



DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL

políticas, estratégias e perspectivas

Organizadores

Aristides Monteiro Neto

César Nunes de Castro

Carlos Antonio Brandão





DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL

políticas, estratégias e perspectivas

Organizadores

Aristides Monteiro Neto
César Nunes de Castro
Carlos Antonio Brandão



Rio de Janeiro, 2017

Desenvolvimento regional no Brasil : políticas, estratégias e perspectivas /
Organizadores: Aristides Monteiro Neto, César Nunes de Castro, Carlos
Antonio Brandão - Rio de Janeiro : Ipea, 2017.

475 p. : il.: gráfs.; maps. color.

Inclui bibliografia.

ISBN – 978-85-7811-292-9

1. Desenvolvimento regional 2. Política de desenvolvimento
3. Planejamento regional 4. Brasil I. Monteiro Neto, Aristides II. Castro,
César Nunes de III. Brandão, Carlos Antonio IV. Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

CDD 338.981

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	9
---------------------------	---

PREFÁCIO	11
Wilson Cano	

INTRODUÇÃO	21
Aristides Monteiro Neto	
César Nunes de Castro	
Carlos Antonio Brandão	

PARTE I

PANORAMA DAS POLÍTICAS NACIONAIS PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL

CAPÍTULO 1

DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO BRASIL: REFLEXÕES SOBRE POLÍTICAS E INSTRUMENTOS NO PERÍODO RECENTE E PROPOSTAS DE APERFEIÇOAMENTO	37
---	----

Aristides Monteiro Neto
Marco Aurélio Costa
Guilherme Mendes Resende
Constantino Cronemberger Mendes
Ernesto Pereira Galindo

CAPÍTULO 2

A POLÍTICA REGIONAL DO GOVERNO LULA (2003-2010)	65
---	----

Vitarque Lucas Paes Coêlho

PARTE II

NOVAS REALIDADES REGIONAIS: AMAZÔNIA, NORDESTE E CENTRO-OESTE

CAPÍTULO 3

POLÍTICA REGIONAL NA AMAZÔNIA: A PNDR II	99
--	----

Rodrigo Portugal da Costa

CAPÍTULO 4

A ECONOMIA DO SUDESTE PARAENSE: EVIDÊNCIAS
DAS TRANSFORMAÇÕES ESTRUTURAIS 127
Valdeci Monteiro dos Santos

CAPÍTULO 5

DIMENSÕES ESPACIAIS DE CIDADES AMAZONENSES: DO DINHEIRO
DO PETRÓLEO AOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE EDUCAÇÃO 157
Paola Verri de Santana

CAPÍTULO 6

FEDERALISMO E REDISTRIBUIÇÃO INTERGOVERNAMENTAL
DE RECURSOS NO BRASIL: UM MAPA DO PADRÃO DE ATUAÇÃO
FEDERAL NO TERRITÓRIO NO PERÍODO RECENTE (2000-2015) –
REGIÃO NORDESTE EM PERSPECTIVA 197
Aristides Monteiro Neto

CAPÍTULO 7

O NORDESTE NA ENCRUZILHADA DO DESENVOLVIMENTO:
A NECESSIDADE DE CONSTITUIÇÃO DE UM SISTEMA REGIONAL
DE INOVAÇÃO 221
Paulo Fernando Cavalcanti Filho

CAPÍTULO 8

O AGRONEGÓCIO E OS DESAFIOS DA INFRAESTRUTURA
DE TRANSPORTE NA REGIÃO CENTRO-OESTE 247
César Nunes de Castro

PARTE III

ESTRATÉGIAS SETORIAIS E SUBNACIONAIS
DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

CAPÍTULO 9

EVOLUÇÃO DO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO EM PERÍODO RECENTE:
NOVAS PERSPECTIVAS PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL? 277
Danilo Jorge Vieira

CAPÍTULO 10

ECONOMIA E POLÍTICA DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL
NO RIO GRANDE DO SUL 307
Tomás Pinheiro Fiori

CAPÍTULO 11

ROYALTIES E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: UMA REFLEXÃO SOBRE OS DESAFIOS DO RIO DE JANEIRO347
Robson Dias da Silva

PARTE IV

PROCESSO DE DESINDUSTRIALIZAÇÃO E A QUESTÃO REGIONAL

CAPÍTULO 12

DESINDUSTRIALIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL (1985-2015)369
Daniel Pereira Sampaio

CAPÍTULO 13

A EVIDÊNCIA DA ESTRUTURA PRODUTIVA OCA: O ESTADO DO RIO DE JANEIRO COMO UM DOS EPICENTROS DA DESINDUSTRIALIZAÇÃO NACIONAL.....397
Bruno Leonardo Barth Sobral

PARTE V

REFLEXÕES PARA UM DESFECHO ANALÍTICO

CAPÍTULO 14

DESENVOLVIMENTO REGIONAL BRASILEIRO: DILEMAS E PERSPECTIVAS NESTE INÍCIO DE SÉCULO XXI.....429
Aristides Monteiro Neto
Carlos Antonio Brandão
César Nunes de Castro

NOTAS BIOGRÁFICAS471

DESENVOLVIMENTO REGIONAL BRASILEIRO: DILEMAS E PERSPECTIVAS NESTE INÍCIO DE SÉCULO XXI

Aristides Monteiro Neto
Carlos Antonio Brandão
César Nunes de Castro

1 INTRODUÇÃO

Neste capítulo final, é apresentada uma proposta de balanço geral das contribuições dos autores da coletânea sobre o desenvolvimento regional. Tal esforço de construção de uma narrativa para os textos, contudo, é realizado em diálogo e contraponto a teses consolidadas na literatura regional brasileira. Se as reflexões surgidas nos treze artigos se organizam para fornecer leituras e interpretações da questão regional que se consolidaram nos anos 2000-2015, como elas podem ser vistas em relação aos dilemas mais gerais dos nossos desequilíbrios regionais e à trajetória de longo prazo da formação do mercado nacional brasileiro? Colocando a questão de outra forma, como os temas consolidados no breve período de 2000 a 2015 correspondem a, agudizam, redefinem ou superam processos de longa duração da questão regional brasileira?

Pesquisadores em diversas instituições acadêmicas nacionais têm dedicado energia para a realização de uma empreitada deste tipo. Citam-se, logo a seguir, algumas coletâneas como esforços de reflexão sobre balanços temáticos dedicados a compreender mudanças e permanências do período recente. *Território, Estado e políticas públicas espaciais* (Steinberger, 2013) realiza uma discussão de políticas “espacialmente fundamentadas”, entre as quais se incluem a ambiental, a de ordenamento territorial, a regional, a urbana e a rural. Este estudo interpela as experiências de criação de políticas públicas territoriais no período recente e aprofunda o debate a respeito da sobreposição de objetivos, a fragilidade institucional e de coordenação de ações, entre outros aspectos relevantes. Outra experiência relevante é *Planejamento, Políticas e Experiências de Desenvolvimento Regional: problemáticas e desafios* (Randolph, Siqueira e Oliveira, 2014), que organiza estudos teóricos sobre desenvolvimento regional bem como análises de experiências e estratégias de desenvolvimento em diversas partes do país. A obra reconhece o florescimento da atividade de planejamento e execução de políticas territoriais em muitas partes do país e atenta para as dificuldades de coordenação e articulação

entre governos nacionais e subnacionais bem como da incorporação dos atores sociais às diversas etapas de elaboração das políticas públicas. Os estudos foram apresentados originalmente no I Seminário de Desenvolvimento Regional, Estado e Sociedade (Sedres), realizado na cidade do Rio de Janeiro em 2012.

Com ênfase nos aspectos federativos e nas relações intergovernamentais relacionadas com a questão regional, menciona-se a publicação *Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional* (Brandão e Siqueira, 2014), cujos pesquisadores tratam das dificuldades do nosso aparato institucional federativo em organizar-se para a tarefa de promoção do desenvolvimento regional equitativo: seu maior recado está na observação de que, a despeito da proliferação de políticas com impactos territoriais, a política regional explícita continuou sendo uma atividade de pouco peso político e programático no ambiente federativo nacional. Uma distinta contribuição ao tema está na compilação *Trajatória das Desigualdades – como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos* (Arretche, 2015), que analisa sob uma perspectiva de longo prazo, dos anos 1950 a 2010, políticas públicas de forma geral e da trajetória, em particular, de políticas sociais como educação e saúde. Dedicou-se também a identificar a existência de avanços no campo dos direitos democráticos e na dimensão regional do desenvolvimento social brasileiro. Esta coletânea apontou para o fato de que progressos dignos de nota têm sido produzidos pela política pública no país nestas últimas seis décadas de investigação. A conclusão mais forte é a assertiva de que as políticas públicas têm papel determinante na transformação para melhor das condições de vida dos cidadãos brasileiros. E mais, os efeitos são tanto mais visíveis quanto mais duradouras e permanentes são as políticas.

Adicionalmente, deve-se fazer menção aos trabalhos publicados na *Revista Política e Planejamento Regional* (RPPR), organizada e publicada em 2014 pelo Instituto de Planejamento Urbano e Regional, da Universidade federal do Rio de Janeiro (Ippur/UFRJ), com apoio da Secretaria de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração (SDR/MI).

No primeiro número da revista, cabe destacar os artigos: *O Desenvolvimento Regional Brasileiro ainda em Questão*, de autoria de Liana Carleial. No segundo volume da revista, *Política Regional, Desenvolvimento e a II PNDR em Formulação*, publicado em 2014, foram apresentadas reflexões sobre desafios e complexidades atuais com que se defronta a Política Nacional de Desenvolvimento Regional Brasileira (PNDR). Esta segunda publicação compõe-se dos seguintes artigos: *Perspectivas de desenvolvimento regional no Brasil*, de Otamar de Carvalho; *A nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR II): entre a perspectiva de inovação e a persistência de desafios*, de Adriana Melo Alves e João Mendes da Rocha Neto; *Avançamos na PNDR II, mas falta transformá-la em uma estratégia de Estado*, de Carlos Brandão; e o *O Planejamento Regional e Urbano no Brasil*, de

Bernardo Campolina. Por fim, deve ser mencionado o terceiro volume da revista, publicado em 2015, que faz uma importante reflexão sobre os êxitos e os fracassos das intencionalidades das políticas regionais direcionadas para o Nordeste brasileiro no dossiê *A Macrorregião Nordeste e os Modelos de Planejamento e Desenvolvimento Regional* (com entrevistas de Tania Bacelar de Araújo e Leonardo Guimarães Neto).

Não poderia, por fim, deixar de ser registrado o esforço organizado em 2014 pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) de avaliação das escolhas estratégicas tomadas na década anterior sobre direcionamento de seus recursos a empresas, setores e territórios visando ao desenvolvimento das regiões brasileiras. Esta coletânea foi realizada em formato de cinco volumes, um para cada macrorregião brasileira, sendo intitulada *Um Olhar Territorial para o Desenvolvimento*. O relevante deste material é que ele registra o esforço do BNDES (2014), uma instituição financeira pública, em tratar mais assertivamente a questão regional brasileira como um dos objetivos centrais de suas estratégias. Trata-se, portanto, de uma importante mudança de orientação na aplicação dos recursos deste banco, os quais deixam de se basear em critérios meramente setoriais, como sempre foi desde a sua criação, na década de 1950, para incorporar e abraçar a dimensão regional.

É nesta trilha de reavaliação de caminhos percorridos; de identificação de forças, em curso ou em potência; de novas questões em aberto, à espera de enfrentamentos, e de casos de pouco êxito ou fracasso, que o material coligido neste livro se apresenta. Seu foco é a dimensão territorial do desenvolvimento brasileiro e a compreensão dos fenômenos relevantes em atuação no período que abre o século XXI, quando se constata, a partir de 2003, uma nova orientação de ativismo governamental, cujas repercussões sobre o território são muito diferentes do padrão estabelecido pelas políticas públicas na década anterior.

Após esta introdução, na seção 2, apresenta-se uma reflexão sobre caminhos possíveis, dificuldades enfrentadas e escolhas de cortes metodológicos recorrentes na realização de avaliações de fenômenos afetos ao tema do desenvolvimento regional brasileiro num dado período escolhido. Os organizadores desta coletânea, autores deste capítulo, encararam o desafio de alertar o leitor para as amplas possibilidades de interrogação geradas pelas análises apresentadas nos estudos que a compõem. Sugerem, portanto, ao leitor especializado trilhas de observação para interpretações críticas, indagações sobre fenômenos não explicados ou parcialmente explicados e provocações para estudos posteriores.

Aos demais autores desta coletânea foi solicitado que, a partir de suas experiências profissionais e acadêmicas pessoais, contribuíssem para um balanço das ações no período indicado. O conjunto do material deste livro não foi escrito, portanto, com o propósito estruturado *ex ante* de formular uma orientação teórica

ou empírica predeterminada, pelo contrário, o livro deixou-se surpreender por aportes diversos, realizados sob motivações e experiências teóricas e metodológicas também distintas.

Os capítulos apresentam recortes temáticos diversificados que vão desde avaliações de política regional, críticas a formas de utilização de instrumentos de política pública, discussão de novas agendas para políticas territoriais (nomeadamente as de sistemas regionais de inovação e o papel do sistema de educação superior), até avaliações das experiências estaduais de desenvolvimento, as quais sugerem várias novidades para a reflexão sobre políticas com impactos territoriais. Apontar estas possibilidades interpretativas é papel deste capítulo final, de síntese.

Sendo assim, quatro vias de problematização temática são percorridas para organizar as interpretações conduzidas pelos autores. A primeira delas refere-se ao diálogo com duas teses consideradas relevantes para o entendimento da questão regional brasileira: *i*) a do enfraquecimento da integração do mercado nacional ou fragmentação da nação; e *ii*) a da desindustrialização.

A segunda via sugerida é o apontamento de questões que ganham destaque no período recente, *vis-à-vis* o que se enfrentava e se discutia na década anterior. São, portanto, temas emergentes e de grande preocupação para a política, que não devem ser entendidos como novos – como se não existissem anteriormente, porque de fato já existiam –, mas como assuntos que ganharam relevância na fase atual. Podem ser assim enumerados: o ativismo governamental em políticas sociais e até mesmo em infraestrutura com impactos territoriais relevantes; bem como as limitações recorrentes e flagrantes nas dimensões de articulação e coordenação das políticas públicas – e, portanto, do nosso federalismo.

A terceira via sugerida é a interpelação do sentido tomado pelas políticas regionais, seus limites e suas possibilidades: a ênfase no território ou nas pessoas. A ideia é trazer à tona o papel definitivo das políticas sociais (voltadas para pessoas) no território bem como a sua contribuição para dinâmicas regionais e locais, de modo a estimular o debate sobre o que cabe à política regional fazer avançar neste contexto.

A quarta via problematizadora centra reflexão na proposição de novos recortes territoriais para compreensão dos impactos e do alcance do conjunto das políticas públicas sociais, setoriais, e não apenas das regionais realizadas desde início dos anos 2000, no contexto da retomada do ativismo governamental.

Na última seção, as conclusões mais gerais são apresentadas. A avaliação é que os estudos podem ser lidos e interpretados como contribuições a duas ordens de preocupações. A primeira são as transformações mais visíveis no território brasileiro

na última década, e a segunda está relacionada à dimensão das políticas públicas (impactos e limitações) em recortes territoriais nacionais e subnacionais investigados.

2 DESAFIOS METODOLÓGICOS PARA A CONSTRUÇÃO DE UM BALANÇO DE ÉPOCA: O NECESSÁRIO E O RELEVANTE PARA A ANÁLISE DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL RECENTE

De maneira a consolidar uma interpretação coerente para um conjunto de leituras diversificadas espacial e tematicamente, tal como são as apresentadas neste livro, lançou-se mão neste capítulo de dois conceitos considerados relevantes para uma compreensão dos fenômenos reverberados nos estudos. São eles: integração do mercado nacional e diversidade de trajetórias de desenvolvimento.

Sabe-se que a ideia de integração do mercado nacional constitui elemento importante de análise, pois permite a apreensão da dinâmica das transformações produtivas no território, suas consequências e seus desdobramentos sobre as disparidades regionais de desenvolvimento. Os elementos que caracterizam o fenômeno da integração estão relacionados às engrenagens que amarram as diversas dinâmicas setoriais no território. Regiões que comandam a integração do mercado nacional, por sua estrutura produtiva mais densa e diversificada, tendem a operar efeitos de estímulos sobre ramos produtivos nas regiões menos desenvolvidas. Processos de integração de mercados nacionais se enfraquecem quando elos entre setores e entre regiões se quebram ou se reduzem. As regiões numa dada economia nacional, em cenário de baixa integração, tornam-se ilhas de crescimento sem inter-relações de apoio dinâmico.

No outro espectro, a diversidade de trajetórias de desenvolvimento tem sido reconhecida como bem-vinda e necessária para a maximização do aproveitamento de oportunidades de ativos econômicos, culturais, sociais e ambientais revelados no território nacional. Atuam sobre a diversidade de desenvolvimento políticas públicas – setoriais, sociais, de infraestrutura etc. – e seus impactos diferenciados nas realidades territoriais observadas.

Como elementos de articulação entre a integração – implicando tendência à uniformidade e/ou homogeneidade – e a diversidade de trajetórias, isto é heterogeneidade de vias de desenvolvimento, assumem posição central as diversas formas e intenções da intervenção do Estado nacional. No Brasil, esta última é conduzida por meio de princípios do federalismo, a fim de operar as relações federativas verticais e horizontais e criar uma amálgama ou elo entre governos federal e subnacionais.

A tônica da atuação do Estado no período recente tomou a forma preponderante das políticas sociais e de infraestrutura para impulsionar dinâmicas econômicas e sociais diversificadas no território. A política regional do tipo explícito, que deveria

ter papel mais relevante nas estratégias de fortalecimento do mercado nacional e, portanto, na sua integração, continuou a ter papel de menor relevância e/ou apenas coadjuvante relativamente às políticas nacionais setoriais e temáticas.

Pode-se perguntar: num contexto de fortalecimento de estratégias de políticas e de recursos das políticas nacionais sociais e setoriais com rebatimentos territoriais não inteiramente planejados, o que resultou, enfim, como expectativa para um desenvolvimento territorial mais equilibrado?

2.1 Diálogos possíveis entre os estudos realizados e as teses consagradas no desenvolvimento regional recente: polemizando com a “fragmentação da nação” e a “desindustrialização”

A proposição de um balanço das questões consideradas relevantes para o desenvolvimento regional pode ser entendida, de saída, como provocativa e geradora de debates e contendas. Como identificar os fenômenos e os temas relevantes? E quando identificados, como selecionar ou hierarquizar os mais representativos entre outros igualmente importantes? Sempre se pode argumentar, por exemplo, pelas possíveis ausências verificadas numa certa lista temática elaborada para a construção deste esforço de avaliação.

Alternativamente, pode-se tentar definir um balanço de estudos ou de questões a partir de um referencial teórico previamente escolhido. Neste caso, ao se deixar de lado referenciais também alternativos, questões vistas como relevantes poderiam também ficar de fora. Enfim, os problemas são inúmeros. Contudo, o esforço e a necessidade de se criar um guia, um roteiro ou farol para a priorização do esforço de pesquisa institucional, podem compensar eventuais adversidades.

Caberia, contudo, iniciar o esforço de elaboração do balanço percorrendo dois movimentos ou recortes dos processos socioeconômicos no território brasileiro. Primeiro, o recorte das questões relevantes no período atual, isto é, na última década, as quais tenderam a ser elemento de preocupação e reflexão da política pública. Colocada a discussão nestes termos, então, pode-se supor que um balanço do período 2000-2015 deve evidenciar diferenças substantivas em relação ao período 1990-2000. Assim, poder-se-ia iniciar uma demarcação de temas candentes por meio de uma periodização histórica que contemplasse as mudanças entre um período anterior (tomado como ponto de referência) e o período em análise (aquele sobre o qual a nova interpretação deve ser construída). Por exemplo, contrastando-se os fenômenos marcantes nos anos 1990 com aqueles comumente identificados como relevantes pela literatura especializada para o período em relevo (2000 a 2015). Deste modo, poderia-se questionar, olhando-se para o movimento periodizado: *i)* que processos persistem entre uma e outra década?; *ii)* o que mudou?; e *iii)* o que é novidade no período recente, ou não estava previsto?

Desde o início da década de 1990, com as transformações econômicas e institucionais gestadas nos governos da época, a tese do enfraquecimento da integração produtiva (Cano, 1998) e da fragmentação da economia nacional (Pacheco, 1998) foram consolidadas como uma preocupação acerca dos rumos da questão regional brasileira. A tese identifica uma inflexão no longo processo de integração produtiva do mercado nacional que teve início na década de 1930 e que durou até meados dos anos 1980. As medidas de política governamental do período subsequente, as chamadas reformas liberais dos anos 1990, com abertura comercial e financeira, privatizações de empresas públicas, repressão à atuação estatal e ampla financeirização dos circuitos produtivos, passariam a quebrar e/ou enfraquecer os elos da economia nacional, baseada na industrialização paulista e espraiada por várias porções do território nacional.

A partir deste período não mais ficaria claro como se dariam os impulsos de crescimento das economias regionais brasileiras: quem levaria adiante a dinâmica do investimento e para onde? Que setores produtivos e regiões dariam impulsos a demais estruturas produtivas no território articulando o mercado nacional? Neste novo contexto, o recrudescimento das disparidades inter-regionais se colocaria como tendência mais provável.

Teses auxiliares começaram a evidenciar que a reconcentração da atividade produtiva a partir de 1990 de fato estaria operando, mas não da forma tradicional. Estudo de Diniz (1995) apontou para uma nova tendência em curso chamada de “desconcentração concentrada”, referindo-se com isso aos movimentos de localização da indústria¹ numa área poligonal do desenvolvimento regional. Esta área correspondente a uma grande parte do território nacional, espraiando-se da região metropolitana (RM) de Belo Horizonte em direção à RM de Porto Alegre, passando pelos estados do Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná e Santa Catarina. Na verdade, a área deste polígono estaria definida pela localização espacial dos municípios de Belo Horizonte, Uberlândia, Londrina, Maringá, Porto Alegre, Florianópolis, São José dos Campos e Belo Horizonte. Nesta porção do território brasileiro estaria se consolidando – por conta da existência de amplas economias de aglomeração, de sua melhor dotação de recursos humanos e de infraestrutura física – os requerimentos essenciais para o crescimento industrial e dos serviços modernos, *vis-à-vis* a mais baixa dotação apresentada nas demais regiões do país.

Avaliar o percurso atual desenvolvido por tais teses contribui para a qualificação das características assumidas pelo processo de concentração/desconcentração e para o entendimento da direção tomada pela integração do mercado nacional. O quadro 1 enseja um cotejo preliminar, entre dois períodos distintos, destas

1. O autor utilizou o conceito de aglomerações industriais relevantes (AIRs), que correspondem a microrregiões homogêneas com mais de 10 mil empregos industriais em 1980.

questões anteriormente levantadas, as quais serão mais amplamente investigadas nas subseções posteriores. As análises contribuem para a compreensão dos processos que continuam a perdurar, das trajetórias que ganham novos contornos, das mudanças que amadureceram e dos novos fenômenos imprevistos.

QUADRO 1
Elementos de referência para a problemática regional

Anos 1990	Anos 2000-2015
<p>Fragmentação da nação</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Globalização econômica e suas repercussões sobre a questão regional; e financeirização da economia. ● Fragmentação da nação; reconcentração produtiva numa área poligonal dada pelo emprego industrial; e convergência ou divergência. ● Crise do processo de integração produtiva do território nacional. <p>Desindustrialização</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Desindustrialização, crise no coração industrial (São Paulo e Sudeste) e expansão do agronegócio exportador. 	<p>Fragmentação da nação</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Globalização econômica permanece como fenômeno consolidado. Duas macrorregiões brasileiras são mais impactadas no período recente: Centro-Oeste, pela via do comércio mundial de <i>commodities</i>; e Sudeste, pela via da dominância financeira. ● Fragmentação da nação e reconcentração produtiva são processos amainados e contidos (mas não inteiramente resolvidos) pela enérgica ação governamental após 2003. <p>Desindustrialização</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Desindustrialização permanece a despeito de políticas ativas de crédito e conteúdo nacional. ● Continuidade da expansão do agronegócio exportador; e expansão econômica acelerada do Centro-Oeste brasileiro.

Elaboração dos autores.

2.1.1 Globalização e fragmentação da dinâmica territorial

Constata-se que o processo de globalização econômica – com suas implicações para o estreitamento das possibilidades de atuação dos estados nacionais – permanece como força atuante sobre o desenvolvimento regional brasileiro, contudo sua manifestação sofreu alterações no intercurso do primeiro para o segundo período analisado.

Os temores de ocorrer uma fragmentação dos elos que unem as economias regionais brasileiras, muito presentes na década de 1990, conforme preocupações elaboradas academicamente por Cano (1998), Diniz (1995) e Pacheco (1998), foram atenuados pela atuação marcante do Estado na forma de políticas públicas ativas no pós-2003. Contudo, nem mesmo a retomada do ativismo governamental nestes anos recentes foi capaz de reverter o processo de desindustrialização da economia nacional. Sem dúvida, a perda do tecido industrial e de todas as possibilidades de encadeamentos que ele representa para frente e para trás sobre os demais ramos de atividade econômica – para geração de progresso tecnológico, ampliação do mercado de trabalho e integração dos mercados regionais – torna-se um elemento do reduzido êxito da política setorial nacional bem como da política regional.

O poder inercial exercido pelas economias de aglomeração urbano-industrial permaneceu presente no período mais recente, seguindo com poucas modificações a trajetória de desenvolvimento numa área poligonal – definida por Diniz (1995) em seu estudo para os anos 1990. Manteve-se o crescimento industrial, nos anos

2000, nesta área relativamente contígua que vai da RM de Belo Horizonte para todas as RMs das regiões Sudeste e Sul, incorporando também as cidades médias do interior e chegando finalmente à RM de Porto Alegre. Fora deste polígono estruturado, observa-se relevância econômica e de emprego apenas nas tradicionais RMs e capitais dos estados do Nordeste, Norte e Centro-Oeste.

As implicações deste achado são claras: *i*) o padrão de localização das atividades produtivas no Brasil aponta divergências entre os níveis de renda *per capita* – na linguagem neoclássica, em “clubes” de convergência – entre o Sul e o Sudeste, mais urbanizados, industrializados e escolarizados, e as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste; e *ii*) as políticas governamentais têm sido pouco efetivas para mudar o padrão regional de concentração da atividade produtiva.

Como se verá posteriormente, a especificidade da análise de Diniz (1995) esteve na centralidade dada ao setor industrial como elemento dinâmico das economias regionais, daí por que o centro das considerações na atividade industrial (valor de transformação industrial – VTI e emprego, e produto interno bruto – PIB) e na reconfiguração territorial observada. Pouca relevância se deu às transformações que se passavam no setor terciário ou ao papel das *commodities* minerais e agrícolas.

Passada mais de uma década, entretanto, o que se constata é a continuidade da perda de relevância do setor industrial na economia nacional, reduzindo chances de crescimento das regiões de maior desenvolvimento (Sul e Sudeste). Este processo de desindustrialização é acompanhado por uma forte atratividade econômica em regiões como Centro-Oeste e Norte, impulsionada pelo ciclo ascensionista da demanda internacional por grãos e minerais (em particular, da China e da Índia).

Transformações relevantes no Centro-Oeste (para o agronegócio) e no Norte, e impactos da produção e da exportação de minério de ferro no sudoeste do Pará (Carajás) podem ser apreendidas nos textos de Castro e Santos.² Estes estudos contribuem para enriquecer a compreensão de que a questão da concentração e da desconcentração produtiva continua aberta. Houve, por certo, ganhos importantes de participação do PIB das regiões Centro-Oeste e Norte (menos a do Nordeste) na economia nacional, ensejando desconcentração de atividades. Contudo, não houve mudança qualitativa estrutural relevante nas regiões tradicionais da política regional: suas estruturas industriais não se tornaram mais intensivas em capital ou tecnologicamente mais densas, e os serviços modernos não ensejaram representar o elemento dinâmico de suas economias. Os setores industrial, terciário e agroindustrial nacional continuaram concentrados em termos de domínio da capacidade de investimento e de localização nas regiões onde eram mais desenvolvidos, isto é no Sudeste e no Sul do país.

2. Ver capítulos 8 e 4 deste livro, respectivamente.

2.1.2 Indústria e mercado nacional: fim de um ciclo histórico?

Na última década, um debate sobre o cada vez mais visível e indesejável processo de desindustrialização da economia brasileira se aprofundou. O tecido produtivo industrial nacional passou a apresentar sinais de perda de densidade de capital e tecnológica. Naquele contexto, o impulso dinâmico que este setor de atividade operou na integração e na articulação das diversas regiões ao mercado nacional entre as décadas de 1930 e 1980 se enfraqueceu e se retraiu. Os setores (e as regiões) produtores (as) de *commodities* voltados(as) para o mercado mundial, contudo, ganharam espaço. Mas os vazamentos de renda para o exterior – seja pela compra de insumos e de bens de capital, seja pelos pagamentos de lucros e juros – mostraram-se mais elevados que na etapa de industrialização nacional, e os efeitos de encadeamento para frente e para trás nas economias regionais, mais reduzidos. As consequências destes efeitos sobre as dinâmicas regionais bem como as novas formas que a política pública precisará assumir para enfrentar a questão estão a merecer estudo aprofundado.

A título de compreensão do debate, o trabalho de Squeff (2012) sobre o fenômeno da desindustrialização brasileira investigou várias características deste processo e evidenciou a existência de sinais controversos para um conjunto de variáveis analisadas. Confirmaram a ocorrência da desindustrialização, entre 1995 e 2009, as seguintes variáveis: *i*) redução da participação da indústria de transformação no valor adicionado total desde meados da década de 1980; *ii*) concentração do investimento industrial em atividades de baixo conteúdo tecnológico; e *iii*) concentração das exportações brasileiras em produtos não manufaturados. Na direção oposta, retirando força desta tese, estão os resultados colhidos na análise da variável emprego, na qual a proporção das ocupações na indústria de transformação com relação às ocupações totais da economia ficou praticamente constante no patamar de 13%.

Numa perspectiva de longo prazo, as dificuldades impostas pela forma atual de integração da economia brasileira ao sistema econômico mundial – caracterizada, de um lado, pela perda de dinamismo e competitividade do parque industrial e pela expansão das atividades exportadoras agroindustriais (*commodities*) e, de outro, pela integração plena aos circuitos financeiros internacionais – se consolidaram e têm colocado obstáculos à mudança estrutural do sistema produtivo.

Sampaio³ vai nesta direção e afirma pela comprovação do processo de desindustrialização, confirmando plenamente estudos anteriores sobre o tema. Se o crescimento econômico na última década permitiu que o Estado nacional pudesse ter papel mais ativo em políticas setoriais e sociais, conduzindo certa reação aos efeitos negativos da desindustrialização, a questão central continuou,

3. Ver capítulo 12 deste livro.

pouco afetada, pois não apenas a indústria reduziu sua participação no conjunto da economia brasileira, como houve uma diminuição dos ramos produtores de bens de capital e com maior dotação de tecnologia.

Com dados atualizados para o período 1996-2011, Sampaio, na sua contribuição a este livro, afirmou que não somente houve redução relativa da importância da indústria no conjunto das atividades produtivas do país, mas também a sua redução absoluta. Ademais, houve diminuição do valor agregado dos ramos remanescentes. Sobre este aspecto, a constatação assinalada pelo estudo do Banco do Nordeste (BNB), coordenado por Bacelar (2014), de que a produtividade média da indústria nordestina praticamente se manteve inalterada entre 2000 e 2010 é particularmente alarmante. Segundo a autora, a razão entre a produtividade regional do trabalho, medida pela relação entre valor adicionado bruto e população ocupada (VAB/PO), e a produtividade do país como um todo permaneceu inalterada para o conjunto da indústria em 61% em 2000 e 2010. A situação específica da indústria de transformação do Nordeste *vis-à-vis* a do Brasil é ainda mais grave, com o indicador de produtividade atingindo o valor de 52% em 2000 e 56% em 2010. Para o período pós-2010, espera-se que haja alguma alteração para melhor nestes indicadores, pois várias plantas industriais de maior valor agregado e densidade tecnológica começavam a ser construídas na região, entre elas: a refinaria de petróleo, o estaleiro naval, e a fábrica de automóveis da Fiat em Pernambuco; a JAC Motors na Bahia; e a produção de sistemas eólicos para geração de energia em Pernambuco, Rio Grande do Norte, Ceará e Piauí.

Implicações adicionais para a questão regional podem ser aquilatadas pelo reconhecimento do setor industrial como um importante gerador de impostos no país e, portanto, provedor de recursos para: *i*) os entes subnacionais de governo na forma de transferências constitucionais; *ii*) a política social que fortalece, por sua vez, a demanda agregada em regiões de menor desenvolvimento; e *iii*) os fundos constitucionais de desenvolvimento das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste – Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO); Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE); e Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), respectivamente – os quais alimentam parte da expansão da oferta regional pela via do investimento produtivo.

A redução e o enfraquecimento do tecido industrial brasileiro terão consequências ainda não inteiramente dimensionadas sobre o financiamento da política regional, como de resto para a continuidade da desconcentração produtiva no território nacional.

Para ensejar uma conclusão para esta seção, deve-se constatar que as preocupações suscitadas pelas duas teses aqui apresentadas continuam a ser referências para o debate regional brasileiro. Se a janela de oportunidades gerada

pelos recursos das *commodities* agrominerais foi favorável ao ativismo fiscal – o qual permitiu políticas de apoio ao setor produtivo – ela não foi, contudo, suficiente para obstar as forças da globalização que ameaçam a posição brasileira nas cadeias globais, nem para se contrapor à trajetória de desindustrialização produtiva.

2.2 Diálogos possíveis entre os estudos realizados: a emergência de novos temas de pesquisa e política pública

A maioria dos estudos recentes no Brasil, ou sobre ele, tem apontado para a melhoria das condições de vida da população, dos seus indicadores sociais e da redução das desigualdades de renda.⁴ Reconhece-se que este processo de evolução teve início com os preceitos da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), a partir da qual os sucessivos governos – com ênfases e matizes distintos – vêm dando contribuições aos ganhos de bem-estar. No início dos anos 2000, contudo, o quadro internacional favorável e a predisposição do governo federal em ampliar as funções redistributivas e o pró-crescimento do Estado brasileiro deram nova feição às políticas públicas. Não apenas a ação governamental se tornou mais ativa, mas também os recursos disponíveis para uma gama variada de políticas sociais e de infraestrutura aumentaram.

Neste período houve uma perceptível mudança de ênfase na agenda governamental brasileira, com temas novos assumindo maior relevância nos assuntos de preocupação da política pública. Sem pretender esgotar o debate, aponta-se que a questão ambiental se amplificou no mundo e no Brasil. A agenda urbana também tomou fôlego ainda maior, porque os recursos para saneamento e habitação se expandiram, permitindo, pela primeira vez desde a crise fiscal dos anos 1980, a diminuição de *deficits* nestes setores. No quadro 2, sugerem-se alguns destes elementos novos da agenda de desenvolvimento brasileiro com significativos rebatimentos sobre a dimensão regional. Cada tópico é discutido em diálogo com as contribuições trazidas à tona nesta coletânea.

4. Ver, entre outros: Cepal (2013); Cardoso Júnior (2010); Ipea (2011; 2012); Campello e Neri (2013); Guimarães *et al.* (2014); Montoro *et al.* (2014); Siffert Filho *et al.* (2014); e Cavalcanti *et al.* (2014).

QUADRO 2

Elementos de referência para a problemática regional: políticas públicas – intencionalidades e instrumentos

Anos 1990	Anos 2000-2015
<p>Atuação governamental e políticas públicas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Atuação do governo é no sentido da privatização de ativos, da contenção do gasto público e das políticas sociais focalizadas. • Perda de substância do planejamento governamental. • Plano Plurianual (PPA) e planejamento indicativo – Programa Brasil em Ação. <p>Política regional</p> <ul style="list-style-type: none"> • Enfraquecimento da política e das instituições regionais; e acirramento da guerra fiscal entre estados da federação. <p>Relações federativas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Centralização federativa nas relações intergovernamentais – União reconcentrou recursos e descentralizou, em direção a governos subnacionais, a execução de políticas públicas. • Lei de Responsabilidade Fiscal é marco do período.¹ • Padrão de relações federativas e intergovernamentais com baixo conteúdo cooperativo. <p>Agenda ambiental</p> <ul style="list-style-type: none"> • Agenda ambiental ganha relevância – sendo o desmatamento da Amazônia o seu principal tema. <p>Agenda urbana</p> <ul style="list-style-type: none"> • Problemas da agenda urbana (<i>deficits</i> habitacionais, gentrificação, desemprego metropolitano, crescimento de cidades médias etc.). 	<p>Atuação governamental e políticas públicas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Governo atuou ao menos de duas formas mais evidentes: <i>i)</i> política social ativa (transferências de renda, aumento do salário mínimo, educação, saúde) – uma novidade na questão territorial; e <i>ii)</i> política setorial ativa, na forma do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e de seus efeitos territoriais, e com investimentos em políticas urbanas e habitacionais revigoradas (Minha Casa, Minha Vida). • Planejamento governamental ganha fôlego na forma, mas problemas de coordenação federativa persistem. <p>Política regional</p> <ul style="list-style-type: none"> • Política regional é reativada e fortalecida com a I e II PNDR; guerra fiscal (menos aparente em face do <i>boom</i> de crescimento econômico); continuidade da perda de importância das instituições regionais. <p>Relações federativas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relações federativas – manutenção do padrão anterior de concentração de recursos na União; houve ganhos para governos municipais, ainda que pequenos, mas não para os governos estaduais. Governos subnacionais se tornaram cada vez mais executores de políticas centralmente definidas. • Padrão de relações federativas e intergovernamentais com baixo conteúdo cooperativo permanece a despeito de nova legislação sobre Consórcios Públicos (2007). <p>Agenda ambiental</p> <ul style="list-style-type: none"> • Premência da agenda ambiental (limitações entrópicas mais evidentes no Nordeste; biodiversidade na Amazônia e no Centro-Oeste; poluição e destruição acelerada de ecossistemas nas metrópoles). <p>Agenda urbana</p> <ul style="list-style-type: none"> • Expansão do financiamento habitacional e do saneamento. • <i>Deficits</i> habitacionais são reduzidos, mas problemas de mobilidade urbana se amplificam. • Gentrificação, desemprego metropolitano, crescimento de cidades médias etc.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>.

2.2.1 Planejamento, políticas e institucionalidades

Do ponto de vista da política e das institucionalidades que governam a dimensão regional do desenvolvimento brasileiro, algumas mudanças de relevo ocorreram na última década. Recorde-se que, nos anos 1990, o esforço de estabilização macroeconômica assumiu centralidade na arquitetura da intervenção federal, relegando para plano inferior a dimensão regional do desenvolvimento nas prioridades governamentais. Isto levou até mesmo ao enfraquecimento das instituições regionais – as superintendências regionais de desenvolvimento (Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – Sudam; Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – Sudene; e Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste – Sudeco), que foram extintas e substituídas por agências regionais de desenvolvimento.

Os recursos alocados nos fundos constitucionais regionais permaneceram em patamar baixo nesta década de 1990 e sofreram fortes contingenciamentos em favor dos objetivos de estabilização econômica.

Somente a partir de 2003, com nova coalização política à frente do governo federal, é que se iniciaram mudanças na maneira de conduzir a questão regional. Destaca-se neste novo momento a alteração substantiva no diagnóstico e no formato de atuação proposta da política regional, que deixou de ser macrorregional para se orientar por referências microrregionais. O território recebeu abordagem escalar mais refinada, com elementos de dinâmica econômica e demográfica assumindo grande importância como parâmetro para a atuação da política. Consubstanciou este conjunto de mudanças o lançamento da I PNDR, em 2007. Aperfeiçoamentos em anos posteriores levaram à proposta de implementação da II PNDR, em 2012, desde então em debate no congresso nacional.

Este quadro de novidades para o formato da política nacional de desenvolvimento regional foi, entretanto, acompanhado por tremendas dificuldades de adequação das instituições e dos instrumentos preexistentes à nova realidade e aos novos propósitos. Um obstáculo bem visível é que sendo a PNDR uma estratégia multiescalar de política regional, sua atuação tende a ser menos executora direta de planos, projetos ou estratégias e passar a ser mais articuladora e coordenadora junto a demais entes federativos (governos subnacionais) e no próprio plano do governo federal, junto a ministérios, agências e autarquias. Esta nova função, contudo, delineada na nova política regional vem significando um desafio para o qual nem o Ministério da Integração Nacional (MI), seu responsável direto, nem o governo federal, de maneira geral, estavam (e nem estão) preparados para atuar.

Vitarque Coelho realizou avaliação da I PNDR e apresentou esta problematização de maneira alongada, onde observa que uma das principais dificuldades a serem superadas no momento atual é o distanciamento existente entre os objetivos da PNDR e os seus instrumentos.⁵ Em sua avaliação dos objetivos gerais apontou que a política visa à superação de atraso de desenvolvimento em microrregiões de baixa renda por habitante, contudo, seus instrumentos, os fundos constitucionais de desenvolvimento (FCO, FNO e FNE) e os fundos regionais (Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste – FDCO, Fundos de Desenvolvimento do Norte – FDNO e Fundo de Desenvolvimento do Nordeste – FDNE), são geridos por instituições financeiras (bancos regionais) que têm relativa autonomia no emprego de recursos em relação ao MI, que comanda a política.

5. Ver capítulo 2 deste livro.

Este diagnóstico de fragilidade estrutural do arcabouço da política regional é corroborado no estudo de Rodrigo Costa sobre a política regional na Amazônia.⁶ O autor notou problemas de coordenação da política, que, para o caso da Amazônia Legal, deveria contar com atuação mais incisiva da Sudam, mas dado o seu quadro de persistente fragilidade institucional, a superintendência não vem contribuindo para este propósito.

Ademais, este autor afirmou que, no período recente analisado, os recursos alocados pelo BNDES para esta grande região, visando ao financiamento de grandes projetos de infraestrutura (hidrelétricas), foram muito mais vultosos que os das políticas explícitas regionais, e somente em 2014 chegaram ao montante aplicado de R\$ 22,1 bilhões. A articulação entre as operações do BNDES na região e as operações das instituições regionais financiadas por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Amazônia (FNDA) e do FNO tem sido, regra geral, incipiente. Os projetos de infraestrutura do governo federal não buscaram o alinhamento com as orientações da política regional *ex-ante*. Somente depois da construção das grandes obras, quando seus impactos muitas vezes negativos se tornam presentes e com forte apelo político, é que a política regional foi chamada a operar compensatoriamente.

Consideradas estas fragilidades institucionais e de governança da política regional, a ação efetiva do governo federal por meio de instrumento de política regional explícita e não explícitas assumiu nova magnitude nos anos mais recentes, trazendo benefícios insuspeitos para as regiões onde foram alocados. Monteiro Neto (2014b), em estudo para o BNDES, já havia demonstrado a trajetória de expansão, entre 1990 e 2012, dos volumes de recursos de bancos públicos – BNDES, BNB, Banco da Amazônia (Basa) e Banco do Brasil (BB) – transferidos para o financiamento da atividade produtiva bem como para a mitigação da pobreza das famílias nas grandes regiões brasileiras – via Programa Bolsa Família (PBF) e benefícios de prestação continuada (BPC).⁷

No capítulo 6 desta coletânea, Monteiro Neto atualizou a investigação da intervenção governamental para o Nordeste e demonstrou que o investimento produtivo foi muito estimulado pelo governo federal na região. Olhando-se em retrospecto, os montantes de recursos públicos mobilizados para as regiões alvo de política regionais se agigantaram no período e possibilitaram a expansão da

6. Ver capítulo 3 deste livro.

7. O leitor interessado se aperceberá de que o crescimento do total dos recursos públicos (sob diversas orientações) mobilizados para as regiões foi significativamente maior na década de 2000 que na anterior. Na região Norte, os mecanismos analisados mobilizaram 1,3% do PIB regional em 1990, passando para 4,0% em 2000 e para 10,6% em 2012. No Nordeste, as porcentagens foram de 2,3% do PIB regional em 1990, 2,5% do PIB em 2000 e 9,7% do PIB em 2012. No Centro-Oeste, as porcentagens foram: 1,4% do PIB em 1990; 2,4% do PIB em 2000; e 7,2% do PIB em 2012. Causa certa frustração o fato de elas terem levado a resultados relativamente pequenos quanto à desconcentração regional da atividade produtiva, ao mesmo até 2012 (Monteiro Neto, 2014a, p. 298-299).

capacidade de oferta regional pela via do investimento. As taxas de crescimento médias do PIB no período 2000-2013 foram maiores no Norte, no Nordeste e no Centro-Oeste que no Sul e no Sudeste, favorecendo uma tendência de convergências das rendas *per capita*. Contudo, as condições estruturais para o estabelecimento de um novo padrão de integração do mercado nacional continuam fragilizadas, ora pela atração exercida pela demanda internacional de *commodities* minerais e agrícolas, que reprimarizam a estrutura produtiva nacional, ora pela incapacidade brasileira de levar adiante políticas de aumento do conteúdo tecnológico de seu remanescente parque industrial.

2.2.2 Ambiente das relações federativas

Neste contexto de renovação dos processos socioeconômicos que impactam o território, a dimensão articuladora da política regional vem ganhando muito mais relevo. As relações intergovernamentais que dão base para o pacto federativo carecem cada vez mais ser amplificadas para promover capacidade de coordenação e articulação mais intensa entre os entes formuladores e executores das políticas públicas. A política regional caberia produzir maior nível de orientação territorial para a aplicação das demais políticas sociais e setoriais nacionais, conforme apontou o documento de consolidação do processo conferencial – conferências nacional e estaduais de desenvolvimento regional –, coordenado pelo MIN em 2012 (Brasil, 2011; 2013).

É necessário reconhecer a efetivação de avanços no sistema federativo brasileiro por força dos preceitos da CF/1988 e de seus desdobramentos para os entes federativos. Os instrumentos de transferências constitucionais de recursos nas esferas vertical e horizontal estão sendo aperfeiçoados e vêm reduzindo as disparidades de recursos públicos por habitante no Brasil. Em particular, o debate federativo vem reconhecendo que, mesmo não tendo gerado equiparação de níveis de recursos tributários por habitante, o sistema de transferências fiscais tem levado à maior dotação final de receitas tributárias nas regiões, nos estados e nos municípios de mais baixa capacidade inicial de geração de recursos tributários.

Neste sentido os níveis médios de bem-estar social seguem trajetória de crescimento ao par da redução das desigualdades econômicas (medidas amplamente por índices como o Gini ou Theil). Monteiro Neto contribui para esta discussão ao apresentar elementos da configuração de um sistema de transferências de recursos interregionalmente no federalismo brasileiro atual.⁸ Este sistema seria composto por componentes estruturais (assim chamados por serem constitucionalmente definidos), os quais são representados pelas transferências obrigatórias a estados e municípios – por meio do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo

8. Ver capítulo 6 deste livro.

de Participação dos Municípios (FPM), respectivamente – bem como por outras transferências para educação, saúde, assistência social e *royalties* do petróleo e da mineração. Além disso, o sistema é composto por componentes conjunturais, definidos arbitrariamente pela ênfase ou pelo compromisso político da coalização partidária no poder, representados por recursos do governo federal provenientes do seu orçamento próprio ou do sistema de crédito, para fortalecer trajetórias de desenvolvimento social e econômico em parcelas do território nacional.

Constatou-se a forte atuação redistributiva das duas componentes (estrutural e conjuntural) do sistema de transferências fiscais na década recente. Num quadro de expansão econômica e de crescimento das receitas fiscais do governo federal, como o dos anos 2005-2013, os aportes de recursos investigados pelo autor a título da política social (PBF e BPC) e da política setorial (crédito do BNDES e dos bancos regionais de desenvolvimento) se tornaram muito mais volumosos e relevantes para a mudança estrutural nas regiões.

A análise empreendida por este autor conquanto tenha se referido a um sistema nacional de transferências de recursos, corresponde a um esquema analítico para compreensão de instrumentos e recursos governamentais vigentes e regularmente acionados por diferentes motivos e orientações nas regiões brasileiras. Não pode ser confundido com a existência de um sistema federal coordenado institucionalmente para tal fim. A componente conjuntural do sistema referido corresponde apenas a instrumentos disponíveis sem articulação prefigurada entre si quanto à sua aplicação.

Elementos de política social referidos neste sistema são destinados a pessoas e famílias pelos ministérios da área social com objetivos de redução da pobreza e da miséria, e os instrumentos da política setorial (BNDES) e mesmo regional (bancos regionais) são destinados a empresas para financiamento de demandas de capital de giro e de projetos de investimento. Cada qual têm, portanto, rebatimentos diferentes sobre o desenvolvimento das regiões: no primeiro caso, da política social, impactam a demanda de consumo local e regional e, no segundo caso, da política de investimento produtivo, impactam a oferta regional e local de bens e serviços.

Assim como apontado pelos trabalhos de Vitarque Coelho e Rodrigo Costa, citados anteriormente, também Monteiro Neto conclui que são fracos ou inexistentes os esforços de articulação e coordenação destes vários mecanismos e instrumentos utilizados para o benefício das regiões no Brasil.⁹

A dimensão federativa destas relações intergovernamentais passa a merecer mais atenção em face do cenário de esgarçamento das relações de articulação ou coordenação entre governo federal e subnacionais. Se a descentralização federativa no Brasil pós-1988 beneficiou os municípios com expansão de receitas tributárias e

9. Ver capítulo 6 deste livro.

de transferências, o mesmo não se deu com os estados, os quais vêm se tornando, por força das limitações dos seus orçamentos, cada vez mais executores de políticas públicas centralmente definidas, e menos propositores de políticas.

Vários estudos recentes já alertam para severas dificuldades fiscais nos estados, as quais tendem a impactar negativamente a sua *performance* econômica. As investigações sobre capacidades e limitações tributárias, institucionais e políticas dos governos estaduais no Brasil nos anos 2000, organizadas por Monteiro Neto (2014a), e adicionalmente os estudos sobre finanças, economia e instituições em Pernambuco e Goiás realizados, respectivamente, por Monteiro Neto, Vergolino e Santos (2015) e Monteiro Neto e Romanatto (2015) trazem contribuições para o debate. Todos são unânimes em apontar as fragilidades estruturais que definem os papéis possíveis para os governos estaduais no ambiente federativo nacional, registrando, de um lado, a expansão dos gastos por habitante nas áreas sociais (saúde e educação), e de outro, as limitações impostas pelo endividamento da maioria dos governos estaduais ao financiamento da capacidade de investimento própria.

O estudo de Tomás Fiori sobre o estado do Rio Grande do Sul¹⁰ organiza-se nesta direção e faz considerações sobre a dificuldade de a economia estadual e o seu sistema de planejamento e de instituições delinear e realizarem de maneira concertada uma mudança estrutural no seu sistema produtivo industrial. O autor reconhece que o crescimento econômico neste estado e a escolha de localidades mais atrativas, mais bem dotadas para o investimento e capturadas pela lógica da isenção fiscal, seguem sendo ditados muito mais pelas forças do capital privado internacional que por estratégias de desenvolvimento de porções do território gaúcho emanadas de orientações do governo e da sociedade estaduais.

Do mesmo modo, o estudo de Sobral sobre a economia do estado do Rio de Janeiro retoma este debate dos enfrentamentos de governos estaduais em torno dos esforços de ordenação do território fluminense.¹¹ Centrada em ramos produtivos com forte concentração do capital mercantil (comércio e serviços) e menor participação de setores industriais, a economia fluminense notabiliza-se pela extrema concentração territorial na RM do Rio de Janeiro. Políticas e estratégias governamentais locais têm sido pouco eficazes para se sobrepor aos interesses dos capitais privados nacionais e internacionais, os quais visam manter a economia do estado com perfil terciário, precarizado e concentrado territorialmente.

10. Capítulo 10 deste livro.

11. Ver capítulo 13 deste livro.

2.2.3 Sustentabilidade do desenvolvimento

Não se pode fugir de uma reflexão sobre o modelo de desenvolvimento brasileiro do último século, caracterizado pelo uso extensivo de recursos naturais. O acelerado uso de recursos naturais por nossa sociedade urbano-industrial tem produzido resultados perversos para o meio ambiente. Em consonância com as preocupações mundiais sobre o tema, políticas de restrições ao uso indiscriminado de recursos não renováveis bem como de estímulo à produção e ao uso de fonte renováveis de energia estão em curso no país. As políticas de desenvolvimento regional no Brasil, entretanto, ainda padecem da falta de visões acuradas e consentâneas com as preocupações internacionais sobre o desenvolvimento sustentado. É lacuna que uma agenda de estudos precisa incorporar com urgência.

Dois estudos desta coletânea refletem, ainda que indiretamente, sobre a sustentabilidade das estratégias de desenvolvimento em curso no país. Paola Santana e Robson Silva¹² tratam do tema dos recursos provenientes de royalties do petróleo e de suas limitações atuais para contribuir para o desenvolvimento das regiões de prospecção e produção de petróleo e gás.

O caso de municípios impactados pela produção de petróleo na Amazônia (região da bacia petrolífera do Solimões) é tratado por Paola Santana. Relacionando a alocação de recursos dos *royalties* em municípios do Amazonas com a questão social, em particular, com os indicadores de educação, a autora sublinha os baixos resultados operados pelos recursos adicionais às receitas próprias dos municípios para a melhoria da educação básica. Reflete no artigo que não apenas os *royalties* são de aplicação recente (pós-2000) como seus impactos sobre a melhoria dos índices de desenvolvimento humano nos municípios agraciados com este tipo de recursos têm se revelado limitados – ao menos no caso do estado do Amazonas e especificamente no caso do município de Coari.

O trabalho de Robson Silva, por sua vez, sobre a produção de petróleo e a arrecadação e o uso dos *royalties* no estado do Rio de Janeiro,¹³ traz reflexões relevantes sobre o curso das disparidades regionais no país. Sua preocupação se insere no contexto de ampliação da exploração das bacias petrolíferas em águas territoriais próximas ao estado do Rio, com espraiamento para áreas dos estados de São Paulo e Espírito Santo. As consequências deste padrão de exploração e produção de petróleo nesta região já desenvolvida do país tendem a reconstruir regionalmente as atividades produtivas, trazendo à tona novas dificuldades para o horizonte de reflexão e atuação da política regional brasileira.

12. Ver capítulos 5 e 11 deste livro, respectivamente.

13. Capítulo 11 deste livro.

Os dois estudos, cada qual a seu modo, buscam refletir sobre as possibilidades e os obstáculos para a redefinição de uma estratégia de desenvolvimento regional que redirecione o padrão de atividades produtivas, hoje baseado em recursos naturais não renováveis, para a consolidação de atividades produtivas baseadas no conhecimento e voltadas para o uso sustentável dos recursos existentes.

2.2.4 Desenvolvimento urbano

É decisivo o debate sobre o processo de urbanização. O Brasil ergueu nas últimas décadas uma *sociedade urbana complexa*, paradoxal e incompleta, travada e sem urbanidade, fruto da produção de espaços urbanos precarizados de uma urbanização simultaneamente metropolizada, interiorizada e com centros regionais medianos, isto é, uma rede urbana paradoxalmente concentrada e dispersa ao mesmo tempo. O Brasil pode ser caracterizado, ao longo de sua história, como uma máquina potente de produção de cidades com centros regionais medianos e uma miríade de cidades locais, pequenas e quase rurais.

Este processo múltiplo e diversificado requer que se lance mão da rede urbana como uma mediação teórica e analítica imprescindível entre escalas espaciais, rede urbana e porte de cidade, a partir da análise de seus núcleos organizadores de processos socioeconômicos variados e centros de poder e de emanção de decisões fundamentais.

A rede urbana expressa e potencializa uma hierarquia de decisões que são tomadas e que “circulam” e se encadeiam no território. Ela “é um reflexo, na realidade, dos efeitos acumulados da prática de diferentes agentes sociais” (Corrêa, 2007, p. 27). Os principais centros urbanos da rede precisam ser investigados em sua dinâmica de emanção e coordenação de decisões cruciais das economias micro e mesorregionais ou nacionais, e como pontos de importantes interconexões com a economia supralocal.

As pequenas cidades, ou as cidades locais, que se apresentam como elemento de ligação entre o meio urbano e as variadas ruralidades brasileiras, acabam tendo um papel importante a partir de seu papel específico no conjunto do sistema de cidades.

As cidades médias, ao deterem centralidade e estarem localizadas em pontos estratégicos de determinado sistema de cidades, cumprem um papel decisivo neste contexto. São espaço de transição (Sposito, 2007), elo urbano-regional de retransmissão e nó de comando e de interação com suas hinterlândias, sendo a interface entre cidade e região. A cidade média, por apresentar “interações espaciais intensas, complexas, multidimensionais e marcadas pela multiescalaridade” (Corrêa, 2007, p. 30), poderia se constituir como privilegiada plataforma territorial de força de trabalho combinada em escala particular, desempenhando um papel central,

com destacada posição relativa na hierarquia regional, de circulação, e amplo alcance territorial.

As metrópoles, como sistemas urbanos econômicos e sociais complexos, derivam de determinações e processos plurais, os quais resultam de caracteres distintivos: alta densidade demográfica, porte e adensamento de funções urbanas; integração de infraestruturas física e econômica; padrão específico de ocupação e uso do solo; deslocamentos e assentamentos humanos peculiares; e alta densidade de interações e articulações intra e intersetoriais construídas em determinado tecido metropolitano territorializado.

É importante acompanhar a rede urbana e os movimentos migratórios e demográficos mais recentes, em grande parte motivados pelas novas dinâmicas econômicas, e distribuídos ao longo de um sistema de cidades diversificado.

A direção dos fluxos migratórios inter-regionais e interurbanos, bem como a intensidade com que ocorreram, precisam ser devidamente apropriados e/ou consolidados pelas interpretações acerca das transformações territoriais na última década.

A primeira década do século XXI revelou reforço de dinâmicas espaciais paradoxais (concentração, desconcentração, seletividade), fluxos migratórios com perfil mais diversificado, requalificações territoriais e rearranjos das redes urbanas de menor hierarquia. Embora construindo uma trajetória de urbanização mais polinucleada, com o avanço de centros regionais de maior expressão, as marcas estruturais dos grandes movimentos populacionais do século XX ainda afirmam a persistência de inércias advindas de grandes estoques demográficos espacialmente concentrados, os quais reatualizam volumes de imigrantes e emigrantes, ainda significativos nos grandes centros.

De qualquer forma, trata-se de uma dinâmica demográfica muito mais complexa e pluridirecional, pois

deixam de existir os estados ou regiões que se destacam somente por ser origem ou destino dos grandes fluxos migratórios. E esses contrafluxos são alimentados pelo aumento na reemigração interestadual de retorno, um fenômeno marcante nas mudanças ocorridas no padrão migratório (Brito, 2015, p. 21).

Segundo o censo de 2010, alcançamos cerca de 1 milhão de imigrantes retornados (21,53% dos imigrantes) no período 2005-2010. Os migrantes interestaduais de curto prazo perfizeram mais de 1,8 milhão (28,32%). Assim, as proporções de imigrantes retornados e de curto prazo, características marcantes desde novo padrão demográfico, juntas, chegaram a 43,77% dos imigrantes interestaduais no período 2005-2010. Não obstante, a persistência das grandes trajetórias migratórias anteriores impediu mudanças abruptas em relação ao antigo

padrão, determinando que ocorra no presente muito mais a combinação de variados padrões migratórios e revelando elementos de estabilização e regularidade dos caminhos estruturais migratórios já trilhados. Pelas sendas já percorridas “circulam fluxos e contrafluxos alimentados pelas migrações de retorno de curto prazo. Como um fenômeno tipicamente estrutural, a migração interna interage com as dinâmicas da economia e da sociedade, espelhando, especialmente, as suas desigualdades regionais e sociais” (Brito, 2015, p. 25). Por exemplo, os espaços das três principais regiões metropolitanas, sobretudo São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília, continuam a traçar as linhas principais das trajetórias migratórias brasileiras.

Entretanto, deve-se destacar o crescimento dos municípios intermediários, posto que a taxa de crescimento da população total, entre 2000 e 2010, foi de 0,45% para os municípios pequenos, 2,81% para os médios, e 1,29% para os grandes.

O processo demográfico no Brasil ainda é muito dinâmico e ativo. Temos mesmo uma arraigada “cultura migratória” (Brito, 2015), em que os deslocamentos espaciais com forte expectativa de ascensão social ainda persistem, mesmo quando a possibilidade de conjugar mobilidade espacial e mobilidade social, típica da trajetória histórica da mobilidade estrutural do século XX no Brasil (muito marcante até meados dos anos 1980), já não existe mais.

Há carências de toda ordem, que vão desde problemas de degradação ambiental, falta de mobilidade urbana e precariedades do transporte de massas, *deficit* habitacional, até outras mazelas dos complexos urbanos aí localizados.

No período recente, uma experiência de política pública habitacional do governo federal apresentou significativo sucesso: a partir de 2009, o programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) teve 4,2 milhões de unidades contratadas e 2,6 milhões de unidades entregues, totalizando um investimento de R\$ 300 bilhões.

As aprovações recentes da Lei dos Consórcios Públicos (Lei nº 11.107/2005¹⁴) e do Estatuto da Metrôpole (Lei nº 13.089/2015¹⁵) colocam possibilidades para se ampliarem o debate e a busca de soluções de interesse comum supramunicipais, procurando maior cooperação interfederativa.

2.3 Diálogos possíveis entre os estudos realizados: políticas para pessoas e políticas para territórios – ressignificações para a política regional brasileira

Outra forma de propor elementos de um balanço é reconhecer a existência de novos debates teórico-conceituais em curso com forte apelo para o desenho e a implementação de políticas públicas. Um deles é o relativo à novidade atribuída à

14. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm>.

15. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm>.

contribuição das políticas nacionais de desenvolvimento social (educação, saúde, assistência social, transferências de renda a famílias) para a redução das disparidades regionais. Neste novo contexto de ganhos para regiões menos desenvolvidas, provocados por políticas voltadas para pessoas e não para territórios específicos, como avaliar o papel das políticas regionais explícitas, e qual a sua contribuição futura para o desenvolvimento brasileiro?

Seguindo-se a trilha do debate internacional sobre a relevância e a oportunidade de adoção de políticas voltadas ou para o território – como propugnado e defendido pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) – ou para pessoas – como defendidas pelo Banco Mundial –, uma avaliação do período pode oferecer uma interpretação singular desta controvérsia, com base nos avanços e nos recuos revelados em recortes de políticas públicas que são próprios da realidade brasileira.

Nesta discussão é salutar trazer à tona estas duas visões sobre o sentido das políticas públicas no território, cada uma sustentada por uma grande instituição internacional. São proposições que colocam frente a frente as experiências europeia (OCDE) e a norte-americana (Banco Mundial). Esta última no documento *Reshaping Economic Geography: World Development Report* vem defendendo a abordagem de não intervenção no território – *place-neutral approach* (World Bank, 2009). O documento baseia-se na seguinte ideia:

os mais potentes instrumentos para a integração [regional] são as melhorias naquelas instituições que trabalham com objetivos espacialmente ‘cegos’; colocando de forma mais simples, [aquelas instituições que se ocupam de] a provisão de serviços essenciais como educação, saúde e segurança pública (Gill, 2010, p. 3).

Nesta visão particular, as políticas com objetivos universais tenderiam a gerar maior eficiência econômica, pois os atores (capital empresarial e força de trabalho) se deslocariam no território em busca da melhor alocação possível para seus ativos. As políticas regionais não são consideradas necessárias nem adequadas nesta opção de política pública.

A abordagem que advoga a intervenção no território (*place-based approach*) é proposta pela OCDE em *How Regions Grow: trend and analysis e Regions Matter* (OCDE, 2009a; 2009b). Os estudos são influenciados pela experiência europeia de desenvolvimento e defendem explicitamente a política regional, em particular, para aumentar a competitividade das regiões no cenário internacional e fortalecer estratégias de desenvolvimento endógeno em regiões deprimidas ou de baixo crescimento. Para a OCDE, os ativos existentes no território necessitam de abordagem renovadora, uma vez que, no continente europeu, regiões (de espaços nacionais) outrora ricas e prósperas se tornaram decadentes ou de baixo crescimento, demandando da política esforços para a regeneração econômica.

Este debate não é extemporâneo ao Brasil. Por causa dos avanços recentes, em termos de cobertura a pessoas e territórios, da política social e de infraestrutura, a questão do desenvolvimento regional passa a ter, de maneira mais evidente, a necessidade de repensar e fortalecer a dimensão econômica, produtiva, de competitividade territorial e/ou de mudança estrutural.

Em face dos substantivos resultados gerados pela política social nas regiões de mais baixo nível de desenvolvimento, esta política deu contribuições em termos de alocação de recursos, criação de poder aquisitivo e bem-estar a serem apropriados pela política regional em dimensão ainda não devidamente percebida. Não é o caso, por certo, de escolher entre dois tipos de políticas, aceitando uma e descartando outra, como sugere o debate OCDE *versus* World Bank.

Pelo contrário, consideradas as especificidades e as condições próprias do caso brasileiro relacionadas com seu baixo nível de PIB *per capita* e de bem-estar, sugere-se aproveitar o potencial de cada linha de política de intervenção e adequá-las à realidade nacional, bem como reforçar simultaneamente as articulações possíveis entre a política regional e a política social, ou entre a política regional e as políticas de infraestrutura, por exemplo. Sem sombra de dúvida, esta tarefa exigirá que a própria política regional seja repensada: o que cabe à política regional (explícita) fazer neste novo e mais benigno contexto?

De um lado, reconhecer os avanços proporcionados pela ampliação de benefícios verificada na agenda social brasileira aos cidadãos residentes em territórios mais vulneráveis; ação que em muitos casos ainda se mostra tênue e precisará ser consolidada nas regiões de menor desenvolvimento. A mudança estabelecida nos patamares dos indicadores sociais, como mostram documentos de avaliação da política social (Campello e Neri, 2013; Pnud, Ipea e FJP, 2013), precisa ter continuidade; e uma vez alcançada a transformação, não deve sofrer recuos. De outro lado, os esforços que a política precisa realizar na dimensão econômica visando, entre outros objetivos, à melhoria e ao adensamento da infraestrutura em geral, ao aumento da competitividade, à consolidação das infraestruturas de ensino e pesquisa superior, ainda se mostram de grande monta, pois as disparidades territoriais destes ativos revelam-se muito pronunciadas no Brasil.

Sobre este debate, os trabalhos de Rodrigo Costa e Monteiro Neto¹⁶ apresentam quadro comparativo de elementos empíricos do papel de instrumentos de políticas setorial, regional e social enriquecedores deste debate. Os volumes de recursos presentemente alcançados por instrumentos de política social (PBF e BPC) nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste alcançaram magnitude tal que não podem mais ser desconsiderados em estratégias de desenvolvimento regional.

16. Capítulos 3 e 6 deste livro, respectivamente.

Por sua vez, os trabalhos de Sampaio e Sobral,¹⁷ que abordaram o tema da desindustrialização, remetem para o desafio de que objetivos e instrumentos de políticas setoriais e regionais estão não apenas desalinhados, mas têm sido incapazes de reverter a perda do tecido industrial brasileiro. A política regional, neste contexto de baixa eficácia de seus propósitos, precisa ser repensada para abordar novos desafios que visem não só à diminuição das disparidades territoriais, mas à competitividade estrutural de territórios com potencialidades identificadas.

Algumas visões novas de estratégias para a política de desenvolvimento regional (nacional, estadual ou local) foram oferecidas por Cavalcanti Filho e também por Vieira.¹⁸ O primeiro alerta para a mudança de abordagem da intervenção no território do Nordeste – seu objeto de estudo – por meio de criação das condições para a estruturação de um sistema regional de inovação. Este sistema seria, nas palavras do autor:

composto por diversos atores, diferenciados por natureza (variedades) e posição hierárquica (*assimetrias*), *auto-organizados em três subsistemas e articulados entre si, através de processos de aprendizado* inovativo, que transformam suas estruturas (instabilidade estrutural) e sua dinâmica funcional (instabilidade dinâmica).

Nesta abordagem para o desenvolvimento territorial, pretende-se que as condições para o enraizamento dos atores em redes econômicas que realizam de maneira permanente a inovação sejam construídas e mantidas. Contaria nesta estratégia não apenas o apoio ao empreendimento produtivo, quer seja na forma de crédito público bancário, quer seja na oferta de infraestrutura, mas o fortalecimento do ambiente de inovação, o que daria à educação e ao conhecimento posição de protagonismo.

Combina-se a esta proposição de Cavalcanti Filho o estudo de Vieira sobre a evolução do ensino superior no Brasil e suas características regionais. Primeiro, o reconhecimento de que estruturas de ensino superior e pesquisa não são panaceia para a solução dos problemas de subdesenvolvimento das regiões. Contudo, como se afirma no estudo, “firma-se cada vez mais a compreensão de que tais encadeamentos não são gerados espontânea e instintivamente, produzindo efeitos homogêneos e de forma automática e natural, em decorrência da mera presença de uma IES em dada localidade.”¹⁹ A articulação entre os campos da ciência, do conhecimento e da atividade produtiva seria essencial para transbordar o conhecimento para a transformação das bases produtivas territoriais.

Quando Vieira nos alerta que a oferta de ensino superior não basta para se deslanchar o desenvolvimento, ele está em conformidade com a proposição de

17. Capítulos 12 e 13 deste livro, respectivamente.

18. Ver capítulos 7 e 9 deste livro, respectivamente.

19. Capítulo 9 deste livro.

Cavalcanti Filho de que a estruturação de uma estratégia predefinida e orientada para investir na capacidade instalada de conhecimento e inovação é condição necessária para a mudança estrutural.

Vieira registra, ademais, que as transformações recentes territoriais da base de conhecimento no Brasil, materializadas nas instalações de ensino superior, já são muito significativas, indicando que o próximo passo seja iniciado, o de articulação e enraizamento com o sistema produtivo local e/ou regional.

2.4 Diálogos possíveis entre os estudos realizados e alguns recortes territoriais propostos para efeitos de intervenção da política pública

Parte-se da hipótese de que o Brasil recentemente passou por transformações socioeconômicas que determinaram importantes impactos territoriais. Ao mesmo tempo, constata-se que as análises regionais ainda têm dificuldade em captar plenamente os vários ângulos dessa dinâmica e, sobretudo, a direção destas transformações.

Seria possível questionar se as políticas públicas em discussão ou implementação estariam baseadas em concepções mais ou menos aderentes às especificidades regionais do quadro territorial em mutação.

Neste contexto, torna-se relevante discutir uma agenda atualizada de investigação que busque apreender plenamente aquelas mudanças territoriais mais salientes, a fim de elaborar políticas públicas consequentes com o novo momento.

Buscou-se na análise empreendida averiguar quais os fenômenos sociais, econômicos etc. recentes mais relevantes para o entendimento das reconfigurações ocorridas, procurando-se distinguir: *i*) os que permanecem; *ii*) os que são novos ou emergentes; e *iii*) quais deixaram de ter importância, requerendo reatualização.

Procurou-se construir um esquema de análise, um recurso heurístico e alguns fatos estilizados que pudessem, em aproximações sucessivas, apreender e sistematizar, em traços largos, as recentes e mais gerais transformações territoriais, pelas vias dos gastos públicos e dos investimentos públicos e privados em territórios distintos.

Chegou-se assim a uma tipologia definida por cinco modalidades de inversões privadas e governamentais associados a cinco tipos preferenciais de territórios predominantemente impactados e redefinidos pela potência das forças em atuação. A ideia é que este esquema analítico sirva como um guia para reflexão e debate. Embora articulados na realidade concreta, analiticamente os territórios podem ser separados conforme a tipologia a seguir.

- 1) Tipo I – territórios predominantemente impactados e (re)definidos pelas forças inerciais dos fatores de aglomeração e de urbanização (litoral, RMs e capitais) e das vantagens locais da rede urbana do Sul-Sudeste-litoral.

- 2) Tipo II – territórios predominantemente impactados e (re)definidos pelos impulsos das políticas sociais, pelas melhorias das condições de vida e pela ampliação do mercado interno de consumo.
- 3) Tipo III – territórios predominantemente impactados e (re)definidos pela demanda mundial de *commodities*.
- 4) Tipo IV – territórios predominantemente impactados e (re)definidos pelos investimentos realizados ou orientados pelo Estado em infraestruturas logísticas e de energia etc.
- 5) Tipo V – territórios predominantemente impactados e (re)definidos pela implantação de investimentos tópicos ou pontuais, com tendência a se constituírem em polos isolados ou enclaves com baixa indução do entorno e da hinterlândia.

Assumiui-se que tal tipologia poderia abrir espaço analítico para organizar perguntas estruturantes como: *i*) qual a natureza dos investimentos públicos e privados realizados nestes territórios?; *ii*) quais tipos de políticas públicas são estruturadas e requeridas?; e *iii*) que relação estes territórios têm com os respectivos processos de urbanização, redes urbanas e ruralidades?

Obviamente não se teve a pretensão de encaminhar ou responder a todas essas perguntas para cada um dos territórios. Trata-se de questões complexas e cruciais, que precisam estar subjacentes em análises futuras sobre a estrutura e a dinâmica regional brasileira do período recente.

2.4.1 Territórios do tipo I

É sobejamente conhecido pela literatura especializada o papel de destaque assumido pelas forças inerciais e centrípetas, que cumulativamente exercem efeitos polarizados nas regiões com maior agrupamento e densidade socioeconômica, diversificação produtiva e diferenciação social. Os investimentos tendem a se concentrar nessas regiões onde estão presentes típicos fatores de conglomeração espacial, como efeitos de vizinhança e transbordo, intensos contatos interpessoais, densas interações espaciais, indivisibilidades técnico-econômicas, externalidades transacionais e institucionais, economias de escalas, de localização e urbanização.

No Brasil, essas plataformas de mais denso desenvolvimento se estendem ao longo dos pontos nodais da porção mais estruturada da rede urbana brasileira, sobretudo, ao longo das aglomerações metropolitanas do litoral, com destaque para o Sul-Sudeste e Nordeste, congregando, *grosso modo*, o bioma Mata Atlântica.

É esse território atlântico, onde a rede urbana brasileira é mais densa e organizada, que comanda e influencia praticamente toda a escala nacional. Nele

vivem, em espaços metropolitanos, cerca de 70 milhões de pessoas, conformando o mercado de consumo mais profundo, consistente e moderno, o mercado de trabalho mais diferenciado e com maiores índices de qualificação e serviços mais sofisticados, sobretudo os produtivos, prestados às empresas, conformando as cabeças das subredes urbanas regionais.

É aí que estão presentes os núcleos urbanos que apresentam as características do que a literatura denomina cidades-região, aquelas com as mais potentes conexões na escala nacional (e, em alguns casos, mesmo mundial), por aglomerarem a rede (*clustering*) das empresas maiores e mais sólidas, fatores tangíveis e intangíveis de produção, bacias para o recrutamento de emprego de maior qualificação, além de ambiente mais propício à inovação e aos contatos empresariais. Abriga ainda os principais circuitos dos sistemas e dos subsistemas urbano-regionais brasileiros, seus principais espaços metropolitanos e suas capitais estaduais. Adicionalmente exerce o papel de principal elo com o Cone Sul e de núcleo de integração sul-americana em sua área mais desenvolvida.

Apesar de perdas na participação relativa, o Sudeste continua a ser o grande polo industrial, comercial e financeiro do país. Abriga o núcleo da manufatura metalomecânica, elétrica e química, mas também o “miolo” (Kupfer, 2012) da indústria brasileira: alimentos, vestuário, calçados, papel e celulose, siderurgia, sucroalcooleira. Caberia lembrar ainda o papel dos setores de móveis, higiene pessoal, perfumaria e cosméticos, revestimentos cerâmicos, entre outros.

Novas espacialidades emergentes surgiram na região no período recente com marcas de desindustrialização,²⁰ perda de diversificação produtiva, especialização regressiva, expansão produtiva oca²¹ e desadensamento de várias cadeias produtivas, expansão do terciário (tradicional e moderno) e das atividades de turismo de veraneio e de negócios, e nos serviços financeiros etc.

Nessa grande área de maior desenvolvimento material do país, há uma tendência inercial de agregar novos setores e ramificações econômicas e espaços produtivos sem abandonar os precedentes (Matteo, 2014, p. 15). Nesta, que é a rede urbana mais estruturada e densa, estão presentes rugosidades, trajetórias vincadas no espaço, acentuadas ainda mais pela ação estatal e por sua morfologia regionalizada da gestão das políticas públicas. O Estado, “à medida que superpõe a sua malha de gestão sobre as estruturas locais e revela certa defasagem temporal em relação à dinâmica espacial, possui rugosidades que ainda não refletem as mudanças induzidas pela economia e sociedade em movimento” (Egler, 2010, p. 109).

20. Sobre isso, consultar capítulo 12 deste livro.

21. Sobre isso, consultar capítulo 13 deste livro.

Esta porção atlântica do Brasil concentra as massas populacionais e, simultaneamente, alguns de seus maiores problemas sociais e ambientais.

2.4.2 Territórios do tipo II

No período 2003-2015, avançou-se muito em um conjunto de políticas sociais voltadas à proteção das camadas mais vulnerabilizadas e destituídas da população e na expansão do mercado interno. Caberia destacar o avanço das políticas de transferência de renda, o crescimento formal do emprego, a valorização do salário mínimo, a expansão do volume e das linhas de crédito pessoal (inclusive o consignado), a expansão do ensino superior e a luta mais geral pela preservação e pelo avanço das conquistas e dos ganhos sociopolíticos da Constituição Cidadã de 1988, com melhorias na distribuição de renda e na qualidade do mercado de trabalho. Estas mudanças convergiram para a construção e o fortalecimento de um federalismo do bem-estar social no Brasil – com certo automatismo em sua operação (Monteiro Neto, 2014a).

A conjugação da valorização do salário mínimo, da maior formalização do mercado de trabalho, dos impactos dos BPC para deficientes e idosos, das melhorias na previdência e na assistência social rural e urbana, dos programas sociais Luz para Todos, Cisternas, Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e MCMV, entre outros, transformaram a vida cotidiana de algumas dezenas de milhões de pessoas.

No período 2003-2015, mudanças importantes ocorreram também nos preços relativos da economia brasileira,²² a favor do consumo de bens-salário. Estas mudanças foram determinadas pelo efeito China, pela taxa de câmbio e pela política de desonerações do governo federal.

O crescimento mais inclusivo que foi experimentado impactou diretamente os setores fortemente condicionados pela elasticidade da demanda e pela oferta de crédito ao consumidor, pois estes são muito sensíveis às flutuações e dependentes das mudanças quantitativas e qualitativas nos mercados urbanos de trabalho e consumo, e da expansão da rendas nos meios rural e urbano.

22. "O ciclo de crescimento da última década baseou-se em forte expansão do consumo das famílias, em particular daquelas cuja renda principal vincula-se direta ou indiretamente ao salário mínimo. O salário mínimo é um preço político, mas o seu poder de compra depende da reação dos demais preços e salários. A principal mudança de preços relativos na década foi a valorização da taxa de câmbio. Esta apreciação neutralizou as pressões tanto da agricultura quanto das matérias-primas importadas, diretamente sobre o custo de vida e indiretamente sobre os preços industriais, cujo declínio, sobretudo na eletrônica de consumo, fortaleceu o efeito do câmbio sobre o poder de compra dos salários. Com o preço da cesta básica contido, a elevação do salário mínimo de base e a expansão do crédito permitiram amplo deslocamento do padrão de consumo na base da pirâmide. A massificação dos bens de consumo durável e a ampliação tanto do mercado automobilístico para a baixa classe média quanto da alimentação do lar expressam bem a mudança de estilo de vida" (Tavares, 2015, p. 10-11).

Tal processo de transformação, dados os níveis aviltantes de pobreza, destituição e marginalidade dos grupos populacionais mais desfavorecidos de bens e direitos, representou verdadeira revolução na base social das áreas mais pobres, como no semiárido nordestino e nas periferias metropolitanas.

Ocorreram mudanças substanciais na estrutura de consumo das famílias ao longo deste período recente de crescimento econômico, com distribuição de renda e, portanto, maiores dispêndios de renda no consumo de bens duráveis e de consumo, com destaque para material eletrônico e de comunicação, automóveis, eletrodomésticos, produtos farmacêuticos, móveis, perfumaria etc. (Sacchet de Oliveira *et al.*, 2016).

Dessa forma, o impacto na demanda de bens com alguma agregação de valor regionalizado que são fabricados ou montados no país, como cosméticos, móveis, bens da linha branca (destaque para tanquinhos, fogões e geladeiras), eletrodomésticos, motos, microcomputador com internet, TV, celular, além de gastos com passagens aéreas e planos privados de saúde promoveram um ciclo expansivo, sobretudo no período do segundo governo Lula.

A expectativa era de que se engendrasse permanentemente um ciclo virtuoso entre consumo, investimento e produção ampliados e regionalizados que seria capaz de, pelo menos no médio e longo prazos, transformar as estruturas produtivas e socioeconômicas das regiões menos desenvolvidas.

Entretanto, grande parte dos efeitos multiplicadores e aceleradores de expansão e massificação do consumo dos mercados domésticos, que poderiam ter transformado mais profundamente as estruturas regionais mais débeis, acabaram ensejando a expansão da participação dos componentes importados, do exterior ou os ofertados pelas empresas localizadas no Brasil, sobretudo as paulistas, portanto com extrarregionalidade em relação aos principais focos de destituição.

Ou seja, ocorreram importantes “vazamentos de renda”, pois essas regiões não se desenvolveram ou desdobraram relações de inter-ramificações, inter-regionalidades e interurbanidades (Brandão, 2011) potentes o bastante para transformar as estruturas produtivas nas regiões mais desfavorecidas.

2.4.3 Territórios do tipo III

Embora a extração e o processamento de recursos de base natural estejam presentes em quase todas as regiões brasileiras, analítica e sinteticamente os territórios mais acionados e impactados pelas *commodities* compreendem, *grosso modo*, o Centro-Oeste, o Centro-Norte e o Bioma Cerrado. Com grande dinamismo econômico, rural e urbano, e produtivo, o Centro Oeste ganha e reforça no período

recente seu papel de território de transição entre o Sudeste e o Sul, por um lado, e o Norte e o Nordeste, por outro.

A região se caracteriza como uma fronteira explorável de recursos naturais, com a implantação de unidades de produção, tais como as de esmagamento e processamento de soja, indústrias alimentar, de ração animal, frigorífica (carne bovina, suína e de frango) e de laticínios. Mas também cabe destaque às manufaturas de couro, algodão e sucroalcooleiras (Miragaya, 2014).

Recentemente, com o *boom* de demanda e preços nos mercados internacionais, determinado sobretudo pelas necessidades chinesas, o setor de *commodities* conheceu grande expansão. No período 2002-2012, o minério de ferro aumentou 41,2%; a soja, 15,6%; os cereais, 14,2%; o óleo vegetal, 13,5%; e o Níquel, 7,3%, entre outros importantes aumentos.

Entretanto, a alta especialização em atividades extrativas e produtivas de *commodities* colocam limitações estruturais à dinâmica endógena de economia do Centro-Oeste expandido. Estes constrangimentos são postos pela natureza intrínseca de seus bens minerais, agrícolas e pecuários, fundados em vantagens competitivas estáticas e absolutas, com pouca capacidade de diferenciação, pois padronizados e de processamento contínuo, e em grande parte submetidos a definição da demanda e preços internacionais.

São ainda notórias suas carências e gargalos de infraestrutura, armazenamento e escoamento da produção agropecuária e mineral, por apresentarem enormes distâncias físicas e dependência de escoamento para a exportação da produção em relação aos portos.

A grande transformação do agronegócio nesta vasta porção territorial se deu com perda da biodiversidade e degradação dos solos e das águas, desmatamento e queimadas nos dois ecossistemas bastante frágeis e sensíveis que abriga: o Cerrado e o Pantanal.

A região se beneficiou diretamente pelo fato de o país ter avançado muito nas últimas décadas na eficiência logística, mas também na pesquisa agrícola e agropecuária, sobretudo pelo papel da Embrapa e dos órgãos de fomento nacional e estaduais.

Castro (2014) sintetizou bem os desafios para a região, ao afirmar que os grandes complexos aí instalados, os agropecuário-industriais e os de extração e processamento mineral, requereriam estratégias consistentes de atuação tanto a montante quanto a jusante de suas respectivas cadeias produtivas. A montante, estimulando o desenvolvimento da produção local de máquinas equipamentos e insumos, além de serviços técnicos especializados; e a jusante, promovendo a diferenciação de produtos de maior agregação de valor.

Em suma, estão presentes vulnerabilidades do crescimento econômico em regiões de grande especialização, posto que a dependência de *commodities* agrícolas, pecuárias e minerais está sujeita a fortes e reiteradas flutuações de preços e níveis de demanda, que são basicamente definidos na escala mundial.

2.4.4 Territórios do tipo IV

Há territórios que são impactados e acionados sobretudo pelas especificidades dos investimentos em infraestrutura que foram neles realizados, cristalizando em seus espaços regionais a abertura e a fixação de eixos de crescimento, expansão e integração.

O suporte infraestrutural é decisivo para o processo de desenvolvimento, inclusive como um dos fatores sistêmicos da competitividade. É elemento produtivo basilar, geralmente de uso generalizado, para uma grande variedade de atividades econômicas, provendo assim externalidades *lato sensu* às unidades produtivas. As características distintivas que envolvem a decisão de investir no negócio ou fazer uma frente de aplicação de capital, denominada infraestrutura, não são triviais, por este setor apresentar: *i*) baixa elasticidade de oferta; *ii*) indivisibilidades técnicas e fixações de capital marcantes (com instalações longamente duráveis); *iii*) escalas técnicas notáveis; *iv*) vultoso montante de inversões e imobilizações de capital fixo; *v*) irreversibilidade e indivisibilidade dos investimentos; *vi*) grandes escalas; e *vii*) externalidades positivas altas, entre outras características.

Obviamente, os investimentos em infraestrutura são importantes para qualquer região, porém são decisivos para o bioma Amazônia. Como a maior fronteira de recursos do planeta e por possuir vasta área dotada de crucial dimensão geopolítica, seus eixos de penetração e integração, e seus grandes projetos de exploração econômica atrelados à provisão de infraestrutura de transportes e energia acabaram por ocupar e articular a economia amazônica ao resto da economia brasileira e internacional.

Este bioma, como gigantesco manancial florestal, mineral, hídrico, de biodiversidade, apresenta também grande quantidade e diversidade de atores sociopolíticos e interesses econômicos em disputa ou conflito, combinação de níveis muito díspares de desenvolvimento das forças produtivas, e coexistência de atividades lícitas e ilícitas de exploração (mineral, madeiras, biopirataria etc.).

O território amazônico passou por grandes transformações no último decênio, com a modernização de muitos ramos tradicionais; o avanço da logística integrada de escoamento da produção agropecuária e mineral; o acelerado e muito peculiar

processo de urbanização; e o aparecimento e aperfeiçoamento de novas formas de convivência com a floresta.²³

Este território é muito suscetível a ciclos econômicos e políticos, posto que altamente dependente da capacidade fiscal, financeira, legal, institucional, regulatória e de formulação, implantação e monitoramento de projetos do Estado brasileiro. Está sujeito a inversões de capital, que, em sua maioria, dependem do orçamento fiscal e da disponibilidade do crédito dos bancos públicos, sobretudo do BNDES, dos marcos jurídicos e da coordenação das relações federativas pela União.

A macrorregião foi fortemente impactada pela implantação de usinas hidrelétricas recentemente, sobretudo a partir das leis nºs 10.847/2004 e 10.848/2004, que mudaram o modo de comercialização de energia elétrica no Brasil, abrindo espaço para um *boom* de investimentos no setor. A partir daí, foram leiloadas trinta usinas hidrelétricas (UHEs), com destaque para as maiores: Belo Monte, no Pará; Jirau e Santo Antônio, em Roraima; Teles Pires, no Mato Grosso e no Pará; e no Estreito, em Manaus e no Tocantins. Outras dez UHEs estão em construção, entre as quais: Ponte de Pedra, Colíder, Salto Apiacás e Sinop, no Mato Grosso; Baixo Iguaçu, no Paraná; São Roque, em Santa Catarina; Cachoeira Caldeirão, no Amapá; e São Manoel, no Pará (Werner, 2016).

Também os investimentos nos terminais de uso privado (TUPs) em implantação e na ferrovia Norte-Sul, com mais de 1.500 quilômetros já em operação, conformam uma verdadeira marcha para o Oeste e o Norte do Brasil.

Assim, certamente a dinâmica econômica da Amazônia está atrelada à provisão de infraestrutura, porém não necessariamente esta provisão deveria ficar restrita ao binômio rodovia-hidreletricidade. Deveria, sim, avançar, como sugerido por Becker (2014), para ousadas estratégias de implantação de redes fluviais, aéreas e de infovias, buscando tanto a conectividade intrarregional quanto a panamazônica. Esta grande especialista nas temáticas da região procurou mostrar os conflitos e as possíveis ações públicas conciliatórias entre os vetores tecnoindustriais (basicamente de exploração de minérios e madeira) e os vetores tecnoecológicos (de alternativas comunitárias, sistemas produtivos emergentes, entre outras) que engendrassem um novo modelo de exploração das oportunidades deste gigantesco patrimônio natural.

A riqueza da biodiversidade, dos serviços ecossistêmicos providos, do conhecimento específico local, da diversidade cultural e dos modos de vida tradicionais acumulados deveriam dar vasão à construção de outro padrão de desenvolvimento para este enorme “mundo regional” brasileiro.

23. O debate sobre as especificidades amazônicas está marcado pelas reflexões de Becker (2014): “vinculado a questões como relações sócio-naturais da região, a geopolítica, a urbanização, os eixos de integração e desenvolvimento, as redes tecnológicas, o papel das cidades e a discussão sobre o futuro da região” (*op. cit.*, p. 11).

2.4.5 Territórios do tipo V

A literatura regional sempre deu destaque aos investimentos que promoviam um processo chamado por ela de desenvolvimento polarizado (Penouil, 1985), o qual congrega inversões de capital em grandes projetos de investimento, grandes obras e enclaves de extração, beneficiamento de recursos naturais, insumos básicos, geralmente tendo as características de bens intermediários, dispostos no território em enormes plantas, com grande intensidade de escala.

São setores com pouco potencial de desenvolver efeitos propulsores (*spread effects*), no sentido de Myrdal (1960), e com dificuldade de propagar estímulos mais intensos de forma centrífuga, a partir de sua implantação ou expansão. Poderíamos adjetivar estes investimentos como *espúrios*, posto que engendram baixos encadeamentos, sobretudo para a frente, sendo comandados exogenamente, isto é, as decisões cruciais são tomadas alhures, com a região hospedeira detendo pouca capacidade de controle e resposta sobre sua dinâmica endógena de funcionamento ao longo do tempo.

São plataformas altamente intensivas em território e em meio ambiente, que elaboram produtos semimanufaturados, da agroindústria, da mineração e da metalurgia, provendo insumos básicos, tais como bens siderúrgicos, celulose, minerais não metálicos etc., e insumos energéticos, como prospecção e extração de petróleo e gás, refino e hidroeletricidade, energia eólica, solar. Em suma, são produtos decisivos na matriz industrial brasileira, representam grande parte de nossas especializações produtivas e comerciais exportadoras e também nossas maiores vantagens competitivas comparativas reveladas.

A ideia de focalizar investimentos pontuais, polos isolados ou de indução intersetorial e inter-regional estreita é jogar luz nas especificidades e nos possíveis impactos territoriais da implantação de unidades minerais e de insumos básicos, mas também de alguns macroemprendimentos isolados, como a implantação de portos, refinarias etc.

Outro exemplo de investimentos com poucos encadeamentos com o entorno seriam as zonas de processamento de exportações, cabendo examinar minuciosamente nas pesquisas da dimensão territorial não apenas a estrutura e a dinâmica recente da pioneira Zona Franca de Manaus, mas também as que, a partir da Lei nº 11.508/2007²⁴ (com as alterações introduzidas pelas leis nºs 11.732/2008²⁵ e 12.767/2012²⁶), estão em operação ou implantação.²⁷

24. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11508.htm>.

25. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Lei/L11732.htm>.

26. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12767.htm>.

27. Ver mais informações na Associação Brasileira de Zonas de Processamento de Exportação (Abrazpe). Disponível em: <<http://www.abrazpe.org.br>>.

Geralmente essas zonas de comércio são constituídas por poucas e grandes unidades empresariais, com características de oligopólio concentrado, produzindo bens mais ou menos homogêneos, ou pouco diferenciados, com relevantes escalas técnicas de produção, e orientadas tanto ao mercado externo, quanto ao doméstico. Estão inseridas em segmentos maduros, com menores capacidades de agregação de valor e com baixos conteúdo e sofisticação tecnológicos. O seu mercado se destaca pela volatilidade, pois variam muito a demanda e os preços impostos pelos grandes usuários dos países consumidos.

A composição setorial envolvida é bastante heterogênea. De um lado, tem-se a mineração e a metalurgia de ferrosos, a mineração e a metalurgia de não ferrosos (alumínio), celulose e papel, entre outros, que dependem da qualidade dos recursos naturais de que lançam mão, da demanda internacional (agora arrefecida) e da capacidade ociosa instalada para responder às oscilações e às demandas do mercado. De outro, tem-se, por exemplo, os segmentos ligados à construção civil e à agropecuária, como a produção e fabricação de minerais não metálicos (cimento e vidro), e a química básica (fertilizantes), entre outros, que dependem mais do desempenho do mercado interno.

A dinâmica do setor é bastante atrelada aos desígnios do setor público e da configuração da coalizão política estatal e paraestatal, uma vez que por serem geralmente energointensivos e poluidores, exigem oferta abundante de energia barata e pressionam por flexibilização dos licenciamentos ambientais.

São grandes projetos, geralmente definidos ou apoiados por financiamentos e investimentos “de fora”, e determinados explícita e exogenamente pela macropolítica. Este é um dos fatores que reforçam a tendência de o projeto se desenvolver com pouca ou nenhuma interação com sua hinterlândia e pouca ou nenhuma indução virtuosa do entorno, consolidando, ao longo do tempo de sua maturação, um conjunto de precárias relações de complementaridade e articulação com o tecido econômico regional.

Ao mesmo tempo, externalidades negativas, como atração de imigrantes que não serão absorvidos pelo mercado de trabalho urbano, forte especulação imobiliária e aumento do custo de vida, entre outros, são provocadas nestas áreas. Processos que se iniciam, geralmente, já a partir do anúncio do grande investimento.

Pesquisas minuciosas devem ser empreendidas a fim de se estimarem e se prospectarem a quantidade e a qualidade dos encadeamentos para trás e para frente destas atividades produtivas intensivas em escalas, buscando-se avaliar suas capacidades de geração de emprego, renda, investimentos, divisas e impostos.

3 REFLEXÕES PARA UMA SÍNTESE ANALÍTICA DO MOMENTO ATUAL: VELHOS E NOVOS DESAFIOS, NOVA AGENDA

Os elementos apresentados e discutidos nas seções anteriores fornecem subsídios para o reconhecimento de importantes feitos realizados pela ação governamental no território neste início de século XXI. Adicionalmente, colocam em perspectiva, ao lado da potência e da efetividade da política pública, as limitações, os insucessos e os obstáculos enfrentados para sua consecução.

De maneira breve, para não ser repetitivo, as evidências factuais comprovam que o conjunto de políticas, instrumentos e estratégias mobilizadas pelo Estado nacional no período ousou produzir efetivas reorientações de fluxos produtivos no território nacional. Esta constatação é mais verdadeira pela implantação de infraestruturas de logística, habitacional e de energia, pelo sucesso das políticas sociais em geral que pela incursão feita como tentativa de obstar o processo de desindustrialização.

Repete-se presentemente uma máxima recorrente na experiência internacional e brasileira do passado (anos 1950 e 1970): a ação governamental é mais efetiva no território, se realizada por meio de políticas nacionais de toda ordem que por apenas a política explícita regional. A necessária conjugação e articulação entre as políticas nacionais e as regionais quando realizada tende a potencializar os efeitos benéficos do crescimento econômico e do bem-estar nas regiões de menor nível de desenvolvimento.

Problemas federativos e de relações intergovernamentais continuam sendo um desafio à boa implementação de políticas públicas no país. Reconhece-se categoricamente a disfuncionalidade existente entre os objetivos de política regional e os seus instrumentos e as suas instituições – dimensão que não recebeu atenção merecida por parte do governo federal. Em governos estaduais, repete-se a incapacidade de se definirem critérios claros e rigorosos para os recursos disponíveis: tanto no Rio de Janeiro como no Amazonas, duas experiências estaduais analisadas, as receitas de *royalties* do petróleo permanecem canalizadas para destinos pouco estratégicos do ponto de vista da sustentabilidade do desenvolvimento estadual.

Tem ficado cada vez mais evidente entre os especialistas que a política regional explícita brasileira continua majoritariamente aprisionada a reduzir custos de operação do capital privado por meio de incentivos fiscais e crédito subsidiado. Os incentivos para o aumento da produtividade setorial e das firmas, neste contexto de subsídios indiscriminados, tem-se revelado baixo. Mesmo no período recente de expansão das rendas das camadas de mais pobres da população, quando o mercado consumidor se ampliou, os setores ligados ao mercado de bens de consumo não duráveis não responderam adequadamente com expansão da produtividade média.

Torna-se necessário repensar os objetivos da política regional quando o setor industrial perde relevância na estrutura produtiva nacional e demonstra ser incapaz de elevar sua produtividade. Talvez seja chegada a hora de se pensar, entre outros, em instrumentos que, de um lado, estimulem as empresas a se inserirem no mercado internacional com apoios focados e limitados no tempo e, de outro lado, estimulem e/ou apoiem a adoção de processos de inovação tecnológica nas empresas e instituições.

Estratégias de desenvolvimento regional que se centram no capital humano tradicionalmente não fazem parte do cardápio brasileiro de políticas regionais. A expansão dos níveis de ensino do país, principalmente no ensino superior e na pós-graduação deveriam ser de enorme interesse para a renovação da política regional. As incursões realizadas no campo da inovação produtiva e das articulações institucionais entre setor produtivo e universidades já encontram terreno fértil para serem apropriadas.

Na dimensão territorial, o flanco a ser perseguido é o da construção de vetores de desenvolvimento em direção ao fortalecimento de uma rede nacional de cidades médias capaz de potencializar os fluxos de bens, serviços e pessoas bem como contribuir para maior racionalidade no uso de recursos do território nacional. Os investimentos governamentais no período recente em infraestrutura e logística ainda seguiram, *grosso modo*, uma lógica de facilitação da ligação com o exterior. O território brasileiro mantém sua dinâmica secular de provedor de insumos e recursos naturais para o mercado internacional sem preocupações com o reforço e o redesenho de articulações territoriais voltadas para dinâmicas internas.

Em suma, as leituras disponibilizadas nesta coletânea buscam contribuir para uma atualização do debate sobre o desenvolvimento regional brasileiro. As reflexões reunidas propõem que, regra geral, avanços na orientação e aplicação da política governamental devem ser reconhecidos, pois de fato ocorreram, contudo, uma longa estrada de reavaliações de curso, mudanças de foco, criação de novos instrumentos e fortalecimento de padrões institucionais cooperativos se coloca necessária e urgente.

REFERÊNCIAS

- ARRETCHE, M. (Org.). **Trajatória das desigualdades** – como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos. São Paulo: Editora UNESP, 2015.
- BARCELAR, T. (Org.). **Nordeste 2022** – Estudos Prospectivos (Documento síntese). Fortaleza: Banco do Nordeste, 2014.

BECKER, B. K. A Amazônia como um território estratégico e os desafios às políticas públicas. *In*: BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Um olhar territorial para o desenvolvimento – Amazônia**. Rio de Janeiro: BNDES, 2014.

BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Um olhar territorial para o desenvolvimento**. Volumes: Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sul e Sudeste. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. Disponível em: <<https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/2801>>.

BRANDÃO, C. A. Estratégias hegemônicas e estruturas territoriais: o prisma analítico das escalas espaciais. **Bahia Análise & Dados**, Salvador, v. 21, n. 1, p. 303-313, abr./jun., 2011.

BRANDÃO, C.; SIQUEIRA, H. **Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2014.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Avaliação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional** (PNDR). Brasília: MI, 2011.

_____. **Políticas e planejamento regional** – uma coletânea. Brasília: MI, 2013.

BRITO, F. **A transição para um novo padrão migratório no Brasil**. Belo Horizonte: Cedeplar/UFMG, 2015. (Texto para discussão n. 526).

CAMPELLO, T.; NERI, M. **Programa Bolsa Família** – uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013.

CANO, W. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil, 1930-1995**. Campinas: Unicamp, 1998.

CARDOSO JÚNIOR, J. C. **Brasil em desenvolvimento: estado, planejamento e políticas públicas** – sumário analítico. Brasília: Ipea, 2010.

CASTRO, S. Política regional e desenvolvimento: caminhos para o Brasil e para o Nordeste. *In*: BNDES. **Um olhar territorial para o desenvolvimento** – Nordeste. Rio de Janeiro: BNDES, 2014. p. 502-539.

CAVALCANTI, I. M. *et al.* **Um olhar territorial para o desenvolvimento** – Região Centro-Oeste. Rio de Janeiro: BNDES, 2014.

CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **Panorama Social da América Latina**. Brasília: Cepal, 2013.

CORRÊA, R. L. Construindo o conceito de cidade média. *In*: SPOSITO, M. E. B. (Org.). **Cidades médias: espaços em transição**. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

DINIZ, C. **A Dinâmica regional recente da economia brasileira e suas perspectivas**. Brasília: Ipea, 1995. (Texto para Discussão, n. 375).

EGLER, C. Apontamentos sobre rede urbana e políticas públicas no Brasil. *In*: MATOS, R.; SOARES, W. **Desigualdades, redes e espacialidades emergentes no Brasil**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

GILL, I. Regional development policies: place-based or people-centred? **VOX CEPR's Policy Portal**, 2010. Disponível em: <<http://www.voxeu.org/article/regional-development-policies-place-based-or-people-centred>>.

GUIMARÃES, P. F. *et al.* **Um olhar territorial para o desenvolvimento** – Região Nordeste. Rio de Janeiro: BNDES, 2014.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Brasil em Desenvolvimento 2011. Brasília: Ipea, 2011.

_____. **Brasil em desenvolvimento** 2012. Brasília: Ipea, 2012.

KUPFER, D. O setor e o território. **Jornal Valor Econômico**, São Paulo, 14 maio. 2012.

MATTEO, M. (Org.). **Estudos estados brasileiros: São Paulo 2000-2013**. São Paulo: FPA, 2014.

MIRAGAYA, J. O desempenho da economia na região Centro-Oeste *In*: BNDES. **Um olhar territorial para o desenvolvimento - Centro-Oeste**. Rio de Janeiro: BNDES, 2014. p. 424-452.

MONTEIRO NETO, A. **Governos estaduais no federalismo brasileiro** – capacidades e limitações governativas em debate. Brasília: Ipea, 2014a.

_____. **Desigualdades regionais no Brasil**: notas sobre o padrão de intervenção do Estado nos anos 2000-2010. *In*: GUIMARÃES, P. *et al.* **Um olhar territorial para o desenvolvimento** – Nordeste. Rio de Janeiro: BNDES, 2014b.

MONTEIRO NETO, A.; ROMANATTO, E. **Capacidades governativas no ambiente federativo nacional** – Goiás (2000-2012). Brasília: Ipea, 2015.

MONTEIRO NETO, A.; VERGOLINO, J.; SANTOS, V. **Capacidades governativas no ambiente federativo nacional** – Pernambuco (2000-2012). Brasília: Ipea, 2015.

MONTORO, G. C. F. *et al.* **Um olhar territorial para o desenvolvimento** – Região Sul. Rio de Janeiro: BNDES, 2014.

MYRDAL, G. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. Rio de Janeiro: Iseb, 1960.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **How regions grow**: trend and analysis. Paris: OECD, 2009a.

_____. **Regions matter**: economic recovery, innovation and sustainable growth. Paris : OCDE, 2009b.

PACHECO, C. **Fragmentação da nação**. Campinas: Unicamp, 1998.

PENOUIL, M. Más allá de las estrategias del desarrollo polarizado: el crecimiento generalizado. *In*: KUKLINSKI, A. **Desarrollo polarizado y políticas regionales**: en homenaje a Jacques Boudeville. México: Fondo de Cultura Económica, 1985.

PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO; IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FJP – FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **O índice de desenvolvimento humano municipal brasileiro**: série atlas do desenvolvimento humano no Brasil 2013. Brasília: Atlas, 2013.

RANDOLPH, R.; SIQUEIRA, H.; OLIVEIRA, A. **Planejamento, políticas e experiências de desenvolvimento regional**: problemáticas e desafios. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2014.

SACCHET DE OLIVEIRA, S. *et. al.* **O consumo das famílias no Brasil entre 2000 e 2013**: uma análise estrutural a partir de dados do Sistema de Contas Nacionais e da Pesquisa de Orçamentos Familiares. Brasília: Ipea, 2016. (Texto para Discussão, n. 2209).

SAMPAIO, D. **Desindustrialização e estruturas produtivas regionais no Brasil**. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, 2016.

SIFFERT FILHO, N. F. *et al.* **Um olhar territorial para o desenvolvimento – Amazônia**. Rio de Janeiro: BNDES, 2014.

SPOSITO, M. E. B. (Org.). **Cidades médias: espaços em transição**. São Paulo, Expressão Popular, 2007.

SQUEFF, G. **Desindustrialização**: luzes e sombras no debate brasileiro. Brasília: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1747).

STEINBERGER, M. **Território, Estado e políticas públicas espaciais**. Brasília: Ler, 2013.

TAVARES, M. da C. Prefácio. **Prefácio**. *In*: Medeiros, C. A. de. **Inserção externa, crescimento e padrões de consumo na economia brasileira**. Brasília: Ipea, 2015.

WERNER, D. **Estado, capitais privados e territórios no processo de reconfiguração do setor elétrico brasileiro pós-1990**. Tese (Doutorado) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

WORLD BANK. **Reshaping economic geography** – World Development Report. Washington: WB, 2009.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CARNEIRO, R. **Desenvolvimento em crise** – a economia brasileira no último quarto do século XX. Campinas: Unicamp, 2002.

COÊLHO, V. A **esfinge e o faraó**: a política regional do governo Lula (2003/2010). Tese (Doutorado). Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, 2014.

EVANS, P.; HELLER, P. **Human development, state and the politics of the developmental state**. Berkely: University of California, 2013.

KARAM, R. **A economia política do desenvolvimento territorial**: uma análise da diversidade institucional na agenda brasileira. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2012.

LESSA, C. Acumulação oligárquica e formação das metrópoles. **Pensamiento Iberoamericano**, Madrid, n. 7, p. 214-216, 1985.

OLIVEIRA, F. **Elegia para uma re(li)gião**. (Sudene, Nordeste) planejamento e conflitos de classe. 5. Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

SANTOS, C. H. M. dos; GOUVÊA R. R. (Org.). **Finanças públicas e macroeconomia no Brasil** – um registro da reflexão do Ipea (2008-2014). Brasília: Ipea, 2014. v. 1; p. 2.