o marxismo aqui considerado introduz na discussão da quase estagnação do modo de produção capitalista no Brasil uma consciência histórica que tem como pressuposto, não a sua sobrevivência eterna ou mesmo uma sua indefinida sobrevivência, mas, precisamente, a possibilidade de sua morte e mesmo a sua morte inevitável em algum momento do futuro.

ou, em outras palavras, aquelas que sintetizam o pensamento crítico marxista sobre a desindustrialização brasileira, como um momento do processo histórico, onde a solução final aponta para uma outra dimensão espacial da produção:

“a teoria social, portanto, não se desdobra em uma nova proposta de desenvolvimento; se desdobra na afirmação da necessidade da transformação em direção a outra formação social, dotada de outra dinâmica de desenvolvimento” (MARQUETTI, 2003, p. 125 *apud* PRADO, 2017, p. 502).

Morceiro e Guilhoto (2019, p.6-8) são autores que também sintetizam o processo de desindustrialização e que remetem às seguintes considerações, uma quase síntese do percurso histórico da industrialização feita pelos demais autores, e que replica o mesmo diagnóstico feito pela maioria dos analistas aqui citados:

Note que o grau de industrialização aumentou desde 1948 e o PIB manufatureiro real elevou-se bastante nos períodos de industrialização intensa. Entre 1967 e 1980, o PIB real da indústria de transformação mais do que triplicou. O pico do grau de industrialização ocorreu em 1973 e foi mantido neste patamar até 1980, quando a manufatura chegou a aproximadamente 20% do PIB. A manufatura brasileira foi o motor principal do crescimento da economia até 1973, dado que o grau de industrialização aumentou até esse ano. Entre 1974 e 1980, o valor adicionado da manufatura (VAM) cresceu na mesma taxa do restante da economia, mantendo praticamente inalterada a sua parcela no PIB, apesar de o produto manufatureiro real ter se expandido significativamente devido à implementação do II PND. Provavelmente, se não fosse o II PND, a desindustrialização teria iniciado já na segunda metade da década de 1970. O auge da industrialização brasileira foi em 1980[...] Além disso, durante o II PND houve implantação e expansão de segmentos industriais relevantes à matriz de produção do país, especialmente de bens intermediários (metalurgia dos não ferrosos, química, petroquímica, fertilizantes, papel e celulose, siderurgia e cimento) e bens de capital (equipamentos de transporte, máquinas e equipamentos mecânicos, elétricos e de comunicações).

E prosseguem citando os dois períodos mais intensos de desindustrialização, coincidentes com o início do governo Collor de Mello e o fim do mandato de Cardoso; e o segundo momento, a partir da crise do *subprime*, em 2008, ao afetar a economia produtiva global; uma interpretação enviesada do processo, dado que a crise e seu ápice, no período a que se referem os autores já estava atenuada pelas políticas contracíclicas adotadas nos governos Lula/Dilma.

Tanto assim, que em 2008 o ano da crise do subprime, o PIB brasileiro cresceu 5,1%, e apenas em 2009 é que se ressentiu da crise norte-americana, com o PIB registrando um decréscimo de 0,1%, para imediatamente em 2010, registrar a maior taxa de crescimento em décadas, 7,5%; portanto, no momento de declínio do PIB, ocorrido no período entre 2011/2014, é que a economia passa a registrar um crescimento médio menor de 2,1%, mesmo assim positivo, em relação ao período anterior 2003/2010, quando a economia registrou crescimento médio de 4,1%, quando os principais efeitos da crise já tinham arrefecido.

E a principal razão para esta performance são as medidas contracíclicas já mencionadas, para a sustentação da demanda tomadas pelo governo Dilma Rousseff, e que resultaram na concessão de subsídios fiscais à indústria de transformação avaliados em 60 bilhões⁶² de reais no período de 2011 a 2014. Medidas que embora gerassem impacto negativo nas receitas orçamentárias do governo, provocando o aumento do déficit fiscal, conseguiram assegurar a manutenção do nível de emprego e as taxas positivas de crescimento do PIB até 2014. Curva que se inverte em 2015 e 2016 com taxas negativas de crescimento do PIB de - 3,5% e - 3,3% respectivamente, e 2017 e 2018 com taxas positivas em torno de 1,0%, nos respectivos anos, no auge da crise fabricada pelos atores políticos e econômicos situados no Bloco de Poder. Conjuntura onde os empresários beneficiados no momento anterior por 60 bilhões de concessões fiscais, fazem clara opção política de apoio ao golpe.

Observa-se, portanto, pelas abordagens expostas, que há uma linha de convergência no que une a discussão da desindustrialização como um fenômeno que vem ocorrendo no plano geral da realidade econômica brasileira. Mas dentre eles destaca-se, além dos citados, outro feito por Daniel Pereira Sampaio, de 2015, publicado pelo IPEA que analisa a desindustrialização na perspectiva regional. Sampaio propõe uma abordagem histórico estruturalista, conforme já

⁶² Informações constantes de reportagem feita pelo Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI) aponta o valor de 60 bilhões de renúncia fiscal que beneficiaram os seguintes setores de atividade, no período de 2011 a 2014: o maior favorecido foi o setor automotivo, que recebeu benefícios de R\$ 19,8 bilhões; em segundo lugar ficou o segmento de bens de capital, com R\$ 16,6 bilhões; as empresas instaladas nas áreas da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) ficaram em terceiro lugar (R\$ 8,82 bilhões), seguidas pelos setores moveleiro (R\$ 2,76 bilhões) e de bebidas (R\$ 1,9 bilhões). Segundo opinião do economista chefe do Instituto, Rafael Cagnin, há um equívoco em tratar desonerações concedidas em momentos de baixo crescimento (os chamados incentivos anticíclicos) com política industrial, que tem um caráter estrutural; e ressalta: algumas das medidas que foram adotadas pelo governo nos últimos anos, na verdade, tiveram um caráter compensatório para minimizar problemas da estrutura tributária complexa existente no Brasil; um exemplo seria o Reintegra (programa que facilita o aproveitamento de créditos tributários aos exportadores); trata-se assim de medidas que geram renúncia fiscal, mas que, por outro lado compensam uma deficiência da nossa estrutura tributária.

apontado, com base no pensamento da CEPAL que melhor sintetiza a questão da desindustrialização e seus efeitos no plano das escalas. Assim, propõe que:

O indicador básico da desindustrialização, como afirmado anteriormente, é a redução do grau de industrialização no longo prazo. A partir dessa leitura da desindustrialização e de sua abordagem por meio da integração nacional é possível organizar modos distintos de se compreender o fenômeno em estudo considerando distintas escalas espaciais. Uma primeira categoria está amparada no processo histórico de desenvolvimento e nas estruturas que conformarem a formação econômica nacional como periférica, subdesenvolvida e dependente. De outro modo, também pode ser compreendida, no contexto da difusão lenta e desigual do progresso técnico, como apresentado originalmente por Prebisch (1951), sendo uma das principais características da configuração do sistema centro-periferia. Essa categoria pode ser entendida como um aumento do *gap* (ou seja, assimetria) tecnológico entre o Brasil e o resto do mundo, sobretudo frente às economias que se encontram na fronteira do progresso técnico (BELLUZZO, 2004, *apud* SAMPAIO, 2015, p. 381).

Em linhas gerais pode-se resumir como principal evidência deste processo, concordantes entre si nas várias interpretações já feitas, a constatação que a questão do atraso tecnológico condiciona as possibilidades de uma possível retomada do desenvolvimento em bases de um capitalismo autônomo. Mesmo porque a agenda da industrialização foi colocada em segundo plano no Brasil, tendo como impeditivo mais forte hoje, a crise fiscal e financeira do Estado. Atualmente, projetos de verniz nacional desenvolvimentista, são impensáveis, dado a gana privatista do pensamento neoliberal hegemônico.

Diante deste quadro Sampaio (2015) propõe 4 categorias de análise, a partir da relação centro-periferia: a primeira, dada pelo aumento do *gap* tecnológico, a segunda, pela quebra dos elos entre cadeias produtivas, a terceira, pela substituição da produção nacional pela importada, categorias essas enquadradas como um processo de desindustrialização relativa, “na medida em que são compatíveis com o crescimento econômico e manufatureiro, ainda que em baixo patamar”. E uma última categoria de análise, essa com consequências mais graves para o desenvolvimento econômico, por se tratar da desindustrialização absoluta, conforme destaca o autor:

Ela significa o fechamento generalizado de unidades locais industriais, geralmente acompanhada da redução absoluta da produção e do número de empregos industriais. Há sinais de que o Brasil se encontra nessa categoria, tendo em vista que o desempenho manufatureiro no início da década de 2010 apontar para perda absoluta do valor adicionado industrial, com taxas médias de crescimento negativas. A taxa média de crescimento da indústria de transformação no quinquênio 2001-2005 foi de 3,3% ao ano (a.a.), no 2006-

2010 foi de 2,1% a.a. e, no último, 2011-2015, a média foi de -2,27% a.a. Destes cinco últimos anos, em três a manufatura obteve taxas de crescimento negativa: em 2012 (-2,4%), em 2014 (-3,9%) e em 2015 (-9,7%).

Por último, resgatando estudo de (BOTELHO; SOUZA; AVELLA, 2016), pode-se afirmar que:

O processo de desindustrialização apresenta peculiaridades, caracterizando-se como uma desindustrialização natural/positiva ou precoce/negativa. A desindustrialização natural, abordada no trabalho de Rowthorn e Ramaswamy (1999), é um processo natural do desenvolvimento econômico, estando associada com o alto nível de renda per capita. Sampaio (2012) mostra que a desindustrialização que aconteceu nos países desenvolvidos está ligada ao progresso técnico do setor industrial, e que o aumento da produtividade da indústria foi superior ao crescimento da produtividade do setor de serviços. Estes elementos somam-se ao aumento do percentual de participação de produtos de maior conteúdo tecnológico e maior valor agregado nas exportações, caracterizando assim a desindustrialização positiva. A desindustrialização precoce se processa em um momento em que a economia de uma região apresenta um baixo dinamismo (baixo nível de renda per capita) com um setor industrial imaturo, alterações decorrentes de seu modo de inserção na globalização produtiva, com déficits comerciais crescentes na indústria e superávits crescentes no setor não-industrial (ROWTHORN; RAMASWAMY, 1998, *apud* BOTELHO; SOUZA; AVELLA, 2016, p. 4).

Em síntese: posto em cena as evidências do processo de desindustrialização e suas principais causas por estudiosos do tema, faz-se a seguinte ponderação: como se posicionam os personagens relevantes deste processo – em especial os empresários da Indústria de Transformação, cujos interesses junto com as demais frações de classe em suas respectivas órbitas de valorização se fazem representar no bloco de poder – diante desta dinâmica quase mortal do processo produtivo industrial?

Parte-se inicialmente da seguinte constatação: a sagrada aliança que dava a sustentação ao II PND, se desfez quase integralmente, subsistindo apenas uma perna do tripé, por meio de uma hegemonia concreta exercida pelo capital multinacional, cuja presença abrange a quase totalidade dos setores mais dinâmicos da Indústria de Transformação, com rápida penetração no Setor Terciário – a educação tem sido uma das áreas preferidas pelo capital multinacional – e domínio quase completo dos processos de valorização do capital no setor agroindustrial, abrangendo as incorporadoras no setor imobiliário. Do que ainda resta de ativos em mãos do Estado, parte está em vias de ser repassado ao capital privado, envolvendo a privatização dos Correios, Petrobras e Eletrobrás, onde o *take over* da Embraer – uma das poucas empresas brasileiras, de tecnologia avançada e de atuação mundial – é o principal exemplo do reposicionamento brasileiro na nova ordem mundial.

Neste cenário, qual tem sido o posicionamento do empresariado nacional, em especial os dos grandes conglomerados industriais e de serviços da burguesia nacional que ainda restam como sobreviventes ainda não vitimados pela desindustrialização, ou pela incorporação dos capitais multinacionais?

É interessante observar a posição do Instituto de Estudos do Desenvolvimento Industrial (IEDI) que congrega desde 1989 os remanescentes dos grandes grupos de capital privado nacional, envolvendo as mais expressivas empresas nacionais de grande porte, entre elas - a Gerdau Aços Longos, Confeções Guararapes SA, Votorantim Participações SA, Odebrecht SA, Indústrias Romi SA, Itaúsa-Investimentos Itaú SA, Grupo Vicunha, Positivo Informática SA, Brasken SA (Grupo Odebrecht), Suzano, Klabin, Grupo São Martinho SA (Ometto), Duratex SA, Iochpe, Bardella, Usiminas, Ambev - entre outras, num total de 50 empresas que se aglutinam no suporte ao IEDI .

A leitura das cartas de princípios e as análises de conjuntura, permitem uma avaliação deste segmento expressivo da burguesia brasileira, que de uma forma ou de outra tiveram papel relevante no processo de industrialização brasileira como atores e protagonistas na trajetória histórica da industrialização. Neste sentido, evoca-se a última carta IEDI de nº 954, documento de comemoração dos 30 anos de atividade do instituto onde são explicitados os principais eixos que o grupo considera como estratégicos para o desenvolvimento industrial brasileiro neste momento de novo paradigma tecnológico da indústria 4.0, assim definidos por pontos, em plena vigência das propostas neoliberais:

- a) o País deve criar condições para absorver as tecnologias emergentes na revolução industrial em curso a nível mundial e, também, assegurar certo protagonismo no desenvolvimento dessas inovações;
- b) Potencialização da inovação, por meio do fortalecimento da educação básica e tecnológica, da promoção de sua articulação com o setor produtivo e de políticas orientadas a missões;
- c) Modernização do parque industrial para impulsionar a produtividade e a competitividade da indústria.
- d) Aumento da exportação de manufaturados, em especial de produtos mais complexos e intensivos em tecnologia.

- e) Agregação de valor a atividades em que o Brasil apresenta grande potencial de desenvolvimento ou reconhecida vantagem competitiva, a exemplo da agropecuária.

O IEDI acredita que os princípios e diretrizes defendidos no documento “Por Uma Indústria Padrão Mundial” serão de grande valia para que o governo recolocasse o Brasil nos trilhos do desenvolvimento e, por isso, será encaminhado às autoridades públicas – governo Bolsonaro – e o meio político, servindo de guia para o diálogo entre o Instituto e a sociedade nos próximos anos, conforme dito no *site* da instituição.

Uma breve análise deste documento revela a ausência de reflexão crítica do processo de formação industrial brasileira, assim como dos padrões de desenvolvimento que condicionaram sua evolução e o contexto político em que ocorreu. Reis Veloso, um dos principais protagonistas do planejamento rumo ao Brasil potência, na década de 70, deve se sentir frustrado em seu descanso eterno, ao verificar que tal documento possa de alguma forma servir como guia ou plataforma de desenvolvimento econômico nas bases em que foi formulado o II PND, por exemplo. Mesmo levando-se em conta o apoio dado à reflexão crítica sobre o momento conjuntural e os desafios que se colocam ao desenvolvimento econômico brasileiro – por meio dos estudos conforme os aqui mencionados e apoiados pelo IEDI – tal propositura encontra-se a anos luz de qualquer proposta que lembre uma possível retomada de um projeto nacional de desenvolvimento. Ao contrário, existe na narrativa uma perfeita coerência com as proposituras postas pela hegemonia do pensamento ortodoxo neoclássico, sob comando do superministro Paulo Guedes, no governo Bolsonaro.

“A economia brasileira teve cem anos de atraso para realizar a primeira revolução tecnológica, oitenta para realizar a segunda, e já são mais de trinta anos de atraso em relação à terceira. Enquanto isso, as principais economias globais caminham para a quarta revolução industrial, com os setores da biotecnologia e nanotecnologia, por exemplo, o que significa uma tendência ao aumento das assimetrias tecnológicas, e, portanto, maiores entraves para promover uma indústria brasileira competitiva – ou no estado da arte” conforme assinala Sampaio (2015). Mesmo assim um dos eixos estratégicos propostos pelo IEDI fala em assegurar à indústria brasileira “certo protagonismo” no desenvolvimento dessas inovações, referindo-se à indústria 4.0!

Após estas considerações preliminares a respeito do fenômeno da desindustrialização, e aparentemente ter contribuído para a resposta à pergunta formulada, far-se-á uma breve comparação entre alguns países e o processo de desenvolvimento brasileiro, para após, iniciar as considerações sobre o fenômeno da industrialização nas várias escalas sob foco da tese, tendo por base a análise dos indicadores de desenvolvimento, levantados para este trabalho.

7.1 Breve referência a países - China, México e Brasil

Como se explica a rápida ascensão da China – poder-se-ia também incluir a Coreia do Sul – país que no curso de apenas 30 anos equiparou seu PIB per capita aos dois países latino americanos de maior expressão econômica? O México e o Brasil iniciaram sua industrialização praticamente no mesmo tempo, porém, ambos de forma tardia relativamente aos países centrais, desde os anos trinta do século passado e ainda carregam consigo os mesmos problemas estruturais no plano das relações capitalistas globais, enquanto países periféricos, dependentes e associados aos centros mais dinâmicos e consolidados do capitalismo.

A China na escala temporal era até pouco tempo – meados da década de 70/80 – classificado de igual forma que México e Brasil, como um país subdesenvolvido. Até em piores condições, já que seu PIB em 1985 era cerca de 294 dólares, do México 2384 dólares e Brasil 1611 dólares, segundo informações do Banco Mundial. Hoje, com uma população de 1,3 bilhões de habitantes quase sete vezes superior ao do Brasil, alcança um PIB per capita próximo ou já superior aos dois países latino americanos, segundo dados, também, do Banco Mundial, com tendência em poucos anos de superá-los de forma definitiva. Atualmente é a segunda maior economia do globo, na iminência de ocupar em pouco tempo a primeira posição.

Trata-se de algo paradoxal no cenário capitalista mundial, embora seja o resultado de uma experiência surgida no contexto de um processo revolucionário, enquanto nação milenar com raízes culturais profundas e influenciadora do processo civilizatório ocidental. Ao abraçar o socialismo em 1949 como forma de governo e passar por fortes convulsões sociais, dentre elas a própria marcha da revolução – a Grande Marcha liderada por Mao Tsé Tung entre 1934/1935 no entre guerras, e convulsões internas para afirmação do socialismo num país continental (rural em sua grande extensão) sendo a mais conhecida aquela encadeada pela revolução cultural entre 1966 e 1976.

O Estado chinês conseguiu construir uma sociedade que passou a ter como prioridade a busca do desenvolvimento econômico, orientado por um rígido controle político e social exercido pelo Partido Comunista Chinês, uma ditadura burocrática de partido único, cuja trajetória de desenvolvimento se consolida com a ascensão de Deng Xao Ping ao poder em 1977, sob cuja liderança foi iniciado todo um processo de reformulação da economia nos moldes de um capitalismo de Estado.

Tabela 1 - PIB per capita EM US\$ (2017) - Brasil, México e China

| Países | 1985 | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 | 2010 | 2015 | Pop. 2015 |
|--------|---------|---------|---------|---------|---------|----------|---------|-----------------|
| Brasil | 1611,05 | 3093,04 | 4740,12 | 3739,12 | 4770,18 | 11224,15 | 8750,22 | 204,9 milhões |
| México | 2384,58 | 3077,75 | 3828,72 | 6959,39 | 8089,41 | 9016,46 | 9290,76 | 125,9 milhões |
| China | 294,46 | 317,88 | 609,66 | 959,37 | 1753,42 | 4560,51 | 8069,21 | 1,371,0 bilhões |

Fonte: Banco Mundial (2017) el. do autor (2019).

O êxito alcançado pelo desenvolvimentismo chinês sob controle do PCC desde então, permitiu em poucas décadas sua ascensão entre as principais economias globais, por meio de intenso desenvolvimento tecnológico e investimentos na infraestrutura urbana chinesa, aliada a uma forte estratégia de industrialização voltada para a exportação; fato que ampliou a demanda por matérias primas básicas o que fez da China o principal mercado de nossas exportações desde 2013. O aumento das exportações para o mercado chinês tem contribuído para o superávit da balança comercial brasileira, mas ao mesmo tempo, tem acentuado a tendência de reprimarização da economia brasileira a partir do aumento de exportações de commodities tanto do setor agropecuário como da indústria extrativa de minérios.

Fator que dado o padrão neoliberal de desenvolvimento, como agora vivenciado, acaba por influenciar o abandono das políticas ativas de desenvolvimento industrial que procure situar o Brasil, como potência emergente. Desta forma, oculta-se o processo de fragilização da indústria brasileira diante da maior competitividade dos produtos industrializados chineses, principalmente os de maior conteúdo tecnológico e de maior valor agregado, dado que inverte o sentido da balança comercial entre os dois países: exporta-se mais bens primários do Brasil para

a China e importa-se bens de alto e médio conteúdo tecnológico da China para o Brasil, perpetuando-se assim o modelo periférico de desenvolvimento capitalista, de aprofundamento da dependência tecnológica.

Evoca-se o exemplo chinês por ser esse na atualidade o principal parceiro comercial do Brasil, coincidente com sua rápida ascensão geoestratégica no cenário internacional como principal concorrente do poderio militar e econômico norte-americano.

No caso brasileiro, à percepção geoestratégica extemporânea de alinhamento automático à política norte-americana, junta-se agora o abandono de um projeto nacional desenvolvimentista, cenário que só faz aprofundar o processo de desindustrialização, conforme se verá a seguir pela trajetória do PIB industrial brasileiro conforme demonstra a análise do PIB e do Valor Adicionado, entre outras variáveis, como defende a série de autores citados no capítulo precedente.

7.2 Síntese do processo de desindustrialização nas várias escalas do território

Após essa breve referência, cabe prosseguir no exame da ocorrência do fenômeno como uma possibilidade concreta no atual quadro político e econômico, levando-se em conta o exame dos dados referentes ao Produto Interno Bruto, do Valor Adicionado, Emprego, Número de Estabelecimentos, e valores de Exportação, principais indicadores da economia que permitem examinar o percurso histórico recente da desindustrialização; para tanto, utiliza-se as séries históricas de dados que cobrem o período de 2002 a 2016 do IBGE e outros órgãos de pesquisa a exemplo da Fundação SEADE.

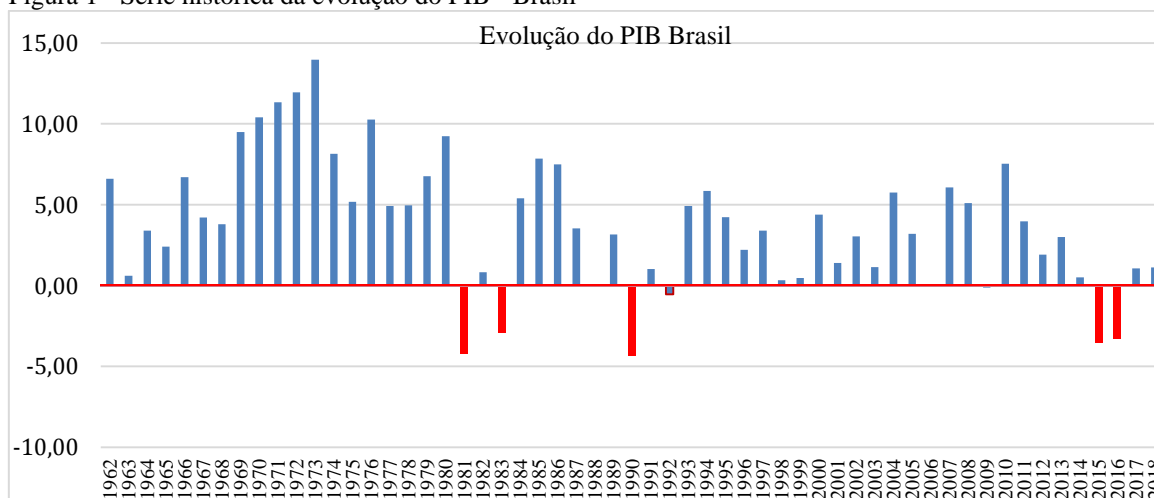
Como primeira abordagem é importante ter em mente que esse processo se desenrola num quadro de profundas desigualdades regionais que fragmentam o território em várias regiões onde a industrialização e a distribuição de riquezas ocorrem de forma diferenciada, conforme atesta a distribuição do PIB regional na escala nacional. Observa-se que o Estado de São Paulo concentra 32,52% do PIB brasileiro, seguido do Rio de Janeiro com 10,21% e Minas Gerais, 8,69%, totalizando ambos 51,42% do total da riqueza gerada internamente, conforme dados do Quadro 1. Se adicionado Espírito Santo, forma-se a região Sudeste que passa a responder como um todo por 53,16 do PIB; junto com a Região Sul compõem as duas regiões que definem o perfil da concentração territorial da riqueza gerada no país, atingindo o percentual de 70,19% do

PIB, concentrados portanto em apenas sete Estados da Federação Brasileira, num total de vinte e sete estados, inclusive Distrito Federal, em 2016.

Para o desenvolvimento do tema da desindustrialização toma-se como referência teórica principal a interpretação deste fenômeno conforme estudo de Sampaio (2015). A partir de uma visão geral do processo de industrialização e baseado na interpretação dos principais indicadores da economia, busca-se compreender a dinâmica do fenômeno em âmbito nacional e regional; neste caso envolvendo além da escala nacional, o Estado de São Paulo, duas Regiões Metropolitanas – a RMVALE e a RMSP – onde se insere o Consórcio do GABC e o CODIVAP, e os dois principais municípios consorciados: São Bernardo do Campo e São José dos Campos.

A figura 1 e o quadro 2 sintetizam a trajetória histórica de evolução das taxas do PIB a valores constantes no plano nacional. Observa-se que a evolução de 1962 a 1980 coincide com o período de maior crescimento na história do PIB brasileiro onde verifica-se o auge do padrão nacional desenvolvimentista de industrialização por meio de substituição de importações.

Figura 1 - Série histórica da evolução do PIB - Brasil



Fonte: elaboração do autor (2019) com base nos dados do IBGE (2019)

Neste período, de 1962 a 1972, o PIB em valores reais registrou um crescimento médio anual de 6,44%. No período seguinte, de 1973 a 1983, um crescimento médio de 5,19; para recuar, nas demais fases, de 1984 a 1994, para uma taxa média anual de 3,12%; e de 1995 a 2005 para uma taxa média de 2,69%; períodos que marcam definitivamente o fim do padrão nacional-desenvolvimentista de substituições de importações, para ingressar no modelo neoliberal que se

inicia nos anos 90 e dura até o final do mandato de F.H. Cardoso, em 2002, conforme indica o Quadro 2.

E finalmente, os períodos entrantes no século XXI, de 2003 a 2015, já em pleno curso dos mandatos presidenciais de Lula da Silva e Dilma Rousseff, fase onde é reabilitada algumas das teses do desenvolvimentismo, para se ingressar novamente em termos de orientação econômica, de 2016 em diante, na órbita do pensamento neoliberal que resultou no rebaixamento das taxas médias de crescimento do PIB e nos dois anos de crescimento negativo registrados em 2015 e 2016, de -3,53% e - 3,31%, respectivamente.

Quadro 1 - PIB por Unidades da Federação – 2016 – valor e participação

| Unidades da Federação | PIB em 2016 (1.000.000 R\$) | % |
|------------------------------|------------------------------------|----------|
| Acre | 13.751 | 0,22 |
| Alagoas | 49.456 | 0,79 |
| Amapá | 14.339 | 0,23 |
| Amazonas | 89.017 | 1,42 |
| Bahia | 258.649 | 4,13 |
| Ceará | 138.379 | 2,21 |
| Distrito Federal | 235.497 | 3,76 |
| Espírito Santo | 109.227 | 1,74 |
| Goiás | 181.692 | 2,90 |
| Maranhão | 85.286 | 1,36 |
| Mato Grosso | 123.834 | 1,98 |
| Mato Grosso do Sul | 91.866 | 1,47 |
| Minas Gerais | 544.634 | 8,69 |
| Paraná | 401.662 | 6,41 |
| Paraíba | 59.089 | 0,94 |
| Pará | 138.068 | 2,20 |
| Pernambuco | 167.290 | 2,67 |
| Piauí | 41.406 | 0,66 |
| Rio de Janeiro | 640.186 | 10,21 |
| Rio Grande do Norte | 59.661 | 0,95 |
| Rio Grande do Sul | 408.645 | 6,52 |
| Rondônia | 39.451 | 0,63 |
| Roraima | 11.011 | 0,18 |

| | | |
|----------------|-----------|--------|
| Santa Catarina | 256.661 | 4,10 |
| Sergipe | 38.867 | 0,62 |
| São Paulo | 2.038.005 | 32,52 |
| Tocantins | 31.576 | 0,50 |
| Total | 6.267.205 | 100,00 |

Fonte: elaboração do autor (2019) segundo dados do IBGE (2019)

O período de 2003 até 2014, reintroduz o padrão desenvolvimentista reconfigurado conhecido como a fase da “nova economia”. O período da “nova economia” representou a retomada do crescimento do PIB registrando-se em 2010 uma das maiores taxas (7,5%) de crescimento, comparável às atingidas em décadas passadas, no ápice do nacional desenvolvimentismo. O golpe jurídico/político/parlamentar de 2016, ao reintroduzir o padrão neoliberal de desenvolvimento acentua o processo de crise provocando um período tecnicamente recessivo –

2015 e 2016, com taxas negativas de crescimento, e posteriormente, com taxas positivas, porém, abaixo das expectativas geradas pela equipe econômica de Paulo Guedes.

Quadro 2 - Evolução do PIB em valores constantes - Brasil

| | | | | | | | | | | | | |
|-----|-------|------|------|-------|-------|------|-------|------|-------|-------|-------|-------|
| Ano | 1962 | 1963 | 1964 | 1965 | 1966 | 1967 | 1968 | 1969 | 1970 | 1971 | 1972 | Média |
| PIB | 6,60 | 0,60 | 3,40 | 2,40 | 6,70 | 4,20 | 3,80 | 9,50 | 10,40 | 11,34 | 11,94 | 6,44 |
| Ano | 1973 | 1974 | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | |
| PIB | 13,97 | 8,15 | 5,17 | 10,26 | 4,93 | 4,97 | 6,76 | 9,23 | -4,25 | 0,83 | -2,93 | 5,19 |
| Ano | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | |
| PIB | 5,40 | 7,85 | 7,49 | 3,53 | -0,06 | 3,16 | -4,35 | 1,03 | -0,54 | 4,92 | 5,85 | 3,12 |
| Ano | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | |
| PIB | 4,22 | 2,21 | 3,39 | 0,34 | 0,47 | 4,39 | 1,39 | 3,05 | 1,14 | 5,76 | 3,2 | 2,69 |
| Ano | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | |
| PIB | 3,20 | 3,96 | 6,07 | 5,09 | -0,13 | 7,53 | 3,97 | 1,92 | 3,00 | 0,50 | -3,53 | 2,51 |
| Ano | 2016 | 2017 | 2018 | | | | | | | | | |
| PIB | -3,31 | 1,06 | 1,12 | | | | | | | | | -0,38 |

Fonte elaboração do autor (2019) segundo dados do IBGE (2019)

O padrão desenvolvimentista praticado de 2003 a 2014, restabelece, ao contrário do período FHC, políticas favoráveis à expansão da demanda e dos investimentos em infraestrutura urbana, combinado com políticas públicas de fortalecimento da pesquisa e inovação ao lado de políticas sociais de cunho redistributivo da renda – a exemplo do Bolsa Família e Minha Casa Minha Vida – enquanto estratégia de políticas públicas de desenvolvimento, visando retomar no plano geral de governo uma política industrial como alavanca na promoção de equidade e justiça social, utilizando-se para tanto do programa do Pré-Sal como principal programa de retaguarda para a sustentação financeira desta estratégia de médio prazo.

Esse padrão de desenvolvimento praticado no percurso de quase uma década e meia (2003/2014), com intensidades e clivagens teóricas heterodoxas diferenciadas, foram determinantes para o crescimento do PIB a taxas positivas, tendencialmente crescentes, de 2002 a 2009/2010; trajetória interrompida pela crise do *subprime* norte-americano com repercussão global, que resultaram num crescimento tendencialmente declinante a partir de 2011, porém a taxas positivas, até a deposição de Dilma Rousseff.

Nesta fase de declínio das taxas de crescimento do PIB, o governo Dilma Rousseff passa a adotar medidas contracíclicas, para conseguir uma estabilização mínima da economia em

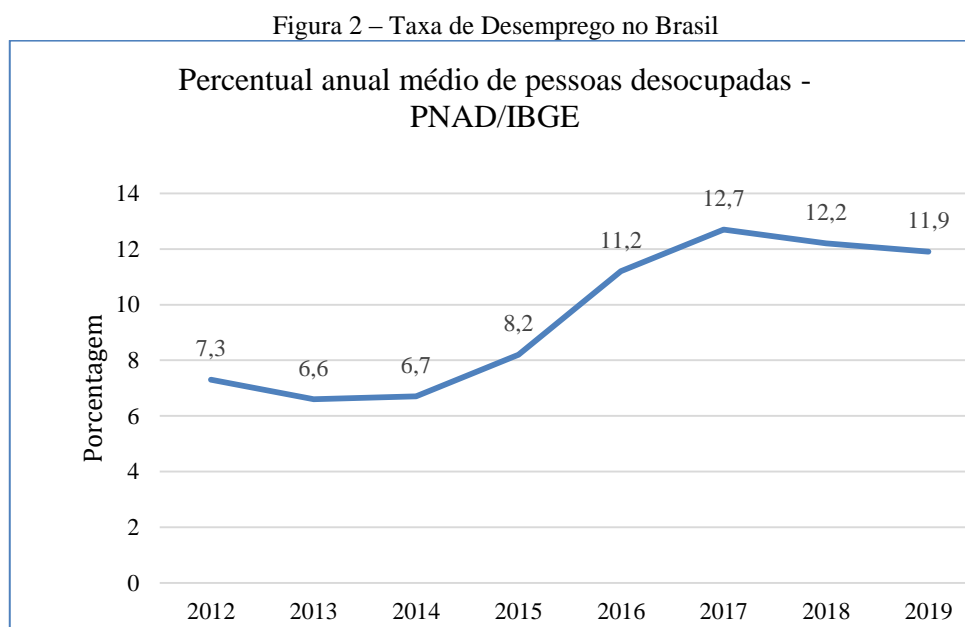
nível compatível com a manutenção dos níveis de emprego e investimento; e nos momentos derradeiros de seu mandato em função do aguçamento da crise política e econômica, passa a adotar medidas claramente de cunho contracionista na tentativa de conter o déficit fiscal que se ampliava devido a queda da receita tributária; alternativa que em vez de neutralizar o movimento de queda do PIB acabou por impulsionar ainda mais o quadro de agravamento da crise, diante da paralização dos investimentos privados e da queda de receita líquida do governo.

Os dados das Tabelas e gráficos que seguem, sintetizam a evolução do VA/PIB em valores reais – utiliza-se o deflator implícito do banco SIDRA do IBGE – nas várias escalas territoriais e mostram que os efeitos da fase recessiva a partir de 2014 se fizeram sentir de forma mais drástica nas regiões industriais tradicionais, berço do processo de industrialização nos anos 50/60/70.

Regiões que se mostraram mais vulneráveis à conjuntura recessiva por terem no setor industrial sua principal força motriz, impulsionadora das demais atividades da economia, e, portanto, setor econômico mais reativo à paralização dos investimentos e ao quadro recessivo, fatores que provocaram a reversão do quadro econômico: cenário que fez o desemprego aumentar de 6,2 milhões de trabalhadores no início de 2014, para algo em torno de 12,0 milhões de pessoas da força de trabalho ocupada. A taxa de desocupação medida pela PNAD contínua do IBGE, indicava em 2012 uma taxa média anual de 7,3% atingindo seu ponto de máximo em 2018, com taxa de 12,2%.

É neste cenário portanto, que se acentuam as tendências de desindustrialização, mais em função da conjuntura recessiva que se instala, do que uma tendência de valor absoluto, tese mais adequada ao entendimento do fenômeno enquanto resultado derivado das alterações das políticas macroeconômicas, em consonância com os respectivos padrões de desenvolvimento adotados. Ou seja, o exame dos dados permite observar com base nos indicadores do PIB, do PIB per-capita e evolução do nível de emprego formal, que ao longo do período analisado o fenômeno da desindustrialização atinge de forma relativa todas as escalas do território com intensidades diferenciadas: observando-se ao longo do período, de um lado, taxas de crescimento positivas do Valor Adicionado como um todo, envolvendo todos os setores de atividade, mas principalmente e mais intensamente o setor terciário da economia na fase de ascensão econômica; por outro, a dinâmica de retração das atividades industriais, captada em

geral por taxas menos intensas de crescimento no período de expansão econômica, e fortemente declinante nos ciclos recessivos; comportamento que revela problemas de caráter estrutural desde os anos 90 com a abertura da economia, afetando de forma mais significativa o setor industrial. Sem dúvida, alguns deles derivado do surgimento de novos paradigmas produtivos, associados às novas tecnologias, que resultaram na reestruturação produtiva ainda em curso.



Fonte: elaboração do autor (2020) segundo dados do IBGE (2020)

Tabela 2- Taxa de crescimento acumulado e médio anual do VA Real – 2002/2016

| Escalas | Indústria | Serviços | Adm. Púb. | Total | Indústria | Serviços | A.Púb. | Total |
|--------------|-----------|----------|-----------|-------|-----------|----------|--------|-------|
| | | | | | | | | |
| Brasil | 14,7 | 56,3 | 50,7 | 42,4 | 1,0 | 3,2 | 3,0 | 2,6 |
| Estado de SP | 4,3 | 50,2 | 32,0 | 33,7 | 0,3 | 2,9 | 2,0 | 2,1 |
| RMSP | -16,5 | 43,9 | 29,2 | 28,3 | -1,3 | 2,6 | 1,8 | 1,8 |
| RMVALE e LN | -8,2 | 37,6 | 27,3 | 15,3 | -0,6 | 2,3 | 1,7 | 1,0 |
| Grande ABC | -36,5 | 38,2 | 19,1 | 4,8 | -3,2 | 2,3 | 1,3 | 0,3 |
| SJC | -25,4 | 21,8 | 17,2 | -3,4 | -2,1 | 1,4 | 1,1 | -0,2 |
| SBC | -46,0 | 43,9 | 6,1 | 1,2 | -4,3 | 2,6 | 0,4 | 0,1 |

Fonte: elaboração do autor (2019) segundo dados do IBGE (2019)

Os números da tabela 2 revelam a vulnerabilidade das regiões industriais de urbanização mais antiga, a exemplo do Grande ABC, com queda de 36,5% no VA, puxado por São Bernardo do Campo, com queda de 46,0%, seguido pela RMSP com queda de 16,5%, região que contém a sub região do ABC e SBC; acompanha essa tendência a RMVALE com a menor redução dentre as regiões industriais sob análise, com uma retração menor do VA industrial,

de 8,2%; taxa contrastante com a retração de 25,4% alcançada por SJC, indicativo que esse município vem sendo afetado de forma mais intensa pelo decréscimo do VA, situação que demanda atenção mais focalizada por se tratar de território de referência nacional e internacional, enquanto principal centro de inovação e desenvolvimento científico e tecnológico da indústria aeronáutica brasileira. A região do Grande ABC e SBC destacam-se entre as regiões com as maiores taxas negativas de crescimento.

Tabela 3- Evolução da participação setorial do VA Real-2016/2002

| Escalas | Indústria | Serviços | Adm. Púb. | Indústria | Serviços | Ad. Púb. |
|--------------|-----------------------|----------|-----------|--------------------------|----------|----------|
| | Crescimento Acumulado | | | Participação Média Anual | | |
| Brasil | -19,5 | 9,7 | 5,8 | 26,1 | 52,0 | 16,4 |
| Estado de SP | -22,0 | 12,4 | -1,3 | 26,0 | 61,8 | 9,8 |
| RMSP | -35,0 | 12,1 | 0,7 | 21,0 | 70,3 | 8,6 |
| RMVALE | -20,4 | 19,4 | 10,4 | 43,4 | 45,5 | 10,4 |
| Grande ABC | -39,4 | 31,9 | 13,7 | 38,6 | 52,5 | 8,9 |
| SJC | -22,8 | 26,1 | 21,3 | 47,1 | 45,5 | 7,4 |
| SBC | -46,7 | 42,2 | 4,8 | 40,9 | 52,2 | 6,9 |

Fonte: IBGE (2019), elaboração do autor (2019)

A Tabela 3 reflete como consequência a queda generalizada da participação da atividade industrial, expressa pela evolução do Valor Adicionado real, no período de 2002/2016, em todas as escalas, e de forma mais intensa nas regiões originais do início da industrialização: Grande ABC com queda de 39,4% liderado por SBC com queda de 46,7% seguido pela RMSP com queda de 35,0%. Os dados de participação do VA industrial no total do VA gerado nas respectivas escalas, pela média registrada no período, revelam que a Região da RMVALE prossegue como região de forte perfil industrial, com SJC sustentando participação média de 47,1%. No Grande ABC, destaca-se SBC conseguindo manter uma participação média ainda expressiva no contexto regional, com uma taxa de 40,9% no VA total gerado no município.

Tabela 4- Taxas de participação do VA industrial

| Escalas | Tx. Ac. | Tx.Part. Média 2002/2016 | Tx.Part. Pto. Máx. 2004 |
|---------|--------------------|-----------------------------|----------------------------|
| | Cres. 2002/2016 | | |
| Brasil | -19,50 | 26,10 | 27,30 |
| E. SP | -22,00 | 26,00 | 29,10 |
| RMSP | -35,00 | 21,00 | 24,80 |
| RMVALE | -20,40 | 43,40 | 48,00 |
| GABC | -39,40 | 38,60 | 44,80 |
| SJC | -22,80 | 47,10 | 56,00 |
| SBC | -46,70 | 40,90 | 46,90 |

Fonte: IBGE (2019)

O conjunto de indicadores analisados envolvendo da tabela 3 até a tabela 11, e Figuras de 3 a 12 permitem uma visualização sintética da trajetória da participação do VA industrial, do emprego, e do PIB per capita, nas diversas escalas sob análise no período 2002/2016; permite também observar o grau de intensidade que o fenômeno da “desindustrialização” ocorre em cada uma delas.

A primeira constatação e a mais importante para a análise em curso, é que há uma conformidade de comportamento na evolução do VA, que obedece a seguinte lógica: invariavelmente constata-se o crescimento a taxas crescentes do VA industrial que marca o período de 2002 a 2010/2011, à exceção de 2008, em função da crise global do *subprime* seguido por uma fase de crescimento a taxas mais baixas e com tendência declinante que vai de 2011 a 2014, e um recorte pronunciadamente recessivo, em função da mudança do padrão de desenvolvimento de 2015 em diante que passa a ser reconhecidamente vinculado ao padrão neoliberal, fato que passa a acontecer ainda no governo Dilma, na tentativa de contenção do déficit fiscal; mas de forma pronunciada, já enquanto plataforma de governo, a partir do governo Temer e de seu sucessor Jair Messias Bolsonaro.

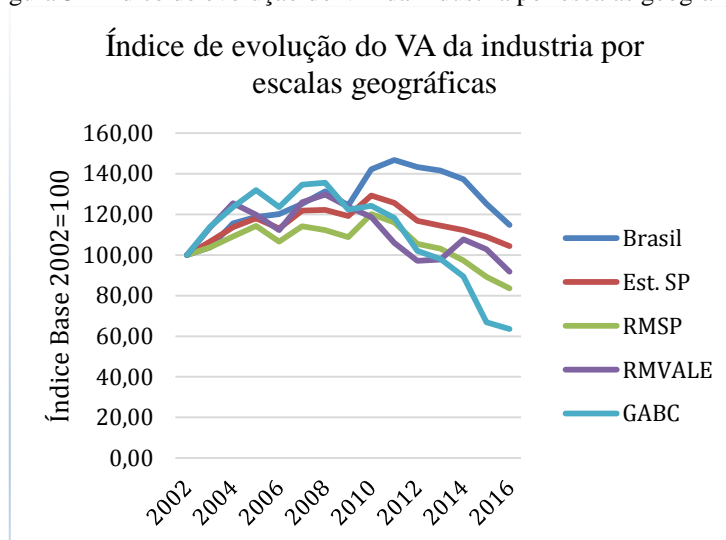
A fase de 2002 até 2010, trata-se de um período marcadamente favorável ao crescimento econômico e coincide com a trajetória do padrão ‘neodesenvolvimentista’ iniciado no governo Lula da Silva, abrangendo dois mandatos sucessivos de 2002 a 2010, que prossegue após a recondução de Dilma Rousseff para o cumprimento do primeiro e segundo mandatos, perdurando até o desfecho do golpe jurídico/político/parlamentar de 2016 que culminou no seu impeachment. Observa-se que na escala nacional o período de crescimento a taxas

crecentes do VA industrial atinge seu auge em 2011, e passa a declinar até 2016, mas conseguindo ainda garantir um crescimento positivo de 14,7% no período, o mesmo acontecendo no âmbito do Estado de São Paulo que registra um modesto crescimento acumulado da ordem de 4,3%, em termos reais. Já nas demais escalas, o período mais intenso de crescimento perdura até 2008 – RMVALE, GABC, SBC e SJC – prosseguindo a taxas mais modestas e declinantes, de 2011/2012 em diante.

Cabe observar um aspecto relativo à SBC, no tocante à evolução do VA industrial na fase de expansão econômica no período da “nova economia” que reflete um comportamento até certo ponto “fora da curva”, pelo desempenho excepcional registrado pelo índice de crescimento acumulado do VA em SBC, intensidade superior inclusive à região do Grande ABC: o município registra em 2008 a maior taxa (54,0%) de evolução do VA industrial contrastando com o desempenho das demais regiões, conforme evidenciado pela figura 3 e 4 e tabela 6.

Um paradoxo, tendo em vista que SBC finaliza o período, ao mesmo tempo, com a maior taxa de queda do VA em 2016, representando uma involução de 56,0% no VA industrial gerado; fato que se refletiu na queda da participação do VA da indústria no total do VA gerado no município, com declínio de 46,0% no período de 2002/2016.

Figura 3 - Índice de evolução do VA da indústria por escalas geográficas



Fonte: IBGE (2019), elaboração do autor (2019).

Tabela 5 — V.A. Industrial por escalas geográficas em valor absoluto em milhões de reais

| Ano | Brasil | Est. SP. | RMSP | RMVALE | GABC | SBC | SJC |
|-----------|---------------------|-------------------|-------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| 2002 | 1.002.777,80 | 353.945,60 | 178.428,00 | 32.966,10 | 38.253,90 | 15.239,50 | 17.650,10 |
| 2003 | 1.040.759,60 | 376.923,50 | 185.189,30 | 37.429,70 | 43.506,10 | 17.505,40 | 20.173,00 |
| 2004 | 1.159.036,20 | 402.160,40 | 194.739,90 | 41.359,00 | 47.264,10 | 20.159,10 | 22.594,90 |
| 2005 | 1.189.567,20 | 417.924,80 | 203.754,20 | 39.510,30 | 50.487,00 | 20.997,00 | 19.784,20 |
| 2006 | 1.204.588,20 | 400.055,70 | 190.109,70 | 36.996,20 | 47.289,80 | 19.702,80 | 17.897,30 |
| 2007 | 1.254.974,70 | 431.280,90 | 203.491,90 | 41.500,50 | 51.464,50 | 22.395,40 | 20.719,80 |
| 2008 | 1.316.601,80 | 432.521,40 | 200.146,20 | 42.745,70 | 51.859,50 | 23.467,30 | 21.284,40 |
| 2009 | 1.246.251,70 | 421.578,90 | 194.152,90 | 40.782,80 | 46.779,80 | 20.600,70 | 18.567,90 |
| 2010 | 1.425.216,60 | 457.286,10 | 214.224,00 | 39.124,50 | 47.515,90 | 22.368,10 | 16.739,80 |
| 2011 | 1.471.274,30 | 444.364,60 | 206.891,90 | 34.939,80 | 45.207,00 | 21.213,50 | 12.537,50 |
| 2012 | 1.436.723,20 | 413.297,20 | 188.069,20 | 32.033,20 | 38.995,70 | 17.440,80 | 10.502,90 |
| 2013 | 1.419.188,00 | 405.169,60 | 183.841,10 | 32.191,60 | 37.498,10 | 16.168,80 | 9.453,10 |
| 2014 | 1.375.739,20 | 397.384,60 | 173.600,50 | 35.509,90 | 34.161,40 | 14.532,90 | 10.162,60 |
| 2015 | 1.254.810,70 | 385.541,40 | 159.195,90 | 33.901,60 | 25.550,40 | 9.511,10 | 11.782,60 |
| 2016 | 1.150.207,00 | 369.304,80 | 148.947,10 | 30.248,30 | 24.286,10 | 8.224,00 | 13.165,30 |
| % Ac. (*) | 14,70 | 4,34 | -16,52 | -8,24 | -36,51 | -46,03 | -25,41 |
| Pto. | | | | | | | |
| M.(**) | -21,82 | -19,24 | -30,47 | -29,24 | -53,17 | -64,96 | -41,73 |

(*) variação % 2016/2002 (**) variação % do ponto de máximo - em negrito - e VA industrial de 2016

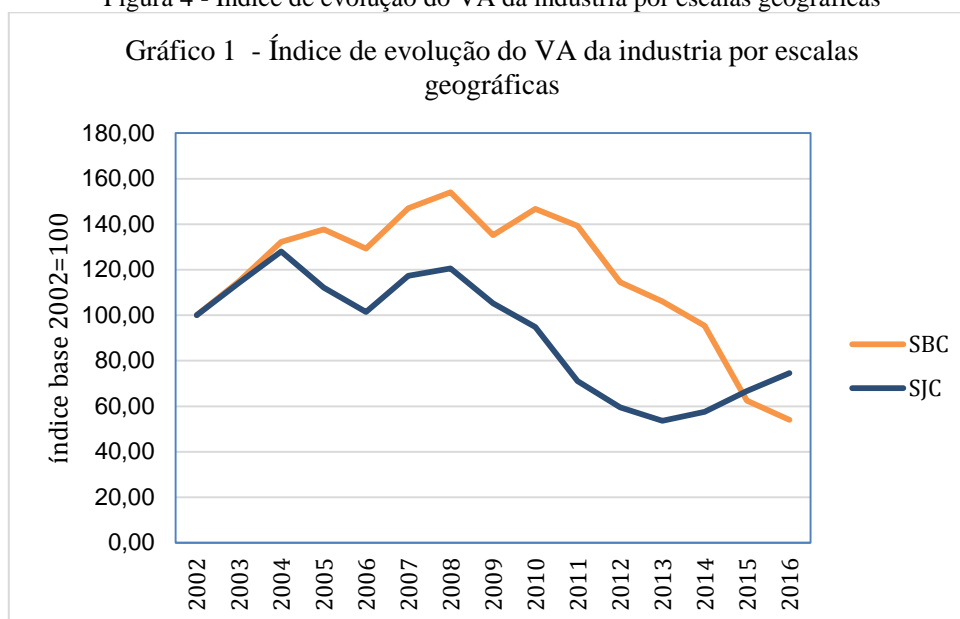
Fonte: elaboração do autor (2019) segundo dados do IBGE (2019).

Tabela 6 - Índice de evolução do V.A. da Indústria por escalas geográficas

| Ano | Brasil | Est. SP. | RMSP | RMVALE | GABC | SBC | SJC |
|------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| 2002 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 |
| 2003 | 103,79 | 106,49 | 103,79 | 113,54 | 113,73 | 114,87 | 114,29 |
| 2004 | 115,58 | 113,62 | 109,14 | 125,46 | 123,55 | 132,28 | 128,02 |
| 2005 | 118,63 | 118,08 | 114,19 | 119,85 | 131,98 | 137,78 | 112,09 |
| 2006 | 120,13 | 113,03 | 106,55 | 112,22 | 123,62 | 129,29 | 101,40 |
| 2007 | 125,15 | 121,85 | 114,05 | 125,89 | 134,53 | 146,96 | 117,39 |
| 2008 | 131,30 | 122,20 | 112,17 | 129,67 | 135,57 | 153,99 | 120,59 |
| 2009 | 124,28 | 119,11 | 108,81 | 123,71 | 122,29 | 135,18 | 105,20 |
| 2010 | 142,13 | 129,20 | 120,06 | 118,68 | 124,21 | 146,78 | 94,84 |
| 2011 | 146,72 | 125,55 | 115,95 | 105,99 | 118,18 | 139,20 | 71,03 |
| 2012 | 143,27 | 116,77 | 105,40 | 97,17 | 101,94 | 114,44 | 59,51 |
| 2013 | 141,53 | 114,47 | 103,03 | 97,65 | 98,02 | 106,10 | 53,56 |
| 2014 | 137,19 | 112,27 | 97,29 | 107,72 | 89,30 | 95,36 | 57,58 |
| 2015 | 125,13 | 108,93 | 89,22 | 102,84 | 66,79 | 62,41 | 66,76 |
| 2016 | 114,70 | 104,34 | 83,48 | 91,76 | 63,49 | 53,97 | 74,59 |

Fonte: elaboração do autor (2019) com base nos dados do IBGE (2019)

Figura 4 - Índice de evolução do VA da indústria por escalas geográficas



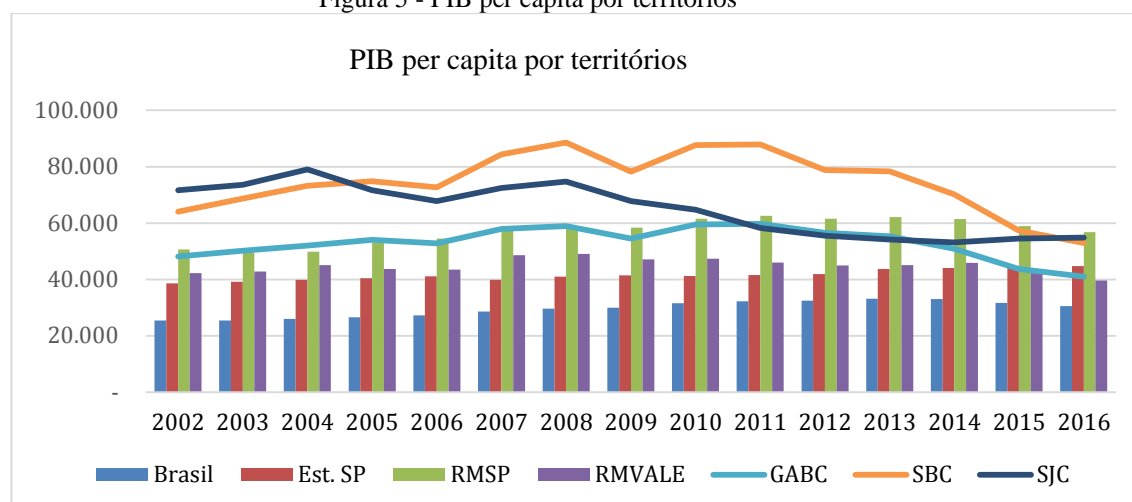
Fonte: IBGE (2019), elaboração do autor (2019)

Tabela 7- PIB per capita por escalas geográficas em valores constantes

| Ano | Brasil | Est. SP | RMSP | RMVALE | GABC | SBC | SJC |
|-----------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| 2002 | 25.461,5 | 38.596,0 | 50.656,4 | 42.263,9 | 48.100,8 | 64.046,1 | 71.645,4 |
| 2003 | 25.420,7 | 39.211,0 | 49.511,7 | 42.853,5 | 50.132,0 | 68.742,6 | 73.541,6 |
| 2004 | 25.994,5 | 39.825,0 | 49.828,8 | 45.122,4 | 52.009,4 | 73.235,5 | 79.053,5 |
| 2005 | 26.507,5 | 40.443,0 | 52.998,6 | 43.720,5 | 54.006,5 | 74.792,7 | 71.633,6 |
| 2006 | 27.235,9 | 41.056,0 | 54.487,8 | 43.535,6 | 52.762,4 | 72.683,5 | 67.793,3 |
| 2007 | 28.569,2 | 39.828,0 | 57.639,4 | 48.627,4 | 57.954,2 | 84.403,1 | 72.445,4 |
| 2008 | 29.667,8 | 41.012,0 | 58.529,9 | 49.014,8 | 58.959,0 | 88.553,7 | 74.709,6 |
| 2009 | 29.987,3 | 41.384,0 | 58.419,1 | 47.068,0 | 54.546,9 | 78.243,1 | 67.742,0 |
| 2010 | 31.574,1 | 41.252,0 | 61.560,9 | 47.355,9 | 59.451,7 | 87.699,0 | 64.765,2 |
| 2011 | 32.181,6 | 41.587,0 | 62.555,4 | 45.989,3 | 59.772,4 | 87.843,9 | 58.245,5 |
| 2012 | 32.506,2 | 41.901,0 | 61.543,0 | 45.011,2 | 56.493,9 | 78.760,4 | 55.469,2 |
| 2013 | 33.188,8 | 43.664,0 | 62.095,1 | 45.122,7 | 55.278,2 | 78.371,5 | 54.180,7 |
| 2014 | 33.072,1 | 44.035,0 | 61.438,7 | 45.862,1 | 50.897,6 | 70.215,5 | 53.168,9 |
| 2015 | 31.638,4 | 44.396,0 | 58.882,5 | 43.129,5 | 43.677,7 | 57.383,8 | 54.470,8 |
| 2016 | 30.547,1 | 44.750,0 | 56.760,3 | 39.626,5 | 40.946,7 | 52.959,4 | 54.875,5 |
| PIB médio | 29.570,2 | 41529,33 | 57.127,2 | 44.953,5 | 52.999,3 | 74.528,9 | 64.916,0 |
| Tx. % | | | | | | | |
| 2016/2002 | 20,0 | 15,9 | 12,0 | -6,2 | -14,9 | -17,3 | -23,4 |

Fonte: IBGE (2019), elaboração do autor (2019)

Figura 5 - PIB per capita por territórios



Fonte: IBGE (2019), elaboração do autor (2019)

No tocante aos dados do **PIB per capita**, variável estratégica que dimensiona o potencial médio de consumo da sociedade por habitante, conforme dados da Tabela 7 e Figura 5, observa-se o mesmo padrão de evolução para o VA, assim como será observado de forma geral para as demais variáveis econômicas sob foco de exame.

Assim a evolução deste indicador econômico distribuiu-se da seguinte forma no tempo: a) no âmbito **Brasil**, no período Lula/Dilma de 2002 a 2013, apresentou um crescimento acumulado de 30,3%, ao atingir o valor de 33,2 mil reais por pessoa, o nível mais alto do período, apresentando a partir deste ano um decréscimo de 8,0%, ao finalizar o período com um PIB médio per-capita de 29,6 mil reais por habitante; b) performance acompanhada de perto pelo **Estado de São Paulo** com crescimento acumulado praticamente contínuo até 2016, quando registrou o valor de 44,8 mil reais per-capita, contra o valor médio anual de todo período de cerca de 41,5 mil reais por habitante; c) na **RMSP**, evolução de 12,0%, ao atingir em 2011 o valor máximo de 62,5 mil reais, e ao final do período o valor médio de 57,1 mil reais; d) na **RMVALE** evolução de 16,0% com o valor de PIB por pessoa de 41,0 mil reais, maior referência do período atingido em 2008, contra um PIB per-capita médio anual no período de 2002 a 2016, de 44,9 mil reais por pessoa; e) no **Grande ABC** uma evolução de 24,2%, ao atingir o valor de 59,8 mil reais por pessoa, em 2011, e ao final do período um PIB per-capita médio de 52,9 mil reais por habitante; f) em **SBC**, uma evolução de 38,3%, a maior taxa entre as escalas sob análise, atingida em 2008, e após, uma inversão drástica no ritmo de evolução ao atingir em 2016 o valor de 52,9 mil reais de PIB per capita, contra um PIB médio em todo

o período de 74,5 mil reais; por fim **SJC** com evolução de 10,3% ao atingir em 2004 o ponto máximo de crescimento do PIB por pessoa, no valor de 79,1 mil reais por habitante, contra um PIB per capita médio anual de 64,9 mil reais, a maior queda dentre as regiões sob estudo.

Como tem sido observado para os demais indicadores, a dinâmica destas variáveis revela sua forte associação com o tipo de padrão de desenvolvimento prevalecente e sua influência na dinâmica de desenvolvimento. Dados que, no seu conjunto, permitem visualizar o impacto da desaceleração econômica se fazendo sentir mais fortemente nos núcleos urbanos iniciais da industrialização no Estado de São Paulo, refletindo-se com maior intensidade na RMSP e na sub-região do Grande ABC, especialmente em SBC. Na RMVALE especialmente em SJC.

Outra variável de importância para o dimensionamento dos impactos macroeconômicos são os **indicadores de nível de emprego**, cujos dados são examinados a seguir. A análise da evolução do emprego nas várias escalas territoriais também deixa claro a correlação entre a macroeconomia e o comportamento das variáveis econômicas, envolvendo a política de emprego como elemento básico de mensuração do nível de demanda, por sua vez, expresso pela maior geração de renda agregada que varia em conformidade com a retração/expansão da economia, dada pelo nível de investimentos.

O emprego medido na primeira coluna da Tabela 8 abrange todos os setores de atividade no Brasil e mensura um total de 28,7 milhões de postos de trabalho ativos no mercado formal de trabalho em 2002, no último dia do ano – informação baseada na Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) – e um estoque de 48,1 milhão de postos finalizando 2016.

Este número de trabalhadores abrangendo todos os setores de atividade do mercado formal de trabalho evolui continuamente de forma ininterrupta desde 2002, para atingir seu ápice em 2016, com um total de 49,6 milhões de postos de trabalho gerados, representando um crescimento acumulado de 72,8% em relação a 2002. O registro de desativação de postos de trabalho só passa a ocorrer a partir de 2017, quando se computa a eliminação de 1,5 milhões de postos de trabalho em todos os setores de atividade, conforme dados da RAIS, referente a posição de estoque no final de cada ano.

Este comportamento evolutivo passa por 2008, ano da crise do *subprime* sem sobressaltos em todas as escalas. No Estado de São Paulo, na RMSP e na RMVALE atinge seu ponto maior de

crescimento acumulado em 2014, atingindo respectivamente 63,9%, 57,9%, e 65,9% respectivamente. Nas demais escalas: o GABC registrou incremento acumulado de 50,6% até 2013, SBC com 50,2%, em 2011, e SJC com 64,9% de aumento, atingidos na marca maior de postos em 2013.

Na fase de retração econômica inverte-se a curva de emprego de forma diferenciada nas várias escalas. No Brasil a inversão das taxas só passa a ocorrer a partir de 2017, no tocante ao emprego geral. O Estado de São Paulo, a RMSP, a RMVALE com taxas relativamente próximas, queda de 6,97%, 8,53%, 5,45%, respectivamente a partir de 2015; e Grande ABC, SBC e SJC com quedas de 12,53% e inflexão iniciada em 2014; 14,88%, e inflexão em 2012 e 11,36%, com inflexão em 2014, respectivamente.

Tabela 8- Evolução do emprego por escalas geográficas em números absolutos

| | Brasil | Est. S.P. | RMSP | RMVALE | GABC | SBC | SJC |
|-------|-------------------|-------------------|------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| 2.002 | 28.683.913 | 8.608.048 | 4.906.071 | 362.278 | 553.360 | 194.909 | 128.211 |
| 2.003 | 29.544.927 | 8.748.152 | 4.928.566 | 365.706 | 555.458 | 195.370 | 123.239 |
| 2.004 | 28.683.913 | 9.273.177 | 5.168.965 | 387.193 | 601.516 | 209.981 | 133.949 |
| 2.005 | 29.544.927 | 9.760.764 | 5.426.661 | 408.040 | 624.536 | 221.219 | 140.606 |
| 2.006 | 31.407.576 | 10.315.118 | 5.721.804 | 428.121 | 643.522 | 228.928 | 147.772 |
| 2.007 | 33.238.617 | 11.078.904 | 6.160.103 | 465.745 | 699.903 | 247.777 | 166.131 |
| 2.008 | 35.155.249 | 11.713.163 | 6.540.251 | 501.379 | 733.466 | 263.467 | 183.062 |
| 2.009 | 37.607.430 | 12.079.131 | 6.722.364 | 521.391 | 741.111 | 263.167 | 189.703 |
| 2.010 | 39.441.566 | 12.873.605 | 7.166.407 | 551.865 | 798.345 | 282.678 | 206.524 |
| 2.011 | 41.207.546 | 13.412.779 | 7.380.405 | 572.918 | 809.970 | 292.666 | 207.796 |
| 2.012 | 44.068.355 | 13.783.541 | 7.608.839 | 584.920 | 808.070 | 277.574 | 209.007 |
| 2.013 | 46.310.631 | 14.024.340 | 7.684.602 | 600.639 | 833.372 | 292.028 | 211.462 |
| 2.014 | 47.458.712 | 14.111.450 | 7.744.894 | 601.122 | 818.831 | 287.065 | 209.777 |
| 2.015 | 48.948.433 | 13.697.471 | 7.487.717 | 588.460 | 785.017 | 273.721 | 201.142 |
| 2.016 | 49.571.510 | 13.194.120 | 7.181.844 | 569.265 | 731.238 | 252.289 | 192.181 |
| 2.017 | 48.060.807 | 13.128.278 | 7.084.429 | 568.423 | 728.957 | 249.142 | 187.441 |

Fonte: elaboração do autor (2019) segundo dados do IBGE (2019)

Tabela 9 - Evolução do emprego industrial por escalas geográficas em nº absoluto

| Ano | Brasil | Est. S.P. | RMSP | RMVALE | GABC | SBC | SJC |
|-------|------------------|------------------|------------------|----------------|----------------|----------------|---------------|
| 2.002 | 5.209.774 | 1.881.153 | 911.854 | 134.191 | 192.724 | 82.575 | 38.229 |
| 2.003 | 5.356.159 | 1.926.916 | 913.842 | 134.906 | 194.466 | 81.740 | 39.892 |
| 2.004 | 5.926.857 | 2.116.743 | 981.875 | 145.238 | 216.170 | 87.373 | 43.633 |
| 2.005 | 6.133.461 | 2.191.701 | 1.021.271 | 149.046 | 223.827 | 91.254 | 43.503 |
| 2.006 | 6.594.783 | 2.369.974 | 1.087.809 | 159.411 | 232.558 | 89.124 | 44.847 |
| 2.007 | 7.632.278 | 2.544.678 | 1.147.302 | 181.074 | 246.790 | 96.661 | 49.706 |
| 2.008 | 7.891.146 | 2.636.486 | 1.187.221 | 194.896 | 255.452 | 98.990 | 50.578 |
| 2.009 | 7.955.299 | 2.602.550 | 1.157.451 | 197.688 | 243.801 | 95.112 | 44.740 |
| 2.010 | 8.499.202 | 2.781.115 | 1.228.168 | 210.217 | 261.802 | 101.131 | 48.084 |
| 2.011 | 8.757.935 | 2.835.337 | 1.227.894 | 213.618 | 264.827 | 103.496 | 47.495 |
| 2.012 | 8.830.902 | 2.820.813 | 1.199.920 | 214.507 | 243.567 | 88.463 | 46.462 |
| 2.013 | 8.998.796 | 2.822.589 | 1.174.154 | 218.849 | 258.550 | 98.836 | 44.646 |
| 2.014 | 8.878.726 | 2.734.154 | 1.123.352 | 216.495 | 238.722 | 92.436 | 41.796 |
| 2.015 | 8.254.773 | 2.508.856 | 1.008.638 | 208.335 | 213.517 | 84.451 | 39.705 |
| 2.016 | 7.798.779 | 2.365.762 | 934.379 | 198.530 | 190.736 | 75.019 | 36.608 |
| 2.017 | 7.105.206 | 2.330.177 | 898.251 | 192.408 | 182.168 | 72.911 | 36.746 |

Fonte: elaboração do autor (2019) segundo dados do IBGE (2019)

Tabela 10 - Índice de Evolução do emprego total por escalas geográficas

| Ano | Brasil | Est. S.P. | RMSP | RMVALE | GABC | SBC | SJC |
|-------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| 2.002 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 |
| 2.003 | 103,00 | 101,63 | 100,46 | 100,95 | 100,38 | 100,24 | 96,12 |
| 2.004 | 100,00 | 107,73 | 105,36 | 106,88 | 108,70 | 107,73 | 104,48 |
| 2.005 | 103,00 | 113,39 | 110,61 | 112,63 | 112,86 | 113,50 | 109,67 |
| 2.006 | 109,50 | 119,83 | 116,63 | 118,17 | 116,29 | 117,45 | 115,26 |
| 2.007 | 115,88 | 128,70 | 125,56 | 128,56 | 126,48 | 127,12 | 129,58 |
| 2.008 | 122,56 | 136,07 | 133,31 | 138,40 | 132,55 | 135,17 | 142,78 |
| 2.009 | 131,11 | 140,32 | 137,02 | 143,92 | 133,93 | 135,02 | 147,96 |
| 2.010 | 137,50 | 149,55 | 146,07 | 152,33 | 144,27 | 145,03 | 161,08 |
| 2.011 | 143,66 | 155,82 | 150,43 | 158,14 | 146,37 | 150,16 | 162,07 |
| 2.012 | 153,63 | 160,12 | 155,09 | 161,46 | 146,03 | 142,41 | 163,02 |
| 2.013 | 161,45 | 162,92 | 156,63 | 165,80 | 150,60 | 149,83 | 164,93 |
| 2.014 | 165,45 | 163,93 | 157,86 | 165,93 | 147,97 | 147,28 | 163,62 |
| 2.015 | 170,65 | 159,12 | 152,62 | 162,43 | 141,86 | 140,44 | 156,88 |
| 2.016 | 172,82 | 153,28 | 146,39 | 157,13 | 132,15 | 129,44 | 149,89 |
| 2.017 | 167,55 | 152,51 | 144,40 | 156,90 | 131,73 | 127,82 | 146,20 |

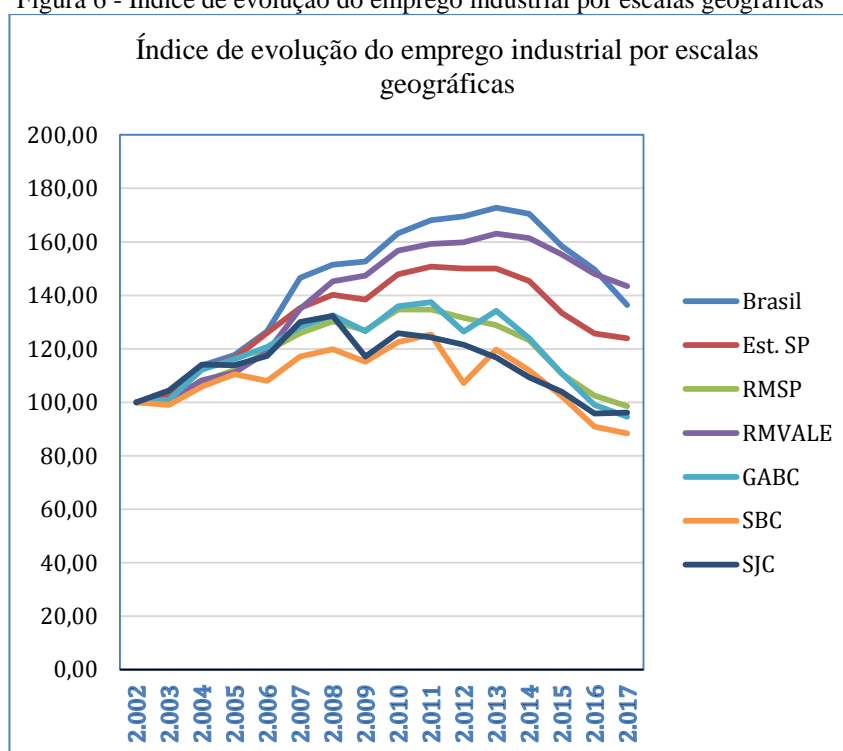
Fonte: IBGE (2019), elaboração do autor (2019).

Tabela 11- Evolução do emprego industrial por escalas geográficas

| Ano | Brasil | Est. S.P. | RMSP | RMVALE | GABC | SBC | SJC |
|-------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| 2.002 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 |
| 2.003 | 102,81 | 102,43 | 100,22 | 100,53 | 100,90 | 98,99 | 104,35 |
| 2.004 | 113,76 | 112,52 | 107,68 | 108,23 | 112,17 | 105,81 | 114,14 |
| 2.005 | 117,73 | 116,51 | 112,00 | 111,07 | 116,14 | 110,51 | 113,80 |
| 2.006 | 126,58 | 125,99 | 119,30 | 118,79 | 120,67 | 107,93 | 117,31 |
| 2.007 | 146,50 | 135,27 | 125,82 | 134,94 | 128,05 | 117,06 | 130,02 |
| 2.008 | 151,47 | 140,15 | 130,20 | 145,24 | 132,55 | 119,88 | 132,30 |
| 2.009 | 152,70 | 138,35 | 126,93 | 147,32 | 126,50 | 115,18 | 117,03 |
| 2.010 | 163,14 | 147,84 | 134,69 | 156,66 | 135,84 | 122,47 | 125,78 |
| 2.011 | 168,11 | 150,72 | 134,66 | 159,19 | 137,41 | 125,34 | 124,24 |
| 2.012 | 169,51 | 149,95 | 131,59 | 159,85 | 126,38 | 107,13 | 121,54 |
| 2.013 | 172,73 | 150,05 | 128,77 | 163,09 | 134,16 | 119,69 | 116,79 |
| 2.014 | 170,42 | 145,34 | 123,19 | 161,33 | 123,87 | 111,94 | 109,33 |
| 2.015 | 158,45 | 133,37 | 110,61 | 155,25 | 110,79 | 102,27 | 103,86 |
| 2.016 | 149,70 | 125,76 | 102,47 | 147,95 | 98,97 | 90,85 | 95,76 |
| 2.017 | 136,38 | 123,87 | 98,51 | 143,38 | 94,52 | 88,30 | 96,12 |

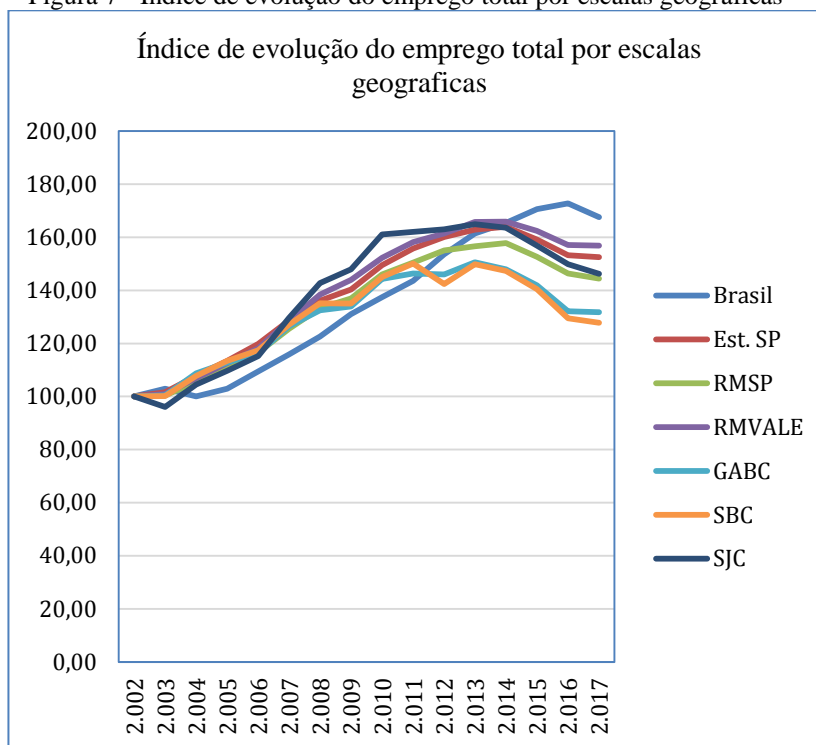
Fonte: elaboração do autor (2019) segundo dados do IBGE (2019)

Figura 6 - Índice de evolução do emprego industrial por escalas geográficas



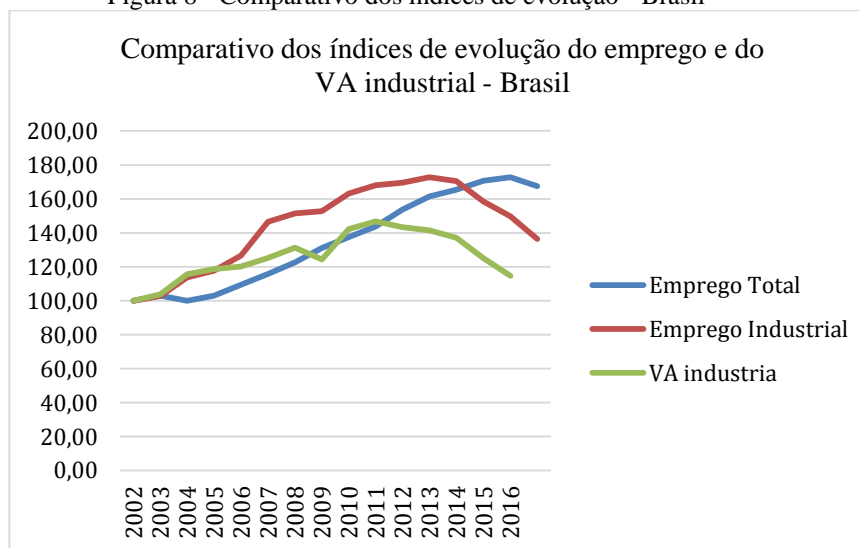
FONTE: Rais/Caged Mte (2019), elaboração do autor (2019)

Figura 7 - Índice de evolução do emprego total por escalas geográficas



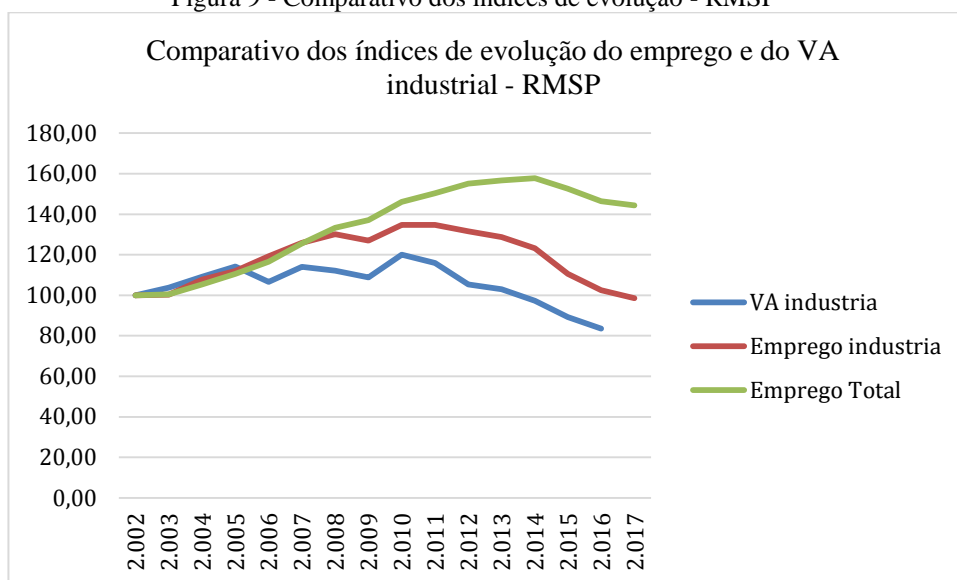
FONTE: Rais/Caged Mte (2019), elaboração do autor (2019).

Figura 8 - Comparativo dos índices de evolução - Brasil



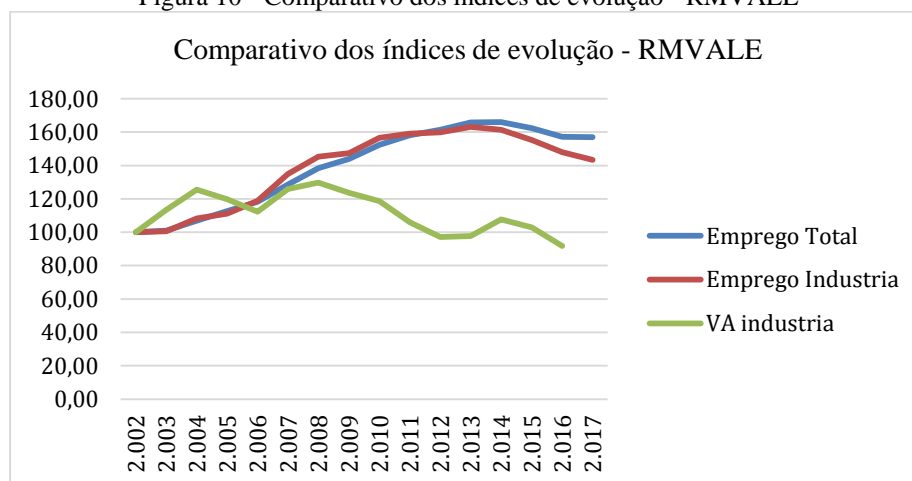
FONTE: Rais/Caged Mte,(2019), elaboração do autor (2019)

Figura 9 - Comparativo dos índices de evolução - RMSP



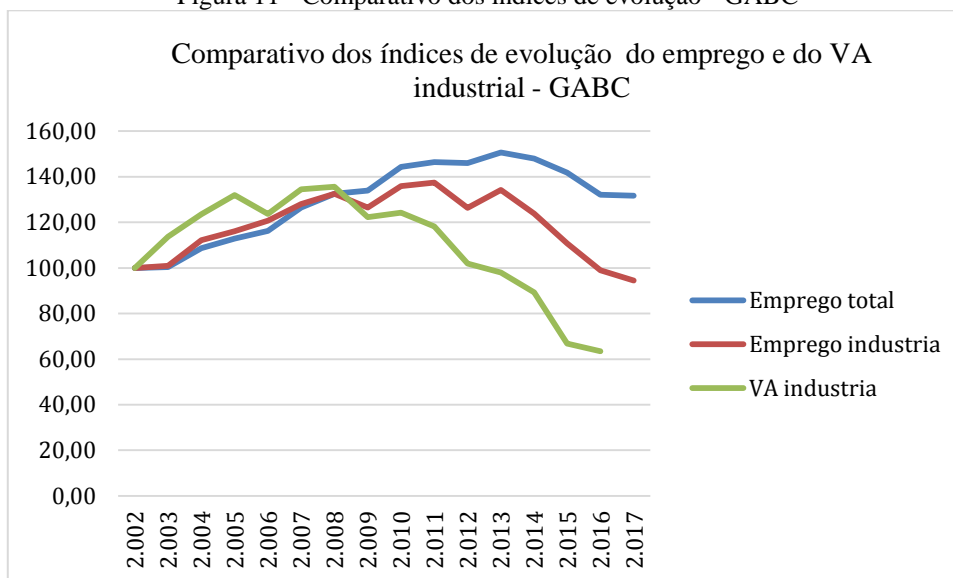
FONTE: Rais/Caged Mte, (2019) elaboração do autor (2019)

Figura 10 - Comparativo dos índices de evolução - RMVALE



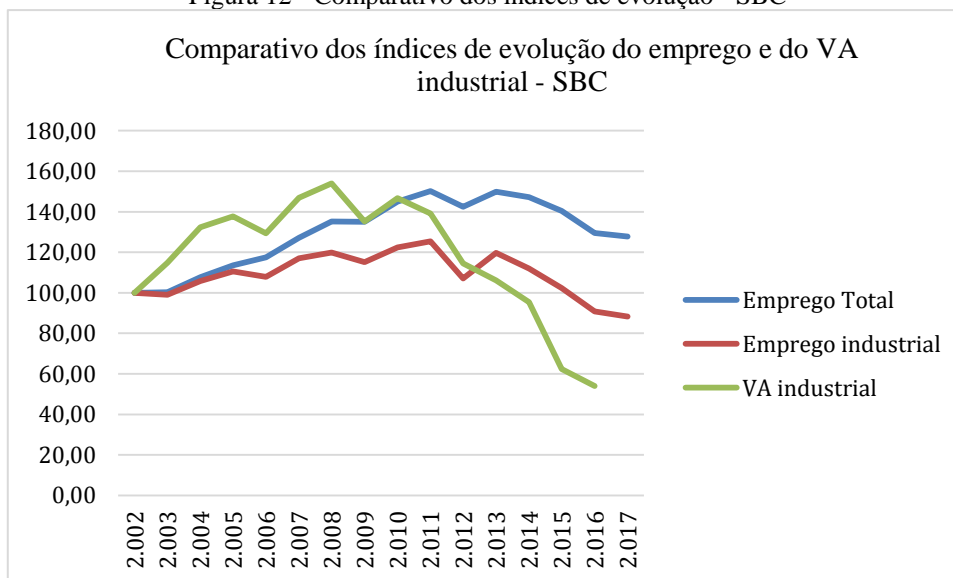
FONTE: Rais/Caged Mte (2019), elaboração do autor (2019)

Figura 11 - Comparativo dos índices de evolução - GABC



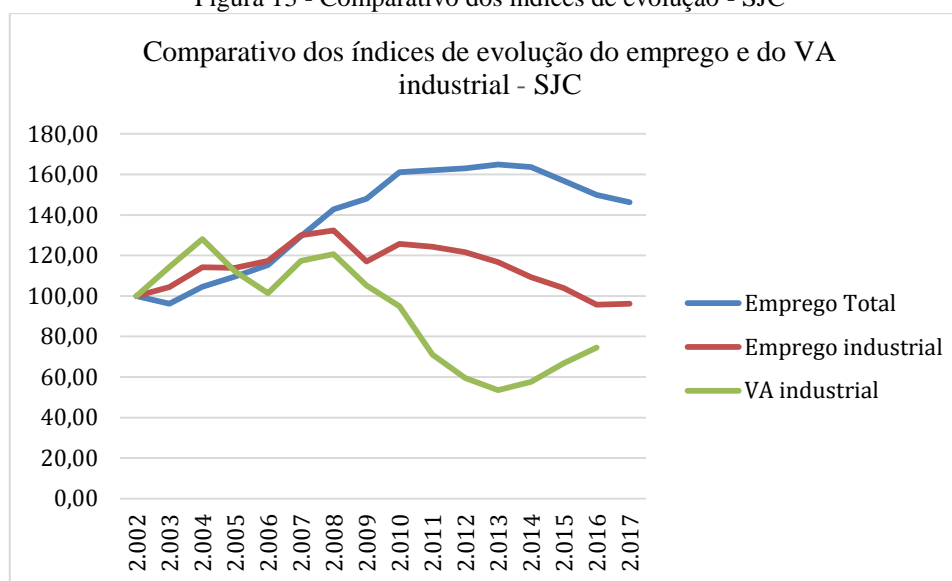
FONTE: Rais/Caged Mte. (2019), elaboração do autor (2019).

Figura 12 - Comparativo dos índices de evolução - SBC



FONTE: Rais/Caged Mte,(2019), elaboração do autor (2019).

Figura 13 - Comparativo dos índices de evolução - SJC



FONTE: Rais/Caged Mte, (2019), elaboração do autor (2019)

No tocante aos postos de trabalho gerado pela indústria de transformação na escala nacional, observa-se uma evolução contínua até 2013, quando a curva de oferta de postos de trabalho atinge próximo de 9,0 milhões de postos de trabalho na escala nacional – em 2002 a oferta de postos de trabalho na indústria atingia 5,2 milhões de trabalhadores em todo o país – representando um acréscimo de 73,1% no aumento da oferta de postos, se flexionando para baixo já como reflexo do descenso econômico, a partir de 2017, passando para 7,1 milhão de postos. O movimento de expansão na oferta de postos de trabalho na indústria de transformação se deu da seguinte forma, para as demais escalas geográficas, seguindo a fase de expansão econômica, conforme mostra a tabela 11: Estado de São Paulo aumento de 50,7%, com ponto máximo em 2011; RMSP com aumento de 7% e ponto máximo em 2010; RMVALE com incremento acumulado de 63,1%, ponto maior em 2013; Grande ABC, com incremento de 37,4% alcançado em 2011; SBC com aumento de 25,3%, em 2011; e SJC com expansão de 25,8% atingido em 2010.

A análise da evolução do nível de emprego também deixa evidente no caso geral do Brasil que o comportamento da oferta de emprego, tanto industrial como os demais setores de atividade, é dado pelas condições que determinam a demanda efetiva da economia, ou seja, no período analisado tal condição é atingida pela expansão das atividades econômicas que assegura o crescimento na oferta de postos de trabalho no setor industrial fato que atinge seu ponto

culminante em 2013, com efeitos multiplicadores no setor terciário setor que compensou e contribuiu para a manutenção do nível de emprego até 2014; neste caso, claramente correlacionado ao padrão “neo-desenvolvimentista” observado entre 2002/2014, com políticas favoráveis à geração de emprego e renda.

A análise dos gráficos relativo à oferta de emprego no período analisado, assim como a análise das variáveis precedentes – Valor Adicionado, PIB per-capita – são reveladoras portanto da simetria de movimentos nos ciclos de expansão/contração do desenvolvimento econômico, concluindo-se, pela forte associação desta evolução com os efeitos das políticas macroeconômicas em conformidade com o padrão de desenvolvimento vigente.

Observa-se ainda que as intensidades maiores de crescimento/decrécimo além de estarem concentradas nas fases cíclicas de expansão/retração da economia, e se aplicarem tanto para o setor industrial como para o setor de comércio e serviços, se processam em blocos de espaços territoriais, com intensidades diferentes. Assim no contexto do total de postos de trabalho, é possível identificar taxas de crescimento acumuladas mais pronunciadas para a escala nacional e estadual – à exceção da RMVALE cujo dinamismo revela um crescimento mais sincronizado nos dois setores de atividade – caminhando praticamente juntos com ritmos semelhantes, tanto no setor industrial como no setor serviços, pelo menos até 2014. Já em SJC a evolução do emprego industrial e de serviços caminham em sentido contrário quando o VA industrial se retrai, puxa o emprego industrial para baixo, e crescem juntos na fase de expansão da economia.

Cabe acrescentar que é no setor industrial que ocorre de forma mais pronunciada um paralelismo nas respectivas curvas, com intensidades muito próximas, na parte do bloco inferior, formado pelas escalas regionais das regiões industriais tradicionais, com tendências semelhantes quanto a intensidade de crescimento das taxas, na verdade muito próximas na fase de expansão, e comportamentos dissociados na fase de retração da economia, com impactos mais intensos na inclinação das curvas de Valor Adicionado, como é o caso de SBC e do GABC.

Em síntese, pelos dados analisados envolvendo as principais variáveis de análise explicitadas nas tabelas e gráficos apresentados é possível afirmar com convicção, que a ocorrência de um processo generalizado de desindustrialização na escala nacional como um todo é, no mínimo, precipitado. Os dados mostram que no contexto geral do país tal hipótese precisaria ser melhor examinada: uma vez que tal fenômeno pode estar mais associado às questões locais, e às

estratégias comerciais e de localização a nível global das empresas multinacionais, entre outros fatores; entre eles os que contribuem para o processo de descentralização industrial a exemplo da guerra fiscal, ou mesmo, pelas deseconomias de aglomeração geradas pela elevação dos custos locacionais nos núcleos originais de industrialização, onde se computa os efeitos da ação sindical mais combativa. Ou seja, um conjunto de fatores que contribuem para a desconcentração industrial, provocando o esvaziamento dos núcleos históricos de aglomeração industrial a exemplo do Grande ABC e na RMSP, de forma mais acentuada.

Gravataí no Estado do Rio Grande do Sul se notabilizou, por exemplo, como uma das disputas clássicas envolvendo a General Motors do Brasil que acabou por optar pela instalação de sua terceira unidade no Brasil naquele município, em 2001, em função da localização estratégica mais próxima dos países do Cone Sul da América Latina, e obviamente pelos subsídios fiscais concedidos pelo poder público, na época sendo governador Olívio Dutra pelo Partido dos Trabalhadores. No passado, na década de 70, por indução do governo federal destaca-se a instalação da FIAT em Betim, na Região Metropolitana de Belo Horizonte, outro caso que se encaixa no processo de descentralização da indústria automotiva, eventos que não se caracterizam como fenômeno de desindustrialização estrito senso, diferente do fechamento da Ford em SBC ocorrida em 2019. O mesmo acontecendo com a Ford que optou por se instalar no recôncavo Baiano, entre outras tantas opções feitas pela indústria automotiva durante a década de 90 cuja escolha deu-se fora das áreas pioneiras, em especial o Grande ABC, e mesmo da RMVALE, sendo a única exceção neste território o caso da fábrica chinesa da marca Chery, que se instalou em Jacareí em 2014.

De qualquer forma fica evidenciado que nos ciclos de alta da economia o crescimento do VA do setor terciário tem respondido de forma mais acelerada do que na indústria reafirmando uma tendência estrutural do capitalismo globalizado que deve se acentuar ainda mais; embora, considera-se que o setor industrial além de deter a motricidade do processo de desenvolvimento é o setor que mais responde positivamente ao estímulo das políticas de sustentação da demanda, seja pela ampliação dos subsídios governamentais, seja pela expansão do crédito ao consumidor, como forma de estimular a demanda efetiva, especialmente o consumo automotivo e a indústria da construção civil. Deve-se neste caso, destacar o papel da centralidade desempenhada pelo setor industrial no exercício dessa motricidade sobre as demais atividades, especialmente na dinamização do setor terciário, alavancado certamente pelas políticas públicas de padrão

desenvolvimentista, onde se destacam as políticas redistributiva e de fortalecimento real do salário mínimo.

As políticas macroeconômicas de ampliação dos subsídios concedidos à Indústria de Transformação, largamente utilizadas no período da “Nova Economia”, a exemplo de medidas anticíclicas aplicadas no governo da presidente Dilma Rousseff a partir da crise norte-americana do *subprime*, serviram de base de sustentação dos níveis de atividade impedindo que se atingisse níveis mais drásticos de recessão. Mas como há evidências de que o processo de desenvolvimento repousa em setores com baixa capacidade inovativa no caso brasileiro, o fenômeno da “desindustrialização” passa a se tornar uma questão mais comprometedora e presente no processo de desenvolvimento, face à perda de capacidade motriz na liderança do processo de acumulação por parte das indústrias de maior densidade inovativa, em grande parte concentradas em empresas multinacionais que tem seus setores de P&D mais significativos fora do país.

Movimento esse reforçado pela baixa eficiência das políticas industriais, no sentido de correção das distorções históricas do subdesenvolvimento – distribuição de renda, sendo a principal questão estrutural vigente – e também pelo insucesso de investimentos *em setores estratégicos da fronteira tecnológica*, fator que acentua a tendência de desindustrialização absoluta, que pode vir a se tornar de fato a forma predominante de manifestação do fenômeno a médio prazo, especialmente quando ocorrer de forma combinada com as fases de desaceleração da economia articuladas por políticas neoliberais.

De qualquer forma, fica posto que a melhor estratégia teórica de abordagem da questão da desindustrialização no Brasil, deriva das colocações de Sampaio (2015) ao sugerir uma aproximação do problema a partir de uma visão mais estruturalista, a exemplo da proposta derivada dos clássicos da CEPAL, mais eclética e menos linear, considerado também as diferentes clivagens entre diferentes escalas, para o exame da complexidade que demanda a análise deste tema.

7.2.1 A desindustrialização na escala nacional

Na escala nacional, assim como na estadual, percebe-se o impacto mais atenuado da desaceleração econômica ao afetar com menor intensidade as atividades industriais, como

revelam os dados de evolução do VA real no período, pois que, nessas duas escalas do território, prevalecem taxas positivas de crescimento do VA industrial no período como um todo. No plano do território nacional o VA industrial reflete expansão de 14,7% no período analisado; crescimento conformado ao padrão de desenvolvimento em vigor durante o período sob análise: evolução contínua a taxas crescentes no período entre 2002 e 2011, em conformidade com o padrão da “nova economia”, atingindo crescimento acumulado real de 46,8%, e crescimento médio anual de 4,7% ao ano; comportamento que se inverte a partir de 2011 com taxas médias decrescentes de 3,6% a.a. até 2016, atingindo taxa acumulada negativa de crescimento de (-21,8%).

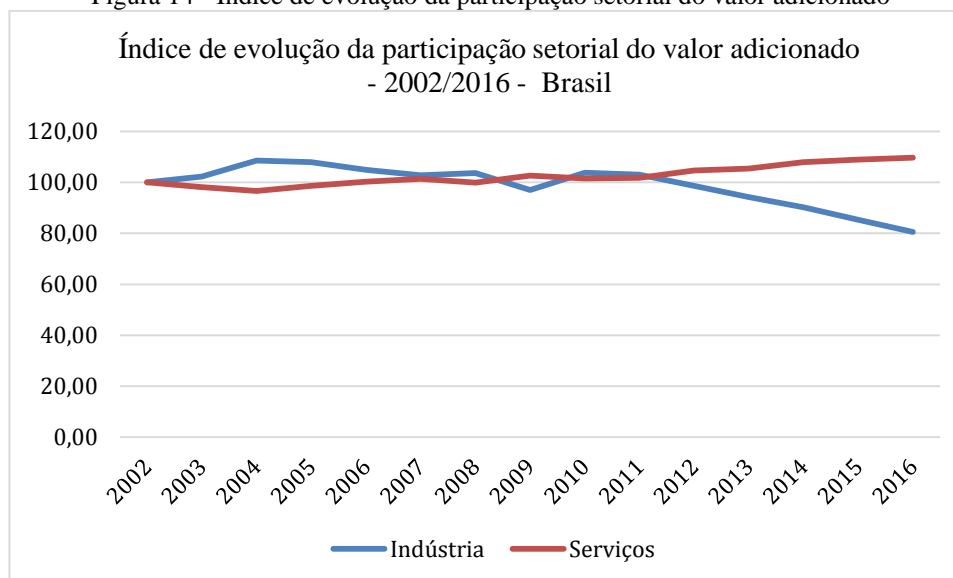
Mesmo assim foi atingido um crescimento positivo do VA industrial, representando taxa média anual de 1,0% ao ano, contrastante com o crescimento atingido no setor serviços de 56,3%, com taxa média anual de 3,0%, embora levemente declinante em 2015 e 2016 pela queda de atividades nos dois anos mais intensos da recessão econômica.

Resulta desta dinâmica a constatação mais uma vez de que o grande fator causador da inflexão no crescimento do VA industrial deveu-se à mudança de padrão de desenvolvimento em vigência no País. O potencial de consumo dado pela evolução do PIB per-capita médio real de 29.570,2 reais, também expressou um crescimento acumulado de 20,0% no período analisado, com leve inflexão nos dois anos finais de recessão. É interessante observar, por uma questão lógica de maior densidade demográfica e por consequência, pela maior capacidade de geração de valor, que as escalas com maior PIB per capita são as escalas de industrialização consolidada onde as atividades terciárias compõem a potência maior dos mercados de consumo e produção. Nestes termos destaca-se a série de evolução do PIB per-capita, sendo SBC a que apresenta maior nível potencial de consumo por habitante, seguido por SJC, conforme já apreciado.

O índice de crescimento da participação do VA do setor industrial no total de VA gerado no Brasil registrou no período uma redução de 19,5%. A participação média do período foi de 26,1%, com um pico de 28,6% em 2004, e participação mínima de 21,2% em 2016. Essa redução participativa do VA industrial ainda ocorre em níveis pouco expressivos, em função das oportunidades que se abrem para a implementação de políticas ativas de apoio ao desenvolvimento regional, seja por descentralização industrial ou por expansão dos negócios

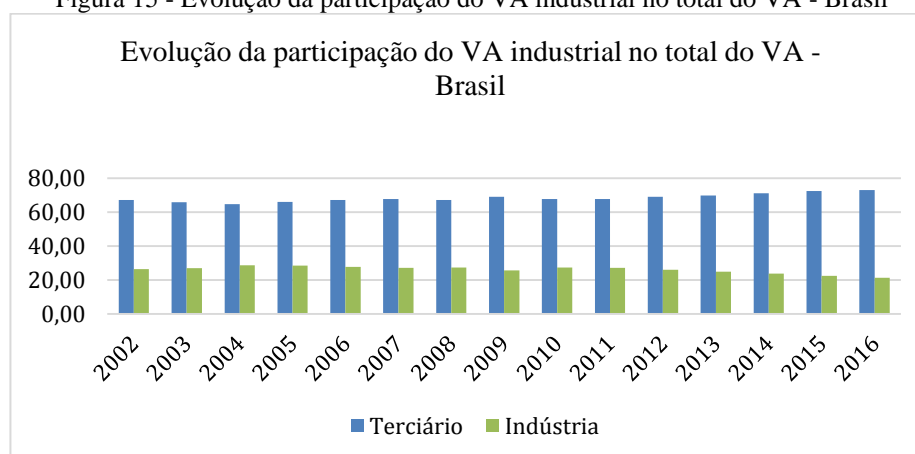
nas áreas de expansão da fronteira agrícola tendo em vista o potencial de desenvolvimento do agronegócio.

Figura 14 - Índice de evolução da participação setorial do valor adicionado



Fonte: IBGE (2019), elaboração do autor (2019)

Figura 15 - Evolução da participação do VA industrial no total do VA - Brasil



Fonte: IBGE (2019), elaboração do autor (2019)

7.2.2 A desindustrialização no Estado de SP

O exame do fenômeno da desindustrialização no Estado de São Paulo traz uma melhor compreensão para o entendimento do processo enquanto dimensão específica do desenvolvimento regional ao envolver as principais regiões do núcleo histórico de industrialização, situadas no principal Estado da Federação. Concentração econômica regional que expõe de forma mais evidente as diferenças históricas na geração de riqueza, concentrada nas regiões sudeste e sul do país, opondo-se às demais regiões situadas na periferia do sistema, correspondentes às regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste. Estrutura econômica regional que perdura com suas falhas seculares, não resolvidas pela industrialização, em função de uma estrutura política que acolhe no sistema de poder velhas práticas de uma elite dominante patrimonialista e cartorial cujo núcleo moderno passa a se localizar em São Paulo sob o impulso inicial da economia cafeeira.

Conforme aponta Barjas Negri (1996) em sua análise da concentração e desconcentração industrial em São Paulo, ao ponderar que nesta herança regional há alguns aspectos a serem considerados. Primeiro, a difícil e custosa implantação de estruturas de transporte inter-regionais, aspecto que tornaria difícil tanto a integração do mercado nacional, como a própria desconcentração industrial. Soma-se ainda, segundo o autor, outro aspecto que reforçaria a concentração econômica no Rio de Janeiro e em São Paulo, em sua origem; concentração não apenas da manufatura mas por ali se constituir, pela dinâmica da produção cafeeira, o principal mercado consumidor, e por isso mesmo a fonte de fornecimento de mão de obra e coincidentemente a proximidade com o fornecimento de matérias primas. O que leva o autor a afirmar:

Bem mais problemáticos seriam os desafios para uma industrialização, em algum outro espaço da nação, além de São Paulo. Neste caso não é preciso ir longe para entender os limites de cada uma das economias regionais. Entendemos que Wilson Cano deu uma formulação definitiva para a resposta a essa questão em seu livro *Raízes da concentração industrial em São Paulo*. A questão, neste aspecto, está menos relacionada à expansão dos mercados ou à existência de uma rede de transportes capaz de interligar várias regiões. Trata-se, na verdade, de discutir as possibilidades da acumulação dentro de cada um dos complexos regionais. É neste aspecto que a economia cafeeira se sobressai e traz consigo a liderança industrial paulista (NEGRI, 1996, p. 138).

É neste contexto que surge o reconhecimento das diferenças regionais e os primeiros esforços para a sua superação já com os estudos da CEPAL, no final dos anos 50 e a proposta de criação da SUDENE, conforme assinala:

Como é bem conhecido, o primeiro grande esforço em termos de políticas de desenvolvimento regional por parte do governo federal, é a SUDENE,

resultado do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), coordenado por Celso Furtado. O fracasso desta iniciativa não decorre do diagnóstico do problema nordestino, cujo rigor e abrangência transformariam o documento do GTDN num clássico (NEGRI, 1996, p. 139).

Porém como afirma mais uma vez Wilson Cano, conforme citado por Negri, referindo-se a Celso Furtado:

Sua equipe embora tivesse consciência da dimensão histórica de sua problemática, incorreu no entanto, no erro de tentar transpor para o marco da região uma política de industrialização em certa medida orientada pela *substituição regional de importações*, visando criar no Nordeste um centro autônomo de ‘expansão manufatureira’[...]ora, desde a década de 30, a acumulação de capital, com o comando a partir de São Paulo, estava integrando o mercado nacional, condicionando-o, portanto, a uma complementariedade inter-regional ajustada às necessidades ditadas pela acumulação de capital daquele centro dominante (NEGRI, 1996, p.139).

Com isso transpunha-se, para o espaço regional, as políticas de substituições propostas pela CEPAL para os marcos nacionais, conforme aponta Negri (1996, p. 139) e sintetiza: “o que se assistiria, a partir desse esquema, depois estendido à SUDAM – Superintendência para o Desenvolvimento da Amazônia, é bem conhecido” pois as políticas de incentivos fiscais acabariam patrocinando a ocupação do mercado nacional pelos capitais de São Paulo, “sem com isso reverter o quadro social e reduzir as ‘disparidades regionais’, mesmo que tenham auxiliado, após 1970, a efetivar a desconcentração industrial destes últimos 20 anos”.

No plano das políticas públicas de planejamento regional tais iniciativas fizeram parte da preocupação em maior ou menor grau conforme os padrões de desenvolvimento adotados pelas forças políticas dominantes, se nacional desenvolvimentistas ou neoliberais. No Estado de São Paulo, observa-se já na década de 70 uma preocupação com a questão da desconcentração industrial, questão introduzida com o processo desordenado de expansão urbana nos anos 50/60 e 70 e o rápido crescimento da atividade industrial. Segundo Negri (1996, p.116-117):

A primeira fase da industrialização pesada, entre 1956 e 1970, representa para o país, e sobretudo para São Paulo, o período de consolidação das bases materiais de uma sociedade urbana e industrial. As modificações havidas na estrutura se refletiram também pelo espaço do interior do Estado, exigindo transformações no setor agropecuário e no terciário de suas cidades[...]o impacto sobre o espaço econômico paulista e principalmente sobre suas cidades foi acentuado[...] A Grande São Paulo, que já concentrava 66,6% do valor da produção industrial do Estado em 1956, salta, em 1967, para 70,7%. E essa concentração se destacaria no desempenho industrial dos municípios do

entorno da capital (notadamente o ABC), fazendo com que se reduzisse a participação relativa da capital paulista.

Do ponto de vista institucional a criação das 9 regiões metropolitanas na escala nacional pelo governo federal em 1973 foi um passo decisivo para o planejamento urbano e regional por ter como principal objetivo o controle do processo de expansão urbana, de forma ordenada a partir de então, no sentido de se evitar o caos social resultante da expansão desordenada, tendência em curso desde os primórdios da industrialização. A regulamentação das regiões metropolitanas e a passagem de atribuição para o Estado para a criação de novos aglomerados, deu novo dinamismo na implementação de políticas; especialmente políticas voltados ao estímulo à desconcentração industrial nas áreas metropolitanas e o incentivo para o redirecionamento da industrialização para os municípios do interior do Estado e para os demais estados federativos. Conforme expressão, (COSTA; TSUKUMO,2013):

A atuação das entidades metropolitanas brasileiras intensificou-se a partir da implementação do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) (1975/1979), em que a questão urbana ganhou destaque no desenvolvimento nacional com a implementação de programas urbanos integrados, articulando-se prioridades locais e regionais. A Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU) foi criada em 1974, junto com o Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano (FNDU), como principal instrumento institucional da política de desenvolvimento urbano, tratando especialmente da coordenação do planejamento de ações. Assim, o II PND estabeleceu a primeira política urbana nacional, cujos objetivos incluíam: promover a estruturação do sistema urbano com vistas à maior eficácia das funções exercidas pelas cidades e à elevação dos padrões de qualidade de vida mediante a implantação de regiões metropolitanas; identificar as funções a serem cumpridas pelas metrópoles nacionais e regionais; e definir polos secundários – as cidades médias (p. 328).

A partir destas colocações referenciais sobre a industrialização no Estado de São Paulo, retomase o percurso do exame do processo de “desindustrialização” colocando a evolução do fenômeno na perspectiva também do processo de desconcentração industrial induzida pelas políticas públicas postas em prática desde o II PND.

Neste sentido há que se analisar mais de perto como se dá a evolução dos indicadores chaves no âmbito das principais regiões do Estado envolvendo além das regiões sob foco direto da análise – RMVALE E RMSP, as demais regiões que compõem o Estado de São Paulo. Quando se analisa o conjunto de dados de Valor Adicionado observa-se que a expansão do VA Total do Estado no período de 2002 a 2016 foi de 33,7%, lembrando que no âmbito nacional, em igual

período, o crescimento foi relativamente maior alcançando 42.4%. O setor terciário registrou crescimento de 47,6%, responsável maior pelo desempenho do VA total do Estado, uma vez que a indústria cresceu no período apenas 4,3%. Ao passo que, na escala nacional os incrementos foram respectivamente de 14,2% para as atividades industriais e de 54,9% para o setor terciário, evolução em patamares maiores do que a registrada no Estado de São Paulo, indicativo da atratividade e expansão da fronteira urbana, descrito por SANTOS (2015), como acentua nesta passagem:

Os processos de *intensificação* capitalista, que passam sistematicamente pelo aumento de produtividade do trabalho e pela criação/implantação de novos setores, foram, no Brasil, pouco significativos com referência aos padrões internacionais. O referido “crescimento horizontal” da indústria brasileira, sem acréscimos significativos na produtividade do trabalho, foi rompido só esporadicamente a partir de saltos na aquisição de nova capacidade produtiva que se manteve, na maior parte do tempo, operando sob ociosidade e ocasionou, repetidas vezes, os problemas já apresentados após o fim do surto de inversões da década de 1950. Por isso também, teremos, marcadamente no caso brasileiro, a presença de processos *expansionistas* que apontam para a necessidade de arranjos exóticos ao universo imediato da valorização. Buscou-se, nestes termos, “pela diminuição dos custos diretos de salário e matérias primas (aço e energia) mantendo-se em consequência as margens de lucro” (TAVARES, 1986, p.132) a partir do que José Luis Fiori (2003, 1994 e 1990) chama de um padrão politizado de acumulação capitalista. Desenvolve-se por aqui uma dinâmica territorial de urbanização, no qual a expansão horizontal do fenômeno urbano retém com maior força as condições de reprodução econômica no Brasil. A produção expandida do urbano assume uma posição de destaque diante da antiga dinâmica de expansão sobre mercados urbanos pré-elaborados e ela vai se dar, a partir daqui, nas áreas consideradas vazias do ponto de vista dos fatores econômicos pressupostos pelo processo de acumulação. Essas são a forma e a dinâmica pelas quais, nesse momento, a fronteira atinge a Amazônia (SANTOS, 2015, p. 67).

Aspecto acentuado pelo autor, que tem forte poder explicativo como contraponto ao processo de “desindustrialização” entendido de forma relativa e não absoluta. Mesmo porque são mercados de fronteira que se abrem e replicam dinâmicas de reprodução para a várias esferas de capitais, na busca de valorização, abrindo possibilidades de expansão das atividades econômicas não somente no setor agro exportador e de minérios, mas com efeitos multiplicadores sobre o terciário e o setor industrial consolidado da região Sul e Sudeste, onde se concentra o núcleo dinâmico da indústria de transformação brasileira; fato que assegura condições de continuidade de ocupação da capacidade instalada bem como, novas oportunidades de aumento da capacidade produtiva. Cenário que depende em última instância do padrão de acumulação adotado, no que

toca à continuidade de expansão das atividades industriais como força motriz do processo de acumulação.

Quando se examina a evolução da participação do VA industrial no Total do VA gerado no Estado verifica-se uma queda mais pronunciada, de 22,0%, contra 19,5%, registrada no âmbito nacional, porém não tão discrepantes, assim como a participação média da Indústria no total do VA de Estado que ficou em 26,0%: neste caso também não muito diferente da participação na escala nacional que atingiu 21,6%. O setor terciário atingiu uma participação média de 71,6% na geração de riqueza no Estado de São Paulo, padrão superior ao prevalecente em termos médios no Brasil, em igual período, de 68,4%; e o PIB per capita atinge sua maior marca do período analisado em 2016, ao atingir o nível de 44.750 reais por pessoa, e um PIB per capita médio de 41.529,33 reais no período 2002/2016.

Os níveis de emprego mostram o outro lado da performance econômica do Estado, associado aos rumos do padrão de desenvolvimento adotado, uma vez que a evolução dos principais indicadores econômicos responde positivamente aos estímulos derivados das políticas macroeconômicas. Neste sentido observa-se que o nível de emprego geral medido pelos postos de trabalho criados, cresce 63,9% no período de 2002 a 2014, ponto culminante da trajetória de expansão econômica no período da “nova economia”, e declina 7,0% no período de retração entre 2014 e 2017. Em termos de emprego industrial o ano de 2011 foi o que registrou maior oferta de postos de trabalho, com crescimento acumulado de 50,7%, ponto a partir do qual se inicia o movimento de queda, atingindo decréscimo de 17,8% ao fim de 2017.

No comparativo com as demais escalas a expansão do nível de emprego industrial no período 2002/2017 só foi menor do que o registrado para o Brasil como um todo, atingindo uma taxa de crescimento de 23,9% contra 36,4% na escala nacional.

Em termos gerais observa-se, portanto, pelos dados da série do IBGE, que o Valor Adicionado da Indústria vem numa escalada crescente no período de 2002 até 2011, acompanhando o movimento de aceleração da economia com intensidades diferenciadas conforme a região; passa a registrar um leve declínio até 2014, quando de fato se inicia o movimento de contração efetiva da economia; este movimento fornece a base para uma interpretação mais cautelosa às teses de uma desindustrialização estrito senso conforme já observado. Neste sentido, apesar de se verificar uma desaceleração generalizada das taxas de crescimento do VA industrial, mais

acentuada no núcleo urbano histórico da industrialização e queda de participação na composição setorial do VA total, não há como negar que o fenômeno da desindustrialização está, de alguma forma, associado intrinsecamente ao padrão de desenvolvimento adotado e às políticas macroeconômicas vigentes no período em foco, conforme enfatizado.

No contexto das demais regiões que compõem o Estado de São Paulo, observa-se que o desempenho da economia paulista, analisada à luz da evolução do PIB de cada Região Administrativa (RA), são diferenciadas. São consideradas 3 três Regiões Administrativas⁶³ compondo o Estado de São Paulo, sendo a região 2 a mais importante do Estado responsável por 81,8% de toda riqueza gerada no Estado, pois envolve as RAs de Campinas, Sorocaba, São José dos Campos, e a própria RMSP. A região 1 por concentrar grande parte das atividades agropecuárias e da agroindústria com destaque para o setor sucroalcooleiro, tem recepcionado e se beneficiado do processo de desconcentração industrial, com ganhos na participação do VA industrial no total do estado de São Paulo. A região 3 composta pelas RAs de Registro e Santos, são beneficiárias dos repasses dos royalties das Plataformas de Exploração do Petróleo, fato que impacta positivamente a performance econômica da Região.

Da análise dos dados do SEADE, pode se inferir que o padrão de desenvolvimento afeta a dinâmica de crescimento do PIB de forma diferenciada. Tanto nas fases de expansão como de

Tabela 12 – Participação do VA por setores de atividade e PIB per capita real Est. SP.

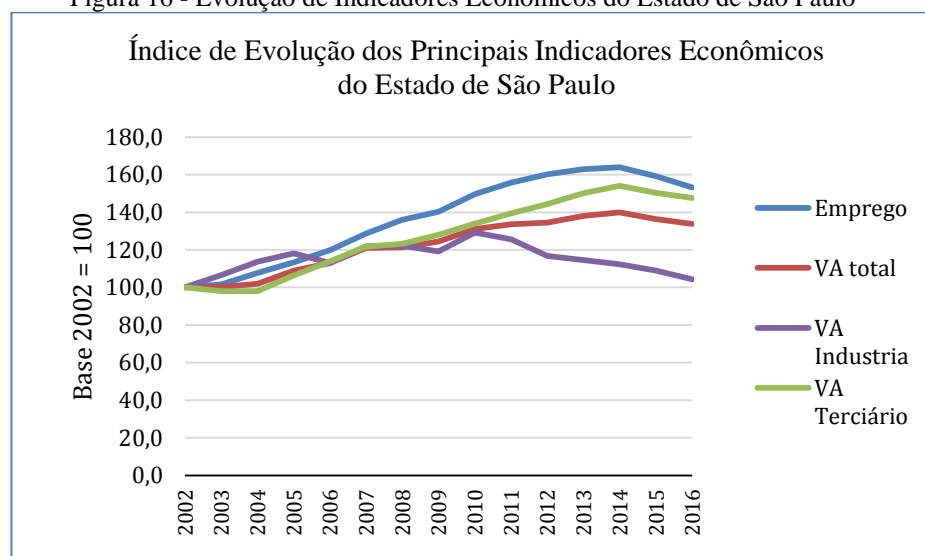
| Ano | Indústria | Serviços sem ADM | Adm. Pública | Total V.A. | Pib. p. Cap. |
|------|--------------|------------------|--------------|------------|-----------------|
| 2002 | 27,44 | 59,50 | 9,79 | 100,00 | 40.253,5 |
| 2003 | 29,14 | 58,00 | 9,68 | 100,00 | 39.586,3 |
| 2004 | 30,61 | 57,11 | 9,54 | 100,00 | 39.934,0 |
| 2005 | 29,77 | 58,27 | 9,45 | 100,00 | 41.654,3 |
| 2006 | 27,43 | 60,22 | 9,50 | 100,00 | 42.645,1 |
| 2007 | 27,64 | 59,95 | 9,70 | 100,00 | 46.866,4 |
| 2008 | 27,62 | 60,09 | 10,19 | 100,00 | 46.618,2 |
| 2009 | 26,26 | 60,63 | 10,60 | 100,00 | 46.545,1 |
| 2010 | 27,07 | 61,25 | 9,58 | 100,00 | 49.472,0 |
| 2011 | 25,77 | 62,78 | 9,47 | 100,00 | 50.272,2 |
| 2012 | 23,83 | 64,80 | 9,52 | 100,00 | 50.162,2 |
| 2013 | 22,76 | 65,36 | 10,02 | 100,00 | 49.264,9 |

⁶³ A região 1 compreende as Regiões Administrativas Central, Araçatuba, Barretos, Bauru, Franca, Itapeva, Marília, Presidente Prudente, Ribeirão Preto e São José do Rio Preto; a região 2 compreende as RA de Campinas, São José dos Campos, Sorocaba e a RM de São Paulo; e a região 3 as RA de Registro e Santos. A RA de SJC é composta por 39 municípios, correspondente de fato à RMVALE, e está inserida na região 2.

| | | | | | |
|-------------------|--------------|--------------|-------------|--------|-----------|
| 2014 | 22,01 | 66,51 | 9,72 | 100,00 | 49.069,4 |
| 2015 | 21,93 | 66,36 | 10,09 | 100,00 | 47.234,8 |
| 2016 | 21,41 | 66,84 | 9,66 | 100,00 | 45.542,0 |
| Varição 2016/2002 | -22,0 | 12,4 | -1,3 | | 13,1 |
| Média | 26,0 | 61,8 | 9,8 | | 45.764,70 |

Fonte: FIBGE (2019), elaboração do autor (2019)

Figura 16 - Evolução de Indicadores Econômicos do Estado de São Paulo



Fonte: FIBGE (2019), elaboração do autor (2019)

declínio, observa-se que o processo de “desindustrialização” é mais intenso na RMSP, em áreas específicas da região 2, onde se situa a sub-região do Grande ABC: encolhe sua participação industrial na RMSP incluso o Grande ABC e se desenvolve mais nas demais sub-regiões da RA 2, Campinas e Sorocaba, sendo os municípios que apresentam ganhos relativos no incremento de participação no PIB industrial superiores às demais sub-regiões em especial aquelas do núcleo histórico.

Os dados do SEADE sobre a evolução do PIB repetem a mesma dinâmica evolutiva correspondente ao padrão de desenvolvimento da “nova economia”, já mencionada, que vai de 2003 a 2013, com crescimento a taxas positivas mais intensas na primeira fase do padrão de desenvolvimento de 2003 a 2008, e taxas positivas porém com menor intensidade no período de 2009 a 2013, e taxas negativas de crescimento de 2014 a 2016. Observa-se no tocante ao PIB industrial o maior dinamismo da Região 2, com a RA de Campinas e a RA de Sorocaba, apresentando taxas de crescimento que superam a performance da RMSP, com taxa de

crescimento acumulado negativo de 11,6% no período analisado – 2002/2018 –, fato provavelmente afetado pela baixa performance da indústria do Grande ABC. Cabe notar o bom desempenho da RMVALE no tocante à evolução do PIB, que se equipara ao bom desempenho das RA de Campinas e Sorocaba, diferentemente dos dados apurados pelo IBGE, conforme vistos neste mesmo estudo.

Outro indicador importante que demonstra a evidência da robustez na correlação entre padrão de desenvolvimento e o fenômeno da desindustrialização é dado pelos dados apurados pela Pesquisa de Dados Anunciados de Investimento no Estado de São Paulo – PIESP, acompanhamento feito pela Fundação Seade desde 1998. A trajetória de evolução dos investimentos anunciados mostra claramente a intenção empresarial associada ao padrão de desenvolvimento prevalecente no período entre 2013 e 2012, tendencialmente crescentes até a reversão de expectativas, ocorrida a partir de 2016. Por fim cabe destacar conforme consigna o detalhamento deste relatório que a região receptora destes investimentos em 2018, foi direcionado em sua grande parte, além da RMSP que absorveu 57% do total de aporte, para a região de Campinas.

Segundo o relatório, a Região Administrativa (RA) de Campinas (SP) foi destaque no estado de São Paulo em investimentos anunciados confirmados no ano de 2018. O montante de US\$ 2,1 bilhões equivale a 14,1% do aporte total estadual de US\$ 15,2 bilhões, anunciados. A RA de Campinas foi a que mais teve participação na indústria em SP, 34%. No entanto, o aporte computado em 2018 é um dos menores dos últimos anos na região. No período de 2012 a 2018, a RA de Campinas contabilizou um total de US\$ 24,8 bilhões, com altos e baixos.

Tabela 13 - Crescimento Médio Anual do PIB do E.S.P. por Regiões.

| REGIÕES | 2003-2008 | 2009-2013 | 2014-2016 | 2017-2018 |
|------------------------|------------|------------|-----------|-----------|
| Estado de São Paulo | 4,5 | 3,1 | -2,9 | 1,4 |
| Região 1 | 4,0 | 4,0 | -2,1 | 0,3 |
| Região 2 | 4,6 | 2,9 | -3,1 | 1,7 |
| RA Campinas | 5,2 | 4,8 | -3,8 | 1,8 |
| RA São José dos Campos | 5,6 | 3,3 | -2,0 | 3,0 |
| RA Sorocaba | 5,5 | 4,4 | -3,0 | 4,5 |
| RM São Paulo | 4,3 | 2,2 | -3,0 | 1,3 |
| Região 3 | 3,4 | 4,2 | 0,1 | 0,5 |

Fonte: SEADE (2019)

Tabela 14– Part. e crescimento do VA industrial por regiões do E. S. P.

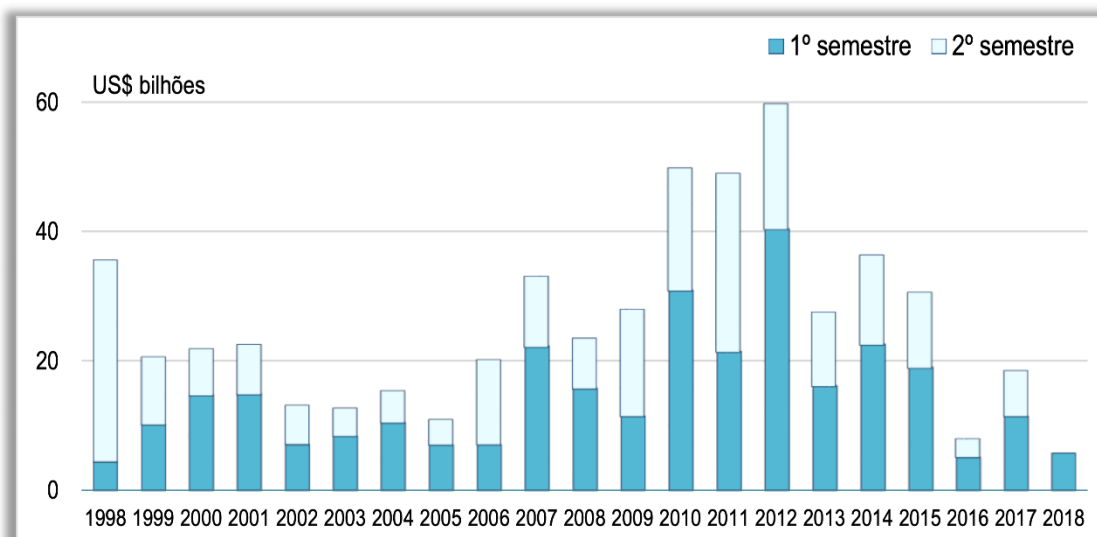
| REGIÕES | Participação % | | Crescimento 2002-2018 (%) | |
|------------------------|----------------|-------------|---------------------------|-------------|
| | 2002 | 2018 | Acumulado | Médio anual |
| Estado de São Paulo | 100 | 100 | 17,3 | 1,0 |
| Região 1 | 14,2 | 18,7 | 34,4 | 1,9 |
| Região 2 | 81,8 | 76,8 | 11,5 | 0,7 |
| RA Campinas | 20,8 | 24,8 | 41,1 | 2,2 |
| RA São José dos Campos | 9,3 | 8,8 | 41,3 | 2,2 |
| RA Sorocaba | 4,9 | 7,5 | 54,4 | 2,8 |
| RM São Paulo | 46,7 | 35,7 | -11,6 | -0,8 |
| Região 3 | 4,0 | 4,5 | 138,5 | 5,6 |

Tabela 15 – Part. e crescimento do VA de serviços por regiões do .E.S.P.

| REGIÕES | Participação % | | Crescimento 2002-2018 (%) | |
|------------------------|----------------|-------|---------------------------|-------------|
| | 2002 | 2018 | Acumulado | Médio anual |
| Estado de São Paulo | 100,0 | 100,0 | 51,3 | 2,6 |
| Região 1 | 14,2 | 14,0 | 44,0 | 2,3 |
| Região 2 | 82,0 | 82,6 | 53,0 | 2,7 |
| RA Campinas | 13,0 | 15,2 | 56,2 | 2,8 |
| RA São José dos Campos | 4,4 | 4,3 | 57,8 | 2,9 |
| RA Sorocaba | 3,5 | 4,0 | 65,9 | 3,2 |
| RM São Paulo | 61,0 | 59,1 | 50,9 | 2,6 |
| Região 3 | 3,8 | 3,5 | 29,0 | 1,6 |

Fonte: SEADE (2019)

Figura 17 - - Evolução dos investimentos anunciados 1998/2018 – Relatório Piesp



Fonte: SEADE (2019)

A conclusão que se extrai desta seção é que se repete no interior do Estado de São Paulo, a partir de seu núcleo principal a cidade de São Paulo, um intenso processo de transformação urbana cuja lógica está intrinsecamente associada à dinâmica de produção e reprodução do capital, hoje em seu grau máximo de mundialização. Processo que resulta na intensificação da desterritorialização e da fragmentação social alinhado a uma tendência de aumento da flexibilidade como forma de se adaptar às pressões competitivas nos tempos globais.

Neste aspecto, o capital alcança uma outra dimensão territorial e sua lógica de localização/deslocalização prende-se a uma outra dinâmica de acumulação, onde o rentismo e o capital especulativo preponderam, resultado das crises cíclicas cada vez mais acentuadas derivadas de um modelo hegemônico de financeirização. Vantagens locacionais ainda preponderam e atuam junto com políticas públicas – especialmente concessões de estímulos fiscais – para decisões de permanência das empresas em um determinado território ou não, elementos que se somam a outras vantagens competitivas, entre elas o grau de institucionalização alcançado na garantia de sinergias, na área do conhecimento preferencialmente, balizado pela eficiência dos sistemas de inovação existentes em cada região. Campinas é uma das RA que se destacam neste quesito, inclusive com vantagens sobre SJC, que também se sobressai neste aspecto, porém, de forma diferenciada⁶⁴.

⁶⁴ A existência da UNICAMP, se apresenta como um dos elementos diferenciadores fundamentais relativamente a SJC e a SBC. O poder de irradiação de conhecimento e de repercussão na difusão de conhecimento, não

Cabe dizer que a “desindustrialização”, vista sob este prisma, é um fenômeno que tem se acentuado e faz parte de políticas de governo que se refletem no processo de descentralização. É o que se observa no curso do desenvolvimento industrial, especialmente no Estado de São Paulo, onde determinadas regiões passam a exercer maior ou menor capacidade de atração de novas empresas, coadjuvadas por políticas públicas de investimentos em infraestrutura física, tangível e intangível: é o caso típico de Campinas e região. Mas nas regiões sob foco de análise nesta tese, conta como fator explicativo de relevância para o fenômeno da desindustrialização, os padrões de desenvolvimento e as implicações de políticas macroeconômicas determinadas na esfera do poder de Estado, no espaço nacional.

7.2.3 A desindustrialização no bloco RMSP/Grande ABC/ SBC e RMVALE/ SJC

Este capítulo se propõe a analisar o fenômeno da desindustrialização envolvendo regiões contidas num único bloco porém configurando ao mesmo tempo dois sub-blocos de características físico-territoriais distintas; de um lado, o sub-bloco da RMSP/Grande ABC/SBC, que compõe uma unidade homogênea do ponto de vista físico territorial, de tecido urbano contínuo, compostos por municípios concentrados num espaço comparativamente reduzido e de alta densidade demográfica; e outro sub-bloco, de ampla extensão territorial formada por um conjunto de aglomerações urbanas dispersas ao longo do eixo da Rodovia Presidente Dutra, de Jacareí até Queluz na fronteira com o Estado do Rio de Janeiro, no sentido leste e em seu entorno, e no sentido sudeste abrangendo os municípios do litoral norte.

Assim a análise dos indicadores econômicos⁶⁵ que segue, refere-se a esses dois blocos, que tem como ponto comum, do ponto de vista histórico, sua origem na economia cafeeira que avança pelo Vale do Paraíba e incorpora terras do Oeste paulista, fazendo da cidade de São Paulo, o centro industrial e de serviços, vinculados à agricultura de exportação, num primeiro

restrito a determinadas áreas de conhecimento, essencialmente técnicas como prevalecente em SJC, carente de um centro de ensino abrangente e universalizante, faz toda a diferença enquanto fator sinérgico na atração de novos empreendimentos.

⁶⁵ Conjunto de indicadores já vistos e comentados não havendo necessidade de sua repetição, nesta seção, com exceção dos dados concernentes ao número de estabelecimentos, perfil da composição setorial da indústria e valores de exportação.

momento, sofisticando-se no processo histórico, conforme descrito na cronologia de eventos, até atingir a fase atual de desenvolvimento, onde o terciário destaca-se com maior dinamismo face à indústria de transformação.

O processo de terciarização da cidade de São Paulo, inicia-se portanto já com a dinamização do ciclo do café, e avança junto com a industrialização até se tornar o principal setor de atividades na geração de Valor, dos anos 90 em diante, cujo resultado é o redimensionamento da espacialização das atividades urbanas na capital paulista, onde a indústria perde espaço para o setor terciário. Neste aspecto, a cidade de São Paulo, a maior referência urbana no contexto metropolitano e da Macro Metrópole Paulista (MMP), tornou-se o principal vetor de transformação estrutural da economia paulista ao empurrar o setor industrial para as *Green Fields* do interior do Estado, assim descrito por Gaspar (2012):

[...] a capital paulista, desde os anos 1990, se consolidou como centro prestador de sofisticados serviços corporativos e financeiros. O Estado de São Paulo caracteriza-se precisamente pela presença do mais amplo e complexo sistema de cidades do Brasil, conformando-se em seu território uma intensa rede de articulações funcionais, nucleada pelo espaço de fluxos e relações que se estabelece no entorno da RMSP. Este espaço é denominado Macrometrópole Paulista (MMP) (GASPAR, 2012, p.139).

A MMP é composta hoje pelas quatro regiões metropolitanas de Estado – São Paulo, Campinas, Baixada Santista e São José dos Campos - aglomerações urbanas situadas em um raio aproximado de 200 km ao redor da capital, fortemente polarizadas pela capital paulista e pelos centros urbanos que mais se beneficiaram da desconcentração produtiva, especialmente por meio da política de descentralização industrial. Para o autor, o posicionamento de São Paulo como o polo hegemônico de uma rede urbana, estadual, nacional e subcontinental, que multiplica centros regionais subsidiários, dotados de crescentes atributos econômicos, sociais e culturais, passa a ser um fator decisivo no processo de rearticulação dos núcleos sub-regionais em especial na região do Grande ABC. Por outro lado, o processo de desindustrialização no território paulistano passou a expressar uma nova configuração do poder econômico e da economia urbana da cidade de São Paulo, advinda da transformação do padrão de desenvolvimento ocorrido a partir dos anos 90 com a incorporação da ortodoxia neoliberal, com breve interregno entre 2003 e 2014, retomada com o Golpe de 2016, segundo afirma o autor:

a direção central do movimento de urbanização é claramente hegemonizada pelo setor financeiro e as atividades a ele agregadas no conjunto do sistema econômico. Tal fenômeno, por sua vez, está correlacionado a desregulação geral, a concentração da renda e o consumo de luxo que lhe é inerente, bem como a informalidade e a precarização das atividades produtivas de baixo valor agregado. Trata-se do conjunto de atividades de gestão do capital, que envolve tarefas materiais e simbólicas, cujo epicentro, no Brasil, está na municipalidade de São Paulo. Nesse sentido, a MMP representa um microcosmo da presente fase da economia global, devido a concentração de suas principais manifestações em um mesmo território (GASPAR, 2012, p. 140).

Discurso que remete às posições teóricas dos urbanistas catalães –Castells e Borja (1996) – que defendem a emergência das cidades globais e São Paulo, como uma delas. João Sette Whitaker Ferreira, em sua tese de mestrado pela FAU, “São Paulo, o mito da cidade global”, em 2003, é um dos autores que tecem a crítica a esse modismo do urbanismo largamente adotado no Brasil; por influência também de uma das maiores defensoras da emergência das cidades globais Saskia Sassen, professora da Universidade de Columbia, e a publicação de seu livro “The Global City”, em 1991. A ideia de São Paulo como uma cidade global foi insuflada pelas várias visitas que esses autores fizeram a vários países da América Latina, como urbanistas consultores, conforme relata Ferreira:

[...] mas também pela presença decisiva dos urbanistas catalães, consultores de uma diversidade de cidades em toda a América Latina, e liderados por Jordi Borja e Manuel Castells, elevados – junto com Sassen – à condição de máximas autoridades sobre o assunto, após a paradigmática e festejada intervenção de renovação urbana promovida em Barcelona, em 1992[...] Tanto Borja quanto Castells estiveram por diversas vezes na cidade, oferecendo assessoria às mais diversas instâncias, governamentais ou não[...] A consolidação da ideia da “cidade-global” tornou-se tão hegemônica no Brasil, na esteira desses especialistas internacionais, que uma considerável produção acadêmica passou a ser realizada, incorporando quase que por automatismo a ideia de que São Paulo estaria tomando posição de destaque como “nó” de conexão com a economia global (FERREIRA, 2003, p. 28).

Apesar da “centralidade terciária” da cidade de São Paulo, e sua inserção como nó da *network* mundial, na lógica da competitividade inter-cidades, e a implicação de um profundo ajustamento ao ordenamento neoliberal como cidade mundial; cabe destacar que de forma contraditória emerge, ao lado do processo de terciarização, como a principal referência da indústria têxtil da América Latina, a indústria de confecções em território paulistano. Ramo industrial que sempre se alimentou da exploração da mais valia absoluta no processo de geração de excedente, utilizando-se de mão-de-obra boliviana, e mais recentemente do Haiti, em condições de trabalho semiescravo, em situação de completa informalidade. Este o lado perverso da globalização e da

moda *fashion* de roupas, que vive nas sombras de bairros⁶⁶ decaídos do centro de São Paulo, distante da cidade global representada pelo eixo Berrini/Faria Lima, e dos centros residenciais e comerciais de luxo localizados no vetor sudoeste de expansão urbana da cidade de São Paulo, conforme analisado por Flávio Vilaça (2005), em sua obra *Ilusão do Plano Diretor*.

Por sua vez, a sub-região do Grande ABC, inserida na RMSP e ainda considerada uma das principais regiões industriais do país e do Estado de São Paulo é a que melhor expressa o processo de “desindustrialização” em curso, enquanto tendência de médio/longo prazo, ainda que de forma relativa e não absoluta, no contexto nacional. Outrora, símbolo da resistência operária na luta pelo direito de livre organização e por conquistas básicas de cidadania, é a expressão viva de uma experiência paradigmática de criação de um arranjo consorciado, que resultou no GABC e cujo propósito desde então, foi conseguir reverter o processo de esvaziamento industrial e dar outro sentido ao processo de desenvolvimento regional.

Passada quase três décadas desde sua criação, o GABC se depara com o momento mais agudo deste processo inconcluso cuja expressão concreta é a desativação da fábrica de caminhões da multinacional Ford ocorrida no final de 2019 e a saída do município de Diadema como membro associado do GABC, em 2017, fato revertido em 2020, como exemplo da força do *path dependence*. O Grande ABC é parte e consequência do processo de urbanização que decorre desde sua origem das relações que se estabelecem com o núcleo urbano original da capital paulista. Imbricado na lógica e na dinâmica que se estabelece a partir da cidade de São Paulo e com ela conurbada nas fronteiras limítrofes com São Bernardo do Campo, Diadema, Santo André, São Caetano do Sul e Mauá. O Grande ABC é parte estruturante do dimensionamento da capital paulista em seu processo de terciarização e vice-versa.

⁶⁶ A estadia de maneira ilegal, sem o consentimento das autoridades, enseja aos estrangeiros o status criminoso de clandestinidade acarretando inúmeros problemas à sua permanência, sujeitando-os a coerção, exploração e abuso. Os imigrantes recebem valores entre 0,15 e 0,50 centavos por peça costurada, justificando as longas jornadas de trabalho que não raramente ultrapassam 16 horas diárias, no regime de servidão por dívida. Nesse ritmo, seu ganho mensal é em média 500 reais por mês. As péssimas condições de vida, descritas por Silva (1997, 2006) e outros autores, são denunciadas com frequência pela mídia. Os costureiros bolivianos moram nas próprias oficinas, dividindo pequenos espaços onde dormem e cozinham em condições precárias, pouco saindo às ruas. O medo de ir e vir causado pelo status clandestino é alimentado pelos donos das confecções como ferramenta de coerção, uma vez que pelas leis brasileiras de imigração, são passíveis de deportação todos os estrangeiros sem documentação legal. A intensa exploração desta força de trabalho sustenta a competitividade das oficinas de costura e faz da região central importante polo para o comércio popular de vestuários. (COUTINHO, 2011)

Sua influência histórica e cultural é intensa, o que faz da sub-região do Grande ABC uma extensão territorial da capital paulista, responsável não apenas por boa parte do fluxo de circulação de capital e mercadorias, envolvendo a capital e a partir dela os demais municípios da RMSP e o Grande ABC, mas principalmente por estar situado em um dos principais corredores de exportação, canalizada pelo porto de Santos e pelo Rodoanel. Dos sete municípios que compõem o GABC, São Bernardo do Campo destaca-se como o mais importante em termos de população – 833.240 habitantes – detendo 30% da população total, seguido por Santo André com uma população de 716.109, Mauá com 468.148 e Diadema com 420.934 habitantes, num total de 2,8 milhões para a região como um todo.

Figura 18 - Região Metropolitana de São Paulo - RMSP



Fonte: Emplasa (2017)

Como afirma (ANAU, 2017, p. 178), ao acentuar a importância do parque fabril regional do Grande ABC e a força das atividades industriais enquanto força motriz do desenvolvimento econômico regional e o importante papel de liderança de SBC, ladeado pelos demais municípios que compõem o Consórcio Intermunicipal do Grande ABC:

[...] o peso extraordinário de São Bernardo do Campo na indústria regional está intrinsecamente ligado à forte presença do complexo automotivo nesse município, que possui cinco das seis montadoras da Região e ampla cadeia produtiva ao redor delas - a qual se estende também aos outros municípios. São Caetano do Sul adquire peso regional em grande parte devido à presença da General Motors e respectiva cadeia produtiva em seu território. Por outro lado, a força relativa de Santo André, Mauá e Diadema está relacionada não apenas ao segmento automotivo, mas também à química e petroquímica, com seus desdobramentos (plásticos e cosméticos, dentre outros).

A importância econômica de SBC em relação aos demais municípios do Grande ABC, pode ser mensurada pela participação do seu VA industrial de 8,2 bilhões em 2016, correspondente a um percentual de 34,0% no total gerado no Grande ABC, contra uma participação de 17,8% de Santo André, e 18,0% do município de Mauá, totalizando ambos cerca de 70,0% do VA industrial gerado no Grande ABC. Sem esquecer que este valor em 2008, auge da fase de expansão da economia na fase da “nova economia”, atingia o montante de 23,5 bilhões de reais. Por sua vez, a região metropolitana – RMSP – apresentou queda real no crescimento acumulado do VA industrial no período 2002/2016 da ordem de 16,5%, impactando a taxa de participação setorial da indústria metropolitana no VA total que registrou crescimento negativo de 35,0% ao longo do período analisado; fato que resultou na queda da participação média do setor ao passar de 23,65% em 2002 para 15,39% em 2016.

Tabela 16 – Composição do VA industrial do Grande ABC por Cidades em milhões de R\$

| | | | | | |
|------------------------------|----------------|--------------|----------------|--------------|-------------|
| Grande ABC | 12.776,2 | 100,00 | 24.286,1 | 100,00 | 4,69 |
| Diadema | 1.598,6 | 12,51 | 3.547,1 | 14,61 | 5,86 |
| Mauá | 1.446,9 | 11,32 | 4.373,7 | 18,01 | 8,22 |
| Ribeirão Pires | 200,5 | 1,57 | 701,0 | 2,89 | 9,35 |
| Rio Grande da Serra | 39,0 | 0,31 | 162,1 | 0,67 | 10,72 |
| Santo André | 2.303,5 | 18,03 | 4.327,9 | 17,82 | 4,61 |
| São Bernardo do Campo | 5.089,7 | 39,84 | 8.224,0 | 33,86 | 3,49 |
| São Caetano do Sul | 2.098,1 | 16,42 | 2.950,3 | 12,15 | 2,46 |

Fonte: IBGE (2019), elaboração do autor (2019)

A análise da participação do VA do Grande ABC referenda assim a mesma dinâmica já analisada para as demais escalas, especialmente aquelas inseridas nos respectivos Blocos conforme explicitado na inicial deste tópico, com maior ou menor intensidade. De qualquer forma as duas escalas de perfil industrial mais afetadas, referem-se ao Grande ABC onde estão localizados os municípios do Consórcio Intermunicipal, dentre eles SBC como o mais afetado. Assim como a RMVALE e SJC, que também repetem a mesma dinâmica, já salientada, de associação aos ciclos econômicos, do que o reflexo propriamente dito de um processo de desindustrialização de forma absoluta. Ainda neste aspecto cabe chamar atenção sobre a análise do nível de emprego, já observado anteriormente, e correlacioná-lo com a variável: números de estabelecimentos.

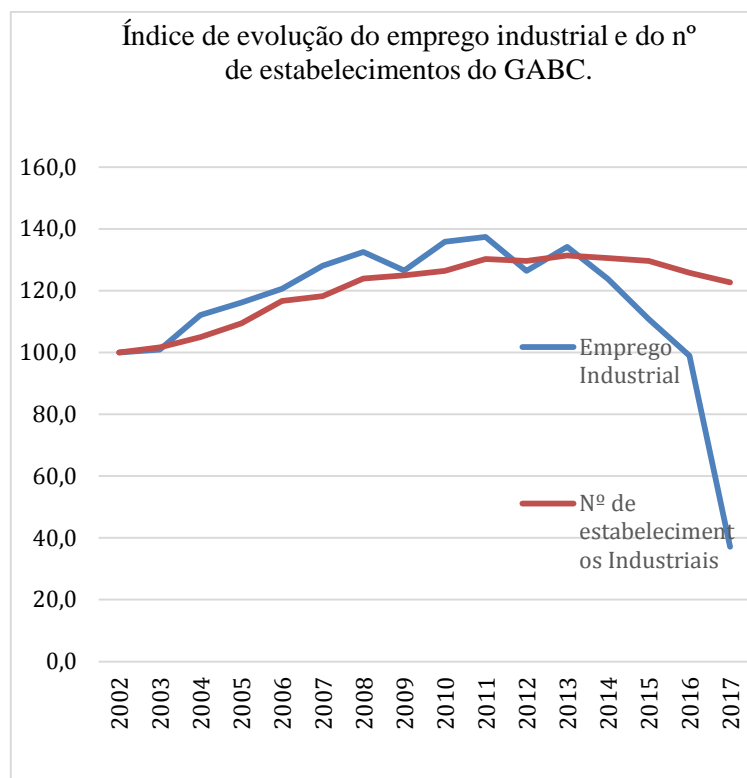
Na variável emprego examinada nas Tabelas de 8 a 11 e nas Figuras de 5 a 12, compara-se a evolução do emprego industrial entre as várias escalas consideradas, e indica que no caso do GABC, a região apresenta juntamente com a RMSP as menores taxas de evolução anual do

VA industrial. Neste aspecto destaca-se a inversão do emprego ocorrida a partir de 2013, iniciada já em 2011, e que afetou o nível de emprego no Grande ABC de forma significativa. O emprego que atingia no ponto máximo de sua trajetória em 2002/2016, com 264.827 postos de trabalho, termina em 2016 com um registro de apenas 71.528 trabalhadores na indústria, refletindo queda de 73,0% provocado pela recessão econômica aprofundada em 2015 e 2016.

Fato que contrasta até aquele momento com a evolução do número de estabelecimentos industriais que atinge seu ponto máximo em 2013 com 6.268 unidades. No ponto de maior baixa do nível de emprego industrial o número de indústrias cai para 5.853 unidades em 2018, com queda de apenas 6,6%. O que houve, portanto, foi um pequeno número de unidades fabris fechadas e um forte aumento da capacidade ociosa da indústria do GABC, com a aceleração da crise econômica conforme indica as Figuras 18, e 19 e Quadros 3 e 4.

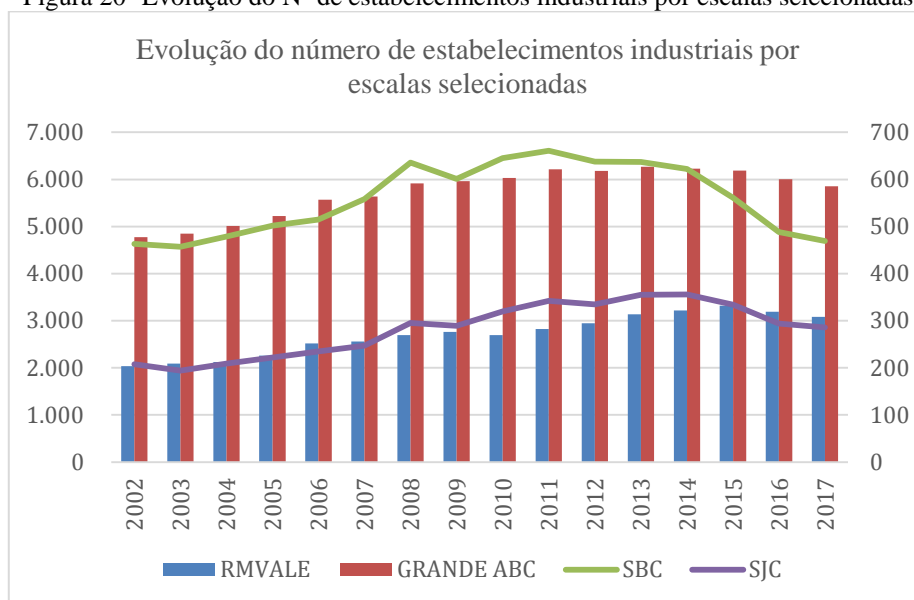
Esta série de dados, em especial a manutenção do número de indústrias estabilizadas num patamar médio de 5744 unidades ao longo do período de 2002 a 2017, no Grande ABC, estabelecendo uma diferença de apenas 8,4% em relação ao ano onde se registrou o maior número de empresas, em 2013 com 6.268 empresas, no auge do ciclo de expansão da atividade industrial, é um indicador confiante da correspondência entre ciclos econômicos e movimento de alta/baixa no estoque de estabelecimentos existentes.

Figura 19- evolução do emprego industrial e do nº de estabelecimentos do GABC.



Fonte: Rais/Caged (2019), elaboração do autor (2020)

Figura 20- Evolução do Nº de estabelecimentos industriais por escalas selecionadas



Fonte: Rais/Caged (2019), elaboração do autor (2019)

| Ano | RMVALE | GABC | SBC* | SJC* |
|-------------|--------|-------|------|------|
| 2002 | 2.039 | 4.771 | 463 | 208 |
| 2003 | 2.087 | 4.851 | 457 | 194 |
| 2004 | 2.123 | 5.010 | 479 | 209 |
| 2005 | 2.261 | 5.220 | 502 | 222 |
| 2006 | 2.519 | 5.567 | 515 | 235 |
| 2007 | 2.558 | 5.639 | 558 | 247 |
| 2008 | 2.698 | 5.914 | 636 | 295 |
| 2009 | 2.761 | 5.964 | 601 | 289 |
| 2010 | 2.692 | 6.033 | 645 | 320 |
| 2011 | 2.827 | 6.213 | 661 | 342 |
| 2012 | 2.945 | 6.184 | 638 | 335 |
| 2013 | 3.134 | 6.268 | 637 | 355 |
| 2014 | 3.216 | 6.231 | 622 | 356 |
| 2015 | 3.318 | 6.186 | 561 | 334 |
| 2016 | 3.193 | 6.001 | 488 | 294 |
| 2017 | 3.085 | 5.853 | 469 | 286 |
| Tx. Cres. % | 51,30 | 22,68 | 1,30 | 37,5 |
| Média | 2.716 | 5.744 | 558 | 283 |

(*) Média Anual CAGED/ n° de empresas declarantes

Fonte: Rais/Caged (2019)

A Figura 17 é ilustrativa deste comportamento. Porém, movimentos com oscilações em amplitudes menores do que ocorrem nas demais variáveis: a abertura de novas empresas e o tempo de maturação de investimentos dependem do porte e do mercado do produto, entre outros aspectos, que além de custos elevados demandam prazos mais longos para sua abertura efetiva especialmente no caso das empresas de médio e grande porte; o que se observa é que a maioria das aberturas de novas empresas industriais⁶⁷ são de micro e pequeno porte, com nível de emprego entre 1 e 10 empregados em média, e taxas de alta mortalidade no ciclo de vida.

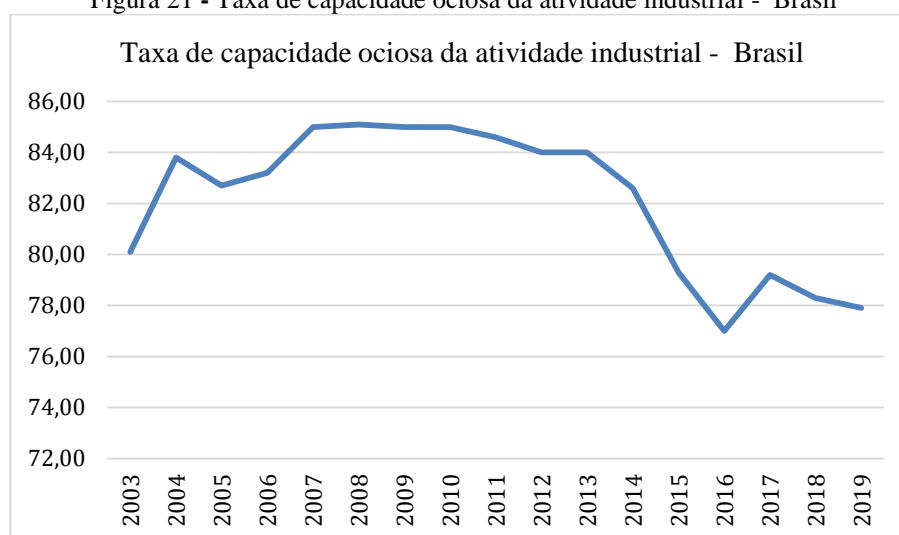
Esta é em síntese, a conclusão possível quanto ao fenômeno da desindustrialização no Grande ABC e que envolve o conjunto de municípios que compõem o Consórcio do Grande ABC, especialmente SBC. Observa-se de fato uma possível queda no número de informantes da RAIS coincidente com o movimento de desaceleração do VA industrial, resultando na

⁶⁷ É fato reconhecido que no Brasil o índice de mortalidade das micro e pequenas empresas é alta; segundo o SEBRAE (2008), anualmente no Brasil 71% das micro e pequenas empresas fecham as portas antes de completar cinco anos de vida. Ao passo que as empresas de médio e grande porte, especialmente as últimas têm um ciclo de vida mais elástico, em média mais longo.

violenta queda da oferta de postos de trabalho a partir de 2013, prenuncio natural do aumento da capacidade ociosa⁶⁸ da indústria, não implicando necessariamente, em fuga ou no fechamento de indústrias.

A análise da Figura 19 e o Quadro 4, deixam claras a relação entre a taxa de ocupação das indústrias no Brasil e padrão de desenvolvimento, na medida em que as taxas sobem até 2008, e depois se estabilizam iniciando o movimento de queda mais intenso a partir de 2013. Este comportamento é claro também pelo que ilustra a Figura 17 no tocante à comparação entre evolução do emprego e o número de estabelecimentos no Grande ABC.

Figura 21 - Taxa de capacidade ociosa da atividade industrial - Brasil



Fonte: CNI (2019), elaboração do autor (2019)

⁶⁸ Utilizando apenas 63,8% da capacidade instalada, o segmento de máquinas é o que opera com o maior nível de ociosidade, bem abaixo da média histórica, que é de 79,8%. Com 77,8% de utilização, a metalurgia também ficou 10,5 pontos abaixo da média histórica, de 86,3%, diz a reportagem da Rede Brasil Atual sobre o primeiro trimestre de 2019, dados referentes ao Brasil. A indústria automobilística é outro destaque negativo, operando com 71,4% da capacidade, enquanto historicamente utiliza 80,1%. Já a indústria química utilizou 74,4%, também abaixo da média histórica, de 80,4%, setores com forte presença no contexto do Grande ABC e no parque industrial de SBC. Segundo o relatório da CNI, dentre os pouco setores ainda não atingidos pela ociosidade, em grande parte puxado pelas exportações, destaca-se o setor de papel e celulose que operou com 91,2% da capacidade, pouco acima da média, que é de 90,5%. Já o setor farmacêutico, que tem o consumo pouco afetado pelas flutuações da economia, registrou 81,8%, acima dos 76,9% da média do setor. Já o Vestuário ficou com 89,4%, levemente acima da média histórica, de 88,2%. (<https://www.redebrasilatual.com.br/economia/2019/04/maioria-dos-setores-da-industria-opera-com-ociosidade-acima-da-media/>)

Quadro 4 - Taxas de ociosidade da Indústria - Brasil

| Ano | taxa |
|------|-------|
| 2003 | 80,10 |
| 2004 | 83,80 |
| 2005 | 82,70 |
| 2006 | 83,20 |
| 2007 | 85,00 |
| 2008 | 85,10 |
| 2009 | 85,00 |
| 2010 | 85,00 |
| 2011 | 84,60 |
| 2012 | 84,00 |
| 2013 | 84,00 |
| 2014 | 82,60 |
| 2015 | 79,30 |
| 2016 | 77,00 |
| 2017 | 79,20 |
| 2018 | 78,30 |
| 2019 | 77,90 |

Fonte: CNI (2019)

Neste sentido agrega-se como informação complementar às variáveis vistas até o momento os dados de exportação, uma variável importante no contexto de desenvolvimento regional e das políticas públicas derivadas do padrão de desenvolvimento adotado, e sua importância para a RMVALE e o Grande ABC, com destaque para SJC e SBC, respectivamente.

Assim a Figura 20 sintetiza e dá sentido ao esforço articulado que o GABC faz, pela via institucional, para compor ações entre esferas do poder do público – seja federal ou estadual – para dar sentido à busca de objetivos econômicos: pois, é na esfera do espaço público, que os atores sociais se encontram para atribuir sentido à superação de problemas impeditivos do desenvolvimento, papel inerente à institucionalidade do GABC.

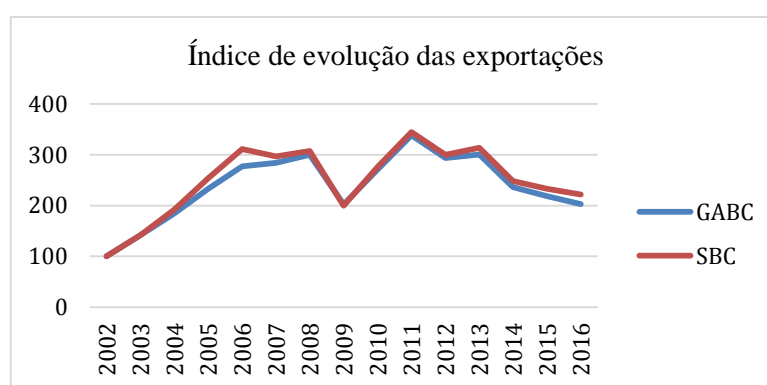
Apenas como observação cita-se as medidas implementadas na esfera da política macro no governo Dilma, a exemplo das medidas de subsídios fiscais ou da implantação do REINTEGRA⁶⁹ como forma de aliviar custos fiscais incidentes sobre a produção, e assim,

⁶⁹ O Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras (REINTEGRA), previsto na Lei 13.043/14 do governo federal, possibilita, dentro de determinadas condições, que empresas brasileiras exportadoras de todo o setor manufaturado, que utilizem até 40% de insumos importados na sua fabricação, recuperem um percentual da receita decorrente da exportação. Uma das séries de medidas do

incentivar os investimentos privados e as exportações. Conjunto de medidas que em tese serviriam para atenuar os efeitos contracionistas derivado da crise internacional e da crise política interna interferindo na continuidade dos programas de governo e nas políticas de investimento, tanto privadas como do Estado. Medidas estas em grande parte voltadas para os interesses da indústria automotiva regional do Grande ABC, conforme observado anteriormente, mas que beneficiam igualmente a GM em SJC e a Volks em Taubaté.

Além do REINTEGRA, cita-se o programa INOVAR AUTO⁷⁰, criado em 2012 com vigência até 2017, como parte do conjunto de medidas voltadas à indústria automotiva, de concessão

Figura 22- Índice de evolução das exportações



Fonte: IBGE (2017), elaboração do autor (2019)

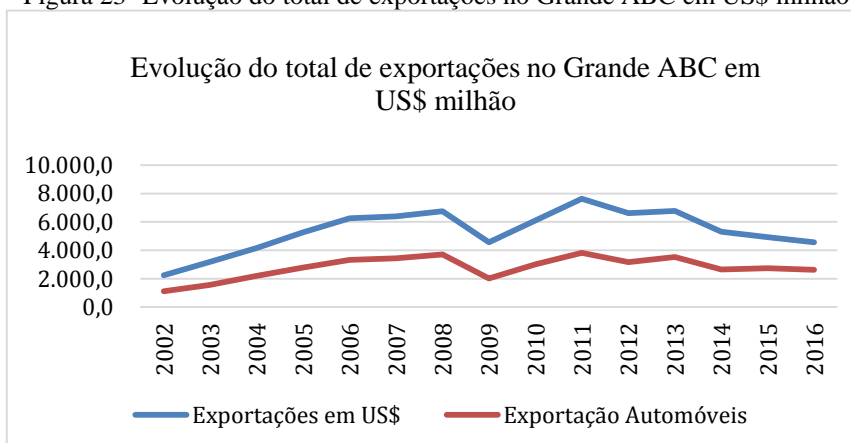
governo Dilma e que resultam na cumulatividade de tributos não recuperáveis pelo setor produtivo e no incremento do custo final dos produtos exportados, e que faz parte de uma série de medidas tomadas enquanto parte de medidas contracíclicas, necessárias para incentivar a exportação em determinados setores da economia brasileira.

⁷⁰ “Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores – INOVAR AUTO” foi apresentado pela Medida Provisória 563/12, convertida na Lei 12.715/12 (regulamentada pelo Decreto 7.819/12) e entrou em vigor em janeiro de 2013 com validade até 2017, e faz parte da política industrial, tecnológica e de comércio exterior – Plano Brasil Maior. Ademais, o programa prevê a concessão de crédito presumido de IPI sobre aquisições de insumos estratégicos e ferramentaria, dispêndios com pesquisa e desenvolvimento (P&D) e gastos com engenharia, tecnologia industrial básica e capacitação de fornecedores.

de crédito presumido do IPI, que em tese também teriam beneficiado a indústria automotiva e suas exportações, ambas as medidas contava com forte apoio do GABC e da administração municipal de SBC.

Conforme demonstra o índice de evolução das exportações gerais do GABC e SBC, fica evidente a importância de SBC no movimento geral de exportações da região. No caso, exportações ascendentes até 2008 com inflexão decrescente em 2009 em razão do *subprime* e retomada vigorosa até o ponto máximo atingido em 2011, o que deixa evidente a importância da participação da indústria automotiva no valor total de exportações de SBC, conforme mostra a figura 21.

Figura 23- Evolução do total de exportações no Grande ABC em US\$ milhão



Fonte: IBGE (2019), elaboração do autor (2019)

Essas observações indicam que o grande desafio da região do Grande ABC em termos de desenvolvimento sempre esteve direcionado ao fortalecimento e preservação do complexo industrial em especial a automotiva e sua cadeia produtiva, responsável maior pelo desempenho geral da economia local e regional, daí a importância das medidas articuladas no âmbito do governo federal de apoio ao setor, combinado com a prioridade de instalação de um sistema de inovação regional. Conforme aponta Anau (2017):

O crescimento do terciário no período mais recente e a resiliência desse setor perante as crises atenuaram os impactos da queda industrial sobre a economia regional, mas não os bloquearam nem reverteram. A redução da estreita dependência dos dois segmentos industriais estruturantes – automotivo/metalmecânico e químico/petroquímico –, por meio da diversificação produtiva, e o fortalecimento de sua competitividade, por meio da inovação, continuam a constituir o foco das necessidades do Grande ABC, com vistas à melhora de seu desempenho econômico relativo.

Percebe-se, portanto, que os esforços da Região e de suas entidades, notáveis e prestigiados nacional e até internacionalmente, produziram resultados bem aquém dos pretendidos no plano da economia local. O desafio permanece e tem papel crucial, em vista dos impactos socioeconômicos da indústria regional no emprego, na renda, na arrecadação tributária e na capacidade de consumo (ANAU, 2017, p.182).

Palavras de quem presenciou como ator e protagonista na elaboração de políticas públicas no nível do poder público local, na Prefeitura Municipal de SBC, como um dos articuladores e propositores do sistema de inovação como elemento estruturante no redimensionamento da economia regional do Grande ABC: segundo a concepção original incorporada na criação do GABC, uma das metas primordiais do desenvolvimento regional, segundo formulação de Celso Daniel, seria a busca de competitividade estrutural da indústria, que pressupunha como pré-condição para o seu sucesso, a participação e engajamento ativo das respectivas cadeias produtivas e seus atores, principalmente os empresários. Quesito não cumprido, enquanto escopo fundamental do conjunto de políticas na formação dos APL, conforme atesta uma série de evidências apontada por Roberto Anau em seu estudo, que se traduziu ao final, no desmonte primeiro da Câmara Regional e posteriormente da Agência de Desenvolvimento do ABC.

Nesta lógica de detalhamento das regiões e municípios históricos, a partir do espaço territorial inicial onde se desenrola o processo de industrialização no Estado de São Paulo, a partir da cidade de São Paulo – que compreende a RMSP e a sub-região do Grande ABC, destacando-se nela o município de São Bernardo do Campo, sua principal referência econômica – verifica-se pela análise dos vários indicadores, que a tese da desindustrialização precoce precisa ser ajustada às características de cada região, respeitando-se suas diferenças. Conforme já explicitado, e aqui reenfatizado, quanto ao exame do VA industrial de SBC, e que contradita parcialmente essa tese, salienta-se o paradoxo da forte expansão do VA industrial experimentado no período 2002/2012, com taxas de crescimento superiores às alcançadas no Estado de São Paulo como um todo; superior inclusive a São José dos Campos, outro município de forte perfil industrial, sob foco de análise no presente estudo.

Cabe lembrar no tocante a este aspecto que no curso da análise, para cada escala considerada, está se justapondo a evolução dos indicadores à lógica dos ciclos de expansão e retração da economia; argumento que tem sido sustentado ao longo do texto, com o ponto de vista de que

a caracterização da desindustrialização tem que se ajustar à natureza da formação histórica da indústria brasileira respeitando-se as respectivas escalas territoriais e suas características.

Visto até o momento a evolução dos dados em uma das regiões mais significativas da industrialização brasileira, comparativamente à escala nacional e estadual, parte-se por fim para a contextualização da desaceleração das atividades industriais na RMVALE, e mais especificamente com foco em SJC, a principal referência econômica do Vale do Paraíba. E, como síntese, faz-se no decorrer da análise o contraponto entre as duas regiões: o Grande ABC por ser o principal núcleo da indústria automotiva e o Vale do Paraíba por ser referência do setor industrial de maior densidade tecnológica e sediar o principal núcleo fabril da indústria aeroespacial e de defesa do país.

A industrialização nos dois sub-blocos regionais está associada a dois momentos da trajetória da industrialização brasileira: o primeiro decorre o início da industrialização, o período mais intenso, que resultou por meio de substituição de importações a instalação do principal núcleo da indústria de defesa, e do principal parque fabril automotivo do país, processo que sofre grandes transformações durante a crise econômica do início dos anos 80 e início dos anos 90. Neste segundo momento é quando se vê o início do paulatino esvaziamento da indústria regional e local, devido ao surgimento de um novo padrão de desenvolvimento fundamentado na ortodoxia neoliberal e o fim do nacional desenvolvimentismo dos anos precedentes.

Em SJC esse processo reflete-se na falência das principais indústrias de defesa do país, dentre elas a Engesa, nos anos 90, seguida da privatização da EMBRAER em 1994, sem contar a saída e fechamento de algumas empresas do ramo têxtil e da indústria eletroeletrônica, para citar alguns poucos eventos na RMVALE; processo, que culmina no *take over* da Embraer pela Boeing, pondo fim à expressão maior, de um sonho de desenvolvimento tecnológico autônomo.

Em São Bernardo do Campo, por sua vez, pela forte recessão que se abateu sobre a economia do Grande ABC em 1990, acarretando a desnacionalização de amplos setores da indústria de autopeças, processo que resultou numa das maiores crises de desemprego industrial já vista. No comparativo entre as duas principais cidades regionais – SJC e SBC – algumas características diferenciadoras já foram mencionadas no capítulo de Assimetrias e Convergências. Algumas questões mais específicas de cada cidade são postas em evidência a partir da análise de algumas variáveis referentes ao perfil econômico dos dois municípios.

A primeira característica diz respeito à própria concentração de atividades industriais e ao perfil exportador das duas regiões RMVALE/SJC e GABC/SBC, como semelhanças estruturais da industrialização regional; a segunda grande diferença se dá pela constituição de empresas de base tecnológica mais consistentes e de maior amplitude fixadas na RMVALE, de capital nacional e forte presença do Estado na sua formação original – setor aeroespacial e de defesa junto com a petroquímica – , do que no Grande ABC, cujo núcleo *hard* da industrialização concentrou-se na indústria automotiva, basicamente de capital privado estrangeiro e *low profile* no desenvolvimento tecnológico, caracterizando mais fortemente a ausência de P&D interno às empresas.

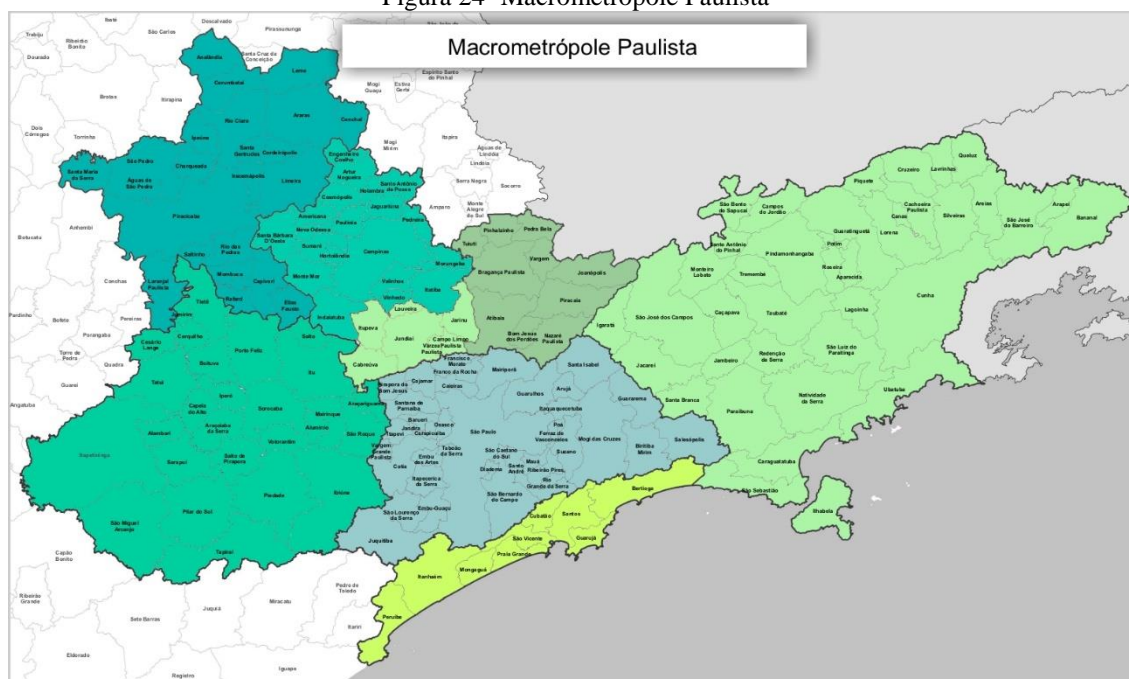
A RMVALE criada por ato do governo estadual em 2012 passou a compor junto com a RMSP, as Regiões Metropolitanas da Baixada Santista, de Campinas, de Sorocaba e as Aglomerações Urbanas de Jundiaí e de Piracicaba e a Unidade Regional Bragantina, ainda não institucionalizada, a Macro Metrópole Paulista, composta por 174 municípios, correspondente a 50% da área urbanizada do Estado, região responsável por 81,9% do PIB estadual de 2016.

Por sua vez a RMVALE, inserida no contexto da MMP é composta por 39 municípios totalizando 2,5 milhões de habitantes e uma área territorial de 16,2 mil Km², perfazendo uma densidade demográfica de 156 habitantes por Km², situada no cone leste do Estado. Dados que contrastam com a sub-região do Grande ABC, conforme já salientado, com uma população de 2,6 milhões numa área de 828,7 Km² e densidade demográfica de 3185 habitantes por Km².

Na RMVALE, o município de São José dos Campos é a principal referência econômica e populacional de toda a Região, com dimensões de mercado muito semelhantes às de SBC: com população em torno de 695 mil habitantes e grau de urbanização de 97,9% em SJC, contra 804 mil habitantes e 98,8% de taxa de urbanização em São Bernardo do Campo, de acordo com dados da Fundação Seade para 2018.

Idem quanto à capacidade geracional de riquezas: com PIB Per-Capita de R\$ 54.875,5 em SJC, muito próximo dos R\$ 52.959,4 em SBC, conforme dados do IBGE, para 2016, já refletindo, portanto, o nível mais agudo da crise recessiva e também da conseqüente queda do VA industrial; esses dados, na fase de pico do ciclo econômico, chegaram a ser invertidos: com SBC detendo o maior PIB Per-Capita, no auge do ciclo de expansão, em 2008 – R\$ 88.553,7 por pessoa – e SJC atingindo sua maior marca em 2004, com um PIB Per-Capita de 79.053,5.

Figura 24- Macrometrópole Paulista



Fonte: Emplasa (2012)

A anatomia do parque fabril de ambas as regiões aponta para diferenças que cabe serem ressaltadas, especialmente no tocante à distribuição setorial da indústria e ao número de estabelecimentos existentes que definem a densidade das cadeias produtivas de cada ramo industrial. A primeira observação diz respeito ao número de estabelecimentos industriais existentes e o contingente de trabalhadores. O primeiro ponto a observar é que o número de estabelecimentos industriais na RMVALE registrou aumento de 51,3%, passando de um total de 2.039 unidades para 3.085; tomando como referência 2002 e 2017 conforme Quadros 5 e 6, um acréscimo de 1046 estabelecimento no período – um incremento anual de 65 empresas por ano – e o número de empregos cresceu 25,6%, passando de 104.885 em 2002 para 131.760 em 2017, o que equivale dizer que os novos estabelecimentos criados no período abrigavam em média 25 trabalhadores por estabelecimento.

Os ramos industriais que mais cresceram no período em termos de unidades fabris foram os ramos de indústria mecânica com aumento de 172% passando de 132 para 387 empresas; seguido pelo ramo de Madeira e Mobiliário com crescimento acumulado de 45,2%, e Material de Transporte com taxa de 44,9%. Dentre os ramos mais significativos os que apresentaram redução no número de estabelecimentos, ou se mantiveram estáveis destaca-se o ramo de indústrias de material Elétrico e de Comunicações com redução de 2,4% e a indústria Química, com crescimento e apenas 1,8%, fato normal já que a maioria delas cerca de 289, em 2017, são

empresas nucleadas em sua maioria em torno da Refinaria Henrique Lage da Petrobrás; além delas Madeira e Mobiliário com crescimento de 101,8% e a indústria Mecânica com evolução de 60,6% e o ramo de Alimentos e Bebidas com crescimento de 63,8%. Em termos de participação destaca-se o ramo de Alimentação e Bebidas com o maior número de estabelecimentos com uma participação de 26,8% em 2017, seguido pelo ramo metalúrgico com 16,0 % de participação e o mecânico com 13%, compondo o maior segmento o metal mecânico com 29% de participação.

O ramo que mais emprega é o ramo metalúrgico com participação de 26,0% no total de emprego em 2017, seguido pelo ramo da indústria mecânica com participação de 19,0%. Novamente o segmento metal mecânico destaca-se como o maior empregador com 45,0% dos postos de trabalho gerados. O ramo de material de Transportes que conta com as principais indústrias de base tecnológica, cresceu em número de empresas no período, passando de 78, em 2002 para 113 empresas em 2017. A maioria nucleadas em torno das empresas líderes Embraer, General Motors, ambas situadas em SJC, a Chery em Jacarei e a Volkswagen em Taubaté.

Comparativamente à RMVALE, observa-se que o número de estabelecimentos industriais no Grande ABC, é expressivamente maior totalizando 5.853 unidades, contra 3.085, em 2017. Embora a RMVALE tenha registrado no período 2002/2017, um crescimento mais expressivo - 51,3% - do que o Grande ABC: 22,7%.

Em termos de participação assinala-se que a indústria mecânica e metalúrgica e de transportes em termos de unidades fabris, são as mais representativas, com vantagem levemente superior para o Grande ABC que detém cerca de 40% de participação destes ramos no total de estabelecimentos, contra 31,8% na RMVALE. Em termos de emprego grande parte das indústrias nos ramos citados são as maiores responsáveis pela geração de emprego detendo uma participação de 57,0 na RMVALE que leva vantagem sobre o Grande ABC com uma participação dos ramos citados, de 47,8% na geração de emprego.

Por fim, nas duas cidades mais importantes segundo os dados da CAGED – considerado o número médio de estabelecimentos industriais informados em cada mês observa-se que o número em SBC é quase o dobro de SJC. Números relativos que servem para dar uma ideia aproximada da dimensão industrial em termos territoriais, em cada município, embora não seja possível dimensionar com exatidão a densidade e o alongamento das respectivas cadeias produtivas da indústria de transformação, mas ao que tudo indica mais adensada em SBC.

Quadro 5 - Evolução do Emprego e do nº de estabelecimentos – RMVALE

| | 2002(A) | 2017(A) | 2002(B) | 2017(B) | 2002(A') | 2017(A') | 2002 | 2017 |
|--------------------|---------|---------|---------|---------|----------|----------|--------|--------|
| Metalúrgica | 32.714 | 33.610 | 353 | 481 | 31,19 | 25,51 | 17,31 | 15,59 |
| Mecânica | 15.298 | 24.566 | 142 | 387 | 14,59 | 18,64 | 6,96 | 12,54 |
| Elét. e Comum. | 4.151 | 4.075 | 84 | 82 | 3,96 | 3,09 | 4,12 | 2,66 |
| Mat. de Transporte | 14.297 | 16.601 | 78 | 113 | 13,63 | 12,60 | 3,83 | 3,66 |
| Madeira/Mobiliário | 7.779 | 15.699 | 157 | 228 | 7,42 | 11,91 | 7,70 | 7,39 |
| Papel e Gráf | 10.668 | 14.174 | 182 | 216 | 10,17 | 10,76 | 8,93 | 7,00 |
| Borr. Fumo, Couros | 7.529 | 10.199 | 85 | 154 | 7,18 | 7,74 | 4,17 | 4,99 |
| Química | 3.518 | 3.927 | 284 | 289 | 3,35 | 2,98 | 13,93 | 9,37 |
| Têxtil | 5.615 | 3.618 | 252 | 306 | 5,35 | 2,75 | 12,36 | 9,92 |
| Calçados | 1.848 | 2.886 | 3 | 1 | 1,76 | 2,19 | 0,15 | 0,03 |
| Alimentos/Bebidas | 1.468 | 2.405 | 419 | 828 | 1,40 | 1,83 | 20,55 | 26,84 |
| TOTAL | 104.885 | 131.760 | 2.039 | 3.085 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 |

Fonte: Rais/Caged, IBGE (2019), elaboração do autor (2019)

Nota: (A) – Emprego, (B) Estabelecimento

O índice de evolução na tabela 7 e os gráficos da figura 24, indicam uma melhor performance evolutiva no período de 2002 a 2017, em SJC do que em SBC; e nos demais setores de atividade a evolução acumulada no setor de comércio e serviços ficaram relativamente próximos, com uma diferença em termos de intensidade mais favorável para SJC. Em síntese, toda a série de indicadores trabalhados até o momento convergem para mostrar o comportamento evolutivo das variáveis relacionadas ao padrão de desenvolvimento adotado.

Quadro 6 - Evolução do Emprego e do nº de estabelecimentos – GRANDE ABC

| Ramos | 2002(A) | 2017(A) | 2002(B) | 2017(B) | 2002(A') | 2017(A') | 2002(B') | 2017(B') |
|-------------------|---------|---------|---------|---------|----------|----------|----------|----------|
| Metalúrgica | 26.055 | 24.012 | 1.066 | 1.198 | 13,90 | 13,62 | 22,34 | 20,47 |
| Mecânica | 15.160 | 18.110 | 563 | 878 | 8,09 | 10,27 | 11,80 | 15,00 |
| El. e Comun.. | 7.948 | 6.196 | 212 | 268 | 4,24 | 3,51 | 4,44 | 4,58 |
| Mat.de Transp. | 55.945 | 42.189 | 205 | 246 | 29,84 | 23,92 | 4,30 | 4,20 |
| Mad. e Mobil. | 5.136 | 5.394 | 299 | 293 | 2,74 | 3,06 | 6,27 | 5,01 |
| Papel e Gráf. | 7.195 | 8.270 | 409 | 432 | 3,84 | 4,69 | 8,57 | 7,38 |
| Borr., F., Couros | 13.034 | 12.090 | 254 | 379 | 6,95 | 6,86 | 5,32 | 6,48 |
| Química | 34.906 | 33.590 | 914 | 910 | 18,62 | 19,05 | 19,16 | 15,55 |
| Têxtil | 9.031 | 7.823 | 411 | 441 | 4,82 | 4,44 | 8,61 | 7,53 |
| Calçados | 148 | 121 | 6 | 5 | 0,08 | 0,07 | 0,13 | 0,09 |
| Alim. e Bebidas | 12.927 | 18.546 | 432 | 803 | 6,89 | 10,52 | 9,05 | 13,72 |
| TOTAL | 187.485 | 176.341 | 4.771 | 5.853 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 |

Fonte: Rais/Caged e IBGE, (2019) elaboração do autor (2019)

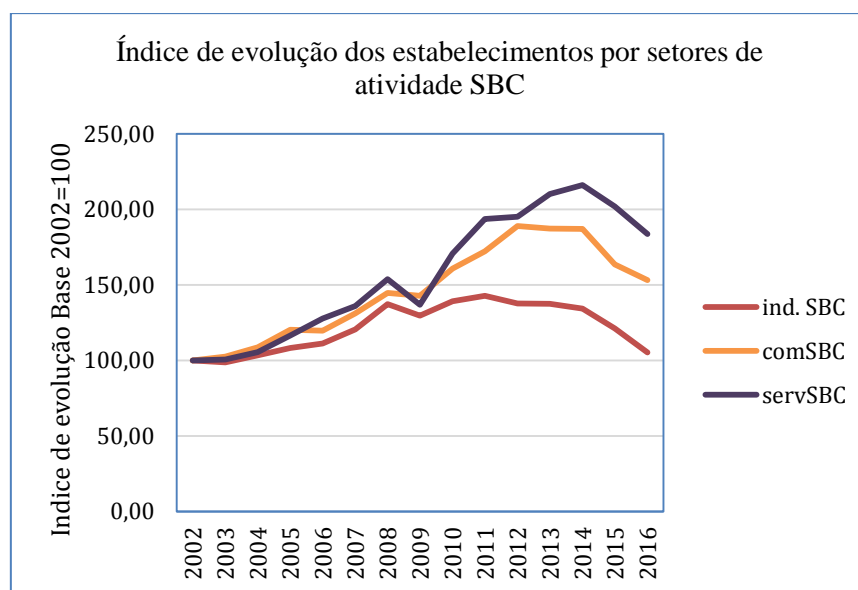
Nota: (A) – Emprego, (B) Estabelecimento

Quadro 7 - Índice de evolução do número de estabelecimentos por setor de atividade

| Ano | Industria | | Comércio | | Serviços | |
|------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| | SBC | SJC | SBC | SJC | SBC | SJC |
| 2002 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 |
| 2003 | 98,70 | 93,27 | 102,56 | 94,73 | 100,67 | 92,09 |
| 2004 | 103,46 | 100,48 | 108,83 | 104,29 | 105,49 | 99,74 |
| 2005 | 108,42 | 106,73 | 120,36 | 114,58 | 116,48 | 106,06 |
| 2006 | 111,23 | 112,98 | 119,85 | 118,01 | 127,91 | 119,89 |
| 2007 | 120,52 | 118,75 | 131,11 | 127,45 | 136,10 | 131,62 |
| 2008 | 137,37 | 141,83 | 144,81 | 144,12 | 153,92 | 150,72 |
| 2009 | 129,81 | 138,94 | 142,89 | 145,83 | 136,88 | 158,37 |
| 2010 | 139,31 | 153,85 | 160,82 | 157,35 | 170,85 | 178,92 |
| 2011 | 142,76 | 164,42 | 172,22 | 167,16 | 193,72 | 191,04 |
| 2012 | 137,80 | 161,06 | 188,99 | 169,12 | 195,29 | 197,36 |
| 2013 | 137,58 | 170,67 | 187,45 | 182,60 | 210,31 | 212,25 |
| 2014 | 134,34 | 171,15 | 187,07 | 181,62 | 216,14 | 220,16 |
| 2015 | 121,17 | 160,58 | 163,64 | 163,73 | 201,91 | 211,46 |
| 2016 | 105,40 | 141,35 | 153,27 | 145,96 | 183,86 | 194,73 |
| 2017 | 101,30 | 137,50 | 151,73 | 142,89 | 178,70 | 194,47 |

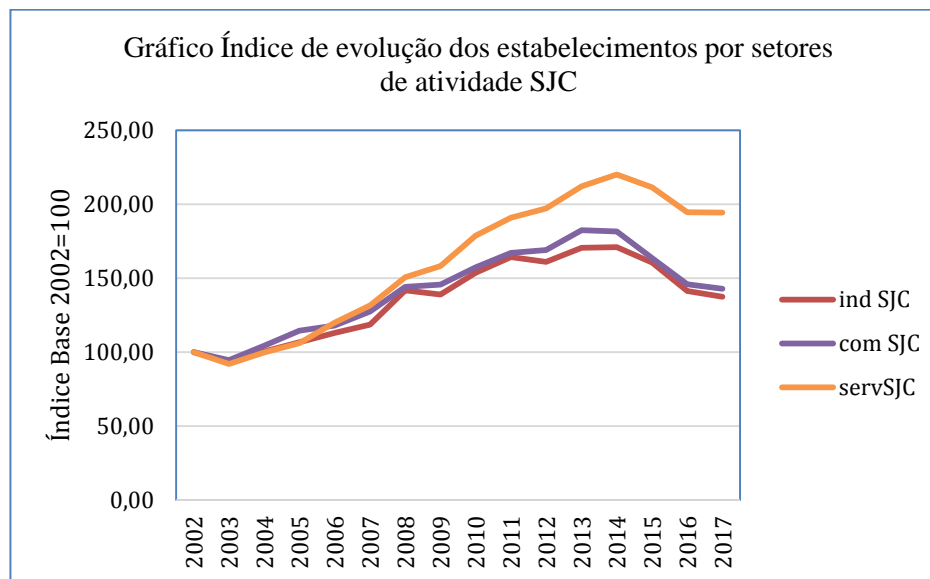
Fonte: Rais/Caged, (2019) elaboração do autor (2019)

Figura 25- Índice de evolução dos estabelecimentos por setores de atividade SBC



Fonte: Rais/Caged (2019), elaboração do autor (2019)

Figura 26- Índice de evolução dos estabelecimentos por setores de atividade SJC



Fonte: Rais/Caged (2019), elaboração do autor (2019)

No caso específico de SJC e SBC, em termos do que se considera como o foco da presente tese é possível fazer as seguintes observações no que tange a questão do desenvolvimento regional e papel do CODIVAP do GABC.

Em termos do CODIVAP e sua área de abrangência institucional já apontado no decurso das Assimetrias existentes entre ambas as instituições, há que se considerar um agravante potencial do ponto de vista econômico, que é o fato da incorporação da EMBRAER pela BOEING, e tudo que poderá redundar em termos de impactos, concretos e simbólicos, para a região e o país. Dado as reações de mercado e o posicionamento dos atores públicos e privados, nas várias escalas, na medida em que não há vozes dissonantes quanto ao acerto de tal ato, com exceção do Sindicato dos Trabalhadores Metalúrgicos de SJC e Região, e o Sindicato de Ciência e Tecnologia; para os demais, uma operação normal de mercado, na lógica do *strictly business*.

Em que pese a total concordância do mercado, este é um aspecto cujas consequências serão determinantes para o futuro do desenvolvimento regional e local. À exceção de algumas análises isoladas no qual se inclui o fracasso do projeto 367 X da Boeing, o que se observa é que não há

por parte do poder público nenhuma preocupação quanto às possíveis repercussões, não constando da pauta ou agenda dos governos, e de instituições como o CODIVAP e AGEMVALE uma eventual preocupação quanto aos rumos futuros e seu impacto para o desenvolvimento regional e do país, especialmente no que tange ao mercado de trabalho e ao volume de exportações, duas variáveis estratégicas na economia regional e local.

Neste aspecto é importante dimensionar o desempenho das exportações entre 2002 e 2016, tomando como referência São José dos Campos, para se ter uma ideia mais exata do que representa este setor de atividade industrial para o desenvolvimento regional, sem mencionar o papel de *spin over* que o desenvolvimento tecnológico da principal empresa âncora do ParqTec de SJC, representa para os demais setores de atividade da cadeia produtiva, existente e potencial.

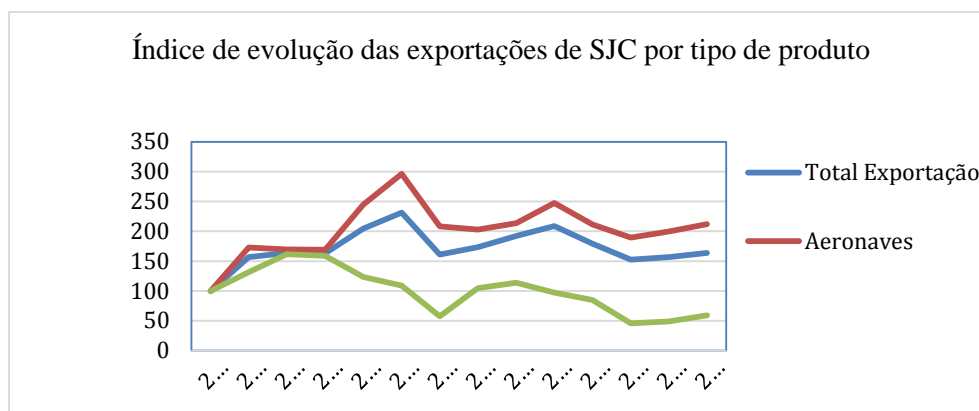
A performance da pauta de exportação joseense mostra a relevância das exportações de aeronaves, respondendo por 81,3% do total das exportações joseenses em 2016 num total de 4,9 bilhões de dólares, total esse correspondente a 54,7% do total das exportações realizadas pela RMVALE. As exportações de aeronaves e de automóveis juntas perfazem 86,7% do total das exportações de SJC.

Tabela 17- Evolução das Exportações em US\$ milhões - S.J.C

| Produto | 2002 | 2016 | Tx. Cesc. | M. Anual | % |
|-------------------------|----------------|----------------|------------------|-----------------|---------------|
| Aeronaves | 2.336,7 | 4.013,0 | 71,74 | 3.732,8 | 73,83 |
| Veículos automóveis | 455,1 | 394,0 | -30,21 | 650,7 | 12,87 |
| Maquinas elétricas | 158,3 | 139,5 | -11,88 | 198,4 | 3,92 |
| Reatores nucleares etc. | 94,7 | 105,4 | 11,39 | 135,1 | 2,67 |
| Produtos farmacêuticos | 18,2 | 101,8 | 458,80 | 75,7 | 1,50 |
| Outros | 208,7 | 180,7 | -13,40 | 263,1 | 5,20 |
| São José | 3.271,7 | 4.934,5 | 50,82 | 5.055,9 | 100,00 |

Fonte: IBGE (2019)

Figura 27- Índice de evolução das exportações de SJC por tipo de produto



Fonte: IBGE (2019), elaboração do autor (2019)

Tabela 18 – Evolução das exportações da RMVALE por municípios relevantes.

| | 2002 | 2016 | M. Anual | % |
|----------------------------|----------------|----------------|----------------|---------------|
| Guaratinguetá | 40,6 | 199,8 | 224,6 | 2,55 |
| Ilhabela | 0,0 | 1.558,0 | 1.234,8 | 14,02 |
| Jacareí | 188,5 | 855,3 | 290,6 | 3,30 |
| Pindamonhangaba | 369,9 | 257,6 | 375,4 | 4,26 |
| São José dos Campos | 3.271,7 | 4.934,5 | 5.055,9 | 57,41 |
| São Sebastião | 509,0 | 323,7 | 562,3 | 6,39 |
| Taubaté | 365,6 | 811,0 | 839,7 | 9,54 |
| Demais Municípios | 105,9 | 168,3 | 222,9 | 2,53 |
| Vale do Paraíba | 4.851,3 | 9.108,2 | 8.806,3 | 100,00 |

Fonte: IBGE (2019), elaboração do autor (2019)

Fato que revela uma pauta de exportações extremamente concentrada, baseada em apenas dois produtos, fator que expõe a vulnerabilidade da economia local e regional às eventuais oscilações de mercado desses dois produtos.

Ou seja, mesmo levando-se em conta essa característica da estrutura econômica local e regional, nenhuma preocupação quanto a um possível cenário de ameaça à autonomia do desenvolvimento tecnológico, mesmo preservando-se na velha Embraer os projetos militares e a aviação executiva, é manifestada; muito menos qualquer questionamento quanto a padrões de desenvolvimento e a relação direta com o processo de desindustrialização por que passa a região, correlacionada à sua perda de dinamismo já observável desde a década passada.

Situação que atinge de forma grave e igualmente impactante a economia do Grande ABC, mas que ao contrário RMVALE, conta com uma instituição como o GABC, cuja performance, contribui, ao menos, para a mitigação de problemas básicos da infraestrutura urbana, cuja solução passa pelo encaminhamento e decisão coletiva dos municípios participantes do

Consórcio Intermunicipal. Neste sentido o Consórcio do Grande ABC diferentemente do CODIVAP se preocupa em colocar na agenda de discussão os problemas estruturais de reconversão industrial e de implantação de um sistema de inovação; pauta essa, já em muitos aspectos discutidas e implementadas (ou em vias de implementação) a exemplo da extensão da linha 8 do Metro, equalização/uniformização das alíquotas do ISS, implantação dos Parques Tecnológicos e dos APL, e criação dos demais campus da UFABC, e a elaboração do orçamento participativo entre os municípios consorciados.

Os principais indicadores sob análise neste tópico já foram em grande parte visualizados e analisados; cabe neste último bloco resgatar as principais conclusões para estabelecer uma correlação existente entre regiões de forte perfil industrial, onde o dimensionamento do papel do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC e do CODIVAP/AGEMVALE encontram-se estruturados, sendo que a trajetória percorrida por ambos na busca dos objetivos propostos pelas duas instituições continuam sendo vitais para o curso futuro do desenvolvimento regional.

No caso, partiu-se, nesta proposta de tese, de uma visão geral do processo de formação econômica, política e social do País, para desembocar, no plano mais restrito da espacialidade regional metropolitana no seguinte pressuposto: no plano da territorialidade regional do Vale do Paraíba e do Grande ABC, as diferenças relacionadas à superestrutura de cada território tendo em vista o exercício do poder territorial é que estabelecerão as possibilidades e limites de avanço de ambas institucionalidades, no plano do desenvolvimento regional.

Neste sentido a presença de um modelo de gestão autárquico nos municípios da RMVALE, constitui óbice para possíveis soluções no tocante a uma pauta de combate à desindustrialização e de defesa de autonomia tecnológica, especialmente no caso da indústria aeroespacial e defesa; enquanto no GABC prevalece outras modalidades de desafios e limites, especialmente pelos possíveis destinos que serão dados às políticas em desenvolvimento no âmbito do GABC, e sua prática cooperada posta em prática desde 1990, concepção de arranjo consorciado que encontra-se sob ameaça pela prevalência no exercício do poder territorial regional de forças hegemônicas do neoliberalismo.

Os indicadores vistos até o momento, inclusive os dados de emprego – independentemente do processo espontâneo de deseconomias de aglomeração e do temor do sindicalismo atuante, bem como a indução das políticas de descentralização industrial – mostram que as políticas pró ativas em defesa da indústria, tendem a contrabalançar as tendências de desindustrialização.

A análise do conjunto de tabelas e os gráficos associados deixam evidentes também o maior impacto da desaceleração econômica nos núcleos históricos de formação industrial, por estar associado às dinâmicas intrínsecas a essas regiões onde a concentração urbana gerou com maior intensidade deseconomias de aglomeração e por consequência um processo mais intenso de desconcentração industrial, mais perceptível na Região do Grande ABC, com destaque para São Bernardo do Campo; e na RMVALE, por outras possíveis razões, menos diretamente relacionado às deseconomias de aglomeração.

O que é importante destacar é a existência, de fato, de um acentuado processo em curso nas duas regiões sob análise RMVALE e Grande ABC, cujas causas e consequências demandam pesquisas mais aprofundadas sobre o verdadeiro significado e repercussão sobre a trajetória futura de desenvolvimento econômico, em especial envolvendo os principais municípios de referência regional: São José dos Campos e São Bernardo do Campo.

Os dados gerais de PIB, Valor Adicionado, Emprego, indicam tendências em curso, colocando como desafio a construção de alternativas institucionais que busquem solucionar os problemas mais urgentes na dinâmica econômica regional. Uma delas sem dúvida representada por uma possível reconfiguração econômica da RMVALE pelo *take over* da Embraer, e na região do ABC, pelo desmonte de políticas de reconversão industrial e o esvaziamento de órgãos de apoio ao GABC a exemplo da Agência de Desenvolvimento e da Câmara Regional do ABC e demais Fóruns, assim como os APL existentes.

Por último, como síntese conceitual, e como alerta à gravidade desse processo, cabe a observação final de Sampaio (2017):

A perda de dinamismo na indústria de transformação nacional enfraquece a demanda intrassetorial, deixando de gerar os desejados efeitos de encadeamento generalizados na economia brasileira – para frente, para trás, fiscais, tecnológicos etc. –, reduzindo a capacidade de geração de emprego, renda, progresso técnico e receitas fiscais em setores essenciais da economia brasileira. Esse movimento deixa de conectar pontos dinâmicos no território, os quais passam a articular-se mais diretamente com o exterior, tendendo a diminuir os laços de solidariedade regional, conforme argumentou Celso Furtado: ora, a partir do momento em que o motor do crescimento deixa de ser a formação do mercado interno para ser a integração com a economia internacional, os efeitos de sinergia gerados pela interdependência das distintas regiões do país desaparecem, enfraquecendo consideravelmente os vínculos de solidariedade entre elas (FURTADO, 1992, p. 32).

8 ARRANJOS COLABORATIVOS E OS CONDICIONANTES ESTRUTURAIS

São várias as características da estrutura política brasileira já abordadas e que condicionam a evolução dos arranjos colaborativos; características marcadas por padrões de comportamento relativamente homogêneos – prevalentes nas elites dominante do país – que se repetem nas várias escalas territoriais, sendo algumas delas o patrimonialismo, o clientelismo, o corporativismo, o conservadorismo, o autoritarismo, o favorecimento político associado ao empreguismo; podendo ser acrescido outras variantes da patologia social brasileira, entre elas o compadrio, o cartorialismo e o golpismo, características essas associadas à prática e o exercício do poder político e econômico. Fenômenos que têm perdurado, naquilo que se convencionou chamar de modernização conservadora, termo que revela a persistência destes comportamentos impregnados na cultura política do país, com toques de modernidade: ou o jeito brasileiro de ser.

Práticas recorrentes no curso histórico, a exemplo do golpismo: sempre que ‘os fora de lugar’ situados na parte inferior da escala social se manifestam politicamente, ou, mostram formas de auto-organização em defesa de seus direitos, seja por meio de greves, protestos, ou de auto-organização em sindicatos, partidos, movimentos populares. Nestas situações as classes sociais pertencentes à elite dominante mostram sua face oportunista, pois, via-de-regra, num gesto reflexo de autodefesa, passam a conspirar e seduzir o estamento militar para reprimir os de baixo.

Sem dúvida, o tema do golpismo, apesar de recorrente na história brasileira, e mais uma vez presente no cenário político, é mais complexo do que aparenta, por envolver e manter o

corporativismo do estamento militar sob o domínio de ideologias conservadoras – primeiro sob influência do positivismo, depois pela ideologia anticomunista, essa alimentada desde a revolução socialista na Rússia de 1917 e amplificada pela Guerra Fria depois da II Guerra Mundial – exercendo hegemonia no comando e junto à oficialidade enquanto doutrina militar de segurança nacional, fortemente influenciadas pelas doutrinas norte-americanas a partir dos anos 50, já sob influência e orientação pedagógica da Escola Superior de Guerra (ESG): doutrina que reputa como ameaça comunista toda pauta de governo, que proponha independência da política externa, que procure corrigir problemas estruturais da sociedade brasileira a exemplo da extrema concentração de renda e da propriedade fundiária em mãos de poucos.

O apoio implícito/explicito do estamento, expressam a tendenciosidade de parte da corporação e do oficialato da ativa e da reserva, ao dar respaldo às ações contra governos democraticamente eleitos, cuja agenda política obviamente venha a contrariar interesses cristalizados das frações de classe situadas no Bloco de Poder. Este o cenário envolvendo o golpe jurídico/político/parlamentar de 2016, uma afronta recente à Carta Constitucional de 1988.

Há vários estudos que corroboram a intrínseca relação entre militares e sua conivência com o Estado autoritário, durante o Estado Novo e principalmente a partir de 1964 com a estruturação do aparelho repressivo, e a instauração das ações de tortura como método corriqueiro de subjugação do inimigo. Outro ponto marcante da evolução autoritária sob a ditadura militar, de Castello a Figueiredo, se dá com o AI-5 em dezembro de 1968 e com a criação em 1969, da famigerada Operação Bandeirante, de combate e extermínio dos grupos armados pertencentes às organizações de esquerda no combate à ditadura, objeto de investigação da Comissão da Verdade criada pela lei 12.528/2011: a comissão foi instalada oficialmente em 16 de maio de 2012 para investigar violações de direitos humanos entre 1946 e 1988 no Brasil, ato considerado de extremo afronto ao estamento.

Sob o abrigo da Lei de Anistia condição estabelecida pelos militares para devolver o poder aos civis, foi mantido fora do alcance da justiça todos os crimes cometidos pelo estamento militar: o contrário do ocorrido nas demais ditaduras do Cone Sul – Argentina e Chile especialmente – que julgaram e puniram os seus torturadores, inclusive os comandantes chefes das corporações militares, mandantes dos crimes cometidos no período ditatorial.

Menciona-se ainda o caráter elitista e excludente presente na transição democrática, explícito pela forma como se dá o processo de escolha do primeiro governo civil pós-ditadura ao desconsiderar totalmente o clamor que vinha das ruas por eleições “diretas já”:

O povo, em geral, continua à margem, condição que se expressa no mecanismo sucessório indireto do Colégio Eleitoral. E, mesmo que alguma imprevista reviravolta venha a restabelecer as eleições diretas, não poderá mudar as alternativas postas para o jogo. Limitando-se a uma disputa entre os grupos dominantes e as elites que o representam, não há nenhum “pacto social” embutido nesse processo sucessório. Na melhor das hipóteses, haverá, talvez, um “pacto político” visando a reorganização social do país (WEFFORT, 1984, p.17, *apud* TELES, 2015, p. 53).

Na realidade o processo de abertura se dá de forma incompleta, desde a configuração da Anistia passando pela eleição indireta; de fato o país não é passado a limpo: restam incólumes a estrutura e os principais atores articuladores do golpe do Estado de 1964, as mesmas forças políticas que permanecem com os velhos chavões anticomunistas e que retornam à cena 66 anos depois, em 2016 e 2018, sob o manto sagrado da Doutrina da Segurança Nacional.

Na trajetória histórica brasileira a emergência de políticas públicas distributivistas, promotoras de inserção social e de afirmação de direitos de cidadania, políticas de desenvolvimento econômico e social inclusivas, apavoram e mantêm unida a grande parcela da elite conservadora brasileira em torno de um objetivo comum: manter-se na zona de conforto social, desfrutando ambas da concentração de renda brasileira, que diante de qualquer possibilidade de alteração efetiva, passam a conspirar para a derrubada de governos que eventualmente surjam com propostas alternativas de transformação social. Assim a evolução histórica e a formação do Estado brasileiro o demonstram.

O golpe de 1964 é um dos exemplos situacionais característico do comportamento das elites brasileiras, conforme análise insuspeita feita por Fernando Henrique Cardoso, sociólogo e ex-Presidente da República por dois mandatos consecutivos, falando sobre as características dos ‘revoltosos’ do golpe militar de 1964 – análise feita antes de sua famosa frase, esqueçam tudo o que disse – como forma de expressão da arquitetura do poder vinculado ao projeto desenvolvimentista:

Não eram poucos, não obstante, os elementos de conservantismo agrário e de tradicionalismo clerical que tisonavam as possibilidades da ordem burguesa

formalmente democrática que os revoltosos mais falantes pensavam implantar [...] o apoio dos setores latifundiários, da classe média reacionária e da direita militar ao movimento de 64 parecia suficiente para bloquear a fraseologia liberal-juridicista que era apregoadada pelas tendências centristas existentes no novo bloco de poder e para diluir os interesses ‘fisiológicos’ da massa do pessedismo que aderira ao golpe com o propósito de voltar ao poder através da eleição de Juscelino Kubitschek [...] não obstante, que eu saiba, ninguém previu que por trás das declarações e mesmo contrariando as políticas postas em prática pelo governo Castelo Branco havia uma matriz de organização política que para ser entendida dependia menos da leitura de Locke que Hobbes do que de Hegel[...]Curiosamente, nem mesmo os marxistas (que, se supõe, terão lido a *Crítica da filosofia do Estado* feita por Marx) advertiram na época a possibilidade de que, de fato, apesar das intenções e dos interesses de alguns setores das classes dominantes, o caráter dependente da economia brasileira e a tradição centralizadora e burocratizante do Estado brasileiro acabariam por redefinir o quadro institucional (CARDOSO, 1993, p. 164).

Esse hibridismo no entanto, mesmo com toda intenção de remoldar o tripé que dava sustentação à Sagrada Aliança, conferindo ao capital nacional um papel de relevância no arco de alianças – inspirados nos modelos de conglomerados, a exemplo dos *Keiretsu* Japoneses e dos *Chaebol* Sul Coreanos, esses últimos, surgidos também à sombra de governos ditatoriais – não conseguiu, pela estratégia traçada no II PND, se efetivar plenamente por uma série de razões: principalmente pelo não comprometimento efetivo do capital financeiro brasileiro no processo de concentração e monopolização do capital. De qualquer forma, o governo Geisel não se limitou apenas ao plano declaratório no apoio ao setor de bens de capital, conforme atesta CARDOSO (1993, p. 242), pois, pela resolução nº 9 de 31/03/1977 do Conselho de Desenvolvimento Econômico, o BNDE deveria dar prioridade ao financiamento de projetos do setor nacional da economia. Além disso o plano desenvolvimentista previa também a montagem de uma estratégia de desenvolvimento tecnológico autônomo, como parte da estratégia para reforçar a parte frágil do tripé: o capital nacional.

Além de FHC, Carlos Lessa alinha-se ao exercício de interpretação do desenvolvimentismo em sua fase militar, também citado por CARDOSO (1994), autor este que coloca ênfase na análise do período mais crucial na definição dos rumos do desenvolvimento capitalista brasileiro, momento político extremamente contraditório onde o Estado autoritário assume a liderança do processo de construção do Brasil Potência. Lessa (1998) faz a seguinte reflexão sobre este momento:

Após o sepultamento ideológico do projeto de burguesia nacional, na entrada dos anos 60, atravessou o país, com a mudança de 1964, uma fase de ‘verdade

dos preços' e 'saneamento empresarial'. Neste triênio, 1964/66, em que se conjugou aos mecanismos de solução da crise uma política totalmente favorável à empresa estrangeira, praticada sob o hino ideológico da visão liberal tradicional, houve desnacionalização absoluta e fortalecimento da empresa estatal. As administrações subsequentes de Costa e Silva e Médici captaram tal situação – debilitamento da empresa nacional – como portadora de um 'desequilíbrio' de nefandas consequências a longo prazo. Reconhecendo e aceitando o imperativo categórico de uma internacionalização irreversível, aquelas administrações entenderam o 'desequilíbrio' em sua projeção como a geratriz de instabilidade e de uma inexorável futura confrontação entre capital multinacional e capital estatal. A nação teria que optar pelo Canadá ou pelo socialismo. Tal avaliação colocou o fortalecimento da empresa nacional como indispensável à construção de um tripé harmonioso. Para tanto era esperado do sistema financeiro, o mesmo papel desempenhado nas economias capitalistas centrais, típico do processo de centralização e concentração do capital ocorrido desde o final do século XIX nos países centrais (LESSA, 1998, p. 32).

No entanto, dado a característica dos banqueiros brasileiros, e sua “preferência por posições cartoriais de repasse de fundos públicos oriundos de poupanças compulsórias e de recursos captados no exterior, seu interesse por operações de mera intermediação financeira (preferencialmente de curto prazo), seu apetite por esferas de especulação e sua relutância em ‘bancar’ grandes projetos industriais de longo período de maturação” (LESSA, 1998, p.32) fez que o projeto de conglomeração brasileira fracassasse.

O nexos deste longo percurso narrativo traz em si uma simples razão de ser: tentar decodificar as posições assumidas pelo principal ator no processo de desenvolvimento capitalista, qual seja, o empresário brasileiro. E com ele a sua importância, enquanto classe, na construção da anatomia do poder, sob comando do Estado Brasileiro, e seu papel no desenvolvimento do capitalismo associado e dependente. Nesta longa trajetória dos anos 30 do século XX a 2019, muito pouco mudou quanto ao espírito animal do empresariado brasileiro, atributo universal da classe conforme cunhado por Keynes, cujo significado não se aplica *in totum* à classe empresarial brasileira. Ao contrário, prevalece ao que tudo indica o espírito predador que alimenta o *animus* empresarial brasileiro; muito diferente da tenacidade criativa teorizada por Schumpeter.

Ainda, se prendendo a um dos momentos mais significativos da trajetória da industrialização brasileira, vale a pena registrar mais uma vez a análise crítica deste período segundo a narrativa de FHC, no tocante ao papel dos empresários no processo de transição onde se esgota o padrão de substituição de importações, momento definidor da evolução do capitalismo dependente e associado no Brasil. Segundo o autor, referindo-se ao papel do empresariado no processo de transição do autoritarismo para uma sociedade democratizada, após o fracasso do II PND:

São estes os pontos que precisam ser explicados neste trabalho: no que consiste a ação empresarial na sociedade brasileira atual? Que tipo de regime está emergindo com o concurso da ação política empresarial para substituir o autoritarismo militar *sem ruptura do Estado*, isto é, provocando-se uma transformação lenta e sob controle do regime autoritário, mas sem mudar a base social do regime nem sequer a injunção direta das Forças Armadas nas decisões básicas [...] (CARDOSO, 1993, p. 236/238).

O que os fatos parecem demonstrar neste período e assim o descreve FHC é que a partir do lançamento do II PND há uma adesão do empresariado nacional principalmente o setor de bens de capital e bens intermediários, um dos beneficiados pelo programa de investimentos, já na tentativa de contrabalançar a maior presença do capital internacional no esquema de alianças do tripé, a favor da burguesia nacional, chamada a participar da próxima etapa do processo de substituição de importações conforme explicita a nota 23, p. 242:

O governo Geisel não se limitou a plano declaratório no apoio ao setor de bens de capital. Pela resolução nº 9 de 31.03.1977 do Conselho de Desenvolvimento Econômico, o BNDE deveria dar prioridade ao financiamento de projetos do setor nacional da economia. As associações entre capitais locais e estrangeiros deveriam exigir destes a transferência real de tecnologia; os estudos de investimento e as obras de engenharia deveriam ter participação local crescente e o Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI) deveria impedir investimentos que competissem com os locais (CARDOSO, 1993, p. 242).

Apesar desta tentativa de compromisso dos militares com a burguesia industrial brasileira, não se conseguiu evitar que logo em seguida, devido ao fracasso parcial do II/III PND, que tais empresários se tornassem admiradores da causa democrática e do discurso antiestatizante engrossando o caldo dos críticos ao autoritarismo e à falta de liberdade política. Como num passe de mágica tornaram-se democratas conscienciosos e uniram-se aos demais segmentos sociais da sociedade civil que clamavam pela derrubada da ditadura contra a estatização da economia brasileira, que deveria voltar-se para o jogo do livre mercado como ideal liberal do Estado burguês. Cabe lembrar neste aspecto algumas das observações de Konder (2000), sobre a classe burguesa no Brasil, e algumas de suas características:

Para falarmos do homem burguês no Brasil, precisamos antes lembrar de algumas peculiaridades da burguesia brasileira. Devemos acentuar a significação do fato de, além de sermos um país capitalista e periférico, termos tido uma história conduzida por uma classe dominante *sui generis*. A burguesia brasileira descende, notoriamente, da burguesia portuguesa. E já no seu berço foi induzida a se inclinar por procedimentos imediatistas, completamente alheios a preocupações estratégicas (KONDER, 2000, p. 80).

O caráter imediatista e oportunista é lembrado pelo autor, como uma dessas heranças; que mesmo após a industrialização foram traços que perduraram e serviram para perpetuar esse traço cultural do desenvolvimento capitalista no Brasil. E prossegue o autor ao relatar sobre essa fase da industrialização em diante, em que a burguesia já se encontrava instalada no poder enquanto classe, em que havia a necessidade de se encarar politicamente os problemas da modernização da economia, onde a sociedade demandava “instituições políticas mais racionais, compatíveis com as novas condições históricas”:

Por um lado, a centralidade do mercado, no capitalismo, exigia algumas providências políticas, organizativas; por outro lado, a ‘maior racionalização’ exigida pela circulação das mercadorias devia ‘conviver’ ou ‘conciliar’ com a pesada herança dos hábitos e costumes que prevaleciam antes. O *oportunismo*, então, em vez de ser superado, se sofisticou [...] A burguesia tratou de encaminhar (e controlar) as mudanças consideradas mais prementes. Quando a situação o exigia, ela promovia transformações – se possível, limitadas e lentas – e sempre de ‘cima’ para ‘baixo’, excluindo a participação mais ativa das camadas populares: uma participação que poderia aprofundar as modificações, introduzindo rupturas históricas (KONDER, 2000, p. 81).

Cabe dizer que não apenas o padrão neoliberal de desenvolvimento tem reforçado essas características, no qual se inclui o golpismo, ao acentuar as graves distorções estruturais decorrentes do subdesenvolvimento, a exemplo das diferenças regionais, assim como a concentração de renda e a exclusão social dela derivada. Significa dizer com isto que o nacional desenvolvimentismo de feição autoritária, também assumiu as mesmas características patológicas, apesar do discurso modernizador da eficiência tecnocrática, sintomaticamente manifesto em todo o período de vigência da ditadura militar no que toca aos fenômenos mencionados: embora, ressalte-se, a fase autoritária tenha promovido o grande salto para a consolidação da industrialização brasileira via substituição de importações, mas ao custo de um dos maiores arrochos salariais já verificados na trajetória histórica do desenvolvimento do país, coincidente com a fase mais repressiva do regime militar entre 1969 e 1973 conhecida como o “milagre brasileiro”.

De qualquer forma, o liberalismo econômico pelos princípios teóricos de quem os abraça – tendo por origem os economistas neoclássicos do século XIX e seus apologistas no século XX consubstancia um padrão de desenvolvimento que aprofunda as características de dependência associada aos centros dinâmicos do sistema capitalista internacional, fato que realça também a ausência de uma diplomacia autônoma e independente ao deixar-se orbitar passivamente na teia

estratégica do poderio econômico e militar, primeiro do império britânico e depois do imperialismo norte-americano.

Assim, o ideal liberal vigora no Brasil desde os primórdios da monarquia, passando pela República Velha, sendo retomada na década de 90 como o novo liberalismo, interrompida parcialmente nos governos Lula da Silva e de Dilma Rousseff, de 2003 a 2014 – fase que caracterizou o neodesenvolvimentismo, denominado por alguns de “nova economia” – e encerrada abruptamente em 2016. Por fim, a partir de 2018, o neoliberalismo ressurgiu com toda sua força na esteira da vitória do candidato de extrema direita Jair Messias Bolsonaro. Esta é a breve síntese do percurso histórico do ideal neoliberal no Brasil, sem abrir mão das mazelas comportamentais do jeito brasileiro de ser, mais apropriadamente, das elites brasileiras; na sua essência: oportunista e predadora.

Note-se que as velhas posições liberais e neoliberais no curso histórico da formação econômica e social brasileira estiveram sempre associadas de forma recorrente às forças políticas contrárias à construção de um projeto de nação, que pudesse resultar no apoio a programas de desenvolvimento industrial e de serviços em bases nacionalistas, tendo nas empresas estatais a âncora de desenvolvimento, com vistas a atingir a conquista de autonomia tecnológica e inovativa, a exemplo de economias de industrialização tardia, onde a Coreia e China se sobressaem; entendendo-se esta dinâmica como um dos pré-requisitos para o processo de superação do subdesenvolvimento: numa perspectiva reformista e inclusiva, como aquela almejada pelo pensamento Cepalino ao defender a implantação das reformas de base no governo de Jango Goulart, entre elas a decantada reforma agrária, ou no período mais recente, a experiência dos programas de viés social democrata, resultado dos programas ‘redistributivistas’ na fase petista dos governos Lula e Dilma.

No caso brasileiro as forças políticas representativas do ideário neoliberal - a exemplo da União Democrática Nacional UDN, na década de 50, a ARENA na fase ditatorial, depois PSDB, PFL (DEM, PSL, atualmente), e o MDB reconfigurado, foram forças sempre presentes nas várias tentativas de golpe: aquelas fracassadas e aquelas bem sucedidas, como o golpe de 1964 e o de 2016/ 2018, esse o mais recente e o mais grave, pelo retrocesso democrático que representa, muito embora, travestido de aparente legalidade democrática.

No golpe político/jurídico/parlamentar de 2016 estas forças partidárias combinadas com as demais instituições representativas das frações de classes situadas no interior do Bloco de Poder – entre elas as principais entidades representativas do segmento empresarial, como a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) e a Confederação Nacional da Indústria (CNI) e a grande mídia corporativa, entre outras – endossaram todo apoio ao processo de *impeachment* imposto à presidenta Dilma Rousseff. O primeiro ato da ação golpista foi endossada pelo PSDB com o endosso do ex-presidente Fernando H.C., ao não reconhecer a vitória de Dilma em 2014 sobre Aécio Neves, que passou a liderar o processo de deposição no Congresso Nacional; o segundo ato do golpe veio logo após a destituição da Dilma e foi iniciado com o movimento de criminalização do ex-presidente Lula da Silva – levado a cabo pela operação da promotoria pública na chamada operação ‘Lava Jato’, sob a batuta do Juiz Sergio Moro, conduzido pelo governo Bolsonaro logo após sua vitória, ao cargo de Ministro da Justiça – condenação que o impediu de disputar a eleição presidencial de 2018, e que culminou na sua prisão por aplicação de pena sentenciada na 2ª instância.

Passos decisivos para o êxito da grande conspiração, armada pelo conjunto conservador da elite nacional, que no segundo turno das eleições garantiram a vitória à plataforma política do capitão do exército reformado, J.M. Bolsonaro, com lastro no ideário neoliberal fundamentalista. Contaram para tanto com apoio integral da burguesia e suas respectivas frações no Bloco de Poder, e com o beneplácito e aval Norte-Americano através de seus prepostos: a “República de Curitiba”, envolvendo promotores, juízes e a turma do TRF-4 (Justiça Federal da 4ª Região de Porto Alegre) com o consentimento da maioria dos membros do STF e da PGR, entre outros aparatos do sistema judiciário e do parlamento brasileiro em Brasília.

É neste contexto que os objetivos prioritários do fundamentalismo neoliberal passaram a mostrar novamente sua força destrutiva sobre conquistas e avanços conseguidos no âmbito institucional desde o estabelecimento do pacto federativo de 1988: ao agir na década de 90, e em seu retorno, a partir de 2016, no desmonte das conquistas históricas acumuladas por décadas – desde os anos 30 – que resultaram numa economia estruturalmente avançada e complexa para os padrões de um país que já ocupou as primeiras posições no *ranking* das principais economias mundiais, em que pese o hiato tecnológico persistente.

Deste percurso histórico recentíssimo da formação econômica e social brasileira pode se tirar as seguintes conclusões, conforme as premissas esboçadas na inicial da tese: primeiro, que não há

instituição regional que mesmo imbuída dos melhores intenções e formas organizativas, cooperativas ou não, horizontais ou verticais, que consiga, por si só, implementar políticas de desenvolvimento regional independente das políticas definidas na escala nacional; portanto, que possam prescindir das orientações de políticas macroeconômicas cuja natureza depende do ideário e dos programas de governo no exercício do poder na escala nacional. Ou seja, políticas que afetam as estratégias de desenvolvimento econômico em termos setoriais e regionais, condicionadas pela política fiscal e monetária do Estado, com reflexos sobre o nível de investimento pretendido; variável essa determinante para a expansão das atividades econômicas e de orientação básica no processo de acumulação do capital.

Segundo: que a superestrutura política/jurídica/ideológica é determinante para a garantia funcional do padrão de desenvolvimento adotado, na medida em que expressa a configuração do sistema político de representação, por onde passa grande parte das decisões concernentes às políticas gerais de desenvolvimento econômico e social, e a regulação dos possíveis arranjos intermunicipais e demais formas interfederativas voltadas para o desenvolvimento regional. Neste sentido, o modelo de representação e a cultura política que alimenta o *ethos* da nação, no caso brasileiro, revela fragilidades institucionais históricas significativas, pelas práticas políticas já referenciadas – a mais grave, sendo o golpismo atávico das elites conforme mencionado – que conseguem frequentemente deturpar o sentido do desenvolvimento, principalmente quando associado ao padrão neoliberal.

São estas características do sistema de representação política que obstaculizam a evolução das instituições em especial aquelas sob análise neste trabalho de tese; em especial novas formas de institucionalidades que ressignificam arranjos interfederativos, sob o signo da cooperação, típico de associações horizontais, a exemplo dos Consórcios Intermunicipais, tendo o GABC como principal referência – e agora também os Estados do Nordeste e do Centro Oeste/Norte – eventos significativos consumados no primeiro semestre de 2019, que será tratado a seguir.

Avanços conseguidos na dimensão concreta do plano jurídico constitucional e no âmbito da práxis política derivada das políticas públicas provenientes principalmente das ações de governo no período entre 2003 e 2014, a exemplo das regulamentações alcançadas nas Leis dos Consórcio Públicos (Lei 11.107 em 2005 e 2007), e toda legislação vinda à luz com os Estatutos da Cidade e da Metrópole – regulamentados respectivamente pelas lei 10.257 de 2001 e a lei 13.089 de 2015, no que concerne ao capítulo "Política Urbana" da CF de 1988 – ações de

governo que dão a dimensão concreta, pelo menos em uma das faces, do que foi a recente experiência do neodesenvolvimentismo (BRASIL, 2005; BRASIL, 2001; BRASIL, 2015).

Além destes eixos estruturantes da análise definidos na abrangência do campo de estudo, relacionados ao conteúdo já examinado – relativo aos padrões de desenvolvimento – deve ser examinado mais um ponto adicional que complementa a presente linha de argumentação: um deles referente ao posicionamento das classes sociais que compõem o bloco de poder e que configuram o pacto de governança do Estado Brasileiro no processo de industrialização. Neste sentido, atenção especial é dada ao posicionamento dos empresários em relação aos padrões de desenvolvimento e ao sistema de inovação, enquanto componente estratégico de um possível projeto de nação, que tenha por ambição maior atingir nível de projeção econômica e social compatível, ou próximo do padrão prevalecente nas nações desenvolvidas.

Este tópico está correlacionado às questões estruturais já referidas, especialmente no tocante à cultura política dominante em toda trajetória histórica do Brasil e de sua formação social, mas que procura entender o contexto de desafios e oportunidades que se colocam para a transformação do sistema político tendo como parâmetro o surgimento de novas institucionalidades entre elas os Arranjos Consorciados do tipo GABC voltados à gestão metropolitana.

9 DESAFIOS E OPORTUNIDADES PARA A GESTÃO METROPOLITANA

Como encaminhamento deste item há que se reconhecer a superioridade das formas organizacionais derivadas da estrutura funcional do GABC face à estrutura vertical onde se opera a gestão metropolitana da RMSP, tendo como referência a lógica de funcionamento da “máquina de poder” do governo estadual. A força organizativa do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC deriva da forma como são concebidas as políticas de desenvolvimento: no plano horizontal pela articulação em bases participativas de seus entes federativos, a partir dos municípios, o que pressupõe a presença da sociedade civil organizada e seus principais atores, na formulação dos objetivos e princípios organizativos da instituição.

O paradoxo entre uma forma e outra é que as ações de gestão e planejamento envolvem necessariamente a incorporação de classes sociais que se encontram à margem desse processo, em condições operacionais normais do sistema político de representação, o que demanda a articulação e o envolvimento de uma ampla base de atores sociais da sociedade civil, organizados em fóruns e instâncias de discussões e de planejamento, envolvendo a discussão das mais diferentes questões locais e regionais. Sempre lembrando que no caso do GABC, sua criação se dá no bojo de uma crise econômica e de alto desemprego, de graves consequências sociais, cenário onde uma série enorme de temas deveriam ser considerados e constarem das agendas de discussão. Tanto assim que em dezembro de 1991, foi criado o primeiro – ainda municipal – Fórum de Desenvolvimento Local em Santo André, conforme relata Daniel (2001),

base para o lançamento no segundo semestre de 1992, de um seminário regional denominado Fórum ABC no ano 2000, cujo produto foi uma carta de intenções com pontos comuns relativos à revitalização econômica do ABC.

Depois do esvaziamento sofrido pelo GABC de 1993 a 1996, a Secretaria de Ciência e Tecnologia, do Estado de São Paulo, lançou a ideia de criação de uma Câmara Regional para o Grande ABC. Conforme relato de Celso Daniel:

Tal ideia começou a ser debatida, contando com a decidida participação do Fórum da Cidadania do Grande ABC, ao lado de uma virtual ausência dos governos locais[...]A eleição dos sete novos prefeitos – publicamente comprometidos com a perspectiva regional – contribuiu de modo decisivo para que os governos locais voltassem – agora com mais fôlego – a encarar as questões intermunicipais como fundamentais para o futuro de seus próprios municípios, abandonando o isolamento das ações puramente limitadas às fronteiras de seus próprios municípios. O primeiro passo compreendeu a retomada de Consórcio Intermunicipal, efetuada ainda antes da posse dos novos governos, no início de 1997. Na sequência, e como resultado de uma reunião entre o secretário da Ciência e Tecnologia do Estado, as sete prefeituras e lideranças do Fórum da Cidadania, foi elaborado consensualmente o estatuto e funcionamento da Câmara Regional do Grande ABC (DANIEL, 2001, p. 453).

Este lançamento contou com a presença do governador Mario Covas e do prefeito de SBC Mauricio Soares do PSDB (ex-PT). Cabe notar que a Câmara não foi criada como uma instituição formal, mas sim como um espaço privilegiado para a elaboração, discussão e definição de acordos de caráter regional. Possuía um Conselho Deliberativo, enquanto instância superior de decisões da Câmara, composto pelo governador do Estado, pelos sete prefeitos, pelos deputados estaduais e federais da região, pelos sete presidentes das câmaras de vereadores, por cinco representantes de empresários, cinco de trabalhadores e cinco do Fórum da Cidadania. Assim a concepção de funcionamento da Câmara, segundo Celso Daniel sem se constituir formalmente em uma instituição, significa conceber a institucionalidade muito mais como uma esfera pública democrática:

[...] que envolve setores do Estado e da sociedade, com o intuito de produzir e implementar uma estratégia regional de desenvolvimento. Na prática, a Câmara combina a abertura de canais amplos para os debates dos temas regionais com a criação de espaços específicos nos quais os tomadores de decisão diretamente envolvidos num acordo (e sua composição varia em função do acordo considerado) se reúnem com vistas à obtenção de consensos que gerem ações positivas para o desenvolvimento regional (DANIEL, 2001, p. 453).

A amplitude temática envolve em sua concepção a possibilidades de temas referentes à jornada de trabalho por exemplo, ou seja, abrange uma gama de temas que extrapola questões específicas relacionados aos investimentos em infraestrutura, conforme aponta o autor. Esta, talvez, a grande diferença relativamente à estrutura vertical: a possibilidade do dimensionamento das ações numa amplitude mais ampla do desenvolvimento regional, ao permitir a introdução de temas estruturantes do desenvolvimento. Muito embora Celso Daniel reconheça que o GABC seja fruto de uma articulação Horizontal/Vertical, quando justifica:

As ações coletivas realizadas a partir da Câmara do Grande ABC também evidenciam a sintonia como uma tendência mundial que opera no sentido de enfatizar redes de caráter horizontal, ao invés de decisões colocadas em hierarquia verticais. Assim, no lugar de um processo comandado unilateralmente por uma autoridade “superior” – no caso, o governo estadual ou federal – , a Câmara Regional nasce inspirada por diversas iniciativas de agentes locais – governos locais e comunidade da região – também marcadas pelas articulações horizontais.[...] A presença do governo estadual evidencia que não se trata puramente de uma rede horizontal, mas, de modo mais complexo, de uma articulação simultaneamente horizontal e vertical. Contudo, essa peculiaridade apenas confirma a filosofia de trabalho fundada na formulação e implementação de acordos entre iguais, uma vez que o governo estadual entra como um participante, sem dúvida fundamental, mas como um agente entre outros (DANIEL, 2001, p. 465).

A outra grande construção organizativa do GABC foi a criação, junto com a Câmara Regional, da Agência de Desenvolvimento do Grande ABC cujos principais objetivos era a formação de grupos de trabalho para implementar o marketing regional, montar um banco de dados de informações regionais, e desenvolver atividades de apoio e fomento a empresas. Desses grupos de trabalho segundo Celso Daniel o que mais avançou foi o responsável pela produção de informações regionais, por meio da contratação de serviços junto à Fundação Seade e Dieese. A agência foi concebida como um organização formal, mantida pelo conjunto dos municípios do GABC, com 49% dos recursos, o restante do custeio dividido entre com as sete associações comerciais e industriais, as quatro delegacias do CIESP, mais cinco sindicatos de trabalhadores, o Sebrae e um grupo de empresas do polo petroquímico. Projeto de criação aprovado em 1998, pelas respectivas Câmaras de Vereadores.

Todo esse processo sempre experimentou movimentos de avanço e retrocesso, com resistências se apresentando tanto por parte do setor empresarial como dos legislativos municipais, esses, sempre tementes de alguma usurpação de competências. Mesmo no marco maior da regulamentação dos Consórcios ocorrido somente em 2005 e 2007, o que possibilitou o reconhecimento do GABC como entidade pública em 2010, observa-se a difícil trajetória de

construção e consolidação das bases fundamentais dos arranjos horizontais cooperativos e seus espaços democráticos de participação e debate. A dificuldade em se consolidar como espaço alternativo de estruturação do poder na gestão compartilhada da metrópole mostra-se ao mesmo tempo um desafio e uma oportunidade.

Isto por uma questão muito simples: o arranjo intermunicipal retira sua força institucional da articulação horizontal e participativa com base em princípios que conflitam radicalmente com o modo de ser institucional das regiões metropolitanas e de algumas cláusulas definidas no âmbito do pacto federativo. Pacto que apesar de ter sido gestado com o objetivo de romper as amarras da centralização federativa, não conseguiu com a carta de 1988 desmontar todo o aparato de sustentação da força estruturante do atraso conservador, refletido na preservação do arcabouço do sistema político excludente, do sistema tributário concentrador de riquezas e na estrutura patrimonialista de manutenção de interesses e vantagens.

Assim, por não ousar no avanço das reformas estruturais – a reforma agrária, a reforma política e a reforma tributária – mantiveram-se intactos todos os privilégios das classes sociais dominantes, com a conivência da estrutura do poder do Estado, nas diversas escalas territoriais. Esta configuração estruturante da realidade social e econômica da nação, definidora de contornos e práticas culturais fossilizadas, torna a experiência dos arranjos consorciados entre entes federativos, muito difícil de vingar e consolidar, principalmente quando concebido na forma horizontal e cooperativa

Assim, são muitos os obstáculos que se antepõem à sua formação e de sua perenização institucional alternativa enquanto organização diferenciada. Não há diálogo possível entre departamentos tão estanques, de um lado, a autarquia municipal e a necessária liberdade de ação requerida pelo Consórcio na definição de metas e ações comuns e sua operacionalização. A hierarquia dos governadores, que alinha seus interesses junto aos prefeitos, que por sua vez se utiliza da mesquinhez de uma estrutura legislativa apequenada em torno de projetos pessoais, articulados com interesses de varejo localistas, junto à comunidade de eleitores de baixa formação cultural, fáceis objetos de manipulação em função das fragilidades educacionais vigentes, são fatores que dificultam os arranjos cooperativos.

Sistema político responsável pela formação de lideranças políticas descompromissadas com as questões estruturantes e de dimensão regional, que constituem o corpo do legislativo municipal subsumidos aos interesses do Prefeito e sua estrutura partidária, numa hierarquia verticalizada

que se inicia na figura do governador do Estado e passa pelo poder dos deputados baseada na famigerada emenda parlamentar⁷¹. Poderoso instrumento de manipulação de interesses cartoriais e de amesquinamento da função parlamentar, (ROLNIK;KLINK,2011, p.107) fazem a seguinte observação em relação a emenda parlamentar:

O controle de postos-chave na máquina estatal em condições de interferir nas regras de contratação de serviços e obras, assim como a garantia de um fluxo de recursos para alimentar esta máquina podem responder a esta dupla função: de provocar possíveis retornos eleitorais positivos por parte dos beneficiários diretos das obras e serviços, e de recepção de possíveis prêmios por parte dos contratistas sob a forma de contribuições para custear campanhas. Não é por acaso que a área de desenvolvimento urbano — hoje gerida pelo Ministério das Cidades — tem sido, juntamente com a área da Saúde, a que mais recebe emendas por parte dos congressistas. O peso e a importância desses mecanismos para o modelo político eleitoral e o chamado presidencialismo de coalizão ajudam a entender a proliferação de novos municípios, a manutenção de estruturas locais precárias e pouco autônomas e a dificuldade de estabelecimento de relações horizontais entre os entes federados, mediante arranjos federativos colaborativos. No modelo de gestão predominante, os municípios atuam de forma isolada; enquanto as relações verticais entre União, estados e municípios se estruturaram para o desenvolvimento das políticas de desenvolvimento urbano, as relações horizontais, entre municípios, não se consolidam, e as formas de cooperação intermunicipais são poucas e frágeis. Este tema é particularmente grave no caso dos aglomerados urbanos e regiões metropolitanas que até hoje não encontraram caminhos para constituir esferas possíveis de planejamento e gestão.

O sistema político brasileiro constitui-se, portanto, na verdadeira camisa de força das experiências de arranjos cooperativos, na medida em que ela impede o transbordamento dos limites impostos pelo conservadorismo das formas institucionais clássicas e o *modus operandi* de se fazer política. Tem a ver com a forma como se estrutura o poder no território local e regional. O Consórcio enquanto institucionalidade que confere às redes horizontais maior poder de articulação intermunicipal possui um caráter potencialmente transformador da prática política tradicional; porque tende a subverter as amarras da ‘prefeiturização’ e vícios enraizados de personalismo político, voltados a interesses privados. Os processos de decisão sendo compartilhados, requerem necessariamente a formação dos Fóruns, dos Conselhos e das Câmaras e Agências, novas instâncias de gestão e planejamento que requerem práticas

⁷¹ Este instituto da política brasileira constitui verdadeira distorção no sistema de representação política porque atribui ao deputado a capacidade de definir no orçamento uma parcela de investimento em obras de infraestrutura em seu município ou região. Instrumento que enseja ao poder executivo federal o poder de negociar votos dos parlamentares ao liberar ou não as emendas. No plano local torna-se também uma poderosa ferramenta para obtenção de financiamento de campanha pelo caixa 2.

horizontais de gestão e a presença de outros atores sociais no processo de definição compartilhada de metas e ações. Ou seja, novas instâncias de regulação e execução de políticas públicas que muitas vezes conflitam com o personalismo do poder executivo municipal e com estruturas burocratizadas das instâncias administrativas de cada Prefeitura e do governo estadual na gestão metropolitana

No caso da experiência do CODIVAP onde o municipalismo autárquico prepondera, enquanto elemento definidor dos traços políticos culturais da realidade local e enquanto traço fundante da identidade regional, torna-se compreensível o acanhamento da forma institucional, esvaziada de conteúdo transformador até o momento. Daí a importância do contraponto do GABC com as formas institucionalizadas observadas na condução da gestão metropolitana sob a condução do governo do Estado.

Pode-se dizer que a experiência do GABC como alternativa concreta de consórcio público exerce influência sobre outras formas de coordenação e gestão metropolitana que sintetizam práticas políticas hierarquicamente verticalizadas, impregnadas por uma cultura política de viés autoritário e burocrático, vigente já de longa data; característica ainda prevalente tanto na gestão municipal como na gestão metropolitana sob comando dos governadores. Neste sentido a experiência do arranjo consorciado em base horizontais coloca em evidência a necessidade de reconfiguração do pacto federativo em especial a partir de 1988, e conformação política dos entes federativos, que possa de fato se respeitar a autonomia dos entes locais.

Pois, na prática estão mantidos os mecanismos que permitem aos governos estaduais continuarem controlando os prefeitos, e manter seu poder de influência utilizando-se de formas de tutela política, além da manutenção da alta dependência política e financeira das pequenas e médias localidades à esfera do poder estadual.

Observa-se, portanto, que as práticas políticas prevalentes no plano local estão descoladas do foco teórico evolucionista – no qual inclui-se a agenda da inovação tecnológica – na medida em que parcela dos “atores” locais, pelo modelo político de representação vigente, estão mais interessados na política de varejo, alinhados à política maior de alinhamento aos governos estaduais e ao sistema parlamentar local/regional de emendas parlamentares descontextualizado de racionalidade sistêmica.

Nem mesmo ações afirmativas da amplitude e efetividade institucional como o realizado no âmbito do GABC, ao conseguir fortalecer vínculos cooperativos e participativos a partir de um novo marco institucional, não conseguem prosperar nem incorporar em suas agendas a questão social, ao se deparar com grandes forças antagonistas a exemplo do municipalismo autárquico e das estruturas burocratizadas/verticalizadas dos governos estaduais, como forma de exercer a gestão metropolitana; expresse enquanto especificidade de nosso federalismo, conforme menciona Brandão (2011) num estudo especialmente importante - “A busca da Utopia do Planejamento Regional” - abordando uma das razões para o fracasso da ação planejadora em âmbito regional:

As razões para esse fracasso da ação planejadora regional também estão ligadas às especificidades de nosso federalismo. Os limites do pacto territorial do poder na escala nacional determinaram que sempre se precisou oscilar entre o centralismo e o localismo municipalista, além de ter em seu interior forte presença dos governos estaduais e seus mandatários. [...] Ambas as tendências [centralismo e localismo/regionalismo] estão presentes no decurso da constituição do sistema político brasileiro. A onipresença do Estado advém da herança burocrática e patrimonial da colonização portuguesa e teve continuidade, após o interregno descentralizante republicano do início do século, no ciclo centralizador varguista do pós-30 e no centralismo autoritário do regime militar pós 64. Por outro lado, a persistência do “coronelismo” explica-se pela presença marcante do latifúndio na história do País, que sempre prevaleceu à presença de um Estado aparentemente forte, mas, de fato, débil e longínquo para controlar os grandes proprietários de terra espalhados pelo País (CAMARGO, 1993, p.5, *apud* BRANDÃO, 2011, p. 32).

E adiciona, uma observação feita por RODRIGUEZ (1994, p. 338) numa síntese que demonstra a natureza funcional do pêndulo federativo para uma economia e uma sociedade em rápido e profundo processo de transformação:

Foi entre períodos de “sístoles e diástoles” (centralização-descentralização) do Pacto Federativo que se expandiu a industrialização e se consolidou um mercado interno, com a integração do território num único espaço de acumulação, de caráter nacional. Isso transformou definitivamente a base produtiva e as representações sociais e políticas regionais. Além desse pêndulo, outro destaque deve ser o papel (pessoal) desempenhado, no nível intermediário de poder federativo, pelos governadores dos (principais) estados brasileiros. A política dos governadores, instituída e reforçada ao longo da década de 1980, está fundada no que Rodriguez (1994, p.348) denominou de paradoxo político: “os governadores são convocados nos momentos de crise mais aguda da República como fiadores políticos da Federação; porém esses governadores estão impossibilitados de se comprometer conjuntamente com uma ação política de tipo federal” (BRANDÃO, 2011, p. 32).

Diante desta linha de argumentação o autor coloca algumas questões vitais do ponto de vista do exercício do poder territorial e as possibilidades de solução de problemas estruturais não resolvidos ao nível do desenvolvimento nas várias escalas da federação, cuja persistência na virada do século XXI, avançado já em duas décadas, permitem a formulação dos seguintes questionamentos, conforme formulado pelo autor:

Quem legitima(ria) hoje uma agenda de planejamento regional no Brasil? Há sentimento de solidariedade social e política inter-regional capaz de sancionar transferência de recursos materiais, políticos e simbólicos para enfrentar nossas abissais desigualdades sócio-regionais? Com que atores, agentes e sujeitos sociais, econômicos e políticos, se poderia contar para levar adiante empreendimento de tal envergadura? O avanço de estratégias territorializadas de desenvolvimento não seria na atualidade pura quimera? Se no passado apenas situações extremas de crise lograram legitimar uma intervenção mais coerente (cujo exemplo histórico mais conspícuo foram as crises provocadas pelas secas nordestinas e a criação da Sudene), o que esperar do contexto atual em que o País ingressou em trajetória de razoável crescimento econômico? (BRANDÃO, 2011, p. 11).

Na análise categorial desenvolvida por Brandão (2011) destaca-se o território como unidade privilegiada de reprodução social, enquanto construção de práticas e discursos, dimensão essencial do desenvolvimento capitalista, onde se processam as interações entre decisões e estruturas; escala territorial vista enquanto categoria analítica e arena da prática política.

Este é um ponto importante a ser considerado quando se coloca em relevo a experiência do GABC como um paradigma institucional inserido na escala regional. Ou seja, a institucionalidade vista enquanto resultado da práxis política transformadora, produto da ação de forças sociais emancipadoras e reivindicativas, a exemplo dos processos que culminaram na elaboração constituinte de 1988; fruto também das lutas sindicais da década de 70/80 que levaram à redemocratização do país, com o fim do ciclo ditatorial de 20 anos iniciado em 1964. Ações coletivas que também se refletiram na valorização do espaço local, enquanto conquista participativa dos movimentos sociais, das lutas por moradia, contra a carestia, em suma pela ação afirmativa de direitos de cidadania.

É interessante observar nesta etapa histórica do desenvolvimento brasileiro, como bem lembrado pelo autor, uma ambiguidade gerada a partir da ação de forças contraditórias: de um lado expressas pelo surgimento de ações políticas afirmativas surgidas no bojo das lutas sociais emancipatórias, na busca por liberdade política e direitos de cidadania, por outro, forças que atuam enquanto resultado da mudança dos paradigmas produtivos que reforçam um outro tipo

de arranjo político ao nível da superestrutura, essencialmente excludente como o proposto pelo ideário neoliberal. É neste contexto pleno de contradições expressão da própria natureza de acumulação do capital que surge novas possibilidades de afirmação política e institucional que coloca em xeque visões autoritárias do processo de desenvolvimento. O surgimento do Consórcio Estadual dos Estados do Nordeste e o Consórcio Estadual dos Estados da Amazônia Legal, em 2019, ao representar a possibilidade de fortalecimento de Arranjos Horizontais e Cooperativos entre entes Federativos estaduais, é no contexto atual de pleno retrocesso político, um fato inusitado.

Quanto a este aspecto cabe ressaltar o movimento dialético que se estabelece a partir da realidade complexa que o país atravessa na presente conjuntura, de exacerbação aguda das contradições acumuladas em seu percurso histórico, já mencionadas no discurso narrativo desta tese. Mas, é neste cenário de caos social de onde surge um fio de esperança, síntese de práticas e ideologias contraditórias, embate de onde emergem possibilidades concretas de transformação a exemplo da recente formação do Consórcio dos Estados do Nordeste e o Consórcio dos Estados da Amazônia Legal; não apenas como uma resposta política de resistência à truculência antidemocrática, mas como sinalizador de um novo horizonte de possibilidades, diante da possível formação de um arranjo federativo mais coetâneo, partilhado entre os vários entes na busca de um desenvolvimento mais equilibrado entre as regiões.

Mas diante do inusitado desta ocorrência pergunta-se: trata-se de uma realização efêmera fruto das circunstâncias, ou, uma possibilidade efetiva a ser consolidada em prol do desenvolvimento regional? Mesmo que emergindo de um cenário de profunda crise terão estas instituições condições de se consolidar e perdurar no futuro próximo? Seria tal iniciativa, que resultou na formação dos dois Consórcios Estaduais, oriundo do próprio caos social, político e econômico gerado a partir do golpe jurídico/político/parlamentar de 2016, e pela farsa eleitoral de 2018? Quais as possíveis semelhanças com a trajetória histórica do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC (GABC) criado em 1990, também enquanto reflexo de uma crise econômica e social resultante do processo de reestruturação produtiva, e de políticas de cunho neoliberal no campo econômico, respeitadas as devidas proporções?

O desmantelamento institucional na gestão dos recursos do Fundo Amazônia sob responsabilidade de ONGs em parceria com órgãos governamentais federais, resultou no cancelamento da transferência de repasses financeiros ao Fundo que auxiliam os governos

estaduais e os órgãos federais, sob controle do Ministério do Meio Ambiente, na gestão dos programas ambientais de controle do desmatamento, atualmente em acelerado processo de expansão. Fato constatado pelos dispositivos de controle do INPE como verdade insofismável, mas cujo diretor, em pleno exercício do seu mandato de gestão, foi defenestrado por ordem direta do Presidente da República do Brasil, criando com isso grave constrangimento internacional, conforme já enfatizado em outra passagem.

Este conjunto de situações fez com que o Consórcio do Amazonas, se manifestasse contrariamente à ação presidencial e de seu ministro do meio ambiente, colocando-se à disposição dos governos da Dinamarca e Alemanha para fazer a articulação direta com os respectivos Estados, para a retomada dos repasses do Fundo Amazônia por intermédio do Consórcio Interestadual. Até que ponto essa configuração de responsabilidade irá se manter ainda não se sabe, dado a força dos aparelhos de Estado, a favor de decisões centralizadas.

Assim, a partir desta ação encadeada pelo conjunto dos governadores do Norte e Nordeste e que resultou na formação dos respectivos Consórcios respaldada pelas respectivas Assembléias Legislativas dos vários Estados que o compõem, cabe perguntar: poderá o surgimento de um novo arranjo como os consórcios recém criados representar um novo marco na construção de um pacto federativo alternativo para o Brasil? Poderá tal arranjo institucional representar a ruptura com os padrões de diferenciação regional existentes de longa data a partir da superioridade econômica da dobradinha Sul e Sudeste, cujo exercício de hegemonia política e econômica contribuiu de forma esmagadora para o resultado eleitoral favorável às teses discricionárias da plataforma de governo de extrema direita, vencedora das eleições de 2018 ?

Pode-se aventurar a dizer que os desdobramentos de tal fato – a criação dos Consórcios Interestaduais⁷² – ainda são imponderáveis em termos de impacto e das transformações potenciais que poderão atingir no cenário nacional, mas certamente pode ser considerado desde já, independentemente de resultados concretos a serem alcançados, uma quebra de paradigma sem precedentes na história brasileira, que por sua natureza institucional cooperativa, de gestão compartilhada de forma horizontal, e em seus fundamentos administrativos e de gestão, tendem a superar criações como a SUDENE e SUDAM, em épocas pretéritas.

⁷² Em relação aos Consórcios Interestaduais consultar *links* no tópico Referências – Mídia Eletrônica

Essas perguntas ganham força dramática na presente conjuntura de profundas alterações no enfoque das políticas macroeconômicas: primeiro, pelo esgotamento da razoável trajetória de crescimento econômico acoplado às políticas redistributivas que vinham sendo postas em prática desde 2003; em segundo lugar, pela introdução de um cenário político/cultural esquizofrênico que culmina na desconstrução de qualquer vestígio de cultura/pensamento de base crítica, ao impor uma nova plataforma de políticas conservadoras, conjunto de ações, sem mencionar as de ordem econômica, que ressaltam as dúvidas expressas nas formulações apresentadas. Processos que dependem de legitimação institucional e de um projeto nacional de desenvolvimento, única forma para a correção de problemas estruturais seculares.

10 CONCLUSÃO

A narrativa elaborada neste estudo procura lançar luz sobre questões do desenvolvimento no Brasil, principalmente sobre a possibilidade de uma trajetória afirmativa de um projeto de nação, que incorpore uma plataforma política não apenas visando a conquista de autonomia geoestratégica; mas que incorpore um projeto inclusivo para o alcance da sustentabilidade social e ambiental. Percebe-se ao longo da fundamentação analítica a partir das duas trajetórias institucionais, tema da presente tese, que o desenvolvimento econômico, seja ele em escala nacional ou regional, é um processo contraditório e pressupõe condições políticas para sua plena realização.

No que tange ao desenvolvimento regional, e a superação das discrepâncias existentes, ressalta-se a experiência de novas institucionalidades que contrapõem formas superiores de organização e metodologias de gestão, compatíveis com processos democráticos e participativos, a exemplo do GABC, enquanto experiência paradigmática.

No curso histórico da formação econômica e social brasileira, sob a ótica capitalista, o país passou por vários momentos de sucesso e frustração no que tange ao esforço de atingir um

patamar de desenvolvimento econômico e social que o situasse como potência emergente entre as principais economias do planeta. Diante do fracasso de formação de uma burguesia industrial liderando o processo de monopolização capitalista no Brasil, restou a ela uma posição subalterna no pacto interclasses conduzido pelo Estado, o que acabou por impor um padrão de desenvolvimento capitalista pendular, ora ao sabor de forças políticas pró desenvolvimentistas, ora, ao sabor das propostas neoliberais de desenvolvimento.

A questão que hoje se coloca para os dois Consórcios Intermunicipais⁷³ – CODIVAP e GABC – é de natureza distinta em função da própria diferença existente entre as duas instituições sobre as quais já se discorreu no curso de desenvolvimento da tese, a começar pelas diferenças do ponto de vista legal. Sem dúvida, o projeto institucional que mais se aproximou de um modelo de realização efetiva de desenvolvimento regional, no contexto do pacto federativo gerado a partir da carta constitucional de 1988, foi a experiência do GABC. Em função de seu sucesso é o arranjo que se encontra mais ameaçado pela atual conjuntura política, tendo em vista não somente o quadro econômico adverso, mas a necessidade de que a pauta regional passe a considerar questões mais abrangentes do ponto de vista político. A saída de Diadema do Consórcio em 2017 representou, em um determinado momento, uma séria ameaça à continuidade da trajetória institucional, mas que foi superada pelo rápido retorno de Diadema ao Consórcio em 2019. Fato que restabelece a força argumentativa do conceito de *path dependence* aplicada ao GABC, e quem sabe, aplicável também à dimensão institucional maior: a garantia da normalidade democrática, no após 2018.

⁷³ Em relação aos Consórcios Intermunicipais consultar *links* no tópico Referências – Mídia Eletrônica

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.; SANO, H.; SYDOW, C.T. Radiografia do Associativismo Territorial Brasileiro: Tendências, Desafios e Impactos sobre as Regiões Metropolitanas. *In: KLINK, J. (Org.). Governança das Metrôpoles, Conceitos, experiências e perspectivas*. São Paulo: Anna Blume, 2010. p. 21-49.

AGLIETTA, M. **Regulation y Crisis del Capitalismo**. Madrid: Siglo Veintiuno Editores.1979.

ALBUQUERQUE, E. M. Sistema Nacional de Inovação no Brasil: uma análise introdutória a partir de dados disponíveis sobre a ciência e a tecnologia. **Revista de Economia Política**, v. 16, n. 3, p. 56-72, 1996.

ALMEIDA, G. G. F.; ENGEL, V. A cidade-mercadoria e o marketing urbano na (re)construção da imagem dos espaços públicos: o caso da marca da cidade do Rio de Janeiro. **Rev. Bras. Est. Urbanos Reg.** (Online), v. 19, n.1, p. 89-105, 2017.

ANAU, R. V. **Desenvolvimento, Inovação e Aprendizagem: Avaliação da Trajetória do Grande ABC**. 2017. Dissertação (Doutorado em Planejamento e Gestão do Território) - Universidade Federal do ABC, Santo André, 2017.

ARAÚJO, C. R. V. **História do Pensamento Econômico: uma abordagem introdutória**. Editora Atlas. São Paulo.1995.

ARAÚJO, S.V., TEIXEIRA, F.L.C., LUCIANO, E. M. Virtudes e Deficiências dos Parques Tecnológicos Brasileiros: O Caso TECNOPUC. *In: SIMPÓSIO DE GESTÃO DA INOVAÇÃO TECNOLÓGICA*, 25., 2008. **Anais...**, Brasília, 2008.

ARBIX, G.; SALERNO, M.S.; DE NEGRI, J.A. O Impacto da Internacionalização com Foco na Inovação Tecnológica sobre as Exportações das Firms Brasileiras. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, v. 48, n. 1, 2005.

ARBIX, G. **Inovar**: a indústria brasileira entre o passado e futuro. São Paulo: Editora Papagaio, 2007.

ARRIGHI, G. **O Longo Século XX**. Rio de Janeiro: Contraponto Editora, 2012.

BACHA, E. L.; BONELLI, R. Uma interpretação das causas da desaceleração econômica do Brasil. **Rev. Econ. Polit.**, v. 25, n. 3, 2005.

BARAN, P. A. **A Economia Política do Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1972.

BECATTINI, G. Os distritos industriais na Itália. *In: URANI, André et al. Empresários e empregos nos novos territórios produtivos: o caso da Terceira Itália*. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

BELLUZZO, L.G.M. **Ensaio sobre o Capitalismo no Séc. XX**. São Paulo: Editora Unesp, 2004.

BERNARDES, Roberto. **O caso Embraer – privatização e transformação da gestão empresarial**: dos imperativos tecnológicos à focalização no mercado. São Paulo: CYTED: PGT/USP, 2000.

BIELSCHOWSKY, R. **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2000.

BOITO JUNIOR, Armando. Neoliberalismo e relações de classe no Brasil. *In: BOITO JUNIOR, Armando. Idéias*. Campinas: IFCH/Unicamp, 2002

BOTELHO, M.R.A.; SOUZA, G.F.; AVELLA, A.P.M. A Incidência do Processo de Desindustrialização nos Estados Brasileiros. **Revista de Economia**, v. 43, n. 3, p. 1-26, 2016.

BRANDÃO, C. A. **O Processo de Subdesenvolvimento, as Desigualdades Espaciais e o Jogo das Escalas**. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional: Campinas, 2002.

BRANDÃO, C.A. Escalas do Poder, Instituições e Territórios: Estratégias Orientadas para o Desenvolvimento. **O&S**, v.11, 2004.

BRANDÃO, C. A. A busca da Utopia do Planejamento Regional. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, n. 120, p. 17-37, 2011.

BRASIL. Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2001.

BRASIL. Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2005.

BRASIL. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2015.

BRESSER-PEREIRA, L.C. A crise financeira global e depois: um novo capitalismo? **Novos estud.** – CEBRAP, n.86, p. 51-72, 2010.

BRESSER-PEREIRA, L.C. "**Reindustrialização como projeto nacional**". Le Monde Diplomatique Brasil, 2015.

BRUNET, R. "Des villes comme Lleida. Places et perspectives des ville moyenne em Europe". In: BELLET, Carmen, LLOP, Josep. **Ciudades Intermedias: Urbanización y sostenibilidad**. Lleida. Editorial Milenio, 2000.

CAMARGO, A. **Inflação e federalismo**. São Paulo: Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial, 1993.

CANO, Wilson. **Raízes da concentração industrial em São Paulo**. Campinas: IE-Unicamp. 1998.

CANO, W. **Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil: 1930-1970**. São Paulo: Unesp, 2007.

CAPUTO, A. C.; MELO, H. P. A Industrialização Brasileira nos Anos de 1950:Uma Análise da Instrução 113 da SUMOC. **Est. Econ.**, v. 39, n. 3, p. 513-538, 2009.

CARDOSO, F. H. **A Construção da Democracia. Estudos sobre Política**. São Paulo: Editora Siciliano, 1993.

CARMONA, R.G. Guerra Contínua pela supremacia mundial na era da Quarta Revolução Industrial. **Caderno de Estudos Estratégicos**, v. 2, n. 1, p. 5-16, 2019.

CARRIJO, M. C.; BOTELHO, M. R. A. Cooperação e inovação: uma análise dos resultados do Programa de Apoio à Pesquisa em Empresas (Pappe). **Revista Brasileira de Inovação**, v. 12, n. 2, p. 417-448, 2013.

CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. Sistemas de Inovação e desenvolvimento - as implicações de política. **São Paulo em Perspectiva**, v. 19, n. 1, p. 34-45, 2005.

CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. Sistemas de inovação e arranjos produtivos locais: novas estratégias para promover a geração, aquisição e difusão de conhecimentos. **Rev. Cent. Ciênc. Admin.**, v. 9, n. 2, p. 189-195, 2003.

CASTELLS, Manuel; BORJA, Jordi. **As cidades como atores políticos**. Novos Estudos CEBRAP, n. 45, 1996.

CHASIN, J. **O Integralismo de Plínio Salgado**. São Paulo: LECH, 1978.

CHESNAIS, F. Mundialização: o capital financeiro no comando. **Revista**, n. 5, p. 7-28, 2001.

COSTA, M. A.; TSUKUMO, I. T. L. **40 anos de regiões metropolitanas no Brasil**. Brasília: Ipea, 2013.

COUTINHO, C.N. Notas sobre a questão cultural no Brasil. **Revista Escrita/Ensaio**, n. 1, 1977.

COUTINHO, L.; FERRAZ, J. C. **Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira**. São Paulo: PAPIRUS. 1994.

COUTINHO, B. I. Imigração laboral e o setor têxtil-vestuário de São Paulo: notas sobre a presença boliviana nas confecções de costura. **REDD – Revista Espaço de Diálogo e Desconexão**, v. 4, n. 1, 2011.

CRUZ, C. H. B.; PACHECO, C. A. **Conhecimento e inovação: desafios do Brasil no século XXI**. Campinas, 2004. Disponível em: www.inovacao.unicamp.br/report/inte-britopacheco.html. Acesso em: 25 nov. 2013.

DANIEL, C. Uma Estratégia Econômica para o Grande ABC. **São Paulo em Perspectiva**, v. 10, n.3, 1996.

DANIEL, C. Uma experiência de desenvolvimento econômico local: a Câmara Regional do Grande ABC. *In*: GUIMARÃES, N.; MARTIN, S. **Competitividade e Desenvolvimento, Atores e Instituições Locais**. São Paulo: Editora Senac, 2001.

DANIEL, C. “**Autonomia municipal e as relações com os estados e a União**”. Federalismo na Alemanha e no Brasil. *In*: HOFMEISTER, Wilhelm; CARNEIRO, José Mário Brasiliense (orgs.) São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

DEMIER, F. A. **O longo bonapartismo brasileiro (1930-1964)**: autonomização relativa do Estado, populismo, historiografia e movimento operário. 2012, 506f. Tese (Doutorado em História) - Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2012.

DINIZ, C.C. Impactos Territoriais da Reestruturação Produtiva. *In*. RIBEIRO, L.C., (org.). **O Futuro das Métopoles: desigualdades e governabilidade**. Rio de Janeiro: Revan\Fase, 2000.

DOSI, G. **Mudança técnica e transformação industrial**. Campinas: Editora da Unicamp, 2006.

DREIFUSS, R.A. **1964: A Conquista do Estado Ação Política, Poder e Golpe de Classe**. Petrópolis: Vozes. 1986.

FERREIRA, J. S. W. **São Paulo: o mito da cidade global**. 2003. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003

FIGUEIREDO, P. N. Aprendizagem tecnológica e aprendizagem industrial em economias emergentes: uma breve contribuição para a implementação e desenho de estudos empíricos e estratégias no Brasil. **Revista Brasileira de Inovação**, v. 3, n. 2, p. 323-361, 2004.

FILGUEIRAS, V. A. **Estado e direito do trabalho no Brasil**: regulação do emprego entre 1988. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Salvador, Salvador, 2012.

FIORI, J. L. Sistema mundial: império e pauperização para retomar o pensamento crítico latino-americano. *In*: FIORI, J. L.; MEDEIROS, Carlos (Orgs). **Polarização mundial e crescimento**. Petrópolis: Vozes, 2001.

FIORI, J. L. **O vôo da coruja**: para reler o desenvolvimento brasileiro. Rio de Janeiro. Record, 2003.

FOOT, F.; LEONARDI, V. **História da Indústria e do Trabalho no Brasil**. São Paulo: Global Editora, 1982.

FREEMAN, C.; SOETE, L. **A economia da inovação industrial**. Campinas: Editora da Unicamp, 2008.

FURTADO, C. **Dialéctica del Desarrollo: Diagnóstico de la Crisis del Brasil**. México: Fondo de Cultura Económica, 1965.

FURTADO, C. **O Mito do Desenvolvimento**. São Paulo: Circulo do Livro. 1974.

FURTADO, C. **A Fantasia Desfeita**. Paz e Terra. Rio de Janeiro. 1989.

FURTADO, C. **Brasil: a construção interrompida**. Rio de Janeiro. Ed. Paz e Terra, 1992

GADELHA, C. A.G. Política Industrial: Uma Visão Neo-Schumpeteriana Sistêmica e Estrutural. **Revista de Economia Política**, v. 21, n. 4, 2001.

GALVÃO, L. I. G. **Da Cultura Rural à Fundação Cultural Um Estudo sobre Cultura e Políticas Culturais na Vida Urbana de São José dos Campos no século XX**. 2004. 238f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Universidade do Vale do Paraíba, São José dos Campos, 2004.

GASPAR, R.C. A Cidade de São Paulo: Mudanças na Economia Metropolitana. **Pesquisa & Debate**, v. 23, n. 41, p. 134-153, 2012

GODEIRO, N.; SILVA, C. M.; SILVA, E. M. **A Embraer é nossa! Desnacionalização e reestatização da Empresa Brasileira de Aeronáutica**. São Paulo: Editora Instituto José Luís e Rosa Sundermann, 2009.

GOMES, C.; RESCHELIAN, P. R.; UEHARA, A. Y. Perspectivas do planejamento regional do Vale do Paraíba e litoral norte: marcos históricos e a institucionalização da região metropolitana no Plano de Ação da Macrometrópole Paulista. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 10, n. 1, p. 154-171, 2018.

GORENDER, J. **Combate nas Trevas A Esquerda Brasileira: das Ilusões Perdidas à Luta Armada**. São Paulo: Editora Ática, 1990.

GRESPLAN, J. L. S. **O negativo do capital**. São Paulo: Hucitec/Fapesp, 1999.

HARVEY, D. **David Harvey: leia Piketty, mas não se esqueça de Marx**. [s.l]: Outras Palavras, 2014. Disponível em: <https://outraspalavras.net/sem-categoria/david-harvey-leia-piketty-mas-nao-se-esqueca-de-marx/>. Acesso em: 5 set. 2019.

HALL, P. Redefining Europe's Cities. *In*: BELLET, Carmem, LLOP, Josep. (Ed.). **Ciudades Intermedias: Urbanization e Sostenibilidad**. Lleida: Editorial Milenio, 2000, p.93-108.

HEBECHE, L. Sobre Schumpeter: Da metafísica da economia à economia da metafísica - Parte 1. **REBELA**, v. 5, n. 2, 2015.

HUNT, E. K. **História do Pensamento Econômico**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1982.

KEYNES, J.M. **A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda**. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

KELLAS, H. Governança Colaborativa para uma Metro Vancouver Sustentável e com Qualidade de Vida. *In*: KLINK, J. **Governança das Metrôpoles, Conceitos, experiências e perspectivas**. São Paulo: Anna Blume, 2010. p. 21-49.

KLINK, J. J.; SOUZA, M. B. Financeirização: conceitos, experiências e a relevância para o campo do planejamento urbano brasileiro. **Cad. Metrop.**, v. 19, n. 39, p. 379-406, 2017

KLINK, J. J. **Cidade-Região: Regionalismo e reestruturação no Grande ABC Paulista**. Rio de Janeiro: De Paulo Editora Ltda., 2001.

KONDER, L. **Os Sofrimentos do “Homem Bruguês”**. São Paulo: Editora Senac. Livre Pensar, 2000.

KRUGMAN, P. **A Crise de 2008 e a Economia da Depressão**. Editora Campus, Rio de Janeiro. 2009.

LEAL, V. N. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. São Paulo: Cia das Letras, 2012.

LEFBVRE, H. **A Revolução Urbana**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

LEFBVRE, H. **Espaço e Política**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

LEFBVRE, H.. **Direito à Cidade**. Editora Centauro: São Paulo. 2001.

LESSA, C.; DAIN,S. Capitalismo Associado: Algumas Referências para o Tema Estado e Desenvolvimento. *In*: COUTINHO, R.; BELLUZZO, L. G. M. (Orgs). **Desenvolvimento Capitalista no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1997. p. 7-214.

LESSA, C. **A Estratégia de Desenvolvimento 1974-1976 Sonho e Fracasso**. Campinas: UNICAMP, 1998.

LESSA, C. **Quinze anos de política econômica**. São Paulo: Brasiliense, 1981.

LIMA, J. C. C. L. O. *et al.* **A Cadeia Aeronáutica Brasileira e o Desafio da Inovação**. Rio de Janeiro: BNDES Setorial, 2005.

LUNDVALL, B. *et al.* National systems of production, innovation and competence building. **Research Policy**, v. 31, p. 213–231, 2002.

MACHADO, G. M. Transações Federativas e Governança Metropolitana: escolhas institucionais e a trajetória de dependência na experiência brasileira. *In*: KLINK, J. **Governança das Metrôpoles, Conceitos, experiências e perspectivas**. São Paulo: Editora Anna Blume, 2010.

MARQUETTI, A. **A economia brasileira no capitalismo neoliberal**: progresso técnico, distribuição da renda e mudança institucional. Florianópolis: SEP, 2003.

MARTINS, C. E. **Globalização Dependência e Neoliberalismo na América Latina**. São Paulo: Boi Tempo Editorial, 2011.

MARX, K. . **O CAPITAL, Crítica da Economia Política**. São Paulo: Coleção os Pensadores. 1984.

MAZZEO, A. C. **Estado e Burguesia no Brasil**: Origens da Autocracia Burguesa. Belo Horizonte: Oficina de Livros, 1989.

MAZZUCATO, M. **O Estado empreendedor**: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.

MIGLIOLI, J. **Acumulação de Capital e Demanda Efetiva**. São Paulo: Queroz, 1991

MOLLO, M. L. R.; FONSECA, P. C. D. Desenvolvimentismo e novo-desenvolvimentismo: raízes teóricas e precisões conceituais. **Revista de Economia Política**, v. 33, n. 2, p. 222-239, 2013.

MORAES, A.C. **Sobre as críticas à escola da regulação**: algo a favor de sua abordagem crítica sobre as possibilidades do capitalismo. **Pesquisa & Debate**, v. 9, n. 2, p. 5-16, 1998.

MORCEIRO, P. C.; GUILHOTO, J. J. M. Desindustrialização setorial e estagnação de longo prazo da manufatura brasileira. **Nereus**, p. 1-33, 2019.

NAGAMINI, M. Construção de Edifícios e Engenharia Urbana. *In*.: MOTOYAMA, Shozo. **Tecnologia e Industrialização no Brasil**. São Paulo: Editora Unesp, 1994.

NEGRI, Barjas **Concentração e Desconcentração Industrial em São Paulo (1880-1990)**. Campinas: Editora da Unicamp, 1996.

NELSON, R. National Innovation Systems: a retrospective on a study. **Industrial and Corporate Change**, v. 1, n. 2, p. 347-374, 1992.

OREIRO, J. L.; FEIJÓ, C. A. Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro. **Revista de Economia. Política**, v. 30, n. 2, p. 219-232, 2010.

PEREIRA, L. **Capitalismo Notas Teóricas**. São Paulo: Livraria duas Cidades, 1977.

PIKETTY, T. . **O Capital no século XXI**. Editora Intrínseca Ltda. Rio de Janeiro.2014.

POSSAS, M. L.; FUCIDJI, J. R.; MELO, T. M. Política industrial como política de inovação: notas sobre hiato tecnológico, políticas, recursos e atividades inovativas no Brasil. **Rev. Bras. Inov.**, v. 14, n. esp., p. 11-36, 2015.

POULANTZAS, N. **Poder político e classes sociais**. São Paulo: Martins Fontes,1977.

PRADO, E. F. S. Das explicações para a quase estagnação da economia capitalista no Brasil. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 37, n. 3, p. 478-503, 2017.

RESCHILIAN, P. R. O. Vale do Paraíba no contexto da urbanização brasileira e a questão do planejamento regional. **Rev. ciênc. Hum.**, v. 11, n. 1, p. 25-32, 2005.

RIBEIRO-MOREIRA, P. R.; MELLO, L.F. Desenvolvimento econômico, população e impactos ambientais: mudanças contemporâneas no extremo leste paulista. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 17., 2010, Caxambu. **Anais...**, Caxambu: ABEP, 2010.

RIBEIRO,W. C. A Indústria de Armamentos no Brasil. *In*.: VARGAS, M. **História da Técnica e da Tecnologia no Brasil**. São Paulo: Editora Unesp, 1994

RODRIGUES, J. H. **Conciliação e Reforma no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1982.

RODRIGUEZ, V. Os interesses regionais e a federação brasileira. **Ensaio FEE**, v.15, n.2, p. 338-352, 1994.

ROLNIK, R.; KLINK, J.. **Crescimento** Econômico e Desenvolvimento Urbano: Por que nossas cidades continuam tão precárias? **Novos Estudos**, n. 89, 2011.

ROWTHORN, R.; RAMASWANY, R. **Growth, Trade and Deindustrialization**. IMF Staff, 1999. [paper]

SANTOS, C. S. **A Fronteira Urbana**: urbanização, industrialização e mercado Imobiliário no Brasil. São Paulo: Annablume, 2015.

SANTOS, M. **A natureza do espaço**. São Paulo: Hucitec, 1996.

SANTOS, M. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro: Editora Record. 2000.

SAMPAIO, D. P. Desindustrialização e Desenvolvimento Regional no Brasil: Breves Notas. **Boletim regional, urbano e ambiental**, n. 17, 2017

SAMPAIO, D. P. **Desindustrialização e estruturas produtivas regionais no Brasil**. 2015. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2015.

SÃO BERNARDO DO CAMPO. Prefeitura. Lei n. 6.243, de 26 de dezembro de 2012. Dispõe sobre a instituição do Programa Municipal de Incentivo à Inovação Tecnológica e a criação do Grupo de Trabalho Coordenador de Ciência, Tecnologia e Inovação voltado à criação do Parque Tecnológico de São Bernardo do Campo. **Diário Oficial**, São Bernardo do Campo, 2012.

SÃO PAULO. Estado. Lei Nº 9.842, de 19 de setembro de 1967. Dispõe sobre a organização dos Municípios. **Diário Oficial**, São Paulo, 1967. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1967/lei-9842-19.09.1967.html>. Acesso em: 18 nov. 2019.

SASSEN, S. **As Cidades na Economia Global**. Cadernos de Urbanismo, v. 1, n. 1, 1999.

SCHWARZ, R., **Ao vencedor, as batatas**. São Paulo: Editora Polis, 1978.

SCHUMPETER, J. A. **A Teoria do Desenvolvimento Econômico**. Nova Cultural. São Paulo. 1985.

SILVA, L. O Projeto Nacional e Politização das Forças Armadas, 1944 a 1964. *In*: BARBOSA, J.R.; VIANNA, M.A.G. **Militares e Política no Brasil**. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

SILVA, S. A. **Costurando Sonhos**: trajetória de um grupo de imigrantes bolivianos em São Paulo. São Paulo: Paulinas, 1997.

SILVA, S. A. Bolivianos em São Paulo: entre o sonho e a realidade. **Estudos Avançados**, v. 20, n. 57, p. 157-170, 2006.

SINGER, P. **Curso de Introdução à Economia Política**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1975.

SOUZA, A. A. M.; ZANETTI, V.; PAPALI, M. A. Políticas de desenvolvimento em São José dos Campos, SP: da cidade sanatorial à cidade tecnológica. **GeoTextos**, v. 11, n. 2, p. 107-129, 2015.

SOUZA, R. P. N. **O Mercado Aeronáutico e a Inserção Brasileira**: o Caso Embraer. 2012. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Engenharia de Produção) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2012.

SPÓSITO, M.E.B. Novas redes urbanas: cidades médias e pequenas no processo de globalização. **GEOGRAFIA**, n. 35, n.1, p. 51-62, 2010.

STIGLITZ, J. E. **O Preço da Desigualdade**. Bertrand Editora. Lisboa. 2012

TAVARES, M. C. **Acumulação de Capital e Industrialização no Brasil**. Campinas: Editora da Unicamp, 1986.

TELES, E. **Democracia e Estado de Exceção, Transição e Memória Política no Brasil e na África do Sul**. São Paulo: Editora Fap-Unesp, 2015.

VAINER, C.B.. Pátria, **Empresa e Mercadoria**. Notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - IPPUR Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ. 2015.

VIANNA, L.W. **Liberalismo e Sindicato no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1978.

VILAÇA, F. **As Ilusões do Plano Diretor**. São Paulo: Nobel, 2005.

VOLOCHKO, D. Henri Lefebvre: totalidade, radicalidade e dialética espacial. **Geosp - Espaço e Tempo** (Online), v. 23, n. 3, p. 506-524, 2019.

WEFFORT, F. **Por que Democracia?** São Paulo: Editora Brasiliense, 1984.

ZANETTI, V. R. *et al.* Memórias da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo de São José dos Campos (1970-1976). *In: ENCONTRO LATINO AMERICANO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA*, 15., 2011. **Anais...**, São José dos Campos: Univap, 2011.,

APÊNDICE

A tentativa de aproximação inter-regional entre os APL de defesa de SJC e SBC

Nesta seção faz-se referência a fatos ocorridos entre 2013 e 2014, que poderiam, tanto simbolicamente como em termos práticos, ter representado a quebra da inércia histórica nas relações inter-regionais: no caso, envolvendo dois municípios de grande relevância econômica no Estado de São Paulo e no contexto nacional e regional, tendo em vista a construção de uma agenda de trabalho envolvendo os Arranjos Produtivos de Defesa instalados em SJC e SBC.

Neste contexto, ter colocado lado a lado os dois Arranjos Produtivos de Defesa (APL) poderia ter representado a emergência de um fato pioneiro de repercussão política nacional relacionado ao desenvolvimento regional, na mesma amplitude da importância econômica e

industrial das duas cidades inseridas em Regiões Metropolitanas de maior expressão econômica do Estado de São Paulo; ambas, integradas à Macrometrópole Paulista, um dos maiores aglomerados urbanos do Hemisfério Sul, com 30,5 milhões de habitantes.

Em 2013 foi iniciado por meio do Centro de Inovação e Competividade do Cone Leste Paulista (CECOMPI) – absorvido em 2015 pelo ParqTec SJC – por iniciativa de sua Gerência de Relações Institucionais, os primeiros contatos entre a Secretaria de Desenvolvimento de SBC e a Prefeitura de São José dos Campos tendo por objetivo uma aproximação de abrangência regional entre o Arranjo Produtivo Aeroespacial e de Defesa de SJC, coordenado pelo CECOMPI em nome da PMSJC, por meio de contrato de gestão, e o Arranjo Produtivo de Defesa de SBC, sob responsabilidade da Secretaria de Desenvolvimento da PMSBC.

A criação do cluster de defesa de SBC era uma iniciativa que se inseria no programa municipal voltado ao esforço de reconversão/revitalização industrial conduzido pela Secretaria de Desenvolvimento em parceria com o Consórcio Intermunicipal do Grande ABC (GABC), projeto que visava a requalificação do complexo industrial local e regional, tendo em vista atender o fortalecimento da cadeia produtiva da indústria de defesa, a partir das diretrizes definidas no Programa Estratégico de Defesa das Forças Armadas, por meio do Ministério da Defesa.

O esforço atendia também as necessidades da cadeia produtiva de petróleo e gás, que tinha como referência os investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, onde se destacava o programa Pré-Sal do governo federal. A reconversão industrial visava também a revitalização do arranjo produtivo automobilístico, cuja cadeia produtiva abrange um dos principais polos nacionais do setor metal mecânico em âmbito nacional localizados na região do Grande ABC, e em SBC, em maior escala.

No âmbito da indústria de defesa uma das vertentes a ser desenvolvida no programa de reconversão industrial naquele momento, em SBC, visava a busca de capacitação tecnológica local e regional por meio do recém criado APL e o fomento à formação de um Núcleo de Conhecimento e Pesquisa de âmbito Regional, onde a Universidade Federal do ABC localizada em Santo André, e os demais campus espalhados por alguns municípios do

GABC, assumiriam papel de destaque na viabilização do processo, coadjuvados pela Agencia de Desenvolvimento do Grande ABC e pelo Consórcio Intermunicipal do Grande ABC.

O interesse pela aproximação com SJC⁷⁴, encampada de imediato pelo prefeito de SBC, Luís Marinho, era o estreitamento de relações ente os dois APL principalmente no intercâmbio de informações e conhecimento na indústria aeronáutica, setor de longa data consolidado em SJC, tendo a Embraer como referência da indústria aeronáutica no âmbito nacional e internacional. Este interesse estava alinhado ao esforço de atração das empresas participantes da concorrência internacional do programa FX-2 do ministério da defesa para o reaparelhamento da Força Aérea Brasileira, concernente à entrega ao governo brasileiro de 36 caças de ataque para renovação de sua frota de aviões Mirage.

Desta concorrência participava as principais empresas aeronáuticas mundiais entre elas, a SAAB sueca, fabricante do caça GRIPEN, a DASSAULT AVIATION francesa, fabricante do caça RAFALE, além da BOEING, fabricante do F/A-18 Super Hornet. O município de São Bernardo do Campo, por meio do Prefeito Luís Marinho, foi o único prefeito que procurou fazer um trabalho pioneiro de reconhecimento e de mapeamento junto a essas empresas, explorando possíveis parcerias e investimentos para a indústria de defesa tendo como foco SBC e o Grande ABC. Saiu a campo e conseguiu firmar compromissos de investimentos da SAAB em SBC, como empresa vencedora da concorrência internacional por meio das operações de *offset* (transferência de tecnologia) inserido no acordo de compra dos caças pelo governo brasileiro.

Destas visitas realizadas por Luís Marinho à SAAB, resultou um primeiro acordo de cooperação visando a criação de um centro de pesquisa – Centro de Pesquisa e Inovação Sueco-Brasileiro (CISB) criado ainda em 2011, para múltiplos propósitos na área de defesa – e a promessa de instalar uma fábrica para a montagem de partes estruturais do Gripen que

⁷⁴ A política de aproximação de SBC com Suécia e a França, iniciou-se já em 2011 após L.M. ter visitado as instalações da Aeroespacia, fabricante do caça Rafale na França. O Governo da Suécia e a SAAB ao verem o interesse de L.M. para trazer investimentos para SBC, independente de quem fosse o vencedor da concorrência, iniciaram uma política de aproximação com SBC que resultou num investimento de 50 milhões de reais feito pela fábrica sueca na criação do Centro de Pesquisa e Inovação Suéco-Brasileiro - CISB, instalada no Centro de SBC, antes portanto de ser escolhida como empresa vencedora da concorrência internacional.

veio a se concretizar em 2018, com a instalação da SAAB Aeronáutica Montagens (SAM)⁷⁵ para a produção de aero estruturas, previsto para começar a operar em 2020.

O programa de defesa como um todo foi o motivo inicial, abrangendo o setor aeronáutico, no escopo da política de aproximação entre os dois municípios. Embora o primeiro movimento de aproximação tenha sido iniciado pelo CECOMPI (SJC), hoje incorporado ao Parque Tecnológico de SJC, em todos os demais encontros houve, desde então, o envolvimento e participação das Secretarias de Desenvolvimento de ambos os municípios, órgãos das respectivas prefeituras.

As tratativas iniciais para estabelecer uma proposta de agenda de trabalho comum entre os dois APL evoluiu para a assinatura de um Termo de Referência entre os dois municípios, intermediado pela Associação Brasileira de Desenvolvimento Industrial – ABDI e pelo Parque Tecnológico de SJC, com anuência dos respectivos governos municipais. Abriu-se assim a possibilidade concreta de um primeiro passo para celebrar um encontro inédito entre os dois Prefeitos, em evento de repercussão nacional, para o ato de assinatura do documento, marcado para o dia 24 de julho de 2014 no paço municipal, na Prefeitura de São José dos Campos.

Marcada a data da assinatura do documento, conforme consta de reportagens (ver relação de *links* em tópico anexo), sendo amplamente divulgado o evento ao público, com convites formulados e enviados às autoridades competentes, inclusive representantes das Forças Armadas, ABDI, ABIMDE, e demais Ministérios e empresas, para a realização da cerimônia de assinatura do Termo entre os dois prefeitos, surpreendentemente, poucos dias antes da realização do evento, num encontro entre os dois prefeitos ocorrida em São Paulo, o alcaide de SJC, Carlinhos Almeida, manifestou preocupação em relação à realização da assinatura do termo de cooperação, alegando temor de grande repercussão do evento num momento

⁷⁵ Inicialmente, serão produzidos componentes para 15 caças modelo nacional Gripen. Porém, há expectativa de que, após o término do contrato com a FAB, em 2024, a fábrica também produza partes e peças para exportação. Entre as peças que já estão definidas para serem produzidas no ABC estão os freios aerodinâmicos, o cone de cauda, o caixão das asas, a fuselagem traseira e a fuselagem dianteira para as versões com um ou dois assentos. Após a montagem destas partes, as mesmas, seguem para a unidade de Gavião Peixoto, no Interior de São Paulo, onde será realizada a montagem final das aeronaves onde está instalado o Centro de Projetos e Desenvolvimento do Gripen (Gripen Design and Development Network - GDDN).

coincidente com as eleições presidenciais, fato que poderia repercutir desfavoravelmente à sua administração em SJC.

Diante desta manifestação o prefeito de SBC sentiu-se constrangido, e de comum acordo o evento foi cancelado, com a promessa do prefeito de SJC de retomar as tratativas após as eleições presidenciais de outubro de 2014. Embora tenha, de fato, ocorrido mais dois encontros após as eleições presidenciais o processo não mais avançou, pelo total desinteresse por parte dos atores públicos e privados de São José dos Campos, acomodados a uma solução local que desde o início se mostrava como a mais conveniente ao “Arranjo Produtivo Aeroespacial e de Defesa” de São José dos Campos, anulando assim qualquer possibilidade de cooperação institucional de caráter inter-regional, apesar da intercorrência da ABDI na elaboração do termo de parceria.

Em termos concretos a ação se esvaziou e nunca mais voltou a ser retomado os contatos a nível de governo, deixando como registro histórico um vexame, e uma oportunidade perdida em prol do desenvolvimento inter-regional, fato que, pelo ineditismo, deixou marcado algumas das características apontadas como assimetrias entre as duas regiões e seus respectivos consórcios. neste trabalho de tese.

Chama a atenção a diferença marcante de estilos de liderança, que mesmo pertencentes ao mesmo partido, acabam por imprimir formas distintas de como conduzir temas relevantes para o desenvolvimento regional, ponto observado no decorrer da tese. No caso de SJC, observou-se um certo acanhamento, ou temor, por parte dos atores públicos e privados, tomados quase que de surpresa pelo rumo e proporção que tal evento tomou: de uma simples aproximação inicial, algo que evoluiu para um fato de ampla repercussão pública, com um dos personagens – o prefeito de São Bernardo do Campo – se sentindo muito à vontade e seguro do que queria.

É possível afirmar, com alguma convicção, que algo impactou tanto do lado das instituições empresariais locais, tipo ACI, CIESP de SJC, envolvendo até possivelmente, o Conselho Administrativo do ParqTec de SJC, e mesmo parceiros de coligação do governo petista, o PMDB, entre outros, que segundo os rumores temiam que a montagem do Gripen fosse levado para São Bernardo do Campo, prejudicando a Embraer e os interesses da economia local.

Houve neste sentido manifestações ostensivas por parte do PSDB, partido da oposição, apoiado por vereadores da bancada oposicionista na Câmara de Vereadores, contrários a esta aproximação intermunicipal, por verem nesta iniciativa uma ameaça à indústria de SJC. Argumento absolutamente improcedente, não passava de um blefe, pois já estava previamente acertado com a Aeronáutica, que por razões óbvias, essa missão ficaria a cargo da Embraer, e se daria em Gavião Peixoto, onde a pista de teste é mais apropriada para os ensaios em voo, não havendo em SBC nenhuma engenharia aeronáutica ou infraestrutura aeroportuária instalada para dar conta de tal operação. Deste fato o prefeito de SBC tinha plena consciência, e em inúmeras oportunidades manifestou-se a favor da iniciativa de aproximação entre os dois municípios, mais como uma oportunidade de cooperação e não de disputa.

Não havia, portanto, nenhuma fundamentação no argumento mais comum utilizado pelos opositores locais, de que o real interesse de Luís Marinho na iniciativa tinha como objetivo levar fábricas e a montagem final do Gripen para SBC. Neste sentido, o pedido de adiamento da assinatura do termo de compromisso, com base nas eleições de 2014 e as possíveis consequências legais ao prefeito de SJC, mostrou-se um mero pretexto. Mas o poder público local e os demais atores da iniciativa privada de SJC o endossaram, fato que inviabilizou uma iniciativa com grande potencial de cooperação horizontal entre municípios e instituições de Regiões Metropolitanas distintas do Estado.

O episódio aqui lembrado, é quase uma alegoria à obra de Monteiro Lobato⁷⁶ onde o autor relata a passagem do ciclo do café pelo Vale do Paraíba e o legado de um esvaziamento econômico precoce associado às velhas mentalidades de poder – acanhadas, provincianas, clientelistas – que parecem sufocar iniciativas de políticas públicas de amplitude regional, devido à prevalência de um municipalismo tacanho e obediente a processos verticalizados de gestão metropolitana, como várias vezes enfatizado no decorrer desta narrativa. Assim, apesar de toda manifestação oficial por parte de SBC de que o espírito da proposta para montagem de uma agenda de trabalho comum com SJC seria em base cooperativa, não se conseguiu evitar o adiamento da assinatura do termo, e que ao final resultou no seu esquecimento. Um

⁷⁶ Cidades Mortas, Monteiro Lobato (1982, pag. 5): “*Isso, nas cidades. No campo não é menor a desolação. Léguas a fio se sucedem de murraria áspera, onde reinam soberanos a saúva e seus aliados, o sapé e a samambaia. Por ela passou o Café, como um Atila. Toda a Seiva foi bebida e, sob a forma de grão, ensacada e mandada para fora. Mas do ouro que veio em troca nem uma onça permaneceu ali, empregada em restaurar o torrão. Transfiltrou-se para o Oeste, na avidez de novos assaltos à virgindade da terra nova; ou se transfez nos palacetes em ruínas; ou reentrou na circulação europeia por mão de herdeiros dissipados*”. (1982, pg. 5).

contrassenso, uma vez que aquilo que Luís Marinho, de fato pretendia da SAAB, já tinha conseguido: a criação do CISB em 2011 e a promessa de instalação da fábrica de partes estruturais do caça São Bernardo do Campo, o que veio a acontecer em 2018.