

**TEXTO PARA DISCUSSÃO N° 305**

**DA INTEGRAÇÃO TERRITORIAL ÀS AGLOMERAÇÕES ECONÔMICAS:  
A ORGANIZAÇÃO ESPACIAL E AS POLÍTICAS REGIONAIS NOS ESTADOS UNIDOS  
(1800-2000)**

**Ricardo Machado Ruiz**

**Abril de 2007**

Ficha catalográfica

333.73973	Ruiz, Ricardo Machado.
R934i	Da integração territorial às aglomerações econômicas: a
2007	organização espacial e as políticas regionais nos Estados
	Unidos (1800-2000) / Ricardo Machado Ruiz - Belo
	Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2007. -
	53p. (Texto para discussão ; 305)
	1. Desenvolvimento regional – Estados Unidos – 1800-2000. 2. Estados Unidos – Condições econômicas – 1800-2000. 3. Estados Unidos – Indústrias – 1800-2000. 4. Estados Unidos – Política industrial – 1800- 2000. I. Universidade Federal de Minas Gerais. Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional. II Título. III. Série.
	CDD

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO E PLANEJAMENTO REGIONAL**

**DA INTEGRAÇÃO TERRITORIAL ÀS AGLOMERAÇÕES ECONÔMICAS:  
A ORGANIZAÇÃO ESPACIAL E AS POLÍTICAS REGIONAIS NOS ESTADOS UNIDOS  
(1800-2000)\***

**Ricardo Machado Ruiz**

Bolsista de Produtividade em Pesquisa do  
Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico  
FACE/CEDEPLAR-UFMG

**CEDEPLAR/FACE/UFMG  
BELO HORIZONTE  
2007**

---

\* Gostaria de agradecer a Professora Lízia de Figueirêdo pelo apoio na primeira incursão nesse tema. Também agradeço o Professor João Antônio de Paula pela leitura cuidadosa e pelos valiosos comentários. Por fim, agradeço o Professor Clélio Campolina Diniz, pelos seus insistentes e irritantes estímulos, que foram certamente decisivos para a elaboração desse estudo.

## SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO .....	6
1. MUDANÇAS NA ESTRUTURA ECONÔMICA DOS EUA.....	6
1.1. Industrialização e Consolidação do Mercado Interno .....	6
1.2. Regulação Interna com Internacionalização.....	10
1.3. A Fragilização com Manutenção da Hegemonia.....	12
2. POLÍTICAS REGIONAIS: DO DESENVOLVIMENTO LOCAL À INVERSÃO REGIONAL ...	14
2.1. Ocupação Territorial e Industrialização .....	15
2.2. Planejamento para os Problemas Regionais.....	25
2.2.1. <i>The Tennessee Valley Authority</i> .....	26
2.2.2. <i>The Area Redevelopment Administration e The Economic Development Administration</i> ..	29
2.2.3. <i>The Appalachian Regional Commission</i> .....	33
2.3. A Repolarização sem Políticas Regionais .....	38
2.3.1. <i>Inversões Regionais ou Repolarização</i> .....	40
2.3.2. <i>Inovações e Impactos Regionais</i> .....	42
3. LIÇÕES PARA O BRASIL? .....	44
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	47
ANEXO 1: SISTEMA DE TRANSPORTE NOS EUA (1994).....	52

## RESUMO

Esse texto é uma descrição e uma avaliação sintética da organização espacial dos EUA e de suas políticas de desenvolvimento regional. A primeira parte matiza alguns aspectos da evolução da economia norte-americana no período 1800-2000, enquanto que a segunda parte apresenta as políticas e agências de desenvolvimento regional. As políticas regionais dos EUA passaram por três fases. Na primeira fase a política regional estava articulada às estratégias de desenvolvimento nacional. Na segunda fase as políticas regionais voltaram-se para os “problemas regionais”, ou seja, para as regiões que não se desenvolveram. Na terceira fase, houve uma notória degradação das políticas, que se tornaram mais locais, mais assistencialistas e menos estruturantes ou sistêmicas.

*Palavras-chaves:* EUA, cinturão industrial, TVA, política regional, Apalaches.

## ABSTRACT

The paper summarizes and analyses the spatial organizations of US and their regional development policies. The first part describe the evolution of the US economy during the period 1800-2000, and the second part presents the regional policies and agencies that shape the regional development. The US regional policy was split into three periods. In the first period the regional policy was fully connected to the national development strategy. In the second period the regional policy turned to the regions that did not developed by their own: the so-called “regional problems”. In the third period, the regional policies showed a clear decline, they became more local and social-aid geared, and less structuralist or systemic.

*Key-words:* US, industrial belt, TVA, regional policy, Appalachia.

*JEL:* R58, R11, O14, O18, O25

## APRESENTAÇÃO

Este texto apresenta uma visão geral do desenvolvimento regional dos Estados Unidos e summariza suas principais políticas regionais. Na primeira parte encontra-se uma descrição da evolução da economia norte-americana e está dividida em três fases: a integração do mercado interno, a regulação com internacionalização e a fragilização com manutenção da hegemonia. Em cada uma dessas fases um conjunto específico de políticas de desenvolvimento regional foi implementado; a descrição e análise dessas políticas estão na segunda parte do texto. Na parte conclusiva estão as “lições para o Brasil”: referências e observações que buscam na experiência norte-americana subsídios para um desenvolvimento regional mais equitativo.

### 1. MUDANÇAS NA ESTRUTURA ECONÔMICA DOS EUA

#### 1.1. Industrialização e Consolidação do Mercado Interno

A industrialização dos EUA teve como base a expansão do mercado interno, contudo, após a independência (1776) e até a Guerra Civil (1861-65), foi o setor externo quem exerceu um papel dinâmico na indução do crescimento interno. A Inglaterra, no auge da expansão têxtil, era o maior demandante de algodão e os EUA um dos seus grandes exportadores. Nos EUA foi a região Sul a mais qualificada em termos de clima e solo para a expansão das *plantations* e a base da inserção norte-americana na divisão internacional do trabalho (Bueno & Suzigan, 2002; North, 1966).

Entre a independência e a Guerra Civil, os EUA apresentaram uma estrutura produtiva triádica, mas relativamente integrada: no Norte, uma indústria manufatureira baseada no trabalho livre e, no Sul, uma agricultura de exportação escravista relativamente dinâmica. Já no Meio-Oeste havia uma região de pequenos proprietários com variadas atividades agrícolas, pecuárias e extrativistas (os *farmers*). Esses rancheiros rivalizavam com a expansão das grandes propriedades escravistas do Sul na apropriação de terras. A rivalidade tinha seu ponto de dissonância na distribuição de terras para imigrantes e pequenos produtores e na expansão das relações de trabalho assalariadas (Markusen, 1987; North, 1966).

A vitória do Norte manufatureiro na Guerra Civil foi um sangrento “ajuste” na estrutura econômica e política dos EUA. Eisenberg (1982) apresenta estimativas de 618 mil combatentes mortos em uma população de aproximadamente 30 milhões de pessoas; um número que supera as perdas somadas de todos os outros grandes conflitos em que os EUA participaram.<sup>1</sup> Foi desse conflito e da vitória do Norte que resultou o fim da escravatura, se definiu a ocupação do Oeste, se consolidou uma proteção aduaneira nacional e se reorganizou o sistema monetário com a criação de um sistema bancário e um mercado de crédito em escala nacional. Quanto à industrialização, essa foi estimulada pela expansão ao *far west*, foi induzida e sustentada pelas ferrovias, pela especulação com terras, pelo crédito farto e pela imensa massa de imigrantes do “Velho Continente” (Eisenberg, 1982; Chang 2002).

<sup>1</sup> Na I Guerra Mundial morreram 125 mil norte-americanos, na II Guerra Mundial morreram 322 mil combatentes, na Guerra da Coréia outros 55 mil foram mortos e na Guerra do Vietnã morreram 57 mil soldados (Eisenberg, 1982).

A melhor distribuição da renda e da propriedade rural foi uma das principais razões pelas quais o processo de industrialização ganhou *momentum* nos EUA. Mesmo antes da guerra civil, no período imediatamente anterior à plena maturação da economia do algodão, os EUA já tinham uma renda mais bem distribuída. Os enormes investimentos na abertura de canais possibilitaram integrar o sul algodoeiro, o oeste produtor de alimentos e o nordeste produtor de manufaturas num grande mercado interno. Após a guerra civil as estradas de ferro completaram a unificação do mercado interno e, a partir desse momento, o crescimento passou a ser liderado pela industrialização (Bueno & Suzigan, 2002; North, 1966; Kirkland, 1947).

**TABELA 1**  
**Estilizando Economia e Sociedade dos EUA (1830-1860)**

	<b>Norte</b>	<b>Meio-Oeste</b>	<b>Sul</b>
<b>Unidades Produtivas</b>	Finanças, manufaturas, indústrias, comércio e pequenas fazendas	Pequenas fazendas e mineradoras	Comércio externo, grandes fazendas ( <i>plantations</i> )
<b>Agentes</b>	Industriais, trabalhadores e produtores independentes	Fazendeiros, produtores independentes e minas	Proprietários de escravos e grandes comerciantes
<b>Força de Trabalho</b>	Assalariada e produtor independente	Produtor-independente e assalariado	Escravos
<b>Atividades Dominantes</b>	Agricultura, ferro, ferrovias, têxteis, vestuário, máquinas, comércio nacional e internacional	Agricultura, pecuária, extrativismo, mineração e comércio regional	Monocultura (algodão, tabaco, arroz e índigo) e comércio internacional
<b>Técnica</b>	Máquina a vapor e mecanização	Cultivo manual com progressiva mecanização	Cultivo manual
<b>Dinâmica</b>	Instabilidade de negócios, diversificação produtiva e propensão a inovar	Comércio de excedentes e variedade de atividades agropecuária	Exaustão do solo, tendência a ocupação de novas terras e monocultura
<b>Rendas</b>	Salários, lucros, juros e rendimentos familiares	Rendimentos familiares, salários e lucro de minas	Lucros agrícolas e mercantis e renda da terra
<b>Ocupação Territorial</b>	Cidades com divisão de classes e guetos étnicos; pequenas cidades e pequenos fazendeiros	Fazendas de pequeno porte, centros comerciais localizados em rotas de transporte	Dispersão em grandes fazendas e centros de trocas internacionais (cidades e portos)
<b>Tendências Políticas</b>	Centralização política, proteção comercial e defesa da propriedade.	Governo local e comunitário, trabalho livre e defesa da pequena propriedade.	Descentralizarão política e defesa da grande propriedade rural.
<b>Ideologia</b>	Acumulação, trabalho livre, auto-confiança, pragmatismo e competição	Auto-suficiência, auto-gestão, trabalho livre, auto-confiança	Paternalismo, honra, hierarquia, relações familiares e refinamento social

Fonte: Formulação própria a partir de Markusen (1987) e Eisenberg (1982).

A expansão manufatureira e industrial avançou mais rapidamente no Norte, com apoio decisivo de um eficiente, inovador e desregulado sistema de mercado de capitais. Esse sistema financeiro era composto por uma bolsa de mercadoria, um mercado de ações, uma variedade de mercados de dívidas privadas (hipotecas) e um emaranhado de bancos desprovidos de regulação. As recorrentes fraudes financeiras, falências bancárias e *defaults* parecem ter sido parte do “jogo”, mas não abalaram a capacidade do sistema de alavancar fundos.

Após a vitória do Norte industrial, os argumentos em prol da “indústria nascente” ganharam força e consolidaram as barreiras à importação via tarifas; proteção que permaneceu até a primeira

guerra mundial. De acordo com Chang (2002, página 17), durante o século XIX até meados de 1930, os EUA mantiveram suas tarifas acima de 40%, valores mais elevados que aqueles praticados por outras nações em fase de industrialização. Agregam-se a essa proteção tarifária os elevados custos de transporte, o que ampliou a proteção ao nascente parque manufatureiro norte-americano.<sup>2</sup>

**TABELA 2**  
**População dos EUA (1790-1990)**

<b>Ano</b>	<b>População</b>	<b>Urbana (%)</b>	<b>Rural (%)</b>
1990 (1)	248.709.873	75.2	24.8
1980 (1)	226.542.199	73.7	26.3
1970 (1)	203.302.031	73.6	26.3
1960 (1)	179.323.175	69.9	30.1
1950 (1)	151.325.798	64.0	36.0
1950	151.325.798	59.6	40.4
1940	132.164.569	56.5	43.5
1930	123.202.624	56.1	43.9
1920	106.021.537	51.2	48.8
1910	92.228.496	45.6	54.4
1900	76.212.168	39.6	60.4
1890	62.979.766	35.1	64.9
1880	50.189.209	28.2	71.8
1870	38.558.371	25.7	74.3
1860	31.443.321	19.8	80.2
1850	23.191.876	15.4	84.6
1840	17.063.353	10.8	89.2
1830	12.860.702	8.8	91.2
1820	9.638.453	7.2	92.8
1810	7.239.881	7.3	92.7
1800	5.308.483	6.1	93.9
1790	3.929.214	5.1	94.9

Fonte: US Census. (1) Atual definição de urbano.

Na integração e consolidação de um amplo mercado interno com proteção externa, surgiram algumas das grandes corporações industriais modernas. Essas empresas eram multi-departamentais, multi-plantas e diversificadas; possuíam gerências profissionalizada e forte alavancagem financeira. Essas organizações foram capazes de aproveitar as enormes economias de escala e de escopo oferecidas pelo mercado interno e absorver e gerar com máxima eficiência mudanças tecnológicas. A expansão das ferrovias, a utilização da máquina a vapor, do motor a explosão, da eletricidade, do telégrafo, do telefone e dos serviços postais foram decisivos na integração dos mercados regionais e na massificação da produção. Novos setores foram também criados e/ou induzidos por esse crescimento, tais como o petróleo e a farmacêutica. Assim, ampliaram-se as escalas produtivas e de mercado da indústria siderúrgica, da mecânica, da química, da têxtil e dos alimentos processados; uma expansão muito além do alcançado por outros países em industrialização e mesmo superior ao que se observava na Inglaterra (Chandler, 1977 e 1990; Chang, 2003; Kirkland, 1947).

<sup>2</sup> A vitória do Norte representou uma vitória tardia das políticas industriais e nacionalistas patrocinadas por Alexander Hamilton logo após a independência norte-americana. No seu *Reports of the Secretary of the Treasury on the Subject of Manufactures*, de 1791 em outros textos, Hamilton propunha uma firme intervenção governamental em prol dos negócios, tais como subsídios, incentivos a indústria nascente, regulação do comércio via tarifas e cotas e mesmo o uso da tecnologia e da ciência nas atividades agrícolas. Hamilton considerava a manufatura uma atividade econômica mais prosperala que a agricultura, uma tese oposta às defendidas por Thomas Jefferson.

**TABELA 3**  
**As Maiores Cidades do Mundo (1950, milhares)**

	<b>Cidade</b>	<b>População</b>		<b>Cidade</b>	<b>População</b>
1	<b>New York</b>	12.914	26	<b>Pittsburgh</b>	2.213
2	London	12.088	27	Hong Kong	2.030
3	Tokyo-Yokohama	8.400	28	Kyoto	1.833
4	Moscow	7.000	29	Vienna	1.796
5	Rhine-Ruhr-Wupper	6.900	30	Tianjin	1.772
6	Paris	6.650	31	<b>St. Louis</b>	1.719
7	Shanghai	5.800	32	Hamburg	1.687
8	<b>Chicago</b>	5.587	33	Rome	1.658
9	Buenos Aires	4.618	34	Sydney	1.611
10	Calcutta	4.600	35	Budapest	1.595
11	Osaka-Kobe	4.425	36	Montreal	1.539
12	<b>Los Angeles</b>	4.368	37	Madrid	1.527
13	Leningrad	4.200	38	Barcelona	1.500
14	Beijing	3.900	39	Manchester	1.500
15	<b>Philadelphia</b>	3.671	40	Milan	1.500
16	Berlin	3.300	41	Manila	1.475
17	Mexico City	3.125	42	<b>Cleveland</b>	1.466
18	<b>Detroit</b>	3.016	43	<b>Washington</b>	1.464
19	Bombay	3.000	44	Santiago	1.450
20	Rio de Janeiro	2.413	45	Seoul	1.446
21	<b>Boston</b>	2.411	46	Wuhan	1.445
22	Cairo	2.370	47	Madras	1.416
23	Birmingham	2.242	48	Guangzhou	1.413
24	<b>San Francisco</b>	2.241	49	<b>Baltimore</b>	1.405
25	Sao Paulo	2.228	50	Liverpool	1.388

Fonte: <http://www.demographia.com>

A industrialização norte-americana teve outros desdobramentos, por exemplo, a urbanização. Até 1860, os EUA eram uma economia eminentemente agrícola onde mais de 80% da população residia nas áreas rurais. Já em 1920, 60 anos depois, mais de 50% da população já residia em cidades e em 1950, dentre as 50 maiores cidades do mundo, 12 eram norte-americanas (Tabela 3).

Outro aspecto também a notar foi a expansão imperialista. Até 1898, os EUA preocuparam-se em consolidar e controlar territórios, por exemplo, com a compra do Alaska da Rússia (1867) e com a guerra com o México (1848). Entretanto, a partir de 1898, os EUA iniciaram uma expansão imperialista: a guerra com a Espanha em 1898 pela influência sobre Porto Rico, Filipinas e Cuba foi o primeiro passo em direção à constituição de um império em escala mundial.

Em suma, foi o sistema financeiro desregulado e as mudanças tecnológicas da II Revolução Industrial que deram suporte a um processo de concentração e centralização de capitais. Das ondas de aquisições e fusões surgiram os grandes cartéis e trustes, os conglomerados industriais, as grandes manobras financeiras e bancárias, as especulações na bolsa de valores, as crises bancárias e os “barões ladrões”. Também são desse período ícones do poder econômico, financeiro e tecnológico norte-americano: as modernas corporações industriais, tais como a Standard Oil (Exxon), General Electric e Du Pont, a Ford, General Motors e Wall Mart, American Tabacco, Swift Armour, Singer, US Stell e AT&T (Chandler, 1990).

## 1.2. Regulação Interna com Internacionalização

A I Guerra Mundial consolidou e reafirmou o padrão industrial norte-americano, pois os EUA não sofreram grandes perdas materiais ou humanas e se tornaram os grandes supridores e credores dos países beligerantes. A dominância de suas grandes empresas industriais no comércio internacional tornou-se notória e os EUA passaram a ser os grandes ideólogos do “livre-comércio” e, pela primeira vez, exportadores de capitais (Chang, 2002).

A hegemonia norte-americana no cenário mundial foi em parte retardada pela grande depressão dos anos 1930, quando se colocou em questão a viabilidade de uma economia capitalista desregulada. O Keynesianismo surge, então, como a economia política de uma economia capitalista financeirizada, oligopolizada, conglomerada e burocratizada. A regulação estatal e as políticas públicas aparecem como necessárias para a administração de tal complexo econômico nacional já articulado a outras economias nacionais por meio de um sistema financeiro e patrimonial em expansão.

Foi no bojo dessa regulação macroeconômica Keynesiana que surgiu a primeira experiência regional norte-americana: a *Tennessee Valley Authority* (TVA), uma agência pública federal de desenvolvimento regional. Criada em 1933, a TVA seria a gestora dos dispêndios públicos e das intervenções em uma determinada região. Essa intervenção regional Keynesiana inspirou a formação de outras agências e a proliferação de um variado leque de programas locais. Todas essas intervenções tinham como objetivo a plena utilização dos fatores de produção regionais, para tanto era necessário recombinar os recursos, intervir nas atividades produtivas e regular os mercados regionais. Sob certo ponto de vista, a violenta crise de 1929 induziu a “solução dos problemas regionais”, que se tornaram problemas nacionais.

A II Guerra Mundial reforça as intervenções públicas na alocação de recursos ao acrescentar ao escopo de políticas Keynesianas a “economia de guerra”. Além de reafirmar a regulação econômica, a II Guerra Mundial empurrou os EUA à extroversão internacional, o que os tornou o centro econômico, político e militar do Ocidente, em contraposição à ascensão da URSS no Leste Europeu e em parte do Oriente (China). O acordo de Bretton Woods, o FMI, o GATT, a ONU em Nova Iorque, as dispersas bases militares e o padrão-dólar são expressões desse poder político em escala internacional. Os grandes favorecidos desse processo de extroversão foram as mesmas grandes corporações que participaram da consolidação do mercado interno na segunda metade do século XIX. De fato, a internacionalização no pós-guerra confirmou em escala mundial a hegemonia antes exercida por essas empresas no mercado interno: as grandes corporações se tornaram multinacionais (Heymer, 1960; Vernon, 1966 e 1971).

O longo período de crescimento durante o pós II Guerra Mundial foi um resultado da capacidade do capitalismo norte-americano de manter elevadas as taxas de lucro industriais. Essas taxas foram um resultado do crescimento da produtividade acima da taxa de crescimento dos salários reais. Tal rentabilidade sinalizou um baixo risco para emprestadores e tomadores de crédito, o que ampliou a propensão dos bancos a empréstimo com menor *spread* e maior prazo.

Além do crédito ao investimento, o sistema financeiro norte-americano ampliou o potencial de gastos das famílias via crédito pessoal, aceite generalizado de hipotecas e extensão dos prazos de

pagamento. Com a economia trabalhando próxima ao pleno emprego, os riscos dos empréstimos pessoais eram mínimos. Assim, o consumo financiado acompanhou os investimentos privados e levou a massificação da produção, o que forneceu novo apoio à expansão da demanda interna.

De acordo com Brenner (2002), esse longo período de crescimento levou a um conflito que colocou limites internos à expansão já em meados da década de 1960. O longo período de crescimento reduziu dramaticamente o exército industrial de reserva, o que gerou conflitos pela apropriação do produto. A este conflito, pode-se associar ainda a incapacidade das empresas norte-americanas de gerar transformações tecnológicas capazes de reduzir a demanda por trabalho e, assim, regular o poder político dos sindicatos via aumento da taxa de desemprego. Esse embate de variadas forças e restrições levou a uma queda da taxa de lucro, o que induziu uma redução do nível de investimento ao mesmo tempo em que se acelerava a taxa de inflação.

**TABELA 4**  
**Desempenho Econômico dos EUA - Taxa Anual de Crescimento (1960-2000)**

Período	60-69	69-79	79-90	90-95	95-00	90-00
PIB	4,6	3,3	2,9	2,4	4,1	3,2
PIB per capita	3,3	2,5	1,9	1,3	3,4	2,3
Produtividade	2,5	1,3	1,1	1,2	2,3	1,8
Salário Real	9,7	2,7	0,7	0,6	1,9	1,3
Desemprego	4,8	6,2	7,1	5,9	4,6	5,2
Estoque de Capital	3,9	3,8	3,0	2,0	3,8	2,9

Fonte: Brenner (2002, pág.47)

Em paralelo a essa dinâmica interna, “respostas nacionais” à expansão norte-americana começaram a se apresentar. Estas políticas de desenvolvimento e reconstrução nacional eram uma variada composição de estratégias de substituição de importações, apoiadas ou não por multinacionais, empresas estatais e capitais privados locais que imitavam o padrão norte-americano dos grandes negócios. Um componente dessas estratégias nacionais foi um comércio externo regulado que restringia as importações e induzia a entrada de capitais via investimento direto estrangeiro. Assim, o comércio internacional passou a se “ocupado” por novos e renovados concorrentes, alguns deles filias (subsidiárias) de empresas multinacionais norte-americanas usufruindo de incentivos e baixos custos em espaços econômicos periféricos.

Em suma, a concorrência internacional colocou um limite à capacidade das empresas norte-americanas de repassar custos de produção domésticos aos mercados interno e externo: as importações passaram a ser efetiva fonte de produtos baratos e substitutos no mercado interno. Com as pressões internas derivadas de uma economia a pleno emprego e do comércio externo, a taxa de lucro industrial se viu reduzida e a capacidade ociosa cresceu acima do desejado. O resultado foi uma desaceleração do crescimento via queda do investimento e uma incapacidade do governo de ampliar gastos, já então comprometidos com a manutenção do vasto império.

### 1.3. A Fragilização com Manutenção da Hegemonia

No início da década de 1970, a fragilidade dos EUA estava explicitada na reversão da balança comercial com desvalorização do dólar, na inflação com desemprego, no endividamento público e na queda da taxa de lucro com desaceleração econômica (O'Connor, 1973).

Em 1971, a administração Nixon rompe com um compromisso assumido no pós-guerra: o dólar deixa de ser conversível em ouro. Em seguida, em 1973, depois de anos de estabilidade, a taxa de câmbio entre as principais moedas internacionais passa a ser flutuante, o que criou incertezas generalizadas nos setores financeiro e industrial no que tange aos empréstimos e rentabilidade do capital produtivo. Em suma, ao contexto de inflação crescente com crescimento cadente, juntou-se uma instabilidade financeira e cambial. A crise do petróleo foi, portanto, mais um capítulo da crise econômica norte-americana e, também, de todas as outras economias industrializadas.

Durante a segunda metade da década dos 1970, os crescentes déficits públicos e a política monetária acomodatícia mantiveram a economia ainda em “lento” crescimento. Essa política expansionista não foi capaz de solucionar os problemas relacionados à queda da rentabilidade nos setores industriais e reduzir a instabilidade financeira e cambial, mas potencializou o imenso endividamento público e ampliou a crise fiscal (Brenner, 2002).

O choque do petróleo radicalizou essa crise econômica por meio de um “choque exógeno” na matriz energética (Tavares, 1985; Tavares & Melin, 1997). O ano de 1974, quando ocorre o primeiro choque do petróleo, marca o início de um longo período de baixa taxa de crescimento que se prolongou até 1993. Nesses vinte anos a taxa de investimento manteve-se em patamares reduzidos e os movimentos da economia foram marcados por crises inflacionárias, financeiras, monetárias, fiscais e industriais, além de elevadas taxas de desemprego.

No *front* industrial, a crise norte-americana nos anos 1970 resultou em profundas mudanças na estrutura produtiva e deram ensejo respostas nacionais inovadoras; como os já decantados exemplos da Coréia do Sul, Taiwan, Japão e, mais recentemente, China. A industrialização desses países e a “acessão do resto” - como coloca Amsden - fragilizaram ainda mais a competitividade industrial norte-americana (Amsden, 1989 e 2001; Brenner, 2002).

Esta forte pressão da concorrência internacional não impediu, contudo, uma violenta reação unilateral dos EUA para solucionar sua crise inflacionária e externa. Em 1979 a *Reaganomics* entrou em cena: uma agressiva política monetária com apreciação do dólar, desregulamentação econômica - particularmente no mercado de trabalho e de capitais - e intensificação da corrida militar. A *Reaganomics* simbolizou a reação norte-americana à perda de controle sobre a economia doméstica, um resultado de suas fragilidades monetárias, tecnológicas e militares. Do ponto de vista interno, essa política aprofundou a crise da regulação Keynesiana e da industrialização Fordista, induziu profundas transformações tecnológicas e gerou elevadas taxas de desemprego.

Também foi no final dos anos 60 e início dos anos 70 que ocorreram conflitos sociais em grandes cidades norte-americanas. Nessas cidades já existia uma tensão relacionada à degradação da infra-estrutura urbana, a segregação racial e ao esvaziamento dos centros urbanos pela sub-urbanização das ricas classes médias. Essa situação foi agravada pela crise econômica, que gerou

massivo desemprego e violenta queda de salários em alguns segmentos sociais, tais como a população negra. As revoltas urbanas foram, em vários casos, violentas: destruição de casas, invasão de prédios públicos, incêndios e conflitos de rua.<sup>3</sup>

Essa crise urbana já estava - em parte - anunciada desde o final da II Guerra Mundial, quando várias das grandes cidades americanas começaram a perder população. No período 1950-1980, mais da metade das grandes cidades americanas registraram queda na sua população residente. Os casos mais extremados de redução da população são o de St. Louis, Pittsburg, Buffalo, Detroit e Cleveland, todas com quedas de mais de 45% da população urbana. Somente na década de 1970, Nova Iorque, Boston, Chicago, Minneapolis e Atlanta perderam mais de 10% da população (Rappaport, 2003).

Essa redução na população das grandes cidades dos EUA é resultado de um conjunto variado de fatores que atuaram em escala nacional, regional e local e não se tem um consenso sobre quais dessas forças que levaram as grandes cidades ao declínio. Por exemplo, nas décadas seguintes algumas cidades recuperaram população: em 2000, Nova Iorque supera sua população de 1970. Já em outros casos, como Detroit e Pittsburg, não houve qualquer sinal de sustentada recuperação. Essa variedade de situações mostra a diversidade e heterogeneidade de estruturas urbano-regionais dos EUA, ao contrário da suposta homogeneidade popularizada por muitos.<sup>4</sup>

No que tange as políticas de desenvolvimento regional, a década de 1970 foi um período de drásticos cortes orçamentários nos dispêndios com infra-estrutura, imposição de critérios mais rígidos para empréstimos, redução de políticas assistencialistas e mesmo tentativas de desmonte das agências de desenvolvimento regional. A política regional da *Reagomics* esteve em sincronia com a política mais geral de ajuste macroeconômico e os “problemas regionais” passaram a ser problemas locais e mesmo individuais, ou seja, deixaram de ser questões pertinentes ao governo federal.

Os impactos negativos da *Reagomics* foram também acompanhados de “sucessos”: a crise econômica acelerou a modernização e introdução de novas tecnologias, reduziu os custos com energia, deprimiu os salários, conteve a inflação e manteve o dólar como moeda de curso internacional. A implosão da URSS no final dos anos 80 selou essa reafirmação da hegemonia norte-americana (Tavares, 1985; Tavares & Melin, 1997; Brenner, 2002).

Este relativo sucesso das políticas conservadoras e liberais não correspondeu à solução desejada para a “crise da regulação Fordista”, pois ocorreu às custas de falências e do elevado nível de desemprego. Além do mais, somente em meados dos anos 80, após a articulada desvalorização do dólar e uma queda acentuada nas taxas de juros, uma tênue recuperação econômica foi visualizada. Essa recuperação foi, contudo, abortada no início da década de 1990 e o crescimento sustentado viria somente em 1993, após uma nova queda nas taxas de juros, que estimulou os investimentos e o endividamento das famílias. De 1994 a 2000, a taxa média de crescimento do PIB foi de 4% ao ano, patamar próximo ao alcançado no pós-guerra (Brenner, 2002).

<sup>3</sup> Ver Berman (1982, capítulo 5) sobre uma forma de conflito em Nova Iorque.

<sup>4</sup> Rappaport (2003) registra uma variedade de casos de declínio, crescimento e recuperação de cidades no período 1950-2000 sem afirmar uma tendência geral para os EUA. De modo similar, Pollard e Storper (1996) mostram diferenças e diversidades no desenvolvimento urbano norte-americano. Glaeser et al (1995 e 2003) também avaliam essa fase de expansão e declínio de cidades.

O crescimento dos EUA nos anos 1990 foi em poucos aspectos similar aos registrados no pós-guerra. Os crescentes déficits comerciais sinalizavam o aprofundamento de problemas no balanço de pagamentos e o elevado endividamento federal colocava limites a uma expansão acelerada dos gastos públicos. Mais recentemente, a crise nas finanças privadas, a retomada dos déficits fiscais e o elevado nível de endividamento das famílias e firmas indicam que tanto o setor privado quanto o setor público teriam limitada capacidade de expansão autônoma dos gastos. Mantêm-se, assim, dúvidas sobre um novo e longo ciclo de expansão.

Em paralelo a estas questões, há ainda uma inconclusa “Terceira Revolução Tecnológica”, a ascensão do Euro como moeda mundial, o fim da polarização ideológica, a entrada da China e da Índia na geopolítica mundial e a questão ambiental. De fato, essas mudanças em diferentes escalas (ambiental, tecnológica, monetária e política) reduzem a capacidade do EUA de retomarem a hegemonia mundial e regularem sua própria economia à revelia dos interesses de outras nações, como ocorreu até recentemente.

## 2. POLÍTICAS REGIONAIS: DO DESENVOLVIMENTO LOCAL À INVERSÃO REGIONAL

A evolução da economia americana apresentada foi dividida em três partes: consolidação interna, regulação doméstica e fragilização externa. Em cada uma dessas fases há um certo posicionamento do Estado frente aos dilemas políticos internacionais e nacionais. Como se poderá notar, as políticas regionais apresentaram uma sincronia com as respostas aos desafios do crescimento e da manutenção do poder norte-americano em escala nacional e internacional.

Antes de iniciar a apreciação dessas políticas, deve-se destacar uma das características marcantes das lideranças políticas dos EUA: o discurso não-intervencionista e liberal. Cumberland (1973), comentando as várias facetas da ideologia norte-americana, enfatiza que a dispersão geográfica americana, bem como as tentativas de implementação de políticas regionais, foram moldadas pela ideologia vigente no país, fortemente apegada à confiança na propriedade privada, na posse da terra, na pequena interferência do Estado e na capacidade do mercado em gerar resultados adequados às demandas sociais.

A política regional, como parte deste ambiente, foi ainda moldada por uma outra dimensão: o caráter federativo da nação; que freou tentativas mais centralizadas e sistemáticas de desenho e implementação das políticas regionais. Até os anos de 1960, a política regional foi regida majoritariamente pela ação dos estados ou governos locais, sendo a política de terras a exceção mais importante. Houve também uma importante experiência que englobou vários estados e localidades, coordenada pelo governo central, o *Tennessee Valley Authority* (TVA). Contudo, somente na década de 1960 o governo federal passou a ser mais atuante no desenho e na coordenação da política regional, ação que logo se arrefeceu no governo Nixon (Hall, 1992).

De modo geral, foram duas as políticas mais bem sucedidas de desenvolvimento regional federal durante o século XIX: a distribuição de terras e a construção de infra-estrutura pública. Os objetivos dessas intervenções foram a ocupação de terras, a criação de um mercado nacional, o fomento à especialização, o aproveitamento das economias de escala e a preocupação com equidade.

Já no século XX, as políticas regionais mantiveram sua função de construir espaços capitalistas, mas ampliaram seu escopo para incorporar “os problemas locais”. Nessa segunda tarefa, os papéis dos governos federal, estadual e municipal foram variados na forma e intensidade de se amenizar desigualdades interpessoais e regionais de renda.

## 2.1. Ocupação Territorial e Industrialização

As ações privadas e as públicas foram igualmente importantes para a consolidação da divisão de trabalho regional norte-americana no século XIX. Duas políticas regionais foram cruciais para o desenvolvimento da economia americana e para a geração de uma maior igualdade regional: a distribuição de terras (*Homestead Act*) e a construção de um sistema de transporte seguindo as propostas delineadas no *Gallatin Report (Report on Public Roads and Canals)*.

No século XVIII, a proximidade com oceanos, rios e lagos foi o principal determinante da distribuição espacial da produção e da população. Os povoamentos foram inicialmente costeiros, próximos ao Atlântico e no entorno dos grandes lagos e rios. No caso da margem do rio Mississippi, o acesso facilitado a terras do interior foi combinado com as condições climáticas favoráveis que fomentaram o surgimento de uma agricultura escravista voltada para a exportação.

O relatório *Gallatin* refletia essa percepção da importância da infra-estrutura de transportes na construção e integração do vasto território norte-americano. Escrito em 1808 pelo então Secretário do Tesouro, Albert Gallatin, o relatório descrevia, planejava, estimava e orçava o funcionamento de um conjunto de canais e estradas que levaria a integração das mais importantes economias regionais dos EUA. Para sua implementação, o governo federal fez seu aporte de recursos na forma de concessão de terras e demandava a contrapartida financeira dos estados e cidades envolvidas. Já nesse momento o desenho da rede de transportes proposta gerou reação negativa nos estados do Sul, mais bem dotados de infra-estrutura, que afirmavam ser o Nordeste o mais favorecido no projeto.<sup>5</sup>

O projeto continha quatro principais objetivos, todos voltados à integração territorial: (a) aumentar a comunicação Norte-Sul na Costa Oeste (39% dos recursos); (b) aumentar a integração Leste-Oeste, superando os obstáculos impostos pelas áreas montanhosas (24% dos recursos); (c) intensificar os vínculos fluviais entre os Grandes Lagos e o Atlântico (20% dos recursos); (d) atender áreas menos favorecidas pelos projetos acima (17% dos recursos). Estes objetivos seriam atingidos notadamente através da construção de rodovias e de canais. Um dos primeiros projetos de integração regional foi uma rodovia ligando a costa Atlântica ao Vale do Ohio, que foi concluída em 1850 (Cumberland, 1973).

O relatório argumentava que sistema de transporte permitiria uma integração mais eficiente dos centros manufatureiros, dos portos e das várias áreas agrícolas a um baixo custo de transporte. Também estimularia a ocupação de terras mais distantes e criaria a possibilidade de uma mais intensa divisão do trabalho regional. Perloff *et all* (1960) confirma essa análise e alerta que a disseminação da

<sup>5</sup> Albert Gallatin foi um dos maiores, mais aguerridos e reconhecidos oponentes de Alexander Hamilton e de suas propostas em prol da indústria e da intervenção estatal na economia. Contudo, quando no governo federal, Gallatin implementou parte das propostas de Hamilton, contudo, com viés liberal e descentralizado.

manufatura em vários centros urbanos teve como determinante o sistema de transportes, que fomentou uma considerável divisão do trabalho, estimulou processos de urbanização e consolidou alguns centros industriais já no decorrer do século XIX. O caso de Boston, no Nordeste, é particularmente interessante: uma cidade favorecida pela proximidade com os cursos de água fez esforços para criar uma indústria manufatureira e diversificar sua base econômica. Essa diversa e ampla base econômica permitiu à cidade suplantar crises que assolaram outros centros urbanos e manufatureiros mais especializados, pouco integrados com seu entorno e dependentes do comércio marítimo (Glaeser, 2005).

A participação do governo federal no direcionamento das obras foi reduzida, pois predominou a concorrência entre estados e cidades, como destacam tanto Perloff *et all* (1960) quanto Cumberland (1973). Contribuiu para essa fragmentação operacional o ideário liberal e o federalismo americano que justificavam por detrás das ações dos governos locais e estaduais uma limitada participação do governo central no planejamento do sistema de transporte hidroviário.

Um exemplo de sucesso dessa política foi a construção do Canal Erie, uma rota fluvial que começava em Nova Iorque e conectava o rio Hudson aos lagos Erie e Ontário. Essa rota estabeleceu a supremacia de Nova Iorque em relação à cidade de Boston e à Filadélfia, pois reduziu dramaticamente o custo de transporte com as regiões do Meio-Oeste. O canal foi um negócio de imenso sucesso financeiro: o custo de transporte da tonelada de grãos e farinhas de Buffalo para Nova Iorque caiu de US\$ 100 para US\$ 12. Esse baixo custo de transporte deslocou os fluxos de comércio do Mississipi e de Boston e tornou o porto de Nova Iorque um entroncamento comercial privilegiado. O retorno financeiro do Erie foi de tal magnitude que permitiu que toda a dívida assumida pelos investidores (municipalidades e governo estadual, empreiteiros e outros homens de negócios) fosse paga alguns anos após a finalização de suas obras.

O Canal Erie foi um projeto articulado e financiado pela cidade de Nova Iorque. Das negociações até o início da construção do canal passaram-se uma década (1808-1817) e a conclusão das obras ocorreram somente em 1825. A complexidade política, técnica e o impacto econômico do Erie o tornaram o projeto referência para um *boom* de quase quarenta anos de expansão do sistema de canais. Somente na segunda metade do século XIX, quando a ferrovia se tornou o principal meio de transporte nos EUA, a construção e os alargamentos de novos canais foram paralisados (Glaeser, 2005; Whitford, 1996).

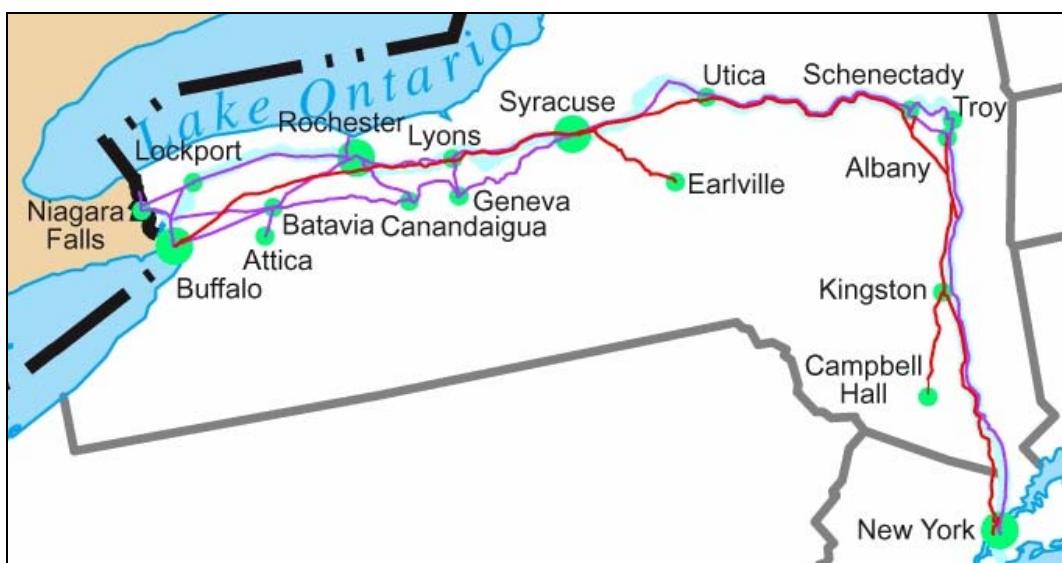
A construção de canais, rodovias e ferrovias tornaram-se, assim, uma iniciativa dos governos estaduais e locais e do setor privado. Projetos foram apresentados ao governo federal para angariar terras e companhias foram criadas para gerir essas obras. Dois problemas foram inicialmente colocados. Primeiro, na medida em que os projetos passaram a refletir interesses mais locais, declinou a capacidade de se gerar uma maior sinergia logística. Segundo, as diferenças nas habilidades locais para planejar e gerir os empreendimentos criou resultados pouco frutíferos e inúmeros projetos foram abandonados, várias companhias faliram e municipalidades se endividaram.

Um exemplo de conflito nesse planejamento local foi o fracasso do canal que se estendeu do lado norte do rio Potomac até Georgetown, finalizado em 1850. O canal foi financiado pela *Cia. Chesapeake and Ohio*, sendo o fator fundamental de seu fracasso a construção quase concomitante de

uma ferrovia que ligou Baltimore a Cumberland e a Wheeling (Rio Ohio), a *Baltimore and Ohio Railroad*. Essa ferrovia foi financiada por uma empresa privada, embora contando com forte aporte de recursos estaduais. Ao ligar Baltimore ao Meio-Oeste e a Pittsburg, a ferrovia consolidou o papel de Baltimore como centro industrial, mas inviabilizou o canal que acabará de ser construído.

Segundo North (1966), no século XIX os investimentos públicos em canais alcançou a cifra de US\$ 103 milhões, dos quais US\$ 16 milhões foram investimentos com retorno positivo, enquanto os outros US\$ 86 milhões correspondem a investimentos públicos com resultados negativos. Cumberland (1973) tem a mesma opinião: a maioria dos canais trouxe impactos regionais positivos, mas muitos foram financeiramente pouco rentáveis e se tornaram subutilizados em virtude da proliferação das ferrovias.

**FIGURA 1**  
**Ferroviás e Canais Conectando Nova Iorque a Região dos Lagos (1940)**



Nota: Canal Erie (cor azul), New York Railroad (cor roxa) e West Shore Railroad (cor vermelha)  
Fonte: [http://en.wikipedia.org / New\\_York\\_Central\\_Railroad](http://en.wikipedia.org / New_York_Central_Railroad)

Estimativas indicam que antes da Guerra Civil US\$ 432 milhões foram destinados à infra-estrutura, tendo os governos estaduais contribuído com US\$ 300 milhões, os empreendedores locais com US\$ 125 milhões e o governo federal com somente US\$ 7 milhões. De acordo com Goodrich (*apud* Cumberland, 1973), os subsídios totais aos canais foram de US\$ 62 milhões, além de outros US\$ 129 milhões em terra. Como no caso das ferrovias, houve uma integração de economias regionais e cidades, mas a falta de planejamento e coordenação também favoreceu ganhos especulativos e alocações ineficientes de recursos.

A construção de infra-estrutura de transporte (canais e ferrovias) poderia ter resultado numa maior concentração da produção nos pólos industriais da Nova Inglaterra e no extremo Nordeste, contudo, isto não se verificou. Houve uma maior integração e especialização entre as regiões, mas também uma relativa dispersão de atividades manufatureiras. As causas mais prováveis que

impediram uma maior polarização regional foram a imensa e difusa dotação de recursos (inclusive cursos d'água para moinhos e minas de carvão), as limitadas economias de escala em várias indústrias (particularmente aquelas da I Revolução Industrial), a política de distribuição de terras, além dos altos custos de transporte ainda vigentes durante o século XIX.

A distribuição de terras foi um dos principais instrumentos de ocupação do Oeste norte-americano. Como afirmam muitos estudiosos, a posse de terra tem uma forte conotação ideológica para aos norte-americanos e sua distribuição foi elemento crítico na constituição do país; sem contar que o ideal da vida rural totalmente incorporado por Thomas Jefferson teve um papel crucial no desenvolvimento desse programa.

Dois objetivos deram suporte ao programa de distribuição de terras: a ocupação do Oeste por pequenos proprietários e a venda de terras públicas para o financiamento de obra de infra-estrutura nos estados em constituição. Cumberland (1973) destaca que o programa de distribuição de terras sempre envolveu o dilema entre equidade e finanças. O objetivo de promover uma distribuição de terras mais igualitária se confrontava com a necessidade de se vender terras para grandes investidores capazes de levar a bom termo grandes projetos agrícolas e, assim, obter recursos para o financiamento de projetos de infra-estrutura, que eram fundamentais para a viabilidade das pequenas propriedades e comunidades locais. O conflito também se manifestou na determinação dos preços, pois, enquanto preços baixos favoreciam a equidade, os preços altos davam suporte financeiro aos gastos do governo com infra-estrutura. Nas primeiras tentativas de distribuição, a eficiência e as necessidades financeiras do governo foram determinantes e deram origem a uma estrutura menos equitativa de distribuição, o que favoreceu ganhos especulativos com terras com acesso privilegiado.

Nos governos Jefferson-Lincoln, o objetivo da equidade prevaleceu com a aprovação do *Homestead Act*, uma lei federal assinada pelo então Presidente Abraham Lincoln em Maio de 1862 que permitiu a distribuição de terras públicas para colonizadores e imigrantes sem terra. Depois de duas décadas de controvérsias sobre como ocupar o Oeste, a assinatura dessa lei permitiu ao governo federal a distribuição potencial de 270 milhões de acres (aproximadamente 10% do território norte-americano). Essa política de ocupação das terras públicas foi um dos motivos para o conflito entre o Norte e o Sul, pois restringia a expansão do Sudeste agro-exportador, latifundiário e escravista. Não por coincidência, essa política foi o mote para o acirramento político e depois bélico entre o Norte e o Sul norte-americanos (Markusen, 1987).

O *Homestead Act* afirmava que qualquer pessoa sem propriedade rural - inclusive mulheres, imigrantes e ex-escravos - poderia demandar a posse de 160 acres de terras públicas. Para tanto, era necessário adquirir um título de posse provisório e ocupar a terra. Após cinco anos, aqueles que provassem a construção de uma moradia e o cultivo da terra, teriam seus títulos de propriedade definitivos emitidos pelo governo federal. Uma parte das terras públicas foi distribuída a grandes empresários em troca da construção de infra-estrutura, particularmente de transporte, como as ferrovias, os canais, as rodovias e as linhas de telégrafo (Kirkland, 1947).

A política de distribuição de terras teve também um caráter local, pois buscou melhorar as condições do deserto; mas neste caso ela foi menos eficiente. O *Desert Land Act* (1877) tentou acoplar a distribuição das terras com programas de irrigação, mas terminou por favorecer o assentamento não

de agricultores em pequenos lotes, mas sim de criadores de gado em grandes ranchos. Posteriormente, em 1902, foi estabelecido que as receitas das vendas de terra no Oeste seriam destinadas à irrigação (*Newlands Reclamation Bill*), mas a política fracassou pelo baixo nível técnico dos projetos.

Em 1900, depois de quase 40 anos dessa política, mais de 600 mil pedidos de propriedades definitivas haviam sido requeridos, o que correspondia a 80 milhões de acres de terra. A maioria dos novos proprietários estava nas planícies dos estados do Oeste, em entroncamentos de sistemas de transportes (canais, ferrovias, estradas) e onde existia água e terra arável. Alguns fazendeiros prosperaram e constituíram grandes ranchos, mas muitos outros fracassaram, venderam suas terras e retornaram às cidades ou foram empregados como vaqueiros. A concentração fundiária foi inevitável.

Qualquer que seja a sorte dos fazendeiros, vaqueiros e agricultores, a política de doação de terras foi a base para uma distribuição de renda mais igualitária, favoreceu a divisão do trabalho e a ocupação territorial. Segundo Cumberland (1973), a distribuição de terras, notadamente o *Homestead Act*, foi a mais bem sucedida medida de desenvolvimento regional eqüitativo realizada implementado pelo governo norte-americano.

Como já comentado, a ocupação de novas terras dependia da estrutura de transportes e pode-se mesmo afirmar que a ferrovia e o telégrafo “criavam terras”. É certo que os canais no Nordeste do EUA e no vale do rio Mississippi foram eficientes na integração regional e ocupação territorial, contudo nada se compara à expansão férrea na segunda metade do século XIX, em particular após a guerra civil. As ferrovias e o telégrafo foram as grandes máquinas e equipamentos na consolidação territorial norte-americana. A tabela 5 e a figura 2 ilustram a fantástica expansão ferroviária no século XIX.

A expansão acelerada das ferrovias se deu a partir do *Pacific Railway Act*, uma outra importante lei assinada em 1862 por Lincoln durante a guerra civil. O nome da lei já expunha seu caráter estratégico e sua importância política: *An Act to aid in the construction of a railroad and telegraph line from the Missouri River to the Pacific Ocean, and to secure to the Government the use of the same for Postal, Military, and other purposes* (The First Transcontinental Railroad, 2006; Pacific Railway Act, 2006).

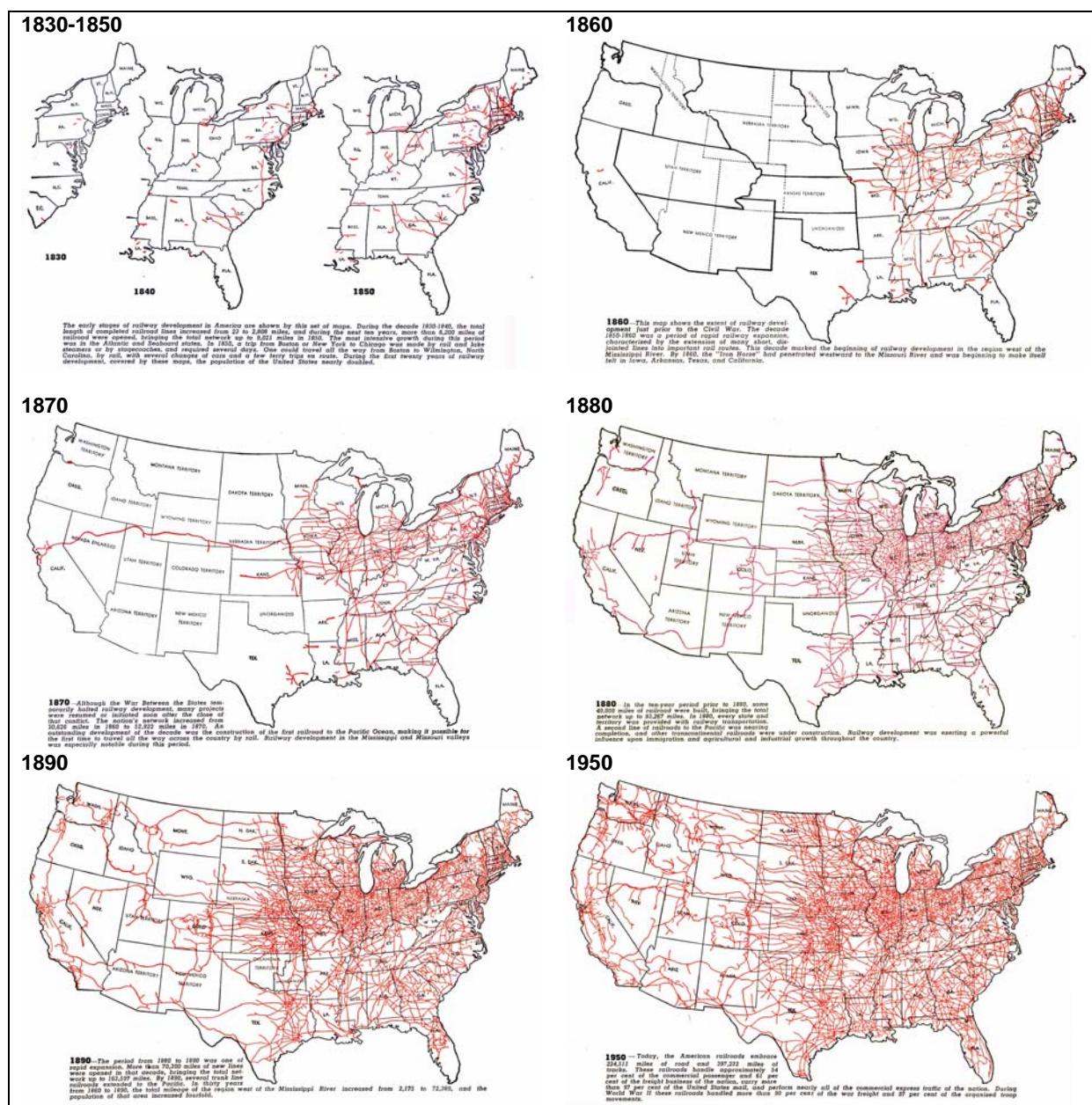
**TABELA 5**  
**Linhos Férreas**

Ano	Milhas
1830	23
1833	380
1840	2.800
1850	9.000
1860	30.000
1865	35.000
1870	53.000
1880	93.000
1890	164.000
1900	193.000
1910	240.000
1916	254.000
1920	243.000
1940	233.000
1950	224.000

Fonte: Central Pacific Railroad Photographic History Museum (2006).

A *Pacific Railway Act* foi a solução encontrada pelo governo central para resolver duas restrições já colocadas no *Gallatin Report*: a limitada capacidade do governo federal de centralizar capital e um imenso território que demandava uma infra-estrutura de transporte que permitisse o aumento da produção, a ocupação de terras e a consolidação territorial. Com a *Pacific Railway Act* o governo federal passou a dar suporte financeiro, apoio logístico e militar e a usar a venda de terras públicas como instrumento para captar recursos privados para a expansão férrea. Até essa data, as ferrovias eram curtas, muitas restritas aos limites estaduais e outras várias sofriam sérias limitações financeiras devido aos elevados investimentos em capital fixo.

**FIGURA 2**  
**Expansão Ferroviária no Século XIX**



Fonte: American Railroads (1951).

As empresas Union Pacific Railroad e Central Pacific Railroad foram as primeiras empresas encarregadas da construção das linhas férreas transcontinentais. Além de ganharem terras como pagamento pela construção, as duas empresas foram intensamente subsidiadas pela Federação com US\$ 16 mil por milha nas planícies (US\$ 10 por metro), US\$ 32 mil por milha nos planaltos (US\$ 20 por metro) e US\$ 48 mil por milha nas regiões montanhosas (US\$ 30 por metro). A disputa entre as duas ferrovias era estimulada pela sua capacidade de cobrir maiores trechos até um determinado ponto de encontro. Disputava-se, assim, uma maior apropriação de terras públicas, os potenciais ganhos com sua revenda e uma maior área de mercado para a prestação de serviços de transporte (The First Transcontinental Railroad, 2006; Union Pacific Railroad History, 2006).

Em 10 de Maio de 1869, no estado de Utah, essas duas empreiteiras concluíram a construção da primeira ferrovia transcontinental que conectou as costas Leste e Oeste. O primeiro trem a cruzar os EUA levou 83 horas e 39 minutos de Nova Iorque até a Califórnia. Antes, porém, o mesmo trecho poderia ser feito por terra, por meio de carreiras e cavalos, e levaria meses. Pelo mar, a viagem tomaria algumas semanas, caso o tempo ajudasse. A construção dessa ferrovia correspondeu a um imenso feito Schumpteriano: uma revolução no sistema de transporte.

A construção da primeira ferrovia transcontinental foi politicamente motivada pela guerra civil, pois ajudou a manter unidos os estados que davam suporte ao Norte. Ao mesmo tempo, as ferrovias deram apoio ao *Homestead Act* ao “criar terras” e fornecer meios para o suprimento e escoamento da produção das pequenas propriedades rurais que porventura viessem a se instalar nas suas proximidades (Kirkland, 1947). Para além deste contexto mais imediato, as ferrovias também funcionaram como modelo empresarial, ao criar o que o Chandler (1965) denominou de “a primeira corporação nacional”. Entretanto, como contrapartida desse sucesso empresarial e político, as ferrovias foram indutoras da dizimação do búfalo, da derrubada de imensas florestas temperadas, da rápida expulsão dos índios e da ocupação das terras pelos “homens brancos trazidos pelos cavalos de ferro”.

Nas tabelas 7 a 9 pode-se observar a consolidação da fronteira Oeste no final do século XIX e no decorrer da primeira metade do século XX. Há uma redistribuição relativa da renda das regiões do Nordeste (*New England, Middle Atlantic*) para a região Oeste, exceto na região das Planícies. Observa-se ainda que o Sudeste recupera sua participação na renda, embora esse movimento tenha ocorrido somente na primeira metade do século XX e em parte causado pela exploração de minas de carvão. Os Grandes Lagos mantêm sua participação, não obstante a grande modificação na geografia norte-americana.

Nessa expansão ao Oeste, os imigrantes tiveram uma importante participação. Até 1860, a imigração aos EUA foi muito elevada, por exemplo, na década de 1851-1860 a população de imigrantes alcançou a cifra de 9% da população. Durante a segunda metade do século XIX a taxa de imigração manteve-se acima de 5% e só se reduziu após a I Guerra Mundial (Tabela 10). Esse crescimento da população permitiu uma industrialização com uma oferta elástica de mão-de-obra; algo similar ao proposto por Lewis (1954) para as economias subdesenvolvidas do século XX.

**TABELA 6**  
**As Grandes Regiões**

Grande Regiões	Agregação	Estados
New England	Nordeste / Leste	Maine, New Hampshire, Vermont, Massachusetts, Rhode Island, Connecticut
Middle Atlantic	Nordeste / Leste	New York, New Jersey, Pennsylvania, Delaware, Maryland, District of Columbia
Great Lakes	Nordeste / Leste	Ohio, Indiana, Illinois, Michigan, Wisconsin
Southeast	Leste	Virginia, West Virginia, Kentucky, Tennessee, North Carolina, South Carolina, Georgia, Florida, Alabama, Mississippi, Arkansas, Louisiana
Plains	Oeste	Minnesota, Iowa, Missouri, North Dakota, South Dakota, Nebraska, Kansas
Southwest	Oeste	Oklahoma, Texas, Arizona, New Mexico
Mountain	Oeste	Montana, Idaho, Wyoming, Utah, Colorado
Far West	Oeste	Washington, Oregon, California, Nevada

Fonte: Perloff et all (1960)

**TABELA 7**  
**Distribuição da Renda (EUA = 100%)**

Região	1880	1900	1920	1930	1940	1950	1957
New England	11,3	9,9	8,8	8,6	8,2	6,7	6,6
Middle Atlantic	32,6	30,8	30,2	33,3	30,5	26,4	25,5
Great Lakes	13,7	12,0	13,0	11,2	13,2	15,2	15,4
Southeast	13,7	12,0	13,0	11,2	13,2	15,2	15,4
Plains	11,1	13,3	10,3	8,9	8,3	8,8	8,1
Southwest	2,1	3,8	5,7	4,8	5,2	6,5	6,8
Mountain	1,4	2,5	2,5	1,9	2,0	2,2	2,2
Far West	5,0	5,3	7,4	8,8	9,9	11,7	13,0

Fonte: Perloff et all (1960)

**TABELA 8**  
**Distribuição da População (EUA = 100%)**

Região	1880	1900	1920	1930	1940	1950	1957
New England	8,0	7,4	7,0	6,7	6,4	6,2	5,8
Middle Atlantic	23,4	22,5	23,1	23,3	23,0	22,3	21,5
Great Lakes	22,3	21,0	20,3	20,6	20,2	20,2	20,6
Southeast	27,3	25,1	23,0	22,2	22,9	22,4	21,8
Plains	12,3	13,6	11,9	10,8	10,3	9,3	9,0
Southwest	3,5	5,5	7,0	7,4	7,4	7,6	7,9
Mountain	0,9	1,7	2,4	2,2	2,3	2,3	2,4
Far West	2,3	3,2	5,3	6,8	7,5	9,7	11,0

Fonte: Perloff et all (1960)

**TABELA 9**  
**Renda Per Capita (EUA = 100%)**

Região	1880	1900	1920	1930	1940	1950	1957
New England	140,7	133,3	124,4	129,2	127,2	109,2	113,4
Middle Atlantic	140,0	137,7	133,2	142,6	132,8	118,1	118,1
Great Lakes	101,8	106,2	107,9	109,6	112,1	111,4	109,2
Southeast	49,9	47,8	56,4	50,2	57,6	67,7	70,4
Plains	89,8	97,0	86,7	81,7	81,2	94,4	89,9
Southwest	60,5	68,4	80,7	64,3	70,2	86,3	86,4
Mountain	166,0	145,2	102,2	86,2	89,2	95,8	92,0
Far West	211,3	162,9	135,1	130,8	131,9	120,4	118,7

Fonte: Perloff et all (1960)

**TABELA 10**  
**Imigração aos EUA (1820-2005)**

Período	Imigrantes (milhares)	Taxa (1)	Período	Imigrantes (milhares)	Taxa (1)
1820-1830 (2)	152	1,2	1921-1930	4.107	3,5
1831-1840 (3)	599	3,9	1931-1940	528	0,4
1841-1850 (4)	1.713	8,4	1941-1950	1.035	0,7
1851-1860 (4)	2.598	9,3	1951-1960	2.515	1,5
1861-1870 (5)	2.315	6,4	1961-1970	3.322	1,7
1871-1880	2.812	6,2	1971-1980	4.399	2,0
1881-1890	5.247	9,2	1981-1990	7.256	3,0
1891-1900	3.688	5,3	1991-2000	9.081	3,4
1901-1910	8.795	10,4	2001-2005	4.902	3,4
1911-1920	5.736	5,7			

(1) % dos imigrantes na população total, inclusive imigrantes de anos precedentes.

(2) October 1, 1819, to September 30, 1830.

(3) October 1, 1830, to December 31, 1840.

(4) Calendar years.

(5) January 1, 1861, to June 30, 1870.

Fonte: U.S. Department of Homeland Security, Office of Immigration Statistics, 2005 Yearbook of Immigration Statistics.

A distribuição de terras foi um fator crítico para o desenvolvimento do Oeste e para a melhoria da equidade inter-regional. Os estados originalmente mais ricos (Nordeste) perderam peso relativo em virtude da incorporação de novas áreas agrícolas e da emergência de novos núcleos urbanos nos eixos de transporte construídos pelos canais, estradas, ferrovias e telégrafos (Perloff *et all*, 1960).

Do ponto de vista teórico, o aumento da renda – que numa economia agrícola está associada diretamente à posse da terra - tende a estimular a migração e, assim ampliar os mercados locais. A escala dos mercados locais associadas a custos de transportes elevados pode, então, incentivar a instalação de empresas, o que conformaria uma força espacial dispersiva e eventualmente um processo cumulativo de crescimento regional. Entretanto, a queda nos custos de transporte, a verticalização produtiva, as economias de escala internas à firma e o uso de recursos naturais incentivariam um maior comércio inter-regional, especializações regionais e concentrações industriais. No caso dos EUA, essas forças polarizadoras e despolarizadoras parecem ter gerado uma concentração no Nordeste, ao mesmo tempo em que forçou uma progressiva convergência de renda per capita.

A polarização inicial no Nordeste foi em parte sustentada e estimulada pela matriz energética e de transporte baseada no carvão, na água e na madeira (Kim, 1995). Nesse contexto tecnológico, os centros industriais consolidados seriam fortes atratores e seriam capazes de resistir a processos de dispersão espacial. Com a II Revolução Industrial as regiões periféricas se tornaram ainda mais incapazes absorver e/ou sustentar atividades com economias de escala e escopo e manter os salários reais proporcionais àqueles do centro econômico rival. Como resultado, a interiorização do desenvolvimento no decorrer do século XIX foi intensa, mas limitada.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> “O motor a vapor não era um dispositivo que pudesse ser instalado em choupanas ou em oficinas familiares urbanas. Precisava de instalação especializada, preferivelmente perto de uma fonte de carvão (...) Na indústria têxtil o motor a vapor gerava energia suficiente para acionar certo número de máquinas, e elas tinham que se concentrar em torno dele. Nenhuma forma de indústria caseira podia abrigar um motor a vapor e as máquinas complementares por ele acionadas. (...) Mudou também a localização das fábricas. (...) O motor a vapor abriu caminho para a localização de fábricas perto das fontes de carvão, transporte, mão-de-obra e mercados. (...)” (Rosenberg & Birdzell, p.163).

Em suma, durante o século XIX, o desenvolvimento econômico norte-americano incorporou vastos territórios e produziu espaços onde a produção urbano-industrial pode se disseminar. A distribuição de terras associou-se e favoreceu a distribuição de renda e constituiu mercados regionais com um relativo poder aquisitivo e capacidade produtiva. Assim, as políticas regionais confundiram-se com as políticas de ocupação territorial, se mesclaram com a industrialização e tiveram como grandes sócios a especulação fundiária, as empreiteiras e as empresas de transportes e comunicação. Não obstante as disparidades regionais que emergiram desse processo, é certo que, ao entrar no século XX, os EUA eram um espaço econômico integrado e, também, o maior mercado consumidor do mundo.

No início do século XX, outros contextos tecnológicos, institucionais e dos negócios privados já se desenhavam. A matriz energética passa a ter como referência o petróleo com seus oleodutos e a energia elétrica com suas redes de transmissão, o que permitiu ampliar o escopo de localizações industriais. O mesmo ocorre com a matriz de transporte, que inicialmente restrita ao transporte naval, passou progressivamente a ter no motor a combustão, nas ferrovias e rodovias sistemas alternativos que permitiram a localização de plantas em outras regiões.

Ao mesmo tempo, na dimensão institucional, Estados e municipalidades tenderam a apresentar uma progressiva homogeneização dos mercados de trabalho, da legislação que regulava os contratos privados, dos impostos e das posses. No mesmo sentido funcionaram as políticas de gasto governamental - em particular com complexo militar - e as mudanças tecnológicas que reduziram as escalas de produção e mantiveram cadentes os custos de comunicação e de transporte.

Na dimensão dos negócios privados, a ascensão das grandes corporações levou os negócios da escala regional para a nacional e, mais tarde, internacional. Esses agentes privados eram capazes de construir e administrar empresas multi-produtos, multi-plantas e sistemas de logísticas privados em escala nacional. Criaram localidades - e mesmo regiões - capazes de receber plantas com as escalas produtivas nacionais, diversificaram e difundiram práticas de negócios e tecnologias. Essa massificação das condições locais de produção foi em grande medida resultado das intervenções do *big business* no espaço; talvez o crescimento e a decadência da cidade Detroit sejam exemplos radicalizados dessa prática e dos seus resultados.

Nesse contexto econômico e político, as opções de localização se tornam mais variadas e menos dependente de recursos naturais e das rigidezes na matriz energética e de transporte que ordenou a ocupação espacial norte-americana até o início do século XX. Como observa Kim (1995), até a I Guerra Mundial, as regiões dos EUA tenderam a se especializar, mas a partir da II Guerra Mundial há uma progressiva diversificação, um sinal de que as opções de localização se ampliaram.

Ao mesmo tempo em que a urbanização avançava nas fronteiras do Oeste, nos centros urbano-industriais primavam a difusão das condições tecno-produtivas refinadas promoveu um transbordamento das atividades econômicas para suas periferias industriais mais imediatas. O exemplo mais notório dessa interiorização do desenvolvimento urbano-industrial é a imensa rede de cidades de pequenos e médios portes no Nordeste norte-americano. Essas cidades se tornaram receptoras de grandes projetos industriais e, posteriormente, de uma complexa rede de serviços. A difusão de condições produtivas nas diversas localidades permitiu uma progressiva homogeneização dos espaços regionais norte-americanos.

## 2.2. Planejamento para os Problemas Regionais

Para os EUA o século XIX terminou em 1930, com a Grande Depressão. A crise por que passou a economia norte-americana afetou todos os países capitalistas e gerou grandes expectativas e frustrações quanto à capacidade de uma economia capitalista de se auto-regular. Foi somente com a crescente participação do Estado na atividade econômica que as economias nacionais puderam se recuperar dos baixos níveis de atividade e dos elevados níveis de emprego.

No contexto regional, mudanças também ocorreram: surgiram os primeiros programas de desenvolvimento regional e local e políticas de apoio a municipalidades deprimidas ou carentes. Esse conjunto de disperso de políticas públicas seria mais tarde, na década dos 1960, integrado e transformado em agências de desenvolvimento regional.

Essas agências de desenvolvimento regional foram - e ainda são - fundos de investimentos e/ou empresas públicas com aporte fiscal que têm como objetivo intervir em regiões que apresentam performances muito abaixo das verificadas para o conjunto dos estados e municípios; os denominados municípios deprimidos (*the economically distressed counties*). Nos EUA, as principais agências de desenvolvimento foram *The Tennessee Valley Authority* (TVA), *The Area Redevelopment Administration* (ARA) - posteriormente chamada de *The Economic Development Administration* (EDA) - a *Appalachian Regional Commission* (ARC) e, mais recentemente, a *Delta Regional Authority* (DRA) e *Denali Commission* - Alaska (DCA). Todas essas agências de desenvolvimento representaram tentativas de “planejar soluções para os problemas regionais”.

Do ponto de vista Keynesiano, a então economia política que deu sustentação para as agências, as regiões e cidades deprimidas eram incapazes de utilizar a plena capacidade todos os seus recursos, o que gerava elevado nível de desemprego e baixa renda per capita. O desenvolvimento regional não estava garantido pelas forças de mercado, sendo necessária intervenções, rupturas e deliberadas políticas locais. Em suma, eram necessárias políticas regionais *top-down* onde o Estado tinha um papel fundamental de reorganizador do espaço. As teorias do *Big-Push*, de Rosentstein-Rodan (1943), dos Pólos de Crescimento, de Perroux (1955) e os modelos centro-periferia e de causação cumulativa de Hirschman (1958), Kaldor (1957) e Myrdal (1957) refletiram e subsidiaram essas políticas de intervenção regional (Wood, 2005; Glasmeier & Wood, 2005; Diniz & Crocco, 2006).

Dado esse diagnóstico, as agências de desenvolvimento foram providas de equipes técnicas, planejadores e administradores de fundos públicos com critérios específicos de alocação de recursos regionais, setoriais e mesmo individuais. Durante o período 1930-1970, os fundos alocados para as agências e programas regionais foram crescentes, mantiveram-se em patamares elevados e deram sustentação aos planos regionais de desenvolvimento.

A partir dos anos 1980, com o domínio das políticas neo-liberais, as políticas regionais perderam recursos, capacidade técnica e até mesmo o foco de atuação. Nessa fase, houve também uma inflexão teórica em favor de políticas econômicas denominadas *supply-side* com foco nas capacitações dos indivíduos e não mais na região. Desde então, pode-se dizer que os problemas regionais passaram a ser problemas locais ou mesmo individuais, e não mais problemas nacionais ou regionais. A “era de ouro” das políticas de desenvolvimento regional tinha chegado ao seu fim (Wood, 2005; Isserman & Rephann, 1995).

Nos próximos tópicos, as três mais importantes agências de desenvolvimento dos EUA (TVA, ARA-EDA e ARC) serão brevemente descritas e comentadas.

### **2.2.1. The Tennessee Valley Authority**

Dentre as experiências de planejamento que envolveram vários estados, a mais bem sucedida foi a do vale do rio Tennessee. Essa experiência foi fundamental em termos da própria aprendizagem de coordenação e de administração de interesses públicos e privados e, também, uma ilustração interessante dos limites dessa forma institucional de desenvolvimento regional.

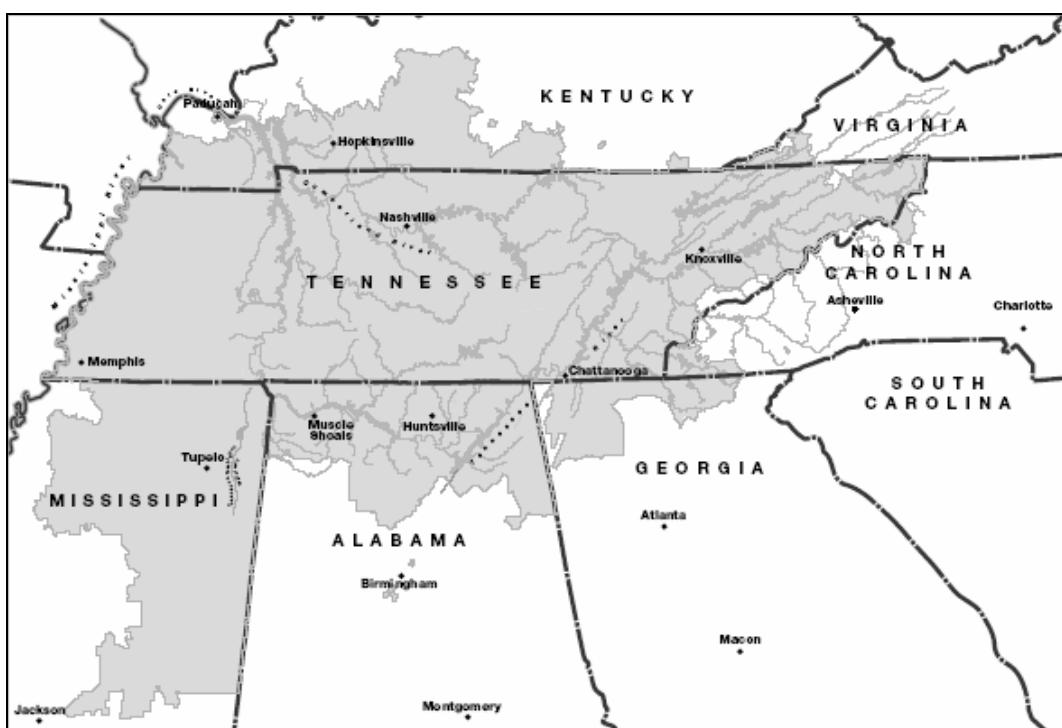
Em 1929, o vale do Rio Tennessee era basicamente dedicado à agricultura familiar de subsistência. Contava com a presença de alguma indústria têxtil e de madeira, mas era uma estrutura produtiva frágil. Na crise de 1930 a região entrou em profunda depressão, mesmo para os padrões da época. Essa intensa crise regional decorreu da degradação das terras agrícolas, da exaustão das florestas para corte de madeira, da fragilidade da indústria e da baixa capacidade diversificação produtiva. A limitada capacidade tecnológica regional e a deficiente infra-estrutura local não foram capazes de responder com alternativas para os negócios locais.

Para lidar com esses limites estruturais ao crescimento regional, em 1933 foi criada a *Tennessee Valley Authority* (TVA). A TVA foi uma agência de desenvolvimento regional com um formato institucional de uma empresa pública federal que tinha o monopólio sobre uma área de serviços. Para a época, o TVA foi uma inovação institucional patrocinada pelo Presidente Roosevelt (TVA History, 2006).

A TVA construiu diques para alterar o curso dos rios, administrou as águas dos rios da região e, em associação com o setor privado, construiu portos para estimular o transporte hidroviário. Uma outra grande preocupação da TVA foi aumentar a oferta de energia e sua distribuição na sua área de serviço. Inicialmente a produção de energia era por meio de hidroelétricas, mas que depois incorporou energia da queima do carvão e de fontes nucleares. A energia era repassada às cooperativas municipais, que as revendiam com tarifas negociadas com a TVA. Além desses massivos investimentos, a TVA desenvolveu projetos locais de pequena escala, ofereceu treinamento e assistência técnica no reflorestamento, controle de queimadas, prevenção de malária e redução da erosão do solo, ofereceu suporte no manejo de equipamentos e no aprimoramento tecnológico, inclusive com a construção e manutenção de centros de pesquisa e escolas (Cumberland, 1973; TVA History, 2006).

A oferta de energia elétrica pela TVA teve forte expansão durante a II Guerra Mundial, quando a demanda por alumínio pela indústria bélica foi crescente. Para fazer frente a esse mercado, a TVA construiu simultaneamente doze plantas geradoras de energia elétrica, sendo as hidroelétricas as mais importantes fontes de energia. Essa expansão da oferta de energia elétrica tornou a TVA um dos maiores produtores de energia elétrica dos EUA. Essa capacidade geradora permitiu a TVA gerar recursos próprios para expansão e implementação de programas de desenvolvimento regional. Assim, em 1959, o Congresso aprovou uma legislação que tornava a TVA uma agência de desenvolvimento auto-sustentada e com limitados aportes fiscais (Cumberland, 1973; TVA Annual Report, 2005).

**FIGURA 3**  
**Área de Serviços da TVA (2004)**



Fonte: TVA Strategic Plan (2004).

A década de 1960 foi um período de acelerado crescimento no vale do Tennessee, tanto nas atividades industriais e agrícolas quanto na geração de energia. Contudo, durante a década dos 1970, a crise energética atingiu intensamente a região. Naquele momento, a TVA possuía várias plantas nucleares em construção, o que manteve os investimentos elevados em um momento de queda das receitas. Para enfrentar essas dificuldades financeiras, a TVA foi obrigada a cancelar a construção de novas unidades geradoras de energia e postergar a construção de outras. Esses descompassos entre os fluxos de receitas e despesas levaram a TVA a uma fragilidade financeira que ainda hoje limita sua capacidade de expansão e sustentação de projetos de desenvolvimento local.

Durante a década de 1990 a TVA manteve sua estrutura produtiva, cancelou a construção de novas plantas nucleares, reduziu o número de trabalhadores e optou por políticas financeiras mais conservadoras. Alguns analistas avaliam que a TVA passará por profundas mudanças nos próximos anos. Essas mudanças seriam reflexo, primeiro, das fortes limitações financeiras de curto e médio prazos e, segundo, do processo de re-regulamentação da geração e distribuição de energia elétrica nos EUA (Logue & MacAvoy, 2001; TVA Annual Report, 2005).

Tais mudanças e a necessidade de autofinanciamento impõem restrições à política de desenvolvimento local, pois exigem que a TVA siga critérios de eficiência técnica, de alocação de recursos, de precificação e de alavancagem financeira de outras empresas privadas. Esta é uma imposição e uma lógica de mercado que não incorpora as necessidades e objetivos de uma agência de

desenvolvimento regional, a razão para a criação da agência na década de 1930 (TVA Strategic Plan, 2004; TVA Annual Report, 2005).<sup>7</sup>

Este dilema entre a dimensão empresarial-privada e os objetivos de uma agência pública de desenvolvimento regional parece estar já resolvido dentro da TVA. Nos relatórios de desempenho mais recentes (2003 a 2005), a TVA segue cada vez mais uma lógica empresarial-privada ao explicitar estratégias de investimento e gestão que têm nos seus concorrentes potenciais parâmetros de comparação. Seus diretores anunciam claramente políticas para potencial expansão de áreas de serviços, especialização setorial e desenvolvimento de tecnologias que não têm no desenvolvimento regional uma referência. A referência é, agora e cada vez mais, a concorrência na área de geração e distribuição de energia.

A escala e estrutura da TVA já permitem que a empresa seja um grande competidor em escala nacional, pois gera 34 mil megawatts de energia (aproximadamente 2,7 usinas de Itaipu), mantém 17 mil milhas de linhas de transmissão e atende a um mercado com mais de 7 milhões de pessoas (Tennessee, parte do Mississippi, Alabama, Georgia, North Carolina, Virginia e Kentucky). Sua estrutura produtiva é composta de 29 usinas hidroelétricas, 11 unidades movidas a combustível fóssil, 5 nucleares e outras 6 movidas a gás. Suas receitas correspondem a US\$ 6.7 bilhões em 2000 e o valor dos seus ativos é estimado em US\$ 33.2 bilhões (TVA Annual Report, 2005).

Em suma, pode-se dizer que a TVA é hoje um empreendimento que segue uma lógica privada, e não as diretrizes de uma agência de desenvolvimento local. O sucesso da agência TVA no desenvolvimento local a levou a deixar de ser uma agência de desenvolvimento e se tornar um competidor em escala nacional. As propostas de privatização e/ou a eliminação da área de serviços da TVA confirmariam essa lógica aparentemente já dominante dentro da própria agência.

Outra experiência parecida com a da TVA no que tange a sua dimensão multi-estadual foi a ORSANCO (*Ohio River Valley Water Sanitation Company*). Essa agência tinha como “área de serviço” a conexão do rio Ohio com Pittsburgh, onde existiam áreas produtoras de aço e de carvão com forte degradação ambiental. Esse problema foi minorado com a atuação da ORSANCO, que teve importante papel no aumento da provisão de esgotos e recuperação dos rios. Como no caso da construção de canais e ferrovias, um dos principais problemas enfrentados pela ORSANCO foi a dificuldade de coordenação entre os estados e o fraco aporte de fundos federais (Cumberland, 1973).

A TVA foi hábil o suficiente para escapar dos dilemas do localismo e dos parcos recursos fiscais federais. Para tanto, construiu uma estrutura produtiva autofinanciada e institucionalmente protegida por uma legislação federal. A ORSANCO refletiu os dilemas de quase todas as agências de desenvolvimento regional dos EUA, e poucas tiveram a “sorte” da TVA.

---

<sup>7</sup> Vale notar que a eficiência técnica requerida pelo mercado não corresponde necessariamente a melhor tecnologia, mas sim a tecnologia capaz de gerar o máximo lucro. Essa lógica pode, por certo, levar a postergação de avanços técnicos, pois o que se maximiza é o lucro e não as condições técnicas de produção.

## 2.2.2. The Area Redevelopment Administration e The Economic Development Administration

As agências de desenvolvimento regional norte-americanas datam do período de 1930-40 e são marcadas por profundas mudanças nos seus objetivos, perspectivas, suporte financeiro e métodos de auxílio. As primeiras agências tinham como foco as áreas rurais, onde se concentrava a população com baixa renda, as comunidades com maiores níveis de desemprego e as minorias, em particular os negros. Durante o *New Deal*, vários programas foram criados para auxiliar essas populações e regiões, como a TVA. Depois da II Guerra Mundial, o escopo de atuação dessas agências passou a incorporar áreas que sofreriam impactos decorrente do desmonte dos complexos militares. O *Full Employment Act*, de 1946, afirma claramente que o Estado deveria dar suporte a essas regiões (Lake *et al*, 2004; EDA, 2004).

Durante os anos 50, e depois de longos debates durante a administração Eisenhower, o governo norte-americano optou por consolidar em uma só agência a miríade de programas de assistência a áreas consideradas deprimidas. A *Area Development Administration* (ARA), que posteriormente se tornou a *Economic Development Administration* (EDA), foi a agência federal encarregada de identificar e implementar políticas para o desenvolvimento econômico de municípios deprimidos em todo os EUA. A ARA foi criada em 1961 durante a administração Kennedy e seu objetivo foi definido como implementar políticas locais para incluir as regiões (estados ou municípios) que não haviam sido beneficiados pelo crescimento econômico.

Inicialmente, o governo federal optou por alocar pelo menos um terço dos recursos da ARA no suporte às empresas locais, pois se supunha a falta de financiamento como um dos limites ao desenvolvimento regional. O restante dos recursos seriam alocados também como empréstimos para a construção de infra-estrutura pública, treinamento técnico, assistência e pesquisa (Cumberland, 1973).

A ARA visava ajudar áreas com renda inferior à renda nacional e/ou com taxas mais elevadas de desemprego. Seus instrumentos de intervenção eram empréstimos subsidiados, tanto para a construção de obras de infra-estrutura, como para a instalação de novas empresas e para a assistência técnica na elaboração de projetos. Para receber ajuda, as regiões deveriam elaborar projetos (*the community overall economic development program* - OEDP) que seriam submetidos à aprovação do governo federal. Os empréstimos ao setor privado eram realizados por meio do *Small Business Administration* (SBA), sendo o aporte de recursos públicos limitados a 65% do total do empreendimento e tendo como contrapartida um mínimo 10% da área solicitante. O SBA evitou estimular migração de empresas entre regiões, ao mesmo tempo em que estimulava projetos intensivos em mão-de-obra e/ou com grandes efeitos multiplicadores.

Rigorosamente, as seguintes regiões eram passíveis de pleitear o programa: (1) as áreas industriais com força de trabalho não inferior a quinze mil habitantes, sendo pelo menos oito mil não-agrícolas, (2) as áreas com taxa de desemprego acima de 6% nos doze últimos meses ou com taxas de desemprego acima de 50% da média nacional nos últimos dois anos; (3) as áreas rurais e pequenas áreas urbanas, com renda inferior à renda nacional; (4) áreas indígenas (Cumberland, 1973).

Em 1963, 168 empréstimos foram autorizados para o setor privado, totalizando US\$ 51 milhões, sendo o tamanho médio do empréstimo de US\$ 330 mil. A maioria dos fundos foi para manufatura e

projetos de recreação e turismo. Com relação à provisão de bens públicos, em 1963 92 projetos foram aprovados, totalizando US\$ 46 milhões. O ARA também contou com um fundo de US\$ 850 milhões destinado à construção de obras públicas de rápida maturação. Parte do financiamento (US\$ 11 milhões) foi alocada à qualificação pessoal para geração e avaliação de projetos, o que beneficiou 19 mil pessoas (Cumberland, 1973).

Os resultados dessa primeira incursão política da ARA foram limitados e críticas à eficiência do programa se avolumaram. Essas críticas centravam-se na imensa dispersão regional de recursos, nas recorrentes elevadas taxas de desemprego e nos excessivos subsídios dados aos negócios locais. Alguns sindicatos argumentavam que os fundos geridos pela ARA estavam sendo alocados para empresas que re-alocavam plantas em função das pressões sindicais, o que não resultava em acréscimos de capacidade instalada e nem em maiores empregos (Cumberland, 1973; Glasmeier & Wood, 2005; Lake *et al*, 2004).

Segundo Cumberland (1973), de fato houve melhora na renda per capita e na taxa de desemprego das regiões envolvidas, mas não existem estudos conclusivos que garantam que a ARA tenha sido a responsável por essa melhora. A ARA também sofreu críticas quanto ao baixo nível técnico na elaboração e na avaliação do programa. Os programas para a qualificação da mão-de-obra foram frutíferos, porém insuficientes na atração de negócios e sustentação da renda regional. Alguns críticos afirmaram ainda que a intervenção foi baseada no conceito de região, em detrimento do apoio ao indivíduo, o que acabou por favorecer os mais ricos em uma comunidade considerada carente. Cumberland (1973) e Hall (1992), por sua vez, criticam a excessiva dispersão dos recursos e a falta de coesão local das demandas atendidas pelas ARA: o programa falhou pela ausência de uma dimensão sistêmica e pela limitada escala.

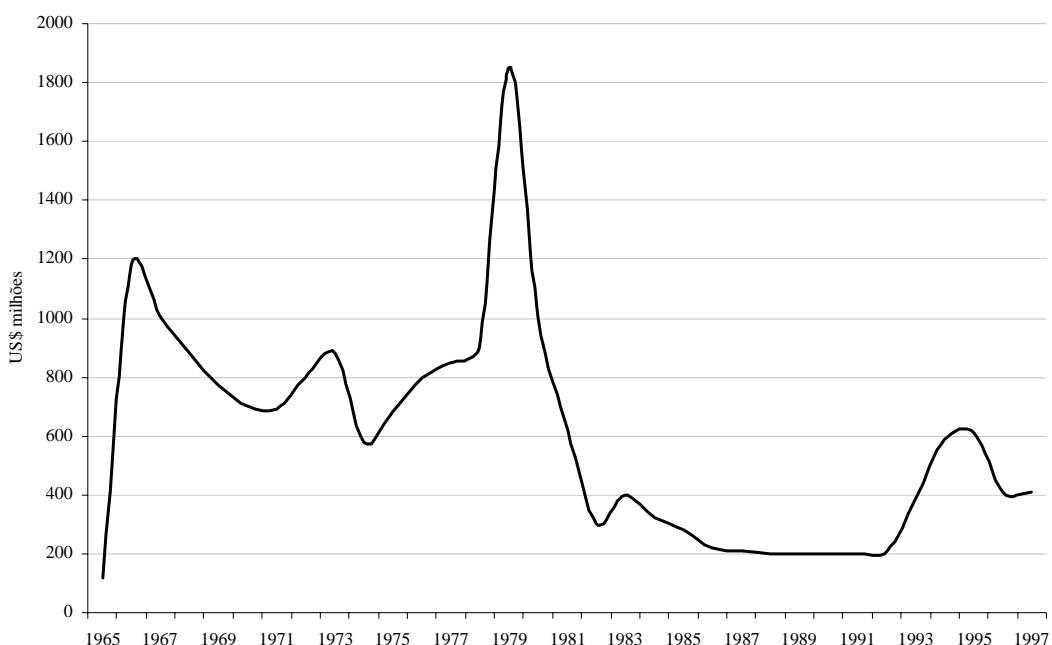
As crescentes críticas à ARA obrigaram o governo a uma reformulação. Assim, em 1965, a ARA foi remodelada, passando-se a se chamar EDA. Novamente, para ter acesso aos recursos da EDA, a região solicitante deveria ter uma taxa de desemprego acima de 6% ou uma renda per capita 50% inferior a media nacional. Alternativamente, podiam solicitar auxílio à EDA localidades com duas ou mais áreas de desenvolvimento e pelo menos um centro de crescimento (pólo de crescimento) (Cumberland, 1973; Hall, 1992).

O objetivo primeiro da EDA seria investir na construção de infra-estrutura pública demandada pelo setor privado (esgotos, energia, transporte, comunicação e habitação). Diversamente da ARA, o foco passa a ser a ampliação das dotações regionais e não o suporte as atividades locais. Os projetos teriam que ser auto-sustentados e preferencialmente focados nas áreas rurais, onde se concentravam os bolsões de pobreza. Essa limitação minimizou o problema da excessiva dispersão dos recursos e focalizou nas atividades regionais consideradas capazes de impulsionar o crescimento local via atração de investimentos privados.

Além dessas mudanças no padrão de alocação de recursos, nas gestões de Nixon, Ford e Carter, a EDA ampliou sua assistência para áreas afetadas por desastres naturais e áreas urbanas degradadas. Essa ampliação do escopo da EDA foi uma resposta política às violentas crises urbanas e às mudanças industriais por que passou os EUA durante o final dos 60 e durante toda a década de 1970 (Glasmeier & Wood, 2005).

A administração Reagan foi o ponto de inflexão para a EDA. O governo cortou abruptamente as dotações orçamentárias e chegou a propor o fechamento da agência. As críticas da administração Reagan-Bush à EDA eram as mesmas feitas à ARA: a dispersão de recursos, a ausência de evidências sobre os efeitos positivos das políticas implementadas. O argumento dos críticos era que os programas da EDA não foram eficientes na eliminação da pobreza ou no desenvolvimento de localidades em crise e estagnadas. Não obstante os ataques de três administrações federais, a ampla base de atuação da EDA lhe deu sustentação política e a agência foi mantida, mas com restrita dotação orçamentária (Glasmeier & Wood, 2005; Lake *et al*, 2004).

**GRÁFICO 1**  
**Alocação de Recursos da EDA (1965-1997)**



Fonte: Glasmeier & Wood (2005)

As críticas à EDA possuem, de fato, alguma sustentação. Lake *et al* (2004) avaliaram as municipalidades que eram qualificadas às ajudas da EDA nos anos de 1960 e 1990 e identificaram os seguintes padrões:

- (1) localidades qualificadas em 1960 e qualificadas em 1990: 1.754;
- (2) localidades qualificadas em 1960 e não-qualificadas em 1990: 437;
- (3) localidades não-qualificadas em 1960 e qualificadas em 1990: 290.

Nota-se, portanto, uma persistência das localidades que necessitam de assistência (80%); apenas 20% dos municípios deprimidos em 1960 moveram-se para patamares que os colocaram fora dos critérios de assistência. Outros 290 foram acrescidos, o que não corresponde de fato a um problema da agência, mas um resultado das mudanças econômicas fora das áreas de atuação da EDA. Em suma,

80% das localidades dentro da área de atuação da EDA não foram afetadas de forma estrutural pelas políticas da agência. As estruturas econômicas dessas regiões permaneceram frágeis e incapazes de elevar o nível de emprego e de renda.

**TABELA 11**  
**Critérios para Seleção de Localidades**

Ano	Taxa de Desemprego (%)	Renda Per Capita (US\$)
1960	6.14	1,480
1970	5.37	3,072
1980	7.47	8,050
1990	6.44	15,325

Fonte: Lake, Leichenko & Glasmeier (2004)

**TABELA 12**  
**Localidades Selecionadas para Assistência**

Ano	Desemprego Elevado (1)	Renda Menor (2)	Número de Localidades
1960	816	1.938	2.191
1970	835	1.712	1.971
1980	997	1.611	1.969
1990	1.200	1.849	2.044

(1) Taxa de desemprego 1% acima da média nacional;

(2) Renda per capita menor ou igual a 80% da média nacional.

Fonte: Lake, Leichenko & Glasmeier (2004)

Glasmeier & Wood (2005) são enfáticos ao explicar esse relativo fracasso da EDA. Afirmam que já nos anos 1970 a EDA havia perdido quase todo o foco de suas políticas de desenvolvimento, pois a agência passou a incorporar um leque variado e desarticulado de programas, tais como assistência a regiões que sofreram desastres naturais, apoio a firmas que sofreram impactos da abertura comercial, criação de infra-estrutura em regiões metropolitanas e, até mesmo, apoio a campanhas de reabilitação por uso de drogas e criação de bibliotecas. Essa dispersão de programas, quase todos subfinanciados, levou a agência a apresentar desempenhos limitados no seu objetivo principal: o auxílio a localidades com elevado nível de desemprego e baixo nível de renda.

As justificativas dos defensores das agências, em particular da EDA, são várias. A primeira e mais relevante foi a limitada dotação de recurso da agência. Por exemplo, no ano de 2000, a dotação orçamentária da EDA era um quarto da dotação de 1966, enquanto que o número de localidades que demandavam ajuda manteve-se relativamente constante. Em 1966, a agência tinha um orçamento de US\$ 1.450 milhão, enquanto que em 2000 esse orçamento estava reduzido a menos de US\$ 400 milhões (valores de 2000). Até a administração Reagan, a média anual de aporte de recursos era de US\$ 1.150 milhão, mas após 1982 a dotação orçamentária foi reduzida para uma média anual de US\$ 380 milhões. Assim, os possíveis efeitos catalisadores dos projetos administrados pela EDA foram drasticamente reduzidos. Acrescentam ainda que vários programas foram encerrados e as equipes técnicas foram desmobilizadas, o que afetou profundamente a capacidade da agência de implementar políticas de forma consistente e temporalmente sustentável (Glasmeier & Wood, 2005; EDA, 2004).

### 2.2.3. *The Appalachian Regional Commission*

Seguindo os acordos políticos que deram origem à ARA-EDA, em 1965 foi criada a *Appalachian Regional Development* (ARC), voltada ao desenvolvimento econômico e recuperação ambiental na região dos Apalaches. A ARC é uma agência de desenvolvimento federal multi-estadual que, na sua origem, teve o apoio decisivo dos governadores de estados, do então Presidente Kennedy e dos partidos Democrata e Republicano. Essa larga coalizão política fez da ARC uma das mais importantes experiências de desenvolvimento regional dos EUA.

A região dos Apalaches apresentava uma certa homogeneidade em termos de pobreza e desemprego: um em cada três habitantes era pobre, a renda per capita era 23% inferior a média dos EUA e o elevado desemprego forçava a migração para outras regiões. Na década dos 1950, estima-se que mais de 2 milhões de pessoas deixaram os Apalaches em busca de emprego (ARC History, 2006).

A comissão responsável pela avaliação dos problemas da região propôs que a ARC deveria investir na provisão de infra-estrutura pública e em programas de desenvolvimento econômico. O foco desses programas seria a construção de estradas e acessos intra e inter regionais, o desenvolvimento de tecnologias para a exploração de recursos naturais, a construção de diques e barragens para controlar enchentes e o treinamento e a qualificação da força de trabalho local. Para implementar esses programas nos doze estados dos Apalaches, a ARC recebeu sua primeira dotação orçamentária de US\$ 1.1 bilhão (Isserman & Rephann, 1995).

O principal item de gastos do programa foi a construção de rodovias, pois o objetivo era integrar a região aos demais mercados; todas as outras infra-estruturas e políticas sociais foram consideradas secundárias. Isserman & Rephann (1995) estimam que até 1992 os investimentos em rodovias correspondiam a 68% dos gastos da agência. Outro destaque do programa foi sua administração por uma comissão que englobava tanto o governo federal quanto todos os estados envolvidos. Essa ampla comissão projetava os programas, ao invés de julgar propostas oriundas autonomamente das regiões.<sup>8</sup>

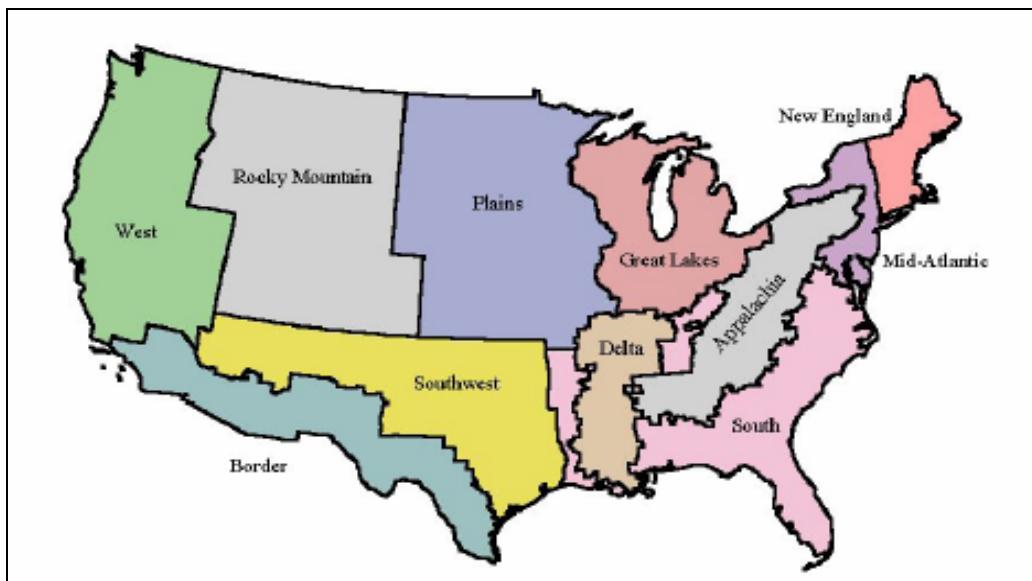
Tanto Hall (1992) quanto Cumberland (1973) consideraram os gastos com rodovias excessivos, mas Cumberland pondera que essa alocação de recursos pode ter sido crucial para garantir os interesses políticos nos projetos e no próprio suporte político a ARC. Vale observar, entretanto, que a redução nos custos de transporte acabou beneficiando mais as regiões consumidoras dos seus recursos, o que reafirmou a viabilidade econômica de uma estrutura produtiva que, até então, era a responsável pelo atraso social da região.

Na área de atuação da ARC houve efetiva melhoria do desemprego e da renda na região, mas não há um estudo conclusivo sobre os determinantes desse desenvolvimento local. Wood & Bischak (2000), ao avaliarem o desempenho dos programas da ARC no período 1960-2000, identificaram significativos avanços na área de atuação, pois o número de localidades consideradas deprimidas caiu de 214 em 1960 para 78 em 1990 e, em 1990, apenas 106 localidades continuavam sendo consideradas áreas de atuação da ARC. Dos 214 municípios iniciais, 98 permaneceram qualificados para apoios da ARC, enquanto que os outros 116 melhoraram significativamente sua performance em termos de

<sup>8</sup> Essas críticas de Cumberland ilustram os dilemas de várias políticas regionais: as regiões são deprimidas devido a forma como a sociedade local se organiza e organiza a produção ou esse é um problema individual e relacionado a capacidade dos indivíduos de se posicionarem de forma “economicamente eficiente”?

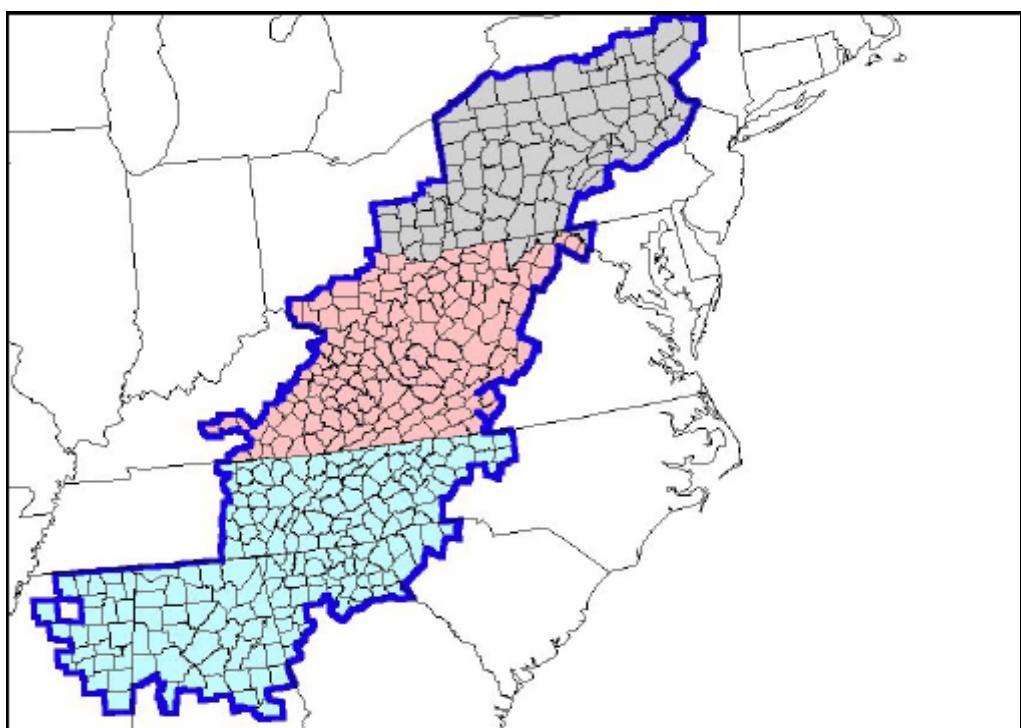
emprego e renda. Esses autores argumentam que esses 98 municípios correspondem a um quarto da totalidade de municípios da área da ARC e que a relativa melhoria dos municípios do Apalache não tornam a ARC um exemplo de sucesso, uma vez que comportamentos parecidos foram verificados no conjunto de outras municipalidades fora da área de atuação da ARC.

**FIGURA 4**  
Regiões dos EUA



Fonte: Wood (2005)

**FIGURA 5**  
Área de Atuação da ARC



Fonte: Wood (2005)

Dentro dos Apalachaes, entretanto, Wood & Bischak (2000) identificaram que as localidades que saíram da área de assistência foram aquelas que (1) apresentaram elevada participação da manufatura na geração de emprego, (2) faziam parte de regiões metropolitanas, (3) possuíam uma economia mais diversificada, (4) possuíam força de trabalho mais qualificada, (5) e eram mais urbanizadas. No extremo oposto, aquelas que foram incapazes de progredir em termos de emprego e renda foram as que apresentaram elevada participação de (1) atividades mineradoras (metade dos municípios que não saíram da área de assistência), (2) minorias (negros e índios), (3) e crianças e idosos.

**TABELA 13**  
**Localidades Qualificadas para Assistência**

Ano	EUA	Apalaches	% EUA
1960	676	214	32
1970	557	161	29
1980	286	78	27
1990	325	106	32

Fonte: Wood & Bischak (2000)

Tal qual nos primeiros anos da EDA, a alocação de recursos da ARC teve como conceitos chave os centros ou pólos de crescimento, a teoria do lugar central e a concentração espacial de serviços. Os estudos para a seleção de pólos de crescimento identificaram o surpreendente número de 125 localidades. Assim, como esperado, a ARC alocou seus investimentos nos maiores centros urbanos dos Apalaches na expectativa de criar atividades privadas capazes de dinamizar a região, em particular a área rural. Como resultado, as regiões metropolitanas dos Apalaches foram as mais favorecidas e uma parte significativa da área de atuação da ARC recebeu limitados investimentos e suporte técnico (Isserman & Rephann, 1995; Wood & Bischak, 2000).

No início dos anos 1980, durante as administrações Reagan-Bush, a ARC foi avaliada como ineficiente. Propostas de encerramento de suas atividades foram apresentadas, sua dotação orçamentária foi reduzida e seu programa de investimentos nos pólos de crescimento foi duramente criticado. Como respostas às críticas e como tentativa de angariar maior apoio político local, a ARC optou por redefinir seus critérios de alocação de fundos ao implementar o *Distressed Counties Program* a partir de 1983.

Nesse programa, 20% dos investimentos da ARC iriam para os municípios e localidades mais empobrecidas. Os principais critérios de identificação desses municípios seriam: (1) a taxa de desemprego, (2) a taxa de pobreza, (3) e a renda per capita. As localidades que se encontrassem no último quartil desses critérios seriam as preferenciais na ajuda financeira da ARC. Outros 20% dos gastos da ARC seriam alocados por critérios estaduais. Os estados identificariam as localidades que considerassem preferenciais e os critérios seriam: (1) taxa de pobreza acima da média nacional, (2) taxa de desemprego acima da média nacional, (3) renda per capita 20% inferior a média nacional.

Este processo de alocação de recursos fez com que a ARC abandonasse por completo seu programa de pólos de crescimento. Por outro lado, a re-alocação dos gastos lhe ofereceu maior suporte

político local e estadual, o que impediu seu fechamento e minimizou os profundos cortes orçamentários. Nos anos subseqüentes, o programa *Distressed Counties* foi modificado com a inclusão de novos critérios e criação de uma tipologia de municípios, mas manteve-se desde então como base para a alocação de recursos da agência (Isserman & Rephann, 1995; Wood & Bischak, 2000).

Em avaliação dos 30 anos de atuação da ARC, Jensen & Heinz (1998) observam que durante o período 1960-1990 ocorreram mudanças na estrutura manufatureira dos Apalaches na direção de uma maior industrialização. Entretanto, argumentam que essas mudanças não trouxeram ganhos inequívocos para a região. Destacam que as empresas que passaram a produzir na região ofereceram salários superiores aos oferecidos por outras atividades locais, mas esses ainda se encontram muito inferiores à média nacional. Acresentam ainda que essas empresas apresentam baixa produtividade, são intensivas em mão-de-obra pouco qualificada e têm limitada capacidade tecnológica, o que as coloca como as mais frágeis dentro da estrutura produtiva nacional.

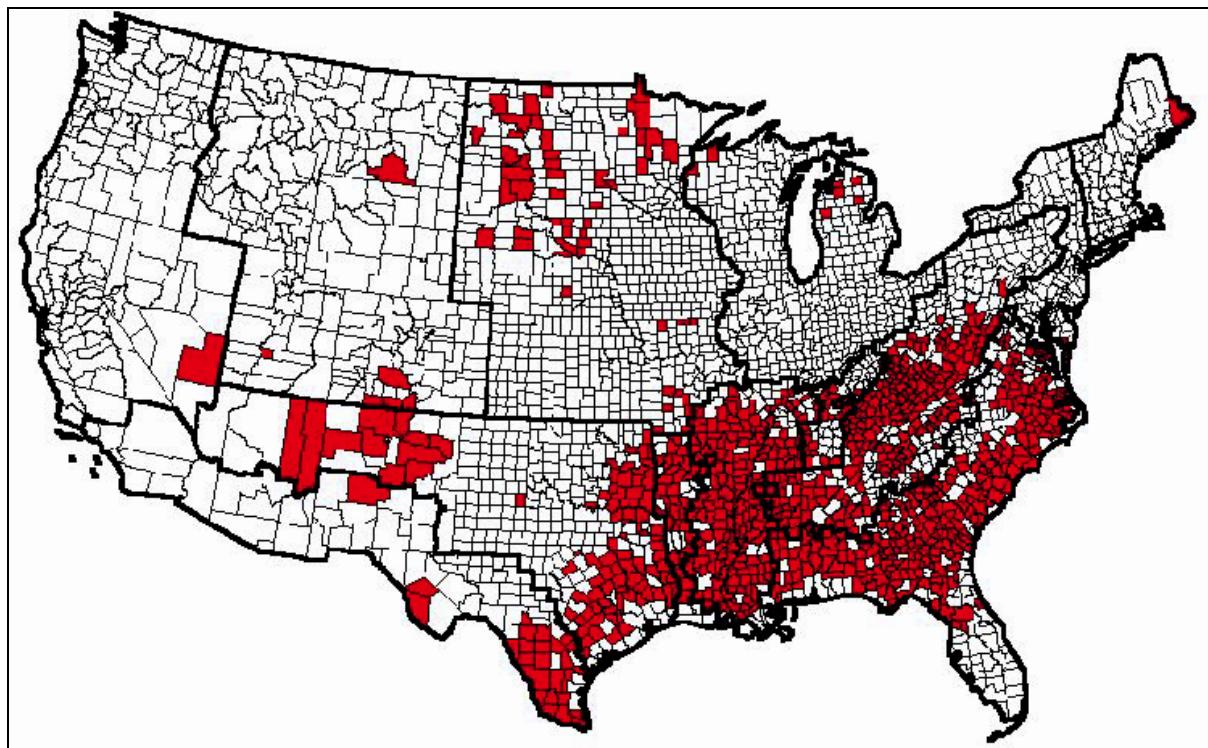
Wood & Bischak (2000) confirmam essa análise e acrescentam que a frágil base produtiva talvez seja o motivo da migração dos jovens mais qualificados, do envelhecimento da população e da manutenção das disparidades de renda. Argumentam também que parte da fragilidade da ARC como agência de desenvolvimento decorre dos cortes orçamentários, por exemplo, em 1999 os gastos da agência correspondiam a somente 38% dos gastos de 1978. As mudanças econômicas por que passou a região tenderam a melhorar sua posição no cenário nacional, mas não produziram mudanças profundas capazes de reduzir sua fragilidade estrutural.

Isserman & Rephann (1995), ao comparar os municípios da área de atuação da ARC com outros similares fora dessa área, chegam a conclusões análogas: a agência afetou positivamente a região, mas não conseguiu mudá-la estruturalmente e permitir afirmar, de forma inequívoca, seu sucesso como instituição de desenvolvimento regional. Ponderam, contudo, que essas agências conseguiram minimizar os graves problemas das áreas assistidas.

Além das regiões analisadas, existem outras com persistentes problemas econômicos. Por exemplo, o delta do Mississippi, área de atuação da *Delta Regional Authority* (DRA). Na área da DRA, 40% dos municípios são qualificados para o apoio governamental (Wood, 2005). Essa agência apresenta uma estrutura, programas e políticas de intervenção similares aos da ARC, assim como limitada capacidade financeira. Vale notar ainda que, além dos problemas decorrentes de atraso econômico, na área da DRA há recorrentes conflitos sociais relacionados à segregação racial. Uma terceira agência seria a *Denali Commission* – Alaska (DCA), também com limitada capacidade financeira, mas com escopo regional limitado e com políticas voltadas mais à ocupação territorial, à preservação ambiental e ao desenvolvimento sustentável. Recentemente, observa-se o surgimento de outras áreas que demandam suporte público; este seria o caso da fronteira dos EUA com o México. De acordo com Wood (2005), na fronteira com o México, o número de municípios qualificados para ajuda federal cresceu de 28% em 1960 para 43% em 2000 (ver figuras 6 e 7).

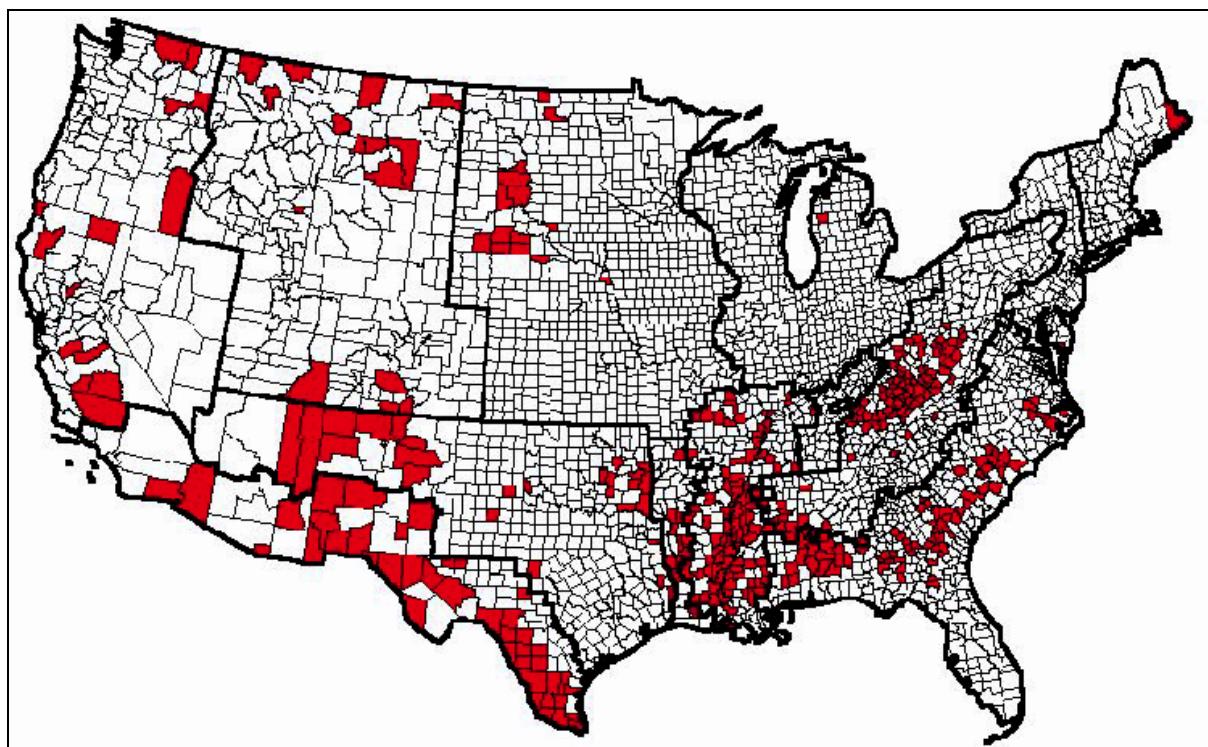
Para finalizar esse sumário das experiências de desenvolvimento regional do EUA, um aspecto deve ser destacado: as regiões que apresentaram relativo atraso são, em sua grande maioria, as mesmas regiões nos vários períodos analisados. Não obstante a notória redução do número de municipalidades, Wood (2005) observa que três quartos dos municípios que apresentaram limitada geração de renda e emprego em 2000 encontravam-se nessa mesma frustrante situação em 1960.

**FIGURA 6**  
Localidades Qualificadas para Assitência (1960)



Fonte: Wood (2005)

**FIGURA 7**  
Localidades Qualificadas para Assitência (2000)



Fonte: Wood (2005)

## 2.3. A Repolarização sem Políticas Regionais

Nos EUA, as regiões que apresentam características similares são denominadas cinturões (*belts*). As características que tornam uma localidade parte de um cinturão podem ser religiosas, raciais, econômicas e geográficas. O termo é usado de forma pouco rigorosa e, assim, foram criados inúmeros cinturões: Cinturão do Milho, Cinturão do Algodão, Cinturão Negro, Cinturão Protestante etc. Para o debate sobre a organização espacial da produção, alguns cinturões são particularmente importantes: o Cinturão Gelado (*The Frozen Belt* ou *The Snow Belt*), que incorpora o Cinturão Industrial (*The Industrial Belt* que se tornou depois *The Rust Belt*) e o Cinturão Solar (*The Sun Belt*), onde estão os novos pólos industriais dos EUA.

O Cinturão Industrial é a área que se estende do Nordeste até a região dos Lagos, ou a região entre Chicago e Nova Iorque, onde a concentração de indústrias pesadas, manufatureiras e Fordistas foi extremamente elevada. Essa região incorpora partes dos estados de Indiana e Ohio, noroeste de Illinois, parte de Michigan e de Wisconsin, a região oeste do estado de Nova Iorque, uma grande área da Pensilvânia e o norte de West Virginia. A cidade de Chicago está dentro desse cinturão, mas não compartilha as mesmas características, pois não é uma cidade industrial, mas um polo financeiro e de serviços e não apresenta migração populacional acentuada.

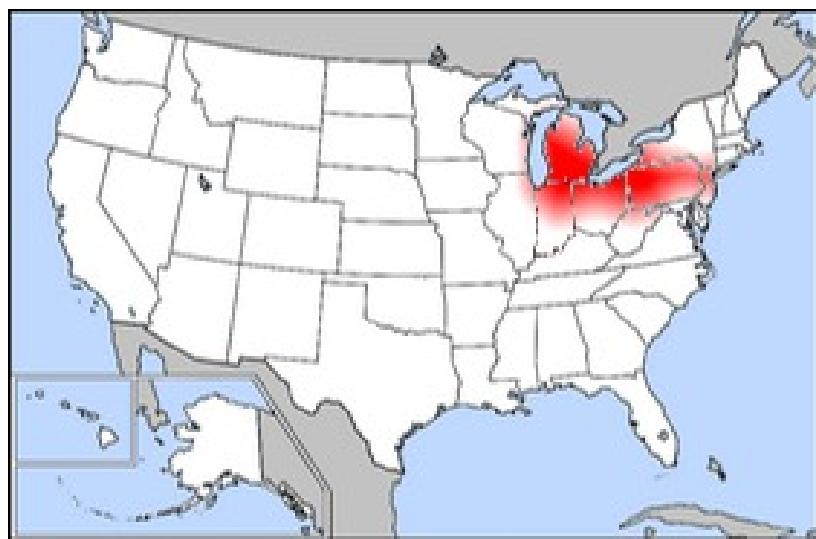
A principal característica do Cinturão Industrial foi sua dominância econômica durante o processo de industrialização norte-americano e, depois da II Guerra Mundial, sua progressiva decadência relativa frente à expansão de outras regiões no Meio-Oeste e, em particular, a Califórnia. Mais recentemente, durante o período 1970-2000, o Cinturão Industrial passou a se chamar também Cinturão da Ferrugem (*Rust Belt*), devido ao fechamento massivo de plantas industriais na região; um resultado da abertura comercial e da re-localização de plantas para o interior de EUA, em particular para o Meio-Oeste. Grandes cidades, tais como Detroit, Cleveland, Toledo, Buffalo, Filadélfia, Syracuse e Pittsburgh perderam parcelas significativas da população e passaram por sérias crises urbanas. Durante as décadas de 1970 e de 1980 algumas dessas cidades foram incluídas nas áreas de atuação da EDA.

Do outro lado dessa decadência estão os estados do Cinturão Solar, um conjunto de estados no Centro-Sul e no Sudoeste dos EUA que tem apresentado elevada taxa de crescimento populacional e econômico. Os estados do Arizona, Califórnia, partes da Florida, da Louisiana, da Geórgia, de Nevada, todo Novo México e Texas são os representantes dessa fronteira de expansão macro-regional. Exceções são os estados da Carolina do Sul, Mississippi, Arkansas e Alabama que, apesar de estarem na mesma área geográfica, não têm compartilhado o mesmo sucesso dos outros estados. Essa parcial exclusão do Sudeste reafirma a histórica exclusão do vale do Mississippi e do Cinturão Negro (*Black Belt*); um persistente reflexo local da escravidão norte-americana sulista. Em suma, nos EUA existem dois pólos: Califórnia e Nova Inglaterra, sendo a Flórida uma região com limitada capacidade de formar um tripé regional (Rappaport & Sachs, 2003).

A importância de delimitar essas grandes aglomerações econômicas reside no fato de que os EUA, depois de quase dois séculos de liderança cultural, política, econômica do Nordeste pode estar concretizando uma reorganização espacial com onde a região Sudoeste é o centro dominante. Do ponto de vista das políticas de desenvolvimento regional, essa inversão regional ou repolarização foi

um resultado inesperado que não foi decisivamente influenciado por nenhuma política de desenvolvimento regional ou nacional. Foi um produto de uma variedade de processos que tornaram o Cinturão Solar a região com maior taxa de crescimento dos últimos 50 anos. Esse é um cenário regional praticamente oposto ao que se verificou durante o século XIX até II Guerra Mundial.

**FIGURA 8**  
**O Cinturão Industrial ou da Ferrugem**



Fonte: <http://en.wikipedia.org>

**FIGURA 9**  
**O Cinturão do Sol**



Fonte: <http://en.wikipedia.org>

### 2.3.1. Inversões Regionais ou Repolarização

De acordo com a literatura de economia regional, a “inversão regional” ou “repolarização” ocorre quando uma área econômica tradicional e central perde importância relativa para uma outra área considerada periférica e dependente. Existem vários exemplos históricos de inversão regional. Por exemplo, os casos do Reino Unido, Espanha, México, China e mesmo o do Brasil.

No caso do Reino Unido, seu cinturão industrial original era formado por um triângulo que conectava Londres, Liverpool e Leed, que incluía os maiores centros manufatureiros de Birmingham, Leeds, Manchester e Shefield. Desde os anos 60 a industrialização e desindustrialização de várias regiões elevaram East Anglia à condição de novo pólo industrial. Em 1988, somente a região East Anglia era a única que possuía mais trabalhadores na indústria manufatureira que em 1960; todas as outras regiões reduziram os empregos industriais. As regiões mais atingidas por essa reestruturação industrial foram aquelas com forte participação de indústrias Fordistas e/ou indústrias da II Revolução Industrial (Figueirêdo, 2004). Quanto à Espanha, não se pode dizer que houve uma desindustrialização, mas sim uma relocalização industrial do velho cinturão industrial da Cantabria para Madrid e para regiões próximas ao Mediterrâneo (Simões, 2004). No caso do México, várias cidades localizadas na região norte formaram um eixo industrial exportador, enquanto que o velho centro industrial localizado no entorno da cidade México manteve-se relativamente estagnado ou mesmo decadente durante quase uma década (Monte-Mor, 2004). A China, por sua vez, é o exemplo radical de industrialização combinada com repolarização. As tradicionais regiões do nordeste chinês foram deslocadas pelo surgimento no sudeste de imensos pólos industriais no entorno de Hong Kong e Macau e nas províncias costeiras próximas a Taiwan. Esses novos pólos industriais alcançaram escalas que hoje os colocam próximos ao gigantesco e antigo pólo industrial de Xangai (Ruiz, 2004). No Brasil, a cidade do Rio de Janeiro, antes capital política e econômica do país, perdeu posição relativa para a cidade de São Paulo durante o processo de substituição de importações. E agora, mais recentemente, a própria cidade de São Paulo perde peso relativo com o surgimento de novos parques industriais no seu entorno próximo e em outras cidades mais distantes, tais como Campinas, Curitiba, Belo Horizonte e Porto Alegre (Diniz, 1993; Diniz & Crocco, 1996).

Os Estados Unidos são, portanto, um outro caso exemplar de ascensão e queda de pólos econômicos. Sua estrutura regional não ficou imune a grandes transformações econômicas, tais como mudanças tecnológicas, homogeneização cultural, criação de sistemas de transporte e comunicação. Storper & Walker (1989) e Santolaria *et al* (2002) mostram que as mudanças continuam: durante o período de 1972 a 1992, o emprego no Cinturão Industrial caiu de 25% para 17% do total do emprego industrial do país. Essa queda foi acompanhada de um aumento acelerado do emprego no setor de serviços e numa expansão industrial em outros estados fora do cinturão industrial, tais como Flórida, Texas e Califórnia, o denominado Cinturão Solar (Santolaria *et al*, 2002). A tabela 14 sumariza as mudanças no emprego industrial no período 1969 a 1995. Os estados que apresentaram maiores ganhos foram exatamente os três grandes estados do Cinturão Solar, enquanto que os que apresentaram as maiores perdas absolutas foram os estados do Cinturão Gelado, em particular Nova Iorque.

A expansão do Sul correspondeu à reconcentração regional de vários setores industriais. Na Califórnia verificou-se um crescimento das atividades agroindustriais que remonta a década de 1960. Flórida e Texas surgiram como grandes produtores de alimentos processados. Quanto às atividades manufatureiras e de serviços, o mesmo se verifica, mas de forma mais marcante: o velho Cinturão Industrial composto pela Nova Inglaterra e Grandes Lagos se enfraquece, enquanto que Texas e principalmente a Califórnia emergem com grandes centros industriais alternativos. Em suma, há uma reversão econômica do antigo Cinturão Gelado do Nordeste para o Cinturão Solar composto pela Califórnia, Texas e, secundariamente, pela Flórida.

**TABELA 14**  
**Variação do Emprego Industrial por Estado (1969-1995)**

Estado	Empregos	Estado	Empregos
Texas	325130	New México	30833
Califórnia	284176	Nebraska	30250
Florida	186373	Louisiana	23984
North Carolina	149066	North Dakota	13475
Georgia	120859	Alaska	11827
Minnesota	117860	New Hampshire	8492
Arizona	111905	Vermont	5537
Arkansas	97705	Wyoming	5058
Colorado	97223	Montana	3089
Wisconsin	95931	D.Columbia	-6569
Tennessee	86068	Delaware	-12150
Mississippi	78266	Maine	-16159
Alabama	78222	Missouri	-24513
Utah	76733	Indiana	-40787
Washington	70080	Rhode Island	-41087
Kentucky	70063	West Virginia	-48077
Oregon	59739	Maryland	-90467
Kansas	50113	Connecticut	-174063
Oklahoma	44213	Michigan	-191186
Virginia	41683	Massachusetts	-203413
South Carolina	37800	Ohio	-344299
Idaho	35995	New Jersey	-393944
Iowa	34856	Illinois	-432356
Nevada	31197	Pennsylvania	-617512
South Dakota	31055	New York	-907107

Fonte: Santolaria *et al* (2002)

Uma característica essencial da reversão industrial norte-americana é a ausência de uma relocalização ou deterioração generalizada de todas as indústrias dos antigos centros manufatureiros e de serviços. De fato, dentro do Cinturão Gelado existem casos de repolarização industrial e de resistência às forças centrífugas que puxaram parte das atividades industriais e agropecuárias para estados mais distantes. Por exemplo, Pollard & Storper (1996) analisam um conjunto de cidades e mostram a diversidade de reações e de eventos indutores que levaram à expansão e decadência de grandes centros urbanos. Mostram que algumas antigas cidades industriais foram capazes de transitar para uma outra estrutura econômica, enquanto que outras pagaram um custo elevado em termos de renda e emprego. Glaeser (2005) ilustra tal a capacidade adaptativa de algumas cidades com o caso de Boston, uma

cidade no centro do Cinturão Industrial. Como será comentado adiante, a relocalização, sucateamento e desmobilização de capital foi característica de algumas indústrias e não um processo geral e comum a toda a atividade econômica dentro do Cinturão Industrial.

Como exemplificado acima, a reversão industrial é um fenômeno que ocorre em países desenvolvidos e em desenvolvimento. No caso dos países em desenvolvimento, a integração do espaço econômico nacional por meio de sistemas de transporte e comunicação e a ampliação da oferta de insumos básicos é considerado um forte determinante da reversão industrial. No caso dos EUA, a homogeneização da base produtiva, particularmente da infra-estrutura, associou-se à presença de uma elevada mobilidade da mão-de-obra e uma baixa sindicalização nas regiões do Cinturão do Sol, o que é um diferencial significativo para indústrias que passam por intensas mudanças tecnológicas. O encurtamento do ciclo de vida das tecnologias reduziu o prazo de retorno do investimento e as recorrentes inovações incrementais aumentaram a depreciação tecnológica dos ativos. Essa instabilidade faz com que as indústrias demandem elevada flexibilidade e mobilidade econômica, em particular nos mercados de trabalho. Nesses casos, as firmas se tornam particularmente sensíveis aos eventuais estímulos à re-localização, tais como aqueles que surgem nas guerras fiscais entre estados.

Além da baixa sindicalização, as tradicionais políticas de atração de investimentos, tais como isenções fiscais, subsídios, empréstimos e criação de infra-estruturas urbanas e industriais jogaram seu papel como forças centrípetas. Outro fator que estimulou a descentralização foram as reduzidas escalas de produção e o baixo grau de verticalização das novas atividades industriais intensivas em tecnologia. A produção em pequena escala permitiu a instalação de plantas em pequenos núcleos urbanos sem que isso gerasse deseconomias de escalas por meio da exaustão da infra-estrutura local.

Esse movimento também teve o apoio da estruturação dos novos espaços urbanizados, que deixou de ser um resultado de uma articulação espontânea de um conjunto disperso de construtores e especuladores imobiliários e passou a ser uma atividade desenvolvida em escala e sob encomenda. Centros industriais, comerciais e residenciais com toda a infra-estrutura e amenidades urbanas passaram a ser um produto demandado e encomendado por grandes corporações. Essa “manufatura da cidade” facilitou ainda mais a descentralização e fragilizou as vantagens locacionais dos antigos pólos urbano-industriais. A construção dos subúrbios para a classe média norte-americana foi a base para a criação de novas áreas urbanas segregadas. Os grandes condomínios fechados, os *malls* e *shopping centers*, as redes varejistas, a Fordização da indústria da construção civil e os novos materiais associados a uma forte segregação cultural formam a base para a emergência de uma “indústria de cidades” (Soja, 2000; Anas, Arnott, and Small, 1998).

### **2.3.2. Inovações e Impactos Regionais**

As mudanças tecnológicas relacionadas à micro-eletrônica, novos materiais, biotecnologia, robótica e tecnologias de informação geraram alterações estruturais em vários setores econômicos e criaram “janelas de oportunidade”, que na dimensão espacial poderiam ser denominadas “janelas locacionais”. Novos espaços surgiram a partir da inovação tecnológica da inadequação das antigas infra-estruturas urbanas às novas demandas das bases produtivas. A “rigidez material” e a “viscosidade social” dos espaços regionais criaram custos elevados para a sustentação dos antigos pólos econômicos e abriria uma oportunidade para expansão de outras regiões ou cidades. Acrescenta-

se a esses custos um outro determinante: a proximidade da capacitação tecnológica regional à produção industrial (Diniz *et al*, 2004; Storper, 1997; Gray & Dunning, 2000).

Na dimensão espacial, o processo de aprendizado é fortemente influenciado pela proximidade entre pesquisa e produção; estes são os famosos processos de *learning* que demandam interação constante entre agentes geradores, apropriadores e difusores de tecnologias. Essa natureza espacialmente concentrada da inovação pode ser ilustrada, por exemplo, com os casos de Cambridge, na Inglaterra, de Ille-de-France, na França e de Campinas, no estado de São Paulo (Castells & Hall, 1994; Storper, 1997; Diniz, Santos & Crocco, 2006).

No caso americano as experiências de inovação tecnológica de maior sucesso são aquelas vinculadas aos grandes centros universitários e institutos de pesquisas. Por exemplo, a criação do parque científico da Universidade de Stanford, em 1949, e o subsequente crescimento industrial do Vale do Silício. Há o caso do sistema universitário de Boston - especialmente o MIT - e suas conexões com o crescimento industrial ao longo da rodovia 128. De modo similar o mesmo ocorreu no Research Triangle Park na Carolina do Norte, onde as três universidades locais funcionaram como pólo de atração de laboratórios de pesquisa de grandes empresas norte-americanas (Diniz 2000 e 2001).

O trabalho de Ceh (2001) ilustra sinteticamente essa dimensão regional da geração e apropriação de tecnologia nos EUA. O autor afirma que uma das principais teses que guiam os estudiosos da tecnologia e do desenvolvimento regional são os pólos geradores de inovações articulados a pólos de desenvolvimento regional. A partir das atividades de patentes, Ceh (2001) observa uma clara articulação espacial dos pólos tecnológicos e econômicos. Nessa nova onda de mudanças tecnológicas, a presença de instituições e profissionais qualificados foi um importante determinante da *catching-up* regional.

Avaliando o patenteamento no período 1978 a 1998, o autor procura demonstrar que houve um desenvolvimento tecnológico fora das áreas centrais e que superou as consolidadas vantagens aglomerativas dos antigos cinturões industriais. Devido às intensas mudanças por que passou a base tecnológica da indústria, verificou-se um declínio relativo do Cinturão Gelado e a ascensão do Cinturão Solar (Califórnia, Texas, e Flórida).

O aspecto mais interessante da capacitação tecnológica medida pela redistribuição das patentes é a emergência de relevantes núcleos tecnológicos fora dos tradicionais centros industriais. A chamada Nova Economia registrou uma baixa dependência espacial em relação à antiga base industrial Fordista. Suas empresas não estavam intensamente articuladas aos insumos das tradicionais indústrias manufatureiras ou às suas bases tecnológicas. Os principais insumos dessa atividade foram a mão-de-obra qualificada e um setor de bens de capital próprio (intra-setorial), além de financiamento de longo prazo para instalação de novos parques produtivos. Nesse processo, a “indústria de cidades” jogou um papel fundamental.

Não somente no Cinturão Solar existiram regiões qualificadas a se tornarem novos pólos de desenvolvimento intensivos em tecnologia. Outros estados, em particular no tradicional Cinturão Gelado, foram capazes rivalizar os novos espaços industriais. Por exemplo, Illinois, Pensilvânia, Boston, Nova Iorque e Chicago foram e ainda são regiões intensivas em tecnologia. Portanto, a ascensão do Texas e da Califórnia pode ser ainda contestada pelos antigos pólos econômicos. A Nova Inglaterra ainda é um importante “jogador” na disputa regional norte-americana.

Essa percepção de que o antigo Cinturão Industrial pode recuperar a posição perdida nas últimas três décadas é apoiada no fato de que não há uma generalizada desmobilização de recursos no Nordeste dos EUA, em particular nos setores inovadores. De fato, essa região ainda domina várias fronteiras tecnológicas e nela ainda estão localizadas importantes indústrias e instituições de pesquisas líderes na geração, difusão e uso de ativos tecnológicos. Em suma, até o momento a melhor “aposta” seria ver os EUA como um espaço multi-polar, complementar e integrado.

Para finalizar esse argumento, vale observar que as agências de desenvolvimento regional foram incapazes de influenciar essa reorganização espacial. Não obstante suas políticas, fundos fiscais e programas regionais, toda a reestruturação espacial norte-americana dos últimos trinta anos passou ao largo das suas áreas de atuação, sem exceção a essa assertiva. Assim, as agências de desenvolvimento regional implementaram planos para áreas onde “o mercado não funcionou”. Para as áreas onde o mercado funcionava, coube a iniciativa privada a sua estruturação.<sup>9</sup>

**TABELA 15**  
**Distribuição da Renda, da População e Renda per capita (EUA = 100%)**

Região	Renda			População			Renda per capita		
	1957	1969	2003	1957	1969	2003	1957	1969	2003
New England	6,6	6,4	5,9	5,8	5,8	4,9	113,4	109,1	120,9
Middle Atlantic	25,5	23,5	18,5	21,5	20,9	16,2	118,1	112,6	114,1
Great Lakes	15,4	20,9	15,5	20,6	19,8	15,8	109,2	105,3	98,6
Southeast	15,4	17,3	22,4	21,8	21,6	24,8	70,4	80,1	90,5
Plains	8,1	7,5	6,5	9,0	8,0	6,7	89,9	93,5	96,9
Southwest	6,8	7,0	10,2	7,9	8,1	11,4	86,4	86,5	89,9
Mountain	2,2	2,2	3,2	2,4	2,5	3,3	92,0	89,4	95,8
Far West	13,0	15,2	17,7	11,0	13,2	17,0	118,7	114,9	104,6

Fonte: Bureau of Economic Analysis – US Department of Commerce e Perloff et all (1960).

### 3. LIÇÕES PARA O BRASIL?

Comparar as políticas de desenvolvimento regional dos EUA e aquelas praticadas no Brasil é, por certo, uma ousadia que deve ser cercada de cuidados. Não obstante o fato das sociedades norte-americana e brasileira serem “transplantadas”, suas realidades são muito distintas. Tomando toda precaução, é possível listar aspectos da estruturação dos espaços regionais norte-americanos e das suas políticas regionais que poderiam inspirar políticas a serem implementadas no Brasil:

**Lição 1:** O ponto de partida da ocupação do território americano foi a distribuição de terras. Essa distribuição inicial de riqueza criou vastos e ricos mercados periféricos (não-industriais) e garantiu que a industrialização começasse em um ambiente com elevada homogeneidade de renda. Esta talvez seja a principal lição da experiência regional norte-americana;

**Lição 2:** A organização da economia capitalista e agrícola dos EUA tornou a terra um ativo financeiro, sobretudo a partir da Lei de Terras de 1863. Os títulos de dívida privados sob a forma de

<sup>9</sup> Sob certo ponto de vista, a economia norte-americana ainda “não funciona” para muitos. Por exemplo, de acordo com os dados do governo federal (US Census Bureau), no EUA existem mais de 30 milhões de pessoas pobres em 2000 (Dalaker, 2001). Essas pessoas correspondem a 11,3% da população norte-americana e para eles o mercado ainda “não-funciona”.

hipotecas e a legislação definiram a terra como um bem comercializável e criaram, assim, um imenso e líquido mercado de garantias bancárias. As empreiteiras ferroviárias, os bancos e os mercados acionários passaram a ter “colaterais”: ativos líquidos que garantiam retorno de empréstimos e investimentos. Essa liquidez foi, por certo, um propulsor do crédito e uma força motriz na expansão ao *far west*. Surpreende, nesse caso, a precocidade da financeirização da terra em uma economia eminentemente agrícola;

**Lição 3:** A integração desse mercados periféricos aos núcleos industriais se deu por meio da construção de eficientes sistemas de transporte e de comunicação (inicialmente canais, depois ferrovias, telégrafos e rodovias). Ao final do século XIX, os EUA eram um dos maiores e mais integrados mercados consumidores do mundo;

**Lição 4:** Os recursos naturais foram a base para a ocupação do território até a II Guerra Mundial. A partir de então, os recursos naturais perderam força e o desenvolvimento regional passa a ser progressivamente determinado pela capacitação tecnológica regional. Assim, as políticas de desenvolvimento tecnológico passaram a influenciar de forma crescente as políticas de desenvolvimento regional;

**Lição 5:** As agências de desenvolvimento regional criadas, sobretudo a partir da década de 1930, apresentaram limitado sucesso. Isso ocorreu por diversos motivos, tais como a perda de foco dos programas, a falta de sinergia espacial dos investimentos e o sub-financiamento das atividades. Ao final, as agências se assemelhavam mais a programas assistenciais regionais com limitados efeitos estruturantes, mas com forte suporte político local;

**Lição 6:** A impotência das agências de desenvolvimento decorreu, em parte, da sua incapacidade de introduzir atividades intensivas em tecnologia em comunidades marginalizadas. As fracassadas tentativas de criação de “pólos de desenvolvimento” são exemplos dessa restrita capacidade de modificar estruturalmente a região;

**Lição 7:** A mobilidade da mão-de-obra dos EUA favoreceu a expansão de pólos industriais alternativos. No Brasil há certamente uma elevada mobilidade da mão-de-obra, contudo, os outros “fatores de produção”, tais como infra-estrutura de transporte, comunicação e energia, não se apresentam difundidos no espaço nacional tal qual no norte-americano. Além desses convencionais “fatores de produção”, há ainda outros, mais resistentes à dispersão espacial, como os centros tecnológicos e seus conexos e refinados sistemas industriais, financeiros e de serviços pessoais e produtivos;

**Lição 8:** Assim, em um ambiente onde as condições gerais de produção são espacialmente restritas, a mobilidade da mão-de-obra tende a amplificar a polarização econômica. A limitada difusão de infra-estrutura básica e tecnológica é, portanto, um dos principais determinantes da centralização produtiva em períodos de intensas mudanças técnicas;

**Lição 9:** Como resultado da homogeneização dos espaços produtivos, os EUA não são um espaço econômico unipolar. Há pelo menos dois grandes pólos industriais consolidados (a Nova Inglaterra e a Califórnia) e dois outros com escalas secundária e terciária (Texas e a Flórida). Esses pólos não são autônomos, mas complementares;

**Lição 10:** A estrutura urbano-regional do EUA é mais “equilibrada” que a brasileira. No Brasil, a existência de um único pólo econômico produziu uma concentração urbana extremada e não construiu espaços urbanos de médio porte capazes de suportar a produção capitalista em larga escala (“Fordista”) ou intensiva em tecnologia (“Flexível”). Nos EUA, a generalização das condições básicas de produção permitiu o surgimento de pólos industriais secundários fora dos centros industriais primazes.

**Lição 11:** Para finalizar, vale registrar um tema inquietante e muito contemporâneo, mas que teve pouca relevância na organização espacial da economia norte-americana: a questão ambiental. O tema meio-ambiente - e também a sustentabilidade - raramente condicionou o modo como os EUA exploraram seu território. Sobre esse ponto a lição é a “ausência de políticas”. Nesse aspecto o Brasil tem uma oportunidade histórica, pois ainda possui vastas áreas onde experimentos de desenvolvimento sustentável podem ser implementados em larga escala. Essa seria uma lição do Brasil.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- American Railroads (1951). *American Railroads: Their Growth and Development – The Association of American Railroads*. Sítio: <http://www.cprr.org>. Acesso: 06/01/2006.
- Amsden, A. H. (2001). *The Rise of 'The Rest' – Challenges to the West from Late-Industrialising Economies*. Oxford, Oxford University Press.
- Amsden, A.H. (1989). *Asia's Next Giant – South Korea and Late Industrialization*. Oxford University Press, New York – Oxford.
- Anas, A., Arnott, R., and Small, K. (1998). "Urban Spatial Structure". *Journal of Economic Literature*, September 1998; 36(3): 1426-1464.
- ARC History (2006). Sítio: <http://www.arc.gov>. Acesso: 06/01/2006.
- Berman, M. (1982). *Tudo Que é Sólido Desmancha no Ar*. São Paulo, Editora Companhia das Letras.
- Brenner, R. (2002). *The Boom and The Bubble – The US in the World Economy*. Verso, London New York.
- Bueno, P.N. & Suzigan, W. (2002). "Expansão do Mercado Interno e Evolução Institucional no processo de industrialização: uma análise comparativa brasil-estados unidos". *História Econômica & História de Empresas* 1: 41-58.
- Castells, M. & Hall, P. (1994). *Technopoles of the world: the making of twenty-first century industrial complexes*. London: Routledge.
- Ceh, B. (2001). "Regional innovation potential in the United States: Evidence of spatial transformation". *Papers on Regional Science* 80, 297–316 (2001)
- Central Pacific Railroad Photographic History Museum (2006). Sítio: <http://cprr.org/>. Acesso: 1/5/2006.
- Chandler Jr., A. (1965). "The Railroad: pioneers in modern corporate management". *Business History Review*, vol. 39, Spring, 1965.
- Chandler, A. D. (1977). *The Visible Hand- The Managerial Revolution in American Business*. The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge (Mass.) and London, England.
- Chandler, A. D. (1990). *Scale and Scope: The Dynamics of Industrial Capitalism*. Cambridge, Mass. And London: Harvard U. Press, Belknap Press.
- Chang, H.-J. (2002). *Kicking Away the Ladder – Development Strategy in Historical Perspective*. Anthem Press London.
- Cumberland, J. H. (1973). *Regional Development Experiences and Prospects in the United States of America*. Mouton: Mouton & Co.
- Dalaker, Joseph (2001). *Poverty in the United States: 2000*. U.S. Census Bureau, Current Population Reports, Series P60-214, U.S. Government Printing Office, Washington, DC, 2001.

- Diniz, C. C. (1993). “Desenvolvimento poligonal no Brasil: nem desconcentração nem contínua polarização”. *Revista Nova Economia*, v. 3, n. 1, Belo Horizonte.
- Diniz, C. C. e Crocco, M. A. (1996). “Reestruturação econômica e impacto regional: o novo mapa da indústria brasileira”. *Revista Nova Economia*, v. 6, n. 1, Belo Horizonte.
- Diniz, C.C. (2001). “Globalização, escalas territoriais e política tecnológica regionalizada no Brasil”. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2001. 34 p. *Texto para discussão n.168*.
- Diniz, C.C. (2000). “Global-Local: Interdependências e Desigualdade ou Notas para uma Política Tecnológica e Industrial Regionalizada no Brasil”, Estudos Temáticos - Nota Técnica 9, in Cassiolato, J.E. & Lastres, H.M.M. (2000), *Arranjos e Sistemas Produtivos Locais e as Novas Políticas de Desenvolvimento Industrial e Tecnológico*. Contrato BNDES/FINEP/FUJB-IEI/UFRJ.
- Diniz, C.C.; Santos, F.; Crocco, M. (2006). “Conhecimento, Inovação e Desenvolvimento Regional-Local”, in Diniz, C.C. & Crocco, M.A. (2006), *Economia Regional e Urbana – Contribuições Teóricas Recentes*. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- EDA (2004). *Economic Development Administration FY 2004 – Annual Performance Plan*. Sítio: [www.eda.com](http://www.eda.com). Acesso: 06/01/2006.
- Eisenberg, P. L. (1982). *Guerra Civil Americana*. Editora Brasiliense, segunda edição.
- Figueirêdo, L. (2004). “Política Regional: o caso do Reino Unido”. *Relatório de Pesquisa do Projeto Diretrizes para Formulação de Políticas de Desenvolvimento Regional e de Ordenação do Território Brasileiro*. Belo Horizonte: CEDEPLAR/UFMG e Brasília: Ministério da Integração Nacional, Governo do Brasil.
- Glaeser, E. & Shapiro, J.M. (2003). “Urban Growth in the 1990s: Is City Living Back?” *Journal of Regional Science*, February.
- Glaeser, E. (2005). “Reinventing Boston: 1630-2003”. *Journal of Economic Geography* 5 (2005) pp.119-153.
- Glaeser, E.; Scheinkman, A. & Shleifer (1995). “Economic Growth in a Cross-Section of Cities”. *Journal of Monetary Economics*, August.
- Glasmeier, A. & Wood, L. (2005). “Analysis of US Economic Development Administration Expenditure Patterns over 30 Years”. *Regional Studies*, vol. 39.9, pp.1261-1274, December 2005.
- Gray, H. P. & Dunning, J.H. (2000). “Towards a theory of regional policy”, in J. H. Dunning (Ed.) *Regions, Globalization, and the Knowledge-Based Economy*, Oxford, Oxford U.P. 2000
- Hall, P. (1992). *Urban & Regional Planning*. London: Routledge.
- Heymer, S. (1960). *The International Operations of National Firms*. Cambridge, Mass., The MIT Press.
- Hirschman, A. (1958). *The Strategy of Economic Development*. New Haven, 1958.
- Isserman, A. & Rephann, T. (1995). “The Economic Effects of the Appalachian Regional Comission”. *Journal of the American Planning Association*, Summer 1995: 61, 3.

Jensen, J.B. & Heinz, H.J. (1998). *Birth and Death of Manufacturing Plants and Restructuring in Appalachia's Industrial Economy (1963 – 1992) - Evidence from the Longitudinal Research Database*. School of Public Policy and Management, Carnegie Mellon Census Research Data Center - Carnegie Mellon University. February 1998. Sítio: <http://www.arc.gov>. Acesso:06/01/2006.

Kaldor, N. (1957). "A Model of Economic Growth". *Economic Journal*, 57.

Kim, S. (1995). "Expansion of Markets and the Geographic Distribution of Economic Activities: the trends in US Regional Manufacturing Structure, 1860-1987". *The Quarterly Journal of Economics*, November, 1995.

Kirkland, E.C. (1947). *Historia Economica de Estados Unidos*. Fondo de Cultura Economica, Mexico – Buenos Aires.

Lake R.W.; Leichenko, R. & Glasmeier, A.K. (2004). *EDA and U.S. Economic Distress (1965–2000)*. Department of Geography, Center for Urban Policy Research – Rutgers, The State University of New Jersey, and Department of Geography, Pennsylvania State University. Sítio: [www.eda.com](http://www.eda.com). Acesso: 06/01/2006.

Lewis, W.A. (1954). "O Desenvolvimento Econômico com Oferta Ilimitada de Mão-de-Obra". *The Manchester School*, Maio de 1954.

Logue, D.E. & MacAvoy, P.W. (2001). "The Tennessee Valley Authority: Competing in Markets for Capital and Electricity in Pursuit of Solvency". *Yale School of Management, The John Olin Foundation - Working Paper # 18*. Sítio: <http://papers.ssrn.com/abstract=292759>.

Markusen, A. (1987). *Regions – The Economics and Politics of Territory*. Rowman & Littlefield Publishers.

Monte-Mor (2004). "Política Regional no México". *Relatório de Pesquisa do Projeto Diretrizes para Formulação de Políticas de Desenvolvimento Regional e de Ordenação do Território Brasileiro*. Belo Horizonte: CEDEPLAR/UFMG e Brasília: Ministério da Integração Nacional, Governo do Brasil.

Myrdal, G. (1957). *Economic Theory and Underdevelopment Regions*. New York: Harper Rose Publishers.

North, D.C. (1966). *Una Nueva Historia Económica – Crescimiento y Bienestar en el Passado de Los Estados Unidos*. Madrid: Editorial Tecnos

O'Connor, J. (1973). *The Fiscal Crisis of the State*. Nova York, Saint Martin's Press.

Pacific Railway Act (2006). Sítio: <http://www.loc.gov/rr/program/bib/ourdocs/PacificRail.html>. Acesso: 1/5/2006.

Perloff, H. S. et all (1960). *Regions, Resources and Economic Growth*. Lincoln: University of Nebraska Press.

Perroux, F. (1955). "Note sur la de pôle de croissance". *Economie Appliquée*.

- Pollard, J. e Storper, M. (1996). "A Tale of Twelve Cities: metropolitan employment change in dynamic industries in the 1980s". *Economic Geography* 72, 1996: 1-22.
- Rappaport, J. & Sachs (2003). "The United States as a Costal Nation". *Journal of Economic Growth*, 8, 5-46, 2003.
- Rappaport, J. (2003). *US Urban Decline and Growth, 1950 to 2000*. Economic Review Third Quarter – Federal Reserve Bank of Kansas City.
- Rosenberg, N. & Birdzell, L.E. Jr (1986). *A História da Riqueza do Ocidente – A transformação Econômica do Mundo Industrial*. Rio de Janeiro, Editora Record.
- Rosentein-Rodan, P. (1943). "Problems of industrialization of eastern and south eastern Europe". *Economic Journal*, jun-sept.
- Ruiz, R.M. & Figueirêdo, L. (2004). "Desenvolvimento Econômico e Política Regional nos Estados Unidos da América". *Relatório de Pesquisa do Projeto Diretrizes para Formulação de Políticas de Desenvolvimento Regional e de Ordenação do Território Brasileiro*. Belo Horizonte: CEDEPLAR/UFMG e Brasília: Ministério da Integração Nacional, Governo do Brasil.
- Ruiz, R.M. (2004). "Desenvolvimento Econômico e Política Regional na China". *Relatório de Pesquisa do Projeto Diretrizes para Formulação de Políticas de Desenvolvimento Regional e de Ordenação do Território Brasileiro*. Belo Horizonte: CEDEPLAR/UFMG e Brasília: Ministério da Integração Nacional, Governo do Brasil.
- Santolaria, L.F.L; Montanhês, A.; Sanz-Gracia, L.I.O.C. (2002). "Changing the economic landscape: The phenomenon of regional inversion in the US manufacturing sector." *Papers on Regional Science* 81, 461-482 (2002)
- Simões, R. (2004). "Política Regional na Espanha". *Relatório de Pesquisa do Projeto Diretrizes para Formulação de Políticas de Desenvolvimento Regional e de Ordenação do Território Brasileiro*. Belo Horizonte: CEDEPLAR/UFMG e Brasília: Ministério da Integração Nacional, Governo do Brasil.
- Soja, E.W. (2000). *Postmetropolis – Critical Studies of Cities and Regions*. UK and USA: Blackwell Publishers Inc, 2000.
- Storper, M. & Walker, R. (1989). *The Capitalist Imperative – Territory, Technology, and Industrial Growth*. USA and UK: Blackwell Publishers.
- Storper, M. (1997). *The Regional World – Territorial Development in a Global Economy*. The Guilford Press, New York, Londo.
- Tavares, M. C. (1985). "A Retomada da Hegemonia Norte-Americana", in Tavares, M.C. & Fiori, J.L. (1997), *Poder e Dinheiro – Uma Economia Política da Globalização*. Editora Vozes, Petrópolis.
- Tavares, M.C. & Melin, L.E. (1997). "Pós-Escrito 1997 – a reafirmação da hegemonia norte-americana", in Tavares, M.C. & Fiori, J.L. (1997), *Poder e Dinheiro – Uma Economia Política da Globalização*. Editora Vozes, Petrópolis.

Teixeira, A. (1999). “Estados Unidos: a “curta marcha” para a hegemonia”, in Fiori, J. L. (org.)(1999). *Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações*. Editora Vozes, Petrópolis

The First Transcontinental Railroad (2006). Sítio: [http://en.wikipedia.org/wiki/First\\_Transcontinental\\_Railroad](http://en.wikipedia.org/wiki/First_Transcontinental_Railroad). Acesso: 1/5/2006.

TVA Annual Report (2005). *Tennessee Valley Authority - Annual Report 2005*. Sítio: [www.tva.gov](http://www.tva.gov). Acesso: 05/01/2006.

TVA History (2006). *A short history of TVA*. Sítio: <http://www.tva.gov/abouttva/history.htm> Acesso: 06/01/2006.

TVA Strategic Plan (2004). *Tennessee Valley Authority Strategic Plan - January 2004*. Sítio: [www.tva.gov](http://www.tva.gov). Acesso: 06/01/2005

Union Pacific Railroad History (2006). Sítio: <http://www.uprr.com/aboutup/history/>. Acesso: 1/5/2006.

Vernon, R. (1966). “International Investment and International Trade in the Product Cycle”. *Quarterly Journal of Economics* 30: 190-207.

Vernon, R. (1971). *Sovereignty at Bay: The Multinational Spread of US Enterprises*. London: Longman.

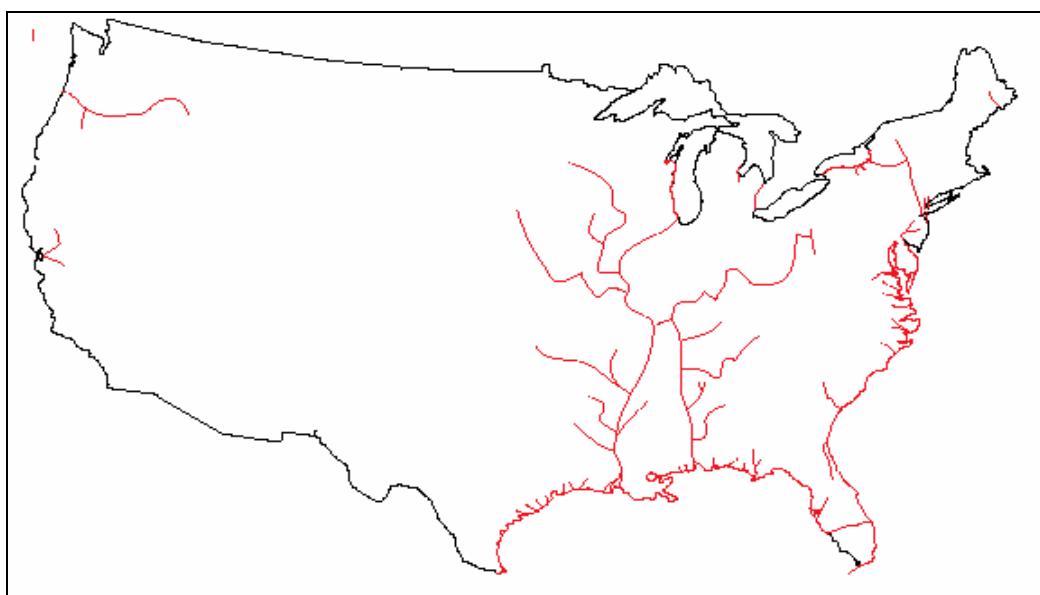
Whitford, N.E. (1996). *History of the Canal System of the State of New York - Together with Brief Histories of the Canals of the United States and Canada*. <http://www.history.rochester.edu/canal/bib/whitford/>. Acesso: 06/01/2006

Wood, L. (2005). *Trends in National and Regional Economic Distress: 1960-2000* (Prepared for the Appalachian Regional Commission). College of Communication, Ohio University. Ohio April 2005. Sítio: <http://www.arc.gov>. Acesso:06/01/2006.

Wood, L.E. & Bischak, G.A. (2000). *Progress and Challenges in Reducing Economic Distress in Appalachia: An Analysis of National and Regional Trends Since 1960*. Appalachian Regional Commission, Washington, DC. Sítio: <http://www.arc.gov>. Acesso:06/01/2006.

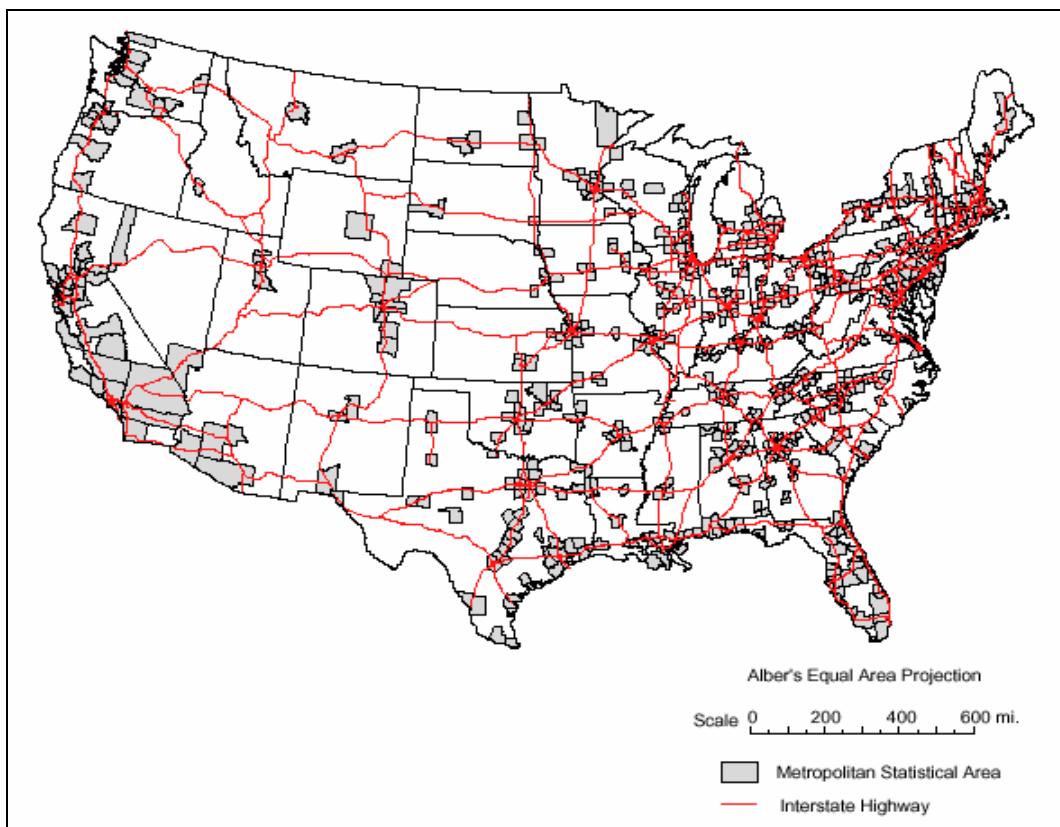
## ANEXO 1: SISTEMA DE TRANSPORTE NOS EUA (1994)

**FIGURA 10**  
**Rede de Canais (1994)**



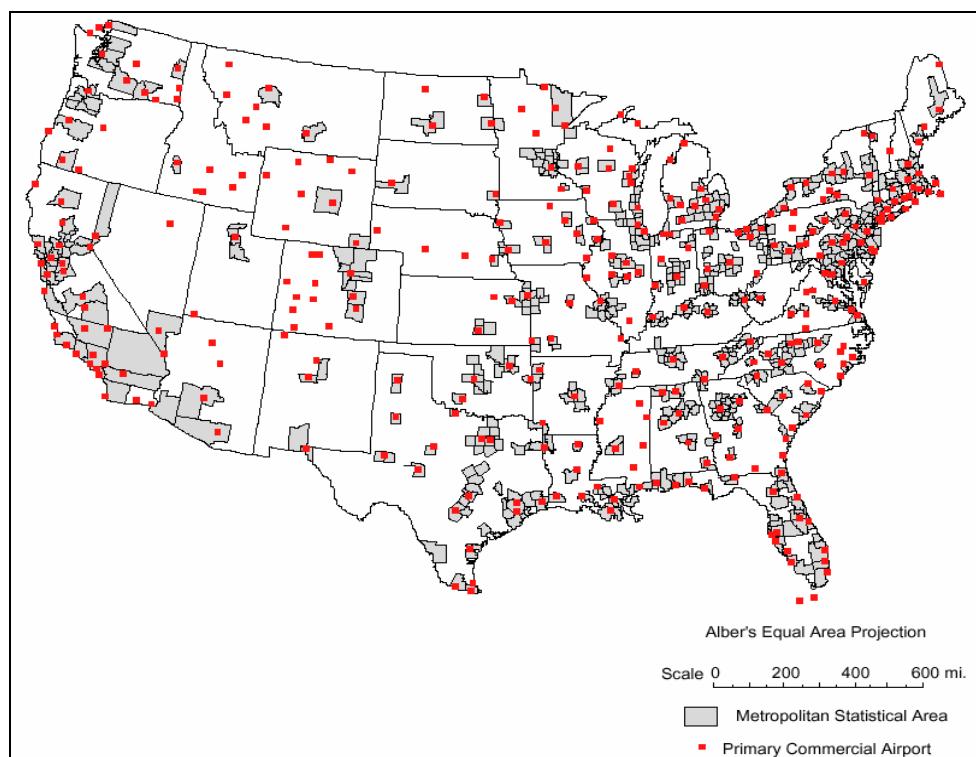
Fonte: Transportation Statistics - Annual Report 1994, Bureau of Transportation Statistics.

**FIGURA 11**  
**Rede de Rodovias Interestaduais – Principais Linhas (1994)**



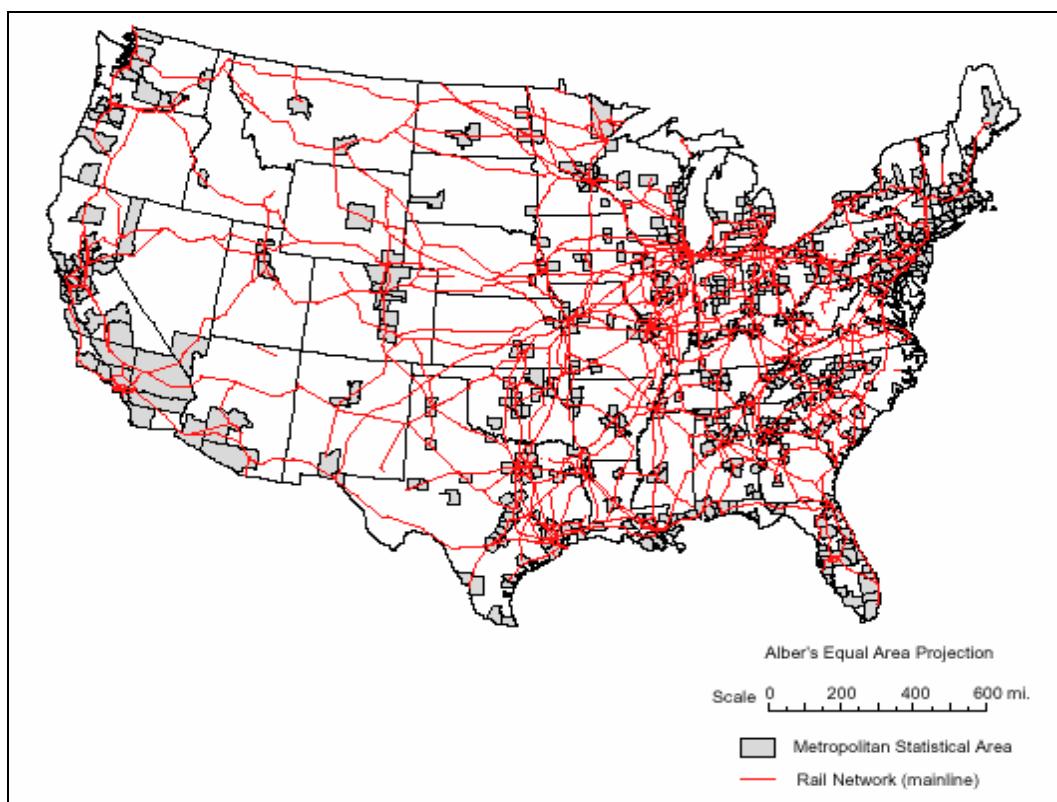
Fonte: Transportation Statistics - Annual Report 1994, Bureau of Transportation Statistics.

**FIGURA 12**  
**Principais Aeroportos Comerciais (1994)**



Fonte: Transportation Statistics - Annual Report 1994, Bureau of Transportation Statistics.

**FIGURA 13**  
**Rede de Ferrovias – Principais Linhas (1994)**



Fonte: Transportation Statistics - Annual Report 1994, Bureau of Transportation Statistics