

# OS GRANDES PROJETOS DE DESENVOLVIMENTO (GPDs): UMA ANÁLISE CRÍTICA A PARTIR DA GEOGRAFIA

*THE LARGE DEVELOPMENT PROJECTS  
(GDPs): A CRITICAL ANALYSIS FROM  
GEOGRAPHY'S PERSPECTIVE*

*GRANDS PROJETS DE DEVELOPPEMENT  
(GDPs) UNE ANALYSE CRITIQUE DU  
POINT DE VUE DE LA GEOGRAPHIE*

**PAULO ROBERTO RAPOSO ALENTEJANO**

Faculdade de Formação de Professores –  
Universidade Estadual do Rio de Janeiro  
(UERJ), São Gonçalo/RJ.

E-mail: paulinhochinelo@gmail.com

**EDUARDO TAVARES**

Secretaria de Estado de Educação (SEEDUC-  
RJ), Rio de Janeiro/RJ.

E-mail: eduardotmfsilva@gmail.com

**Resumo:** Os chamados Grandes projetos de Desenvolvimento (GPDs) foram, em diferentes momentos da história brasileira, protagonistas nos modelos de desenvolvimento nacional. Associados às noções de progresso, crescimento econômico e desenvolvimento propriamente, esses GPDs sempre geraram grande impacto socioambiental negativo ao nível local, ao mesmo tempo que, realizam seu papel na acumulação capitalista nas escalas superiores. O presente artigo se propõe a uma análise crítica da implementação dos GPDs, à sua escolha como indutores do desenvolvimento e aos modelos teóricos que subsidiam sua implementação. A pesquisa baseou-se em levantamento bibliográfico, análise de dados e de eventos históricos, e é um desdobramento dos estudos realizados no Grupo de Trabalho de Assuntos Agrários da AGB Rio/Niterói. O texto conta com três sessões: uma primeira destinada a recuperar a noção de François Perroux de polo de crescimento, inspiradora da implantação dos GPDs no Brasil dos anos 1970; uma segunda centrada nas teorias sobre desenvolvimento local/regional das últimas quatro décadas; uma terceira e última voltada para a análise do contexto atual dos GPDs, associando-os, sobretudo, aos conceitos de desigualdades ambientais, neodesenvolvimentismo, consenso das *commodities* e acumulação por espoliação. Dentre os principais resultados obtidos na pesquisa destaca-se que: o *neodesenvolvimentismo* atualiza a noção de desenvolvimento nacional impulsionada pela implementação de grandes projetos; reforça a posição subordinada do capitalismo brasileiro no cenário global, num processo de reprimarização das exportações e sob a hegemonia do capital financeiro; intensifica e amplia significativamente a desigualdade socioambiental no território nacional e deixa evidente seus limites como modelo de desenvolvimento no momento em que as condições globais são desfavoráveis para sustentar o pacto (ou a política) de conciliação de classes.

**Palavras-chave:** Grandes Projetos de Desenvolvimento, neodesenvolvimentismo, neoextrativismo, acumulação por espoliação, conflitos ambientais.

**Abstract:** The so-called Large Development Projects (LDP) were, at different moments in Brazilian history, protagonists in the national development models. Associated with the notions of progress, economic growth, and development per-se, these LDPs have always generated negative social and environmental impacts at the local level, while, at the same time, playing their role in capitalist accumulation at greater scales. The research was based on bibliographic survey, data analysis and historical events, and is an offshoot of the studies carried out in the AGB Rio / Niterói Agrarian Affairs Working Group. This article proposes a critical analysis of the LDPs' implementation, how they came to be chosen as "heads of development" and the theoretical models that support their implementation. This text has three parts: the first one to recover the notion of François Perroux of growth pole, inspiring the LDP's implantation in Brazil during the seventies; the second, focusing on local / regional development theories of the last four decades; the third and last one focused on analysing the current LDPs context, associating them, primarily, with the concepts of environmental inequalities, neodevelopment, commodity consensus and accumulation by dispossession. Among the main results obtained in the research stands out: neo-developmentalism updates the notion of national development driven by the implementation of major projects; reinforces the subordinate position of Brazilian capitalism in the global scenario, in a process of reprimarization of exports and under the hegemony of financial capital; intensifies and significantly widens socio-environmental inequality in the national territory and it makes its limits evident as a model of development at a time when global conditions are unfavorable to support the class conciliation pact (or policy).

**Keywords:** Large Development Projects, neodevelopment, neoextrativism, accumulation by dispossession, environmental conflicts.

**Résumé:** Ceux que nous appelons les grands projets de développement (GPDs), ont été, à plusieurs moments/reprises de l'histoire brésilienne, protagonistes des modèles de développement national. Ces GPD ont toujours généré un impact social et environnemental très négatif au niveau local en même temps qu'ils jouent leur rôle de l'accumulation de capitaliste aux échelles supérieures. Le présent article propose une analyse critique autour des GPDs Concernant leurs choix, en tant que "spécialité" de ce développement, et aux modèles théoriques qui soutiennent leur mise en place. La recherche reposait sur une enquête bibliographique,

l'analyse des données et des événements historiques. Elle découle des études menées par le Groupe de Travail sur les affaires agraires AGB Rio / Niterói. Le texte aura trois sessions: la première vise à récupérer la notion de pôle de croissance de François Perroux, qui a inspiré la implementation des GPDs en Brésil dans les années 1970; la deuxième session a d'attention sur les théories du développement local et régional des quatre dernières décennies; la troisième et dernière sessions sont consacrée à l'analyse du contexte actuel des GPDs, leurs associant, surtout, aux concepts d'inégalités environnementales, néo-développement, consensus des "commodities" et accumulation par dispossession. Parmi les principaux résultats obtenus dans le cadre de la recherche, citons: le néo-développementalisme met à jour la notion de développement national fondée sur la mise en œuvre de grands projets; renforce la position subordonnée du capitalisme brésilien dans le scénario global, dans un processus de reprémarisation des exportations et sous l'hégémonie du capital financier; intensifie et élargit considérablement les inégalités socio-environnementales sur le territoire national et met en évidence ses limites en tant que modèle de développement à un moment où la situation mondiale est défavorable au soutien du pacte (ou de la politique) de conciliation de classe.

**Mots-clés:** Grands Projets de Développement, néo-développement, néoextrativisme, accumulation par dispossession, conflits environnementaux.

### **Introdução – Os GPDs e o espaço geográfico: verticalidades, horizontalidades, objetos e ações**

Os anos 2000 no Brasil foram marcados pela euforia e pela decepção com a implantação de grandes projetos de desenvolvimento (GPDs). Se a primeira década do século foi a década da euforia, com a expectativa de que os grandes projetos alavancariam novos investimentos e se transformariam em novos pólos promotores do progresso, a segunda década foi a da decepção, quando a crise veio à tona, demonstrando toda a fragilidade dessa estratégia de desenvolvimento. Entretanto, o mais curioso é que tenha havido tanta expectativa em torno dos GPDs, uma vez que, como veremos

ao longo deste texto, a história já provou o fracasso desta estratégia. Este texto buscará recuperar um pouco dessa história, mas, sobretudo, dos debates teóricos acerca das estratégias de desenvolvimento de base local e regional. Antes, porém, apresentaremos alguns elementos teóricos balizadores da nossa análise que serão retomados ao final.

Analisando a lógica da “produtividade espacial” presente no capitalismo globalizado, Milton Santos destaca que nesse contexto:

Os lugares se distinguiriam pela diferente capacidade de oferecer rentabilidade aos investimentos. Essa rentabilidade é maior ou menor, em virtude das condições locais de ordem técnica (equipamentos, infra-estrutura, acessibilidade) e organizacional (leis locais, impostos, relações trabalhistas, tradição laboral) (SANTOS, 2008, p. 247-248).

Podemos dizer que a implantação dos GPDs tem como um dos seus principais fundamentos essa premissa, com a diferença essencial que as condições de ordem técnica viriam com eles e não estariam previamente instaladas.

Relacionados principalmente com os investimentos capitalistas, geralmente com o forte apoio estatal, os GPDs participam da produção do espaço como *fixos* que pretendem viabilizar *fluxos* e *verticalidades* que se confrontam e conformam com *horizontalidades* (SANTOS, 2008). Em todo caso são sempre “grandes objetos” que se articulam em diferentes escalas (regional, nacional, global), mas, que demandam para sua existência concreta a *escala local*, com a qual precisam se confrontar.

O seu “aparecimento” na escala local, nos lugares, não pode ocorrer sem significativas alterações e influência nos ritmos sociais e econômicos, nos (micro)cenários políticos e no meio ambiente.

Os GPDs podem ser entendidos como *atividades e empreendimentos* de proporção (econômica e física) significativa e que são *extensivamente* e *intensivamente* impactantes a uma dinâmica regional. Entre esse conjunto de atividades e empreendimentos podemos destacar: mineração, exploração de petróleo e gás, monoculturas, obras de infraestrutura e geração de energia (hidrelétricas, termoeletricas, portos, barragens, etc), indústrias pesadas (siderúrgicas, refinarias, complexos industriais, etc).

Todas essas atividades, de modo geral não são implantadas em função de demandas locais, mas de demandas vindas de outras escalas. Ao mesmo tempo dependem dos lugares para sua existência, e dessa forma precisam de uma série de instrumentos e meios de legitimação para sua *aceitação* ou *imposição*. Esses meios vão desde estratégias de convencimento até o uso da força. Passam por discursos sobre o desenvolvimento nacional, a geração de emprego, programas sociais e compensações ambientais, até a utilização de dispositivos jurídicos para desapropriações, decretos de utilidade pública, etc.

A implementação de GPDs tem cada vez mais um papel protagonista na produção do espaço (na configuração territorial) em países emergentes como Brasil, que vem baseando seu modelo de desenvolvimento na exploração intensiva de recursos naturais para exportação (SVAMPA, 2012) e precisam criar meios de escoamento rápido e barato dessa produção, bem como unidades de processamento.

A análise da implementação dos GPDs é, portanto, uma questão de suma importância para geografia, tanto no que se refere aos impactos e conflitos gerados na escala local, como nos processos, interesses envolvidos e decisões tomadas nas demais escalas. Além disso, é essencial a compreensão das teorias e dos modelos de desenvolvimento que servem de base para a ação no território, bem como sua análise crítica. Para desenvolver tal análise, este texto contará com três sessões: uma primeira destinada a recuperar a noção de François Perroux de polo de crescimento, inspiradora da implantação dos GPDs no Brasil dos anos 1970; uma segunda centrada nas teorias sobre desenvolvimento local/regional das últimas quatro décadas; uma terceira e última voltada para a análise do contexto atual dos GPDs, associando-os, sobretudo, aos conceitos de desigualdades ambientais, neoextrativismo, consenso das commodities e acumulação por espoliação.

### **Perroux e a noção de polo de crescimento**

O economista francês François Perroux formulou na década de 1950 o conceito de polo de crescimento a partir das análises acerca do desenvolvimento regional na França do Pós-Guerra. Sua concepção, fortemente influenciada pelas idéias de Keynes, e premonitória em relação ao poderio e às ações das multinacionais – por exemplo, quando chama atenção para o caráter avassalador da atuação dos oligopólios na economia moderna – é de que o desenvolvimento é espacialmente concentrado e induzido por grandes investimentos.

Segundo Brandão (2004), Perroux, junto com Hirschman e Myrdal, é um dos principais autores heterodoxos, enfatizando as macrodecisões, em especial do Estado e das grandes empresas, como

elementos para analisar o processo de desenvolvimento regional, o qual reconhecem como desequilibrado, em oposição aos autores da economia espacial ortodoxa, para os quais prevalece o equilíbrio espacial, tais como Von Thünen, Weber, Christaller e Isard.

A história do capitalismo nascente, como mais tarde a do capitalismo em plena expansão, não é de nenhum modo a duma luta entre grande número de unidades de dimensões e força iguais, de actividades económicas comparáveis, mas sim a de centros sucessivamente dominantes que arrastam na sua esteira zonas inteiras do mundo habitadas por unidades e indivíduos relativamente passivos (PERROUX, 1967, p. 103).

Para Perroux, o crescimento não surge em toda parte ao mesmo tempo, mas manifesta-se com intensidade variável em pontos distintos do território e propaga-se de modo diferenciado.

Num pólo industrial complexo geograficamente concentrado e em crescimento, registram-se efeitos de intensificação das actividades económicas devidos à proximidade e aos contactos humanos (PERROUX, 1967, p.174).

Vale acrescentar que Perroux não vê vantagens intrínsecas de determinadas regiões para o surgimento de pólos económicos, atribuindo-o muito mais a decisões políticas dos estados e das empresas. De acordo com o autor, as mudanças tecnológicas, injunções políticas e reordenamento do comércio internacional favorecem ou desfavorecem os pólos territorialmente concentrados.

Os pólos de crescimento, segundo Perroux, são consequência da aglomeração territorial de um pólo industrial complexo, onde se registram efeitos de intensificação das actividades económicas, dada

a existência de indústrias motrizes (ou chaves) e movidas. A aglomeração industrial-urbana que se cria em tal contexto propicia crescimento progressivo e diversificado do consumo. As necessidades coletivas (habitação, transportes, serviços públicos) tendem a se expandir rapidamente. Cria-se, assim, uma atmosfera de progresso, e aos lucros crescentes somam-se as rendas da terra (WILTGEN, 1991, p. 533).

Apesar de influenciar o pensamento cepalino, em especial de Celso Furtado, o principal desdobramento do pensamento de Perroux no Brasil se materializou durante Ditadura empresarial-militar implantada no país após o Golpe de 1964, quando inúmeros polos industriais e/ou minerais foram implementados, como indutores do crescimento regional, sob o argumento da necessidade de impulsionar as regiões mais atrasadas. Zona Franca de Manaus (AM), Projeto Grande Carajás (PA), Pólo Petroquímico de Camaçari (BA) são alguns exemplos de grandes empreendimentos levados a cabo durante a Ditadura e que podem ser equiparados com o que hoje denominamos GPDs.

...a partir da década de 1970, o Brasil passou a incorporar as ideias contidas na teoria dos polos em seus programas de desenvolvimento. Inicialmente no I Programa Nacional de Desenvolvimento (PND) de 1972 que buscava uma melhor integração das políticas de integração nacional, criação das regiões metropolitanas e a criação dos “polos regionais” que visavam o desenvolvimento das atividades primárias (JESUS & SPINOLA, 2015, p. 948).

As principais críticas feitas ao conceito de polo de crescimento de Perroux apontam para a não concretização dos efeitos de indução do crescimento regional. Segundo essas críticas, nem sempre as grandes empresas/polos que se instalavam nessas regiões

geravam esse efeito positivo de indução do crescimento e promoção do desenvolvimento regional, ao contrário, muitas vezes essas empresas/polos configuravam verdadeiros enclaves territoriais, uma ilha de modernidade cercada por populações que continuavam sem se beneficiar dos aportes de infraestrutura e muitas vezes apenas tornavam-se vítimas das transformações promovidas localmente, com expropriações, expulsões e poluição. Acrescente-se também a esta crítica o fato de que estes pólos reforçam desigualdades locais e regionais, pois alguns segmentos da sociedade se apropriam da renda gerada a partir destes empreendimentos.

Vainer (2007), por exemplo, considera que o território brasileiro foi reconfigurado nos últimos 50 anos por grandes projetos de investimento<sup>1</sup> que impulsionaram a fragmentação territorial, processo esse comandado por empresas que à época eram estatais, como Eletrobras, Vale e Petrobras.<sup>2</sup>

Desconcentrando a seu modo a produção industrial, estes grandes projetos de investimento (GPIs) foram decisivos para produzir uma forma muito particular de integração nacional, ao gerarem nexos entre o núcleo urbano-industrial do Sudeste e o resto do país. Ao mesmo tempo, e como já foi largamente demonstrado na literatura, em muitos casos estes GPIs conformaram verdadeiros enclaves territoriais – econômicos, sociais, políticos, culturais e, por que não dizer, ecológicos, introduzindo um importante fator de fragmentação territorial (VAINER, 2007, p. 11).

---

<sup>1</sup> Vainer usa a expressão “grandes projetos de investimento - GPIs” que embora não seja equivalente ao que estamos denominando grandes projetos de desenvolvimento – GPDs, pois alguns são de escala meramente local, no que se refere aos impactos comentados neste trecho do texto há nítida correspondência.

<sup>2</sup> A Vale foi privatizada nos anos 1990, no governo FHC, em 2017, a Petrobras e a Eletrobras seguem estatais, embora a privatização desta última tenha sido recentemente anunciada pelo governo Temer.

A crítica aos GPDs somou-se ao desenvolvimento de novas abordagens sobre o desenvolvimento local/regional que se multiplicaram nos anos 1980 e 1990, as quais tendiam a rechaçar essa perspectiva dos grandes projetos como promotores do desenvolvimento, como veremos no item que se segue.

### **Novas teorias sobre desenvolvimento local/regional<sup>3</sup>**

A partir da década de 1980, vários autores aportaram contribuições ao debate sobre a relação entre espaço e economia, buscando renovar tais abordagens. A principal ideia desses autores é que o desenvolvimento local/regional apoia-se em vocações regionais e baseia-se na cooperação entre diferentes atores sociais e instituições.

Esta concepção, apoiada fortemente nas análises sobre o desenvolvimento da chamada Terceira Itália, isto é, a região central da Itália que experimentou nas últimas décadas um expressivo crescimento econômico, diferenciando-se tanto do Sul, tradicionalmente atrasado, como do Norte, região mais desenvolvida do país. Tal processo chamou a atenção de inúmeros pesquisadores que procuraram explicar das mais diversas formas o desenvolvimento verificado na região, inclusive pelo fato de que o mesmo ocorria num momento em que o próprio dinamismo do Norte decrescia. Entre as principais características do desenvolvimento da Terceira Itália, estava o fato de não se dar a partir de grandes empresas, mas de uma grande quantidade de pequenas e médias empresas.

---

<sup>3</sup> Esta seção está apoiada em larga medida em Alentejano (2003).

Um dos autores que buscou formular uma explicação para o fenômeno, enfatizando a dimensão institucional, foi Putnam (1996) que atribuiu o bom desempenho regional ao capital social acumulado. Enfrentando o problema teórico da ação coletiva, Putnam sustenta que a cooperação depende de confiança e informação e critica a teoria dos jogos<sup>4</sup> por subestimar a cooperação voluntária e generalizar o raciocínio individualista para o conjunto da sociedade. Para ele,

A superação dos dilemas da ação coletiva e do oportunismo contraproducente daí resultante depende do contexto social mais amplo em que determinado jogo é disputado. A cooperação voluntária é mais fácil numa comunidade que tenha herdado um bom estoque de capital social sob a forma de regras de reciprocidade e sistemas de participação cívica (PUTNAM, 1996, p. 177).

De acordo com Putnam, o capital social tem uma dimensão produtiva, poupando capital físico, através da mútua utilização de instrumentos e conhecimentos. O exemplo mais concreto é o das associações de crédito rotativo que combinam sociabilidade com formação de capital em pequena escala.

Putnam ressalta que a noção de capital social é semelhante à noção hirschmaniana de recursos morais. Segundo o autor, a confiança social pode emanar de duas fontes conexas: as regras de reciprocidade e os sistemas de participação cívica, sendo as primeiras incutidas e sustentadas por condicionamentos, socialização e sanções, mas que quando se difundem amplamente na sociedade passam a representar um componente produtivo de capital social, pois conciliam interesse próprio com solidariedade.

---

<sup>4</sup> Esta corrente teórica, surgida nos anos 60, com Olson, procurava aplicar os fundamentos da economia neoclássica à análise dos processos sociais.

A confiança promove a cooperação. Quanto mais elevado o nível de confiança numa comunidade, maior a probabilidade de haver cooperação. E a própria cooperação gera confiança. A progressiva acumulação de capital social é um dos principais responsáveis pelos círculos virtuosos da Itália cívica (PUTNAM, 1996, p. 180).

Por sua vez, os sistemas de participação cívica são uma forma essencial de capital social: quanto mais desenvolvidos forem esses sistemas numa comunidade, maior será a probabilidade de que seus cidadãos sejam capazes de cooperar em benefício mútuo, por quatro razões: aumentam os custos futuros do oportunismo; promovem sólidas regras de reciprocidade; facilitam comunicação e fluxos de informação aumentando a confiança; corporificam o êxito obtido em colaborações anteriores.

Assim, na concepção do autor, a cooperação é melhor instrumento para superação dos dilemas da ação coletiva que a coerção, mas sua existência exige a presença de um capital social que a impulse, o qual na maioria das vezes está presente nas regras de reciprocidade generalizada e nos sistemas de participação cívica que estimulam a cooperação e a confiança social porque reduzem os incentivos a transgredir, diminuem a incerteza e fornecem modelos para a cooperação futura.

Por fim, Putnam sustenta que o capital social é mais importante que o físico e o humano para o bom desempenho do Estado e do mercado e que criar capital social é fundamental para fazer a democracia funcionar.

Outro autor fundamental desta concepção que estamos analisando é Storper o qual sustenta que a questão regional, até então considerada subproduto de processos econômicos e sociais mais

profundos, passa a ter status de questão fundamental para sociólogos, economistas e cientistas políticos a partir dos anos 1980.

Storper, assim como Putnam, vai recuperar a experiência italiana, lembrando que Bagnasco cunhou a expressão Terceira Itália, popularizada por Piore e Sabel, os quais formularam a expressão “especialização flexível” para descrever as relações de produção características da região, contrapondo-a à produção de massa dominante no pós-guerra (modo fordista de produção).

Para Storper, foram quatro as contribuições fundamentais de Piore e Sabel: (1) não há tecnologia e forma de organização da produção naturalmente superior; (2) especialização produtiva como alternativa à produção de massa; (3) territorialização do desenvolvimento; (4) importância das redes institucionais para o desenvolvimento.

Entretanto, as observações destes autores têm sido alvo de severas críticas, dentre as quais destacam-se: (1) o exagero da importância das pequenas empresas no mundo contemporâneo; (2) a concentração dos processos identificados em alguns ramos específicos; (3) a dificuldade de reprodução do processo em outras áreas; (4) a capacidade das grandes empresas flexibilizarem sua produção, o que é ignorado pelos autores; (5) a vinculação a regiões fechadas; (6) a fragilidade da associação entre especialização flexível e desenvolvimento territorial.

Paralelamente aos estudos realizados na Itália, nos EUA, no final dos anos 1970, desenvolveu-se uma escola de estudos regionais voltada especificamente para identificar os principais atributos das regiões que concentravam a indústria de alta tecnologia. A American School of High Technology concentrou suas atenções na relação entre a existência de centros de desenvolvimento de P&D e o

desenvolvimento regional, mas suas conclusões são de difícil generalização. Do mesmo modo, na Europa, o Groupment de Recherche Européen sur les Milieux Innovateurs, composto por economistas regionais da França, Itália e Suíça, destacava o “milieu”<sup>5</sup> como um contexto que favorece ações inovadoras e coordenação entre os agentes. Entretanto, todas estas correntes incidem no mesmo erro, o caráter circular do argumento que associa meio a inovação e vice-versa.

Assim, Storper considera que as reais ferramentas para analisar os aspectos intangíveis do desenvolvimento de base territorial foram desenvolvidas por economistas não-ortodoxos e sociólogos e não pelos geógrafos e economistas regionais. Entretanto, os evolucionários não foram capazes de demonstrar a relação entre interdependências inegociáveis, trajetórias tecnológicas e especificidade territorial. Deste modo, coloca-se hoje como grande dilema da geografia econômica contemporânea a ressurgência da especialização territorial e da economia regional num contexto de ampliação da racionalidade organizacional científica, ao mesmo tempo em que a velocidade dos meios de comunicação e informação impulsiona a globalização.

A saída teórica proposta por Storper para este dilema baseia-se no que denomina “santíssima trindade” da abordagem heterodoxa do novo paradigma da economia regional e da geografia econômica, ou seja, a associação entre tecnologia, organizações e território. Storper propõe associar a tradicional análise heterodoxa que vê a economia como um sistema mecânico com uma nova forma de abordagem que enfatiza o caráter relacional dos processos e a

---

<sup>5</sup> A expressão francesa “milieu” refere-se à ideia de um ambiente ou meio favorável ao desenvolvimento de tais ações.

reflexividade das ações humanas. Para o autor, três mudanças centrais marcam o capitalismo contemporâneo: (1) revolução nas tecnologias de produção, informação e comunicação, mudando qualitativamente os processos de controle dentro das firmas e de interação entre estas; (2) expansão espacial e aprofundamento social das relações apoiadas na lógica do mercado; (3) generalização das modernas formas de organização e comunicação inclusive para dimensões não-econômicas da vida.

No que se refere à dimensão espacial, sobressai o fato de que a dimensão regional foi tradicionalmente vista como derivada das forças tecnológicas e organizacionais. Por outro lado, a dimensão territorial dos processos, sempre foi entendida como vantagens geradas pela proximidade. Para Storper, é inegável a importância da proximidade para as dimensões comunicativa, interpretativa, reflexiva e coordenativa das transações.

Assim, as economias territoriais podem envolver efeitos transversais entre diferentes atividades, enredando tecnologias, organizações e estruturas de ação num processo de coordenação econômica e mobilização de recursos.

Percebe-se, tal qual em Putnam, que também Storper dá ênfase absoluta à cooperação em detrimento do conflito e que do mesmo modo que Putnam, considera que há regiões vencedoras e perdedoras, o que estaria relacionado com a qualidade das organizações existentes em cada uma e a capacidade de facilitar o desenvolvimento tecnológico, o que não deixa de ser uma espécie de sinônimo de capital social.

Nesta perspectiva, há uma clara tendência de se buscar identificar fatores intrínsecos às regiões que lhes garantam vantagens em termos de desenvolvimento, o que faz inclusive com

que alguns autores se debruçam sobre a possibilidade de reproduzir instituições e processos sociais considerados bem sucedidos em determinadas regiões, como forma de impulsionar o desenvolvimento de outras, tidas como atrasadas.

Consideramos tal concepção bastante problemática, por diversas razões: em primeiro lugar, a idéia de que há regiões vencedoras e perdedoras parece-nos equivocada, uma vez que há inúmeras indicações de que as variações históricas são profundas em relação a isso, ou seja, regiões outrora “vencedoras” são hoje “perdedoras” e vice-versa, o que demonstra o equívoco de absolutizar regiões, instituições e processos sociais como elementos impulsionadores do desenvolvimento, ignorando a natureza desigual e combinada do desenvolvimento; em segundo lugar, tais concepções invariavelmente omitem de suas análises a dimensão conflituosa dos processos de desenvolvimento, isto é, tendem a idealizar aspectos como a cooperação e a negociação em detrimento dos conflitos sociais, desconsiderando as desigualdades que são geradas no próprio processo de desenvolvimento e que diferenciam classes e promovem conflitos, tratando-os como se fossem homogêneos.

Neste sentido, são fundamentais as observações de Harvey (1990) acerca do caráter efêmero das vantagens das regiões para a acumulação do capital, assim como as dificuldades que existem para a manutenção nestas de condições de vida superiores para os trabalhadores, pois as posições competitivas das regiões alteram-se de tempos em tempos com as reestruturações produtivas resultantes dos processos de desvalorização e revalorização do capital.

Da mesma forma, é fundamental a crítica de Ray (1997), para quem a questão fundamental é a identificação dos processos e mecanismos através dos quais os diferentes grupos sociais acionam

características distintas do território para afirmar seus interesses e produzir com isso não o desenvolvimento, mas **um** desenvolvimento que atenda a seus interesses e que certamente implica a derrota de um **outro** projeto de desenvolvimento, como buscaremos explicitar no próximo item a partir da análise dos GPDs contemporâneos.

### **GPDs, injustiça ambiental e acumulação por espoliação**

Nas décadas de 1980 e 1990, o Brasil viveu respectivamente a “crise da dívida externa” e a “era neoliberal”. Como resultado de ambas, os GPDs, que foram uma das marcas das décadas de 1960 e, sobretudo, 1970, ficaram para trás. Nos anos 2000, no rastro da retomada do crescimento econômico e da instauração de um novo pacto político capitaneado pelo Partido dos Trabalhadores, sob a liderança de Luiz Inácio Lula da Silva, os GPDs foram retomados.

Na esteira da implantação da Iniciativa para Integração Regional Sul-Americana (IIRSA), o governo Lula desenvolveu a proposta do Programa de Aceleração de Investimentos (PAC), em larga medida amparado em GPDs, sobretudo, aqueles que articulam regiões de produção agropecuária e mineral com corredores de exportação e portos.

Os grandes projetos voltam à pauta nos últimos anos, de que são exemplares megaempreendimentos hídricos – transposição das águas da bacia do São Francisco, hidrelétricas de Belo Monte e Madeira. Há, porém, uma decisiva mudança do que se passa hoje em relação ao que aconteceu nos anos 70: agora, grande parte das empresas e de seus empreendimentos territoriais não estão mais sob controle do Estado brasileiro (VAINER, 2007, p. 11).

Este projeto “neodesenvolvimentista” apoia-se na ampliação das exportações agropecuárias e minerais, para o que promove a expansão da fronteira agrícola e mineral e a realização de obras de integração regional de territórios, pois, necessita reorganizar o espaço para adequá-lo aos mercados liberalizados, identificando os recursos naturais estratégicos e subordinando-os à lógica das grandes corporações, flexibilizando para isso leis e normas referentes aos direitos territoriais (COLETIVO BRASILEIRO DE PESQUISADORES AMBIENTAIS, 2012, p. 174). Assim, surgem os deserdados do projeto “neodesenvolvimentista”: as populações pobres do campo e das cidades, mas também indígenas, afrodescendentes, comunidades e povos tradicionais (COLETIVO BRASILEIRO DE PESQUISADORES AMBIENTAIS, *idem*, p. 176).

Dentre as principais críticas desenvolvidas a esta estratégia de desenvolvimento está a de Acselrad que aponta para a chantagem locacional levada a cabo pelo capital nos dias de hoje, a partir de sua crescente mobilidade espacial. Em texto produzido junto com Bezerra, o autor destaca como em seus movimentos espaciais cada vez mais intensos o capital pressiona os governos para que estes lhe assegure liberdade de remessa de lucros, vantagens fiscais, e flexibilização das normas ambientais, urbanísticas e sociais.

A alocação concentrada sobre os mais pobres dos riscos associados ao empreendimento dar-se-á, assim, com frequência, tendo por base o consentimento de populações expostas ao que chamamos de chantagem de localização (ACSELRAD & BEZERRA, 2010, p. 181).

Acselrad associa a chantagem locacional ao processo de acumulação por espoliação (HARVEY, 2004), chamando atenção para a complementaridade de tais processos, a partir do que entende

como uma dialética “dentro-fora”, onde a ameaça de deslocalização funciona como mecanismo para impor a expropriação de direitos.

A relação entre a fase atual de acumulação por espoliação e chantagem da deslocalização pode ser observada no fato de que as ameaças de evasão territorial dos investimentos funcionam como um dos dispositivos políticos que vinculam a acumulação dentro do capitalismo à expropriação violenta desenvolvida fora dele: não apenas a deslocalização cria oportunidades para os territórios “de fora” que queiram abrigar os capitais excedentes (desde que não desejem importar também altos níveis de direitos sociais e ambientais), mas também ameaça os territórios que até estavam “dentro” a se tornarem o novo “exterior” (ACSELRAD & BEZERRA, 2010, p. 185).

Assim, a dinâmica da acumulação multiplica não somente as desigualdades espaciais, mas também as sociais e as ambientais, configurando profundas injustiças ambientais. Aliás, o conceito de desigualdade ambiental tem sido sistematicamente utilizado por pesquisadores no Brasil e no mundo para analisar os processos atuais de desenvolvimento, demonstrando que o capitalismo distribui desigualmente não apenas a riqueza, mas também os dejetos e rejeitos resultantes da dinâmica produtiva contemporânea.

Segundo os autores, há um conjunto de estratégias de despolitização utilizados para legitimar os GPDs que envolve as seguintes táticas: promover a desinformação sobre os projetos de desenvolvimento e seus impactos; disseminação de técnicas de resolução de conflitos que os tratam caso a caso, dificultando o entendimento da lógica de conjunto que move o modelo de desenvolvimento; criminalização ou assédio processual contra os agentes de denúncia dos impactos – sejam eles representantes de

movimentos sociais ou acadêmicos; desenvolve-se uma paraciência etnocêntrica dos “impactos ambientais” que desconhece a perspectiva diferenciada dos atingidos pelos projetos de desenvolvimento; grandes corporações da mineração, hidreletricidade, petróleo e petroquímica ocupam funções tradicionais do Estado – correntemente abandonadas após a efetivação das reformas liberais – no fornecimento de serviços públicos como escolas e postos de saúde, neutralizando a capacidade crítica das populações locais; flexibilização das normas ambientais entendidas como entraves à competição econômica; reversão de direitos conquistados, procurando combater a cultura regulatória, alegando ser esta a fonte das ineficiências (COLETIVO BRASILEIRO DE PESQUISADORES AMBIENTAIS, 2012, pp. 167-168).

A distribuição desigual dos danos e riscos ambientais entre os diferentes grupos sociais mostra-se, assim, inerente ao processo em curso de acumulação capitalista: desigualdades ambientais e acumulação por espoliação são os mecanismos pelos quais os capitais têm obtido ganhos de rendimento por vias não mercantis, contando com o apoio político e financeiro do Estado, num contexto de crise estrutural de sobreacumulação de capital e renitente queda da rentabilidade dos negócios (Idem, p. 182).

A noção de acumulação por espoliação proposta por Harvey (2004) é, portanto, essencial para interpretar tais processos. É bom frisar que embora esta noção só tenha sido explicitamente formulada por Harvey no livro “O novo imperialismo”, da década de 2000, desde seus textos dos anos 1980, Harvey vem retomando as formulações de Marx enfatizando o caráter espacial oculto nestas. Reconhecendo que as obras marxistas sobre o problema da organização espacial têm sido esporádicas e pouco sistemáticas, o autor adverte, entretanto,

que Marx já associava nos Grundrisse tempo e espaço, assinalando a importância dos transportes para a redução do tempo de deslocamento das mercadorias.

Neste sentido, já em Harvey (1990) aparecia a ideia de que o espaço é um atributo material de todos os valores de uso e na medida em que a produção de mercadorias converte valores de uso em valor de troca, o espaço também adquire valor social. Especial importância adquire então a circulação, uma vez que o capital se move como mercadoria, dinheiro ou processo de trabalho, com diferentes tempos de rotação. Assim, reduções no custo e no tempo de deslocamento e aumento na regularidade e confiabilidade adquirem importância central para o avanço da acumulação. Do mesmo modo, o avanço nas telecomunicações agiliza a circulação do dinheiro e do capital, valorizando-o e contribuindo para a expansão dos limites espaciais e produzindo constantemente novas delimitações espaciais, num processo em que o capitalismo transformou radicalmente o espaço, porém, de modo profundamente desigual.

Assim, diferenças geográficas, muitas vezes vistas como resíduos de um passado pré-capitalista, são na realidade criações e recriações da dinâmica capitalista que produz um desenvolvimento desigual.

Harvey destaca ainda que há um permanente conflito entre o capital imobilizado no espaço e o capital com livre mobilidade espacial, do que resulta uma tendência à oscilação entre concentração e dispersão, tendências contraditórias que se defrontam constantemente no desenvolvimento capitalista. Tal movimento é, por sinal, fundamental para a superação das crises cíclicas de acumulação capitalistas.

Mas é apenas em sua obra dos anos 2000 que a formulação da ideia da acumulação por espoliação aparece com clareza.

Todas as características da acumulação primitiva que Marx menciona permanecem fortemente presentes na geografia histórica do capitalismo até os nossos dias. A expulsão de populações camponesas e a formação de um proletariado sem terra tem se acelerado em países como o México e a Índia nas três últimas décadas; muitos recursos antes partilhados como a água, têm sido privatizados (com frequência por insistência do Banco Mundial) e inseridos na lógica capitalista da acumulação; formas alternativas (autóctones e mesmo, no caso dos Estados Unidos, mercadorias de fabricação caseira) de produção e consumo têm sido suprimidas. Indústrias nacionalizadas têm sido privatizadas. O agronegócio substitui a agricultura familiar. E a escravidão não desapareceu (particularmente no comércio sexual) (HARVEY, 2004, p. 121).

O que Harvey, propõe é evidenciar que as formas violentas de acumulação de capital não se limitaram à pré-história do capitalismo, ao contrário, atualizam-se constantemente a cada momento histórico e de acordo com o contexto espacial, como uma das formas fundamentais de evitar crises de sobreacumulação do capital.

O que a acumulação por espoliação faz é liberar um conjunto de ativos (incluindo força de trabalho) a custo muito baixo (e, em alguns casos, zero). O capital sobreacumulado pode apossar-se desses ativos e dar-lhes imediatamente um uso lucrativo. No caso da acumulação primitiva que Marx descreveu, isso significava tomar, digamos, a terra, cercá-la e expulsar a população residente para criar um proletariado sem terra, transferindo então a terra para a corrente principal privatizada da acumulação do capital. A privatização (da habitação social, das telecomunicações, do transporte, da água, etc. na Inglaterra, por exemplo) tem aberto em anos recentes amplos

campos a ser apropriados pelo capital sobreacumulado (HARVEY, 2004, p. 124).

Deste modo, as posições competitivas das regiões alteram-se de tempos em tempos com as reestruturações produtivas resultantes dos processos de desvalorização e revalorização do capital, o que contraria as tendências a eleger “regiões vencedoras” dentro do processo de desenvolvimento capitalista.

[...] o capital busca perpetuamente criar uma paisagem geográfica para facilitar suas atividades num dado ponto do tempo simplesmente para ter de destruí-la e construir uma paisagem totalmente diferente num ponto ulterior do tempo a fim de adaptar sua sede perpétua de acumulação interminável do capital. Esta é a história da destruição criativa inscrita na paisagem da geografia histórica completa da acumulação do capital (Idem, p. 88).

Apoiando-se em Harvey para analisar a realidade brasileira, Brandão (2004) destaca que a hipermobilidade do capital e a internacionalização dos circuitos econômicos, financeiros e tecnológicos fragiliza os centros nacionais, regionais e locais de decisão e acirra as desigualdades espaciais.

Este processo se torna ainda mais dramático no caso brasileiro, onde historicamente a propriedade fundiária monopolista (rural e urbana), o patrimonialismo e a especulação constituíram as bases históricas da reprodução do pacto oligárquico-patrimonialista-rentista no país.

A apropriação e expropriação dos abundantes recursos territoriais e a acumulação primitiva permanente foram elementos fundantes de nossa história até aqui. O território heterogêneo e de grande porte desempenhou papel estratégico

nessas táticas subordinadas e covardes de nossas elites. Transformado em mera base operativa e plataforma de circulação de capitais usurários e *locus* da predação e degradação humana e ambiental, o território passou a ser visto e utilizado como objeto inerte (BRANDÃO, 2010, p. 67).

A natureza antidemocrática das elites brasileiras que se articulam de um lado pelo monopólio da terra e de outro pela associação com o capital financeiro transnacional, conforme Tavares (1999), fez com que o processo de crescimento econômico avançasse no Brasil:

...sem possibilidades de maior “homogeneização” social ou regional que pudesse arrastar e acicatar o conjunto das atividades econômicas terciárias, agropecuárias, de suporte infraestrutural etc. na organização de forças produtivas impulsoras mais dinâmicas. Transformações materiais abrangentes se processaram, porém nunca foram acompanhadas de maior acesso, por parte da maioria da população, à propriedade, à terra rural ou urbana, à educação e à saúde de qualidade, à moradia, aos serviços urbanos, à inserção formal no mercado de trabalho, à renda com permanência e segurança (BRANDÃO, 2010, p. 63).

É sob esse pano de fundo que nos anos 2000 temos a retomada dos GPDs como estratégia de desenvolvimento, aprofundando ainda mais as injustiças e desigualdades econômicas, sociais e ambientais, como veremos na próxima subseção.

### **Neodesenvolvimentismo e o consenso das commodities na América do Sul**

A discussão sobre um período “neodesenvolvimentista” na história brasileira nesse início do século XXI, traz a tona uma série

de questões e a necessidade de revisão do próprio conceito de *nacional desenvolvimentismo* que guiou o desenvolvimento do país entre as décadas de 1930 e 1980 e do qual o atual pretende ser uma “nova versão”.

Entre as questões que envolvem a discussão do *neodesenvolvimentismo* ou *novo desenvolvimentismo* brasileiro estão: 1) trata-se de fato de um novo período ou apenas uma terminologia com caráter ideológico visando diferenciar o período dos governos do PT (Lula e Dilma) do período do PSDB (FHC) e da década neoliberal?; 2) que diferenças e semelhanças existiriam entre o “novo” e o “velho” desenvolvimentismo – o que o *neodesenvolvimentismo* traz de fato em si do nacional desenvolvimentismo?; e 3) que continuidades e rupturas existiriam de fato entre o *neodesenvolvimentismo* e o neoliberalismo? Até que ponto o dito *neodesenvolvimentismo* mantém os preceitos do neoliberalismo como guias de ação?

Consideramos que há uma carga ideológica muito forte que visa diferenciar os períodos referidos anteriormente, mas também há uma significativa mudança na ação estatal e na coalizão de forças políticas que apontam para um novo direcionamento nos rumos do desenvolvimento nacional, ainda que mantenha muitas continuidades com o neoliberalismo, como veremos.

Além dessas questões, é importante destacar também as análises que apontam para uma lógica vigente mais ampla, presente na maioria dos países sul-americanos, e não para uma excepcionalidade do Brasil no continente. Resgatando a ideia de que o desenvolvimento desses países virá a partir de uma exploração intensiva de recursos naturais para a exportação, esse modelo é denominado por alguns autores de *neoextrativismo* e *consenso das*

*commodities* (SVAMPA, 2012; GUDYNAS, 2013). Tentaremos nesse tópico elucidar algumas questões importantes para esse debate.

Analisando a origem do conceito de *novo desenvolvimentismo*, Castelo (2012) aponta que uma das primeiras utilizações da terminologia foi feita em 2004 por Luiz Carlos Bresser Pereira<sup>6</sup> em um artigo<sup>7</sup> para o jornal *Folha de São Paulo*. Neste o autor defendia “*uma estratégia de desenvolvimento nacional para romper com a ortodoxia convencional do neoliberalismo*” (CASTELO, 2012, p. 624). No texto estão presentes as ideias elementares do *neodesenvolvimentismo*. Este é apontado como uma saída para a superação do modelo neoliberal e o fato de ser “novo”, explica, “não porque o antigo fosse equivocado, mas porque [o Brasil] encontra-se em um estágio diferente de desenvolvimento” (BRESSER PEREIRA, 2004, p. 2). Para ele: “*o mercado e o setor privado têm, hoje, um papel maior do que tiveram entre 1930 e 1980: a forma do planejamento deve ser menos sistemática e mais estratégica ou oportunista, visando permitir que as empresas nacionais compitam na economia globalizada.*” (Idem, pp. 2-3)

Para Sicsú, Paula e Michel (2005) o *neodesenvolvimentismo* tem sua origem no keynesianismo, na visão de “complementaridade entre Estado e mercado”:

O projeto novo-desenvolvimentista não objetiva pavimentar a estrada que poderia levar o Brasil a ter uma economia centralizada, com um Estado forte e um mercado fraco, nem constituir o caminho para a direção oposta, em que o mercado comandará unicamente a economia, com um

---

<sup>6</sup> Bresser Pereira foi ministro da fazenda no governo Sarney, ministro nos dois governos de FHC e é professor de economia da FGV.

<sup>7</sup> *O Novo Desenvolvimentismo*. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/VIEW.ASP?COD=1454> . Acesso em: 19 fev. 2016.

Estado fraco. Contudo entre esses dois extremos existem ainda muitas opções. Avaliamos que a melhor delas é aquela em que seriam constituídos um Estado forte que estimule o florescimento de um mercado forte (SICSÚ, PAULA e MICHEL, 2005, p. 1).

Além dos autores que colocam o *neodesenvolvimentismo* como um novo modelo econômico, temos também os que o definem como uma frente política, uma coalizão de forças heterogêneas, como por exemplo, o cientista político Armando Boito (2012) para quem a frente *neodesenvolvimentista* foi formada por frações da burguesia interna, insatisfeitas com o modelo neoliberal e a competição com o capitalismo internacional, aliada a setores representativos da classe trabalhadora (centrais sindicais como a CUT) e tendo no governo PT a realização dos seus interesses a partir de um papel mais ativo do Estado.

Estes autores destacam entre as evidências da existência do *neodesenvolvimentismo* a mudança do direcionamento da ação estatal nesse período, principalmente através do BNDES. Na década de 1990 o Estado brasileiro, através do BNDES, atuou principalmente como agente das privatizações, dentro do programa neoliberal. No período o governo Lula, este passa a atuar em fusões de grandes empresas, megaoperações financeiras visando criar as chamadas “gigantes nacionais”, (empresas que “compitam na economia globalizada” como apontou Bresser Pereira). O economista Márcio Pochman, que foi presidente do Ipea de 2007 a 2012, destaca essa estratégia:

Neste circuito de hipermonopolização do capital, os países que não tenham grandes grupos econômicos e não sejam capazes de fazer parte destes 500 grupos, de certa maneira, estariam fora, excluídos

da concorrência de tal forma que passariam a ter um papel passivo e subordinado ao circuito destes 500 grupos. Assim a opção brasileira é aproximar-se da concentração destes gigantes para fazer parte deste circuito de poucas, porém grandes empresas (...) Estamos avançando para uma fase na qual não são os países que tem empresas, mas sim as empresas que tem os países, frente à dimensão das corporações com um faturamento, muitas vezes, superior ao PIB de nações. **Desta forma, não há outra alternativa, ao meu modo de ver, que não seja a construção destes grupos** (POCHMANN, 2010 *apud* ZIBECHI, 2012, p.158-159, grifo nosso).

Vale registrar que uma das principais críticas apontadas a esse modelo no Brasil é a concentração de investimentos em poucos grupos econômicos formando grandes monopólios, e em atividades de grande impacto ambiental.

Além do BNDES, nessas operações financeiras de fusão e compra, existe um outro elemento importante, como destaca Zibechi (2012) que é a participação dos fundos de pensão das empresas estatais. Esses fundos movimentam quantias superiores ao PIB de muitos países e além de participarem dessas operações financeiras também estão presentes na formação de consórcios para execução de grandes obras como de hidrelétricas. Como afirma Braga,

[...]os fundos de pensão transformaram-se em peças-chave para a reprodução do atual modelo de desenvolvimento brasileiro apoiado nos quatro “motores” da acumulação: bancos, mineração, petróleo, construção civil e agronegócios” (BRAGA, 2012, p. 207).

Os três principais fundos de pensão no Brasil são o Previ (dos funcionários do Banco do Brasil), o Petros (dos funcionários da Petrobrás) e Funcef (dos funcionários da Caixa Econômica Federal).

O Previ, por exemplo, (o maior de todos) ocupava em 2010 o 1º lugar na América Latina entre os fundos e o 25º no mundo, possuindo capital superior aos “PIBs do Uruguai, do Paraguai e da Bolívia juntos” (ZIBECHI, 2012, p. 68).

O direcionamento desses volumosos investimentos em atividades de grande impacto ambiental é uma das questões centrais para nossa discussão. Luis Fernando Novoa destaca que os principais financiamentos aprovados pelo BNDES entre os anos de 2006 e 2009 foram direcionados para os setores que fazem uso intensivo de recursos naturais, destacando a mineração, a pecuária, papel e celulose, usinas hidrelétricas e etanol. Na sua leitura tais financiamentos em um país como o Brasil que “por dotação de recursos naturais” já oferece um “pré-subsídio às empresas”, termina por produzir “especializações regressivas” no território (NOVOA, 2010, p. 87). Tal discussão se relaciona com a reprimarização das exportações brasileiras como aponta o GT-Agrária/AGB-Rio (2012).

A exploração intensiva de recursos naturais para exportação se valendo da alta dos preços das *commodities* nessa primeira década dos anos 2000 é uma das características centrais do *neodesenvolvimentismo*, e o que nos leva a relacioná-lo com o paradigma do consenso das *commodities* no continente sul americano, como veremos mais adiante.

Dentre as questões que apontamos relativas ao *neodesenvolvimentismo* estão as diferenças com o nacional desenvolvimentismo e as continuidades e rupturas com o neoliberalismo. Para Boito (2012) o *neodesenvolvimentismo* não se configura um novo modelo que suplanta o neoliberalismo. Na sua visão o modelo vigente ainda é o neoliberal. No entanto, este passou por um período de reformas expressas na política

*neodesenvolvimentista*, que modera os efeitos nefastos do neoliberalismo, sem romper com sua lógica

A política *neodesenvolvimentista* nesse sentido, aparece principalmente como uma proteção à burguesia interna brasileira. Essa fração de classe obteve ganhos com as medidas neoliberais como redução de direitos trabalhistas e sociais, privatizações, etc. No entanto, também se viu vulnerável diante da desregulação generalizada do capitalismo global “e passou a reivindicar proteção do Estado para não ser engolida pelo grande capital financeiro internacional” (BOITO, 2012, p. 2). Prossegue:

Para Boito (ibidem, p. 2) a burguesia interna é “a força dirigente da frente política neodesenvolvimentista” é a fração de classe que conduz essa política que busca mitigar os danos causados pelo neoliberalismo sem romper com os fundamentos deste.

é essa fração de classe que define os objetivos prioritários e os métodos de intervenção política da frente. O seu objetivo é o crescimento econômico com maior participação das empresas predominantemente nacionais e das empresas estrangeiras aqui radicadas, uma maior proteção do mercado interno e o apoio do Estado para a conquista de mercados externos para a exportação de mercadorias e serviços e também para a expansão dos investimentos das empresas brasileiras no exterior – construção civil, exploração mineral, siderurgia, bioenergia etc. (BOITO, 2012, p. 2).

Outro autor, o economista Reinaldo Gonçalves (2012), numa análise crítica sobre os elementos presentes no *neodesenvolvimentismo*, aponta também sua aproximação com o neoliberalismo e demonstra suas contradições com o nacional desenvolvimentismo. Ele salienta que o modelo nacional desenvolvimentista implantado nos países periféricos já diverge do

modelo original, adotado pelos países centrais como Alemanha e EUA. Para o autor, o modelo nacional-desenvolvimentista original se baseia no seguinte trinômio: “industrialização substitutiva de importações, intervencionismo estatal e nacionalismo” (GONÇALVES, 2012, p. 651). O modelo desenvolvimentista latino-americano que, por sua vez, se apoiou em grande parte no capital internacional está, portanto, em contrariedade com um dos pilares do modelo original.

Quanto ao *novo desenvolvimentismo* o autor destaca que ele se apresenta primeiramente como crítica ao “Consenso de Washington”, portanto, ao neoliberalismo, e tem como objetivo um “crescimento econômico com menor desigualdade” (Idem, p. 656). No entanto, em sua análise ele constata a aproximação entre os dois modelos. Quando comparado com o nacional desenvolvimentismo, por sua vez, o *neodesenvolvimentismo* apresenta algumas diferenças significativas.

No confronto com o nacional-desenvolvimentismo, o destaque é, sem dúvida, a questão do motor do crescimento econômico: no nacional-desenvolvimentismo o motor é a absorção interna (consumo, investimento e gasto público), enquanto no novo desenvolvimento o motor do crescimento é a exportação (export-led growth). Nesse sentido, o novo desenvolvimentismo aproxima-se bastante do modelo de crescimento orientado para fora, que foi defendido pelo Banco Mundial nos anos 1980 (GONÇALVES, 2012, p. 657-658).

Entre outras consequências da tônica do desenvolvimento nas exportações o autor aponta para o perigo da *reprimarização*, considerando um retrocesso em relação ao nacional desenvolvimentismo. A reprimarização das exportações brasileiras é apontada como um dos elementos centrais para refutar a tese da

existência de um neodesenvolvimentismo no Brasil recente e permite aproximações com debates latinoamericanos acerca do neoextrativismo e do paradigma do consenso das *commodities* propostos, respectivamente, por Gudynas (2013) e Svampa (2012).

Gudynas (2013) aponta importantes avanços no continente sul americano na última década com a primazia dos governos de esquerda ou “progressistas” na maioria dos países. No entanto, ressalva o quanto que esses avanços (como a redução da pobreza) estão calcados num modelo econômico predatório que tem no extrativismo e na produção de *commodities* seus principais guias. Enquanto os principais países industrializados, escreve ele, “están sumidos en una grave crisis económico-financiera, el alto precio de las materias primas y el consumo asiático siguen alimentando una buena performance económica de la región.” (GUDYNAS, 2013, p.129)

O autor analisa principalmente o papel que o Estado assume nessa conjuntura. Para ele trata-se de uma configuração nova que denomina de “Estado compensador”. Este baseia seu desenvolvimento no extrativismo, na produção de *commodities* e procura “compensar” as desigualdades por meio de programas de transferência direta de renda e combate a pobreza, como o Bolsa Família no Brasil, os “bonos” na Bolívia e outros programas na Venezuela, Equador, etc.

O crescimento do volume de matéria prima exportada nessa primeira década no Mercosul evidencia a tônica desse modelo. Segundo Gudynas (2013) a participação das matérias primas nas exportações do Mercosul cresceram de 60,2% em 2005 para 68,4% em 2009. Os investimentos estrangeiros, por sua vez, têm como foco

principal atividades relacionadas aos recursos naturais, totalizando 43% do total.

Se valendo da alta dos preços das *commodities* nessa primeira década e da demanda em especial do mercado asiático, os países sul americanos teriam driblado a crise econômica mundial e os governos progressistas conseguido avanços, como “la reducción del desempleo, el abatimiento de la pobreza y un mayor acceso a bienes de consumo” (GUDYNAS, 2013, p. 131).

O atual extrativismo sul americano é denominado por Gudynas de “neoextrativismo progressista”. Além do surgimento de um Estado Compensador, esse modelo foi marcado por nacionalizações como as que ocorreram na Venezuela, Bolívia e Equador, se diferenciando do extrativismo clássico comandado principalmente pelas transnacionais. O Estado tem um papel mais ativo no neoextrativismo, ainda que em alguns casos na construção de infraestrutura e em financiamentos. Esse modelo, no entanto, não elimina o capital transnacional, nem abandona as regras do mercado capitalista.

O Estado Compensador assume, portanto, um papel reformador ou “minimizador” no interior do capitalismo, e se insere de forma subordinada na economia global. Esse Estado se baseia em frágeis equilíbrios entre suas concessões ao capital e a necessidade de moderar seus efeitos. As compensações financeiras através de programas de transferência aparecem como principal atuação na área social e ele não caminha na direção de um Estado de “bem estar social”, como destaca Gudynas (2013).

Devido aos projetos neoextrativistas se situarem em sua maior parte em lugares afastados dos grandes centros, os impactos socioambientais ganham pouco destaque, salvo em alguns episódios.

Por outro lado a possibilidade de geração de emprego para a grande massa de trabalhadores urbanos aparece como uma medida muito popular para os governos. No ideal desenvolvimentista e no imaginário social, as grandes obras de infraestrutura e os GPDs financiados pelo Estado são vistos como caminho essencial para o desenvolvimento nacional, o que permite apontar aproximações com o modelo neoextrativista.

Outra autora que aborda a temática é Maristella Svampa (2012). Ela entende que nessa primeira década do século XXI os países sul americanos adotaram um “consenso” quanto a exploração de recursos e a produção de *commodities* como motores do desenvolvimento. Para a autora, esse novo consenso, ainda que possua muitas continuidades, teria superado o dito “Consenso de Washington” de viés neoliberal. O “consenso das *commodities*” entende Svampa (2012) agrega os governos progressistas e conservadores em torno da mesma ideia: que o desenvolvimento sul americano se dará através da sobreexploração de recursos naturais e da exportação de *commodities*.

As *commodities* abarcam uma série de produtos que requerem pouco beneficiamento, não demandam tecnologia avançada, são voltados para a exportação e tem seus preços fixados pelo mercado internacional (SVAMPA, 2012). Dentre esses produtos estão: grãos como soja e milho; metais e minerais como cobre, minério de ferro, bauxita; e os hidrocarbonetos como petróleo e o gás.

A produção de *commodities* implica, portanto, na implantação de monoculturas e grandes projetos extrativos. Estes devem vir acompanhados também de grandes obras de infraestrutura e logística para escoamento da produção, unidades de processamento como refinarias, usinas, etc. – os GPDs.

Svampa (2012) destaca que o atual momento da acumulação capitalista no continente é caracterizado por “la gran escala de los emprendimientos, la tendencia a la monoproducción o la escasa diversificación econômica y una lógica de ocupación de los territorios claramente destructiva.” (SVAMPA, 2013, p. 32)

Mais do que um padrão de acumulação no continente o consenso das *commodities* aponta a impossibilidade de uma discussão mais ampla sobre os rumos do desenvolvimento dos países, tomando o atual caminho como inevitável e refutando qualquer posicionamento crítico.

Triunfa dessa forma, tanto pelo lado progressista como pelo lado conservador, a concepção utilitarista do território, visto como quantidades de recursos a serem explorados, além de distâncias e barreiras a serem vencidas. Como expressão dessa lógica no continente temos a IIRSA – Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul Americana, que como destaca Zibechi (2012, p. 231), traz o conceito de *eixos de integração e desenvolvimento* substituindo o de “*região como núcleo da ação governamental, privilegiando os fluxos sobre os territórios habitados por povos e nações*”.

No território brasileiro temos o conjunto de grandes projetos em implantação parte de programas como PAC, e planos como o *Brasil 3 tempos* e *Brasil 2022*, voltados principalmente para infraestrutura e geração de energia.

Dentre os casos emblemáticos podemos citar as hidrelétricas amazônicas (no sentido de localização e de tamanho) de Belo Monte (Pará), Santo Antonio e Jirau (Rondônia), a Transposição do Rio São Francisco (Nordeste), as ferrovias Norte-Sul e Transnordestina, os complexos industriais e portuários de Pecém (Ceará), Suape

(Pernambuco) e Açú (Rio de Janeiro), os minerodutos Minas-Rio e Minas-Espírito Santo, o Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro - Comperj e a Refinaria de Abreu Lima - Renest (Pernambuco).

Todos esses GPDs combinam forte presença estatal com a participação de fundos de pensão e visam favorecer a expansão do agronegócio ou da mineração e do petróleo. Essa presença estatal pode ser direta, através de empresas como a Eletrobras (Belo Monte, Jirau e Santo Antonio), a Valec (ferrovias), a Petrobras (Comperj e Renest) e até o exército (Transposição do São Francisco), ou indireta, através do financiamento do BNDES a empreiteiras e outros grandes grupos privados. A participação dos principais fundos de pensão do país, por sua vez, também é marcante nesses GPDs, com aportes significativos de recursos para viabilizar tais empreendimentos.

E todos provocaram grandes impactos sociais e ambientais, com deslocamento compulsório de populações - principalmente indígenas, camponeses, pescadores, ribeirinhos - e destruição de ecossistemas importantes, como o amazônico, os costeiros (mangues e restingas) e fluviais, do qual o maior exemplo foi a destruição do rio Doce pela Samarco, em função do rompimento da barragem de mineração de fundão em Mariana (Minas Gerais) que não só soterrou de lama povoados inteiros, como Bento Rodrigues, como estendeu essa devastação por 800 km na bacia do rio Doce até o oceano Atlântico.

Vale considerar ainda que os GPDs, na atualidade, funcionam como enclaves territoriais, mas diferentemente dos antigos enclaves, estes são atravessados por redes políticas e econômicas que articulam atores locais, regionais, nacionais e globais.

Neste contexto, as elites locais são sócias menores dos GPDs, ancorados por grandes empresas, mas importantes para oferecer a estes isenções fiscais e licenças ambientais. Assim, o papel do Estado sofre um deslocamento quando comparado ao período anterior, pois não se encontra nas proposições atuais a invocação das teorias do desenvolvimento polarizado, caídas em desgraça sobretudo por sua forte vocação estatista. Trata-se de uma articulação entre grandes corporações e Estado em novas bases, apoiada no planejamento estratégico para difundir a ideia de que é preciso aproveitar as oportunidades abertas pela globalização.

Pela própria massa de capital, território e recursos ambientais mobilizados, os interesses que se movem através dos GPIs se situam nas grandes corporações nacionais e multinacionais. Como visto, no passado, e ainda no presente para certos setores, o Estado desempenha papel central na viabilização financeira, industrial e política dos empreendimentos... (VAINER, 2007, p. 19).

Para o autor trata-se de uma complexa articulação entre Estado, elites locais e grandes corporações transnacionais que forja uma nova forma de articulação territorial. Esta nova forma de articulação herda elementos do velho regionalismo, com as inovações do localismo e da globalização, conformando o que denomina de neo-localismo competitivo.

Portanto, compreender os GPDs e seu papel na estruturação do espaço geográfico contemporâneo é de fundamental importância.

### **Considerações Finais**

Os GPDs foram considerados neste texto como uma das expressões mais marcantes do recente período

*neodesenvolvimentista* no país, uma vez que combinavam forte presença estatal articulada com o grande capital e reforçavam a inserção subordinada do país no cenário internacional como exportador de *commodities* agrícolas e minerais.

Mas quando dizemos período *neodesenvolvimentista*, não estamos dizendo que se tratou de um novo modelo de desenvolvimento, pois se entendemos o neoliberalismo como a expressão política da hegemonia do capital financeiro no mundo contemporâneo, não é possível considerar o *neodesenvolvimentismo* da era petista como um novo modelo, mas como uma versão matizada do neoliberalismo, que buscou conciliar as bases essenciais do neoliberalismo com novas estratégias de desenvolvimento econômico e social, mas que nem de longe rompem com o papel subalterno do país no cenário internacional. Ao contrário, reforçam a inserção do país como exportador de commodities, reprimarizando sua pauta de exportações, o que em um cenário favorável para estas permite alguma redistribuição interna dos ganhos destas exportações sob a forma de políticas sociais como o bolsa família e a elevação do salário mínimo, mas que não se sustenta quando estas condições internacionais favoráveis se desfazem.

Evidenciam-se aqui os limites da posição do Brasil como país subordinado na divisão internacional do trabalho, onde a superexploração do trabalho e da natureza são as bases da acumulação capitalista, repartindo-se os ganhos disto entre o grande capital transnacional e sua sócia menor, a burguesia brasileira. E os custos recaem sobre a classe trabalhadora, seja a precariamente inserida no mercado de trabalho caracterizado pela superexploração, seja a espoliada pelo avanço do capital sobre novas áreas, como no caso dos indígenas, pescadores, quilombolas, camponeses, expulsos

de suas terras pelos GPDs e a expansão da monocultura e da mineração a eles associados. Assim como sobre os trabalhadores recaem os custos ambientais, seja pela desigual distribuição da poluição nas cidades, seja pela degradação dos ecossistemas onde viviam.

Ao nosso ver, aí reside o fundamento da crise do *neodesenvolvimentismo* e as razões para o golpe jurídico-parlamentar-midiático de 2016: a erosão das condições para a continuidade do pacto político que articulava massas precarizadas, burocracias sindicais controladoras de fundos de pensão, agromineronegociantes e o grande capital financeiro transnacional. Como diz Ruy Braga (2012), a era petista combinava:

o *consentimento passivo* das classes subalternas que, atraídas pelas políticas públicas redistributivas e pelos modestos ganhos salariais advindos do crescimento econômico, aderiram momentaneamente ao programa governista; por outro lado, o *consentimento ativo* das direções sindicais, seduzidas pelas posições no aparato estatal, além das incontáveis vantagens materiais proporcionada pelo controle dos fundos de pensão (BRAGA, 2012, p. 181, grifos no original).

Quando as condições da inserção subordinada do país no mercado internacional não permitem mais a distribuição de ganhos (ainda que desiguais) para todos esses setores, irrompe a disputa política em torno dos poucos recursos agora existentes e há a ruptura do pacto e o realinhamento das posições de classe, com a exclusão das massas precarizadas – enfraquecidas na sua capacidade de mobilização política – e da própria burocracia sindical do novo pacto político dominante.

A reprodução do rentismo, a substituição do peso relativo da indústria de transformação por indústrias de baixo valor agregado (mineração, petróleo, agroindústria...), a legalização das terras griladas, a corrupção governamental endêmica e a flagrante apatia dos movimentos sociais apontam para a envergadura da atual regressão política. (...) Ao alimentar o mito da superação da crise por meio do aumento do consumo popular engendrado pela racionalização das políticas públicas federais, a regulação lulista despolitizou a classe trabalhadora.” (Idem, p. 226).

Com o novo pacto dominante retorna a cena o ultraneoliberalismo, característico da era FHC, com as contrarreformas conservadoras da previdência e trabalhista e o BNDES retomando o papel de financiador de privatizações e a retração dos investimentos das estatais e dos fundos de pensão.

Mas terá ficado para trás a nova era dos GPDs? Não há dúvidas de que essa era deixou como legado destruição ambiental, aprofundamento das desigualdades sociais e fragmentação territorial, repetindo como tragédia a farsa dos GPDs como estratégia de desenvolvimento, vivenciada durante a ditadura empresarial-militar e repetida no *neodesenvolvimentismo* da era petista. Mas, apesar do refluxo momentâneo dos GPDs, tudo indica que estes revelam uma nova e poderosa forma de articulação territorial entre Estado, elites locais e grandes corporações transnacionais, o que significa dizer que só a democratização do Estado – nas escalas nacional e local – e a ruptura com a dependência e a dominação capitalista poderão produzir a afirmação de um novo padrão de organização do espaço geográfico em bases socialmente e ambientalmente justas.

## Referências bibliográficas

ACSELRAD, Henri & BEZERRA, Gustavo das Neves. Desregulação, deslocalização e conflito ambiental: considerações sobre o controle das demandas sociais. In ALMEIDA, Alfredo Wagner et al. (Org.) *Capitalismo globalizado e recursos territoriais: fronteiras da acumulação no Brasil Contemporâneo*. Rio de Janeiro: Lamparina, 2010, p. 179-209.

ALENTEJANO, Paulo. *Reforma agrária, território e desenvolvimento no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, 2003, 297 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2003.

BRAGA, Ruy. *A política do precariado: do populismo à hegemonia lulista*. São Paulo; Boitempo, 2012.

BRANDÃO, Carlos. Escalas de poder, instituições e territórios: estratégias orientadas ao desenvolvimento. O&S. v.11. 2004.

\_\_\_\_\_. Acumulação primitiva permanente e desenvolvimento capitalista no Brasil Contemporâneo. In ALMEIDA, Alfredo Wagner et al. (Org.) *Capitalismo globalizado e recursos territoriais: fronteiras da acumulação no Brasil Contemporâneo*. Rio de Janeiro: Lamparina, 2010. pp. 39-69.

BOITO, Armando. A economia capitalista está em crise e as contradições tendem a se aguçar (Entrevista). *Jornal Brasil de Fato*. 09 abr. 2012. Disponível em: <<http://www.brasildefato.com.br/content/%E2%80%9C-economia-capitalista-est%C3%A1-em-crise-e-contradi%C3%A7%C3%B5es-tendem-se-agu%C3%A7ar%E2%80%9D>> . Acesso em: 18 ago. 2014.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O Novo Desenvolvimentismo. Folha de São Paulo. 19/09/2004. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/articles/2004/412.NovoDesenvolvementismo.pdf> Acesso em 11 ago. 2017.

CASTELO, Rodrigo. O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro. *Revista Serviço Social e Sociedade*. São Paulo, n. 112, pp. 613-636, out/dez, 2012.

COLETIVO BRASILEIRO DE PESQUISADORES DA DESIGUALDADE AMBIENTAL. *Desigualdade ambiental e*

*acumulação por espoliação/; o que está em jogo na questão ambiental?* e-cadernos CES 17, 2012, @cetera: 164-183.

GONÇALVES, Reinaldo. Novo desenvolvimentismo e Liberalismo enraizado. *Revista Serviço Social e Sociedade*. São Paulo, n. 112, pp. 637-671, out/dez, 2012.

GRUPO de TRABALHO de ASSUNTOS AGRÁRIOS da ASSOCIAÇÃO dos GEÓGRAFOS BRASILEIROS, SEÇÕES RIO e NITERÓI. *Os grandes projetos de desenvolvimento e seus impactos sobre o espaço agrário fluminense*. II Caderno de Textos do GT, [S.l.:s.n.], 2012a.

\_\_\_\_\_. *Os “grandes projetos de desenvolvimento” e seus impactos sobre o espaço agrário do Rio de Janeiro*. In MITIDIERO Jr., M. A., GARCIA, M. F. & VIANA, P. C. G. (Orgs.) *A questão agrária no século XXI: escalas, dinâmicas e conflitos territoriais*. São Paulo: Outras expressões, 2015. (pp. 430)

GUDYNAS, Eduardo. Estado compensador y nuevos extractivismos: las ambivalências del progresismo sudamericano. *Revista Nueva Sociedad*, n. 237, pp. 128-146, jan./fev. 2012. Disponível em: <www.nuso.org>

HARVEY, David. *Los Límites del Capitalismo y la Teoría Marxista*. México: Fondo de Cultura Económica, 1990.

\_\_\_\_\_. *O Novo Imperialismo*. São Paulo: Loyola, 2004.

JESUS, Josias Alves de & SPINOLA, Noelio Dantaslé. *Seis décadas da teoria dos polos de crescimento: revisitando Perroux*. *Revista de Desenvolvimento Econômico – Salvador*, BA: RDE - Ano XVII – N. 2, pp. 935 – 952 – Dezembro, 2015.

NOVOA, Luis Fernando. Financiamento público ao desenvolvimento: enclave político e enclaves econômicos. In: ALMEIDA, Alfredo Wagner et al. (Org.) *Capitalismo globalizado e recursos territoriais: fronteiras da acumulação no Brasil Contemporâneo*. Rio de Janeiro: Lamparina, 2010. pp. 71 – 100.

PAULA, João Antonio de. Crise econômica e reiteração do capitalismo dependente no Brasil. In: ALMEIDA, Alfredo Wagner et al. (Org.) *Capitalismo globalizado e recursos territoriais: fronteiras da acumulação no Brasil Contemporâneo*. Rio de Janeiro: Lamparina, 2010. pp. 9 – 38.

PERROUX, François. *La notion de pole du croissance*. Économie Appliquée. 1955.

\_\_\_\_\_. *A economia do século XX*. Lisboa: Herder, 1967.

PUTNAM, Robert D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996.

RAY, Christopher. Towards a theory of the dialectic of local rural development within the European Union. In: *Sociologia Ruralis*. v. 37. n.3. December, 1997.

SANTOS, Milton. *A Natureza do Espaço: técnica e tempo, razão e emoção* (4ª edição). São Paulo: EdUSP, 2008.

SCHWARTZMAN, Jacques. *Economia regional: textos escolhidos*. Belo Horizonte: Cedeplar, 1977.

SICSU, João, PAULA, Luiz Fernando de, & MICHEL, Renaut. Por que um Novo-Desenvolvimentismo? *Jornal dos Economistas*, n. 186, janeiro de 2005, p. 3-5, 2005. Disponível em: <[http://www.ie.ufrj.br/moeda/pdfs/novo-desenvolvimentismo\\_jornal.pdf](http://www.ie.ufrj.br/moeda/pdfs/novo-desenvolvimentismo_jornal.pdf)>. Acesso em: 07 set. 2015.

STORPER, Michael. *The regional world: territorial development in a global economy*. New York: The Guilford Press, 1997.

SVAMPA, Maristela. “Consenso de los *Commodities*” y lenguajes de valoración em América Latina. In: *Revista Nueva Sociedad*, n° 244, pp. 30-46, Março-Abril, 2012. Disponível em: [www.nuso.org](http://www.nuso.org).

TAVARES, Maria da Conceição. Império, território e dinheiro. In FIORI, J. L. (Org.) *Estado e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis: Vozes, 1999. p. 449-489.

VAINER, Carlos. Planejamento territorial e projeto nacional: os desafios da fragmentação. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 9, n. 1, p. 9-23, Maio, 2007.

WILTGEN, Roberto da Silva. Notas sobre polarização e desigualdades regionais. *Ensaio FEE*. Porto Alegre, v. 12, n. 2, p. 532-539, 1991.

ZIBECHI, Raul. *Brasil Potência: entre a integração regional e um novo imperialismo*. Rio de Janeiro: Consequência, 2012.

Submetido em: 19 de maio de 2019.

Devolvido para revisão em: 30 julho de 2019.

Aprovado em: 11 de agosto de 2019.

**Como citar este artigo:**

ALENTEJANO, Paulo Roberto Raposo; TAVARES, Eduardo. Os Grandes Projetos de Desenvolvimento (GDPs): uma análise crítica a partir da Geografia. **Terra Livre**, v. 1, n. 52, p. 190-233, jan.-jun./2019.