DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL

políticas, estratégias e perspectivas

2

Autores
Aristides Monteiro Neto (Organizador)
Carlos Antônio Brandão
Danilo Severian
Fernando Cezar de Macedo
Kelly Camargo
Leonardo Rodrigues Porto
Luciléia Aparecida Colombo
Raphael de Oliveira Silva
Roberto Luiz do Carmo

Neste segundo volume da série *Desenvolvimento Regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas*, os estudos retomam os questionamentos sobre as orientações territoriais predominantes no país; se as novas dinâmicas identificadas têm gerado mudança qualitativa no nível de desenvolvimento das regiões; se as disparidades regionais apresentam sinais de redução; ou, ainda, se processos de reversão da desconcentração mantêm-se em curso.

Além da preocupação com o refinamento de diagnósticos, os textos se dedicam a elementos de requalificação e reorientação da política de desenvolvimento regional e de seus instrumentos, servindo, portanto, ao propósito de oferecer à comunidade governamental e acadêmica modelos alternativos de políticas territoriais, bem como proposições de avaliações de resultados, todos validados pelo debate público e democrático.

O organizador

DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL

políticas, estratégias e perspectivas

2

ipea

Governo Federal

Ministério da Economia
Ministro Paulo Guedes

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Carlos von Doellinger

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Manoel Rodrigues Junior

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
Flávia de Holanda Schmidt

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Nilo Luiz Saccaro Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura
André Tortato Rauen

Diretora de Estudos e Políticas Sociais
Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação
Mylena Fiori

Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: http://www.ipea.gov.br

DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL

políticas, estratégias e perspectivas

2

Autores
Aristides Monteiro Neto (Organizador)
Carlos Antônio Brandão
Danilo Severian
Fernando Cezar de Macedo
Kelly Camargo
Leonardo Rodrigues Porto
Luciléia Aparecida Colombo
Raphael de Oliveira Silva
Roberto Luiz do Carmo

ipea

Rio de Janeiro, 2020

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2020

Desenvolvimento regional no Brasil : políticas, estratégias e perspectivas, 2 / Aristides Monteiro Neto (Organizador); Carlos Antônio Brandão ... [et al.]. - Rio de Janeiro : Ipea, 2020.

352p. : il., gráfs., mapas color.

Inclui bibliografia.

ISBN: 978-65-5635-003-5

1. Desenvolvimento Regional. 2. Planejamento Regional. 3. Política de Desenvolvimento. 4. Política Regional. 5. Brasil. I. Monteiro Neto, Aristides. II. Brandão, Carlos Antônio. III. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 338.981

Ficha catalográfica elaborada por Elizabeth Ferreira da Silva – CRB-7/6844.

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes

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 da Economia.

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

SUMÁRIO

PREFÁCIO.....7
Adriana Melo Alves

INTRODUÇÃO.....9
Aristides Monteiro Neto

PARTE I – RECONFIGURAÇÕES DEMOGRÁFICAS E PRODUTIVAS NO TERRITÓRIO

CAPÍTULO 1
DINÂMICA DEMOGRÁFICA BRASILEIRA RECENTE: PADRÕES REGIONAIS DE DIFERENCIAÇÃO..... 23
Roberto Luiz do Carmo
Kelly Camargo

CAPÍTULO 2
PERFIL E DINÂMICA DAS DESIGUALDADES REGIONAIS DO BRASIL EM TERRITÓRIOS INDUSTRIAIS RELEVANTES..... 117
Aristides Monteiro Neto
Raphael de Oliveira Silva
Danilo Severian

CAPÍTULO 3
DINÂMICAS E TRANSFORMAÇÕES TERRITORIAIS RECENTES: O PAPEL DA PNDR E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NÃO REGIONAIS COM IMPACTO TERRITORIAL 151
Carlos Antônio Brandão

PARTE II – INSTITUIÇÕES E INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS REGIONAIS: REAVALIAÇÕES E PROPOSIÇÕES

CAPÍTULO 4
AS INSTITUIÇÕES DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL EM PORTUGAL, ESPANHA, ITÁLIA E FRANÇA: APROXIMAÇÕES E DISTANCIAMENTOS..... 189
Luciléia Aparecida Colombo

CAPÍTULO 5
PROPOSTA DE ATUALIZAÇÃO DAS TIPOLOGIAS DA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (PNDR): NOTA METODOLÓGICA E MAPAS DE REFERÊNCIA 245
Fernando Cezar de Macedo
Leonardo Rodrigues Porto

CAPÍTULO 6
AS AUSÊNCIAS E OS ELOS FALTANTES DAS ANÁLISES REGIONAIS NO BRASIL E A PROPOSIÇÃO DE UMA AGENDA DE PESQUISAS DE LONGO PRAZO 305
Carlos Antônio Brandão

NOTAS BIOGRÁFICAS 349

PREFÁCIO

Adriana Melo Alves[1]

O debate em torno do desenvolvimento e do planejamento regional no Brasil sempre esteve envolto em muitas contradições e perspectivas. Isso se deve, em parte, à existência de distintos matizes analíticos relacionados a contribuições acadêmicas de lentes diferenciadas. Deve-se também à existência de múltiplos interesses que se expressam no território – destacam-se, entre eles, os econômicos, os políticos, os sociais, os ambientais e os institucionais.

Esse quadro diverso de processos reais no território coloca frequentemente amplos desafios para a interpretação de fenômenos em curso. Para gestores governamentais, que trabalham com as altercações da implementação de políticas, a busca de leituras e interpretações de contextos recentes é sempre uma grande necessidade. As mudanças frequentes nos interesses revelados, bem como nas posições relativas de agentes políticos e/ou econômicos, tornam o manejo de políticas públicas sempre uma atividade muito vulnerável. Daí a necessidade da construção de bússolas ou guias referenciais para a ação da política (*policy*).

Este livro, disponibilizado pelo Ipea, vem nessa direção. Aponta processos, características e elementos diretamente relacionados à política de desenvolvimento regional que atualizam visões sobre o cenário atual. São trabalhos que constituem uma enorme contribuição reflexiva e prática para o planejamento e a política regional brasileira. O MDR tem a satisfação de instigar várias das problemáticas aqui presentes, no âmbito de um programa de trabalho conjunto entre o ministério e o Ipea, e ao mesmo tempo de se apropriar ativamente desses aportes de pesquisa.

Quando pensamos nas dificuldades de entendimento do contexto atual, a obra permite ler um território eivado de contradições, onde coexistem muitos "Brasis", que se distinguem sob a perspectiva do desenvolvimento, com frações completamente integradas à economia global e outras porções que remetem a um país profundo.

Há ainda que se destacar a leitura fluida da obra, que mescla um suporte teórico de peso sem que isso necessariamente implique um texto vocacionado para

1. Ex-secretária nacional de Desenvolvimento Regional e Urbano do MDR e atual diretora de Desenvolvimento Regional (MDR).

especialistas. É uma obra que faculta o acesso a públicos distintos, inclusive àqueles que não estão na comunidade acadêmica.

Trata-se de uma contribuição para o planejamento e o desenvolvimento regional que nasce do esforço de um grupo consolidado de pesquisadores nacionais de referência em seus campos de investigação, os quais, por sua maturidade de análise e sua sensibilidade ao tema e com a intenção de amplificar o debate, construíram esta obra provocadora. Estas linhas iniciais se constituem em um convite à leitura deste livro instigante.

INTRODUÇÃO

Aristides Monteiro Neto[1]

Esta obra dá continuidade aos estudos e debates sobre o desenvolvimento regional brasileiro no século XXI iniciados na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea em 2014, que tiveram sua primeira publicação e divulgação no formato de livro em 2017, sob o título *Desenvolvimento Regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectiva*s. Naquele momento, pudemos mobilizar dezessete pesquisadores de institutos de pesquisa e universidades das cinco Grandes Regiões brasileiras para apresentar um painel das transformações socioeconômicas e institucionais mais evidentes.

Neste segundo volume, as questões investigadas decorrem muito proximamente das inquietações surgidas no âmbito das relações institucionais, já de longa data, entre o Ipea e o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), as quais se baseiam em parcerias mútuas para a realização de pesquisas orientadas para o desenho, a implementação e a avaliação de políticas regionais. Cada capítulo expressa resultados de problemas e preocupações debatidos no âmbito desse proveitoso engajamento institucional.

Motivou a série de estudos aqui disponibilizada a necessidade de elaboração de um mapa ou roteiro dos fenômenos mais representativos para o entendimento da transformação e da reconfiguração da ocupação do território brasileiro nestas décadas iniciais do século. Em seu primeiro volume, publicado em 2017, falou-se sobre o objetivo do trabalho, que deve ser observado como uma

> reflexão dos esforços sobre desenho e implementação de políticas, sobre acertos e desacertos das estratégias criadas com vistas à construção da mudança estrutural necessária para elevar possibilidades e oportunidade de desenvolvimento em regiões de retraso socioeconômico.[2]

Os avanços investigativos apresentados no primeiro volume abriram fendas e novas possibilidades de trabalho, as quais agora são esmiuçadas.

---

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.
2. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=29412:desenvolvimento-regional-no-brasil-politicas-estrategias-e-perspectivas&catid=400:2017&directory=1>.

Naquele cenário, vários balanços foram apresentados sobre uma realidade regional brasileira bem heterogênea, simultaneamente impactada por dinâmicas econômicas internacionais (regiões com o crescimento induzido pela demanda mundial de *commodities* agrícolas e minerais), bem como por dinâmicas internas do mercado nacional provenientes da atuação governamental na forma de investimentos infraestruturais e de ampliação do crédito público para empreendimentos produtivos. Avaliações de trajetória e mudança estrutural na Amazônia, no Nordeste, no Centro-Oeste, além de estudos setoriais (ampliação do ensino superior, *royalties* do petróleo) e estaduais (transformações no Pará, no Rio de Janeiro e no Rio Grande do Sul), compuseram um painel diversificado de leituras sobre o quadro recente brasileiro.

Neste volume, os estudos continuam a se perguntar sobre as orientações territoriais predominantes no país; se as novas dinâmicas identificadas têm gerado mudança qualitativa no nível de desenvolvimento das regiões; se as disparidades regionais apresentam sinais de redução; ou, ainda, se processos de reversão da desconcentração mantêm-se em curso. Optamos por organizar os estudos em duas partes, com o propósito de sugerir um caminho de aproximações analíticas delineado.

Na primeira parte, chamada *Reconfigurações demográficas e produtivas no território*, os textos se preocupam em apresentar elementos de grande significado para a trajetória de reconfiguração territorial do país. Inicialmente, o capítulo sobre a *Dinâmica demográfica brasileira recente: padrões regionais de diferenciação*, conduzido por Roberto Luiz do Carmo e Kelly Camargo, especialistas em demografia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), mapeia as transformações populacionais recentes – taxas de fecundidade total, de mortalidade, de crescimento populacional e saldo migratório – por Grande Região e Unidade da Federação (UF) e, adicionalmente, se dedica a mensurar e avaliar a forma da transição demográfica por meio do conceito de bônus demográfico calculado para cada UF. O estudo não se detém apenas na verificação das alterações populacionais; na verdade, procura associar tais transformações ao perfil de demanda por políticas públicas fundamentais que se modifica em razão da estrutura demográfica prevalecente.

Os autores demonstram a transição demográfica brasileira, período em que a taxa de natalidade é superior à de mortalidade e a população total se expande em valores absolutos, em função da melhoria da qualidade de vida e dos efeitos de uma urbanização mais intensa. Essa transição demográfica implica o fenômeno do envelhecimento da população, em que a proporção de adultos (pessoas entre 15 e 59 anos) e de idosos (pessoas acima de 60 anos) se torna majoritária no total da população. Os dados mais recentes, do censo demográfico de 2010, apontaram que a população total deverá crescer até, mais ou menos, a década de 2040, a partir de quando deverá apresentar um movimento de declínio absoluto da população.

Ainda nesse capítulo, o fenômeno geral para o Brasil é devidamente perscrutado para as Grandes Regiões e para as UFs, propiciando um quadro mais diversificado e complexo das transformações demográficas ao longo do território nacional. O interesse nesse mapa estadual está em suas implicações para a elaboração e a avaliação de políticas regionais. O estudo organiza evidências para a compreensão de "tempos" demográficos específicos para as regiões e os estados brasileiros, os quais impactam diferentemente a demanda por políticas públicas.

Em regiões mais adiantadas em termos de envelhecimento da população, a demanda por educação infantil, por exemplo, tende a diminuir e, nos níveis técnicos e superior, a aumentar. Em contrapartida, também na saúde, a demanda por serviços para idosos tende a se fazer mais presente. A demanda por infraestrutura urbana, saneamento, transportes etc. se intensifica e adquire contornos diversos de acordo com a posição da região ou do estado no processo de transição demográfica.

Na perspectiva estadual do fenômeno, o primeiro estado a apresentar sinais de perda de população é o Rio Grande do Sul, que, segundo o estudo, deverá ocorrer já na década de 2020. No quadro geral, são as UFs das regiões Sul e Sudeste que se apresentam à frente da transição demográfica, como resultado de taxas muito baixas de fecundidade. Nas regiões-alvo de políticas regionais explícitas – Norte, Nordeste e Centro-Oeste –, o processo de envelhecimento se apresenta mais lento, o que significa que as políticas públicas ainda são necessárias muito mais para os grupos etários jovens que para os idosos.

No segundo capítulo, *Perfil e dinâmica das desigualdades regionais do Brasil em territórios industriais relevantes*, escrito pelos pesquisadores da Dirur/Ipea Aristides Monteiro Neto, Raphael de Oliveira e Silva e Danilo Severian, a preocupação está na avaliação da nova configuração da indústria brasileira no território. Os autores utilizam a abordagem de aglomerações industriais relevantes (AIRs) – microrregiões geográficas (MRGs) com mais de 10 mil empregos industriais –, inicialmente utilizada por Diniz (1993),[3] sobre o padrão regional de desconcentração industrial. Dialogando diretamente com este autor e com vários outros subsequentes que também se orientaram pelo conceito de AIRs, os autores empreendem uma atualização do debate e apresentam evidências para o período de 1995 a 2015 para o emprego industrial em MRGs brasileiras.

Esse estudo deve ser compreendido no sentido amplo do debate sobre a desindustrialização brasileira e suas metamorfoses no período atual. De início, apresenta a continuidade da expansão do emprego industrial em meio à perda de substância da indústria: redução da participação da indústria no valor acrescentado bruto (VAB) nacional. Entretanto, a despeito da perda de importância relativa da indústria no

3. Diniz, C. Desenvolvimento poligonal no Brasil: nem desconcentração, nem contínua polarização. *Revista Nova Economia*, v. 3, n. 1, p. 35-64, 1993.

VAB e no produto interno bruto (PIB) nacional, o emprego industrial – da indústria de transformação e da extrativa – das AIRs ampliou-se de 3,9 milhões em 1995 para 6,3 milhões em 2015. Constatou-se também a continuidade da desconcentração regional relativa das AIRs. Em 1995, as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste detinham 28,8% do total nacional. Passadas duas décadas, em 2015, a porcentagem ampliou-se para 36,7%. Entre 1995 e 2015, surgiram 75 novas AIRs no país, com 24 delas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Analisando as características de emprego e o valor adicionado da indústria das AIRs segundo o tamanho de emprego industrial, o estudo apontou para a localização de 55,4% dos empregos industriais nos grupos com mais de 50 mil empregos, em 2015, respondendo por 60,1% do VAB total das AIRs. A indústria brasileira, portanto, tem como seu lugar estratégico de reprodução a localidade com o tamanho de empregos industriais relativamente alto. O tamanho da própria aglomeração industrial se tornou uma fonte de crescimento para atividades industriais diversas.

Os autores propuseram algumas inovações no tratamento das evidências sobre o emprego industrial. Lograram calcular aquilo que foi chamado de aglomerações industriais potenciais (AIPs), as quais são nada menos que aglomerações industriais com o nível de emprego entre 1.000 e 9.999 empregos industriais. Estão em uma escala abaixo das AIRs, mas são relevantes para orientar determinações da política regional em função de sua fragilidade produtiva e do mercado de trabalho.

O estudo conclui pela persistente redução das disparidades regionais na localização do emprego industrial – que ainda ocorre lentamente, entretanto. A discussão traz apoio à permanência, nos dias atuais, da tese de desconcentração concentrada de Diniz (1993), observada por este autor para o período de 1970 a 1991. Demonstra-se, assim, que as forças que operam a favor da concentração e de campos aglomerativos para a indústria se apresentam muito relevantes no Brasil, trazendo, por conseguinte, preocupações para as ações da política regionais que visam à desconcentração.

Ao fim da parte I do livro, encontra-se o trabalho de Carlos Antônio Brandão, *Dinâmicas e transformações territoriais recentes: o papel da PNDR e das políticas públicas não regionais com impacto territorial*, professor do Instituto de Planejamento e Políticas Urbanas e Regionais da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ). Nesse estudo, há uma problematização exaustiva das políticas regionais explícitas e das não regionais com impacto territorial. O intuito foi obter um quadro referencial de políticas públicas, entre 2000 e 2015, de forte ativismo governamental, com rebatimentos no território, e de grande interesse para os estudos do desenvolvimento regional brasileiro.

São muitos os registros relevantes para a dimensão regional do desenvolvimento apresentados nesse capítulo, e alguns merecem destaque. Nestas décadas iniciais

do século XXI, impactaram mais fortemente o território brasileiro as políticas sociais – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), Sistema Único de Saúde (SUS) e Programa Bolsa Família – e setoriais – Minha Casa Minha Vida, expansão de *campi* universitários e institutos federais de educação superior – que propriamente a política regional (Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR) e seus recursos (os fundos constitucionais de financiamento do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste – FNO, FNE e FCO). Além disso, faz-se presente a emergência de diversas dinâmicas territoriais em subespaços decorrentes dos impulsos da demanda mundial por *commodities* agrícolas no Cerrado do Centro-Oeste e do Nordeste e por *commodities* minerais no Pará, em Goiás e em Minas Gerais. Por fim, a emergência de dinâmicas motivadas por orientações governamentais, como os investimentos em infraestrutura (usinas hidrelétricas no Pará e em Roraima e transposição do rio São Francisco, beneficiando vários estados do Nordeste); a construção da ferrovia Transnordestina (beneficiando vários estados do Nordeste); e a implementação da refinaria de petróleo e gás em Suape, em Pernambuco.

O texto assinala apreensões relacionadas à exaustão do ciclo de crescimento econômico entre 2003 e 2014 e expectativas para o horizonte próximo. Vale a pena registrar algumas mais relevantes.

Sobre o perigo da reconcentração produtiva:

> se o Estado não promove políticas públicas com ousada intencionalidade, colocam-se com maior vigor processos de reconcentração espacial, pois as vantagens locacionais, as externalidades positivas e os efeitos aglomerativos do Sul-Sudeste são marcantes, atrativos e cruciais para a tomada de decisão privada de realização de inversões de capital. (...) A montagem de novas plantas (*greenfields*) industriais que requerem escala e densidade urbanas e econômicas tende a ser realizada no Centro-Sul, o que indica que estaríamos caminhando para um novo ciclo de reconcentração espacial da produção, da renda e da geração de empregos de qualidade.[4]

Sobre a permanência de limitações nos mercados regionais menos desenvolvidos:

> o que ficou patente no período 2003-2015 foram os colossais constrangimentos do padrão de alta concentração de renda e baixo acesso à riqueza e à propriedade (sobretudo da terra, rural ou urbana), que restringe sobremaneira os mercados regionais de consumo e produção e cria barreiras enormes ao avanço de um tecido produtivo e empresarial mais endógeno nas regiões menos desenvolvidas. (...) Mesmo para os bens-salário, como alimentos, bebidas, confecções e calçados, os mercados regionais muitas vezes não tiveram economia de escopo ou de escala para competir com os produtos ofertados por empresas extrarregionais, principalmente no caso do Sul-Sudeste.[5]

4. Ver o capítulo 3 deste livro.
5. Ver o capítulo 3 deste livro.

Sobre possíveis alterações em objetivos da política regional (PNDR):

> é necessário aprimorar os critérios de concessão de financiamentos dos fundos, ampliando sua seletividade geográfica e setorial, bem como as contrapartidas dos beneficiados (inovação, comprometimento com práticas sustentáveis e/ou de exploração do potencial da biodiversidade das regiões e articulação com universidades para pesquisa e desenvolvimento – P&D). (...) Esse ponto é crucial para a transformação das estruturas produtivas das regiões em desvantagem, buscando evitar ou minorar os problemas advindos dos vazamentos inter-regionais de renda.[6]

O texto convida o leitor a uma reflexão sobre as orientações que precisam ser construídas na PNDR nos dias atuais depois de toda essa etapa de ativismo governamental. Quando as políticas setoriais têm sido mobilizadas para o atendimento de demandas prementes da população, a política regional deve ser repensada para dar contribuições a áreas, setores e pessoas não cobertos por essas políticas.

> Não é o caso de entender que a política regional não seja necessária, mas de pensar: o que cabe à política regional (explícita) fazer neste início do século XXI? Com as políticas sociais e de infraestrutura levadas a cabo, como ficaram os vínculos inter-regionais e a capacidade endógena das regiões de potencialmente responderem aos desafios colocados pelas novas dinâmicas socioeconômicas do novo século? [7]

A parte II do livro, *Instituições e instrumentos de políticas regionais: reavaliações e proposições*, é dedicada a estudos de temas relacionados a instituições e políticas regionais. Seus capítulos podem ser lidos como aportes instrumentais para a política regional. No seu primeiro capítulo, *As instituições de desenvolvimento regional em Portugal, Espanha, Itália e França: aproximações e distanciamentos*, a cientista política Luciléia Aparecida Colombo, da Universidade Estadual Paulista (Unesp), realizou um mapeamento de estruturas institucionais voltadas para o desenvolvimento regional em países europeus selecionados. O interesse imediato foi cotejar modelos e funções institucionais consagrados e gerar *insights* para a modernização de papéis das instituições regionais brasileiras ligadas ao atual MDR.

Os conceitos de isomorfismo e dependência de trajetória (*path dependence*), próprios das teorias institucionalistas, foram discutidos e se tornaram orientadores do estudo. No primeiro caso, o interesse foi entender como as experiências nacionais europeias dos anos 1950 a 1980 foram paulatinamente se transmutando a partir da construção do projeto da União Europeia. Desde o início da década de 1990, quando o projeto europeu tomou forma definitiva, as instituições nacionais em cada país passaram a convergir em seus formatos institucionais para os interesses comuns do bloco europeu. Elas se tornaram mais parecidas ou isomorfas em

6. Ver o capítulo 3 deste livro.
7. Ver o capítulo 3 deste livro.

função dos estímulos para a obtenção de recursos das políticas regionais e setoriais da União Europeia.

Na segunda perspectiva, a da dependência da trajetória, o estudo tentou compreender se as instituições nacionais nos países escolhidos assumiam uma trajetória de mudança incremental ao longo do tempo, em resposta a transformações no contexto político ou socioeconômico, ou, pelo contrário, se houve a presença, por alguma razão, de mudanças abruptas ou disruptivas. Com foco na identificação de que forças da mudança institucional, portanto, se tornaram majoritárias no projeto europeu e que razões e circunstâncias concorreram para os resultados observados, a investigação permitiu descortinar provocações sugestivas sobre quais trajetórias e sob que estímulos se poderia induzir a transformação de algumas das instituições nacionais, como as superintendências regionais, para aumentarem seu impacto sobre o desenvolvimento das regiões onde atuam.

Com orientações distintas, as experiências dos quatro países apontaram para a força do projeto de coesão da União Europeia, o qual produziu, pela indução de recursos passíveis de disponibilização, um forte mimetismo institucional. As instituições nacionais se tornaram cada vez mais aderentes às regras e aos estímulos do projeto continental comum e se engajaram firmemente na elaboração e na implementação do modelo de políticas regionais do bloco.

O segundo capítulo da parte II, por sua vez, apresenta uma atualização dos parâmetros temporais da tipologia territorial utilizada pela PNDR como referência para sua atuação. A investigação, intitulada *Proposta de atualização das tipologias da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR): nota metodológica e mapas de referência*, foi realizada por Fernando Cezar de Macedo e Leonardo Rodrigues Porto, do Instituto de Economia (IE) da Unicamp, e traz a tipologia territorial da PNDR, cujos parâmetros estavam calibrados para a dinâmica da década de 2000, para o período mais recente, de 2002 a 2014. Neste sentido, recalcula e reclassifica as MRGs segundo as categorias previstas na política: alta renda, baixa renda, dinâmicas e estagnadas. Constituem, portanto, os resultados desse trabalho na primeira atualização da tipologia da dinâmica econômica microrregional desde a sua introdução, com a primeira versão da PNDR, em 2007.

O objetivo do estudo foi prover o antigo Ministério da Integração Nacional (MI), hoje MDR, de instrumentos válidos para a avaliação da PNDR. Assim, foram apresentadas evidências de alterações significativas, no período em relevo, no nível de rendimentos e do PIB *per capita* das MRGs – e, portanto, mudanças na posição dessas microrregiões dentro da tipologia. Os resultados gerados se consubstanciam em elementos práticos para a tomada de decisão sobre áreas prioritárias para a atuação dos fundos constitucionais de financiamento e para a aplicação de programas e projetos financiados pelo orçamento próprio do ministério.

Entre os achados do esforço investigativo, os autores demonstraram que o grupo das MRGs de alta renda respondeu, em 2014, por 73% do VAB total das MRGs. O grupo das dinâmicas, por seu turno, respondeu por 9,6%; o das estagnadas, por 14,1%; e o das de baixa renda, com apenas 3,3%. Sabe-se que o grupo das MRGs de alta renda não é alvo da política regional, ficando para as demais regiões a preocupação prioritária das ações do ministério. Na perspectiva setorial, os dados apresentados também são inquietantes, pois 70,9% do VAB da indústria e 80,4% do VAB de serviços são produzidos nas áreas de alta renda. As atividades são mais bem distribuídas apenas na agropecuária: alta renda com 34,2%; estagnadas com 36,3%; dinâmicas com 19,4%; e baixa renda com 10,1% do total.

Por fim, o estudo pôde mensurar e apontar, com enorme utilidade para a política regional, a existência de um número muito grande de municípios com a situação econômica diferente (e pior) daquela revelada pela MRG onde está classificado:

> 46,2% dos municípios do país receberiam classificação diversa da microrregião a que pertencem, sendo que um terço deles se encontraria em sub-regiões de alta renda, ficando, portanto, fora do espectro da PNDR.[8]

O significado dessa informação é que há, por exemplo, dentro de regiões consideradas de alta renda (fora do radar da PNDR), municípios de baixo crescimento, com perda de população ou, ainda, estagnados, os quais estão, entretanto, merecendo a atenção dos instrumentos da política.

Por fim, o capítulo de Carlos Brandão, *As ausências e os elos faltantes das análises regionais no Brasil e a proposição de uma agenda de pesquisas de longo prazo*, tem o propósito de elaborar uma agenda temática prioritária para o campo do desenvolvimento e das políticas regionais no Brasil.

Considerando como referências certas transformações nas políticas governamentais com impactos territoriais evidentes – ora via gastos públicos de forma ampla, ora pelos investimentos públicos e privados –, a elaboração de uma agenda de estudos (ou de trabalho) se faz relevante para a orientação de questões e temas aos quais o Ipea, como instituição de pesquisa, e o MDR, como órgão de execução e avaliação de políticas, deveriam ou poderiam se dedicar com mais atenção. Na introdução ao estudo, o autor afirmou apropriadamente o propósito do esforço analítico.

> Pretendeu-se construir uma sistematização das pesquisas recentes produzidas pelo Ipea e por outras instituições que pudesse informar uma leitura territorial dos processos de transformação estrutural do desenvolvimento brasileiro recente nas dimensões urbana, regional, federativa e ambiental. Buscou-se, também, identificar as dinâmicas territoriais econômicas, populacionais e sociais mais significativas,

8. Ver o capítulo 5 deste livro.

evidentes e necessárias à correta compreensão do fenômeno territorial surgidas na última década no país.[9]

Para tal, o estudo realizou um esforço inovador de proposição de uma tipologia, ou recorte do tipo ideal, necessária para a percepção e a compreensão de fenômenos e da atuação governamental no território nas décadas de 2000 e 2010. Essa tipologia com cinco tipos de territórios, vinculados a cinco tipos de investimentos, foi desdobrada no seguinte.

1) Territórios tipo I: predominantemente impactados e (re)definidos pela demanda mundial de *commodities*.

2) Territórios tipo II: predominantemente impactados e (re)definidos pelos investimentos realizados ou orientados pelo Estado em infraestrutura de transportes, energia etc.

3) Territórios tipo III: predominantemente impactados e (re)definidos pela força inercial dos fatores de aglomeração e de urbanização – litoral, regiões metropolitanas (RMs) e capitais – e das vantagens locacionais produtivas na rede urbana do Sul-Sudeste.

4) Territórios tipo IV: predominantemente impactados e (re)definidos pela implantação de investimentos pontuais, com tendência a se constituírem em polos isolados ou enclaves com baixa indução do entorno e da hinterlândia.

5) Territórios tipo V: predominantemente impactados e (re)definidos por impulsos das políticas sociais, melhorias das condições de vida e nos equipamentos sociais e ampliação do mercado interno de consumo.[10]

Seus tipos referenciais se mostraram úteis para identificar no território a ação governamental e as dinâmicas socioprodutivas a ele associadas. A ideia é mapear o que foi feito, o que está em curso e não foi completado e o que ainda está por fazer. Neste sentido, os "tipos" organizam, para a execução de política regional, isto é, para o MDR, linhas de ação relativamente precisas e orgânicas. No estudo, algumas preocupações se apresentam recorrentes a merecer destaque no rol das atividades da agenda regional. Elas se ligam a problemas de implementação de políticas no território relacionados a falhas de coordenação setorial dos investimentos, de um lado, e a falhas de coordenação federativa na execução das políticas, de outro.

Na visão construída sobre os territórios, foi possível identificar a força aglomerativa da área tradicional de ocupação do país – a sua franja atlântica litorânea – e como movimentos de população e de investimentos privados ainda se localizam preferencialmente nela. Identificou-se também, no entanto, a maneira como o planejamento governamental foi capaz de iniciar a implementação de poderosas infraestruturas de energia, transportes e engenharia hídrica em porções

9. Ver o capítulo 6 deste livro.
10. Ver o capítulo 6 deste livro.

do território das regiões Norte e Nordeste, proporcionando, assim, a criação de eixos de desconcentração produtiva.

Naturalmente, a tipologia também apresenta limitações explicativas, as quais devem ser compensadas com estudos adicionais. Ela possibilitou, contudo, a construção de um veio analítico encadeado e concatenado com temáticas prioritárias para a investigação e a atuação da política de desenvolvimento regional no país.

No seu conjunto, o livro intenciona disponibilizar para a comunidade acadêmica e de governo abordagens e interpretações de fenômenos em curso no campo do desenvolvimento territorial brasileiro. Entendeu-se pertinente conferir um melhor ajuizamento à atual dinâmica demográfica e seus padrões regionais como dimensão crucial de quaisquer encaminhamentos para a política regional – foi por essa razão que o capítulo referente abriu o debate no livro. Em seguida, trouxemos de volta à discussão um tema caro ao debate sobre concentração e desconcentração regional, que é a sua dinâmica produtiva industrial, no capítulo 2. Os vetores presentes nessa etapa das transformações produtivas ainda são conducentes à desconcentração, ou já se estaria em curso uma configuração territorial diversa? Fecha-se a parte I com uma reflexão compreensiva (capítulo 3) sobre o rumo e o sentido de, simultaneamente, várias dinâmicas territoriais associadas a vetores externos de crescimento (*commodities*) e a vetores internos, impulsionados pela expansão do mercado interno e pelo financiamento público dirigido.

A leitura atenta desses três capítulos permite ao leitor a atualização de padrões consolidados no desenvolvimento regional: *i)* a consolidação de uma trajetória diversa e de baixa intensidade das variáveis operando na demografia, em oposição ao longo período entre 1940 e 1980 de urbanização e natalidade muito aceleradas; *ii)* o envelhecimento da população brasileira, que, entretanto, não é homogêneo no território; *iii)* na dimensão produtiva, constata-se a continuidade do processo de desconcentração concentrada; e *iv)* a indispensável força da atuação governamental para apontar e criar novas trajetórias de investimentos, pela criação de pacotes de infraestrutura de elevado impacto regional.

Na parte II do livro, em seu capítulo 4, as contribuições se desdobram em importantes aportes para a discussão da mudança institucional e como esta pode servir a modificações desejadas em instituições do sistema do MDR. Estímulos em direção ao isomorfismo institucional deram certo na política de coesão regional europeia, uma vez que países naquele continente que aderiram, paulatinamente, às regras, ao modelo e aos incentivos do bloco viram suas instituições se aproximarem do modelo proposto para a totalidade da União Europeia. Em seguida, no capítulo 5, apresentou-se uma contribuição concreta para a robustez de elementos de avaliação de políticas: a atualização temporal da tipologia territorial de referência para a PNDR. E, por fim, no capítulo 6, exibiu-se uma agenda de temas e preocupações para a

política regional realizada. Este livro tornou-se, assim, um guia referencial para a investigação de dinâmicas produtivas em curso, bem como da atuação governamental em territórios de interesse da política pública, seja esta explicitamente regional ou não.

Com mais esta obra, feita a várias mãos e sob uma constante discussão teórica e metodológica, o Ipea espera oferecer à comunidade acadêmica e governamental contribuições para o aprimoramento de políticas regionais no país.

Boa leitura!

PARTE I – RECONFIGURAÇÕES DEMOGRÁFICAS E PRODUTIVAS NO TERRITÓRIO

CAPÍTULO 1

DINÂMICA DEMOGRÁFICA BRASILEIRA RECENTE: PADRÕES REGIONAIS DE DIFERENCIAÇÃO

Roberto Luiz do Carmo[1]
Kelly Camargo[2]

1 INTRODUÇÃO

De início, é essencial salientar a estreita relação entre a dinâmica demográfica e os processos econômicos. A composição de uma população em seus elementos básicos, como sexo e idade, está dialeticamente associada aos componentes dos processos econômicos, como mercado de trabalho e mercado consumidor. Nesse sentido, os padrões de produção e consumo relacionam-se à existência de um número maior ou menor de homens e de mulheres, assim como à preponderância relativa de crianças, jovens adultos ou idosos. Um ponto importante é que as especificidades da composição populacional variam ao longo do tempo como decorrência dos processos históricos de cada sociedade. A dinâmica demográfica é marcada por processos inerciais, que demandam décadas entre o início e a identificação dos efeitos das mudanças na composição populacional. Assim, as características estruturais da população brasileira atual resultam de processos sociais e demográficos que ocorreram ao longo dos últimos cem anos (Berquó, 1991).

O aspecto central deste capítulo é a apresentação de informações sobre como a população brasileira tem mudado em termos de volume e de estrutura etária, principalmente ao longo das últimas duas décadas. Além da necessidade de se conhecer o volume e o crescimento populacional, destaca-se a relevância de compreender que a estrutura etária da população em sua evolução ao longo do tempo incide sobre a demanda por políticas públicas fundamentais, como saúde e educação, ao mesmo tempo que sinaliza para a disponibilidade de mão de obra, com características específicas de idade e sexo. Enfatizam-se os diferenciais regionais existentes no país em termos das características da composição populacional.

1. Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea; professor associado do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas (IFCH/Unicamp); e pesquisador do Núcleo de Estudos de População (NEPO/Unicamp). *E-mail*: <roberto@nepo.unicamp.br>.
2. Bolsista no Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq); e doutoranda em demografia na Unicamp. *E-mail*: <camargo.k@outlook.com>.

Nessa perspectiva, cabe indicar que, em termos demográficos, todas as mudanças ocorridas na distribuição espacial e na composição de uma população podem ser atribuídas a combinações de variáveis de crescimento vegetativo (relacionadas ao balanço entre nascimentos e óbitos) e migrações (processos de imigração e emigração) (Carvalho, Sawyer e Rodrigues, 1994; Nazareth, 1996; Cerqueira e Givisiez, 2004). Portanto, para a compreensão das mudanças demográficas que estão acontecendo no Brasil, é importante o entendimento tanto de seus componentes como da relação que se estabelece entre eles (Carmo, Marques e Miranda, 2012). Destaca-se que um dos processos mais marcantes da dinâmica demográfica que está em curso no Brasil é a transição demográfica.

A teoria da transição demográfica – proposta inicialmente por Warren Thompson, em 1929, sendo retomada e reformulada ao longo do tempo (Kirk, 1996; Caldwell, 2004) – aponta que inicialmente ocorre a redução abrupta de taxas de mortalidade, que é acompanhada, após um determinado período temporal, por uma diminuição mais escalonada das taxas de natalidade, resultando em um período de intenso crescimento populacional. Após esse estágio há um retorno progressivo à tendência de equilíbrio entre as taxas de natalidade e mortalidade, só que, dessa vez, em níveis muito mais baixos do que os observados antes do início do processo. As taxas reduzidas diminuiriam o ritmo do crescimento, até a população se tornar estacionária,[3] ou mesmo com taxas negativas de crescimento, o que já se verifica em países como o Japão.

Constituída a partir da observação da experiência de países economicamente desenvolvidos da Europa, a transição demográfica é entendida como um fenômeno associado aos desdobramentos de processos como desenvolvimento econômico, industrialização e urbanização, que ganha especificidades de acordo com o contexto histórico de cada país. Essa teoria relaciona o crescimento populacional com o desenvolvimento socioeconômico de uma sociedade, ao postar que o processo de modernização estaria na origem das mudanças nas taxas de natalidade e mortalidade, que, por sua vez, alterariam os ritmos do crescimento populacional (Vasconcelos e Gomes, 2012). Nessa perspectiva, a transição demográfica consiste na passagem de uma sociedade rural e tradicional, com altas taxas de natalidade e mortalidade, para uma sociedade urbana e moderna, com essas mesmas taxas em índices reduzidos.[4]

3. População estacionária é resultado de uma taxa intrínseca de crescimento, que resulta em zero. Dessa forma, não se tem aumento, apenas reposição (Carvalho, 2004). Uma prerrogativa para o entendimento do crescimento intrínseco da população é considerar apenas nascimentos e mortes de residentes, considerando-a fechada à migração.

4. Alguns pesquisadores também apontam a existência de uma segunda transição demográfica (Van De Kaa, 1987; Lesthaeghe e Neidert, 2006) e, ainda, de uma terceira (Coleman, 2006). Segundo demógrafos brasileiros, devido à diversidade da realidade brasileira, as três transições podem ser encontradas no país ao mesmo tempo, convivendo no mesmo espaço (Alves e Cavenaghi, 2008).

Na maioria dos países que já completaram a transição demográfica, iniciada no século XIX, a redução das taxas de mortalidade repercutiu em ganhos de esperança de vida expressivos. Um amplo conjunto de fatores incidiu na redução da mortalidade: a melhoria das condições de vida da população; e as contribuições da medicina, dos programas de saúde pública, do acesso ao saneamento básico e da melhoria da higiene pessoal (Cervellati e Sunde, 2011).

A queda da natalidade está associada a um amplo conjunto de fatores sociais e econômicos, como a urbanização, a expansão do assalariamento, a queda da mortalidade infantil, o aumento dos níveis de educação formal, a inserção da mulher no mercado de trabalho, a ampliação das telecomunicações e a introdução de programas de transferência de renda. Podem ser citados, ainda, os processos associados a mudanças culturais, como a secularização, a diversificação dos arranjos familiares, a mudança no papel social da mulher e no custo socioeconômico das crianças (Carvalho, Paiva e Sawyer, 1981; Merrick e Berquó, 1983; Faria, 1989; Alves, 1994; 2011; Martine, 1996; Potter *et al.*, 2010).

Brito (2008) reforça que a transição demográfica é um processo social e, portanto, não se trata de uma simples combinação de variáveis demográficas. Como é produto de processos históricos socialmente construídos, característicos de determinado tempo e espaço, os resultados dos indicadores demográficos podem possuir diferenciais entre lugares próximos, como países e regiões, e até mesmo entre grupos sociais em uma mesma região (Carmo, Marques e Miranda, 2012). De forma geral, contudo, podemos apontar que a população brasileira[5] está na fase de finalização da transição demográfica, com declínio rápido e generalizado da fecundidade.

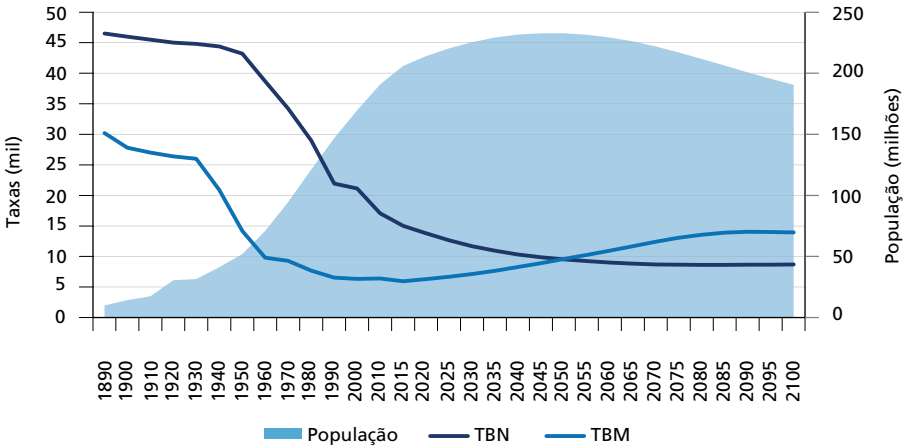
A transição demográfica deve ser completada no país em menos tempo do que o verificado nos países desenvolvidos. O desenrolar do fenômeno no Brasil pode ser observado no gráfico 1, em que se pode notar que a Taxa Bruta de Mortalidade (TBM)[6] registrou queda mais acentuada do que a Taxa Bruta de Natalidade (TBN)[7] no início do século XX, e que, posteriormente, a TBN também apresentou intensa diminuição.

5. Os países da América Latina acompanham a tendência.

6. Consiste no número total de óbitos por mil habitantes, na população residente em determinado espaço geográfico, no ano considerado. Expressa a frequência anual de mortes (RIPSA, 2008).

7. Consiste no número de nascidos vivos por mil habitantes, na população residente em determinado espaço geográfico, no ano considerado. Expressa a intensidade com a qual a natalidade atua sobre uma determinada população (RIPSA, 2008).

GRÁFICO 1
Brasil: comportamento das taxas de natalidade e mortalidade e evolução da população (1890-2100)



Fonte: IBGE, The United Nations (2017).
Elaboração dos autores.
Obs.: Extrapolações para 1910 e 1930, pois não foram realizados censos.

A população brasileira continua aumentando em termos de volume absoluto, embora a taxa de crescimento populacional[8] esteja diminuindo ao longo dos anos. Na tabela 1, nota-se que essa dinâmica decorre do crescimento do total de óbitos e da diminuição do total de nascimentos no período 1985-1990 a 2010-2015. Assim, como as projeções apontam para a manutenção do cenário de crescimento da taxa de mortalidade e declínio das taxas de natalidade nas próximas décadas (gráfico 1), é grande a probabilidade de que a população brasileira atinja o seu volume máximo e inicie um movimento de decréscimo em termos de números absolutos durante a década de 2040 (Carmo, Dagnino e Johansen, 2014).[9]

Destaca-se que transformações nos padrões e níveis de mortalidade e natalidade repercutem em alterações na estrutura etária da população. Essas alterações levam a mudanças nas relações de dependência entre os três grandes grupos etários (Carvalho, Sawyer e Rodrigues, 1994): as crianças e adolescentes são compreendidos como a soma dos grupos etários entre 0 e 14 anos, os adultos como a soma das pessoas de 15 a 59 anos e os idosos como as pessoas acima de 60 anos[10] (RIPSA, 2008). O primeiro e o terceiro grupos são definidos como população "dependente", calculados a partir da razão de dependência (RD), e a população de adultos como a população em idade ativa (PIA)

8. Percentual de incremento médio anual da população residente em determinado espaço geográfico, no período considerado (RIPSA, 2008).

9. Considerando um cenário em que não ocorra grande fluxo de imigração internacional.

10. Essa definição de idoso se baseia no Estatuto do Idoso, destinado a regular os direitos assegurados às pessoas com idade igual ou superior a 60 anos (Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003).

(Carvalho, Sawyer e Rodrigues, 1994). Como desdobramento da transição demográfica, nota-se o aumento da proporção relativa de pessoas em idade ativa. Dessa forma, quando se observa um menor número de nascimentos, há redução da carga de dependência do grupo de crianças/adolescentes e aumento da proporção de adultos. A esse fenômeno denomina-se bônus demográfico.[11]

TABELA 1
Brasil: óbitos, nascimentos, população residente[1] e taxas de crescimento geométrico da população[2] (1970-2015)

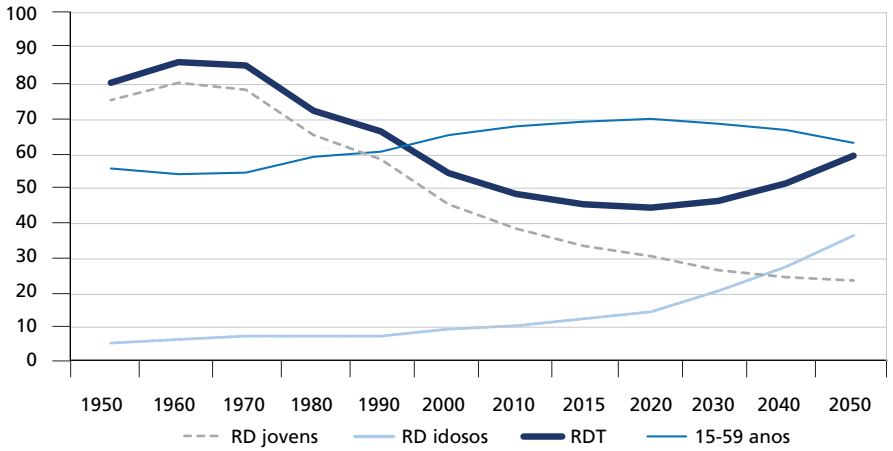
	1970-1975	1975-1980	1980-1985	1985-1990	1990-1995	1995-2000	2000-2005	2005-2010	2010-2015
Óbitos	4.841	5.145	5.373	5.392	5.388	5.248	5.319	5.628	5.979
Nascimentos	17.126	18.692	19.889	19.068	18.332	18.239	16.949	15.507	15.129
População total	107.612	121.160	135.676	149.352	162.297	175.288	186.917	196.796	205.962
Crescimento (%)	2,42	2,37	2,26	1,92	1,66	1,54	1,29	1,03	0,91

Fonte: The United Nations (2017).
Elaboração dos autores.
Notas: [1] População na data final do período.
[2] Percentual ao ano (% a.a.).
Obs.: Óbitos, nascimentos e população total em milhões.

O bônus começa quando a porcentagem da PIA é igual ou maior que a da soma da RD do grupo de crianças (0 a 14 anos de idade) com o de idosos (60 anos e mais); e o bônus termina quando a porcentagem da PIA é igual ou menor do que a da razão de dependência total (RDT) (Alves, 2008). Considerando os dados apresentados no gráfico 2, podemos perceber que, no Brasil, o bônus demográfico começou na metade da década de 1990 e ainda está em curso. A projeção propõe que o bônus acabe na metade de 2050, uma vez que, a partir da metade da década de 2030, a RD dos idosos passará a RD dos jovens (que está em queda) e fará a RDT aumentar (Alves, 2008). Portanto, segundo o autor, a expectativa é que o bônus demográfico brasileiro dure em torno de sessenta anos, tendo o seu ápice entre 2020 e 2025.

11. Também pode ser denominado como janela de oportunidades ou dividendo demográfico.

GRÁFICO 2
Relação entre a RD dos jovens, dos idosos e a RDT, com o grupo etário de 15 a 59 anos (1950-2050)



Fonte: The United Nations (2017).
Elaboração dos autores.

A bibliografia ressalta que o bônus demográfico pode repercutir de maneira positiva na economia, aumentando o bem-estar social. Essas possibilidades relacionam-se com a diminuição sustentada da fecundidade, que reduz os recursos exigidos para subsistência dos indivíduos e seus dependentes. Assim, com menos filhos, haveria o aumento na parcela da PIA, o que, teoricamente, está positivamente associado com o aumento da poupança e da produtividade e, em consequência, com o crescimento econômico e o favorecimento das transferências intergeracionais (Carvalho e Wong, 2008; Alves, 2008; Reher, 2011).

Esse fato tende a resultar em melhores condições de vida da população, mas a intensidade dessa melhoria depende do quadro de políticas públicas. Portanto, quando se tem uma parcela maior de pessoas em idade ativa, há a possibilidade de o Estado tirar proveito da redução da taxa de dependência a fim de promover os ajustes necessários para enfrentar a fase seguinte, de diminuição da proporção relativa de pessoas em idade ativa e aumento da proporção de pessoas no grupo de idosos. Ou seja, a redução da dependência aumenta os recursos públicos *per capita* disponíveis para investimentos em saúde e educação, o que pode acelerar o crescimento econômico. O rápido envelhecimento demográfico, entretanto, pode levar a pressões sobre a seguridade social, as quais também necessitam ser equacionadas antes do final do período do bônus demográfico (Turra e Queiroz, 2005).

Segundo o relatório do Banco Mundial, o envelhecimento da população aumenta sobremaneira a urgência na elevação da produtividade do trabalho, sendo

fundamental assegurar que cada nova coorte de jovens que entre no mercado de trabalho possua as competências necessárias para ter a oportunidade de ser integrada a ele (World Bank, 2018). Desse modo, o relatório propõe algumas condutas aos gestores para elevar a produtividade aproveitando o potencial de um momento demográfico em que ainda há uma importante proporção de jovens no total da população.

Portanto, o aproveitamento do bônus demográfico não é uma fatalidade histórica (Brito, 2008), uma vez que necessita do amparo de políticas públicas que atentem para o modo como o fenômeno se desenvolve e quais as necessidades de cada localidade.

Também há que se chamar atenção para dois outros aspectos nesse contexto, pois a partir da década de 2000 ocorreram modificações importantes na dinâmica demográfica brasileira. Por um lado, houve uma acentuação no declínio das taxas de fecundidade total,[12] o que exige uma atenção maior em relação ao envelhecimento relativo da população e suas consequências. Com o crescimento da expectativa de vida, haverá progressivamente o aumento do peso relativo dos grupos etários de idosos com idades ainda mais avançadas, que exigem cuidados especiais e devem ser alvo de políticas públicas específicas de saúde e seguridade social, em relação ao total de idosos. Por outro lado, as mudanças sociais e econômicas em curso já estão atuando no sentido de aumentar as faixas etárias que definem a PIA. Essas mudanças indicam que a PIA poderá incorporar também o grupo de 60 a 64 anos de idade, conforme já ocorre em grande parte dos países desenvolvidos. Discussões apontam para a possibilidade de que se agreguem à PIA grupos ainda mais idosos nesse cenário.[13]

É de suma importância ressaltar que o envelhecimento não pode ser visto como o vilão da economia, mas, sim, como um fenômeno demográfico com grandes implicações sociais que necessitam ser adequadamente consideradas, principalmente a partir da perspectiva dos direitos sociais. Destaca-se a necessidade de políticas sociais que busquem o aproveitamento e a expansão de oportunidades geradas por esse processo de mudança na composição intergeracional. Assim, o apropriado é criar condições para que o Brasil conte com idosos ativos e sadios, que possam aproveitar de maneira saudável esse momento do ciclo de vida.

Como indicado anteriormente, as transformações demográficas não são homogêneas em um país de grandes dimensões territoriais e socioeconomicamente diverso como o Brasil; não ocorrem ao mesmo tempo e nem da mesma forma em todas as Grandes Regiões brasileiras. Dentro de cada uma delas há diferenciais por Unidades da Federação (UFs), e em níveis microrregionais e municipais. Segundo Brito (2008), mesmo que a transição demográfica atinja toda a sociedade brasileira, ela é múltipla, porque se manifesta conforme as diversidades regionais e sociais.

12. Ver subseção 2.1 neste texto.
13. Trata-se da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 287/2016.

Dessa forma, a seguir são apresentados alguns indicadores demográficos que assinalam em qual etapa da transição demográfica se encontram as Grandes Regiões brasileiras, destacando especificidades das UFs. São dados e análises importantes para a reflexão sobre a política regional brasileira, pois, na medida em que estados e regiões estão em diferentes momentos da transição demográfica, com estruturas etárias distintas, também as demandas por políticas públicas e a configuração dos públicos-alvo dessas políticas apresentarão características diversas.

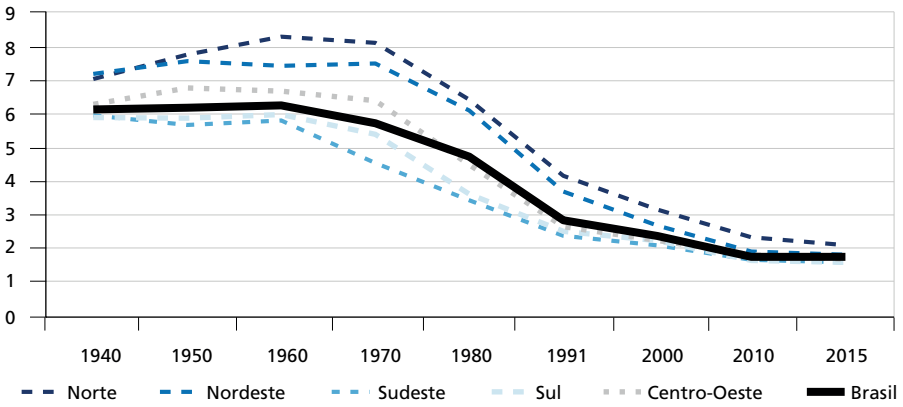
2 ANÁLISE DOS INDICADORES DEMOGRÁFICOS, SEGUNDO GRANDES REGIÕES E UFs

Percebe-se que o processo de desenvolvimento econômico do Brasil se distribuiu de maneira desigual e heterogênea no território. O mesmo aconteceu historicamente com os componentes da dinâmica demográfica (Berquó e Cavenaghi, 2014). Apresenta-se a seguir a discussão acerca dos indicadores demográficos nas Grandes Regiões e UFs do país.

2.1 Fecundidade

A queda na fecundidade é uma tendência geral no Brasil, observada nas diversas partes do território. No gráfico 3, observa-se que, entre os anos de 1940 e 2015, prevalece a queda da fecundidade em todas as Grandes Regiões, com uma tendência de convergência das taxas. Entre 2000 e 2015, as diminuições nos níveis de fecundidade foram mais intensas nas regiões Sudeste (75,7%) e Centro-Oeste (75,1%), seguidas pelas regiões Sul (71,0%), Nordeste (67,7%) e Norte (66,6%).

GRÁFICO 3
TFT[1,2] por Grandes Regiões brasileiras (1940-2015)

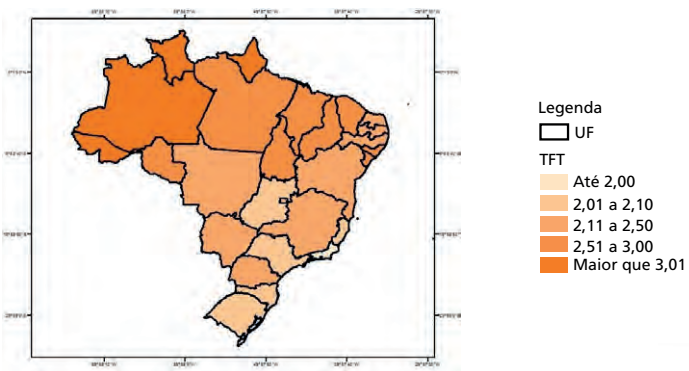


Fonte: IBGE.
Elaboração dos autores.
Notas: [1] Número de filhos por mulher.
[2] A cobertura do Sistema de Nascidos Vivos vem melhorando no Brasil, não sendo necessário o uso de técnicas de correção da taxa de fecundidade total (TFT) para esses dois anos, quando utilizado o nível de análise de Grande Região e/ou UF. Contudo, há problemas na qualidade da informação em municípios de pequeno porte, relacionados principalmente a deficiências na coleta e no fluxo das informações (Girodo *et al.*, 2015).

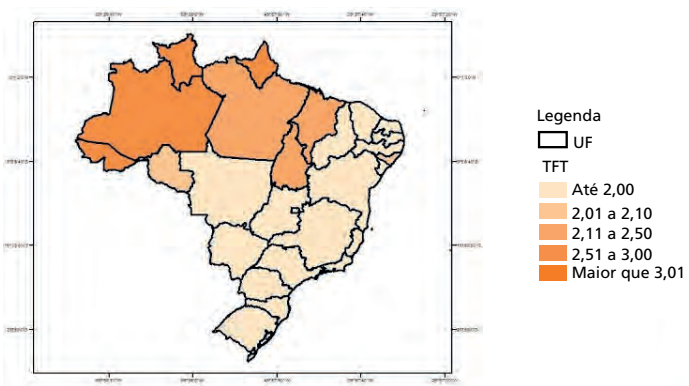
Em 2015, a região Norte é a que possui a maior TFT[14] do país (2,11 filhos por mulher), configurando a única região próxima à taxa de reposição (2,10 filhos por mulher). Já as taxas do Sul, Sudeste e Centro-Oeste indicam *low fertility*.[15]

Com o mapa 1, denota-se que Acre (3,7 filhos por mulher), Amapá (3,5), Roraima (3,4), Amazonas (2,7) e Rondônia (2,6) são, nessa ordem, os estados que apresentam as maiores taxas de fecundidade do país em 2010. As menores são do Rio Grande do Sul (1,6), Rio de Janeiro (1,6), Minas Gerais (1,6), São Paulo (1,7) e Paraná (1,7).

MAPA 1
Brasil: TFT por UF
1A – 2000

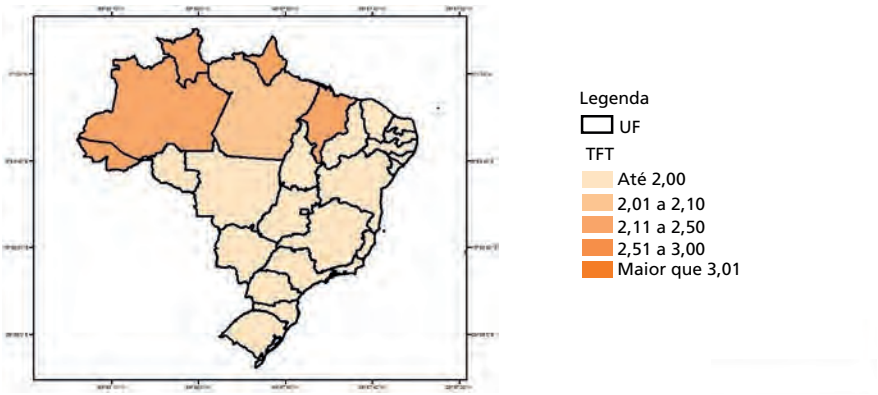


1B – 2010



14. A TFT se refere ao número médio de filhos nascidos vivos, tidos por uma mulher ao final do seu período reprodutivo, na população residente em determinado espaço geográfico, no ano considerado (RIPSA, 2008).
15. As implicações da baixa fecundidade e do envelhecimento da população dependem dos padrões de idade, renda, consumo e das transferências entre gerações. Pode-se resumir a questão apontando que um cenário de baixa fecundidade com reduzidas taxas de mortalidade indica envelhecimento da população, o que impacta tanto na produtividade quanto na maior pressão sobre recursos públicos, como aponta o estudo de Lee e Mason (2014).

1C – 2015



Fonte: IBGE; DATASUS.
Elaboração dos autores.

Os estados que apresentaram as maiores diminuições no indicador no período 2000-2010 foram Ceará (31,55%), Alagoas (28,13%), Sergipe (27,14%) e Rio Grande do Norte (25,32%).

Quanto à projeção da população realizada pelo IBGE para a análise do ano de 2015, nota-se que foi mantida a tendência nesses cinco anos, com todas as UFs projetando queda na fecundidade. As maiores taxas continuam sendo dos estados das regiões Norte e Nordeste, com destaque para as mesmas UFs de 2010, sobretudo Acre (2,4 filhos por mulher) e Roraima (2,2 filhos por mulher).

Quanto à região Nordeste – que demonstrou maior queda no nível de fecundidade –, aponta-se que, no período indicado, com exceção de Paraíba e Pernambuco,[16] em todos os demais estados os índices passaram de acima para abaixo do nível de reposição. A amplitude das variações negativas levou à maior convergência dos níveis estaduais em direção ao regional, diminuindo também a diferença de níveis entre os estados da mesma região.

Os estados das regiões Sul e Sudeste, nos anos 2000, já haviam atingido taxas de fecundidade abaixo do nível de reposição, com uma tendência de redução acelerada. Praticamente o mesmo aconteceu com o Centro-Oeste, que, em 2000, já apresentava uma TFT de 2,15 filhos por mulher, no limite da taxa de reposição populacional.

Sul e Sudeste ainda mantêm os menores níveis da TFT em 2015, principalmente Santa Catarina (1,5) e Rio Grande do Sul (1,5). As taxas desses estados estão próximas aos níveis apresentados por países de baixa fecundidade: a projeção da Organização

16. Paraíba e Pernambuco já possuíam TFT abaixo do nível de reposição em 2000 (1,9 e 2,0 filhos por mulher, respectivamente).

das Nações Unidas (ONU) para o Japão afirma que em 2015 o país possui uma TFT de 1,41 filhos por mulher (The United Nations, 2011). Ainda para comparação, aponta-se que a TFT de Portugal é de 1,31, e da Alemanha é de 1,50 (2016).[17]

Nesse sentido, alerta-se que a baixa fecundidade também pode ser preocupante, pois tende a incidir, dentro de algum tempo, na diminuição da PIA, aquela que se insere no mercado de trabalho, o que repercutiria em várias esferas socioeconômicas, inclusive na disponibilidade de mão de obra no país (Cunha, 2014). Com isso, países europeus, como Itália e Portugal, que experimentam essa preocupação há décadas, em busca de reverter o quadro, implantaram políticas públicas para recuperação da fecundidade (Ezeh, Bongaarts e Mberu, 2012).

De acordo com McDonald (2002), existem hoje três tipos de medidas públicas de incentivo à fecundidade: *i)* de incentivo financeiro, como bônus, deduções de impostos, subsídios dirigidos às crianças etc; *ii)* de conciliação entre vida familiar e vida profissional, como licenças parentais (para ambos os pais), horários de trabalho flexíveis, legislação trabalhista não discriminatória a quem tem filhos, entre outras; e *iii)* que promovem mudança social no sentido amplo, por exemplo, a promoção da igualdade de gênero no trabalho pago e não pago e nos cuidados aos filhos.

Destaca-se ser aconselhável que as políticas ajudem a construir a igualdade de gênero no país. Então, medidas que visam incentivar o trabalho de tempo parcial ou atribuir um subsídio financeiro apenas para as mães ficarem em casa por mais tempo e tomar conta das crianças não são bem recebidas. Afinal, o trabalho feminino não deve ser considerado apenas como auxílio à economia doméstica, mas amplamente reconhecido (por mulheres e por homens) como instrumento de valorização pessoal da mulher e como gerador de maior igualdade de gênero (Cunha, 2014).

Não obstante, é interessante também nos atentarmos aos fatores que levaram a uma generalização da queda da fecundidade no Brasil. Um destes consiste no processo de urbanização,[18] que alterou tradições, costumes e relações de trabalho de milhões de brasileiros (Oliveira, Vieira e Marcondes, 2015).

Outro fator importante é a escolaridade das mulheres. Para Berquó e Cavenaghi (2014), até hoje os diferenciais em educação são mais impactantes nos desníveis de fecundidade do que nas regionalidades. De fato, observa-se que a fecundidade ainda mantém um diferencial bastante elevado entre as mulheres pertencentes às categorias extremas dos grupos educacionais, mesmo com tendência à convergência em níveis mais baixos.

17. Base de dados de Portugal Contemporâneo (PORDATA). Disponível em: <https://www.pordata.pt/Home>.

18. Segundo Oliveira (1984), a urbanização amplia o mercado de trabalho para as mulheres, dentro de um processo de individualização feminina que altera a condição de vida da população, impactando na rotina e na perspectiva das famílias e da própria mulher, o que acaba por influenciar também os níveis de fecundidade.

Aponta-se que, no decorrer da década de 2000, a redução da fecundidade se deu, em maior medida, devido ao comportamento das mulheres menos escolarizadas e mais pobres, uma vez que era o estrato em que se tinha também o maior espaço para o movimento de diminuição, já que nos outros grupos educacionais a fecundidade já era baixa (Berquó e Cavenaghi, 2014). Chama a atenção uma oscilação positiva da taxa para o grupo de mulheres mais escolarizadas (Berquó e Cavenaghi, 2014).

Desse modo, com a tabela 2 evidencia-se que, no período 2000-2010, a TFT diminuiu de 3,43 para 3,09 filhos entre as mulheres sem instrução e fundamental incompleto, e de 1,46 para 1,34 para as mulheres do grupo médio completo e superior incompleto. Ao contrário, aumentou de 2,25 para 2,54 filhos para aquelas com médio incompleto e fundamental completo, assim como de 1,13 para 1,14 para quem possuía superior completo e mais.

TABELA 2
TFT por nível de escolaridade da mãe, segundo Grandes Regiões[1]

Localidade	Sem instrução e fundamental incompleto	Fundamental completo e médio incompleto	Médio completo e superior incompleto	Superior completo	**Total**
			2000		
Brasil	3,43	2,25	1,46	1,13	**2,27**
Norte	4,23	2,50	1,73	1,30	**3,02**
Nordeste	3,65	1,94	1,48	1,14	**2,53**
Sudeste	3,16	2,22	1,42	1,10	**2,04**
Sul	3,17	2,21	1,44	1,13	**2,07**
Centro-Oeste	3,10	2,30	1,51	1,30	**2,15**
			2010		
Brasil	3,09	2,54	1,34	1,14	**1,81**
Norte	3,67	2,76	1,52	1,36	**2,34**
Nordeste	3,12	2,33	1,38	1,24	**1,92**
Sudeste	2,69	2,16	1,29	1,10	**1,67**
Sul	2,84	2,46	1,32	1,15	**1,65**
Centro-Oeste	2,96	2,55	1,30	1,22	**1,82**

Fonte: IBGE; DATASUS.
Elaboração dos autores.
Nota: [1] Não é possível realizar as projeções para segmentos educacionais, pois se perde a exatidão dos dados.

Considerando as Grandes Regiões brasileiras, nota-se que as maiores TFTs são apresentadas pela região Norte em todos os níveis de escolaridade, tanto no ano 2000 como em 2010. No ano 2000, os menores níveis foram apresentados pela região Centro-Oeste, no quesito sem instrução e fundamental incompleto; pelo Nordeste, no quesito fundamental completo e médio incompleto; e pelo Sudeste, nas últimas duas categorias. Já em 2010, a região Sudeste apresentou, em todos os níveis de educação, as menores taxas de fecundidade.

Interessante perceber que quando se comparam os grupos etários extremos, ou seja, a categoria sem instrução e ensino fundamental incompleto do Norte com o grupo com ensino superior completo do Sudeste, observa-se queda da amplitude desse diferencial de 2000 para 2010 (de 2,30 filhos por mulher para 1,95 filhos por mulher).

Além disso, cabe destacar que a estrutura educacional sofreu alterações na década estudada. Por exemplo, a participação das mulheres com fundamental completo e médio incompleto aumentou de 29% para 42% do total, em contraposição à participação das mulheres sem instrução e fundamental incompleto, que diminuiu de 43% para 28%. Portanto, não é só o número de nascidos vivos que sofre mudanças, também os denominadores se alteram, ou seja, a escolarização das mulheres.

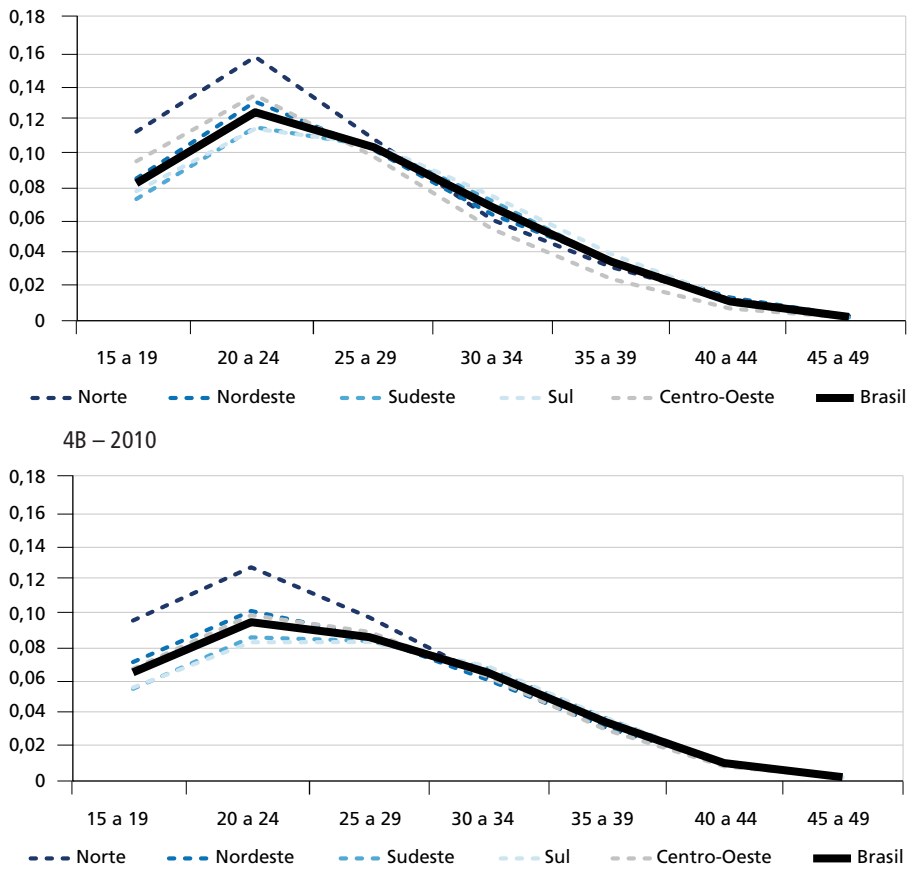
França (2014) demonstra que, com o aumento do nível de escolaridade da mulher, o padrão etário da fecundidade passa a ter um contorno mais tardio. Segundo a autora, as mulheres que possuem o ensino médio incompleto apresentam um padrão de fecundidade jovem, com pico no grupo etário de 20 a 24 anos. Já entre aquelas com nível de instrução médio completo e superior incompleto, o padrão da fecundidade se concentra em 25 a 29 anos de idade, e no grupo de mulheres com ensino superior completo e mais, o pico se estabelece entre 30 e 34 anos.

Berquó e Cavenaghi (2014) propõem que o aumento da fecundidade entre aquelas com superior completo acontece a partir dos 30 anos, o que indicaria que as mais educadas estariam recuperando uma fecundidade postergada.

De uma maneira geral, no que se refere à distribuição da fecundidade entre os grupos etários correspondentes à idade reprodutiva feminina, os de 15 a 19 anos e de 20 a 24 anos de idade, que concentravam 18,8% e 29,3% da fecundidade em 2000, apresentaram diminuição desse percentual, passando a concentrar 17,7% e 27,0% da fecundidade em 2010. Para os grupos de idade acima de 30 anos, observa-se um aumento de participação relativa dos nascimentos no período, passando de 27,6% em 2000 para 31,3% em 2010.

O gráfico 4 mostra que a região Norte, apesar da redução significativa na taxa de fecundidade entre 2000 e 2010, foi a que menos apresentou mudanças na distribuição por idade. Isso indica que, nessa região, a fecundidade caiu aproximadamente com a mesma intensidade em todos os grupos etários.

GRÁFICO 4
Brasil: distribuição da fecundidade por idade nas Grandes Regiões
(Em %)



Fonte: IBGE; DATASUS.
Elaboração dos autores.

Também é perceptível que o diferencial entre os padrões da fecundidade por idade entre as Grandes Regiões é dado basicamente pelas diferenças existentes nas taxas de fecundidade específicas das idades mais jovens. As regiões Sul e Sudeste apresentaram uma estrutura de fecundidade mais envelhecida, já que, nelas, a redução dos nascimentos entre a população feminina dos primeiros grupos etários foi mais acentuada.

Aponta-se ainda que a fecundidade no grupo etário de adolescentes, de 15 a 17 anos, declinou em todas as regiões do país. O maior decréscimo foi observado no Nordeste. A fecundidade mais elevada entre as adolescentes manifestou-se na

região Norte, nos dois anos analisados. Mais um ponto possível de esclarecimento nessa questão consiste na aproximação entre os níveis e padrões retratados pelas regiões Centro-Oeste e Nordeste com os demonstrados pelo Sul e Sudeste no período indicado.

É importante destacar que o programa Bolsa Família,[19] política pública de transferência de renda de cobertura nacional, foi instaurado no período de análise. Simões e Soares (2012) afirmam que, embora o programa ofereça benefícios cujos valores podem crescer até a quantidade de cinco filhos, o que poderia nos levar a acreditar na existência de um efeito pró-natalista, evidencia-se empiricamente o contrário: houve diminuição da fecundidade entre as mulheres que receberam o auxílio durante os anos 2000. Para os autores, os "custos"[20] em cuidado aos filhos já nascidos (como permanência na escola e carteira de vacinação em dia), que são prerrogativas para a manutenção do recebimento do benefício, não são compensados pelas quantias que seriam recebidas no caso de se ter filhos adicionais.

Lima *et al.* (2010) realizaram um trabalho na mesma linha de análise, buscando entender o que levou à queda nos índices de desnutrição em crianças na região Nordeste do país. Esses autores perceberam que medidas como a transferência direta de renda tiveram um reflexo instantâneo e significativo nesse ponto, assim como no aumento da escolaridade materna e na mudança dos antecedentes reprodutivos das mulheres. Ou seja, a taxa de fecundidade da região diminuiu no período estudado, mas também houve aumento da idade da mãe e do intervalo entre o nascimento dos filhos.

Dados de 2008 do programa Bolsa Família, analisados por Castro *et al.* (2010), mostram que a região brasileira que mais recebeu o auxílio nesse ano foi o Nordeste (53,29%), seguida pelo Sudeste (23,38%) e Norte (11,08%), e que, portanto, as que menos receberam foram as regiões Sul (7,54%) e Centro-Oeste (4,71%). Não há como estabelecer uma constatação de causa e efeito[21] entre fecundidade e o Bolsa Família, mas é fato que a ordem de proporção dos recebimentos do auxílio pelas Grandes Regiões brasileiras combina com as proporções de queda da fecundidade nas localidades.

19. Programa de transferência direta de renda, direcionado a famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o país, de modo que consigam superar a situação de vulnerabilidade. Estima-se que atualmente mais de 13,9 milhões de famílias sejam atendidas pelo programa (Simões e Soares, 2012).

20. Becker (1960) traz uma análise da fecundidade por meio da escolha racional do indivíduo, de forma que os filhos podem ser vistos como um bem econômico, que geram custos e trazem satisfação, utilidade.

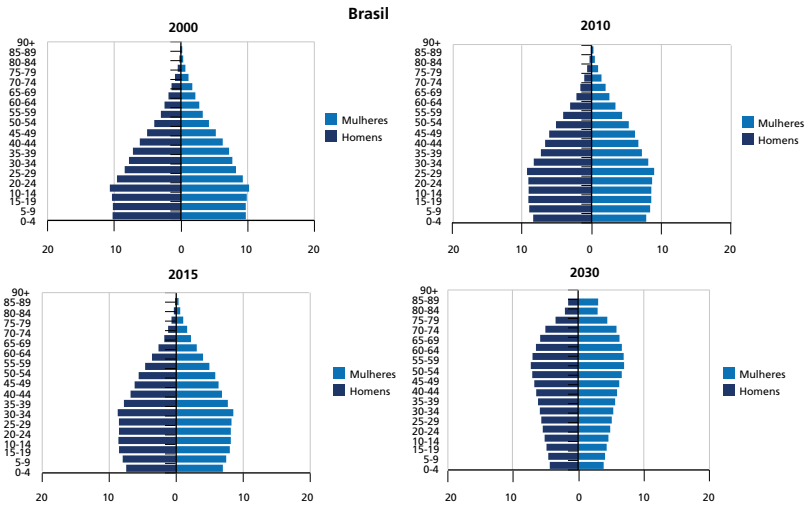
21. Não é possível realizar essa probabilidade no período indicado, uma vez que essa informação só existe para o *Censo Demográfico 2010*, e não se tem a informação da data em que cada mulher começou a participar do programa. Há apenas a informação de que é beneficiária.

Berquó e Cavenaghi (2014) apontam que os diferenciais de renda[22] continuam sendo até hoje um dos fatores, junto da escolaridade, que mais influenciam nos índices de fecundidade. Essa constatação pode indicar que a transferência de renda por intermédio do programa, mesmo não sendo referente a altas somas de valores, pode impactar na fecundidade. O mesmo acontece com os condicionantes exigidos para a manutenção do auxílio (Simões e Soares, 2012; Alves e Cavenaghi, 2012).

Dessa forma, a queda da fecundidade é também apoiada pela reversão do fluxo intergeracional de riquezas, pela redução das desigualdades de gênero e pelos ganhos em inclusão social no país, que ocorrem via políticas de transferência de renda (Alves e Cavenaghi, 2012).

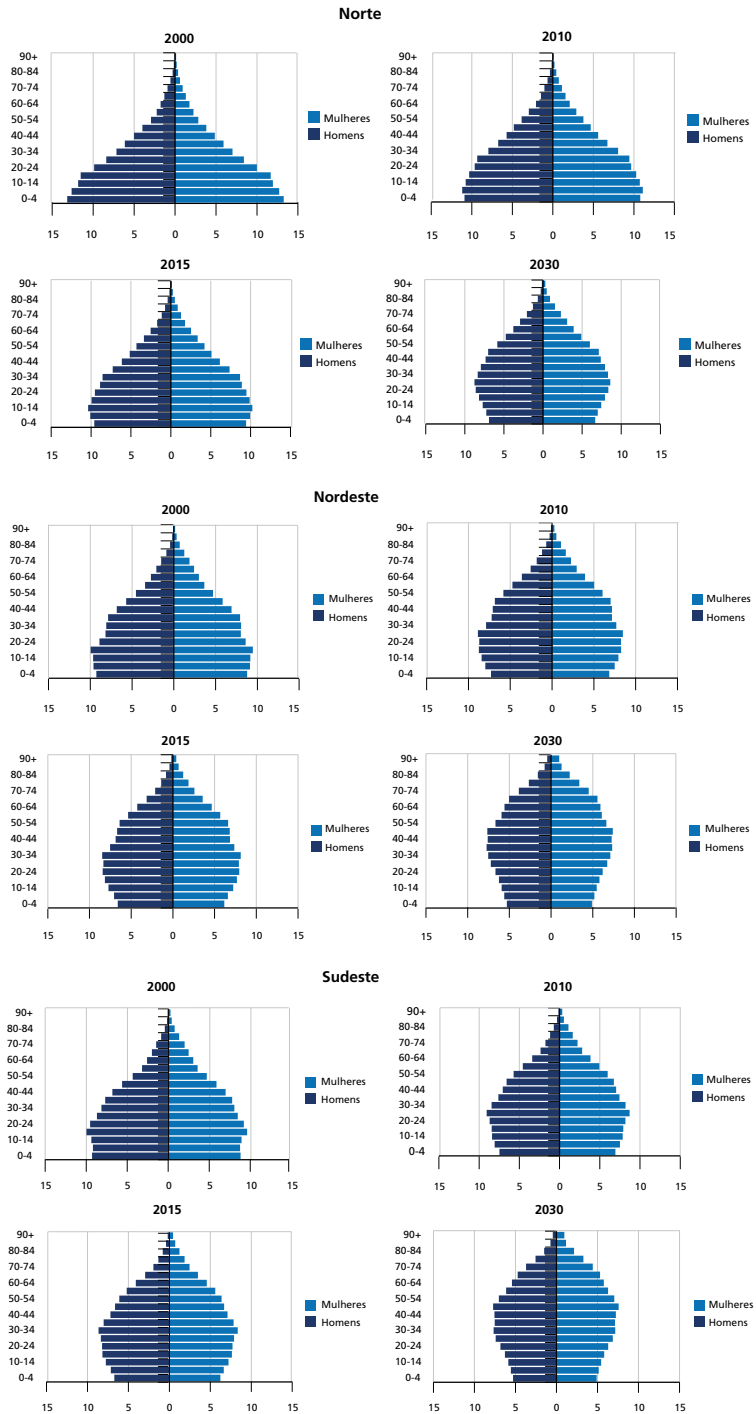
Finalizando, evidencia-se que, entre as componentes demográficas (fecundidade, mortalidade e migração), a primeira tende a gerar maior impacto[23] na estrutura etária da população (Coale, 1986). Portanto, as consequências das diminuições das taxas de fecundidade na estrutura etária são percebidas até mesmo de uma década para outra, como espelha as pirâmides etárias do Brasil e das Grandes Regiões apresentadas no gráfico 5.

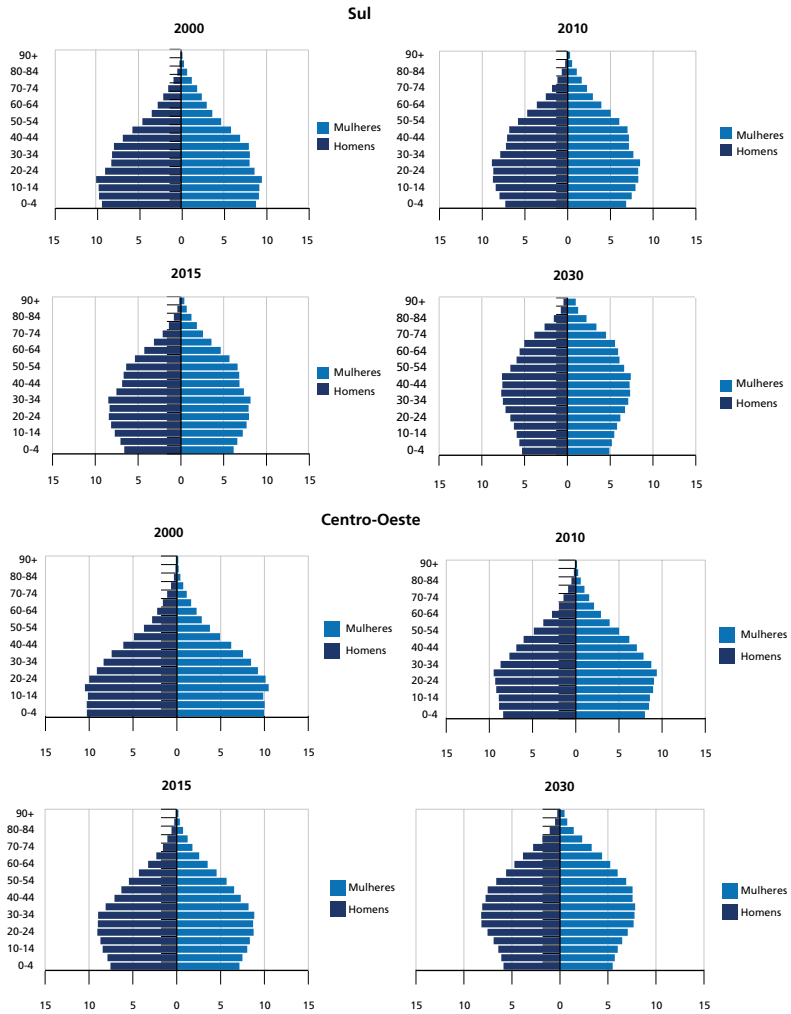
GRÁFICO 5
Brasil: pirâmides etárias das Grandes Regiões[1] (2000, 2010, 2015 e 2030)



22. Becker e Lewis (1973) já apontavam a relação negativa entre renda e número de filhos devido ao *trade-off* (escolha) entre quantidade e qualidade, pois, com o aumento da renda, os pais prefeririam ter menos filhos com melhor qualidade do que ter mais filhos com menor qualidade.

23. Todavia, existem casos, especialmente de menores níveis escalares, como os municípios em que o impacto dos fluxos migratórios sobre o total da população é de grande magnitude. Um exemplo é o caso do complexo mineral de Serra Pelada, localizado no município de Curionópolis, no Pará, que, na década de 1980, era o maior garimpo de ouro a céu aberto do mundo. Essa atividade trouxe para a região, que era até então praticamente desabitada pela população não indígena, um vasto contingente populacional, que se instalou ali e mudou de maneira expressiva a região, tendo os seus efeitos (na estrutura etária) perdurados até a atualidade (Correa e Carmo, 2012).


Norte
2000
2010
2015
2030
Nordeste
2000
2010
2015
2030
Sudeste
2000
2010
2015
2030
90+
80-84
70-74
60-64
50-54
40-44
30-34
20-24
10-14
0-4
15 10 5 0 5 10 15
Mulheres
Homens



Fonte: IBGE.
Elaboração dos autores.
Nota: [1] As pirâmides etárias das UFs constam da subseção 2.5.

Fica nítido que as bases das pirâmides (crianças de 0 a 4 anos e 5 a 9 anos) diminuíram entre as décadas, sendo as maiores reduções exibidas pelas regiões com maiores quedas da fecundidade entre 2000 e 2015: Norte, Nordeste e Centro-Oeste. As pirâmides populacionais, antes formadas, em sua maior composição, por crianças, adolescentes e jovens, atualmente apresentam um perfil aproximado do padrão observado em países da Europa Ocidental, como Alemanha e Portugal, de forma que há uma participação crescente de pessoas com mais de 50 anos. A projeção realizada pelo IBGE para 2030 mostra que essa tendência se aprofunda em todas as Grandes Regiões do país.

Com essas mudanças na estrutura etária, a população-alvo de diferentes políticas públicas tende a variar de maneira significativa em cada período apontado. Por exemplo, a queda expressiva nas taxas de natalidade e fecundidade diminui a proporção de crianças e jovens na população total, o que aumenta a possibilidade de ampliação do atendimento à educação formal desse contingente populacional. Uma vez que a demanda para o ensino fundamental e médio diminui, eleva-se o potencial de maiores investimentos *per capita* na educação para a melhoria do sistema.

Nesse sentido, é primordial priorizar os jovens pobres.[24] Se não tiverem acesso à educação e possibilidade de inserção no mercado de trabalho formal, esses jovens do bônus demográfico tendem a se tornar uma grande parcela da população de trabalhadores não contribuintes, sem perspectiva de mobilidade social. É importante que esses jovens tenham estrutura educacional para conseguirem se inserir no mercado de trabalho formal, que deve ter condições para captar e manter essa mão de obra.

Outra preocupação que tem se mostrado com a transição demográfica é o envelhecimento da população, que leva a necessidades específicas em saúde. A mudança do padrão epidemiológico, que acompanha o processo de envelhecimento, reconfigura o perfil etário dos gastos com a saúde, aumentando a demanda de atendimento aos idosos, que necessitam de cuidados mais complexos e, por isso, suscitam maiores investimentos públicos. Envelhecimento e mortalidade serão temas da próxima subseção.

2.2 Mortalidade

Quando há desenvolvimento socioeconômico, científico e tecnológico de uma sociedade, ocorrem consequentemente melhoras nas condições de vida, de trabalho e de saúde da população. Muito embora a distribuição dos benefícios desse desenvolvimento possa contemplar de maneira desigual os diferentes segmentos populacionais, como ocorreu no caso brasileiro, alguns aspectos beneficiam o conjunto da sociedade. Nesse sentido, salienta-se que a Reforma Sanitária[25] brasileira foi uma medida pública que ampliou o conceito de saúde no país, passando a ser entendida não somente como ausência de doença, mas também como um processo de envelhecimento resultante do tipo de alimentação, habitação, educação, renda,

24. De acordo com resultados divulgados no *Censo Demográfico 2010* do IBGE, 71,9% da população ocupada ganha até dois salários mínimos. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/saude/9662-censo-demografico-2010.html?=&t=downloads>.

25. "O movimento da Reforma Sanitária nasceu no contexto da luta contra a Ditadura Militar de 1964-1985. A expressão foi usada para se referir ao conjunto de ideias que se tinha em relação às mudanças e transformações necessárias na área da saúde. [...] As propostas da Reforma Sanitária resultaram na universalidade do direito à saúde, oficializado com a Constituição Federal de 1988 e a criação do Sistema Único de Saúde (SUS)". Disponível em: <https://pensesus.fiocruz.br/reforma-sanitaria/>. Acesso em: 18 nov. 2017.

meio ambiente, trabalho, transporte, emprego, lazer, liberdade, acesso à terra e aos serviços de saúde (Duncan, Stevens e Schmidt, 2012).

Como consequência da melhora das condições de vida da população, começa a ocorrer redução nos padrões da desigualdade regional diante da morte no país. Apesar de muito distante do ideal, trata-se de uma aproximação significativa. Nesse sentido, um bom indicador das condições de saúde de uma localidade é a taxa de mortalidade infantil, que reflete o risco de morte das crianças menores de 1 ano entre mil nascidos vivos.

De acordo com Vasconcelos e Gomes (2012), nas regiões Norte, Sul e Centro-Oeste, a queda da taxa de mortalidade infantil teve maior expressividade no período anterior ao analisado neste texto, entre 1980 e 1991. No Sudeste, a queda foi mais significativa entre 1980 e 2000. Já no Nordeste, a maior redução aconteceu entre 1991 e 2010. Ainda que tenham sido observados ritmos distintos de queda nas diferentes regiões, a redução nesse indicador foi intensa para todas elas.

Assim, a partir da análise da tabela 3 e do mapa 2, pode-se perceber que a queda na taxa de mortalidade infantil entre 2010 e 2015 foi mais acentuada nos estados da região Nordeste (diminuição de 24,21%), que possuía o maior nível de mortalidade infantil em 2000 (36,02), e, em 2015, passou a ter o segundo maior (17,53).

TABELA 3
Brasil: variação da taxa de mortalidade infantil,[1] segundo as Grandes Regiões e UFs

Localidade	2000	2010	2015	Variação (%)
Norte	32,94	21,13	18,10	-14,35
Rondônia	32,02	22,77	20,40	-10,40
Acre	30,11	22,10	17,67	-20,06
Amazonas	34,77	22,20	18,80	-15,32
Roraima	22,31	18,40	17,40	-5,43
Pará	32,57	20,33	17,13	-15,74
Amapá	31,79	24,57	23,47	-4,48
Tocantins	36,79	19,40	16,33	-15,81
Nordeste	36,02	23,13	17,53	-24,21
Maranhão	36,28	29,03	22,40	-22,85
Piauí	37,65	23,47	19,73	-15,91
Ceará	36,22	19,73	15,10	-23,48
Rio Grande do Norte	34,55	20,67	15,37	-25,65

(Continua)

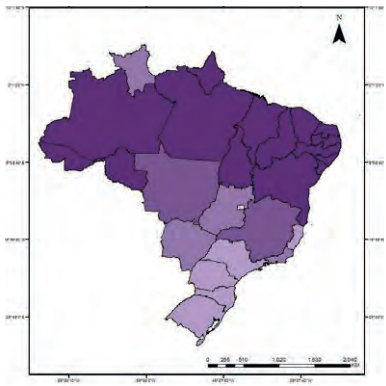
(Continuação)

Localidade	2000	2010	2015	Variação (%)
Paraíba	39,34	22,93	17,03	-25,73
Pernambuco	33,91	18,60	13,33	-28,32
Alagoas	38,62	30,30	20,93	-30,91
Sergipe	37,65	22,63	17,03	-24,74
Bahia	35,22	23,13	18,10	-21,76
Sudeste	20,11	13,03	10,73	-17,65
Minas Gerais	25,75	14,63	11,43	-21,87
Espírito Santo	18,34	12,00	9,20	-23,33
Rio de Janeiro	20,44	14,07	11,90	-15,40
São Paulo	17,41	12,00	10,20	-15,00
Sul	17,09	11,60	9,73	-16,09
Paraná	19,10	12,07	9,70	-19,61
Santa Catarina	16,18	11,20	9,50	-15,18
Rio Grande do Sul	15,67	11,40	9,90	-13,16
Centro-Oeste	22,34	17,00	14,80	-12,94
Mato Grosso do Sul	24,08	17,03	14,47	-15,07
Mato Grosso	29,02	19,50	17,30	-11,28
Goiás	21,45	17,70	15,33	-13,37
Distrito Federal	15,36	12,00	10,77	-10,28
Brasil	26,23	17,23	13,83	-19,73

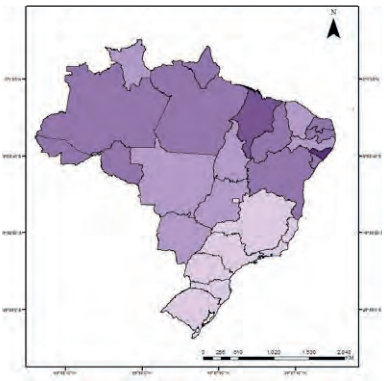
Fonte: IBGE; DATASUS.
Elaboração dos autores.
Nota: [1] A taxa de mortalidade infantil calcula o número de óbitos de menores de 1 ano de idade, por mil nascidos vivos, na população residente em determinado espaço geográfico, no ano considerado (RIPSA, 2008).

MAPA 2
Brasil: taxa de mortalidade infantil por UF

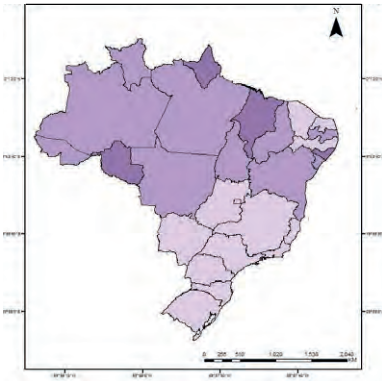
2A – 2000



2B – 2010



2C – 2015



Fonte: IBGE; DATASUS.
Elaboração dos autores.

De uma forma geral, no entanto, ainda são os estados das regiões Norte e Nordeste que apresentam os maiores níveis, mas eles estão em queda. Em 2000, a mortalidade infantil chegava a praticamente 40 óbitos por mil nascidos vivos na Paraíba; em 2010, era de 29 óbitos no Maranhão; e, em 2015, a maior taxa era de quase 24 óbitos por mil nascidos vivos no Amapá. Já a menor queda no indicador (12,94%) foi apresentada pela região Centro-Oeste, a terceira maior taxa entre as regiões. A região Sul possui o menor resultado nos três anos indicados (17,1, 11,6 e 9,7, respectivamente). Já a região Sudeste demonstrou acentuada redução da mortalidade infantil entre 2010 e 2015, passando de 13,0 para 10,7 óbitos por mil menores de 1 ano em 2015.

Os menores indicadores de 2000 também apresentaram queda em 2010 e 2015. Em 2000, o Rio Grande do Sul e o Distrito Federal tinham em torno de quinze óbitos por mil nascidos vivos; em 2010, os mais baixos resultados eram de onze óbitos de Rio Grande do Sul e Santa Catarina; e, em 2015, os menores indicadores apontavam nove mortes por mil nascidos vivos no Espírito Santo e em Santa Catarina. Pode-se apontar que, nesse ano, todos os estados do Sul e do Sudeste, Distrito Federal, Pernambuco, Mato Grosso do Sul, Ceará, Rio Grande do Norte e Goiás estão entre as UFs com os menores níveis de mortalidade infantil (abaixo de 15,5).

Em 2014, 48% das mortes de crianças menores de 1 ano no Brasil eram óbitos por causas evitáveis[26] (Sistema de Informações sobre Mortalidade – SIM).[27] Recebem essa denominação porque são mortes que poderiam ser evitadas com ações de imunização, atenção à mãe na gestação e no parto e também por mais cuidados com o recém-nascido. Houve uma pequena redução no resultado do indicador de 2014 em comparação com 2004, quando 52% das mortes eram evitáveis, mas, ainda assim, há um amplo espaço para avanço nesse escopo.

As reconhecidas melhoras apontadas sobre a mortalidade infantil, entre 2000 e 2015, devem ser entendidas, portanto, como grandes vitórias brasileiras, mas ainda é possível progredir. O Japão, por exemplo, tem apenas cinco mortes de menores de 1 ano para cada mil nascidos vivos (United Nations, 2011). Além disso, por mais que a tendência seja de aproximação entre os menores e os maiores níveis de mortalidade infantil entre os estados brasileiros no período considerado, a distância entre nove óbitos em estados do Sul do país e 22 mortes em um estado do Nordeste é ampla.

26. O conceito de morte evitável foi proposto inicialmente por Rutstein *et al.* (1976).

27. Dado calculado pelos autores a partir dos dados disponíveis em: Datasus – SINASC, disponível em: <http://www2.datasus.gov.br/DATASUS/index.php?area=0205&id=6936&VObj=http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/deftohtm.exe?sinasc/cnv/nv>; Datasus SIM, disponível em: <http://www2.datasus.gov.br/DATASUS/index.php?area=0205&id=6938&VObj=http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/deftohtm.exe?sim/cnv/inf10>.

Para permanecer aproximando esses indicadores, é necessário entender aquilo que os condiciona. Segundo Lansky *et al.* (2014), o declínio da mortalidade infantil pode ser atribuído a vários fatores: intervenções ambientais; avanços da medicina; expansão do acesso a cuidados de saúde; diminuição da taxa de fecundidade; aumento do nível educacional da população, em especial das mães; e melhoria nutricional e das condições de vida em geral.[28]

Para visualização da questão, na tabela 4, tem-se as principais causas de morte de crianças menores de 5 anos de idade, em 1990 e 2015. Afirma-se que as causas da morte de menores de 5 anos e as de menores de 1 ano são muito próximas. É possível notar que, nesses 25 anos, diarreia e doenças infectocontagiosas, como causas diretamente relacionadas às condições do ambiente em que a criança vive, perderam posições, o que significa que, sobretudo, a qualidade da infraestrutura básica está melhorando no Brasil. Essas condições, no entanto, ainda não são ideais, pois essas doenças ainda permanecem entre as vinte principais causas de óbitos infantis em 2015.

A situação do entorno do domicílio, portanto, tem influência na sobrevivência de pessoas de qualquer idade, e em especial das crianças, que ainda estão fortalecendo seu sistema imunológico e são mais suscetíveis às condições do meio. Como lugares com saneamento básico e água encanada apresentam acentuada redução de mortes evitáveis, a tabela 5 traz, por Grandes Regiões e UFs, a proporção de domicílios particulares permanentes que possuem sanitários servidos por rede coletora de esgoto, fossa séptica (ligada ou não à rede coletora), outro tipo de destinação e sem destinação, em 2000, 2010 e 2015, como exemplo de acesso à infraestrutura.

De fato, há avanço no acesso ao serviço de esgotamento sanitário no período em todas as regiões, com o Sudeste com a maior proporção de domicílios assistidos (85,7%), e o Norte com a maior deficiência dessa infraestrutura (13,5%) em 2015. Todavia, com exceção da região Sudeste, a rede coletora possui proporção relativa menor que 50% no total dos domicílios de todas as outras Grandes Regiões e UFs brasileiras. Preocupa-nos saber que 40,9% dos domicílios brasileiros não eram contemplados por rede coletora de esgoto em 2015.

28. Como proposto para a queda da fecundidade na subseção anterior, a queda da mortalidade infantil em 2000-2015 também tem uma possível relação com programas de transferência de renda, que, além da questão monetária, atentam-se para a queda da desnutrição, vacinação das crianças e acompanhamento pré-natal.

TABELA 4
Brasil: principais causas de mortalidade em menores de 5 anos

Posição	1990			2015		
	Causa do óbito	Número absoluto	Taxa por mil nascidos vivos	Causa do óbito	Número absoluto	Taxa por mil nascidos vivos
1	Prematuridade	41.385	11,35	Prematuridade	9.558	3,18
2	Doenças diarreicas	40.370	11,07	Anomalias congênitas	9.242	3,06
3	Infecções no trato respiratório inferior	29.779	8,17	Asfixias e trauma no nascimento	5.834	1,93
4	Asfixias e trauma no nascimento	13.784	3,78	Septicemia	5.112	1,69
5	Anomalias congênitas	12.061	3,31	Infecções no trato respiratório inferior	4.677	1,55
6	Septicemia	9.421	2,58	Outras desordens neonatais	4.405	1,46
7	Desnutrição	8.567	2,35	Doenças diarreicas	1.761	0,58
8	Meningite	5.348	1,47	Meningite	945	0,31
9	Outras desordens neonatais	3.919	1,07	Desnutrição	938	0,31
10	Acidentes de trânsito	2.379	0,65	Aspiração de corpo estranho	806	0,27
11	Sífilis	1.930	0,53	Acidentes de trânsito	734	0,24
12	Coqueluche	1.793	0,49	Afogamento	417	0,14
13	Aspiração de corpo estranho	1.478	0,41	Homicídio	401	0,13
14	Afogamento	1.283	0,35	Desordens endócrinas, metabólicas, sanguíneas e imunes	396	0,13
15	Doenças hemofílicas e outras icterícias neonatais	1.026	0,28	Cardiomiopatia e miocardite	371	0,12
16	Queimaduras	992	0,27	HIV/Aids	368	0,12
17	Sarampo	950	0,26	Leucemia	332	0,11
18	Doenças cerebroasculares	889	0,24	Outras doenças cardiovasculares e circulatórias	307	0,10
19	Cardiomiopatia e miocardite	835	0,23	Síndrome da morte súbida infantil	258	0,09
20	Outras doenças cardiovasculares e circulatórias	803	0,22	Outras neoplasias	235	0,08

Fonte: França *et al.* (2017).

TABELA 5
Brasil: tipo de esgotamento sanitário, por Grandes Regiões e UFs
(Em % dos domicílios)

Grande Região/UF	Esgotamento sanitário											
	2000				2010				2015			
	Rede geral	Fossa séptica	Outro	Não existe	Rede geral	Fossa séptica	Outro	Não existe	Rede geral	Fossa séptica	Outro	Não existe
Norte	9,64	25,98	50,73	13,65	13,98	18,84	62,55	4,62	13,56	47,99	34,19	4,26
Rondônia	3,69	17,05	68,35	10,91	6,07	16,05	76,30	1,59	8,46	37,90	52,45	1,02
Acre	19,50	11,60	48,23	20,67	24,42	12,13	54,65	8,80	31,60	32,47	26,84	9,09
Amazonas	20,00	26,99	40,24	12,77	26,33	17,73	50,87	5,06	27,56	43,06	23,83	5,65
Roraima	10,71	52,22	25,83	11,24	15,24	29,34	49,70	5,72	27,63	64,47	5,26	2,63
Pará	7,40	30,33	50,22	12,05	10,19	20,90	64,72	4,19	4,64	57,82	33,49	4,05
Amapá	6,15	18,19	68,72	6,94	6,67	16,90	74,39	2,03	4,37	10,19	81,55	3,88
Tocantins	2,75	17,08	54,13	26,05	13,46	15,57	63,02	7,95	23,69	41,57	30,12	4,62
Nordeste	25,11	12,84	38,49	23,56	33,97	11,24	46,98	7,81	37,71	27,26	29,68	5,34
Maranhão	9,21	15,37	35,64	39,79	11,65	15,01	59,56	13,79	15,78	41,57	26,15	16,50
Piauí	4,00	35,19	17,86	42,94	7,00	22,07	51,01	19,92	2,40	82,55	2,72	12,43
Ceará	21,44	12,44	41,59	24,53	32,76	10,62	49,38	7,24	33,29	18,60	43,81	4,31
Rio Grande do Norte	16,52	24,31	49,07	10,10	25,13	20,10	52,84	1,93	22,93	36,37	39,23	1,57
Paraíba	28,90	10,05	42,31	18,73	39,94	9,35	45,17	5,53	49,01	21,68	26,69	2,62
Pernambuco	34,25	9,58	40,78	15,39	43,65	11,43	40,04	4,88	46,78	22,72	27,11	3,39
Alagoas	15,29	10,79	54,17	19,75	21,43	11,22	61,00	6,36	21,50	32,92	41,96	3,62
Sergipe	27,81	15,12	43,55	13,51	39,49	10,67	46,81	3,02	40,31	23,93	33,33	2,56
Bahia	34,51	7,86	33,58	24,05	45,40	6,36	40,31	7,92	53,59	17,43	25,35	3,65
Sudeste	73,42	8,92	15,96	1,71	81,06	5,45	13,10	0,38	85,69	6,92	7,09	0,30
Minas Gerais	68,19	2,50	24,27	5,04	75,37	3,24	20,14	1,26	77,65	4,85	16,72	0,78
Espírito Santo	56,25	10,16	31,01	2,59	67,51	6,48	25,59	0,42	76,30	11,59	11,81	0,29
Rio de Janeiro	62,51	21,64	14,95	0,90	76,59	9,60	13,68	0,13	81,72	12,79	5,27	0,22
São Paulo	81,69	6,54	11,34	0,43	86,73	4,71	8,49	0,07	91,84	5,16	2,90	0,11
Sul	29,56	34,22	34,09	2,14	45,78	25,68	28,07	0,47	48,94	38,72	11,98	0,36
Paraná	37,66	15,38	44,86	2,10	53,33	11,64	34,67	0,36	65,20	18,79	15,64	0,36
Santa Catarina	19,50	54,03	24,89	1,58	29,08	47,52	23,11	0,29	38,15	52,36	9,20	0,29
Rio Grande do Sul	27,43	40,96	29,18	2,44	48,10	26,46	24,78	0,66	39,99	49,40	10,17	0,41
Centro-Oeste	33,27	7,52	54,89	4,32	38,39	13,15	47,84	0,63	46,63	24,53	28,49	0,38
Mato Grosso do Sul	11,83	6,59	79,23	2,35	24,19	14,55	60,90	0,36	38,45	10,94	50,17	0,44
Mato Grosso	15,66	14,10	61,96	8,27	19,42	16,51	62,69	1,38	21,40	33,12	44,49	0,90
Goiás	30,36	5,36	59,58	4,70	36,02	12,89	50,49	0,60	45,74	31,02	23,05	0,18
Distrito Federal	83,48	6,25	9,59	0,68	80,51	8,41	11,00	0,08	84,58	12,68	2,54	0,10
Brasil	47,24	14,96	29,53	8,27	55,45	11,61	30,30	2,64	59,09	21,55	17,43	1,93

Fonte: IBGE.
Elaboração dos autores.

Não nos escapa que há diferenças entre a cobertura de esgoto em áreas urbanas e rurais, como também que a proporção desses espaços não é uniforme nas Grandes Regiões ou nos estados brasileiros.[29] Fica evidente, contudo, a forma lenta com que se amplia o sistema de esgotamento sanitário no Brasil.

Para se ter uma melhor percepção das condições de mortalidade no país, o mapa 3 apresenta a TBM por UF. Essa taxa é influenciada pela composição da população quanto a idade e sexo, de forma que taxas elevadas de mortalidade podem estar associadas tanto a baixas condições socioeconômicas quanto, por exemplo, à elevada proporção de pessoas idosas no número total de habitantes. Para habilitar a comparação entre UFs que possuem estruturas populacionais diferenciadas, como foi possível observar na subseção anterior, as taxas foram padronizadas pela estrutura etária da população brasileira.

Observa-se que, entre 2000 e 2010, houve situações em que as UFs das regiões Norte (exceto Acre) e Nordeste (exceto Sergipe e Bahia), além de São Paulo e Distrito Federal, apresentaram diminuição da TBM padronizada; enquanto as UFs das regiões Sul, Sudeste (exceto São Paulo) e Centro-Oeste (exceto Distrito Federal), além de Bahia e Acre, apresentaram aumento da taxa. Já entre 2010 e 2015, os estados das regiões Norte (exceto Rondônia) e Nordeste (exceto Bahia) apresentaram aumento do nível do indicador; e os estados do Sudeste, Sul e Centro-Oeste (exceto Mato Grosso do Sul) apresentaram diminuição.

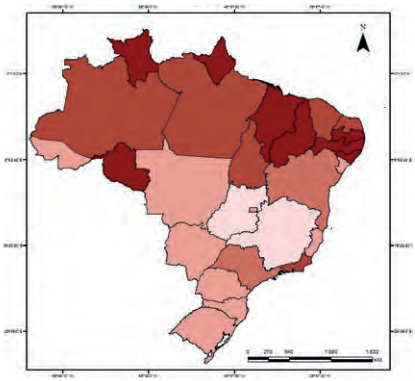
Em 2000 e 2010, Alagoas teve o maior resultado: taxas de 8,8 e 7,1 por mil habitantes, respectivamente). Em 2015, o posto ficou com Roraima (7,3 por mil habitantes). Já os menores níveis foram de Minas Gerais (5,22 por mil habitantes), em 2000, e do Distrito Federal, em 2010 e 2015 (taxas de 5,42 por mil habitantes e 4,96, respectivamente).

Esse quadro demonstra que as maiores quedas nas TBMs no Brasil entre 2000 e 2010 ocorreram nas UFs que possuíam os maiores níveis de mortalidade. As maiores quedas, entre 2010 e 2015, estiveram, por sua vez, relacionadas aos estados com condições melhores de saúde.

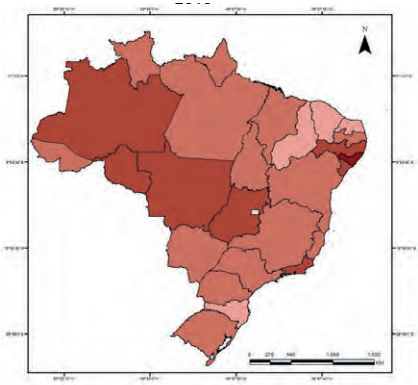
29. Ver subseção 2.3.

MAPA 3
Brasil: TBM padronizada, por UF

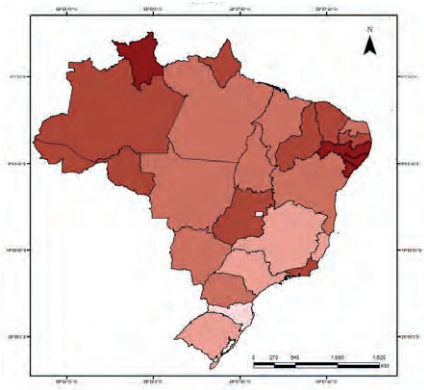
3A – 2000



3B – 2010



3C – 2015



Fonte: IBGE; DATASUS.
Elaboração dos autores.

Para o entendimento do cenário de mortalidade no país, ainda há de se atentar para a amplitude da cobertura dos registros de informações vitais, que, apesar de ter avançado muito na ampliação da captação e qualidade da informação, continua apresentando diferencial de cobertura[30] entre UFs.

Os sistemas de informação de saúde encontram dificuldades para organizar os dados disponíveis,[31] como apontam Correia, Padilha e Vasconcelos (2014). Apesar disso, a qualidade da informação vem crescendo. Nos últimos anos, diversas estratégias adotadas visaram melhorar a cobertura, a qualidade e a disponibilização dos dados do SIM.[32]

Ressalta-se, a partir do gráfico 6, que, desde o ano 2000, os estados das regiões Sudeste (exceto Minas Gerais) e Sul, além do Distrito Federal, possuem cobertura satisfatória, acima de 93%. Em 2010 e 2015, esses estados continuaram mantendo resultado favorável, e observamos cobertura praticamente completa do sistema de informação de óbitos. Também se nota ampla melhoria da cobertura na região Centro-Oeste. Por conseguinte, as regiões Norte e Nordeste evidenciaram grande salto qualitativo da cobertura, mas continuam possuindo os piores níveis (em 2015, em torno de 89% de cobertura).

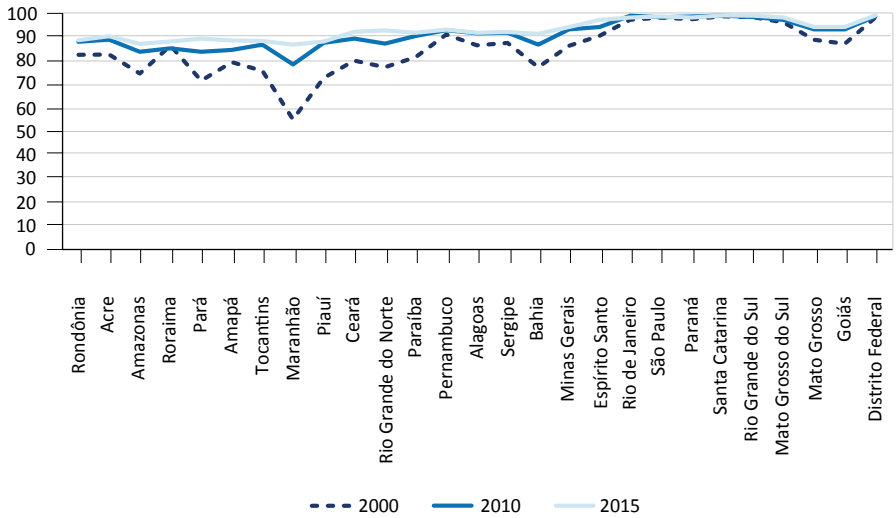
Chama atenção que, em 2000, a menor cobertura dos óbitos foi apresentada pelo Maranhão, em torno de 55%. Esse estado continua tendo o pior nível do indicador em 2015 (em torno de 87% de cobertura), todavia, é possível afirmar que esse nível, ainda que seja o mais baixo entre as UFs do país, é satisfatório.

30. Há uma vasta literatura que discorre sobre problemas com a qualidade da informação no Brasil, tais como Kanso (2011) e Correia, Padilha e Vasconcelos (2014).

31. A informação pode se perder por falha nas diversas hierarquias do sistema e pelo mau preenchimento dos formulários. Também existe deficiência no acesso à infraestrutura urbana, em relação a hospitais e cartórios, de forma que continuam existindo cemitérios clandestinos no interior do Brasil (Correia, Padilha e Vasconcelos, 2014).

32. O SIM foi implantado em 1975, com o objetivo de fornecer informações sobre a mortalidade. Desse modo, o óbito ocorrido no território nacional deve ser notificado ao sistema por meio da declaração de óbito. Muitos avanços foram obtidos com o SIM, porém ainda existem locais no país com baixa cobertura e baixa qualidade no preenchimento de informações, prejudicando a utilização dos dados para diagnóstico e elaboração de políticas públicas (Lima, 2009).

GRÁFICO 6
Brasil: cobertura da informação de óbitos por UFs
(Em %)



Fonte: IBGE; DATASUS.
Elaboração dos autores.
Obs.: A cobertura é definida como a razão entre óbitos coletados pelo SIM e óbitos projetados pelo IBGE (Correia, Padilha e Vasconcelos, 2014).

Reforçando nossos apontamentos, Queiroz *et al.* (2017) utilizam técnicas da demografia/estatística para avaliar a qualidade dos dados de mortalidade e estimar o grau de cobertura das informações de mortalidade oriundas do Sistema de Informação de Mortalidade (SIM): o General Growth Balance (GGB), o Synthetic Extinct Generation (SEG) e o Adjusted Synthetic Extinct Generations (SEG-adj). Segundo os autores,

> os resultados indicam uma melhoria considerável do grau de cobertura de óbitos no Brasil desde 1980. Em quase todas as unidades federativas das regiões Sudeste e Sul, entre 1991 e 2000, observamos uma completa cobertura do registro de mortalidade adulta, o que não ocorria no período anterior, entre 1980 e 1991. Em relação às unidades federativas do Nordeste e do Norte, apesar de ainda existirem localidades com baixo grau de cobertura, como, por exemplo, o Maranhão, há nítida melhora na qualidade das informações de mortalidade (Queiroz *et al.*, 2017, p. 29).

A partir dessa avaliação, os pesquisadores apresentaram estimativas de mortalidade adulta para homens e mulheres, entre 1980 e 2010, baseadas nas tábuas de mortalidade e corrigidas pelo método SEG-adj.[33] Nesse sentido, a mortalidade

33. Compreende um dos diversos métodos baseados nas equações da dinâmica populacional, que avaliam a cobertura dos óbitos em relação à população. O SEG-adj foi proposto por Hill, You e Choi (2009).

adulta é representada pela probabilidade de morte entre 15 e 60 anos (45q15). Quanto maior o resultado, maior é a probabilidade.

Os autores mostraram que em todos os estados brasileiros há um declínio da probabilidade de morte de homens e mulheres adultos,[34] como consta na tabela 6. Pode-se verificar ainda que as probabilidades de morte dos homens são mais elevadas que as das mulheres, mas com estagnação no ritmo de declínio da mortalidade masculina na última década. Nota-se também que os riscos de morte mais elevados, para 2000-2010, foram observados em Rio de Janeiro, Espírito Santo, Alagoas e Pernambuco. E as quedas mais acentuadas de mortalidade adulta em 2000-2010 foram observadas nos estados das regiões Norte e Nordeste, que tinham as maiores taxas de mortalidade em 1991-2000.

TABELA 6
Brasil: probabilidades de morte adulta corrigida (45q15) de homens e mulheres por UF (1991-2010)

UF	Probabilidade de morte			
	Homens		Mulheres	
	1991-2000	2000-2010	1991-2000	2000-2010
Rondônia	0,2218	0,2276	0,1081	0,1033
Acre	0,2095	0,2290	0,1186	0,1205
Amazonas	0,1941	0,1964	0,0946	0,1060
Roraima	0,2088	0,2414	0,1568	0,1442
Pará	0,1947	0,2274	0,1054	0,1186
Amapá	0,2288	0,2177	0,1082	0,0907
Tocantins	0,1990	0,1993	0,1149	0,1126
Maranhão	0,1889	0,1931	0,1129	0,1319
Piauí	0,1574	0,1829	0,0896	0,1010
Ceará	0,1806	0,2073	0,0959	0,0959
Rio Grande do Norte	0,1756	0,1829	0,0986	0,0975
Paraíba	0,1893	0,2172	0,1026	0,1058
Pernambuco	0,2767	0,2557	0,1339	0,1176
Alagoas	0,2270	0,2451	0,1288	0,1297
Sergipe	0,2269	0,2255	0,1226	0,1138

(Continua)

34. Ressalta-se que o trabalho dos autores consiste exclusivamente na análise da mortalidade adulta, sendo que os óbitos infantis possuem um sub-registro maior que os óbitos adultos. Por isso, há certo diferencial de informação entre a nossa estimativa e a dos autores.

(Continuação)

UF	Probabilidade de morte			
	Homens		Mulheres	
	1991-2000	2000-2010	1991-2000	2000-2010
Bahia	0,1971	0,2118	0,1178	0,1158
Minas Gerais	0,2321	0,2130	0,1266	0,1096
Espírito Santo	0,2623	0,2326	0,1282	0,1092
Rio de Janeiro	0,3078	0,2593	0,1469	0,1294
São Paulo	0,2701	0,2237	0,1215	0,1027
Paraná	0,2243	0,2139	0,1191	0,1042
Santa Catarina	0,2143	0,1968	0,1085	0,1007
Rio Grande do Sul	0,2359	0,2083	0,1184	0,1025
Mato Grosso do Sul	0,2274	0,2196	0,1200	0,1141
Mato Grosso	0,2320	0,2293	0,1129	0,1100
Goiás	0,2379	0,2255	0,1244	0,1123
Distrito Federal	0,2143	0,1908	0,1127	0,0890

Fonte: Queiroz *et al.* (2017).

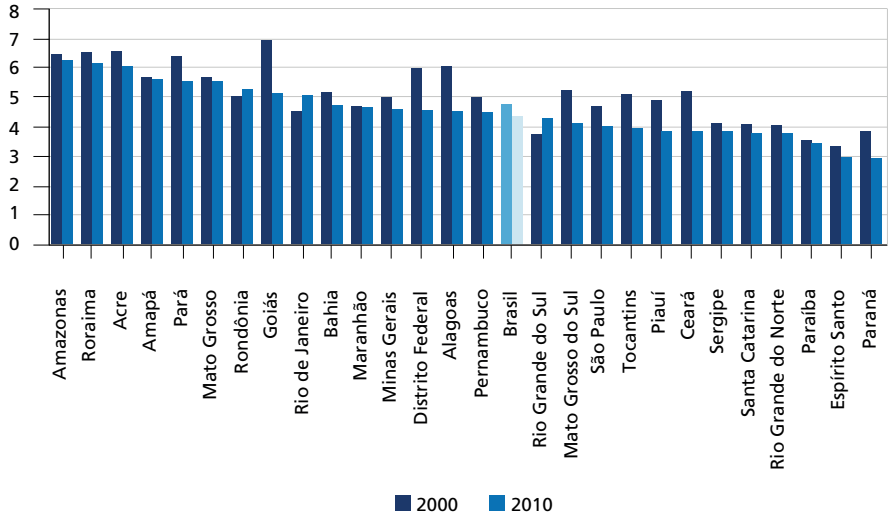
É possível perceber, portanto, que o perfil da mortalidade no país também tem mudado. Em 2010,[35] observa-se aumento da proporção de mortes por doenças do aparelho circulatório, seguido pelas neoplasias, causas externas e doenças do aparelho respiratório. Essa transformação tem a característica daquilo que Omran (1998) classificou como transição epidemiológica. A teoria propõe que o perfil da mortalidade também muda com a transição demográfica, por conta das transformações culturais e socioeconômicas pelas quais passam as localidades, de forma que há a passagem progressiva de um perfil de alta mortalidade por doenças infectocontagiosas para outro, em que predominam os óbitos por doenças cardiovasculares, neoplasias, causas externas e doenças crônico-degenerativas.

Com os gráficos 7, 8, 9 e 10, podemos observar a proporção da mortalidade por essas doenças no total de óbitos, e como essas mudanças incidem sobre os níveis de mortalidade dos estados.

No gráfico 7, vemos que, com exceção de Rio Grande do Sul (que passou de 3,70% para 4,24%), Rio de Janeiro (4,46% para 5,02%) e Rondônia (4,96% para 5,20%), que apresentaram aumento da proporção de doenças infectocontagiosas no total das mortes entre 2000 e 2010, todas as outras UFs tiveram diminuição desse índice. As maiores reduções foram observadas no Ceará (26,10%) e em Goiás (25,96%).

35. Perde-se a acurácia na informação ao traçar perfil da mortalidade por meio de projeções populacionais. Por isso, não foi trabalhado o dado de 2013.

GRÁFICO 7
Brasil: incidência de mortes por doenças infectocontagiosas, segundo UFs
(Em %)



Fonte: DATASUS.
Elaboração dos autores.

Em 2010, as menores proporções de mortes por doenças infectocontagiosas no total dos óbitos são do Paraná (2,89%) e Espírito Santo (2,92%). E as maiores, Amazonas (6,19%) e Roraima (6,10%).

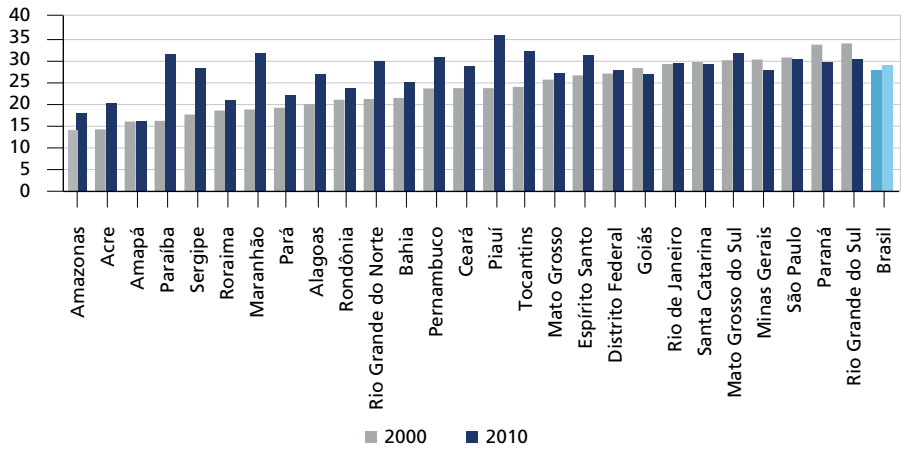
Um dos tipos de doença infectocontagiosa compreende as infecções das vias aéreas. Corrêa *et al.* (2017) padronizaram por idade a causa de morte por infecções do trato respiratório inferior nos estados brasileiros, e afirmam que houve uma redução progressiva dos óbitos por essa causa em ambos os sexos em todos os estados, embora os homens apresentem taxas de mortalidade superiores às das mulheres. Houve, especialmente, redução entre os menores de cinco anos.

Aumentou, entretanto, o risco de morte por conta dessa carga de doença entre os indivíduos maiores de 70 anos. Dessa forma, apesar da redução significativa das taxas de mortalidade entre 1990 e 2015, as infecções do trato respiratório inferior ainda são a terceira causa de mortalidade no Brasil, em razão do envelhecimento populacional, que se relaciona a doenças como pneumonia. Por isso, os autores destacam a necessidade de políticas públicas que alertem a população sobre os malefícios do tabagismo, por exemplo.

Especificamente por esse motivo, alguns estados brasileiros, como Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, apresentaram crescimento da proporção de doenças infectocontagiosas, pois esse grupo de doenças incide sobre a população mais idosa, sem estar necessariamente relacionado à condição do ambiente, como as diarreias.

O gráfico 8 mostra que todas as UFs apresentaram aumento da proporção relativa de mortes como consequência de doenças do aparelho circulatório. Os maiores crescimentos foram dos estados das regiões Norte e Nordeste, com exceção do Amapá.[36] O Espírito Santo também integrou o grupo de UFs com grandes aumentos (17,7%), sendo a maior porcentagem de todas a protagonizada pela Paraíba (que passou de 16,0% para 31,3%, configurando um crescimento de 95,0% da proporção de mortes resultantes de doenças do trato circulatório). Todavia, ainda são os estados das regiões Sul e Sudeste que possuem as maiores proporções dessa causa no total de óbitos.

GRÁFICO 8
Brasil: incidência de mortes por problemas do aparelho circulatório, segundo UFs
(Em %)



Fonte: DATASUS.
Elaboração dos autores.

De acordo com Brant *et al.* (2017), entre 1990 e 2015, houve, de modo geral, um aumento da mortalidade absoluta por doenças cardiovasculares no país, como resultado do envelhecimento populacional. Ou seja, quanto mais as pessoas envelhecem, maior é a chance de aumento de casos dessa doença, e de isso levar a óbito. Ao padronizarem por idade a causa de morte nas UFs do país, os autores descobriram, entretanto, que, na realidade, houve uma queda proporcional da mortalidade por doenças cardiovasculares (tabela 7), o que se relaciona à melhoria da situação socioeconômica de grande parte da população e ao investimento em políticas públicas que buscam maior controle dos fatores de risco para doença (como hipertensão e tabagismo); e, ainda, a melhores condições de tratamento dos eventos agudos, como infarto agudo do miocárdio e acidente vascular encefálico.

36. O Amapá apresentou um aumento de apenas 0,7% entre 2000 e 2010.

Outro fator que contribuiu positivamente, de acordo com os autores, foi a expansão da rede de atenção básica e, portanto, a prevenção primária e secundária de doenças cardiovasculares por meio do diagnóstico precoce.

TABELA 7
Brasil: mortalidade cardiovascular, padronizada por idade, sexo e UF

Regiões/estados	Total			Homens			Mulheres		
	1990	2015	% mudança	1990	2015	% mudança	1990	2015	% mudança
Acre	363,0	252,2	-30,5	427,6	297,9	-30,3	299,8	211,2	-29,5
Amapá	313,0	256,3	-18,1	367,2	310,1	-15,6	268,5	208,7	-22,3
Amazonas	363,4	236,9	-34,8	414,6	285,5	-31,1	319,5	195,2	-38,9
Pará	388,8	275,4	-29,2	453,1	335,6	-25,9	336,9	223,0	-33,8
Rondônia	463,5	269,6	-41,8	540,6	320,5	-40,7	378,4	218,0	-42,4
Roraima	373,1	234,9	-37,0	435,3	281,3	-35,4	307,2	189,4	-38,3
Tocantins	389,6	325,8	-16,4	446,5	388,0	-13,1	334,9	264,7	-21,0
Alagoas	459,1	312,4	-32,0	524,2	386,2	-26,3	408,2	259,6	-36,4
Bahia	394,0	280,9	-28,7	446,2	336,5	-24,6	353,8	239,1	-32,4
Ceará	355,4	286,4	-19,4	417,7	370,5	-11,3	307,3	225,1	-26,8
Maranhão	497,0	352,2	-28,9	683,5	433,7	-36,5	340,4	290,4	-14,7
Paraíba	386,0	318,0	-17,6	440,1	410,3	-6,8	344,4	251,4	-27,0
Pernambuco	426,1	291,4	-31,6	500,4	366,1	-26,8	372,4	240,1	-35,5
Piauí	391,0	320,0	-18,2	470,0	405,6	-13,7	327,8	248,1	-21,3
Rio Grande do Norte	319,4	245,5	-23,1	382,5	320,1	-16,0	269,3	192,0	-28,7
Sergipe	368,2	267,5	-27,4	438,8	330,9	-24,6	315,9	223,6	-29,2
Distrito Federal	350,0	187,0	-16,6	426,5	241,8	-43,3	298,4	153,0	-48,7
Goiás	412,6	259,8	-37,0	473,3	308,8	-34,8	358,4	216,9	-39,5
Mato Grosso	427,1	274,3	-35,8	496,8	330,4	-33,5	354,7	218,8	-38,3
Mato Grosso do Sul	431,2	278,3	-33,5	501,7	348,3	-30,6	365,6	218,5	-40,2
Espírito Santo	443,3	254,9	-42,5	552,0	318,6	-42,3	359,9	205,1	-43,0
Minas Gerais	436,8	240,9	-44,0	535,5	291,6	-45,5	363,3	197,7	-45,0
Rio de Janeiro	491,0	255,9	-47,9	634,6	325,7	-48,7	397,5	208,3	-47,6
São Paulo	427,5	299,9	-46,2	535,5	281,7	-47,4	349,8	191,1	-45,4
Paraná	486,3	261,8	-46,2	584,7	320,5	-45,2	406,9	214,3	-47,3
Rio Grande do Sul	435,7	238,9	-45,2	551,4	290,7	-47,3	358,6	200,6	-44,0
Santa Catarina	445,1	234,3	-47,4	536,1	283,6	-47,1	376,9	195,9	-48,0
Brasil	429,5	256,0	-40,4	524,8	315,8	-39,8	358,3	210,7	-41,2

Fonte: Brant *et al.* (2017).
Elaboração dos autores.

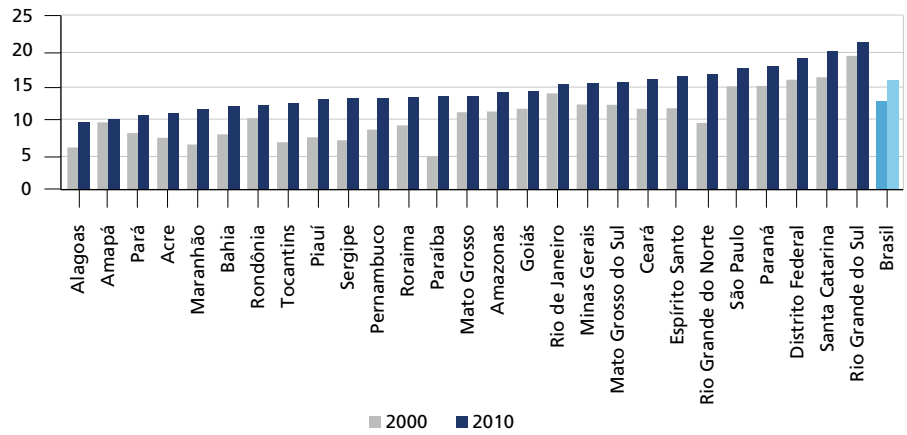
O estudo também demonstrou uma importante variação regional dos resultados, com estados menos desenvolvidos economicamente apresentando menor redução nessa causa de óbito, sobretudo, os estados do Norte e Nordeste do país (tabela 7). Outro fato evidenciado pelos autores é que indivíduos autodeclarados

com a cor da pele preta e com pior condição socioeconômica apresentam maior taxa de mortalidade por doenças cardiovasculares, sobretudo de mortes prematuras.

Aliado ao envelhecimento, o crescimento absoluto do número de mortes por problemas do sistema circulatório relaciona-se à qualidade de vida das pessoas, que vem mudando com a utilização de automóveis, maior ingestão de produtos industrializados, aumento do consumo de bebidas e cigarros, fatores de estresse da vida moderna e menor carga de exercícios físicos (Zuckerman, 2014). No entanto, houve relativa melhoria socioeconômica da população brasileira, o que faz as pessoas terem maior conhecimento e possibilidade de ir a médico e aproveitar as políticas públicas de prevenção, levando a um decréscimo da quantidade proporcional de mortes, quando se realiza a padronização das causas por idade. Schramm *et al.* (2004) descrevem como as doenças infectocontagiosas diminuíram de importância quando comparadas com as doenças crônico-degenerativas no Brasil.

O gráfico 9 destaca que a análise das neoplasias vai pelo mesmo caminho do apresentado para as doenças cardiovasculares. Sem exceção, todas as UFs apresentaram aumento de mortes por neoplasias, principalmente os estados das regiões Norte e Nordeste. Os estados das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, por sua vez, já apresentavam, em 2000, um perfil mais avançado na transição epidemiológica, de forma que as maiores proporções dessas causas de morte são notadas em 2010, nos estados das regiões Sul e Sudeste, como também no Distrito Federal (18,9%).

GRÁFICO 9
Brasil: incidência de mortes por neoplasias, segundo UFs
(Em %)



Fonte: DATASUS.
Elaboração dos autores.

Guerra *et al.* (2017) realizaram a padronização por idade das mortes por câncer, neoplasia maligna, por estado brasileiro, entre 1990 e 2015. Os autores mostram

que, no que se refere às mulheres, o câncer de mama continua sendo a maior taxa de mortalidade por câncer em 2015. Outros tipos que mais têm acometido o sexo feminino nesse ano são os de pulmão; cólon e reto; colo uterino; e estômago. Já para os homens, a maior proporção de mortes por câncer é o de próstata, seguido pelos cânceres de pulmão; estômago; cólon e reto; e esôfago.

Destaca-se que há diferenciais por região. Para o sexo feminino, Amazonas, Pará, Amapá, Tocantins, Maranhão e Piauí têm no câncer do colo do útero a maior taxa de mortalidade em 2015; e o câncer de mama ocupou a primeira posição em todos os estados das regiões Sul, Sudeste, Centro-Oeste (exceto Goiás) e Nordeste (exceto Maranhão e Piauí). Para o sexo masculino, o câncer de próstata tem as mais altas taxas de mortalidade em quase todos os estados, com exceção do Amapá, Santa Catarina e Rio Grande do Sul (Guerra *et al.*, 2017).

Os autores ainda mostraram que houve redução da mortalidade pelos cânceres de esôfago e estômago para ambos os sexos; colo do útero em mulheres; e pulmão e esôfago em homens; e aumento expressivo para os cânceres de pulmão em mulheres e colorretal em homens.

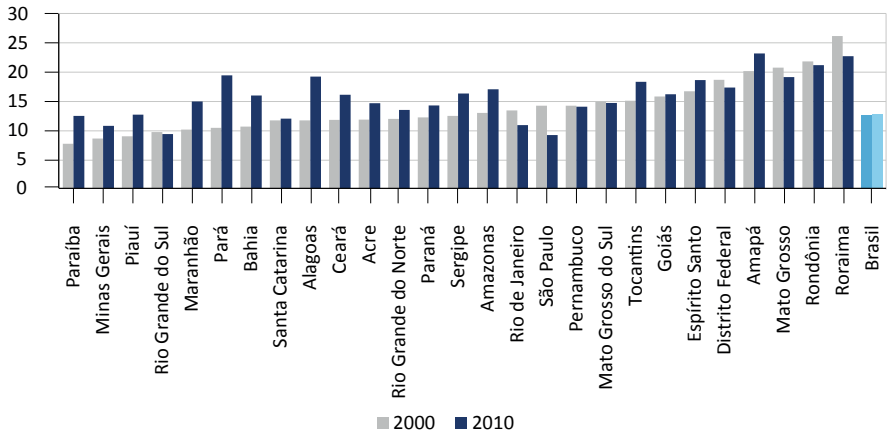
Destaca-se que o câncer do colo do útero e o de estômago tiveram maior queda nas regiões mais desenvolvidas economicamente do país, o que parece refletir as desigualdades socioeconômicas da população e de acesso aos serviços de saúde (Guerra *et al.*, 2017). Dessa forma, cabe observar que o fato de haver redução da mortalidade por algum tipo de câncer em determinados estados pode estar relacionado aos esforços empreendidos na busca de acesso ao diagnóstico precoce e ao tratamento para os principais tipos de câncer, em consonância com a Política Nacional de Atenção Oncológica (Guerra *et al.*, 2017).

Outra causa de morte que apresentou acentuada mudança foi aquela provocada por causas externas[37] (gráfico 10). Entre 2000 e 2010, São Paulo (35,7%), Rio de Janeiro (19,0%), Roraima (13,4%), Mato Grosso (7,9%), Distrito Federal (7,0%), Rio Grande do Sul (3,5%), Rondônia (3,0%), Mato Grosso do Sul (1,3%) e Pernambuco (1,3%) observaram diminuição desse percentual. Já as outras UFs apresentaram aumento, sendo de Pará (90,0%) e Alagoas (64,8%) os maiores percentuais de crescimento dessa causa. As menores proporções de mortes por causas externas dentro do total, em 2010, foram de São Paulo (9,1%) e do Rio Grande do Sul (9,3%).

37. Mortes por causas externas são resultantes de traumatismos cranianos, lesões ou quaisquer outros agravos à saúde, intencionais ou não, que não provêm de agravos de doenças, mas são consequência de violência ou outra causa exógena. Dessa forma, incluem-se no escopo eventos relacionados a acidentes de trânsito, homicídios, agressões, quedas, afogamentos, envenenamentos, suicídios, queimaduras, lesões por deslizamento ou enchente e outras ocorrências provocadas por circunstâncias ambientais – radiação, queimadura etc. Disponível em: <http://www.cid10.com.br/> e <http://www.datasus.gov.br/cid10/V2008/descrcsv.htm>.

Segundo Gonzaga *et al.* (2012), não é de se estranhar que as causas externas tenham ganhado espaço em alguns estados, uma vez que a alta tecnologia, o aumento da velocidade dos veículos e as desigualdades socioeconômicas são fatores que contribuem para o crescimento progressivo dos diferentes tipos de situações que colocam em risco a vida humana. Isso, portanto, tem se configurado como problema de saúde pública pela alta mortalidade, morbidade e custos para o indivíduo, sua família e a sociedade.

GRÁFICO 10
Brasil: incidência de mortes por causas externas, segundo UFs
(Em %)



Fonte: DATASUS.
Elaboração dos autores.

Nesse sentido, Ladeira *et al.* (2017) realizaram o estudo de um grupo de mortes por causas externas – os acidentes de transporte terrestre – nas UFs brasileiras, entre 1990 e 2015. Os autores executaram a análise do estudo de Carga Global de Doenças de 2015, a partir de estimativas de taxas padronizadas de mortalidade e potenciais anos de vida perdidos de forma prematura e por incapacidade ou modos não saudáveis de viver. O tratamento dos dados demonstrou que o Brasil, de modo geral, apresentou importante redução na taxa de mortalidade por acidentes de transporte terrestre no período. Entretanto, a redução não se deu de forma homogênea nos principais grupos de usuários do trânsito, uma vez que houve redução das mortes de pedestres e de ocupantes de veículos, mas se notou aumento das mortes de motociclistas e ciclistas.

Além disso, os autores afirmam que, mesmo com a redução da taxa de mortalidade dessa causa em todas as UFs (exceto o Piauí), a magnitude da redução variou bastante, pois foi maior nas regiões Sul e Sudeste e no Distrito Federal – que

apresentou a maior redução entre as UFs brasileiras. Já o aumento da mortalidade por acidentes de trânsito aconteceu nos estados das regiões Norte e Nordeste, o que se relaciona com o fato de as motocicletas serem o principal veículo na frota total desses lugares.

Outra categoria que se insere nas causas externas são as violências interpessoais e autoprovocadas. Sobre essas, Malta *et al.* (2017) realizaram a análise de dados das estimativas da Carga Global de Doenças de 2015, com produção de taxas padronizadas de mortes por idade e sexo, nas UFs, entre 1990 e 2015. Os autores demonstraram a estabilidade das taxas de mortalidade por homicídios, que passaram de 28,3 por 100 mil habitantes em 1990 para 27,8 por 100 mil habitantes em 2015. Já os homicídios por arma de fogo aumentaram de 15,5 por 100 mil habitantes para 19,3 por 100 mil habitantes.

De acordo com os pesquisadores, as vítimas de homicídios são, em maior proporção, homens adultos jovens (20 a 34 anos) ou adolescentes (15 a 19 anos), das regiões Nordeste e Norte, que foram assassinados com armas de fogo. Já o perfil das mulheres assassinadas também é de jovens vítimas de armas de fogo. São em maior proporção mulheres jovens, negras, solteiras, de baixa escolaridade e renda, vítimas de violência física e/ou sexual. Esse escopo infelizmente integra a realidade brasileira, que ocupa o quinto lugar do mundo em feminicídios, demonstrando uma cultura discriminatória, de violência sexual e machismo (Malta *et al.*, 2017).

Nesse sentido, ainda pode-se alertar que a violência sofrida por adolescentes está associada ao atraso escolar; antecedentes criminais; tráfico e uso de drogas; gravidez na adolescência (no caso das meninas); e abuso e violência praticados por parentes e familiares. Outro grupo que sofre violência são os idosos, frequentemente maltratados pelas suas próprias famílias (Malta *et al.*, 2017).

Acerca do processo de envelhecimento em curso, nota-se que as mudanças demográficas têm avançado a passos largos no país, pois, em menos de quarenta anos, o Brasil passou de um cenário de mortalidade próprio de uma população jovem para um quadro de enfermidades características de países envelhecidos, formado por doenças crônicas que perduram por anos, com exigência de cuidados constantes, sobretudo medicação e exames (Veras, 2009). Assim, para os idosos, as internações hospitalares são mais frequentes, e o tempo de ocupação do leito é maior quando comparado a outras faixas etárias. Por isso, o envelhecimento populacional tem repercutido na necessidade de maiores cuidados médicos, em função do aumento da carga de doenças na população e também do crescimento das incapacidades funcionais (Veras, 2009).[38]

38. A incapacidade funcional pode ser definida pela dificuldade ou necessidade de ajuda para o indivíduo executar tarefas cotidianas básicas ou mais complexas que são necessárias para uma vida independente na comunidade, por exemplo, tarefas relacionadas à mobilidade (Veras, 2009).

O cenário, contudo, não precisa ser desalentador, pois as doenças crônicas e suas incapacidades não são consequências inevitáveis do envelhecimento (Veras, 2009). A prevenção é efetiva em qualquer nível e idade, mesmo nas fases mais idosas, e deve ser a chave para mudar o quadro atual, no qual a desinformação, o preconceito e o desrespeito aos idosos somam-se à precariedade de investimentos públicos, formando um modelo ineficiente e de alto custo (Veras, 2009).

Nesse sentido, para entendermos como os idosos estão localizados em nosso país, nota-se que a maior parte do volume absoluto de idosos em 2010 está concentrada nas regiões Sudeste (46,27%), Nordeste (26,48%) e Sul (15,97%). E a menor porcentagem encontra-se nas regiões Centro-Oeste (6,01%) e Norte (5,25%).

A concentração de idosos na região Sudeste pode ser explicada pela atratividade de suas áreas metropolitanas, que, nos últimos sessenta anos, experimentaram crescimento econômico, especialmente em função do desenvolvimento de atividades industriais. Com isso, as pessoas e as famílias que migraram para o Sudeste, no auge da atratividade da região, envelheceram (Cunha, 1987).

No Nordeste, a grande proporção de idosos se refere à emigração da população jovem em busca de trabalho. Portanto, os jovens vão para outros locais, e os idosos ficam. Também merece ser destacado que, a partir dos anos 1980, as migrações interestaduais têm sido marcadas pelas movimentações de retorno ao Nordeste (Baeninger, 1999), sendo que, entre a população retornada, também há a presença de idosos.

A região Sul possui a terceira maior proporção de idosos do país, quando se considera o volume quantitativo absoluto. Pode-se dizer, então, que o sul do país possui a estrutura populacional mais envelhecida. Ou seja, o volume absoluto de idosos não é tão expressivo nessa região quando comparado com as outras, mas dentro da estrutura populacional, a proporção de idosos é grande. Nesse sentido, o Rio Grande do Sul, por exemplo, é o estado que, em 2010, possuía o maior índice de envelhecimento[39] do Brasil (66,47), sendo bastante superior ao resultado nacional, de 44,8, e ao da região Sul, que é de 54,94, o maior entre as Grandes Regiões.[40]

Essa composição populacional da região Sul está relacionada às baixas taxas de fecundidade ao longo de décadas. E também às migrações, no caso as emigrações de jovens sulistas com direção às fronteiras agrícolas das regiões Centro-Oeste e Norte, nas décadas de 1970 e 1980,[41] que vieram a aumentar posteriormente a quantidade de pessoas mais idosas no total da população.

39. O índice de envelhecimento consiste no número de pessoas de 60 anos e mais para cada cem pessoas menores de 15 anos de idade, em determinado tempo e espaço. Avalia o processo de ampliação do segmento idoso na população total (RIPSA, 2008).

40. O índice de envelhecimento do Sudeste é de 54,59; do Norte, 21,84; do Nordeste, 48,55; e do Centro-Oeste, 37,01.

41. Ver Camarano e Abramovay (1998).

Já a região Norte demonstrou a menor porcentagem de idosos entre as regiões brasileiras pelo motivo oposto ao da região Sul. A estrutura populacional nortista espelha os altos níveis de fecundidade do passado, levando a maiores proporções de crianças, jovens e adultos nos dias de hoje.

A região Centro-Oeste também apresenta uma baixa porcentagem de idosos, devido à intensa imigração jovem para suas áreas de fronteira agrícola, especialmente de homens entre 20 e 30 anos. Isso até hoje repercute em uma estrutura etária[42] que denota grande concentração, principalmente masculina, entre 20 e 50 anos.

Em suma, os idosos estão distribuídos, em volumes absolutos, de forma desigual no país, e sua proporção no total da população dentro de cada localidade também é diferente. Todavia, a partir do entendimento das transições demográfica e epidemiológica, nota-se a tendência ao aumento desse grupo etário em relação aos outros em todas as regiões e UFs. Assim, no momento atual, torna-se importante repensar o sistema de saúde e as condições de infraestrutura pública no contexto das novas demandas criadas pelas transformações demográficas e epidemiológicas.

2.3 Transição urbana e crescimento da população

Os estudos regionais exigem mais do que uma visão objetiva da realidade imediata, ao necessitar da análise das transformações socioespaciais vigentes, aliada ao entendimento dos processos históricos que, direta ou indiretamente, interferem na construção do espaço geográfico. Nesse sentido, é possível notar, a partir da experiência brasileira, que a associação entre a transição demográfica e a urbana desenhou um cenário de crescimento populacional em áreas urbanas sem precedentes, e com pouco ou nenhum planejamento público (Martine e McGranahan, 2010). Com isso, atualmente, mesmo sem o dinamismo das taxas de crescimento demográfico de outrora, a sociedade civil e os gestores se deparam com uma reação quase que imediata de buscar conter ou reverter o processo de urbanização, controlando o crescimento da população nos centros urbanos por meio de intervenções que geralmente não resultam no esperado (Martine e McGranahan, 2010).

É essencial perceber que a urbanização em si não é um problema socioambiental, demográfico e econômico, uma vez que ela viabiliza a oferta de serviços e demanda investimentos em infraestrutura. Sem que haja planejamento, porém, não é possível tirar proveito desse potencial (Martine e McGranahan, 2010). Assim, compreender os aspectos demográficos e sua relação com a urbanização enquanto processo nos permite comparar os vários cenários existentes num país de grandes proporções como o Brasil, e então planejar melhor as cidades.

42. Ver gráfico 5.

Sob esse contexto, a concepção de rede urbana pode ser entendida à luz das discussões de Corrêa (1989; 2006) e Santos (1988). Para Corrêa (1989, p. 5), a rede urbana "é o meio através do qual a produção, circulação e consumo se realizam. Articulando regiões distantes através da circulação de informações". Santos (1988), por sua vez, afirma que a rede urbana assegura a integração entre fixos e fluxos, ou seja, entre a configuração territorial e as relações sociais. Desse modo, existe um equilíbrio de fixos e de fluxos, cujas tendências à concentração e à dispersão variam no tempo, proporcionando as diferentes formas de organização do espaço (Santos, 1988).

Portanto, as cidades integrantes de uma rede urbana se diferenciam pelos seus tamanhos populacionais, mas também, e sobretudo, em razão da oferta e da qualidade dos serviços que oferecem, como escolas, hospitais, bancos, comércio e universidades. De fato, a rede urbana é um elemento relevante para a compreensão da geografia e da integração socioeconômica de uma região, sendo o estudo de suas características fundamental para a compreensão das articulações entre as diversas frações do espaço.

Expõe-se ainda que a rede urbana é construída de maneira histórica, portanto, não é algo que surge aleatoriamente. Na realidade, a rede urbana é resultado da própria história do desenvolvimento econômico do país, pois é por intermédio dela que as elites econômicas e políticas fazem a gestão do território (Corrêa, 2006).

Acerca do contexto brasileiro, segundo Corrêa (1989), a rede urbana vem ganhando cada vez maior importância nos processos socioeconômicos, em razão do avanço da urbanização, em especial a partir da segunda metade do século XX. Por meio da rede urbana, regiões distantes puderam ser articuladas (Corrêa, 2006). Desse modo, outro conceito essencial para o seu entendimento é o processo de globalização, pelo qual a rede urbana também se expandiu, denotando hoje escala planetária (Corrêa, 2006).

Foi essencialmente a partir da década de 1940 que o Brasil vivenciou importantes transformações socioeconômicas e demográficas. No que se refere ao último aspecto, destacamos a redistribuição espacial da população por meio do êxodo rural, com consequente concentração populacional em centros urbanos, o que configura a transição urbana brasileira (Brito, 2006). O fenômeno aconteceu de forma acelerada – quando comparada à experiência da Europa Ocidental –, articulando-se concomitantemente a um conjunto de mudanças ocorridas na economia, na sociedade e na política brasileira.

Ressaltamos que, nesse contexto, as cidades assumiram definitivamente seu papel na história brasileira, distribuindo-se em diferentes tipos e tamanhos pelo território nacional (Matos e Baeninger, 2016). Isso não significa que no Brasil não existissem cidades antes de 1940. Pelo contrário, elas fazem parte da paisagem brasileira desde o período colonial, mas possuíam restrita dimensão populacional e de infraestrutura (Brito, 2008). Portanto, chama atenção a rapidez do processo

de transição urbana, que teve início na década de 1940 e, em 1970, já fazia do Brasil um país mais urbano do que rural.[43]

Destaca-se também que, a partir de 1950, a industrialização passa para outra fase ou modelo, e o país começa a produzir bens duráveis e de produção (Maricato, 2000) – o que, para Furtado (1954), ao invés de diminuir a dependência dos países desenvolvidos economicamente, aumenta a dependência dos locais que se tornam centrais nas decisões econômicas mundiais. Dessa forma, cada fase da industrialização também confere certo impulso para o desenvolvimento da urbanização (Faria, 1989). Inclusive, a reflexão sobre a sociedade urbana no Brasil se confunde com a reflexão sobre os processos de mudança social que caracterizam a constituição de uma sociedade urbano-industrial (Faria, 1989). Isso significa que, conforme o país se industrializa, a cidade se requalifica, pois passa a ser não só o local onde se encontram os aparelhos burocráticos do Estado, mas também a sede da atividade produtiva, a indústria (Oliveira, 1982).

Desse modo, os governos desenvolvimentistas que se instalaram no Brasil nessa época investiram no custo da mão de obra, subsidiado indiretamente pelo fornecimento de serviços sociais (saúde, educação, habitação, seguro social) e de infraestrutura (transporte, energia, água, esgoto, comunicações), fornecidos a preços menores (Singer, 1998). Com isso, a nova realidade impunha um outro padrão de urbanização, via integração econômica, intercâmbio entre as regiões e desenvolvimento do mercado nacional (Maricato, 2000).

> O processo de urbanização passa a ser um determinante estrutural da moderna sociedade brasileira: não é só o território que acelera o seu processo de urbanização, mas é a própria sociedade brasileira que se transforma cada vez mais em urbana. Essa grande transformação deve ser entendida como a construção irreversível do urbano, não só como o lócus privilegiado das atividades econômicas mais relevantes e da grande maioria da população, mas também como difusora de novos padrões de relações sociais, inclusive as de produção, e estilos de vida (Pinho e Brito, 2016, p. 3).

Particularmente, a partir dos anos 1960, houve a construção de uma rede de rodovias interligando as regiões do país,[44] iniciando um processo de metropolização, e uma sistemática queda de mortalidade[45] – relacionada à expansão da água encanada, da vacinação e da melhoria no atendimento a gestantes, como também à maior escolarização dos indivíduos, sobretudo das mulheres –, que acelerou o crescimento da população.

---

43. Em 1940, a população urbana era 31,2% do total; e em 1970, 55,9%. Disponível em: <https://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=POP122>.

44. A construção das rodovias teve início em governos anteriores, mas ganhou novo fôlego durante a Ditadura Militar de 1964-1985.

45. As quedas da mortalidade e da natalidade observadas nesse momento se relacionam à teoria da transição demográfica (Alves, 2008).

Embora tenha ocorrido concentração da produção industrial em São Paulo entre 1940 e 1960, para Cano (2011), isso não repercutiu em perda absoluta nas demais regiões brasileiras, pois elas também observaram crescimento da produção industrial. Segundo o autor, em termos de urbanização, mesmo nos estados mais industrializados, foi uma "urbanização suportável" (Cano, 2011, p. 5), pois ainda havia espaço de acomodação das classes mais baixas próximo aos centros urbanos, com acesso a lotes mais baratos ou ocupação de áreas que ainda não eram disputadas pelo capital mercantil (Cano, 2011).

O governo militar, oriundo do Golpe de Estado de 1964, também realizou algumas reformas urbanas, principalmente durante a década de 1970. Estas, porém, foram mais no sentido meramente econômico, atendendo a interesses empresariais, em detrimento da melhoria social, e se limitaram ao financiamento da habitação e de saneamento em algumas áreas do país (Cano, 2011), o que levou a repercussões na expansão do emprego urbano, em razão da própria construção de residências, porque cooptava mão de obra. A aceleração do crescimento industrial ocorrida nesse momento também foi importante, desenvolvendo-se em maior progressão do que o aumento da população urbana e amortecendo tensões sociais (Alves, 1994).

Essas políticas tiveram, no entanto, um efeito perverso, já que, nas grandes cidades, houve a periferização das populações de baixa renda, estimulando a especulação imobiliária e encarecendo a estrutura urbana (Cano, 2011). Isso levou as camadas de baixa renda, que ainda não possuíam residência, a se assentarem em locais impróprios à habitação, como as encostas de morro (Cano, 2011). Outra questão característica da época é que a metropolização que se formava levou à intensificação de problemas de ordem local, provocados pelo aumento de tamanho das cidades e pela decorrente necessidade de investimento público para solucioná-los. Assim, água, esgoto e transporte público nas metrópoles tornaram-se questões federais (Cano, 2011).

Para Vieira *et al.* (2011), os anos 1980 foram marcados por crises e instabilidade econômica causadas pela dívida externa, pelas elevadas taxas de inflação e por uma profunda crise do Estado, a qual repercutiu em paralisação do investimento industrial e permitiu um maior grau de abertura da economia brasileira. Com isso, cada grande região, dependendo de sua relação com o exterior, foi estimulada de forma distinta, o que refletiu na intensificação da diferenciação das características da urbanização no Brasil. A heterogeneidade da produção e as novas organizações espaciais, relacionadas ao deslocamento das indústrias para regiões fora das áreas metropolitanas, e o crescimento das áreas de fronteira agrícola aumentaram a exportação ao longo da década de 1980, resultando no surgimento das chamadas ilhas de produtividade (Vieira *et al.,* 2011).

O avanço da transição urbana a partir dos anos 1980, juntamente com a progressão da transição demográfica, diminuiu as taxas de crescimento da população. Muitas regiões e cidades, porém, aumentaram seu peso demográfico por causa dos fluxos migratórios, que não eram mais preponderantemente campo-cidade, sendo também do tipo cidade-cidade (Matos e Ferreira, 2014). O contexto da crise econômica abriu então alternativas para cidades de menor porte, especialmente em razão da periferização dos centros urbanos, o que levou à diminuição do crescimento das áreas metropolitanas, fazendo surgir novos espaços economicamente mais dinâmicos, que alteraram o comportamento do emprego urbano e da dinâmica migratória (Matos e Ferreira, 2014).

Portando, a desconcentração industrial nas regiões metropolitanas abriu espaço para o crescimento das cidades do interior de São Paulo, das capitais regionais e cidades médias das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, assim como das áreas de fronteira agrícola. Esse movimento resultou em uma forte desconcentração da economia e na consequente desaceleração do crescimento metropolitano na década de 1990 (Matos e Ferreira, 2014).

Assim, na década de 2000, mesmo com a manutenção de muitas políticas neoliberais postas em prática durante os anos anteriores, a esfera nacional voltou a investir em políticas de desenvolvimento regional, que repercutiram favoravelmente na diminuição da desigualdade regional, mas não foram suficientes para extingui-la (Brandão, 2008). Nota-se, todavia, que se construiu nesse contexto uma enorme diversidade nas determinações urbanas que se formaram no país em termos demográficos, ocupacionais e econômicos (Matos e Ferreira, 2014).

Por isso, sabe-se que a urbanização não ocorreu de maneira uniforme, apesar de entendermos que seu desenvolvimento foi caracterizado por desigualdades sociais, ineficiência estatal e degradação ambiental (Fix e Arantes, 2004). Dessa forma, a rápida urbanização brasileira não deve ser vista como um processo estritamente demográfico, apesar de não poder ser entendida sem componentes dessa natureza (Brito, 2008). O fenômeno possui dimensões amplas, pois as cidades, além de concentrarem uma parcela crescente da população do país, convertem-se no *locus* privilegiado de grande parte das atividades econômicas e transformam-se em difusoras dos novos padrões sociais, produtivos e de estilos de vida (Brito, 2008).

Com o crescimento da população urbana nas últimas duas décadas, 1991-2000 e 2000-2010, pode-se observar que há uma diminuição no seu ritmo em todas as UFs do país. No mapa 4, percebe-se que, enquanto, no primeiro período, ao menos cinco UFs das regiões Norte e Nordeste (Roraima, Pará, Amapá, Tocantins e Maranhão) apresentavam uma taxa geométrica de crescimento da

população urbana[46] maior do que 4,51% a.a., no segundo período, esse ritmo de crescimento só é visualizado para o Acre.

No período 1991-2000, Amazonas, Acre, Rondônia, Piauí, Mato Grosso, Goiás e Santa Catarina também vivenciaram intenso crescimento populacional, o qual variou de 3,51% a 4,5% a.a. Na década 2000-2010, apenas Roraima e Amapá apresentaram o mesmo dinamismo. Todas as outras UFs registraram crescimento urbano de até 3,0% a.a. Pode-se observar uma faixa de aumento populacional de até 1,5% a.a., que vai desde o Rio Grande do Sul até o Piauí, excetuando apenas Santa Catarina e Espírito Santo.

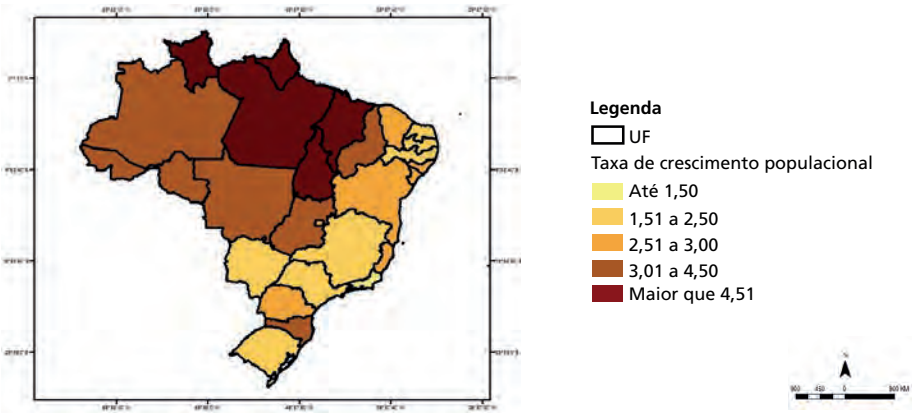
Convém salientar que a taxa de crescimento da população urbana está em decréscimo na região Norte. Segundo Moura e Moreira (2010), não parece possível admitir que a migração volte a desempenhar um forte papel no dinamismo populacional amazônico, a exemplo do que ocorreu nos anos 1970 e 1980. Entre os efeitos mais visíveis do processo de desenvolvimento orientado pela lógica de mercado na região, destaca-se o aumento da concentração populacional em uns poucos polos de desenvolvimento e de prestação de serviços, o que explica os menores graus de urbanização do Brasil. A concentração de investimentos em pontos específicos da região atrai população, ao mesmo tempo que contribui ou determina a estagnação das atividades econômicas do interior.

46. Percentual de incremento médio anual da população residente em determinado espaço geográfico, no período considerado. Em termos técnicos, para se obter a taxa de crescimento (*r*), subtrai-se 1 da raiz enésima do quociente entre a população final (*Pt*) e a população no começo do período considerado (P_0), multiplicando-se o resultado por 100, sendo *n* igual ao número de anos no período (RIPSA, 2008):

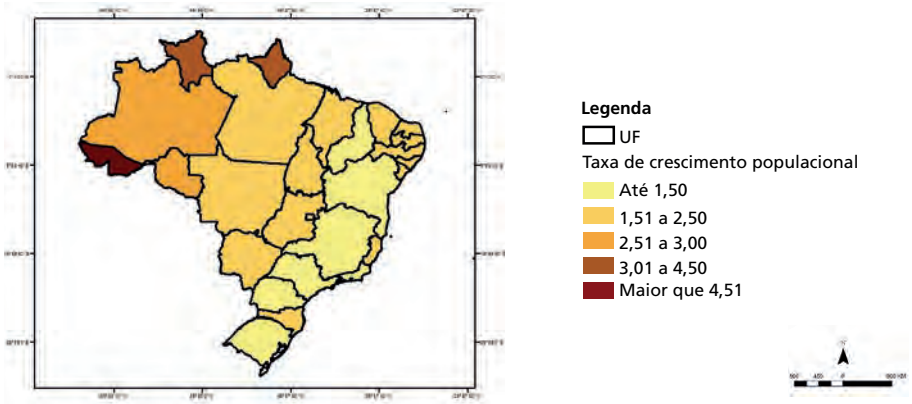
$$r = \left[\left(\sqrt[n]{\frac{P_t}{P_0}}\right) - 1\right] \times 100$$

MAPA 4
Brasil: taxas geométricas de crescimento da população urbana, por UF
(Em % a.a.)

4A – 1991-2000



4B – 2000-2010

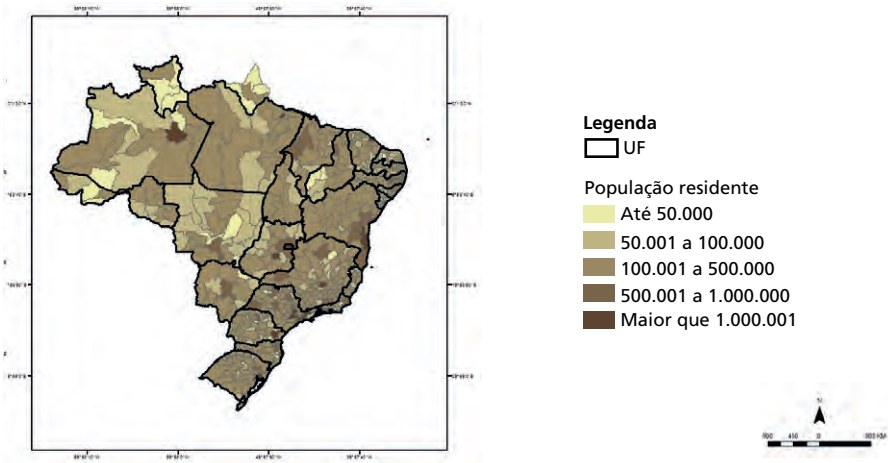


Fonte: IBGE.
Elaboração dos autores.

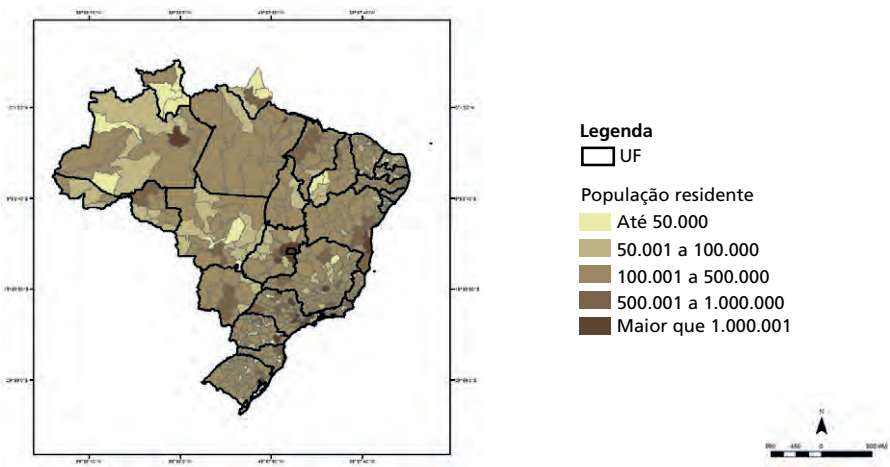
O mapa 5 mostra o grau de urbanização, em porcentagem, de cada UF. Nota-se que foram estados das regiões Norte e Nordeste (Rondônia, Acre, Alagoas e Bahia) que realizaram os maiores aumentos. Todavia, eles são os que também possuem os menores graus de urbanização. Em 2010, o Maranhão foi a UF menos urbanizada do país (63,1%). Também se destaca o crescimento da urbanização das regiões Sul e Centro-Oeste, em especial Santa Catarina e Goiás.

MAPA 5
Brasil: grau de urbanização por UF
(Em %)

5A – 2000



5B – 2010



Fonte: IBGE.
Elaboração dos autores.

Nesse sentido, analisando o grau de urbanização das Grandes Regiões brasileiras, tem-se que, em 2010, a menos urbanizada é a região Nordeste (72,9%), seguida pela Norte (77,0%). As regiões intermediárias são a Centro-Oeste (88,5%) e a Sul (84,8%). O Sudeste é o mais urbanizado (90,3%).

A região Centro-Oeste, como nova fronteira para investimentos no agronegócio e com as políticas nacionais de modernização e ocupação, passou por importantes mudanças, repercutindo em urbanização acelerada, com criação de novos centros urbanos e transformações na organização dos núcleos urbanos mais antigos, além de notável crescimento populacional (Camargo, 2017).

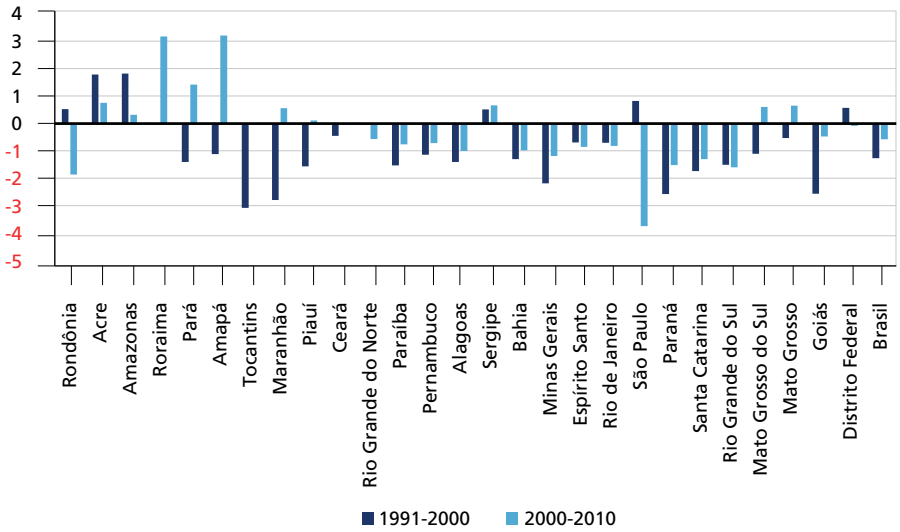
Em relação à região Nordeste, a urbanização pode ser exemplificada pelo caso de Sergipe, atualmente 73,5% urbanizado (Meneses, 2012). Dessa forma, entre 2000 e 2010, o estado, assim como a região, sofreu uma desaceleração do processo de urbanização em razão dos movimentos sociais de luta pela terra – os quais têm conseguido assentar muitas famílias no campo –, pela saturação dos grandes centros de atração urbanos e pela redução do crescimento populacional devido à queda na fecundidade (Meneses, 2012).

Nesse sentido, especialmente no que se refere às regiões Centro-Oeste e Nordeste, que na última década ganharam destaque na produção de *commodities* agrícolas, cabe salientar que pensar campo e cidade como categorias separadas atrapalha a análise de qualquer nível territorial. É importante trazer apontamentos como o de Silva (1999), que afirma que o rural atualmente pode ser entendido como um *continuum* do urbano ao ter se urbanizado em razão da agroindústria. Da mesma forma, as cidades não podem mais ser identificadas apenas pela atividade industrial, porque muitas delas servem de espaço para o desenvolvimento da agroindústria.

Então, se campo e cidade não são categorias dicotômicas, não é de se estranhar que algumas UFs e Grandes Regiões apresentem, ainda que timidamente, crescimento também da população rural, especialmente as regiões Norte (0,78%) e Centro-Oeste (0,17%). O fenômeno também se relaciona à expansão da fronteira agrícola, que, na primeira região, segue em curso; e na última, está praticamente consolidada.

Em 2000, Rondônia, Acre, Amazonas, Sergipe, São Paulo e Distrito Federal apresentavam taxa geométrica de crescimento anual da população rural com valor positivo – e não maior que 1,8% a.a., no Amazonas. Já em 2010, dez UFs apresentavam taxas positivas, todas pertencentes às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Destaca-se que Roraima e Amapá apresentam taxas superiores a 3,0% a.a., como é possível observar no gráfico 11.

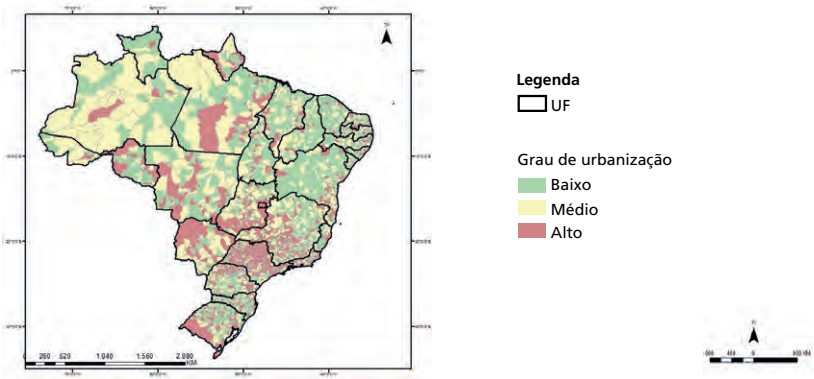
GRÁFICO 11
Brasil: taxa geométrica de crescimento anual da população rural segundo UF
(Em % a.a.)



Fonte: IBGE.
Elaboração dos autores.

Segundo a metodologia apresentada em IBGE (2017), utilizando os dados do *Censo Demográfico 2010*, restrito à análise populacional, pode-se classificar o grau de urbanização das unidades populacionais. Para melhor identificação das áreas do país em nível municipal, foram aferidas as faixas percentuais da população concentrada nas áreas de ocupação densa (mapa 6).

MAPA 6
Brasil: classificação das unidades populacionais, segundo o grau de urbanização



Fonte: IBGE.

As unidades populacionais se distinguem da seguinte forma: *i)* aquelas que apresentam mais de 75% da população residente em áreas de ocupação densa são classificadas como de alto grau de urbanização; *ii)* as que apresentam entre 50% e 75% da população residente em áreas de ocupação densa são classificadas como de moderado grau de urbanização; e *iii)* as que apresentam menos de 50% da população residente em áreas de ocupação densa são classificadas como de baixo grau de urbanização.

Nota-se que, na região Sudeste, as áreas de alto grau de urbanização localizam-se principalmente nos estados de São Paulo, Rio de Janeiro e no sul de Minas Gerais. Já a região Sul possui municípios com alto grau de urbanização no norte do Paraná, no sudoeste do Rio Grande do Sul (área de fronteira com Argentina e Uruguai) e no litoral de Santa Catarina; além disso, há também uma importante faixa de localidades de baixo grau de urbanização. No Centro-Oeste, o Distrito Federal, a região do Baixo Pantanal no Mato Grosso do Sul, o sul goiano e os municípios cortados por importantes rodovias, como a BR-163, no Mato Grosso, também possuem alto grau de urbanização. Contudo, especialmente nesse estado há predominância de municípios com baixo e médio grau de urbanização. Na região Norte, a microrregião de Tefé e Manaus, no Amazonas; Porto Velho, em Rondônia; Altamira, no Pará; e o sul do Amapá são considerados como de alto grau de urbanização. A maioria das áreas dessa região, porém, possui médio grau de urbanização. No Nordeste, há predominância de baixo grau de urbanização, com exceção dos municípios do litoral dos estados.

Destaca-se, entretanto, que os municípios de grande extensão territorial que foram classificados como de alto grau de urbanização (os do sudoeste gaúcho, os do Pantanal e os da região amazônica, ao longo dos rios Amazonas e Xingu), apesar de apresentarem forte concentração da população na área urbanizada, possuem a maior parte do território com características rurais ou de mata nativa (IBGE, 2017).

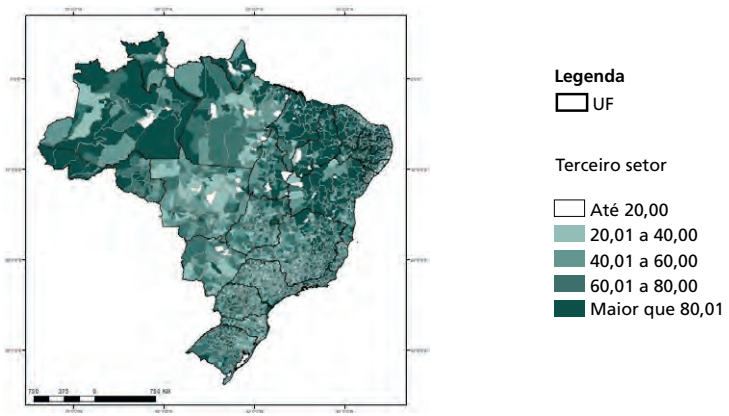
A urbanização no Brasil repercutiu em mudanças nas atividades ocupacionais, com a industrialização e o avanço dos setores de serviços e comércio, em consonância com as alterações no padrão de consumo e nos estilos de vida (Matos e Ferreira, 2014). Aponta-se que, nas últimas décadas, a urbanização se interiorizou, em especial por meio das construções de grandes edificações, expansão do setor terciário e da máquina pública, a qual, apesar das privatizações de 1994-2002, continua se mostrando como um fator capaz de gerar incentivos econômicos (Matos e Ferreira, 2014).

A fim de situar a conexão entre a interiorização da urbanização e a expansão do setor terciário, e com inspiração nas argumentações de Matos e Ferreira (2014), o mapa 7 apresenta a proporção de vínculos empregatícios do setor terciário no

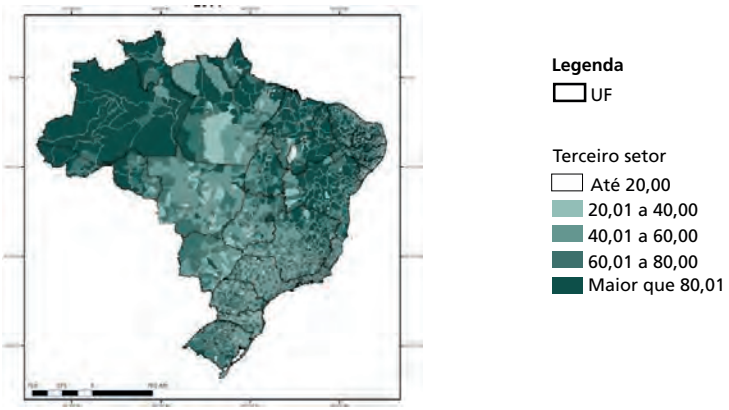
total[47] de vínculos formais, por meio dos dados disponíveis na Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), disponibilizada pelo Ministério do Trabalho e Emprego. A RAIS tem como unidade de enumeração o vínculo empregatício ou o estabelecimento declarante. Os vínculos empregatícios ativos em 31 de dezembro do ano de referência foram utilizados como unidades de análise.

MAPA 7
Brasil: proporção de vínculos empregatícios do setor terciário no total de vínculos formais, por municípios
(Em %)

7A – 2004



7B – 2014



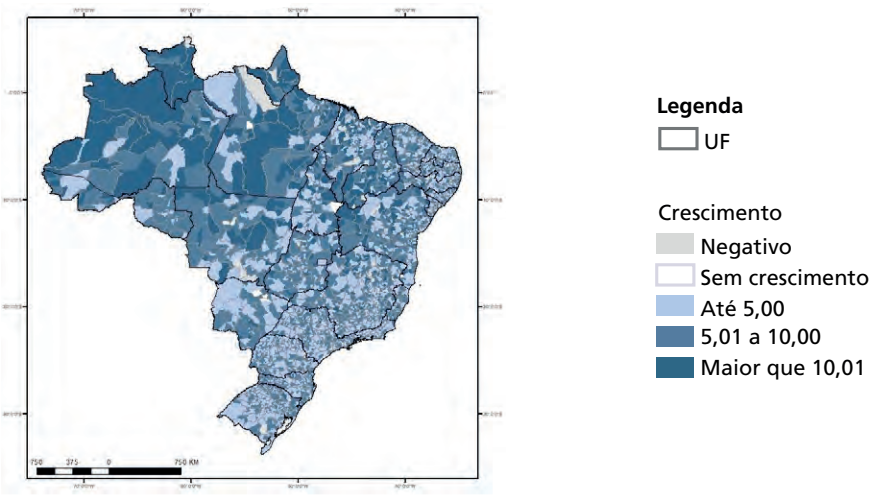
Fonte: IBGE; RAIS/MTE.

47. O setor terciário foi caracterizado pelos dados referentes aos serviços públicos e privados e ao comércio.

Observa-se que, ainda que em 2014[48] alguns municípios brasileiros apresentem menor proporção de vínculos do setor terciário no total dos vínculos formais quando comparado a 2004, de uma forma geral houve expansão da importância do setor terciário para a grande maioria deles, sobretudo os localizados nas regiões Norte e Nordeste, com destaque para os estados de Amazonas, Roraima, Amapá, Ceará e Bahia.

O mapa 8 confirma que, no período entre 2004 e 2014, poucos foram os municípios brasileiros nos quais houve diminuição ou estagnação do número de vínculos empregatícios no setor terciário. Na maioria deles houve crescimento de até 5% a.a. nos vínculos do setor, sendo que na região Norte e no estado do Mato Grosso nota-se o predomínio de municípios apresentando crescimento superior a 5% a.a.

MAPA 8
Brasil: taxa geométrica de crescimento anual dos vínculos empregatícios no terceiro setor, por município (2004-2014)
(Em %)



Fonte: RAIS/MTE.

Em conclusão, ressalta-se que o urbano e o rural não são espaços dicotômicos, e a urbanização compreende um processo importante na determinação das condições econômicas, sociais, demográficas e ambientais. A maneira como a concentração populacional vem se desenrolando, e ainda vai se realizar nas próximas décadas no país, tende a afetar diretamente o desenvolvimento econômico, as dinâmicas demográficas, a pobreza e as condições ambientais no Brasil.

48. A perda do número absoluto de vínculos em alguns municípios pode estar relacionada à crise político-econômica que se instalou no país nos anos mais recentes, pós-2013.

Nesse contexto, Ojima (2006, p. 3) entende que estamos frente à "segunda transição urbana", que compreende uma fase em que o crescimento populacional urbano perde sua força para dar lugar à acomodação da população dentro do tecido urbano. Ainda há crescimento da população urbana, embora reduzido, todavia, o essencial é compreender o comportamento das variáveis demográficas. Por exemplo, a diminuição das taxas de mortalidade depende da melhoria do sistema de saúde, o que requer a existência de universidades formando médicos e outros profissionais da saúde, a construção de hospitais, a compra de ambulâncias, a organização de uma rede rodoviária interligada, de fornecimento de energia elétrica etc. Locais sem infraestrutura urbana – que está relacionada à qualidade de vida na velhice – vão acabar se tornando regiões de expulsão de população, o que tende a pressionar cada vez mais as regiões que possuem esse tipo de assistência. As consequências dessa situação podem implicar a intensificação das desigualdades espaciais e a expansão das vulnerabilidades socioambientais.

2.4 Migração

De acordo com Brito (2015), a migração não é um fenômeno estritamente demográfico; enquadra-se também como um processo social. Ou seja, deve ser entendida para além do somatório de decisões individuais, pois faz parte do contexto estrutural da sociedade. Dessa forma, o processo possui regularidades que podem ser observadas por meio dos fluxos migratórios e das modalidades migratórias (Brito, 2015). Além de dimensões como tempo e espaço, as migrações definem também diferentes categorias de migrantes: permanentes, temporários, pendulares; de retorno; que saem das áreas rurais e vão para as cidades, ou das cidades para o rural, e ainda do urbano para o urbano. Enfim, esses movimentos possuem importância para a dinâmica espacial da economia e da sociedade, pois se relacionam com os desequilíbrios regionais e sociais (Brito, 2015).

Outra importante questão a ser entendida sobre a migração é que o grupo que fica em um determinado local e o outro que se muda dessa região possuem características próprias. Isso pode ajudar na explicação do processo, pois nem todas as pessoas que se movem para uma área por suas atratividades conseguem permanecer nela. Existe, então, o que chamamos de "seletividade migratória" (Lee, 1980).

Dessa maneira, o perfil do migrante – idade, sexo, classe social, anos de estudo – incide sobre suas chances de permanência no lugar de destino. Influencia também no perfil da sociedade de onde veio e no daquela em que vai ingressar. Por exemplo, a migração de sulistas, na faixa dos 20-30 anos, para a fronteira agrícola das regiões Centro-Oeste e Norte do país nos anos 1960 e 1970 aumentou a proporção relativa de pessoas dessa faixa etária nessas regiões e diminuiu no Sul, com impactos que perduram ao longo do tempo.

Uma vez que características como idade e sexo estão dialeticamente relacionadas com as questões econômicas, como mercado de trabalho e mercado consumidor, temos

impactos observáveis nas relações socioeconômicas e até mesmo nas interações com as outras variáveis demográficas. Portanto, se uma sociedade possui preponderância de pessoas entre 20-30 anos, momento do ciclo de vida no qual as pessoas constituem família, mesmo que as taxas de fecundidade dessa população sejam baixas, haverá maior número de nascimentos na região, pois são mais pessoas tendo filhos.

Não obstante, a forma como os impactos da migração são sentidos em cada sociedade varia muito conforme as condições socioeconômicas dos grupos populacionais e as especificidades dos fluxos migratórios. Em vista disso, as duas subseções a seguir têm como intuito indicar as principais permanências e transformações nas características da migração interestadual no Brasil, entre 2000 e 2010.

2.4.1 Dados dos censos demográficos de 2000 e 2010

Gama e Machado (2014) traçam o perfil do migrante para os anos 2000 e 2010. De acordo com os autores, em 2000, para os migrantes interestaduais[49] e para os migrantes de retorno[50] a proporção relativa de homens era um pouco mais elevada do que a de mulheres (51,0% e 52,8%, respectivamente). O mesmo resultado se manteve em 2010, mas com ligeiro aumento entre os migrantes interestaduais e pequena diminuição para os retornados (51,4% e 50,5%).

Com relação à cor da pele dos migrantes, em 2000, a proporção de brancos (57,5% para interestaduais e 54,9% para retornados) é maior do que daqueles que se declararam pretos e/ou pardos. Em 2010, a proporção de pardos e/ou pretos ultrapassou o percentual de brancos entre os migrantes de retorno (49,41%).

Os migrantes interestaduais e os de retorno possuem uma idade média jovem (36,5 anos para interestaduais e 38,6 anos para retornados), mas que sofre um ligeiro aumento em 2010 (36,7 anos e 41,6 anos, respectivamente).

Acerca da educação formal, os interestaduais possuem um nível de escolaridade um pouco maior do que os retornados, pois 56,7% do primeiro grupo estava na categoria sem instrução e fundamental completo, enquanto para os do segundo grupo o número era de 61,1%. Lembrando que o nível de escolaridade foi ampliado para toda a população na década, o que também impactou no fato de os percentuais dos piores níveis de instrução caírem para 39,5%, entre os migrantes interestaduais, e 41,7%, para os migrantes de retorno, com avanço dos níveis mais escolarizados.

Observa-se também que houve aumento do percentual de ocupados entre os migrantes interestaduais e os migrantes de retorno. Em 2000, a parcela de indivíduos trabalhando era próxima entre os migrantes interestaduais (59,6%) e os migrantes de

49. A categoria migrante foi estabelecida nesse texto a partir do quesito data-fixa, que considera como migrante o indivíduo que não residia na UF atual cinco anos antes da data de referência do censo demográfico.

50. Entende-se por migrante de retorno aquela pessoa que deixou o seu local de origem, residiu algum tempo em outra região e depois regressou ao seu lugar de nascimento.

retorno (59,7%). Em 2010, continuou próxima, aumentando para os dois grupos, mas um pouco mais para os interestaduais (66,8%) do que para os de retorno (66,4%).

Sobre os saldos migratórios para as Grandes Regiões e UFs, nota-se que entre 1995-2000 e 2005-2010 a região Nordeste continuou o decréscimo em seus saldos migratórios[51] negativos, passando de uma perda de 764 mil pessoas entre 1995-2000 para 701 mil pessoas entre 2005-2010 (tabela 8). Esses resultados podem indicar a força da migração de retorno, que diminuiu no período observado, mas ainda assim consiste no maior valor absoluto encontrado entre as regiões brasileiras.

Percebe-se, pelo censo demográfico de 2000, que, entre os estados dessa região, apenas o Rio Grande do Norte possuía saldo migratório positivo. Já em 2010, o Sergipe atingiu esse resultado. Com exceção de Alagoas e Piauí, todas as outras UFs da região demonstram diminuição do saldo negativo. Segundo Baeninger (2015), as dinâmicas migratórias dos estados da região Nordeste são marcadas por oscilações de suas populações – em termos de absorção e expulsão –, que refletem nos processos intrarregionais, especialmente com a região Sudeste, como também na instabilidade das tendências dos movimentos migratórios de retorno.

Segundo Fusco (2012, p. 101), "em relação ao Nordeste, no período 1995-2000, ocorreu um recrudescimento da emigração para outras regiões, especialmente para o Sudeste". O autor observa que, em 2010, houve novamente uma diminuição dos movimentos de saída e de chegada, mas com um aumento do fluxo de retorno no volume total de imigrantes.

Dessa forma, a compreensão das migrações na região Nordeste exige necessariamente o entendimento da dinâmica na região Sudeste, sobretudo em São Paulo. Entre 1995-2000 e 2005-2010, São Paulo sofreu diminuição de seu saldo migratório em razão do estabelecimento de outros estados como áreas atrativas, especialmente no que se refere à migração de retorno ao Nordeste.

Nota-se, na tabela 8, que o mesmo aconteceu com o Rio de Janeiro, que não possuía tanto dinamismo quanto São Paulo, mas que também observou decréscimo no saldo migratório, passando de um saldo de 45 mil para 23 mil pessoas. Minas Gerais enfrentou o mesmo movimento, com o diferencial de que, em 2010, se tornou a única UF da região com saldo negativo. Apenas o Espírito Santo apresentou crescimento do saldo migratório quando se compara o período 1995-2000 com 2005-2010, passando de 34 mil para 60 mil pessoas.

Segundo Baeninger (2015), acerca das antigas áreas de fronteiras agrícolas, as mudanças nos movimentos migratórios também foram expressivas. A região Norte apresentou diminuição dos ganhos migratórios no período, de 62 mil para 13 mil pessoas. Acre e Pará tiveram redução dos saldos negativos, enquanto Amazonas, Amapá, Tocantins e Roraima apresentaram diminuição do saldo migratório.

51. Diferença entre entradas (imigrantes) e saídas (emigrantes).

Na região Centro-Oeste, Mato Grosso do Sul e Goiás (um dos maiores saldos brasileiros) apresentaram aumento do saldo migratório. O primeiro, inclusive, reverteu seu saldo, de negativo para positivo, no período (-11 mil para 18 mil pessoas). Já Mato Grosso e Distrito Federal apresentaram diminuição do saldo positivo. No geral, entre 1995-2000 e 2005-2010, o saldo da região Centro-Oeste praticamente não foi alterado, sendo essa a única região que apresentou aumento da migração de retorno (tabela 9).

TABELA 8
Brasil: imigrantes, emigrantes e saldo migratório, segundo UFs e Grandes Regiões

Grande Região/UF	Migração					
	1995-2000			2005-2010		
	Imigrantes	Emigrantes	Saldo	Imigrantes	Emigrantes	Saldo
Norte	556.393	493.708	62.685	438.491	425.008	13.483
Rondônia	83.325	72.735	10.590	65.864	53.643	12.221
Acre	13.634	16.070	-2.436	13.882	14.746	-864
Amazonas	89.627	58.657	30.970	71.451	51.301	20.150
Roraima	47.752	14.379	33.373	2.556	11.204	-8.648
Pará	182.043	234.239	-52.196	162.004	201.834	-39.830
Amapá	44.582	15.113	29.469	37.028	15.228	21.800
Tocantins	95.430	82.515	12.915	85.706	77.052	8.654
Nordeste	1.055.921	1.819.968	-764.047	939.777	1.640.854	-701.077
Maranhão	100.816	274.469	-173.653	105.684	270.664	-164.980
Piauí	88.740	140.815	-52.075	73.614	144.037	-70.423
Ceará	162.925	186.710	-23.785	112.373	181.221	-68.848
Rio Grande do Norte	77.916	71.287	6.629	67.728	54.017	13.711
Paraíba	102.005	163.485	-61.480	96.028	125.521	-29.493
Pernambuco	164.871	280.290	-115.419	148.498	223.584	-75.086
Alagoas	55.966	127.948	-71.982	53.589	130.306	-76.717
Sergipe	52.111	56.928	-4.817	53.039	45.144	7.895
Bahia	250.571	518.036	-267.465	229.224	466.360	-237.136
Sudeste	2.120.511	1.661.924	458.587	1.769.067	1.443.573	325.494
Minas Gerais	447.782	408.658	39.124	376.520	390.625	-14.105
Espírito Santo	129.169	95.168	34.001	130.820	70.120	60.700
Rio de Janeiro	319.749	274.213	45.536	270.413	247.309	23.104
São Paulo	1.223.811	883.885	339.926	991.314	735.519	255.795
Sul	610.359	629.555	-19.196	676.138	599.844	76.294
Paraná	297.311	336.998	-39.687	272.184	293.693	-21.509
Santa Catarina	199.653	139.667	59.986	301.341	128.888	172.453
Rio Grande do Sul	113.395	152.890	-39.495	102.613	177.263	-74.650
Centro-Oeste	852.910	590.939	261.971	797.283	534.474	262.809
Mato Grosso do Sul	97.709	108.738	-11.029	98.973	80.908	18.065
Mato Grosso	166.299	123.724	42.575	143.954	121.589	22.365
Goiás	372.702	169.900	202.802	363.934	156.107	207.827
Distrito Federal	216.200	188.577	27.623	190.422	175.870	14.552

Fonte: IBGE, 2000; 2010.
Elaboração dos autores.

TABELA 9
Brasil: imigração de retorno, por UFs e Grandes Regiões

Grande Região/UF	Imigrantes de retorno	
	1995-2000	2005-2010
Norte	63.943	59.409
Rondônia	6.194	6.762
Acre	2.864	2.124
Amazonas	8.931	7.277
Roraima	1.020	1.621
Pará	28.241	26.126
Amapá	2.327	2.529
Tocantins	14.366	12.970
Nordeste	465.708	352.729
Maranhão	44.042	40.913
Piauí	41.311	28.695
Ceará	79.574	49.003
Rio Grande do Norte	28.005	20.434
Paraíba	50.649	39.222
Pernambuco	75.005	54.049
Alagoas	23.839	20.274
Sergipe	13.756	13.502
Bahia	109.527	86.637
Sudeste	352.782	334.179
Minas Gerais	162.421	111.448
Espírito Santo	22.000	18.744
Rio de Janeiro	50.027	47.112
São Paulo	118.334	156.875
Sul	171.959	157.978
Paraná	95.935	79.043
Santa Catarina	35.290	39.011
Rio Grande do Sul	40.734	39.924
Centro-Oeste	89.828	95.364
Mato Grosso do Sul	15.037	16.139
Mato Grosso	10.740	11.499
Goiás	54.550	47.787
Distrito Federal	9.501	19.939

Fonte: IBGE, 2000; 2010.
Elaboração dos autores.

Identifica-se uma tendência de diminuição dos fluxos de saída do Centro-Oeste com destino ao Sudeste no período. Em contrapartida, observa-se aumento dos fluxos

do Norte e Nordeste para o Centro-Oeste. Ressalta-se que, por mais que tenha praticamente esgotado seu potencial como fronteira agrícola, a agroindustrialização vem ganhando força na região Centro-Oeste nas últimas duas décadas, com alguns municípios se tornando atrativos, sobretudo, para fluxos das regiões Nordeste e Norte do país (Camargo, 2017). Aponta-se ainda a existência de migrações intrarregionais, de forma que um fluxo importante na região se refere à emigração do Distrito Federal com destino a Goiás, por exemplo.

Nesse sentido, observa-se, em 2010, a aproximação do saldo migratório do Centro-Oeste (262.808) com o do Sudeste (325.496), o que pode se tornar uma tendência. Para além disso, aponta-se a possibilidade de o Centro-Oeste se tornar o principal polo de atração de migrantes do país, seguido pela região Sul.

A região Sul também trouxe surpresas. Partiu de um saldo negativo de 19 mil pessoas, no período 1995-2000, para um saldo positivo de 76 mil no período de 2005-2010. Isso se deve à imigração com destino à Santa Catarina, que, entre 2005 e 2010, alcançou um saldo positivo de 172 mil pessoas, enquanto o Rio Grande do Sul acentuou seu saldo negativo, e o Paraná apenas diminuiu o seu. Nesse sentido, a região Sul, considerada historicamente como área de perda populacional, torna-se atrativa em 2010, em razão do estado de Santa Catarina. As modificações nas relações de produção e a reorganização da rede urbana do estado estão no centro do que pode vir a ser uma nova tendência de atração populacional por parte de seus municípios.

Também é possível analisar o fenômeno migratório por meio do uso do índice de eficácia migratória (IEM),[52] que é um indicador especialmente interessante porque possibilita medir ou comparar as variações no fenômeno migratório no tempo e em diferentes localidades, que podem até mesmo possuir distintos volumes populacionais.[53] Com o IEM é possível levantar hipóteses sobre o padrão de redistribuição espacial da população, além de capturar melhor as mudanças nos padrões dos fluxos demográficos.

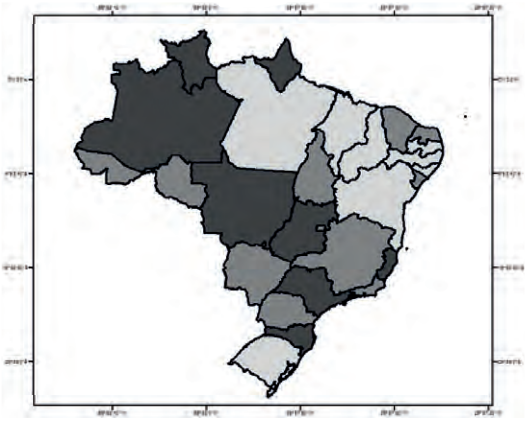
Nota-se, com o mapa 9, que, entre 1995-2000 e 2005-2010, há um movimento de diminuição de UFs classificadas como perdedoras ou retentoras de migrantes, em contraposição ao aumento daquelas caracterizadas como áreas de rotatividade migratória.

52. O IEM é a razão entre o saldo migratório e o volume total de migrantes (imigrantes mais emigrantes), variando entre -1 e 1. Quanto mais próximo de 1, maior a capacidade de retenção de população. Ao contrário, quando o indicador for próximo de -1, significa maior evasão populacional, e em torno de zero há um indicativo de rotatividade migratória, o que aponta para um equilíbrio entre imigrantes e emigrantes (Baeninger, 2015).

53. A rigor, o dado de última etapa não é o mais adequado para analisar eficácia migratória. A participação dos retornados pode confundir a análise; assim como a emigração de passagem. Sua utilização no texto visa à comparabilidade.

MAPA 9
Brasil: classificação das UFs segundo o IEM

9A – 1995-2000



9B – 2005-2010

Fonte: IBGE, 2000; 2010.
Elaboração dos autores.

Nesse sentido, Pará e Sergipe passam de área de perda migratória para área de rotatividade (Baeninger, 2015). Ou seja, passa-se de um local com uma condição migratória essencialmente de perda, de maior proporção de emigração do que de imigração, para uma área onde os fluxos migratórios são mais fluidos e dinâmicos, marcados por idas, vindas e refluxos (Baeninger, 2015). O Ceará, por sua vez, sai de uma condição de rotatividade e entra numa de perda. Roraima passa de uma condição de retenção para perda migratória.

Mato Grosso[54] passa de uma área de retenção para de rotatividade, considerando os fluxos migratórios em nível nacional. No Centro-Oeste, Goiás é a única região de retenção migratória em 2010. Das regiões Sul e Sudeste, São Paulo, Santa Catarina e Espírito Santo se mantêm como locais de retenção, e Rio Grande do Sul como de perda.

De qualquer forma, indicar a passagem de uma condição migratória para outra, seja de retenção, seja de perda, seja de rotatividade migratória, requer o entendimento da complexidade que o fenômeno migratório assumiu no século XXI (Baeninger, 2015).

2.4.2 Dados das pesquisas nacionais de amostra domiciliar

Para complemento das informações migratórias tem-se a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), realizada pelo IBGE. Devido às suas limitações, especialmente quanto ao tamanho e ao nível de representatividade da sua amostra, os dados referentes à migração dessa pesquisa são relativamente pouco utilizados. Há inúmeras questões a se considerar no trato das informações, contudo, as PNADs podem nos mostrar importantes tendências e *insights* sobre o comportamento da população nos períodos entre os censos demográficos, sobretudo em relação às características dos fluxos (Cunha e Jakob, 2011). Além disso, como a pesquisa é anual, levando em consideração a intensidade das transformações nas dinâmicas migratórias internas, constitui-se numa importante fonte de informações para a identificação de tendências.

Utilizando as PNADs de 2013, 2014 e 2015, a tabela 10 mostra que a região Norte intensificou seu movimento de perda migratória, de modo que o seu saldo, que se mostrou positivo durante os censos demográficos (tabela 8), se torna negativo nas PNADs. Apenas Roraima permanece com saldos positivos nos três períodos considerados.

Na região Nordeste, o saldo migratório continua negativo, mas com uma ligeira melhora em relação aos resultados dos dois últimos censos demográficos, com destaque para Rio Grande do Norte e Paraíba, que mantêm saldos positivos nas três PNADs, e para a aparente recuperação da Bahia.

54. No nível regional, Mato Grosso continua sendo área de retenção migratória (Baeninger, 2015).

TABELA 10
Brasil: imigração, emigração e saldo migratório, por UFs e Grandes Regiões

Grande Região/UF	Migração								
	2009-2013			2010-2014			2011-2015		
	Imigração	Emigração	Saldo migratório	Imigração	Emigração	Saldo migratório	Imigração	Emigração	Saldo migratório
Norte	245.783	306.170	-60.387	285.790	342.993	-57.203	184.002	246.730	-62.728
Rondônia	21.669	38.625	-16.956	28.965	50.902	-21.937	12.157	31.159	-19.002
Acre	10.280	10.711	-431	12.431	19.772	-7.341	6.305	14.683	-8.378
Amazonas	48.153	43.481	4.672	44.822	48.941	-4.119	22.129	46.239	-24.110
Roraima	8.525	7.521	1.004	19.961	11.688	8.273	13.222	7.484	5.738
Pará	96.984	131.370	-34.386	108.844	143.244	-34.400	82.958	93.020	-10.062
Amapá	6.907	8.584	-1.677	8.517	2.451	6.066	3.414	8.702	-5.288
Tocantins	53.265	65.878	-12.613	62.250	65.995	-3.745	43.817	45.443	-1.626
Nordeste	794.536	1.013.588	-219.052	900.428	1.141.880	-241.452	607.795	756.126	-148.331
Maranhão	120.340	181.244	-60.904	72.831	221.595	-148.764	93.950	139.495	-45.545
Piauí	62.120	78.295	-16.175	90.239	98.659	-8.420	52.347	48.394	3.953
Ceará	69.729	121.737	-52.008	112.331	105.159	7.172	55.492	84.859	-29.367
Rio Grande do Norte	62.733	33.123	29.610	65.439	29.749	35.690	37.451	20.633	16.818
Paraíba	88.045	60.800	27.245	98.403	59.545	38.858	88.558	52.588	35.970
Pernambuco	105.005	124.069	-19.064	134.297	143.977	-9.680	63.161	103.194	-40.033
Alagoas	38.742	73.477	-34.735	65.218	130.144	-64.926	22.020	65.695	-43.675
Sergipe	42.667	35.432	7.235	40.118	42.395	-2.277	22.733	31.824	-9.091
Bahia	205.155	305.411	-100.256	221.552	310.657	-89.105	172.083	209.444	-37.361
Sudeste	1.097.501	1.078.760	18.741	1.220.574	1.258.466	-37.892	828.974	843.531	-14.557
Minas Gerais	380.014	228.213	151.801	379.129	256.105	123.024	267.588	161.302	106.286
Espírito Santo	79.990	50.530	29.460	72.292	66.066	6.226	55.172	33.545	21.627
Rio de Janeiro	135.874	188.172	-52.298	161.132	205.660	-44.528	91.228	131.169	-39.941
São Paulo	501.623	611.845	-110.222	608.021	730.635	-122.614	414.986	517.515	-102.529
Sul	448.004	349.934	98.070	555.213	473.879	81.334	369.254	269.184	100.070
Paraná	201.482	181.019	20.463	226.849	223.079	3.770	175.055	114.608	60.447
Santa Catarina	164.322	86.780	77.542	234.392	126.369	108.023	134.700	85.790	48.910
Rio Grande do Sul	82.200	82.135	65	93.972	124.431	-30.459	59.499	68.786	-9.287
Centro-Oeste	518.217	355.589	162.628	655.740	400.527	255.213	411.868	286.322	125.546
Mato Grosso do Sul	73.431	60.443	12.988	104.079	42.800	61.279	81.303	41.319	39.984
Mato Grosso	85.712	76.344	9.368	100.673	90.748	9.925	98.528	48.286	50.242
Goiás	243.877	97.188	146.689	316.814	111.361	205.453	173.622	97.628	75.994
Distrito Federal	115.197	121.614	-6.417	134.174	155.618	-21.444	58.415	99.089	-40.674

Fonte: PNAD/IBGE, 2013; 2014; 2015.

Acerca do observado para o Sudeste, pode-se afirmar que houve aumento da emigração na região, o que diminuiu bruscamente seu saldo, de forma que São Paulo e Rio de Janeiro possuem saldos negativos nos anos analisados. Por sua vez, Minas Gerais, que no censo de 2010 possuía saldo migratório negativo, apresenta nas PNADs saldo positivo e superior a 100 mil pessoas (recebendo imigrantes de Maranhão, Alagoas, Rio de Janeiro, São Paulo, Distrito Federal e Goiás).

A região Sul mantém saldo migratório positivo, mesmo que no Rio Grande do Sul o resultado seja negativo nos períodos 2010-2014 e 2011-2015. O Paraná também volta a ser uma área que recebe mais do que perde migrantes – o que acontece, sobretudo, em relação às trocas com São Paulo. Santa Catarina se mantém como uma área de retenção migratória, com um saldo de volume expressivo, recebendo migrantes, principalmente, de São Paulo, Paraná e Rio Grande do Sul.

Por último, o Centro-Oeste apresenta o maior saldo migratório (255 mil pessoas) entre as regiões nas três PNADs. Apenas o Distrito Federal apresenta saldo negativo nos três períodos. Nessas duas pesquisas, Goiás apresenta o maior saldo migratório do país e em 2011-2015, o segundo maior. Em geral, Goiás mantém trocas migratórias positivas com Maranhão, Pará, Tocantins, Bahia e Distrito Federal.

Em suma, identifica-se, a partir dos dados dos censos e das PNADs, que o cenário migratório interestadual brasileiro apresenta algumas características.

1) Características gerais:

   a) dispersão migratória metropolitana, marcada pelos significativos volumes de migrantes de retorno interestaduais que partem, sobretudo, do Sudeste em direção ao Nordeste (Baeninger, 2015); e

   b) o país também passa por um movimento de interiorização migratória, caracterizado por trajetórias migratórias mais curtas, envolvendo aglomerações urbanas e espaços não metropolitanos (Baeninger, 2015).

2) Características específicas e tendências indicadas pelas PNADs:

   a) o Centro-Oeste mantém a atração migratória evidenciada pelos censos demográficos, especialmente no que se refere aos migrantes com origem no Nordeste;

   b) o Sul, sobretudo Santa Catarina, se mantém como local atrativo em relação aos outros estados da região, como também para os estados da região Sudeste;

   c) a tendência de perda migratória do Sudeste também se mantém, mas devido à dinâmica de São Paulo e Rio de Janeiro; e

d) a tendência de aumento da imigração no Norte nos últimos censos não se confirma nas PNADs, pois esse perde atração migratória.

É importante entender como essa dinâmica migratória está relacionada com os processos econômicos, o que é o objeto da próxima subseção.

2.4.3 Migração e economia no Brasil: algumas considerações sobre as novas tendências migratórias

A redução do crescimento natural (nascimentos e óbitos)[55] que teve lugar nas últimas décadas no Brasil, em função da diminuição das taxas de natalidade e mortalidade, colocou a migração como componente fundamental da redistribuição espacial da população brasileira (Rigotti, 2008). A migração ou a mobilidade populacional não é um processo neutro (Brito, 2008). Pelo contrário, abarca a complexidade da própria sociedade em que se insere. Por isso, muitas teorias sobre migração são datadas ao espelharem as características do fenômeno na época e no lugar em que ele ocorre.

Há, contudo, uma questão em especial que perpassa grande parte das teorias, e está relacionada ao desenvolvimento econômico. É comum afirmar que as pessoas migram em busca de melhores condições de vida,[56] e que essas condições são encontradas em espaços que possuem uma economia em expansão e, por isso, necessitam de mão de obra (Brito, 2008). Locais em expansão são geradores de novas oportunidades de trabalho, e a busca por emprego ou por melhores salários está intimamente relacionada ao que nossa sociedade considera como aumento da qualidade de vida.

Segundo Matos e Baeninger (2016), o Brasil teve fases ou ciclos de desenvolvimento econômico, e as migrações internas participaram como um dos fundamentos da ocupação do espaço nacional, seguindo em direção a esses lugares que participavam integralmente dos ciclos. Por exemplo, entre 1930 e 1950, os fluxos migratórios internos direcionavam-se para as regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste, já que a política de industrialização baseada no processo de substituição de importações deu maior dinamismo principalmente ao eixo Rio de Janeiro-São Paulo, como também, em razão da expansão da fronteira agrícola, a Paraná, Mato Grosso e Goiás (Martine, 1987; Matos e Baeninger, 2016).

Com o tempo, houve o parcial ou total esgotamento dessas áreas de fronteira agrícola, reforçando o padrão de migração em direção às grandes cidades

55. Ver gráfico 1.

56. Assim, muitas teorias foram postas, como a de Ravenstein (1885), que propôs, na Inglaterra do século XIX, que os migrantes se orientam para grandes centros comerciais e industriais.

(Martine, 1987). As metrópoles, no entanto, principalmente São Paulo, também foram perdendo força com a desconcentração das atividades industriais e, com isso, diminuindo consideravelmente seu poder de atração de migrantes, em especial daqueles que desejavam retornar para seus estados anteriores ou de nascimento.

Ao mesmo tempo, nota-se que as antigas áreas de fronteira e outros estados mais periféricos expandem suas áreas urbanizadas – exemplos de Minas Gerais, Santa Catarina, Mato Grosso e Goiás –, repercutindo na consecução de novos fluxos migratórios, uma vez que a migração se torna cada vez mais urbana-urbana (Matos e Baeninger, 2016).

As migrações estão mais complexas nas décadas mais recentes. Antes, elas se relacionavam exclusivamente a locais que se industrializavam (Singer, 1998), à fronteira agrícola (Martine, 1992) ou à desconcentração industrial (Baeninger, 1999); agora os condicionantes que direcionam os fluxos são mais fluidos, e com eles, os próprios fluxos também se tornam mais fluentes e diversos (Baeninger, 2015).

Além disso, pode-se afirmar que a migração interestadual diminuiu entre os censos de 2000 e 2010, passando de 5,2 milhões de pessoas entre 1995 e 2000 para 3,8 milhões entre 2005 e 2010. Esse decréscimo, contudo, não significa uma tendência à estagnação das migrações, mas, sim, que outros arranjos se formam na migração interna, com desdobramentos nos deslocamentos populacionais em âmbitos locais e regionais.

Como mostram Oliveira e Jannuzzi (2005), são vários os motivos que continuam levando a população a migrar. A necessidade de acompanhar a família e a busca por trabalho são as motivações mais recorrentes, principalmente para aqueles que vão em direção às regiões Sudeste e Centro-Oeste. Mudanças motivadas por questões relativas ao custo da moradia tendem a ser mais frequentes para pessoas residentes ou que saíram de regiões metropolitanas. A migração por motivos de saúde, em todas as regiões, tende a se revelar preponderante para migrantes idosos, que vão morar com parentes ou próximo a eles. A migração em busca de oportunidades de estudo é comparativamente mais citada no Norte, possivelmente por causa das grandes distâncias que precisam ser percorridas para se chegar às escolas de ensino médio e às faculdades na região.

Para entendermos melhor os estados que possuem os maiores saldos positivos dos últimos dois censos demográficos, podemos observar o caso de Goiás, cujo produto interno bruto (PIB), em 2014, chega a R$ 165 bilhões, se firmando como a nona economia estadual brasileira.[57] É o resultado da movimentação dos recursos aplicados na indústria e na agropecuária, especialmente por meio da junção dos

57. Cálculo dos autores a partir das informações sobre PIB, disponíveis em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municipios.html?=&t=o-que-e>.

dois setores na agroindústria no sudoeste do estado, área que tem apresentado o maior crescimento populacional em termos proporcionais (29,7%) (Moysés, Cunha e Borges, 2011). Dessa forma, é a agroindústria que está no eixo da economia estadual[58] desde a década de 1990.

A passagem de uma economia de tendência quase que essencialmente agrícola para um parque pautado na indústria de alimentos atrai migrantes dos mais diversos destinos. Goiás, inclusive, entrou na rota das migrações urbanas-urbanas do século XXI (Baeninger, 2015), uma vez que seus municípios estão mais urbanizados em razão das demandas da agroindústria. Além da agroindustrialização regional, a proximidade com Brasília suscita a urbanização desses municípios, agindo como um segundo dinamizador (Moysés, Cunha e Borges, 2011). Aqueles que vão para o Distrito Federal e não conseguem residir lá por causa do alto custo de vida acabam se instalando em Goiás pela proximidade.

O Mato Grosso, apesar de seguir por um caminho semelhante, investindo em *commodities* agropecuárias e na agroindústria, mantém saldos migratórios positivos, mas não tão robustos quanto os de Goiás. Afinal, convém observar que ele não possui os mesmos condicionantes que esse outro estado possui.

Há de se atentar ainda para as redes migratórias no Centro-Oeste, as quais mantêm fluxos migratórios de sulistas para a região. Redes migratórias são:

> agrupamentos de indivíduos que mantêm contatos recorrentes entre si, por meio de laços ocupacionais, familiares, culturais ou afetivos. Além disso, são formações complexas que canalizam, filtram e interpretam informações, articulando significados, alocando recursos e controlando comportamentos (Kelly, 1995, p. 219).

Assim, aliada ao contexto econômico favorável, uma forma importante de manter os saldos positivos no Centro-Oeste envolve a continuidade do fluxo de informações/pessoas/processos sociais que teve início durante as décadas de 1970 e 1980 com a fronteira agrícola e ficou caracterizado pela migração sulista na região.

Santa Catarina, assim como Goiás, segundo pesquisas recentes, vem apresentando altos saldos migratórios, os quais não dão indícios de arrefecimentos. É possível dizer que o dinamismo do estado se relaciona ao fato de ter em seu território ao menos doze cidades que crescem mais do que a média brasileira (censos demográficos de 2000 e 2010/IBGE).[59] Essas médias e pequenas localidades estão no entorno de cidades com economias já consolidadas, como Itajaí, Joinville e Florianópolis. Por não existir apenas um grande aglomerado urbano de suma

58. Principalmente no sudoeste do estado.

59. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/saude/9662-censo-demografico-2010.html? =&t=downloads>.

importância no estado, a UF consegue descentralizar a economia, tendo ao menos três grandes cidades que auxiliam na manutenção do crescimento estadual.

Associado a isso, Santa Catarina apresenta importantes rodovias e portos – principais formas de escoamento da produção brasileira – distribuídos estrategicamente no território. Possui, também, ao menos três organismos econômicos que se destacam e não permitem que o estado fique à mercê de pequenas flutuações de um único setor. São eles: o turismo, a atividade portuária e o setor industrial.

Já o Nordeste, apesar de não possuir saldos migratórios positivos, apresenta elevados volumes de migração de retorno. O processo de desconcentração econômica nacional, amparado pelas políticas de incentivo ao investimento regional, passou a influenciar o comportamento da migração nordestina a partir da década de 1980 (Cunha e Baeninger, 2000). Nesse sentido, com a capacidade de articulação implementada entre as cidades, surgiram novas configurações regionais, de que são exemplos os espaços produtivos como o complexo petroquímico de Camaçari (Bahia), o polo têxtil e de confecções de Fortaleza (Ceará), o complexo minero-metalúrgico de Carajás (Maranhão), o polo agroindustrial de Petrolina (Pernambuco)/Juazeiro (Bahia), a fruticultura do Rio Grande do Norte e a pecuária intensiva no Agreste pernambucano (Oliveira e Jannuzzi, 2005).

Essas transformações na estrutura econômica nordestina incentivam o retorno das pessoas à região. Um ponto importante a se destacar é que, quando tratamos dos migrantes de retorno interestadual, não necessariamente estamos nos referindo a indivíduos que voltam ao mesmo município de onde saíram, mas sim ao mesmo estado (Oliveira e Jannuzzi, 2005). Por isso se tem uma população retornada tão numerosa nos últimos censos. Assim, dentro da UF de retorno, o migrante interestadual pode se tornar um migrante intraestadual, levando em consideração as articulações em níveis locais, ou seja, os nordestinos podem voltar para os estados de sua região, mas escolhendo cidades diferentes daquelas em que nasceram ou residiram anteriormente.

Outro ponto que se pode destacar sobre a questão da migração de retorno é que, além da melhoria das condições de vida e emprego do Nordeste, o fenômeno ainda pode indicar dificuldade de inserção dos migrantes na área de destino, por exemplo, São Paulo e Rio de Janeiro. Pode haver menor oferta de emprego nesses estados, o que faz com que o crescimento do número de vínculos empregatícios formais não acompanhe a tendência migratória (Oliveira e Jannuzzi, 2005). Também pode haver aumento da seletividade nessa migração: os migrantes nordestinos podem não cumprir com algumas necessidades da configuração atual do mercado de trabalho no Sudeste (Oliveira e Jannuzzi, 2005). Portanto, o desenvolvimento econômico em algumas áreas do Nordeste, somado a condições desfavoráveis no Sudeste, contribui para a redução da emigração e para o aumento da imigração de retorno.

Em suma, é inegável que acontece o direcionamento de fluxos migratórios para locais com economias em expansão. Contudo, se, anteriormente, esse fenômeno tinha direcionamentos específicos, como as áreas que se industrializavam e a fronteira agrícola, atualmente, a direção e a composição dos fluxos estão mais complexas. A industrialização continua sendo uma forma de ampliação do mercado de trabalho e, por isso, de atração migratória. Essa configuração, todavia, não é mais única ou hegemônica no país; outras formas de desenvolvimento regional têm mostrado grande efetividade e, por isso, ganhado espaço e transformado a dinâmica migratória, vide o exemplo de Santa Catarina.

2.5 Estrutura etária e bônus demográfico nas UFs brasileiras

Como demonstrado anteriormente, um dos efeitos identificáveis da transição demográfica é a redução da razão de dependência. Dessa forma, com a diminuição dos nascimentos, a "carga econômica" dos dependentes é reduzida, pois há uma maior parcela da população que está economicamente ativa. Para o total da população brasileira, o bônus demográfico tende a se finalizar durante a década de 2050. Ao longo deste texto, também ficou demonstrado que o Brasil é um país com grande diversidade regional e, portanto, as características das componentes demográficas denotam significativas diferenças entre as UFs e as Grandes Regiões, o que pode ser compreendido pelos aspectos socioeconômicos de cada localidade. Existem, então, estados brasileiros que na metade da década de 2020 já terão uma razão de dependência maior do que a proporção da PIA, enquanto outros adentrarão o momento do bônus demográfico apenas nesse mesmo período.

Para construir uma abordagem prospectiva do comportamento das UFs, utilizou-se a projeção da população por grupos etários realizada em 2013 pelo IBGE. A estimativa vai até o ano de 2030, a partir disso não é possível antecipar o comportamento dos estados devido ao aumento do nível de imprecisão das projeções, o que decorre, entre outros aspectos, da falta de dados mais precisos e atualizados. Afirma-se ainda que as transformações socioeconômicas locais podem levar a mudanças nas características dos componentes demográficos, adiantando ou atrasando a velocidade com a qual se desenvolve a transição demográfica e, assim, ampliando ou diminuindo o período de bônus demográfico. Com a fecundidade e a mortalidade quase em níveis estáveis, a migração é o componente demográfico de maior probabilidade de alteração da projeção.

Destaca-se que o modelo teórico original da transição demográfica utilizou como escala o país, na qual o papel da migração é significativamente reduzido. Entretanto, para um exercício como este, que envolve realidades subnacionais nas quais os processos migratórios são importantes, optou-se por incorporar a migração, especialmente em termos de seus impactos na estrutura etária, tendo em vista que existe seletividade por idade da população migrante.

Entendendo que o início do bônus demográfico, como o proposto por Alves (2008), acontece quando a proporção do grupo de 15 a 59 anos torna-se maior do que a razão de dependência (RD) observada na localidade, temos, na tabela 11, o momento de introdução de cada estado nesse fenômeno demográfico. Nota-se que o início desse período é importante, mas não essencial para o tempo em que a janela de oportunidades tende a se encerrar. Por isso, evidencia-se que Santa Catarina e Rio Grande do Sul iniciaram o período do bônus demográfico no mesmo ano, 1996, mas até 2030 provavelmente apenas o segundo o terá completado.

TABELA 11
Brasil: *ranking* das UFs na transição demográfica

Posição	UF	Transição demográfica			
		Data		Em 2030	
		Início	Fim	15-59 (%)	RD (%)
1º	Rio Grande do Sul	1996	2025	60,21	66,07
2º	Rio de Janeiro	1984	2030	61,75	61,95
3º	Paraná	1999	-	62,53	59,92
4º	Minas Gerais	2000	-	62,90	58,97
5º	São Paulo	1993	-	63,01	58,71
6º	Santa Catarina	1996	-	63,27	58,06
7º	Espírito Santo	1999	-	63,90	56,48
8º	Mato Grosso do Sul	2001	-	64,13	55,94
9º	Paraíba	2007	-	64,32	55,48
10º	Pernambuco	2004	-	64,50	55,03
11º	Bahia	2005	-	64,53	54,97
12º	Rio Grande do Norte	2005	-	64,63	54,74
13º	Ceará	2009	-	64,73	54,48
14º	Alagoas	2013	-	64,80	54,33
15º	Piauí	2007	-	65,06	53,71
16º	Mato Grosso	1998	-	65,33	53,07
17º	Maranhão	2018	-	65,67	52,28
18º	Sergipe	2007	-	65,84	51,89
19º	Acre	2018	-	65,86	51,83
20º	Tocantins	2010	-	65,99	51,53
21º	Goiás	1996	-	66,03	51,46
22º	Distrito Federal	1982	-	66,45	50,48
23º	Pará	2012	-	66,47	50,44
24º	Amazonas	2014	-	66,98	49,29
25º	Roraima	2014	-	67,28	48,64
26º	Amapá	2015	-	67,29	48,61
27º	Rondônia	2003	-	67,36	48,46

Fonte: IBGE.
Elaboração dos autores.
Obs.: Para os anos de 1997 a 1999, as informações não contemplam a área rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

A razão disso é que Santa Catarina se tornou um dos estados com o maior saldo migratório no país. Como a migração está relacionada com o ciclo de vida, especialmente a busca de emprego por pessoas em idade ativa, a proporção de indivíduos nos grupos de 15 a 59 anos continua crescendo ou se mantendo nessa UF, postergando o momento em que a razão de dependência ultrapassará a proporção de pessoas em idade ativa. No Rio Grande do Sul, acontece o contrário. Há tradicionalmente a emigração de indivíduos jovens, o que, combinado com baixas taxas de fecundidade, leva a um crescimento veloz da proporção de pessoas em idade avançada no total da população. Dessa forma, a transição demográfica está mais adiantada no estado, o que tende a tornar o Rio Grande do Sul a primeira UF brasileira a sair do bônus demográfico.

De uma maneira geral, as UFs das regiões Sul e Sudeste são as que estão à frente no desenvolvimento da transição demográfica, em razão de suas baixíssimas taxas de fecundidade. Associado a esse fato estão ainda os saldos migratórios interestaduais negativos em alguns estados, como o observado no Paraná, ou intensos saldos migratórios positivos de décadas anteriores, como aconteceu com São Paulo e Rio de Janeiro.

As UFs do Centro-Oeste estão na segunda metade do *ranking* por conta da incidência de saldos migratórios positivos volumosos,[60] uma vez que suas taxas de fecundidade e mortalidade são menores do que as apresentadas pelos estados do Norte e Nordeste. Sem suas históricas grandes entradas populacionais das décadas de 1960, 1970 e 1980, Goiás, Mato Grosso e Distrito Federal estariam à frente de Bahia, Pernambuco e Paraíba no desenrolar da transição demográfica. Ainda é possível apontar que Goiás, por exemplo, continua mantendo robustos e positivos saldos migratórios. Portanto, estar nas posições mais afastadas das primeiras no *ranking* não reflete um contexto socioeconômico negativo para o Centro-Oeste.

A combinação de históricas taxas de fecundidade mais altas (quando comparadas às outras regiões brasileiras) com a emigração da PIA leva os estados do Norte e Nordeste às últimas posições na transição. Entre suas UFs ainda existem particularidades. Por exemplo, mantidas as tendências migratórias observadas nos dois últimos censos demográficos, o Maranhão, que é o último estado a ingressar no momento do bônus demográfico (2018), tende a chegar ao fim de sua janela de oportunidades antes de Amazonas e Rondônia, que adentraram o momento do bônus em 2014 e 2003, respectivamente. Isso ocorre porque o Maranhão apresenta altos volumes emigratórios, enquanto Amazonas e Rondônia possuem saldos migratórios positivos.

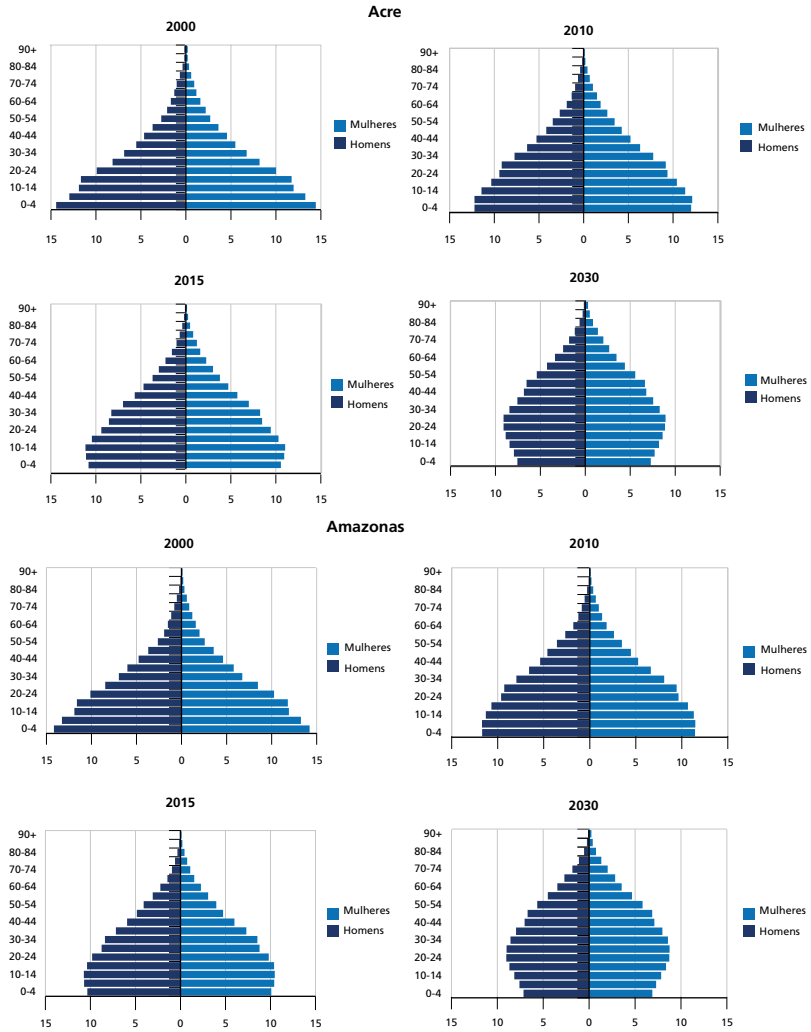
60. Relacionados às políticas de ocupação de fronteira e à introdução da agroindústria em momentos mais recentes.

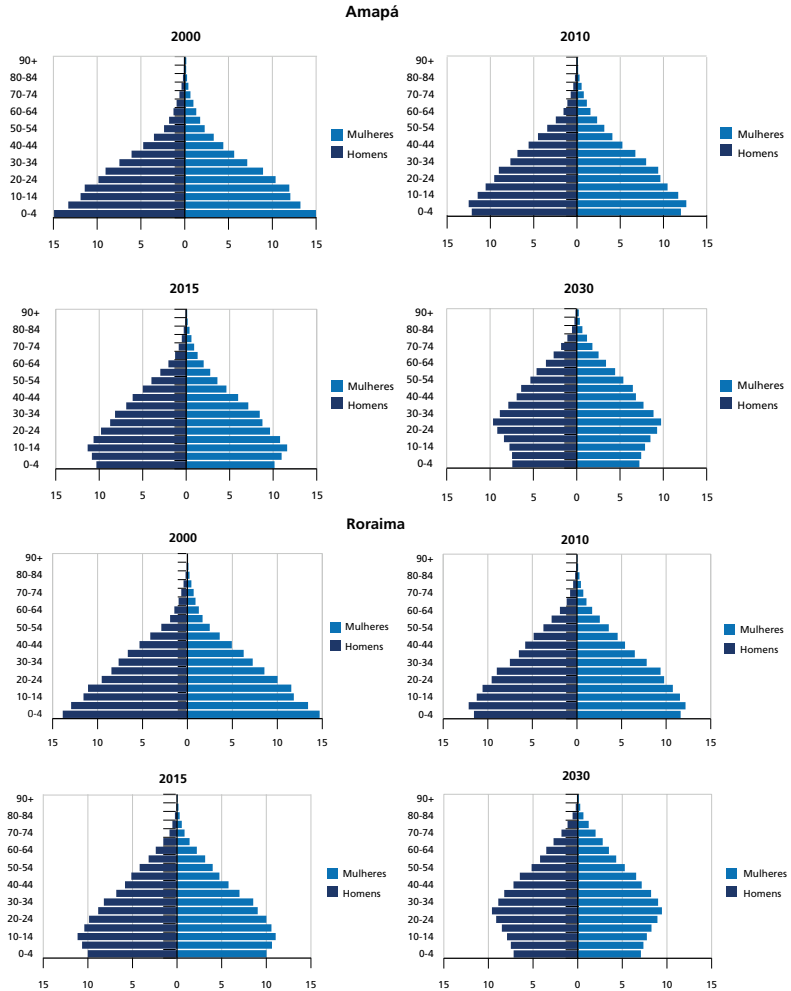
A fim de possibilitar melhor compreensão das mudanças na estrutura etária populacional dos estados brasileiros, as taxas de fecundidade, mortalidade e crescimento populacional de cada UF, em consonância com a construção de pirâmides etárias, foram analisadas em um gráfico de barras que mostra a proporção de pessoas nos diversos grupos etários (gráfico12). A metade esquerda do gráfico representa a população masculina; e a sua metade direita, a população feminina.

A caracterização empregada dialoga com trabalhos realizados pela Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), referentes aos países da América Latina (CEPAL, CELADE e BID, 1996; 2007). Outra contribuição importante consiste na análise de Silva *et al.* (2010) sobre a estrutura da população do Brasil e dos estados por grupos de idade, relacionando-a com o crescimento demográfico. Nota-se a existência de uma tipologia padrão de quatro estágios de transição, dentro dos quais se enquadram as mais diversas localidades. São eles: transição incipiente; transição moderada; em plena transição; e transição avançada. Neste trabalho, no entanto, aponta-se a possibilidade de alocarmos as UFs brasileiras em cinco modelos de estruturas etárias, conforme indicadas a seguir.

Categoria 1: próxima à concepção de transição incipiente, alocam-se nessa categoria os estados com pirâmides etárias mais tradicionais, com a base bastante larga, seguidos de progressivo decréscimo nas idades mais avançadas e pequena participação de idosos (Silva *et al.*, 2010). Esses estados apresentam crescimento populacional moderado, em torno de 2,5%. Diferentemente do modelo tradicional, no entanto, as UFs brasileiras já apresentaram intensa queda das taxas de fecundidade. Os estados que se encaixam nessa descrição são: Acre, Amapá, Amazonas e Roraima (gráfico 12). Nota-se a intensa transformação das estruturas etárias entre 2015 e 2030.

GRÁFICO 12
Brasil: pirâmides etárias das UFs alocadas na categoria 1 (2000, 2010, 2015 e 2030)

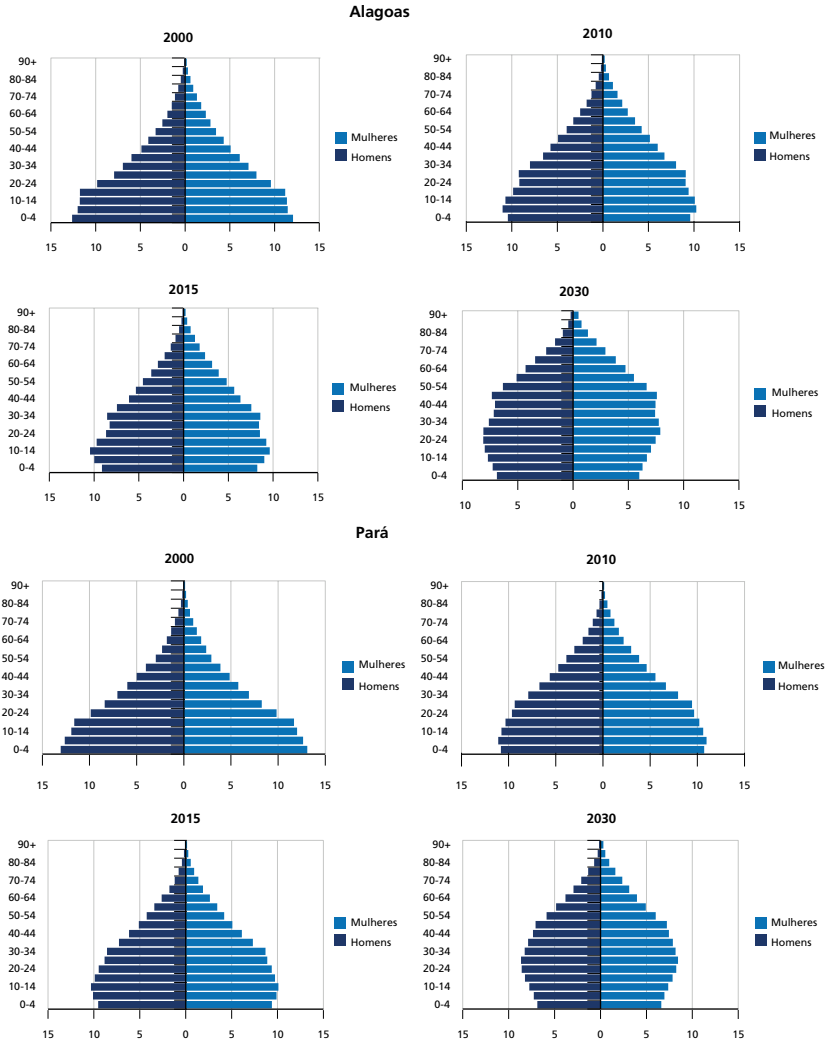


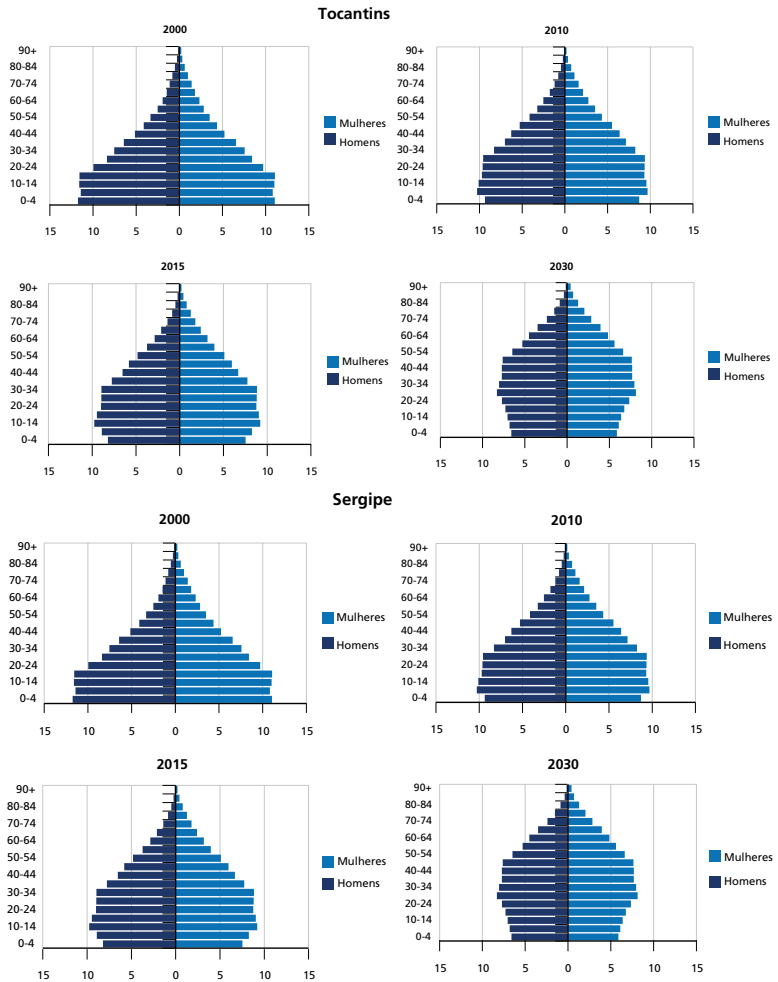


Fonte: IBGE.
Elaboração dos autores.

Categoria 2: similar à concepção de transição moderada observada nos países da América Latina pela CEPAL (CEPAL, CELADE e BID, 1996), uma adaptação dessa categoria também cabe no contexto dos estados brasileiros. As UFs incluídas nessa caracterização apresentam, ainda em 2015, uma estrutura etária com base sensivelmente menor do que a apresentada em 2010. Na projeção de 2030, a estrutura etária desses estados configura uma forma muito parecida com um heptágono, em razão das intensas quedas do número de nascimentos. Os estados brasileiros designados a este modelo são: Alagoas, Pará, Tocantins e Sergipe (gráfico 13).

GRÁFICO 13
Brasil: pirâmides etárias das UFs alocadas na categoria 2 (2000, 2010, 2015 e 2030)

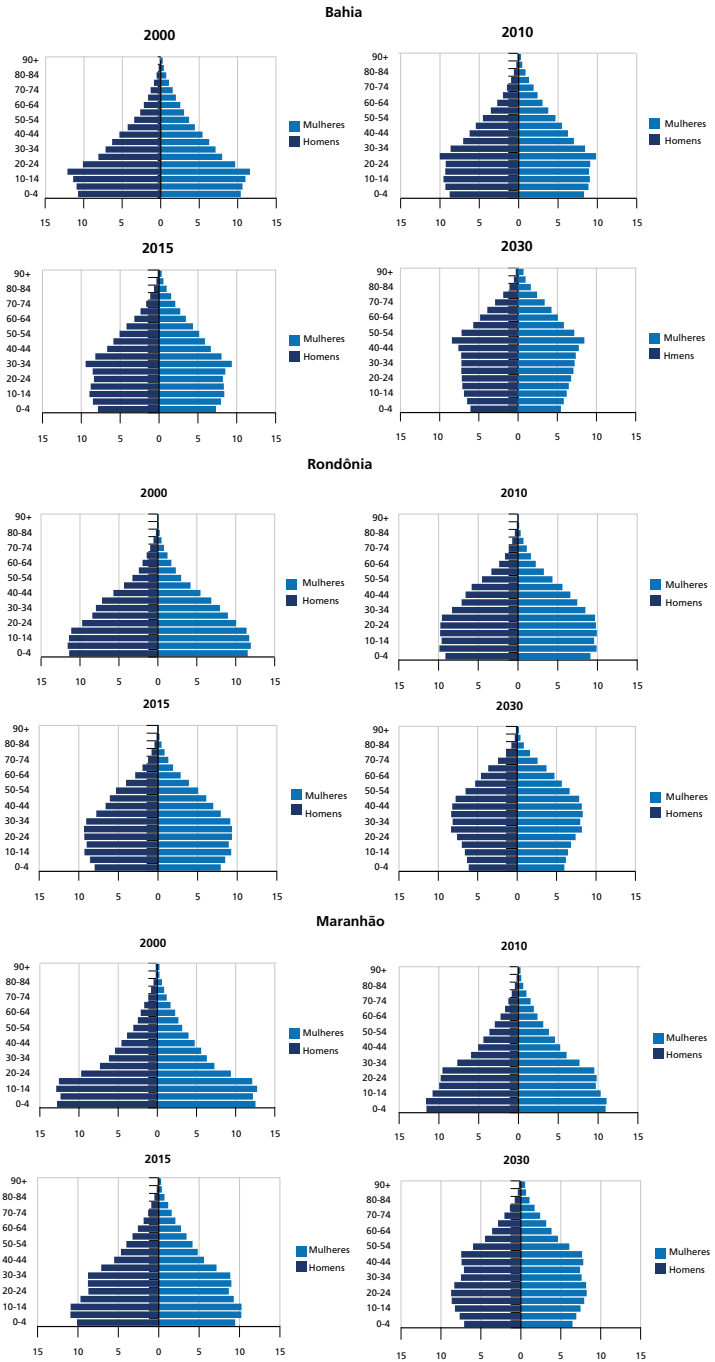


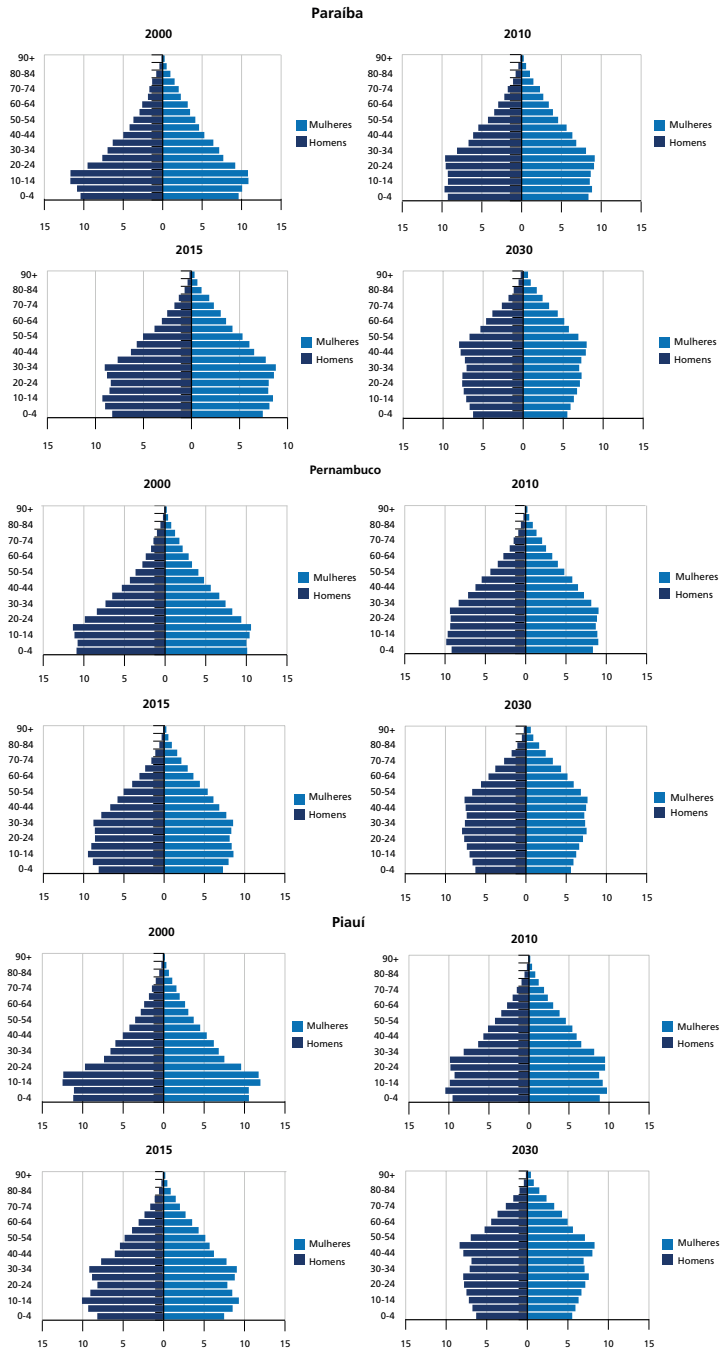


Fonte: IBGE.
Elaboração dos autores.

Categoria 3: os estados a que se reserva essa categoria apresentam em 2015 a base da estrutura etária bem menor, quando comparada aos tipos anteriores, e a existência de grupos populacionais destacados, a partir dos quais a estrutura etária se afunila (Silva *et al.*, 2010). É o caso de Bahia, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí e Rondônia (gráfico 14).

GRÁFICO 14
Brasil: pirâmides etárias das UFs alocadas na categoria 3 (2000, 2010, 2015 e 2030)

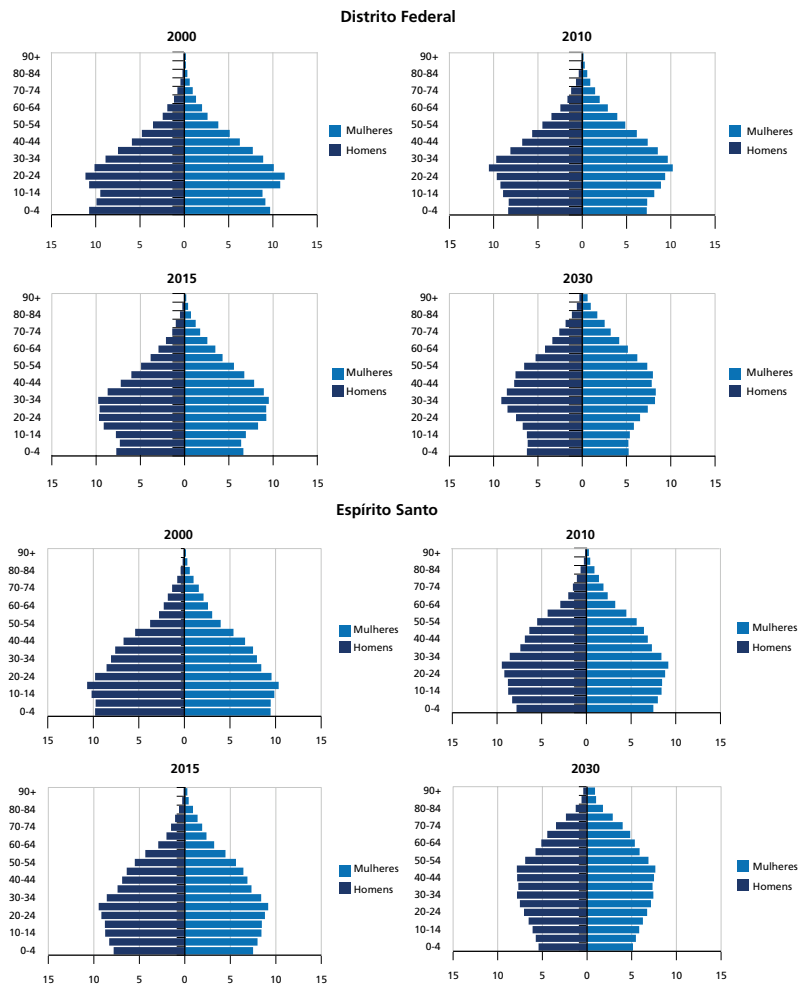


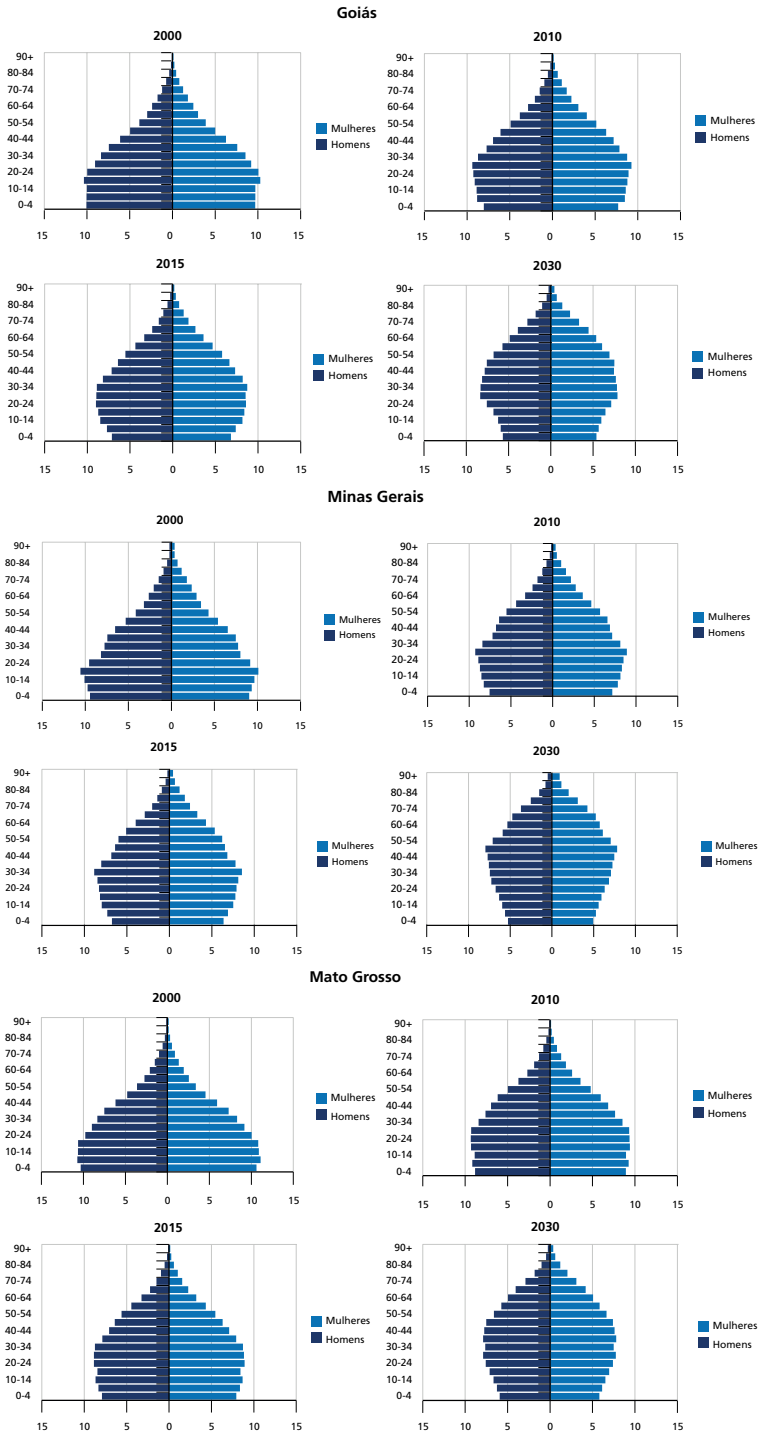


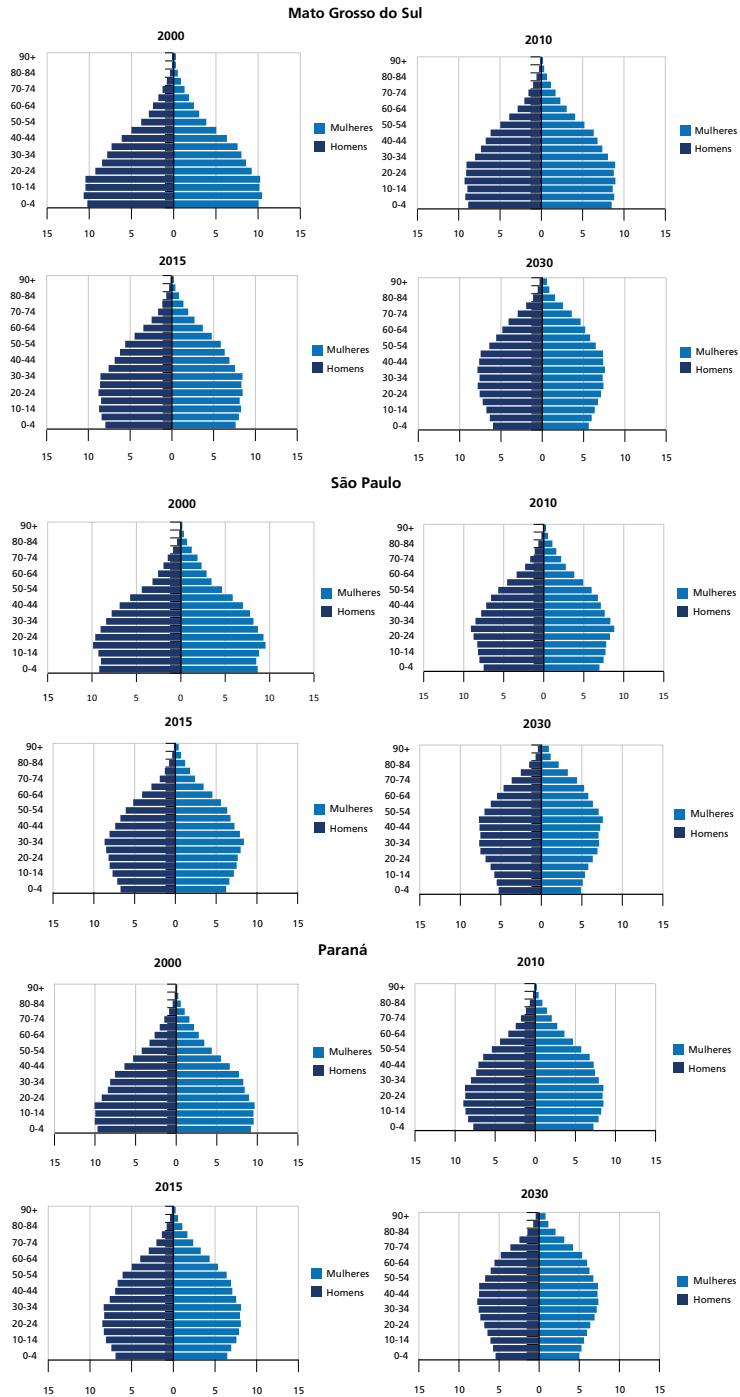
Fonte: IBGE.
Elaboração dos autores.

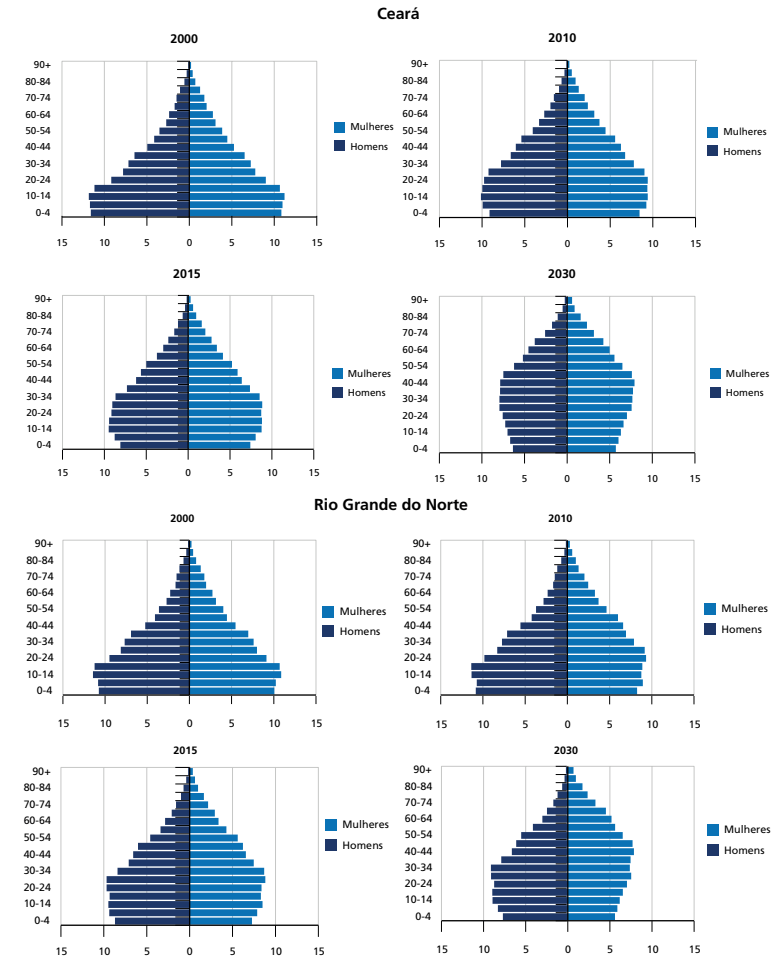
Categoria 4: esse grupo encontra-se próximo à concepção de transição avançada (Silva *et al.*, 2010). Assim, observa-se que, em 2015, a estrutura etária dos estados possui base relativamente pequena, com os grupos etários intermediários denotando peso relativo acentuado, e as faixas etárias a partir dos 60 anos mostram-se mais expressivas do que nos grupos anteriores. Nesse tipo enquadram-se: Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraná, São Paulo, Ceará e Rio Grande do Norte (gráfico 15).

GRÁFICO 15
Brasil: pirâmides etárias das UFs alocadas na categoria 4 (2000, 2010, 2015 e 2030)




Goiás
2000
2010
2015
2030
Minas Gerais
2000
2010
2015
2030
Mato Grosso
2000
2010
2015
2030
90+
80-84
70-74
60-64
50-54
40-44
30-34
20-24
10-14
0-4
15 10 5 0 5 10 15
Mulheres
Homens


Mato Grosso do Sul
2000
2010
2015
2030
São Paulo
2000
2010
2015
2030
Paraná
2000
2010
2015
2030
Mulheres
Homens
90+
80-84
70-74
60-64
50-54
40-44
30-34
20-24
10-14
0-4
15
10
5
0

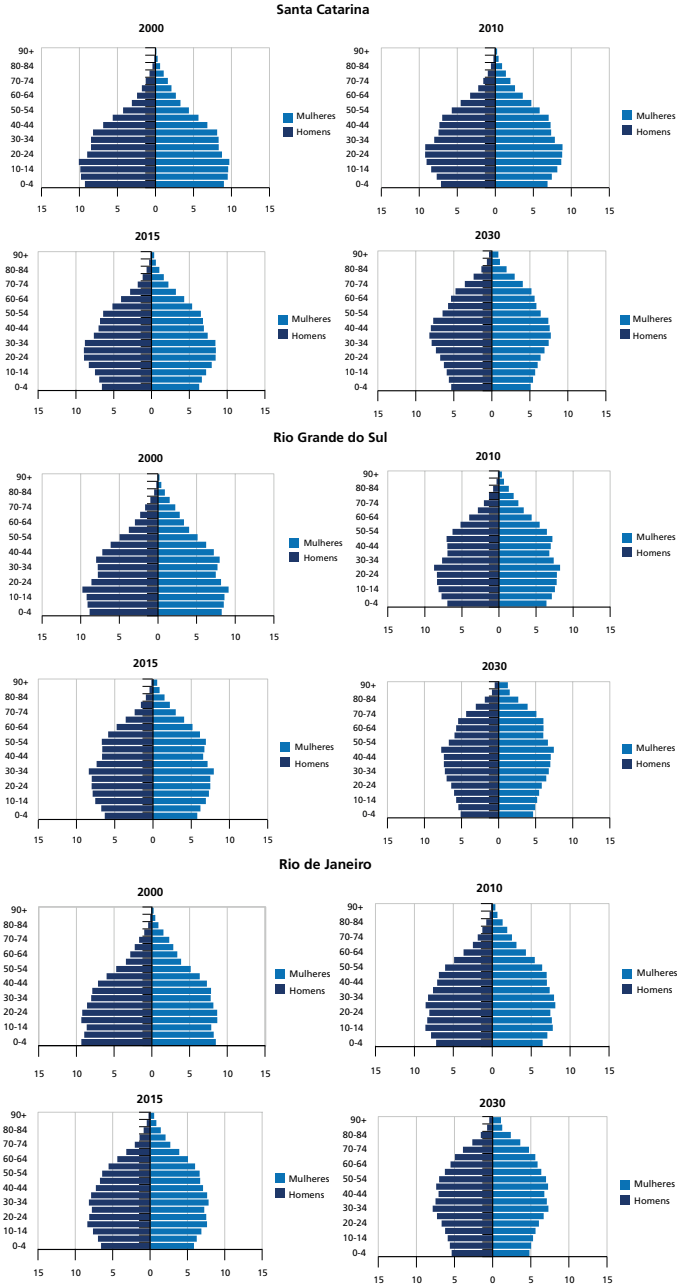


Fonte: IBGE.

Categoria 5: essa posição é formada pelos estados que estão em estágios mais avançados na transição demográfica, tendo praticamente completado-a. Assim, a estrutura etária, em 2015, é a mesma que muitas outras UFs apresentarão em 2030. Tem-se, nessa categoria, as menores taxas de fecundidade[61] do Brasil. Estão alocados nesse grupo os estados de Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro (gráfico 16).

61. Com exceção do Distrito Federal, que tem taxa de fecundidade menor do que a do Rio de Janeiro, mas, pelas características históricas migratórias, está mais atrasado na transição.

GRÁFICO 16
Brasil: pirâmides etárias das UFs alocadas na categoria 5 (2000, 2010, 2015 e 2030)



Fonte: IBGE.
Elaboração dos autores.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As consequências das alterações nos padrões e nos níveis dos indicadores demográficos são significativas para o país, pois atingem diversas áreas socioeconômicas, como previdência, saúde, educação, crescimento econômico, meio ambiente, entre outras. Dessa forma, entender as mudanças que acontecem na dinâmica demográfica de uma população, com suas possíveis causas, consequências e significados, é fundamental para o planejamento de políticas públicas que melhor preparem o território para o que já está em curso, e o que possivelmente acontecerá num futuro próximo.

Assim, destacou-se que a transição demográfica é um dos processos mais marcantes da dinâmica demográfica atual no Brasil. Esse fenômeno tem sido acompanhado pela transição urbana, pela transição epidemiológica, por mudanças na dinâmica migratória, pela redução rápida da fecundidade e pela diminuição no ritmo do crescimento populacional. Todo esse contexto tem repercutido também em um processo de envelhecimento populacional veloz.

Entre 2000 e 2010 é possível, sobretudo, observar que as quedas nos níveis das taxas de fecundidade e da mortalidade se acentuam, uma vez que as regiões Norte e Nordeste têm apresentado indicadores mais próximos aos das outras três regiões, que estão em fases mais adiantadas do processo de transição demográfica. Observa-se, nesse sentido, a diminuição dos diferenciais, mesmo em categorias extremas, vide a diminuição do diferencial da TFT das mulheres com menores níveis de escolaridade da região Norte, quando comparada com as taxas apresentadas pelas mulheres mais escolarizadas da região Sudeste.

É necessário perceber, contudo, que, ainda que os níveis de fecundidade tenham diminuído na maior parte do país, diferenças segundo a incidência da fecundidade ao longo do período reprodutivo da mulher, escolaridade e condições socioeconômicas persistem dentro dos espaços geográficos.

De modo geral, porém, a partir do que foi discutido no texto, é possível fazer uma série de constatações sobre as regiões e os estados. Percebe-se, por exemplo, que o Rio Grande do Sul deve começar a perder população ao final da década de 2020. Isso deve ocorrer porque, aliado ao fato de o estado possuir a menor TFT do país, tem também pouca atração de população migrante, inclusive apresentando saldo migratório negativo, o que estimula o avanço da transição demográfica.

Nos estados das regiões Norte e Nordeste, cujas mudanças demográficas foram mais acentuadas no período, observamos a maior concentração populacional nas cidades, o que torna necessário maiores investimentos em infraestrutura. Também é possível notar o aumento da população de idosos, especialmente no Nordeste, o que implica o crescimento da demanda por políticas de saúde, por exemplo.

Destaca-se também que, de uma forma geral, o país passa por uma fase de bônus demográfico, caracterizada pelo aumento da população ativa, o que implica a necessidade de geração de emprego e renda para um contingente significativo da população. Cada localidade tende a passar apenas uma vez em sua história pela janela de oportunidades, e, com ela, advém um momento de possibilidades que precisa ser estruturado por políticas públicas. As implicações para a questão regional, portanto, são muito claras: a política precisará atentar para as distintas necessidades regionais/estaduais de investimento produtivo, como para as políticas de qualificação de capital humano em populações com cada vez mais jovens em idade ativa, em sentido amplo.

Por último, é importante lembrar que existem níveis de desagregação de menor escala para o estudo dos fenômenos demográficos que fornecem maior precisão à análise. No caso, expomos a necessidade do estudo por microrregiões, uma vez que dentro de um mesmo estado é possível encontrar diferenciais nos níveis dos indicadores demográficos. Dessa forma, é possível traçar perfis mais apurados das condições de vida da população, assim como da relação entre os processos econômicos e a dinâmica demográfica.

REFERÊNCIAS

ALVES, J. E. D. **Transição da fecundidade e relações de gênero no Brasil**. Tese (Doutorado) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1994.

_____. **Como medir o tempo de duração do bônus demográfico**. São Paulo: Instituto Fernand Braudel. 2008.

_____. A transição da fecundidade no Brasil entre 1960 e 2010. **Inclusão Social em Debate**, Rio de Janeiro, p. 1-4, 21 nov. 2011.

ALVES, J. E. D.; CAVENAGHI, S. M. População e desenvolvimento: a terceira transição demográfica. **Inclusão Social em Debate**, Rio de Janeiro, p. 1-5, 16 fev. 2008.

_____. Tendências demográficas, dos domicílios e das famílias no Brasil. **Inclusão Social em Debate**, Rio de Janeiro, v. 24, p. 1-33, 24 ago. 2012.

BAENINGER, R. **Região, metrópole e interior**: espaços ganhadores e espaços perdedores nas migrações recentes-Brasil, 1980-1996. 1999. Tese (Doutorado) – Instituto de Filosofia e Ciência Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1999.

_____. Migrações internas no Brasil: tendências para o século XXI. **Revista NECAT**, Santa Catarina, v. 7, p. 9-29, 2015.

BECKER, G. An economic analysis of fertility. *In*: COALE, A. (Ed.) **Demographic and economic change in developed countries**. United States: Princeton University Press, 1960.

BECKER, G.; LEWIS, G. On the interaction between the quantity and quality of children. **Journal of Political Economy**, Chicago, v. 81, n. 2, p. 279-288, mar./abr. 1973.

BERQUÓ, E. S. Fatores estáticos e dinâmicos: mortalidade e fecundidade. *In*: SANTOS, J. L. F.; LEVY, M. S. F.; SZMRECSANYI, T. (Org.). **Dinâmica da população**: teoria, métodos e técnicas de análise. 2. ed. São Paulo: T. A. Queiroz, 1991. p. 21-85.

BERQUÓ, E. S.; CAVENAGHI, S. M. Notas sobre os diferenciais educacionais e econômicos da fecundidade no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos de População**, v. 31, n. 2, p. 471-482, 2014.

BRANDÃO, C. **Território e desenvolvimento**: as múltiplas escalas entre o global e o local. Campinas, São Paulo: Editora da UNICAMP, 2008.

BRANT, L. C. C. *et al.* Variações e diferenciais da mortalidade por doença cardiovascular no Brasil e em seus estados, em 1990 e 2015: estimativas do Estudo Carga Global de Doença. **Revista Brasileira de Epidemiologia**, v. 20, p. 116-128, maio 2017.

BRITO, F. O deslocamento da população brasileira para as metrópoles. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 20, n. 57, p. 221-236, maio/ago. 2006.

_____. Transição demográfica e desigualdades sociais no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos de População**, São Paulo, v. 25, n. 1, p. 5-26, 2008.

_____. **A transição para um novo padrão migratório no Brasil**. Belo Horizonte: Cedeplar, 2015. (Texto para Discussão, n. 526).

CALDWELL, J. C. Social upheaval and fertility decline. **Journal of Family History**, v. 29, n. 4, p. 382–406, 25 Oct 2004. Disponível em: <http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0363199004267744>. Acesso em: 25 jun. 2018.

CAMARANO, A. A.; ABRAMOVAY, R. **Êxodo rural, envelhecimento e masculinização no Brasil**: panorama dos últimos 50 anos. Brasília: Ipea, 1998. (Texto para Discussão, n. 621).

CAMARGO, K. C. de M. **Dinâmica demográfica e transformação econômica recente no Mato Grosso**. 2017. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2017.

CANO, W. **Novas determinações sobre as questões regionais e urbanas após 1980**. Campinas: IE/Unicamp, 2011. (Texto para Discussão, n. 193).

CARMO, R. L.; DAGNINO, R. S.; JOHANSEN, I. C. Transição demográfica e transição do consumo urbano de água no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos de População**, Rio de Janeiro, v. 31, p. 169-190, 2014.

CARMO, R. L.; MARQUES, C.; MIRANDA, Z. A. Dinâmica demográfica, economia e ambiente na zona costeira de São Paulo. **Textos NEPO**, Campinas, v. 1, n. 63, jun. 2012.

CARVALHO, J. A. M. de. **Crescimento populacional e estrutura demográfica no Brasil**. Belo Horizonte: Cedeplar, 2004. (Texto para Discussão, n. 227).

CARVALHO, J. A. M.; PAIVA, P. T. A.; SAWYER, D. R. **A recente queda da fecundidade no Brasil**: evidências e interpretação. Belo Horizonte: Cedeplar; UFMG, 1981.

CARVALHO, J. A. M.; SAWYER, D. O.; RODRIGUES, R. N. **Introdução a alguns conceitos básicos e medidas em demografia**. 2. ed. São Paulo: ABEP, 1994.

CARVALHO, J. A. M.; WONG, L. A transição da estrutura etária da população brasileira na primeira metade do século XXI. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 3, p. 597-605, mar. 2008.

CASTRO, J. A. D. *et al.* **Previdência e assistência social:** efeitos no rendimento familiar e sua dimensão nos estados. Rio de Janeiro: Ipea, 2010. (Comunicados do Ipea, n. 59).

CEPAL – COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE; CELADE – CENTRO LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO DE DEMOGRAFÍA; BID – BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. **Impacto de las tendencias demográficas sobre los sectores sociales en América Latina**. Santiago de Chile: CELADE, 1996.

_____. **Panorama social de América Latina 2005**. Santiago de Chile: CEPAL, 2007.

CERQUEIRA, C. A.; GIVISIEZ, G. H. N. Conceitos básicos em demografia e dinâmica demográfica brasileira. *In*: RIOS NETO, E. L. G.; RIANI, J. de L. R. (Org.). **Introdução à demografia da educação**. Campinas: ABEP, 2004.

CERVELLATI, M.; SUNDE, U. Life expectancy and economic growth: the role of the demographic transition. **J Econ Growth**, v. 16, n. 1, p. 99-133, 2011. DOI 10.1007/s10887-011-9065-2. Acesso em: 25 jun 2018.

COALE, A. J. Demographic effects of below-replacement fertility and their social implications. **Population and Development Review**, v. 12, p. 203-216, 1986.

COLEMAN, D. Immigration and ethnic change in low-fertility countries: a third demographic transition. **Population and Development Review**, Washington, v. 32, n. 3, p. 401-446, 2006.

CORRÊA, R. A. *et al.* Carga de doença por infecções do trato respiratório inferior no Brasil, 1990 a 2015: estimativas do estudo Global Burden of Disease 2015. **Revista Brasileira de Epidemiologia**, n. 20, p. 171-181, maio de 2017.

CORRÊA, R. L. **O espaço urbano**. São Paulo: Ática, 1989.

_____. **Estudos sobre a rede urbana**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

CORREA, V. M. S.; CARMO, R. L. O setor mineral e a dinâmica demográfica na mesorregião sudeste paraense. *In*: GUIVANT, J. S.; JACOBI, P. R. (Org.). **Perspectivas ambientais**: novos desafios teóricos e novas agendas públicas. São Paulo: Annablume, 2012, p.327-346.

CORREIA, S. L. O.; PADILHA, B. M.; VASCONCELOS, S. M. L. Métodos para avaliar a completitude dos dados dos sistemas de informação em saúde do Brasil: uma revisão sistemática. **Revista Ciência & Saúde Coletiva**, v. 19, n. 11, p. 4467-4478, 2014.

CUNHA, J. M. P. da. Migrações nas regiões administrativas do estado de São Paulo segundo o Censo de 1980. **Revista Brasileira de Estudos Populacionais**, Campinas, v. 4, n. 2, jul./dez. 1987.

CUNHA, J. M. P. da; BAENINGER, R. A migração nos estados brasileiros no período recente: principais tendências e mudanças. *In*: HOGAN, D. J. *et al.* (Org.). **Migração e ambiente em São Paulo:** aspectos relevantes da dinâmica recente. Campinas: Núcleo de Estudos de População/Unicamp, 2000. p. 17-60.

CUNHA, J. M. P. da; JAKOB, A. A. E. O uso das PNADs na análise do fenômeno migratório: possibilidades e desafios metodológicos. *In*: CUNHA, J. M. P. (Org.) **Mobilidade espacial da população:** desafios teóricos e metodológicos para seu estudo. Campinas: Núcleo de Estudos de População/UNICAMP, 2011. p. 157-178.

CUNHA, V. Quatro décadas de declínio de fecundidade em Portugal. *In*: INE - INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA. **Inquérito à Fecundidade 2013**. Lisboa, Portugal: INE, 2014.

DUNCAN, B. B.; STEVENS, A.; SCHMIDT, M. I. Desigualdades de gênero na mortalidade por doenças crônicas não transmissíveis no Brasil. **Ciência & saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 10, p. 2627-2634, out. 2012.

EZEH, A. C.; BONGAARTS, J.; MBERU, B. Global population trends and policy options. **The Lancet**, v. 380, n. 9837, p. 142–148, 14 Jul. 2012. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0140673612606965>.

FARIA, V. **Políticas de governo e regulação da fecundidade:** consequências não antecipadas e efeitos perversos. São Paulo: CEBRAP, 1989.

FIX, M.; ARANTES, P. São Paulo: metrópole-ornitorrinco. **Correio da Cidadania**, São Paulo, n. 383, v. 1, p. 1-14, fev. 2004.

FRANÇA, D. L. Padrões de fecundidade na região Norte e estado do Pará. **Revista GeoAmazônia**, Pará, v. 1, n. 1, p. 1-27, 2014.

FRANÇA, E. B. *et al.* Principais causas da mortalidade na infância no Brasil, em 1990 e 2015: estimativas do estudo de Carga Global de Doença. **Revista Brasileira de Epidemiologia**, n. 20, p. 44-60, maio 2017.

FURTADO, C. **A economia brasileira**. Rio de Janeiro: A Noite, 1954.

FUSCO, W. Regiões metropolitanas do Nordeste: origens, destinos e retornos de migrantes. **Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, v. 20, n. 39, p. 101-116, jul./dez. 2012.

GAMA, L. C. D.; MACHADO, A. F. Migração e rendimentos no Brasil: análise dos fatores associados no período intercensitário 2000-2010. **Estudos Avançados**, v. 28, n. 81, p. 155-174, 2014.

GIRODO, A. M. D. *et al.* Cobertura do Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos e potenciais fontes de informação em municípios de pequeno porte em Minas Gerais, Brasil. **Revista Brasileira de Saúde Materno Infantil**, v. 15, n. 3, p. 317-324, 2015.

GONZAGA, R. A. T. *et al.* Avaliação da mortalidade por causas externas. **Revista do Colégio Brasileiro de Cirurgiões**, v. 39, n. 4, p. 263-267, 2012.

GUERRA, M. R. *et al.* Magnitude e variação da carga da mortalidade por câncer no Brasil e Unidades da Federação, 1990 e 2015. **Revista Brasileira de Epidemiologia**, n. 20, p. 102-115, maio 2017.

HILL, K.; YOU, D.; CHOI, Y. Death distribution methods for estimating adult mortality: sensitivity analysis with simulated data errors. **Demographic Research**, v. 21, n. 9, p. 235-254, 2009.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Classificação e caracterização dos espaços rurais e urbanos do Brasil**: uma primeira aproximação. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. v. 11.

KANSO, S. Diferenciais geográficos, socioeconômicos e demográficos da qualidade da informação da causa básica de morte dos idosos no Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 7, p. 1323-1339, jul. 2011.

KELLY, P. F. Social and cultural capital in the urban ghetto: implications for the economic sociology of immigration. *In*: PORTES, A. (Org.). **The economic sociology of immigration**. Nova York: Russell Sage, 1995.

KIRK, D. D. Demographic Transition Theory. **Population Studies**, v. 50, p. 361-387, 1996.

LADEIRA, R. M. *et al.* Acidentes de transporte terrestre: estudo Carga Global de Doenças, Brasil e unidades federadas, 1990 e 2015. **Revista Brasileira de Epidemiologia**, n. 20, p. 157-170, maio 2017.

LANSKY, S. *et al.* Pesquisa Nascer no Brasil: perfil da mortalidade neonatal e avaliação da assistência à gestante e ao recém-nascido. **Cadernos de Saúde Pública**, n. 1, v. 30, p. 192-207, 2014.

LEE, E. S. Uma teoria sobre a migração. *In*: MOURA, H. A. de. (Coord.). **Migração interna**: textos selecionados. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 1980.

LEE, R.; MASON, A. Is low fertility really a problem? Population aging, dependency, and consumption. **Science**, v. 346, n. 6206, p. 229-234, 2014.

LESTHAEGHE, R.; NEIDERT, L. The second demographic transition in the United States: exception or textbook example? **Population and Development Review**, Washington, v. 32, n. 4, 2006.

LIMA, A. L. L. D. *et al.* Causas do declínio acelerado da desnutrição infantil no Nordeste do Brasil (1986-1996-2006). **Revista de Saúde Pública**, v. 44, n. 1, p. 17-27, 2010.

LIMA, C. R. de. A. Revisão das dimensões de qualidade dos dados e métodos aplicados na avaliação dos sistemas de informação em saúde. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 25, n. 10, p. 2095-2109, 2009.

MALTA, D. C. *et al.* Mortalidade e anos de vida perdidos por violências interpessoais e autoprovocadas no Brasil e estados: análise das estimativas do Estudo Carga Global de Doença, 1990 e 2015. **Revista Brasileira de Epidemiologia**, n. 20, p. 142-156, maio 2017.

MARICATO, E. Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras. **São Paulo em Perspectiva**, v. 14, n. 4, p. 21-33, 2000.

MARTINE, G. Migração e metropolização. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 1, n. 2, p. 28-31, jul./set. 1987.

_____. **Processos recentes de concentração e desconcentração urbana no Brasil**: determinantes e implicações. Brasília: Instituto SPN, 1992.

_____. Brazil's fertility decline, 1965-95: a fresh look at key factors. **Population and Development Review**, v. 22, n. 1, p. 47-75, mar. 1996.

MARTINE, G.; MCGRANAHAN, G. A transição urbana brasileira: trajetória, dificuldades e lições aprendidas. *In*: BAENINGER, R. (Org.). **População e cidades**: subsídios para o planejamento e para as políticas sociais. Campinas: Núcleo de Estudos de População (Nepo/Unicamp); Brasília: UNFPA, 2010.

MATOS, R.; BAENINGER, R. Migração e urbanização no Brasil: processos de concentração e desconcentração espacial e o debate recente. **Cadernos do Leste**, v. 1, n. 1, p. 342-385, 2016.

MATOS, R.; FERREIRA, R. N. Rede urbana do Brasil atual e mudança na estrutura espacial do emprego: setores de atividade, emprego e renda nos municípios brasileiros estratificados por classe de tamanho entre 2000 e 2010. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 19., 2014, São Pedro, São Paulo. **Anais**... São Pedro: ABEP, 2014.

MCDONALD, P. Sustaining fertility through public policy: the range of options. **Population**, v. 57, n. 1, p. 417- 446, 2002.

MENESES, N. S. Transformações demográficas e o processo de envelhecimento da população sergipana. **Scientia Plena**, v. 8, n. 1, p. 2-9, 2012.

MERRICK, T.; BERQUÓ, E. S. **The determinants of Brazil's recent rapid fertility decline**. Washington: National Academy Press, 1983.

MOURA, H. A. de; MOREIRA, M. de M. A população da região Norte: processos de ocupação e de urbanização recentes. **Parcerias Estratégicas**, v. 6, n. 12, p. 215-238, 2010.

MOYSÉS, A.; CUNHA, D. F.; BORGES, E. M. O estado de Goiás e a região metropolitana de Goiânia no Censo 2010. **Boletim Informativo do Observatório das Metrópoles**, v. 1, n. 196, a. 3, p. 1-27, 2011.

NAZARETH, J. M. **Introdução à demografia**: teoria e prática. Lisboa: Presença, 1996.

OJIMA, R. A produção e o consumo do espaço nas aglomerações urbanas brasileiras: desafios para uma urbanização sustentável. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 15., 2006, Caxambu, Minas Gerais. **Anais**... Caxambu: ABEP, 2006.

OLIVEIRA, F. de. O Estado e o urbano no Brasil. **Espaço e Debates**, v. 2, n. 6, p. 37-54, 1982.

OLIVEIRA, K. F. de; JANNUZZI, P. de M. Motivos para migração no Brasil e retorno ao Nordeste: padrões etários, por sexo e origem/destino. **São Paulo em Perspectiva**, v. 19, n. 4, p. 134-143, 2005.

OLIVEIRA, M. C. F. A. A individualização da força de trabalho e o trabalho feminino familiar: um estudo de caso de Pederneiras, SP. *In*: AGUIAR, N. (Coord.). **Mulheres na força de trabalho na América Latina**: análises qualitativas. Rio de Janeiro: Vozes, 1984.

OLIVEIRA, M. C. F. A.; VIEIRA, J. M.; MARCONDES, G. S. Cinquenta anos de relações de gênero e geração no Brasil: mudanças e permanências. *In*: ARRETCHE, M. (Org.). **Trajetória das desigualdades**: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos. São Paulo: UNESP; CEM, 2015.

OMRAN, A. R. The epidemiologic transition theory revisited thirty years later. **World Health Statistics Quarterly**, v. 51, n. 2-4, p. 99-119, 1998.

PINHO, B. A. T. D.; BRITO, F. **As grandes regiões metropolitanas no contexto da distribuição espacial da população brasileira**. Belo Horizonte: Cedeplar/UFMG, 2016. (Textos para Discussão, n. 547).

POTTER, J. E. *et al.* Mapping the timing, place, and scale of the fertility transition in Brazil. **Population and Development Review**, v. 36, p. 283-307, 2010.

QUEIROZ, B. L. *et al.* Estimativas do grau de cobertura e da mortalidade adulta (45q15) para as Unidades da Federação no Brasil entre 1980 e 2010. **Revista Brasileira de Epidemiologia**, v. 20, p. 21-33, maio 2017.

RAVENSTEIN, E. G. The laws of migration. **Journal of the Royal Statistical Society**, v. 48, n. 2, 1885.

REHER, D. S. Economic and social implications of the demographic transition. **Population and Development Review**, v. 37, p. 11-33, 2011.

RIGOTTI, J. I. R. A (re)distribuição espacial da população brasileira e possíveis impactos sobre a metropolização. *In*: ENCONTRO ANUAL ANPOCS, 32., 2008, Caxambu, Minas Gerais. **Anais**... Caxambu: ANPOCS, 2008.

RIPSA – REDE INTERAGENCIAL DE INFORMAÇÃO PARA A SAÚDE. **Indicadores básicos para a saúde no Brasil**: conceitos e aplicações. 2. ed. Brasília: Organização Pan-Americana da Saúde, 2008.

RUTSTEIN, D. D. *et al.* Measuring the quality of medical care. A clinical method. **New England Journal of Medicine**, v. 294, n. 11, p. 582–8, 1976.

SANTOS, M. O meio técnico-científico e a urbanização no Brasil. **Espaço e Debates**, v. 25, p. 58-62, 1988.

SCHRAMM, J. M. D. A. *et al.* Transição epidemiológica e o estudo de carga de doença no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 9, n. 4, p. 897-908, 2004.

SILVA, B. C. N. *et al.* Estruturas etárias da população do Brasil e dos estados brasileiros. **Revista de Desenvolvimento Econômico**, v. 9, n. 16, p. 93-97, 2010.

SILVA, J. F. G. **O novo rural brasileiro**. Campinas: UNICAMP, 1999.

SIMÕES, P.; SOARES, R. B. Efeitos do Programa Bolsa Família na fecundidade das beneficiárias. **Revista Brasileira de Economia**, v. 66, n. 4, p. 445-468, 2012.

SINGER, P. **Economia política da urbanização**. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1998.

TURRA, C. M.; QUEIROZ, B. L. **Before it's too late:** demographic transition, labour supply and social security problems in Brazil. México: CEPAL, 2005.

UNITED NATIONS. **World population prospects**: the 2010 revision. New York: United Nations, 2011. Disponível em: <http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/trends/WPP2010/WPP2010_Volume-I_Comprehensive-Tables.pdf>.

_____. **World population prospects**: the 2017 revision. New York: United Nations, 2017. Disponível em: <https://esa.un.org/unpd/wpp/>.

VAN DE KAA, D. J. Europe's Second Demographic Transition. **Population Bulletin**, Washington, v. 42, n. 1, p. 1-59, 1987.

VASCONCELOS, A. M. N.; GOMES, M. M. F. Transição demográfica: a experiência brasileira. **Epidemiologia e Serviços de Saúde**, Brasília, v. 21, n. 4, p. 539-548, 2012.

VERAS, R. Envelhecimento populacional contemporâneo: demandas, desafios e inovações. **Revista de Saúde Pública**, v. 43, n. 3, p. 548-54, 2009.

VIEIRA, A. D. *et al.* Estudos recentes sobre a rede urbana brasileira: diferenças e complementaridades. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, nov. 2011.

WORLD BANK. **Competências e empregos**: uma agenda para a juventude: síntese de constatações, conclusões e recomendações de políticas. Washington: World Bank Group, 2018. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/953891520403854615/Síntese-de-constatações-conclusões-e-recomendações-de-políticas>.

ZUCKERMAN, M. K. (Org.). **Modern environments and human health: revisiting the second epidemiological transition**. Wiley-Blackwell. 2014.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

DAVIS, K. The world demographic transition. **The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science**, v. 237, p. 1-11, 1945.

MALTA, D. C. *et al.* Mortes evitáveis em menores de um ano, Brasil, 1997 a 2006: contribuições para a avaliação de desempenho do Sistema Único de Saúde. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 26, n. 3, p. 481-49, mar. 2010.

OLIVEIRA, G. P. D. *et al.* Uso do sistema de informação sobre mortalidade para identificar subnotificação de casos de tuberculose no Brasil. **Revista Brasileira Epidemiologia**, v. 15, n. 3, p. 468-477, nov. 2012.

SAAD, P. M.; MILLER, T.; MARTÍNEZ, C. Impacto de los cambios demográficos en las demandas sectoriales en América Latina. **Revista Brasileira de Estudos de População**, Rio de Janeiro, v. 26, n. 2, p. 237-261, jul./dez. 2009.

CAPÍTULO 2

PERFIL E DINÂMICA DAS DESIGUALDADES REGIONAIS DO BRASIL EM TERRITÓRIOS INDUSTRIAIS RELEVANTES[1]

Aristides Monteiro Neto[2]
Raphael de Oliveira Silva[3]
Danilo Severian[4]

1 INTRODUÇÃO

A indústria brasileira está em crise. Esta é, sem dúvida, uma das frases mais comentadas e/ou ouvidas no debate econômico nacional das últimas duas décadas. A característica fundamental da situação presente para o declínio relativo das atividades industriais é sua trajetória longa e demorada. A natureza da crise não é conjuntural; pelo contrário, é estrutural e tem implicações relevantes para o crescimento futuro da economia nacional.

As transformações em curso na indústria apresentam rebatimentos territoriais de enorme relevância para o debate sobre as disparidades regionais no país. *Grosso modo*, ao longo de quase um século, entre 1880 e 1970, a ocupação do território brasileiro foi, em larga medida, comandada pelos desígnios do desenvolvimento industrial. A indústria ditou rumos e ritmos da urbanização, da expansão de setores agrícolas (como demandadora de recursos e insumos) e de serviços e comércio (pela expansão das rendas e diversificação das formas de consumo).

O acelerado crescimento das atividades produtivas na região Sudeste – com o epicentro em São Paulo – levou, do ponto de vista do país como um todo, a um nível bastante elevado de desigualdade regional da atividade econômica. Com isso, o produto interno bruto (PIB) da região Sudeste atingiu um máximo de 65,5% do total nacional em 1970 e 54,0% em 2015.

A partir da década de 1970, conforme apontado por vários autores, a existência de um processo de desconcentração territorial de atividades produtivas se colocou em marcha. Tal processo, embora auspicioso e desejado, ocorre de maneira muito lenta (Cano, 1998; Pacheco, 1998). A forma territorial da desconcentração não vem

1. Este texto corresponde a uma versão revista e ampliada de artigo originalmente apresentado pelos autores com o título *Aglomerações Industriais Relevantes: o que dizem sobre as desigualdades regionais no Brasil*?, no XVIII Encontro Nacional da Associação Nacional de Planejamento Urbano e Regional (ANPUR), em Natal (Rio Grande do Norte), em maio de 2019.

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea. *E-mail*: <aristides.monteiro@ipea.gov.br>.

3. Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Dirur/Ipea. *E-mail*: <raphael.silva@ipea.gov.br>.

4. Pesquisador do PNPD na Dirur/Ipea. *E-mail*: <danilo.severian@ipea.gov.br>.

contemplando com a mesma intensidade todas as regiões do país, retendo-se, em especial, no interior da própria região Sudeste e, adicionalmente, estendendo-se para os estados da região Sul. Segundo Diniz (1993), as atividades industriais, em particular, apresentam uma trajetória de "desconcentração concentrada", porque se restringem a um espraiamento da indústria a partir da região metropolitana (RM) de São Paulo para, inicialmente, o interior de São Paulo e, posteriormente, para os demais estados do Sudeste e do Sul.

O diferencial dessa análise realizada por Diniz (1993) foi o deslocamento da unidade escalar por ele adotada para a investigação da dinâmica industrial no território: passou da tradicional macrorregião para a aglomeração industrial relevante (AIR) – conceituada como uma microrregião do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), caracterizada por conter mais de 10 mil empregos industriais no ano em relevo –, permitindo a percepção de dinâmicas e trajetórias espaciais bem mais diversas que as das tradicionais macrorregiões.

O momento da análise feita pelo referido autor, cobrindo a dinâmica territorial da indústria brasileira do período 1970-1991, era de elevado crescimento das atividades nesse setor, e um dos interesses do estudo foi apontar, em um contexto bem dinâmico, as novas manifestações da concentração territorial. O quadro para a atividade industrial mudou consideravelmente desde então. Houve regressão e baixo dinamismo da atividade industrial, cuja indústria de transformação perdeu participação relativa na economia brasileira de 18,6% em 1995 para 12,0% em 2014 (Monteiro Neto e Silva, 2018; Sampaio, 2015). Daí a necessidade de reacessar, em perspectiva de baixo crescimento, os caminhos territoriais recentemente percorridos pelas aglomerações industriais.

Este estudo tem como objetivo a retomada do debate sobre AIRs, buscando recuperar seu potencial explicativo, bem como assinalar suas limitações para a compreensão da dinâmica atual das transformações industriais no país. Para tal, o texto explora brevemente, na seção 2, os termos da discussão acadêmica sobre a concentração e a desconcentração territorial de atividades no país e apresenta as ferramentas metodológicas requeridas para a investigação. Na seção 3, as AIRs são investigadas do ponto de vista de sua dinâmica do emprego industrial; também é analisada a relação delas com o valor adicionado da indústria, bem como a interação entre a AIR e o tamanho populacional do aglomerado urbano. Na seção 4, um alargamento do conceito de aglomeração industrial é apresentado no sentido de incorporar núcleos industriais de menor porte. Desse modo, a caracterização de aglomerações industriais potenciais (AIPs) é sugerida. A análise visa ao entendimento de padrões atuais de expansão territorial da indústria em um cenário de perda de dinamismo desse setor no conjunto da economia nacional. Por fim, na seção final, algumas conclusões são arrematadas.

2 AIRs: CONCEITOS E USOS

2.1 Referências do debate e aspectos metodológicos

A investigação sobre aglomerações industriais vem merecendo um esforço considerável por parte dos estudiosos das questões territoriais/regionais. Desde os clássicos estudos de Alfred Marshall, ainda na década de 1920, passando por autores como Gunnar Myrdal e Nicholas Kaldor e pelas recentes inovações de Paul Krugman, com sua nova geografia econômica, o tema tem sido objeto de análises aprofundadas. A ideia central do debate está na existência de economias crescentes de escala nas atividades industriais, as quais concorrem para o estabelecimento de economias de aglomeração.

Em Kaldor (1970), por exemplo, as economias que se industrializam obtêm vantagens da escala ampliada de produção, comparativamente a economias não industriais, que se autorreforçam em um processo de causação circular acumulativo. Os níveis de produtividade nas atividades industriais tendem a elevar-se em contexto de economias crescentes de escala, dando sustentação para que a região ou atividade que se industrializou mantenha-se na dianteira. O processo de crescimento tende a se dar por meio do reforço da concentração de fatores e da produção nesta área mais adiantada. As trajetórias de desconcentração produtiva no território se veem cada vez mais dificultadas, visto que regiões caracterizadas por uma menor produtividade e uma baixa escala produtiva passam a enfrentar enormes dificuldades para quebrar o processo acumulativo.

Um campo de investigação se coloca para o entendimento das causas das economias de aglomeração. As mais correntes explicações para o fato de que firmas e trabalhadores são mais produtivos em ambientes urbanos de elevada densidade populacional e econômica estão relacionadas ao compartilhamento, que contribui para a redução de custos da seguinte forma: provisão de infraestruturas; de fornecedores de insumos e produtos; e de oferta de mão de obra (Puga, 2010).

Levar esses apontamentos da ocorrência de economias de aglomeração para o caso brasileiro concreto, além de verificar o poder das aglomerações industriais em seu processo de espraiamento no território, é o que se pretende neste estudo, lançando mão de reflexões desenvolvidas por Diniz (1993). Este autor utilizou esse conceito de AIR para analisar a dinâmica da concentração e/ou desconcentração da atividade industrial no país. Uma AIR corresponde, operacionalmente, a um conceito de unidade territorial definido pelo número de empregos industriais nela existentes. O autor chamou de AIR a microrregião homogênea do IBGE com mais de 10 mil empregos industriais no ano pesquisado. Seu objetivo foi ampliar o olhar sobre o território ao descer na escala de análise, desde a macrorregião, unidade territorial largamente empregada nos estudos regionais brasileiros, até a microrregião, que até então tinha sido pouco estudada. Posteriormente, em um aprofundamento

dos estudos iniciais, Diniz e Crocco (1996) realizaram uma extensa avaliação das aglomerações em 1970, 1980 e 1991. Para esse período, foram encontradas 33 AIRs em 1970, 76 em 1980 e 90 em 1991. O emprego nelas gerado correspondia a, respectivamente, 75%, 84% e 86% do emprego industrial do país.

Os autores apontaram, a partir dessa perspectiva territorial, a existência de uma área preferencial de localização da indústria no país. Chamaram-na de polígono industrial, compreendido pelas microrregiões industriais que, *grosso modo*, definiam uma área entre a RM de Belo Horizonte, descendo pela RM do Rio de Janeiro, indo à RM de São Paulo, alongando-se pela RM de Curitiba, passando por microrregiões do interior de Santa Catarina e chegando à RM de Porto Alegre. Esse polígono se fechava voltando em direção a Londrina-Maringá (Paraná) e Uberlândia (Minas Gerais) e, por fim, à RM de Belo Horizonte.

O inovador dessa análise acerca de uma área preferencial para a indústria, o polígono industrial, é que ela descortinou uma nova interpretação das razões para a localização da indústria no território brasileiro. Sugeriu que a indústria não se desconcentra para qualquer região. Na verdade, a desconcentração partiu da RM de São Paulo em direção ao interior do próprio estado. Em seguida, alocou-se nos estados vizinhos à própria região Sudeste e encaminhou-se, por fim, para microrregiões da região Sul do país.

As demais regiões (Norte, Nordeste e Centro-Oeste) ficariam de fora das decisões de localização preferencial da indústria brasileira. Quaisquer movimentos em direção a estas últimas seriam marginais e não conformariam um tecido estruturado de rede urbana e de infraestruturas de conhecimento, de transportes e de comunicações qualificadas para o desenvolvimento industrial. Nesta leitura, as economias de aglomeração existentes no eixo Sudeste-Sul (mas não em todos os lugares desse território) se tornaram elementos de maior significação para a localização de atividades industriais no território nacional.

Essa rota de pesquisa centrada na escala microrregional do desenvolvimento continuou a gerar investigações nos anos posteriores. Saboia (2001; 2013), Saboia, Kubrusly e Barros (2014) e Góis Sobrinho e Azzoni (2014) buscaram atualizar temporalmente a análise das AIRs. Nesses trabalhos, com variados matizes metodológicos e com o uso do recorte de mesorregiões, chega-se, sumariamente, à concordância de que o processo de desconcentração territorial da indústria vem ocorrendo para além do polígono preferencial nas regiões Sudeste e Sul, ainda que a área preferencial da indústria no país seja esta.

No propósito de dar continuidade à análise das AIRs brasileiras – cobrindo um período mais recente, de 1995, 2000, 2005, 2010 e 2015 –, cabe destacar, sobre a metodologia, que o emprego industrial tem sido utilizado como variável decisiva, tendo em vista a construção do recorte de AIR. Nesse esforço de

atualização, os dados de empregos industriais formais para os anos citados são todos provenientes da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS)[5] do então Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e correspondem aos empregos formais nas indústrias extrativa e de transformação.

Ademais, a base de dados de emprego da RAIS sofreu o seguinte tratamento: *i)* foram contabilizados somente empregados em 31 de dezembro de cada ano, o que exclui a dupla contagem na amostra; e *ii)* tomou-se a devida atenção com a mudança da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE), do IBGE, de 1.0 para 2.0, uma vez que algumas atividades da CNAE 1.0 passaram a ser classificadas como atividades de serviços na CNAE 2.0 (o caso da reciclagem, por exemplo).

2.2 Aglomerações industriais: quantas são, onde estão?

A territorialidade do emprego industrial no Brasil sofreu relevantes alterações nas últimas duas décadas. As aglomerações industriais com emprego industrial acima de 10 mil unidades passaram de 85, em 1995, para 160, em 2015 (tabela 1). No estudo de Diniz e Crocco (1996), as AIRs perfaziam o total de 33 unidades em 1970, 76 em 1980 e 90 em 1991. Segundo os autores, o emprego por elas gerado correspondia a, respectivamente, 75%, 84% e 86% do emprego industrial do país.

No período recente, de interesse deste trabalho, as AIRs com mais de 10 mil empregos industriais são responsáveis por algo entre 80% e 85% do emprego industrial (nas indústrias extrativa e de transformação) no Brasil. Em 1995, responderam por 80,9% do emprego industrial total; em 2000, por 79,5%; em 2005, por 82,6%; em 2010, por 85,3%; e em 2015, por 84,5%.

O patamar de emprego total dessas AIRs passou de 3,8 milhões, com média de 45,8 mil empregos para cada, em 1995, para um total de 6,3 milhões, com a média mais baixa de 39,1 mil empregos por AIR, em 2015. Houve um ganho expressivo de 2,3 milhões de empregos no período (ponta a ponta), aos quais corresponderam 121,8 mil novos estabelecimentos industriais localizados nessas áreas industriais brasileiras.

5. Disponível em: <http://www.rais.gov.br/sitio/index.jsf>.

TABELA 1
Número de AIRs[1] e de empregos (1995-2015)

Microrregiões	1995	2000	2005	2010	2015
AIRs					
Número de AIRs (1)	85	99	126	150	160
Microrregiões brasileiras (2)	558	558	558	558	558
(1)/(2) em %	15,2	17,7	22,6	26,9	28,7
Emprego industrial					
AIRs	3.897.454	3.815.310	5.049.651	6.573.796	6.260.536
Indústria extrativa	49.974	50.652	85.860	132.797	157.941
Indústria de transformação	3.847.480	3.764.658	4.963.791	6.440.999	6.102.595
Microrregiões brasileiras	4.814.030	4.801.051	6.112.944	7.703.038	7.407.292
Emprego de AIRs *versus* total do Brasil					
Indústria extrativa (%)	1,0	1,0	1,4	1,7	2,1
Indústria de transformação (%)	79,9	78,4	81,2	83,6	82,3
Total de AIRs (%)	**80,9**	**79,5**	**82,6**	**85,3**	**84,5**

Fonte: RAIS/MTE.
Elaboração dos autores.
Nota: [1] As AIRs correspondem a microrregiões geográficas (MRGs) com mais de 10 mil empregos industriais em cada ano.

2.3 Evolução das AIRs por macrorregião e Unidade da Federação (UF)

O quadro nacional das AIRs aponta para o período de maior expansão quantitativa das AIRs, que cobre a década 2000-2010, quando 51 novas aglomerações surgiram. Com os primeiros indícios da crise econômica no país, as localidades do emprego industrial começaram a diminuir e o ímpeto do crescimento do emprego recuou para apenas dez novas aglomerações entre 2010 e 2015.

Na perspectiva macrorregional, os dados do número de AIRs no período 1995-2015 indicam que o número de novas AIRs é mais expressivo nas regiões Sudeste (28) e Sul (23). Norte, Nordeste e Centro-Oeste, juntas, apresentaram um acréscimo de 24, com o Nordeste responsável por catorze destas últimas. Nota-se certa desconcentração regional, com as regiões-alvo de política regional ampliando sua participação no território das aglomerações industriais.

TABELA 2
Evolução do número de AIRs[1] por região (1995-2015)

Regiões	Evolução verificada em cada ano						Total geral
	1995 (ano inicial)	2000	2005	2010	2015	Subtotal	
Norte	2 (2,3%)	+1	-	-	-	1 (1,3%)	**3 (1,8%)**
Nordeste	13 (15,3%)	+2	+6	+5	+1	14 (18,7%)	**27 (16,9%)**
Sudeste	44 (51,7%)	+4	+12	+8	+4	28 (37,3%)	**72 (45,0%)**
Sul	22 (25,9%)	+6	+7	+8	+2	23 (30,6%)	**45 (28,1%)**
Centro-Oeste	4 (4,7%)	+1	+2	+3	+3	9 (12,0%)	**13 (8,1%)**
Brasil	**85**	**+14**	**+27**	**+24**	**+10**	**75**	**160**

Elaboração dos autores.
Nota: [1] As AIRs são MRGs do IBGE definidas por apresentarem 10 mil ou mais empregos industriais no ano em relevo.

A expansão mais significativa, em termos absolutos, esteve ainda nas áreas mais industrializadas do Sul e do Sudeste, sugerindo que as forças das economias de aglomeração continuam a operar em favor das áreas consolidadas.

A novidade do quadro regional está, entretanto, na região Centro-Oeste, que apresentou um acréscimo de nove novas aglomerações no período e um total de treze ao final do período. Sua participação relativa no cenário nacional de AIRs praticamente duplicou, saindo de 4,7% em 1995 para 8,1% em 2015.

Na escala das UFs, a predominância de forças de aglomeração industrial em poucos estados é muito evidente. Em particular, sobressaem, em número de AIRs, os estados de São Paulo e Minas Gerais, na região Sudeste, e os estados da região Sul do país.

No Norte, o impulso do emprego industrial, geralmente, foi fraco no período e a região não foi capaz de expandir a quantidade de AIRs. Observou-se a expansão em quantidade de empregos da AIR de Manaus, de 50,5 mil em 1995 para 99,2 mil em 2015. No Pará, que ficou com duas AIRs depois do ano 2000, o nível médio de emprego por AIR permaneceu menor que no Amazonas: 22,2 mil, em média, em cada uma das suas duas aglomerações (Belém e Parauapebas). Com isso, é possível perceber que a atividade industrial apresenta pouca força aglomerativa nessa região, pois, além das duas áreas consolidadas em Manaus e em Belém – os dois grandes centros urbanos regionais –, surgiu apenas a AIR de Paraupebas, que responde pelas atividades do complexo minerometalúrgico de Carajás, no Pará. As demais capitais dos estados da região, principalmente as dos antigos territórios federais, não conseguiram viabilizar escalas de emprego industrial suficientes para se caracterizarem como AIRs.

A região Nordeste, por sua vez, apresentou um significativo crescimento da quantidade de AIRs: em maior intensidade nos estados de Bahia, Ceará, Pernambuco e Rio Grande do Norte; e em menor intensidade no Maranhão e na Paraíba. As maiores aglomerações, em relação ao número de empregos

industriais, correspondem a áreas urbanas consolidadas, em que se encontram as capitais, com localização predominante nas áreas litorâneas dos estados. Destaca-se a evolução da AIR de Fortaleza, que ampliou seu volume absoluto de empregos em 108,1 mil no período. Esta aglomeração foi secundada pela de Salvador, com 96,0 mil novos empregos, e pela de Recife, com 44,8 mil novos empregos entre 1995 e 2015.

Note-se que, na Bahia, além das tradicionais aglomerações de Salvador e Feira de Santana, expandiram-se as AIRs de Ilhéus-Itabuna, Santo Antônio de Jesus e Porto Seguro, em sua área litorânea. No Ceará, as AIRs tendem a uma maior interiorização com a expansão daquelas de Sobral, Cariri e Pacajus. Em Pernambuco, as três novas aglomerações surgidas no período – Mata Meridional Pernambucana, Itamaracá e Vitória de Santo Antão – estão localizadas na área litorânea e caracterizam-se como extensão da área urbana metropolitana de Recife. No Rio Grande do Norte, além da microrregião de Natal, consolidaram-se como AIRs as de Macaíba, que está geograficamente ligada à RM de Natal, e de Mossoró, que, por sua vez, está mais no interior e tem se destacado pela produção de sal marinho, fruticultura irrigada para exportação e petróleo.

A região Nordeste, com 725,9 mil empregos industriais em AIRs em 2015, representa apenas 11,6% do total nacional dos empregos das AIRs daquele ano. Vinte anos antes, sua posição era ainda mais frágil, com seu nível de emprego, em 1995, correspondendo a 9,5% do total nacional das AIRs.

No Centro-Oeste, as novas AIRs tendem a se localizar no interior dos territórios estaduais, revelando a dinâmica da produção industrial em áreas de expansão do agronegócio. Em Goiás, além da microrregião da capital, Goiânia, as demais AIRs são: Anápolis, Sudoeste de Goiás, Meia Ponte e Ceres. Em Mato Grosso, além de Cuiabá, surgiram as de Alto Teles Pires e Rondonópolis. No Mato Grosso do Sul, consolidaram-se, além de Campo Grande, as de Dourados, Iguatemi e Três Lagoas.

Os níveis de emprego observados nas AIRs dos diversos estados do país são, normalmente, bastante díspares. Os estados da região Sul apresentam valores de empregos industriais mais homogêneos entre si e com a média de 550 mil empregos em cada um dos três estados, em 2015. No Sudeste, a heterogeneidade produtiva se estabelece com a posição diferenciada de São Paulo, com cerca de dois terços do emprego industrial regional em 2015. Os demais estados da região têm níveis de emprego distintos entre si.

TABELA 3
Evolução do número de AIRs e de empregos industriais, por macrorregião e UF (1995 e 2015)

Região/estado	1995		2015		Ganhos do período	
	Número de AIRs	Número de emprego	Número de AIRs	Número de emprego	Número de AIRs	Número de emprego
Norte	2	72.812	3	143.632	1	70.820
Amazonas	1	50.551	1	99.207	0	48.656
Pará	1	22.261	2	44.425	1	22.164
Nordeste	13	373.551	27	725.949	14	352.398
Alagoas	3	52.114	3	62.182	0	10.068
Bahia	1	47.548	5	143.587	4	96.039
Ceará	1	82.062	4	190.215	3	108.153
Maranhão	-	-	1	11.988	1	11.988
Paraíba	1	20.378	2	52.351	1	31.973
Pernambuco	4	135.913	7	180.755	3	44.842
Piauí	1	11.773	1	19.856	0	8.083
Rio Grande do Norte	1	13.667	3	47.367	2	33.700
Sergipe	1	10.096	1	17.648	0	7.552
Sudeste	44	2.535.671	72	3.355.412	28	819.741
Espírito Santo	2	38.697	4	102.240	2	63.543
Minas Gerais	8	268.447	21	609.694	13	341.247
Rio de Janeiro	4	318.040	6	356.612	2	38.572
São Paulo	30	1.910.487	41	2.286.866	11	376.379
Sul	22	847.627	45	1.712.378	23	864.751
Paraná	5	186.265	16	536.657	11	350.392
Rio Grande do Sul	7	378.524	12	555.056	5	176.532
Santa Catarina	10	282.838	17	620.665	7	337.827
Centro-Oeste	4	67.793	13	323.165	9	255.372
Distrito Federal	1	14.854	1	27.858	0	13.004
Goiás	2	42.741	5	178.612	3	135.871
Mato Grosso	1	10.198	3	48.976	2	38.778
Mato Grosso do Sul	-	-	4	67.719	4	67.719
Total	**85**	**3.897.454**	**160**	**6.260.536**	**75**	**2.363.082**

Fonte: RAIS/MTE.
Elaboração dos autores.

3 NOVO MAPA DA INDÚSTRIA NO TERRITÓRIO: A DINÂMICA DE EXPANSÃO DO EMPREGO INDUSTRIAL

3.1 Análise comparada: resultados do "antes" (1970-1991) e do "depois" (1995-2015)

Um exercício de comparação entre os recortes de dinâmica de crescimento do emprego utilizados por Diniz e Crocco (1996) e os elaborados neste trabalho para o período mais recente traz resultados relevantes para a compreensão de alterações na atividade industrial brasileira (tabela 4).

TABELA 4
Análise comparativa de AIRs em dois períodos (1970-1991 e 1995-2015)

Tipologia segundo Diniz e Crocco (1996): período 1970-1991				Tipologia adotada neste estudo: período 1995-2015			
Grupo de AIRs segundo a dinâmica do emprego industrial	Emprego industrial[1]		Taxa média anual de crescimento do período 1970-1991 (%)	Grupo de AIRs segundo a dinâmica do emprego industrial	Emprego industrial[2]		Taxa média anual de crescimento do período 1995-2015 (%)
	1970	1991			1995	2015	
Brasil	2.699.969	5.549.637	3,5	Brasil	4.814.030	7.407.292	2,07
Total de AIRs	**2.348.009**	**4.840.009**	**3,5**	**Total de AIRs**	**4.316.801**	**6.260.536**	**1,88**
-	-	-	-	Grupo V: taxas negativas e abaixo da média nacional	1.242.936	924.851	-1,47
-	-	-	-				
Grupo I: abaixo da média brasileira	1.584.232	2.555.337	2,3	Grupo IV: taxas positivas e abaixo da média nacional	1.235.148	1.526.754	1,07
Grupo II: entre a média e 25% acima da média brasileira	136.417	297.623	3,77	Grupo III: entre a média e até duas vezes a média nacional	937.349	1.634.683	2,82
Grupo III: entre 25% acima da média e 50% acima da média brasileira	341.623	912.584	4,79	Grupo II: entre duas e quatro vezes a média nacional	99.299	366.067	6,74
Grupo IV: acima de 50% da média brasileira	285.737	1.074.606	6,51	Grupo I: quatro vezes ou mais superior à média nacional	37.720	238.527	9,66

Fonte: Pesquisa Industrial Anual (PIA)/IBGE; RAIS/MTE.
Notas: [1] Para 1970, dados de população ocupada na indústria do IBGE; para 1991, dados de empregos industriais da RAIS/MTE, conforme Diniz e Crocco (1996).
[2] Para 1995 e 2015, dados de empregos industriais da RAIS/MTE.

Os autores citados recortaram as AIRs segundo as taxas de crescimento do emprego industrial em quatro grupos, partindo da baixa intensidade de taxas para a alta intensidade; todas elas foram tipificadas em comparação à média nacional do período (3,5% ao ano – a.a.). Merece destaque, nos dados apresentados em Diniz e Crocco (1996), o seguinte: *i)* a taxa média anual de expansão do emprego

industrial das AIRs entre 1970 e 1991 foi bastante elevada (3,5% a.a.);[6] *ii)* todos os quatro grupos definidos no estudo tiveram taxas de crescimento positivas para o emprego industrial; e *iii)* estão inclusas no grupo I, com taxas abaixo da média brasileira, segundo o estudo, as duas maiores aglomerações industriais nacionais, as metrópoles de São Paulo e Rio de Janeiro.

A dinâmica do período 1995-2015 apresentou alterações significativas em relação ao passado. Primeiro, a taxa média anual de crescimento do emprego industrial de todas as AIRs brasileiras, de 1,88% a.a., é bem inferior àquela anterior – correspondendo a pouco mais da metade (53,7%) da taxa do período precedente. Segundo, não apenas a taxa média desse período é menor, mas registrou-se uma maior variabilidade na dinâmica de expansão das AIRs quanto ao emprego industrial, a qual variou de taxas negativas (o que não ocorreu no período anterior) a taxas até quatro vezes mais elevadas que a média. Decorreu desse resultado que as AIRs viessem a ser agrupadas, desta vez, em cinco níveis; um deles não tem correspondente no período anterior, que é o das AIRs com variação negativa, isto é, com diminuição absoluta do nível de emprego industrial. Neste grupo, estão as AIRs das metrópoles de São Paulo e Rio de Janeiro, as quais antes cresciam abaixo da média nacional e passaram a perder emprego industrial no período 1995-2015.

Por fim, deve-se destacar que dois grupos de AIRs do período recente apresentaram taxas mais expressivas (na tabela 4, para a metodologia atual, os grupos I e II), com valores duas vezes acima da média e, em alguns casos, mais de quatro vezes a média nacional. Quando contrastados com os resultados dos grupos superiores da tipologia Diniz e Crocco (1996), os valores reportados neste estudo apresentam-se bem mais elevados.

No grupo I (quatro vezes ou mais superior à média nacional), observa-se que, em 1995, nenhuma das AIRs apresentou um nível de emprego industrial suficiente para se constituir como AIR. Eram aglomerações industriais de expansão recente e contavam com um baixo nível de emprego industrial no ano inicial do período analisado. Tipicamente, correspondem a localidades com expansão associada à dinâmica da economia brasileira pós-2000 e, portanto, ligadas ao *boom* de *commodities* (agrícolas e minerais) ou relacionadas a decisões de investimentos públicos estatais (Petrobras e/ou hidrelétricas). Um caso representativo é o de Macaé, no litoral do estado do Rio de Janeiro, que passou de 4,3 mil em 1995 (quando não possuía empregos industriais suficientes para se tornar uma AIR) para 36,8 mil empregos industriais em 2015. Compõem esse grupo catorze AIRs de todas as cinco macrorregiões brasileiras. Entre elas, destacam-se Dourados e Iguatemi (Mato Grosso do Sul), Alto Teles Pires (Mato Grosso), Foz do Iguaçu (Paraná), Pacajus (Ceará), Meia Ponte e Sudoeste de Goiás (Goiás).

6. Coincidentemente, no período 1970-1991, a taxa de crescimento anual do emprego industrial no total das microrregiões brasileiras foi a mesma que aquela calculada para o grupo de AIRs – ambas foram de 3,5% a.a. Na fase subsequente, entre 1995 e 2015, as duas taxas diferiram: a taxa de crescimento do emprego industrial em todas as microrregiões do país foi de 2,07% e a taxa média para o conjunto das AIRs foi de 1,88%.

A participação desse grupo I no emprego industrial passou da pequena cifra de 0,9% para 3,8% do total das aglomerações, respectivamente, entre 1995 e 2015.

O grupo II (entre duas e quatro vezes a média nacional), com 61 AIRs, por sua vez, aumentou sua parcela no emprego industrial das aglomerações de 2,3% para 5,8% nos mesmos anos citados. Desse grupo, apenas dezessete possuíam um nível de emprego superior a 10 mil, ainda em 1995, para serem consideradas AIRs. O número médio de empregos, por aglomeração, foi de 8,5 mil em 1995 e de 23 mil em 2015. Encontram-se aqui várias das novas AIRs da região Nordeste, como Sobral e Cariri (Ceará); Porto Seguro, Ilhéus-Itabuna e Feira de Santana (Bahia); e Suape, Itamaracá e Vitória de Santo Antão (Pernambuco). Na região Centro-Oeste, destacam-se Anápolis e Goiânia (Goiás); Rondonópolis e Cuiabá (Mato Grosso); e Campo Grande (Mato Grosso do Sul). Na região Sul, Florianópolis, Tubarão e Chapecó (Santa Catarina); Maringá (Paraná); e Passo Fundo (Rio Grande do Sul). No Sudeste, Araraquara, Rio Claro e Presidente Prudente (São Paulo); Araxá, Santa Rita do Sapucaí e Ipatinga (Minas Gerais); e Linhares (Espírito Santo).[7] Pode-se dizer que caracteriza esse grupo o fato de a maioria das AIRs, com exceção das situadas no litoral de Pernambuco e da Bahia, localizar-se no interior do país, configurando, portanto, uma dinâmica de interiorização do mercado e da atividade industrial.

O terceiro grupo reúne as AIRs com taxa média anual de crescimento do emprego industrial com valores entre a média nacional e até duas vezes essa média. Dessa forma, são 51 aglomerações responsáveis pela expressiva proporção de 26,1% do emprego industrial das AIRs do Brasil (1,6 milhão de empregos), em 2015. As aglomerações desse grupo detinham 937,3 mil empregos industriais em 1995, volume que representava 21,7% do total nacional. Do conjunto das 51 AIRs, 39 já eram consideradas AIRs em 1995 (com mais de 10 mil empregos industriais). O tamanho médio do emprego industrial é de 25,1 mil em 1995 e de 42,4 mil em 2015. Pode ser considerado, portanto, como um grupo com aglomerações maduras e já presentes no cenário nacional desde os anos 1970.

Neste grupo III, estão as aglomerações da maioria das capitais dos estados e as principais cidades médias do país: Aracaju, Natal, Salvador, Teresina, Fortaleza, João Pessoa e Maceió, no Nordeste; Brasília, no Centro-Oeste; Manaus, no Norte; Vitória, Uberlândia, Uberaba, Ribeirão Preto e Sorocaba, no Sudeste; e Curitiba, Londrina, Blumenau e Joinville, no Sul. Destacou-se, entre elas, a região Sudeste, que possuía o maior número de AIRs: 25 – o que representa 49,0% do total do grupo. A região Sul apresentou catorze (27,4%) microrregiões no grupo; o Nordeste,

7. O leitor poderá obter a lista das AIRs, por grupos, de 1995 e 2015, com a discriminação das taxas anuais de crescimento do nível de emprego e participação relativa (em porcentagem) no emprego total, diretamente com os autores, nos endereços eletrônicos citados no início deste estudo.

por sua vez, apresentou dez (19,6% do total do grupo); já o Centro-Oeste e o Norte apresentaram uma, cada.

Os grupos I, II e III, somados, representam todas as AIRs com taxas de expansão superiores à média nacional. Correspondem, *grosso modo*, às microrregiões mais dinâmicas do país, em termos de ampliação do emprego industrial. Juntas, elas perfazem 126 de 160 AIRs totais, ou seja, representam 78,7% das aglomerações nacionais. Isso significa que o número de AIRs em expansão, no nível de emprego industrial, entre 1995 e 2015, foi bem superior ao das aglomerações com evolução abaixo da média ou com redução absoluta do patamar de emprego.

Entre as AIRs mais dinâmicas, nos três grupos citados, a distribuição regional é mais favorável para as regiões Sudeste e Sul e menos para Norte, Nordeste e Centro-Oeste. As duas primeiras foram responsáveis por 69,8% das AIRs nos grupos (Sudeste com 40,4% e Sul com 29,4%), enquanto as outras três regiões responderam por 30,2% do total, em 2015 (Norte com 1,6%, Nordeste com 17,5% e Centro-Oeste com 11,1%).

O grupo IV corresponde às AIRs com taxas de crescimento positivas do emprego industrial, embora abaixo da média nacional. São 28 microrregiões, com o predomínio de dezessete no Sudeste, seis no Sul, quatro no Nordeste e uma no Norte. Não há AIRs da região Centro-Oeste entre aquelas com taxas abaixo da média nacional. Esse grupo reduz sua participação no total dos empregos industriais das AIRs nacionais de 28,6%, em 1995, para 24,4%, em 2015. Mesmo perdendo posição relativa no emprego industrial, seu volume absoluto de emprego foi expandido no período de 1,2 milhão, em 1995, para 1,5 milhão, em 2015. A média de empregos industriais no grupo variou de 44,1 mil em 1995 para 54,5 mil em 2015. Estão aqui as AIRs com dificuldades de realizar a conversão industrial e/ou a diversificação de atividades: desde aquelas com crescimento do emprego próximo a zero no período, em que se destacam Porto Alegre, Recife e Guarulhos, passando por algumas com taxas anuais em torno de 1%, como Belo Horizonte, Belém, São Luís, Campinas, Gramado-Canela, Osasco e Juiz de Fora.

O grupo V, formado pelas AIRs com taxas de emprego industrial abaixo da média nacional, sofreu uma forte redução relativa no total do emprego nacional das AIRs, passando de 28,8%, em 1995, para 14,8%, em 2015. Nele encontram-se as microrregiões em que se localizam as RMs de São Paulo e Rio de Janeiro, além de Santos e São Miguel dos Campos (São Paulo), Serrana (Rio de Janeiro) e Mata Meridional Pernambucana (Pernambuco).

Em termos de importância relativa no emprego industrial, os grupos mais significativos são o III e o IV. Cada qual responde, em 1995 e 2015, por 21,7% e 26,1% (grupo III) e 28,6% e 24,4% (grupo IV) do total nacional. Este último grupo, com taxas abaixo da média nacional, perdeu posição relativa durante o período considerado.

O cotejo desses resultados com aqueles obtidos por Diniz e Crocco (1996) para o período 1970-1991 mostra algumas modificações substantivas na dinâmica de localização da atividade industrial entre os dois períodos. Em primeiro lugar, deve-se destacar que a taxa média de crescimento do emprego das AIRs foi muito mais elevada entre 1970 e 1991 (3,5% a.a.) que a do período entre 1995 e 2015 (1,88% a.a.). Quaisquer considerações sobre estar acima ou abaixo da média nacional em cada período devem ser devidamente ponderadas, visto que há diferença de patamar nas dinâmicas de evolução do emprego observadas.

Em segundo lugar, ainda seguindo aquela análise, não foram observadas microrregiões com decrescimento no nível absoluto do emprego industrial. Nesta investigação, um pequeno grupo de seis AIRs apresentou taxas negativas para a evolução do emprego industrial. No estudo citado no parágrafo anterior, as duas mais relevantes aglomerações nacionais, as RMs de São Paulo e Rio de Janeiro, estavam abaixo da média nacional e suas participações relativas no emprego industrial haviam sido reduzidas, mas não teria havido redução absoluta do nível do emprego. No período recente (1995-2015), entretanto, as duas AIRs perderam empregos absolutos: a RM de São Paulo foi de 875,5 mil, em 1995, para 609,4 mil, em 2015, e sua participação no total nacional caiu de 20,3% para 9,7%. A RM do Rio de Janeiro, por sua vez, teve o emprego industrial reduzido de 271 mil para 237,8 mil, entre 1995 e 2015, e sua posição nacional foi reduzida de 6,3% para 3,8%.

O movimento de perda de importância da atividade industrial nas duas AIRs motrizes nacionais, que já ocorre desde 1970, tem sido confirmado no período recente com a mudança de comportamento. A princípio, tal mudança havia sido apenas de perda de posição relativa no contexto nacional, entre 1970 e 1991, associada ao aumento do nível absoluto de emprego industrial para uma nova trajetória, em que se observa, entre 1995 e 2015, a redução absoluta e a continuidade da sua perda de posição relativa.

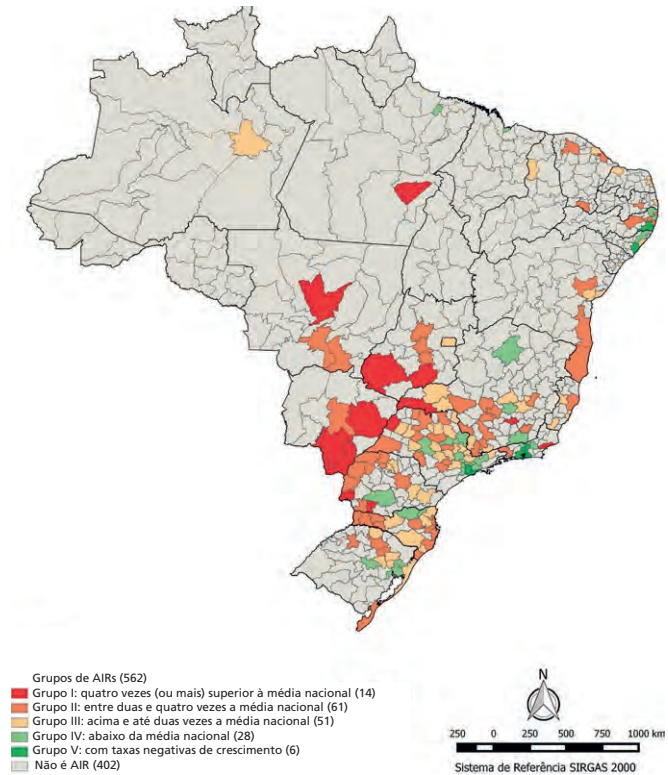
A desconcentração do emprego industrial no território brasileiro, com epicentro nas RMs de São Paulo e Rio de Janeiro, dirige-se preferencialmente, entre 1995 e 2015, para o interior da própria região Sudeste e também para o Sul do país. Ambas foram responsáveis por 69,8% das 126 AIRs que crescem acima da média nacional e por 65,3% do total de 75 AIRs que crescem em um ritmo mais de duas vezes superior à média nacional do período recente. Portanto, nas duas regiões mais desenvolvidas verifica-se, em confirmação ao padrão poligonal de Diniz e Crocco (1996) de "desconcentração concentrada", que elas respondem não apenas pela criação do maior número de novas AIRs no período – foram 51 aglomerações, que representam 68% das novas (75) AIRs – como também pelas microrregiões com o mais elevado dinamismo no emprego industrial.

O mapa 1 traz a representação das AIRs segundo a intensidade do crescimento do emprego industrial para o período 1995-2015. As aglomerações tradicionais da

localização territorial da indústria, representadas pelas capitais dos estados, em regra geral, crescem em menor intensidade (em verde-escuro e verde-claro). As AIRs de maior expansão do emprego se espraiam pelo interior dos estados de São Paulo, Minas Gerais, Paraná e Santa Catarina em direção aos estados de Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e Goiás. Em outra intensidade média de crescimento, estão as novas AIRs que se localizam no interior da região Nordeste.

As AIRs se expandem, em número, em direção ao interior do país, com o predomínio das regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste, mas também no interior do Nordeste. As novas AIRs que surgiram no período se caracterizam pelo pequeno porte do emprego – cresceram mais, de forma geral, as de menor nível de emprego – no interior de Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, mas também no Paraná, em Santa Catarina, em Minas Gerais, no Ceará e na Bahia. As AIRs de maior tamanho, por sua vez, apresentaram taxas mais baixas de expansão do emprego e até mesmo de involução, como foram os casos emblemáticos das aglomerações de São Paulo e Rio de Janeiro.

MAPA 1
Evolução do pessoal ocupado na indústria, segundo AIRs (1995-2015)



Fonte: RAIS/MTE.

Replicando o mesmo recorte de AIRs por grupos tipificados pela taxa de crescimento do emprego industrial, pode-se apresentar o perfil produtivo das AIRs catalogadas por meio da informação de valor adicionado bruto (VAB) na indústria. Um breve resumo das informações está na tabela 5. Os grupos I, II e III – cuja dinâmica de população ocupada industrial apresentou taxas acima da média nacional do período 1995-2015 – aumentam a posição relativa no VAB nacional da indústria de 45,9%, em 2000, para 54,1%, em 2015. O grupo II é o que mais aumenta a participação no VAB, com ganhos totais de 3,7 pontos percentuais (p.p.).

TABELA 5
VAB da indústria, por grupos de AIRs categorizados pela dinâmica do emprego industrial

Grupos de AIRs	Valor adicional bruto (R$ milhões de 2015)		Taxa de crescimento do VAB – 2000-2015 (%)	Proporção do VAB do grupo no total nacional (%)	
	2000	2015		2000	2015
Grupo I	29,5	51,8	3,82	3,83	5,55
Grupo II	99,8	155,5	3,00	12,94	16,66
Grupo III	224,6	297,6	1,89	29,11	31,88
Subtotal	**353,9**	**504,9**	**-**	**45,88**	**54,09**
Grupo IV	210,9	254,9	1,27	27,32	27,31
Grupo V	206,8	173,6	-0,87	26,80	18,60
Subtotal	**417,7**	**428,5**	**-**	**54,12**	**45,91**

Fonte: PIA/IBGE.
Elaboração dos autores.

Em outra perspectiva, estão os grupos IV (crescimento do emprego positivo e abaixo da média nacional) e V (crescimento do emprego negativo), que, conjuntamente, reduzem a participação no cenário nacional da indústria. O primeiro, na verdade, manteve sua participação no VAB da indústria; seu esforço foi acompanhar o ritmo que se verificou no VAB nacionalmente. O grupo V, contudo, perdeu elevada capacidade de geração do VAB industrial em termos reais, reduzindo-o em R$ 33,2 bilhões, entre 2000 e 2015, ou o equivalente a 16% do VAB de 2000. Sua contribuição isolada ao VAB nacional foi diminuída em 8,2 p.p. no período.

Na dinâmica produtiva das AIRs, nota-se que as aglomerações que também apresentaram uma taxa elevada de expansão do emprego industrial aumentam a participação no VAB da indústria. Ou seja, o VAB nacional da indústria está sendo mais puxado pela *performance* das novas e pequenas AIRs, com maiores taxas, que das antigas e consolidadas. Sendo assim, aglomerações industriais de maior tamanho de emprego e mais consolidadas, como são os casos de Rio de Janeiro e São Paulo, perdem simultaneamente a participação no emprego e no valor adicionado da indústria.

Por fim, merece registro o fato de que as taxas de expansão do VAB em cada grupo de AIR assinalado se revelaram inferiores às verificadas para a população empregada na indústria (tabela 4). Esse comportamento, consolidado no período 2000-2015, em

que o emprego evolui em ritmo superior ao do valor adicionado, explica em parte a tendência generalizada de queda da produtividade média do trabalho nas AIRs.

3.2 Aglomeração industrial por nível de emprego: hierarquia do tamanho

Os dados aqui trabalhados avançam na compreensão da relação entre a dinâmica do emprego (a taxa) e o tamanho de estrutura ocupacional da indústria (o nível). A temporalidade trabalhada é do período 2000-2015, portanto é mais curta que aquela vista na subseção 3.1. Isso decorre da introdução na análise da variável VAB da indústria, que apresenta limitada disponibilidade temporal de estatísticas microrregionais. Com a incorporação do VAB aos dados de emprego industrial, torna-se possível uma análise combinada da dinâmica do emprego e da produção nas AIRs.

As tabelas 6A e 6B trazem o emprego e o VAB industrial das AIRs recortados segundo quatro grupos de tamanho de emprego: grupo I (acima de 100 mil empregos industriais); grupo II (mais de 50 mil e até 100 mil); grupo III (mais de 20 mil e até 50 mil); e grupo IV (mais de 10 mil e até 20 mil). Reconhece-se a posição superior em termos de emprego e VAB nos dois grupos de AIRs de maior tamanho de emprego, isto é, acima de 50 mil empregos industriais. Esses grupos respondem por mais de 50% do emprego industrial das AIRs – 57,7% em 2000 e 55,4% em 2015 – e mais de 60% do VAB industrial total – 62,4% em 2000 e 60,1% em 2015.

Se as AIRs de maior tamanho de emprego são mais representativas na composição total do emprego industrial, este quadro tende a sofrer mudanças ao longo do tempo, uma vez que as AIRs de menor tamanho de emprego são as que mais crescem, ou seja, apresentam as mais significativas variações de emprego no período 1995-2015. O gráfico 1 mostra a trajetória de taxas de crescimento do emprego nas AIRs *versus* o tamanho delas (medido pelo nível do emprego industrial), indicando a existência de uma relação inversa entre as duas variáveis: quanto menor o tamanho da AIR, mais intenso é seu ritmo de crescimento, e vice-versa.

A produtividade média do trabalho industrial, aqui identificada como VAB por trabalhador, sofreu alterações ao longo do período, com uma tendência de queda de seu valor real. Nos grupos I, III e IV, registrou-se uma queda da produtividade média, mas não para o grupo II. Como tendência geral, o aumento quantitativo de AIRs pelo território foi acompanhado de redução da produtividade média, ou seja, a produtividade na margem do valor adicionado industrial apresentou uma tendência decrescente, à medida que mais e mais novas AIRs se consolidavam.

Os mapas 2A e 2B mostram a expansão mais acelerada das AIRs dos grupos III e IV, com níveis de emprego industrial inferiores a 50 mil. Estas ampliam-se em direção à fronteira agrícola do Centro-Oeste e ao interior das regiões Sudeste e Sul.

TABELA 6
AIRs, por tamanho de emprego industrial (2000 e 2015)

6A – Em valores absolutos

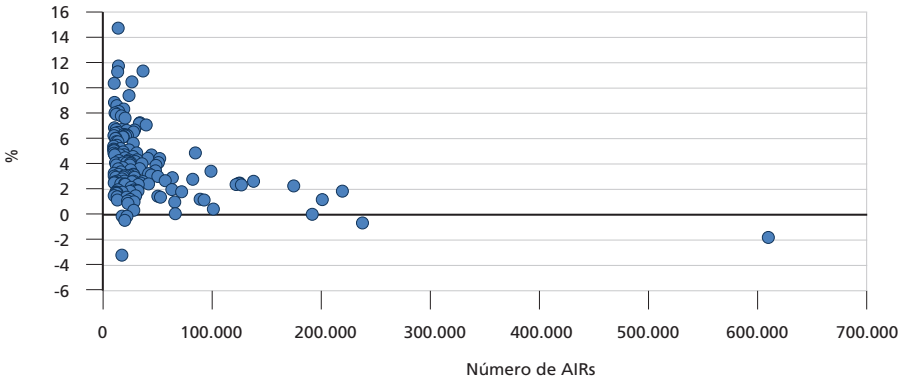
AIR por tamanho de emprego	2000					2015				
	Número de AIRs	Número de empregos	Número de empresas	VAB (R$ 1 de 2015)	Produtividade média do trabalho[1] (R$ 1 mil de 2015)	Número de AIRs	Número de empregos	Número de empresas	VAB (R$ 1 de 2015)	Produtividade média do trabalho[1] (R$ 1 mil de 2015)
Grupo I: mais de 100 mil	6	1.433.998	-	301.743.378	210,4	12	2.372.857	99.318	376.649.012	158,7
Grupo II: mais de 50 mil e até 100 mil	11	807.871	-	130.226.886	161,2	16	1.094.056	40.984	186.626.387	170,6
Grupo III: mais de 20 mil e até 50 mil	29	834.744	-	135.507.481	162,3	64	1.842.470	78.123	239.372.654	129,9
Grupo IV: mais de 10 mil e até 20 mil	53	738.697	-	124.788.236	168,9	68	951.153	40.512	133.449.831	140,3
Total de AIRs	**99**	**3.884.622**	**136.491**	**692.265.981**	**178,2**	**160**	**6.260.536**	**258.937**	**936.097.885**	**149,5**

6B – Em valores percentuais

AIR por tamanho de emprego	2000					2015				
	Número de AIRs	Número de empregos	Número de empresas	VAB	Produtividade média do trabalho[1]	Número de AIRs	Número de empregos	Número de empresas	VAB	Produtividade média do trabalho[1]
Grupo I: mais de 100 mil	6,1	36,9	45,2	43,6	118,1	7,5	37,9	38,4	40,2	106,2
Grupo II: mais de 50 mil e até 100 mil	11,1	20,8	21,2	18,8	90,5	10,0	17,5	15,8	19,9	114,1
Grupo III: mais de 20 mil e até 50 mil	29,3	21,5	25,4	19,6	91,1	40,0	29,4	30,2	25,6	86,9
Grupo IV: mais de 10 mil e até 20 mil	53,5	19,0	26,9	18,0	94,8	42,5	15,2	15,6	14,3	93,8

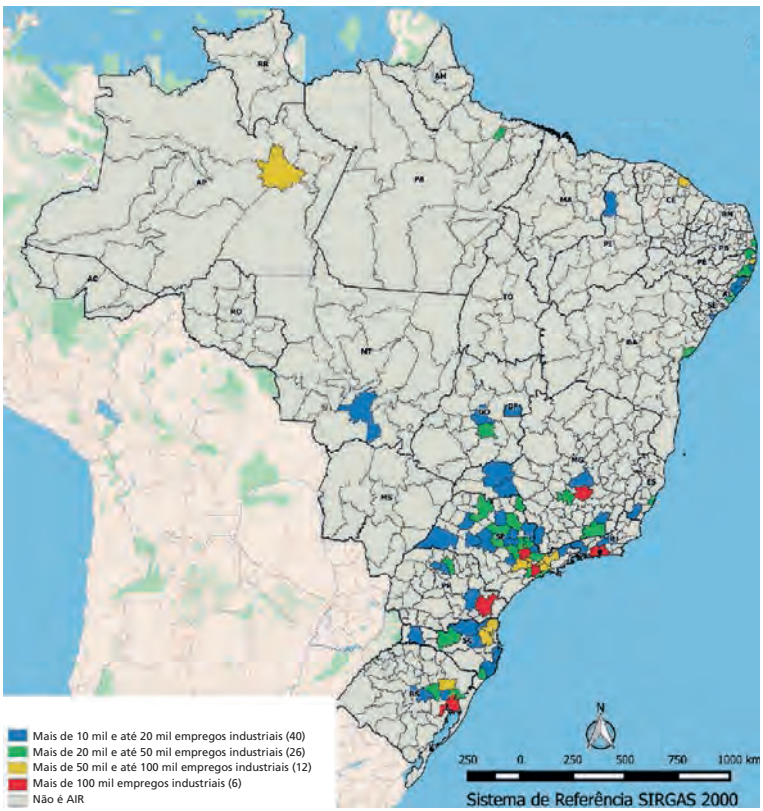
Fonte: RAIS/MTE.
Elaboração dos autores.
Nota: [1] VAB.

GRÁFICO 1
Variação do emprego da AIR no período 1995-2015 *versus* tamanho da AIR em 2015

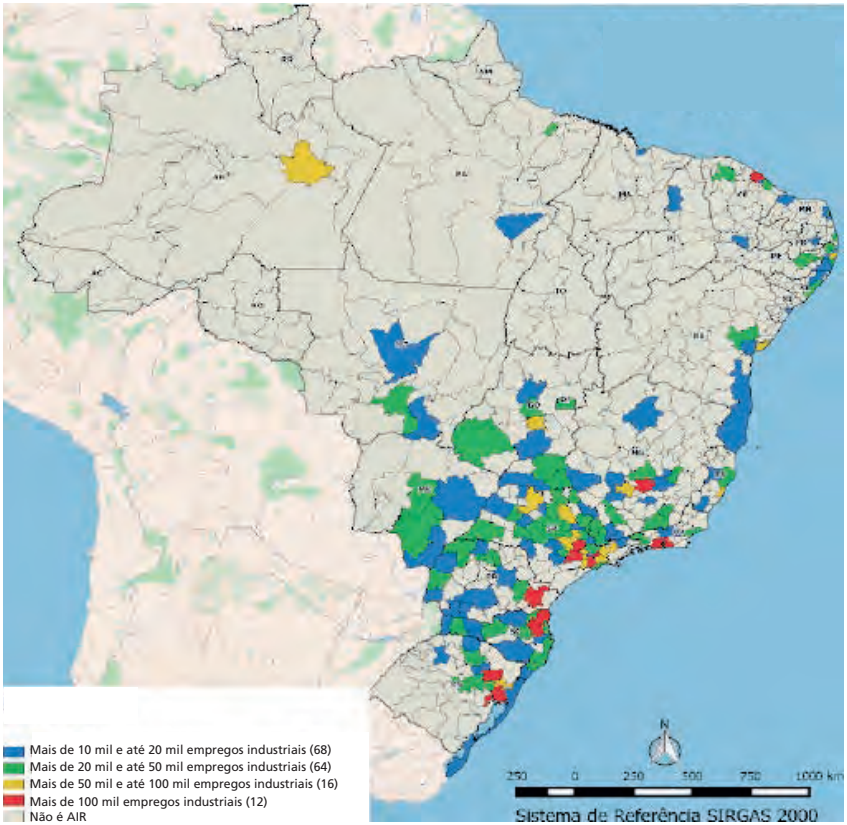


Elaboração dos autores.

MAPA 2
Brasil: grupos de AIRs
2A – 1995



2B – 2015



Elaboração dos autores.

3.3 Aglomeração industrial e tamanho urbano: aproximações e distanciamentos

Os aglomerados urbanos exercem um papel relevante para o desenvolvimento de atividades industriais. Mais especificamente, o tamanho das cidades e a relação com o padrão de urbanização prevalecente têm sido objeto de intenso debate acadêmico no Brasil e no mundo. O aumento da densidade urbana tende a gerar mais diversidade de trocas sociais e também a proporcionar maior diversificação de atividades econômicas e aumentos de ganhos de produtividade.

A densidade urbana cria, portanto, externalidades (positivas ou negativas) para a atividade econômica em geral e para a atividade industrial em particular. Contudo, a força com que isso ocorre em cada experiência nacional histórica tem sido específica e particular. No Brasil, a indústria apresentou uma forte concentração territorial, espacialmente delimitada na região Sudeste – em particular, no estado de São Paulo e, dentro deste, na RM de São Paulo. A configuração da desconcentração

industrial, a partir dos anos 1970, passou a favorecer a própria região Sudeste com a expansão de atividades industriais em Minas Gerais e adicionalmente na região Sul, em direção ao Paraná e a Santa Catarina.

A análise introduzida por Diniz (1993), por meio do uso do conceito de AIRs, passou a representar uma mudança do olhar sobre o território, porque adicionou ao olhar predominante das transformações macrorregionais as alterações na escala microrregional. Como resultado, uma reconfiguração territorial passou a ser identificada como área preferencial da desconcentração da indústria no país: o polígono formado por microrregiões com elevado emprego industrial e muito variado em termos de densidade urbana, nas regiões Sudeste e Sul.

Adicionalmente, a análise contribuiu com elementos para a problematização das razões explicativas para o fato de regiões como Norte e Nordeste não conseguirem expandir o número de suas aglomerações urbanas (sua rede de cidades), bem como promover o crescimento de atividades industriais em correspondência com o nível realizado em outras regiões do país. Em outras palavras, por que suas AIRs (nas capitais dos estados) não apresentam força industrial correspondente ao seu estágio de densidade populacional? Esta é a questão que, por sua importância, volta a ser considerada nos parágrafos subsequentes.

Os estudos de economia urbana apontam que um dado centro exerce um poder de atratividade sobre atividades econômicas na proporção de seu tamanho de população. Quanto maior o tamanho da população, maior e mais diversificada setorialmente tende a ser a oferta de bens e serviços. Sendo assim, para uma dada localidade, o nível de produtividade média da indústria tende a se reduzir (ou aumentar) à medida que o tamanho de população das AIRs também se reduz (ou aumenta). Ou seja, a regularidade esperada entre as duas variáveis contribui para a existência de uma correlação positiva entre a produtividade da indústria e o tamanho de população. A escala da urbanidade tem, nesse contexto, uma relevância muito grande na atração e na fixação de setores/ramos industriais de maior densidade técnica, o que resulta em uma maior produtividade média (Jacobs, 1969; Puga, 2010). Para a análise atual, as AIRs foram classificadas em quatro faixas de tamanho populacional: *i)* com mais de 1 milhão de habitantes; *ii)* com mais de 500 mil e até 999,9 mil habitantes; *iii)* com mais de 100 mil e até 499,9 mil habitantes; e *iv)* com menos de 99,9 mil habitantes. Não apenas o nível de emprego industrial é analisado como também o potencial produtivo por meio do VAB e da produtividade média do trabalho (VAB). Os dados são organizados para 2000 e 2015 (tabelas 7A e 7B).

TABELA 7
População total, emprego, número de empresas e VAB da indústria em AIRs[1]
7A – Em valores absolutos

	Tamanho da população	Número de AIRs	População total	Número de trabalhadores na indústria (A)	Quantidade de indústrias	VAB da indústria (R$ 1 de 2015) (B)	Produtividade média (R$ 1 mil de 2015) (B/A)
2000	De 100 mil a 499,9 mil habitantes	55	17.105.777	941.601	43.989	108.040.557	114,7
	De 500 mil a 999,9 mil habitantes	24	16.566.677	692.824	30.478	101.235.732	146,1
	Mais de 1 milhão de habitantes	20	61.007.729	2.180.885	87.578	482.989.692	221,5
	Total	**99**	**94.680.183**	**3.815.310**	**162.045**	**692.265.981**	**181,4**
2015	De 100 mil a 499,9 mil habitantes	96	27.228.507	1.898.956	76.658	218.291.096	115,0
	De 500 mil a 999,9 mil habitantes	35	24.193.147	1.379.199	60.235	167.800.838	121,7
	Mais de 1 milhão de habitantes	29	83.913.861	2.982.381	122.044	550.005.951	184,4
	Total	**160**	**135.335.515**	**6.260.536**	**258.937**	**936.097.885**	**149,5**

7B – Em valores percentuais

	Tamanho da população	Número de AIRs	População total	Número de trabalhadores na indústria (A)	Número de indústrias	VAB da indústria (B)	Produtividade média (B/A)
2000	De 100 mil a 499,9 mil habitantes	55,6	18,1	24,7	27,1	15,6	63,2
	De 500 mil a 999,9 mil habitantes	24,2	17,5	18,2	18,8	14,6	80,5
	Mais de 1 milhão de habitantes	20,2	64,4	57,2	54,0	69,8	122,1
	Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
2015	De 100 mil a 499,9 mil habitantes	60,0	20,1	30,3	29,6	23,3	76,9
	De 500 mil a 999,9 mil habitantes	21,9	17,9	22,0	23,3	17,9	81,4
	Mais de 1 milhão de habitantes	18,1	62,0	47,6	47,1	58,8	123,3
	Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fonte: IBGE; RAIS/MTE.
Elaboração dos autores.
Nota: [1] As AIRs são microrregiões homogêneas do IBGE com mais de 10 mil empregos industriais a cada ano.

As microrregiões de tamanho superior na escala urbana brasileira – com mais de 1 milhão de habitantes – correspondem, aproximadamente, a 20% das AIRs nacionais. Estas geraram 70% do VAB da indústria em 2000, parcela que declinou para 59% em 2015. Esse grupo foi responsável por mais da metade do emprego

industrial em 2000 (57,2% do total) e perdeu 10 p.p. entre 1995 e 2015, quando chegou a 47,6% das AIRs. Ainda assim, a produtividade média do trabalho, medida pela relação VAB por trabalhador, é superior à média nacional nesse grupo de AIRs de maior tamanho de população.

No grupo de tamanho intermediário – de 500 mil a 999,9 mil habitantes –, houve uma expansão modesta do VAB da indústria, com a modificação de sua participação de 14,6% em 2000 para 17,9% em 2015. Seu patamar de produtividade média sofreu uma redução em termos absolutos – de R$ 146 mil para R$ 122 mil, entre 2000 e 2015. Contudo, relativamente ao padrão nacional, o grupo manteve a produtividade inalterada: próximo a 81% da média nacional de seu grupo nos dois anos citados.

O grupo de aglomerações de menor densidade de população aumentou sua parcela na geração do VAB de 15,6% para 23,3%, entre 2000 e 2015. É o grupo que mais amplia o número de aglomerações, com ganhos de 41 novas unidades no período, passando de 55 em 2000 para 96 em 2015. A população total do grupo, em 2015, foi de 27 milhões de habitantes. Seu nível de produtividade média do trabalho aumentou de 63,2% da média nacional em 2000 para 76,9% em 2015. No entanto, o valor real do VAB por trabalhador desse grupo ficou inalterado no período, havendo uma queda no valor médio real da produtividade média nacional de todas as AIRs.

A expressão regional do fenômeno apresenta características significativas para o entendimento dos limites à desconcentração territorial da indústria. A região central da indústria no país é o Sudeste, com 48 AIRs em 2000 (48,5% do total), número ampliado para 72 em 2015 (e queda relativa para 45%). Assinale-se que, entre todos os grupos de tamanho de população analisados, essa região detém a participação mais expressiva no total nacional de cada grupo. Além disso, seus níveis de produtividade média também se encontram acima do patamar médio nacional em cada um dos grupos de tamanho de população de AIRs. De fato, somente aqui se encontra esse padrão superior de produtividade industrial.

A primazia industrial está no grupo de mais de 1 milhão de habitantes, que reúne, na região Sudeste, 38 milhões de habitantes, e é responsável por 73,5% do VAB nacional do grupo e 51% do total do VAB nacional. As alterações que se consolidaram no transcorrer do período até 2015 indicam que a participação do grupo superior no Sudeste no total nacional sofreu uma redução, apresentando-se no patamar de 64,8%, que, por sua vez, corresponde a uma participação também menor, de 38,1%, no total do VAB nacional.

Na região Sul, a segunda mais industrializada, o grupo com maior densidade urbana – de mais de 1 milhão de habitantes – tem a população de 6 milhões, correspondendo a 10% da população nacional do grupo; produz 10,3% do VAB nacional do grupo, com a produtividade abaixo da média nacional (73,6% da

média). Nessa região há uma importante rede de 21 AIRs de tamanho médio, entre 100 mil e 499,9 mil habitantes, agregando um mercado de 6,1 milhões de habitantes – equivalente, em número, ao de suas metrópoles –, que geraram 39,1% do VAB nacional do grupo em 2000, somente menor que as AIRs do mesmo tamanho na região Sudeste. Sua participação relativa foi reduzida entre 2000 e 2015, quando chegou a 36,5% do total nacional do grupo. Esse grupo de AIRs no Sul, contudo, respondeu por 6% do VAB nacional em 2000 e por 8,5% em 2015.

A região Nordeste respondeu por 15,2% do quantitativo das AIRs nacionais e por 8,7% do VAB nacional das AIRs em 2000. Sua produtividade total média nesse ano esteve abaixo da média nacional, correspondendo a 87,1% desta. Com isso, a região passou de 15 para 27 aglomerações no período. As mais relevantes, compondo um grupo de dez unidades, são aquelas com a população acima de 1 milhão de habitantes – total de 27 milhões. Esse grupo de nível superior foi responsável por 75% do VAB das aglomerações regionais em 2015. A produtividade média geral do trabalho das aglomerações na região Nordeste em 2015 (de R$ 149 mil) chegou a um patamar próximo ao do Sudeste (de R$ 161 mil).

Transformações de destaque ocorreram na região Centro-Oeste. Sua participação no VAB da indústria passou de apenas 2,8% do total nacional das AIRs em 2000 para 6,0% em 2015. O aumento da atividade industrial foi seguido pela expansão da produtividade média do trabalho. A produtividade média se apresenta, em todos os grupos de tamanho de população, em um patamar superior à média nacional e também acima da média observada na região Sudeste em 2015. Nessa região, as AIRs que correspondem às aglomerações urbanas com a população de 500 mil a 999,9 mil habitantes (cidades médias), responsáveis por 3,0% do VAB do grupo em 2000, elevaram sua participação para 11,9% do total nacional do grupo. O grupo de população inferior (de 100 mil a 499,9 mil habitantes) também aumentou sua expressão no contexto nacional de geração do VAB: saiu de 1,9% para 6,6% entre 2000 e 2015. As atividades industriais realizadas nas aglomerações urbanas com esse tamanho mais reduzido, fugindo ao padrão nacional, apresentaram níveis de produtividade maiores que os dos demais grupos de tamanho de população.

TABELA 8
Brasil e macrorregiões: população total, emprego, número de empresas e VAB da indústria em AIRs[1]
(Em %)
8A – 2000

Tamanho de população	Número de AIRs	População total	Número de trabalhadores na indústria (A)	Número de indústrias	VAB da indústria (B)	Produtividade média (B/A)
Norte						
De 100 mil a 499,9 mil habitantes	1,8	1,3	1,1	0,6	0,2	13,5
De 500 mil a 999,9 mil habitantes	-	-	-	-	-	-
Mais de 1 milhão de habitantes	10,0	5,7	3,4	2,0	4,8	144,6
Total	**3,0**	**3,9**	**2,2**	**1,2**	**3,4**	**155,0**
Nordeste						
De 100 mil a 499,9 mil habitantes	7,3	7,7	5,6	1,9	2,9	52,3
De 500 mil a 999,9 mil habitantes	33,3	37,2	19,1	15,7	14,3	74,9
Mais de 1 milhão de habitantes	15,0	14,5	8,9	9,7	8,7	98,5
Total	**15,2**	**17,3**	**9,9**	**8,7**	**8,7**	**87,1**
Sudeste						
De 100 mil a 499,9 mil habitantes	49,1	51,4	48,5	51,7	55,9	115,3
De 500 mil a 999,9 mil habitantes	41,7	38,8	37,4	37,2	51,0	136,1
Mais de 1 milhão de habitantes	55,0	63,7	70,6	67,8	73,2	103,7
Total	**48,5**	**57,1**	**59,1**	**57,7**	**67,2**	**113,7**
Sul						
De 100 mil a 499,9 mil habitantes	38,2	36,1	42,0	42,4	39,1	93,0
De 500 mil a 999,9 mil habitantes	20,8	19,5	41,8	44,6	31,7	75,8
Mais de 1 milhão de habitantes	10,0	10,0	14,0	15,1	10,3	73,6
Total	**28,3**	**16,4**	**25,9**	**28,1**	**17,9**	**69,0**
Centro-Oeste						
De 100 mil a 499,9 mil habitantes	3,6	3,5	2,7	3,4	1,9	70,4
De 500 mil a 999,9 mil habitantes	4,2	4,5	1,7	2,5	3,0	181,6
Mais de 1 milhão de habitantes	10,0	6,1	3,2	5,5	2,9	91,6
Total	**5,1**	**5,4**	**2,8**	**4,4**	**2,8**	**99,3**

8B – 2015

Tamanho de população	Número de AIRs	População total	Número de trabalhadores na indústria (A)	Número de indústrias	VAB da indústria (B)	Produtividade média (B/A)
Norte						
De 100 mil a 499,9 mil habitantes	1,0	1,1	0,8	0,2	4,4	580,3
De 500 mil a 999,9 mil habitantes	-	-	-	-	-	-
Mais de 1 milhão de habitantes	6,9	5,5	4,3	2,2	5,6	129,8
Total	**1,9**	**3,6**	**2,3**	**1,1**	**4,3**	**188,9**
Nordeste						
De 100 mil a 499,9 mil habitantes	9,4	9,4	7,2	2,8	6,4	88,2
De 500 mil a 999,9 mil habitantes	22,9	22,6	10,4	10,5	7,9	75,9
Mais de 1 milhão de habitantes	34,5	22,5	14,9	17,1	14,8	98,9
Total	**16,9**	**19,9**	**11,6**	**11,3**	**11,6**	**99,9**
Sudeste						
De 100 mil a 499,9 mil habitantes	45,8	47,1	44,6	43,4	46,1	103,3
De 500 mil a 999,9 mil habitantes	42,9	39,9	42,0	37,7	49,3	117,3
Mais de 1 milhão de habitantes	44,8	57,2	64,7	59,0	64,8	100,2
Total	**45,0**	**52,1**	**53,6**	**49,4**	**57,7**	**107,6**
Sul						
De 100 mil a 499,9 mil habitantes	37,5	36,6	43,4	50,0	36,5	84,2
De 500 mil a 999,9 mil habitantes	20,0	23,0	37,9	42,7	30,9	81,7
Mais de 1 milhão de habitantes	6,9	8,5	12,3	14,5	10,8	87,6
Total	**28,1**	**16,8**	**27,4**	**31,6**	**20,4**	**74,5**
Centro-Oeste						
De 100 mil a 499,9 mil habitantes	6,3	5,8	4,0	3,7	6,6	164,7
De 500 mil a 999,9 mil habitantes	14,3	14,4	9,7	9,1	11,9	122,3
Mais de 1 milhão de habitantes	6,9	6,3	3,8	7,2	4,0	106,4
Total	**8,1**	**7,6**	**5,2**	**6,6**	**6,0**	**117,0**

Fonte: IBGE; RAIS/MTE.
Elaboração dos autores.
Nota: [1] As AIRs são microrregiões homogêneas do IBGE com mais de 10 mil empregos industriais em cada ano.

4 AIPs: EXPLORAÇÕES TERRITORIAIS PARA ALÉM DAS AIRs

A investigação sobre a dinâmica das AIRs tem permitido vislumbrar novas características da atividade industrial em um leque amplo de aglomerações, medidas pelo nível de emprego industrial, que se encontram em um patamar inferior ao padrão de 10 mil empregos. Abrindo o campo de observação das aglomerações industriais para além daquelas conceituadas como "relevantes", isto é, com mais de 10 mil empregos industriais, incorporam-se na análise aglomerações de tamanho inferior, as quais, entretanto, podem apresentar dinâmicas territoriais e produtivas não inteiramente dimensionadas. Tais aglomerações – que chamamos de industriais potenciais (AIPs) – compreendem dois subgrupos previamente identificados: acima de 5 mil unidades e até 9.999 empregos industriais; e acima de 1 mil e até 4.999 empregos industriais.

Os dois recortes utilizados visam, de um lado, ao reconhecimento da existência de unidades territoriais muito próximas de se tornarem AIRs (do primeiro grupo, com emprego industrial entre 5 mil e 9.999), isto é, com potencial para serem reconhecidas como polos industriais de relevância; de outro lado, à identificação de um subgrupo de AIPs que se encontram em situação oposta e mais distante dessa possibilidade (abaixo de 5 mil e acima de 1 mil empregos industriais). Contudo, essas aglomerações incipientes podem, no mais das vezes, estar localizadas na vizinhança de aglomerações consolidadas e sua dinâmica estar associada à daquelas. O ponto relevante aqui é registrar a existência e a localização de novos territórios de atividades industriais em expansão (ou, às vezes, em declínio) e de interesse para uma avaliação circunstanciada da trajetória territorial brasileira.

As AIPs identificadas dão forma a um território de 264 microrregiões com 1,1 milhão de empregos industriais, em 2015. Duas décadas antes, em 1995, havia 226 AIPs com 830 mil empregos industriais (tabela 9). Correspondem ao espaço de dinâmica industrial menos expressiva, porém com importância para a compreensão do papel determinado pelo território como ativo essencial ao crescimento econômico.

O grupo de AIPs de *primeira ordem* representa a porção mais relevante em termos de empregos gerados. Havia 55 dessas AIPs no país em 1995, majoritariamente localizadas nas regiões Sudeste (24) e Sul (20), responsáveis por 48,1% do emprego nacional das AIPs. Vinte anos depois, em 2015, as duas regiões referidas continuaram a localizar as principais AIPs, Sudeste (32) e Sul (21), em um total nacional de 85 delas. Nesse mesmo ano, responderam por 56,6% do emprego total das aglomerações.

TABELA 9
Número de aglomerações e de emprego industrial em AIPs de primeira ordem[1]
9A – Em valores absolutos

Região	UF	1995		2000		2005		2010		2015	
		AIRs	Emprego industrial	AIRs	Emprego industrial	AIRs	Emprego industrial	AIRs	Emprego industrial	AIRs	Emprego industrial
Norte		1	8.805	1	6.271	5	28.320	7	48.188	8	58.761
	Acre	-	-	-	-	-	-	1	5.405	1	5.072
	Pará	1	8.805	-	-	3	16.445	3	22.401	3	23.650
	Rondônia	-	-	1	6.271	2	11.875	3	20.382	4	30.039
Nordeste		10	68.006	11	75.912	11	88.229	11	79.605	12	89.434
	Alagoas	1	7.650	-	-	1	5.535	1	6.872	-	-
	Bahia	3	19.521	3	18.642	4	33.197	5	36.770	7	48.390
	Ceará	-	-	3	20.532	1	5.819	1	9.119	1	9.705
	Maranhão	2	13.875	2	13.051	2	16.200	1	6.040	1	8.994
	Paraíba	1	7.826	-	-	-	-	-	-	-	-
	Pernambuco	1	6.448	3	23.687	1	8.499	2	15.324	1	9.689
	Rio Grande do Norte	2	12.686	-	-	2	18.979	1	5.480	-	-
	Sergipe	-	-	-	-	-	-	-	-	1	6.896
Sudeste		24	181.478	24	177.671	35	230.973	36	262.368	32	235.182
	Espírito Santo	2	12.834	2	16.942	1	5.869	1	5.647	1	5.138
	Minas Gerais	11	84.011	10	73.984	20	133.605	22	156.158	17	128.590
	Rio de Janeiro	3	22.586	3	19.364	4	27.142	3	25.793	5	36.096
	São Paulo	8	62.047	9	67.381	10	64.357	10	74.770	9	65.358
Sul		20	140.203	15	106.041	24	169.038	21	151.339	21	151.322
	Paraná	9	62.126	9	62.517	11	76.766	11	74.895	11	74.869
	Rio Grande do Sul	6	42.939	-	-	8	52.077	9	69.076	8	61.368
	Santa Catarina	5	35.138	6	43.524	5	40.195	1	7.368	2	15.085
Centro-Oeste		-	-	4	28.013	9	58.387	12	83.458	12	84.127
	Goiás	-	-	2	11.323	4	25.784	6	37.590	7	52.704
	Mato Grosso	-	-	-	-	3	21.113	3	21.955	2	13.836
	Mato Grosso do Sul	-	-	2	16.690	2	11.490	3	23.913	2	12.038
	Tocantins	-	-	-	-	-	-	-	-	1	5.549
Brasil		**55**	**398.492**	**55**	**393.908**	**84**	**574.947**	**87**	**624.958**	**85**	**618.826**

9B – Em valores percentuais

Região	UF	1995		2000		2005		2010		2015	
		AIRs	Emprego industrial	AIRs	Emprego industrial	AIRs	Emprego industrial	AIRs	Emprego industrial	AIRs	Emprego industrial
Norte		1,8	2,2	1,8	1,6	6,0	4,9	8,0	7,7	9,4	9,5
	Acre	-	-	-	-	-	-	1,1	0,9	1,2	0,8
	Pará	1,8	2,2	-	-	3,6	2,9	3,4	3,6	3,5	3,8
	Rondônia	-	-	1,8	1,6	2,4	2,1	3,4	3,3	4,7	4,9
Nordeste		18,2	17,1	20,0	19,3	13,1	15,3	12,6	12,7	14,1	14,5
	Alagoas	1,8	1,9	-	-	1,2	1,0	1,1	1,1	-	-
	Bahia	5,5	4,9	5,5	4,7	4,8	5,8	5,7	5,9	8,2	7,8
	Ceará	-	-	5,5	5,2	1,2	1,0	1,1	1,5	1,2	1,6
	Maranhão	3,6	3,5	3,6	3,3	2,4	2,8	1,1	1,0	1,2	1,5
	Paraíba	1,8	2,0	-	-	-	-	0,0	0,0	-	-
	Pernambuco	1,8	1,6	5,5	6,0	1,2	1,5	2,3	2,5	1,2	1,6
	Rio Grande do Norte	3,6	3,2	-	-	2,4	3,3	1,1	0,9	-	-
	Sergipe	-	-	-	-	-	-	-	-	1,2	1,1
Sudeste		43,6	45,5	43,6	45,1	41,7	40,2	41,4	42,0	37,6	38,0
	Espírito Santo	3,6	3,2	3,6	4,3	1,2	1,0	1,1	0,9	1,2	0,8
	Minas Gerais	20,0	21,1	18,2	18,8	23,8	23,2	25,3	25,0	20,0	20,8
	Rio de Janeiro	5,5	5,7	5,5	4,9	4,8	4,7	3,4	4,1	5,9	5,8
	São Paulo	14,5	15,6	16,4	17,1	11,9	11,2	11,5	12,0	10,6	10,6
Sul		36,4	35,2	27,3	26,9	28,6	29,4	24,1	24,2	24,7	24,5
	Paraná	16,4	15,6	16,4	15,9	13,1	13,4	12,6	12,0	12,9	12,1
	Rio Grande do Sul	10,9	10,8	-	-	9,5	9,1	10,3	11,1	9,4	9,9
	Santa Catarina	9,1	8,8	10,9	11,0	6,0	7,0	1,1	1,2	2,4	2,4
Centro-Oeste		0,0	0,0	7,3	7,1	10,7	10,2	13,8	13,4	14,1	13,6
	Goiás	-	-	3,6	2,9	4,8	4,5	6,9	6,0	8,2	8,5
	Mato Grosso	-	-	-	-	3,6	3,7	3,4	3,5	2,4	2,2
	Mato Grosso do Sul	-	-	3,6	4,2	2,4	2,0	3,4	3,8	2,4	1,9
	Tocantins	-	-	-	-	-	-	-	-	1,2	0,9

Fonte: RAIS/MTE.
Nota: [1] Aglomerações industriais com o nível de emprego entre 5 mil e 9.999 unidades em cada ano.

Constata-se, portanto, a existência de um campo aglomerativo de microrregiões com emprego na indústria abaixo do patamar de 10 mil unidades, com forte presença no território do Sudeste e do Sul do país. Nesse novo espaço de atividades industriais, nota-se a presença de uma hierarquia de tamanho de empregos nas AIPs: na ordem superior das AIPs, aquelas com o nível de emprego acima de 5 mil e até 9.999 estão localizadas preferencialmente nas regiões mais desenvolvidas e industrializadas (Sudeste e Sul).

No grupo de menor tamanho de emprego industrial, chamado de *segunda ordem*, com o nível de emprego industrial indo de 1 mil até 4.999, estão as aglomerações localizadas em maior parte nas regiões-alvo da política regional, com 58,4% do total do emprego do grupo. Nesse contexto, o Nordeste é a região em que transparece a presença mais relevante das AIPs de segunda ordem, com 36,4% do emprego do grupo.

No recorte proposto para as aglomerações subdivididas em nível primário (acima de 5 mil e abaixo de 10 mil empregos industriais), nota-se a existência de uma hierarquia regional para o tamanho da aglomeração, com as regiões Sudeste e Sul à frente de Nordeste, Centro-Oeste e Norte, em ordem decrescente. Em todas as cinco Grandes Regiões, houve a expansão do número de AIPs e da quantidade de emprego industrial entre 1995 e 2015.

A situação hierárquica é modificada no grupo de AIPs de nível secundário (acima de 1 mil e abaixo de 5 mil empregos industriais). Nesse caso, é na região Nordeste que se encontra o maior número de aglomerações (69 unidades em 2015 contra 30 em 1995). O seu nível de emprego industrial também é o mais expressivo entre o conjunto das Grandes Regiões nacionais, tendo mais que duplicado, passando de 75 mil para 172 mil, entre o início e o final do período. A essa região se seguem, por ordem decrescente, as regiões Sudeste, Centro-Oeste, Sul e Norte.

Esse quadro adicional de territórios de atividade industrial, visto sob a denominação de AIPs, contribui para a compreensão de que o campo aglomerativo mais relevante para a indústria no país encontra-se predominante nas regiões Sudeste e Sul. As AIPs de primeira ordem estão em maior número no território dessas duas regiões, portanto, no entorno das externalidades geradas pelas aglomerações maiores e bem consolidadas (as AIRs). Em outra posição, estão as AIPs de segunda ordem, com potencial produtivo mais fraco e/ou incipiente, majoritariamente localizadas nas regiões de menor desenvolvimento relativo e alvo da política pública regional: Nordeste, Norte e Centro-Oeste.

5 CONCLUSÕES

Pretendeu-se, neste estudo, trazer de volta ao debate do desenvolvimento regional brasileiro o conceito de AIR, com vistas a explorar seu potencial explicativo para o entendimento das transformações atuais da indústria no território. O esforço desdobrou-se na mensuração das AIRs, para o período 1995-2015, e na sua aplicação para a avaliação das implicações da expansão industrial para as disparidades regionais no Brasil.

Duas questões foram inicialmente propostas logo no título do trabalho: onde estão as AIRs e como contribuem para o entendimento da dinâmica regional

brasileira. Ou seja, entender como se expressam no território, no momento atual (a "foto"), e, a partir de elementos de sua dinâmica atual, obter elementos que prefigurem o curso ou a trajetória de sua configuração futura (o "filme").

Quanto à primeira, encontrou-se que as AIRs se localizam predominantemente nas regiões Sudeste e Sul do país, que tinham 77,6% das AIRs nacionais (85) em 1995 e permaneceram com a elevada fração de 73,1% do total nacional de 160 em 2015. Em termos de geração de VAB, essas duas regiões geraram, conjuntamente, 85,1% e 78,1% do total nacional, respectivamente, em 2000 e 2015. Portanto, o território da atividade industrial no Brasil permanece, em parcela muito significativa, nas suas duas regiões mais desenvolvidas. Colocadas essas afirmações, deve-se registrar que alterações em curso refletiram na redução (ainda que insuficiente) das participações das regiões desenvolvidas no emprego e no VAB da indústria, ou, dito de outro modo, as regiões de menor nível de desenvolvimento apresentaram elevações nas suas quantidades de aglomerações industriais: 32% das novas AIRs que surgiram em todo o país no período se localizam nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, dando formas a um vetor de desconcentração territorial das aglomerações industriais.

A segunda questão refere-se às tendências em curso. O território se tornou um elemento fundamental do desenvolvimento das AIRs. Mesmo em um contexto de baixo crescimento da atividade industrial no país, o número de AIRs teve um considerável aumento, passando de 85 para 160 unidades entre 1995 e 2015. Portanto, em meio a um quadro geral de perda de participação relativa da indústria no PIB e de redução da densidade produtiva e da produtividade média do trabalho, novos territórios do país se tornaram espaços de localização e expansão de atividades industriais.

O espraiamento no território tende a configurar-se em um elemento de resistência e/ou resiliência a uma crise de capacidade produtiva. Aproveitando-se da expansão da renda real familiar pelo aquecimento do mercado de trabalho, das transferências governamentais para pessoas e regiões mais pobres e também da evolução dos investimentos públicos federais, novas aglomerações industriais surgiram e se desenvolveram tanto quanto aglomerações preexistentes puderam se expandir mais celeremente.

Investigadas as AIRs a partir de sua dinâmica de expansão (taxa) do emprego industrial e do tamanho (nível) da população, encontrou-se que as que mais crescem são as de menor tamanho de emprego industrial, em uma hierarquia de tamanhos observada. Do mesmo modo, verificou-se, na contramão de tendências mundiais, que as AIRs cujos emprego e VAB industrial mais se expandem estão em relação inversa ao seu tamanho de população. Assim, quanto maior o nível populacional da aglomeração, mais fraca foi a dinâmica de crescimento industrial, no período recente.

A ampliação do conceito de aglomeração para unidades territoriais de menor tamanho de emprego sugeriu a identificação de AIPs. Estas foram definidas

em dois grupos de tamanho: AIPs de primeira ordem, com mais de 5 mil e até 9.999 empregos industriais; e AIPs de segunda ordem, com mais de 1 mil e até 4.999 empregos industriais. As primeiras com a localização preferencial nas regiões Sudeste e Sul, e as segundas nas regiões Nordeste, Centro-Oeste e Norte. São aglomerações de grande interesse para a política de desenvolvimento regional, além de revelarem dinâmicas mais fracas e merecedoras de atenção quanto as suas possibilidades de desenvolvimento. No primeiro grupo, estão mais associadas às externalidades das AIRs consolidadas nas áreas mais industrializadas do Sudeste e do Sul. No segundo grupo, revelam a formação mais incipiente de territórios industriais que se desenvolveram na última década por impulsos da expansão da renda e do mercado interno regional nas regiões Nordeste, Centro-Oeste e Norte.

Esses padrões observados significam que a tendência em curso é de perda de importância das aglomerações de maior densidade de emprego e valor adicionado no cenário nacional – regra geral, localizadas no eixo Sudeste-Sul – em prol das aglomerações de menor tamanho espalhadas pelas várias macrorregiões brasileiras, contemplando, assim, o espraiamento na direção do Centro-Oeste e do Nordeste e, em menor ímpeto, para a região Norte.

Análises adicionais sobre as especializações produtivas regionais das AIRs precisarão ser conduzidas em etapa posterior da pesquisa, de maneira a se responder sobre os tipos de atividades (sua complexidade técnica, seu nível de produtividade e massa salarial paga, entre outras dimensões) associados às aglomerações emergentes. No caso da região Nordeste, por exemplo, segundo a publicação *Desafios da Nação*, em seu capítulo *Desenvolvimento territorial e crescimento inclusivo: avaliação de políticas e propostas de aperfeiçoamento* (Ipea, 2018), no período 2000-2015, o montante anual acumulado de R$ 853,5 bilhões (valores de 2015) foi canalizado para a região na forma de investimentos públicos federais (R$ 209,2 bilhões), de fundos constitucionais – o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) é igual a R$ 156,5 bilhões – , de desembolsos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (R$ 278,6 bilhões) e de transferências federais a título do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada (BPC) (R$ 209,2 bilhões). Sem dúvida, são recursos com impactos sobre o investimento, de um lado, e a demanda de consumo regional, de outro, ambos exercendo estímulos para a atividade industrial.

Do mesmo modo, esses instrumentos tiveram um papel igualmente relevante na dinâmica da indústria das outras duas regiões-alvo da política regional, o Norte e o Centro-Oeste do país. Ainda naquele mesmo estudo, no conjunto das três regiões citadas, os volumes de recursos acumulados para as fontes descritas totalizaram a significativa quantia de R$ 1,6 trilhão no período 2000-2015. É claro que apenas uma fração desse montante pode ter se destinado à indústria, sendo mais provável que a maior parte tenha sido canalizada para as atividades de agropecuária de exportação e de serviços; contudo, são recursos com potencial

para a expansão de atividades industriais pelo aumento do consumo das famílias e das empresas regionais.

O arrefecimento da atuação do governo federal por meio das fontes de recursos relatadas, como vem ocorrendo depois de 2015, traz, sem dúvida, preocupações acerca da trajetória das aglomerações industriais como elementos de dinâmica territorial. Tais preocupações ocorrem pelos impactos sobre o nível de desemprego, sobre a manutenção da renda do trabalho e, ainda, sobre a capacidade de arrecadação de impostos.

Em suma, com base no material investigado e discutido a respeito das novas tendências para o espraiamento das AIRs, pode-se concluir, em apoio à tese da "desconcentração concentrada" de Diniz (1993), que esse é um fenômeno ainda fortemente estabelecido na dinâmica territorial brasileira nestes anos recentes.

REFERÊNCIAS

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

DINIZ, C. C. Desenvolvimento poligonal no Brasil: nem desconcentração, nem contínua polarização. **Nova Economia**, v. 3, n. 1, set. 1993. Disponível em: <https://bit.ly/2LbqgHG>.

DINIZ, C. C.; CROCCO, M. A. Reestruturação econômica e impacto regional: o novo mapa da indústria brasileira. **Nova Economia**, v. 6, n. 1, 12 jul. 1996. Disponível em: <https://bit. ly/32g9pc4>.

GÓIS SOBRINHO, E. M.; AZZONI, C. R. **Aglomerações industriais relevantes no Brasil**. São Paulo: Nereus, 2014. (Texto para Discussão, n. 4). Disponível em: <https://bit.ly/2G6NVVy>.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Desenvolvimento territorial e crescimento inclusivo: avaliação de políticas e propostas de aperfeiçoamento. *In*: _____. **Desafios da nação**. Brasília: Ipea, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2TR1xfM>.

JACOBS, J. **The economy of cities**. New York: Random House, 1969.

KALDOR, N. The case for regional policies. **Scottish Journal of Political Economy**, v. 17, n. 3, p. 337-348, 1970.

MONTEIRO NETO, A.; SILVA, R. O. **Desconcentração territorial e reestruturação regressiva da indústria no Brasil**: padrões e ritmos. Brasília: Ipea, 2018. (Texto para Discussão, n. 2402). Disponível em: <https://bit.ly/2NGUtAu>.

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

PUGA, D. The magnitude and causes of agglomeration economies. **Journal of Regional Science**, v. 50, n. 1, Feb. 2010.

SABOIA, J. A. Descentralização industrial no Brasil na década de noventa: um processo dinâmico e diferenciado regionalmente. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 11, n. 2, 2001.

_____. Continuidade do processo de desconcentração regional da indústria brasileira nos anos 2000. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 23, n. 2, p. 219-278, maio/ago. 2013.

SABOIA, J. A.; KUBRUSLY, L. S.; BARROS, A. C. Caracterização e modificações no padrão regional de aglomeração industrial no Brasil no período 2003-2011. **Pesquisa e Planejamento Econômico** (PPE), v. 44, n. 3, dez. 2014. Disponível em: <https://bit.ly/2Xzk3vU>.

SAMPAIO, D. P. **Desindustrialização e estruturas produtivas regionais no Brasil**. 2015. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2015.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

DINIZ, C. C. **A dinâmica regional recente da economia brasileira e suas perspectivas**. Brasília: Ipea, 1995. (Texto para Discussão, n. 375). Disponível em: <https://bit.ly/2S2T2e8>.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2CYYJAX>.

_____. **Pesquisa Industrial Anual** (PIA). Rio de Janeiro. Vários anos. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/industria/9044-pesquisa-industrial-anual-produto.html?=&t=o-que-e>.

CAPÍTULO 3

DINÂMICAS E TRANSFORMAÇÕES TERRITORIAIS RECENTES: O PAPEL DA PNDR E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NÃO REGIONAIS COM IMPACTO TERRITORIAL[1]

Carlos Antônio Brandão[2]

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo objetiva fazer um levantamento sistemático de identificação e apontamento dos principais temas relacionados às transformações econômicas, sociais e populacionais no território brasileiro no período recente (2003-2015), procurando analisar o papel das políticas públicas de cunho regional neste contexto. Pretende-se também estabelecer um balanço dos mais destacados avanços e dificuldades na implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).

Almeja-se revelar novas leituras sobre o desenvolvimento territorial brasileiro naquele período com vistas a identificar permanências e transformações nas dinâmicas econômicas, sociopolíticas e populacionais, buscando perscrutar novas dinâmicas a fim de estruturar novas agendas de investigação e orientação para a formulação de políticas públicas.

De maneira específica, espera-se construir uma sistematização das pesquisas produzidas atualmente pelo Ipea e por outras instituições que possam informar uma leitura territorial dos processos de transformação estrutural do desenvolvimento brasileiro recente, nas dimensões urbana, regional, federativa e ambiental.

1. Em agosto de 2016, foi realizada no Ipea, em Brasília, a oficina de trabalho Elementos para uma Agenda de Estudos e Políticas para o Desenvolvimento Regional Brasileiro, sob coordenação de Aristides Monteiro Neto (Ipea), em que uma primeira versão deste texto foi apresentada e debatida. O autor agradece as sugestões e os comentários recebidos dos especialistas externos convidados: Marília Steinberger (Departamento de Geografia da Universidade de Brasília – UnB), João Mendes Rocha Neto (Secretaria de Governo da Presidência da República), Antonio Carlos Galvão (Centro de Gestão e Estudos Estratégicos do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações – CGEE/MCTIC) e José Otamar de Carvalho (consultor independente); bem como dos especialistas do Ipea: Ricardo Karam (Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia – Diest), Constantino Cronemberger Mendes, Adriana Moura, Marco Aurélio Costa e Bárbara Margutti (Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais – Dirur). O autor gostaria de agradecer especialmente o apoio e o incentivo para a realização deste balanço das dinâmicas e políticas regionais recentes e as variadas e instigantes ideias que o coordenador do projeto, Aristides Monteiro Neto (Ipea), aportou ao texto. A responsabilidade, contudo, pelo texto final é toda do autor.

2. Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Dirur/Ipea; e professor titular no Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ).

Intenciona-se identificar as transformações e dinâmicas territoriais econômicas, populacionais e sociais mais significativas, evidentes e necessárias à correta compreensão do fenômeno territorial, surgidas na última década no país. Para tanto, são levantados e hierarquizados os temas mais relevantes para a agenda de desenvolvimento regional consequente com as principais transformações territoriais do período em análise (2003-2015).

Adicionalmente, as possibilidades e os limites apresentados pela PNDR do Brasil quanto aos seus objetivos de redução das desigualdades e de ativação do desenvolvimento no território nacional são problematizados, assim como as políticas públicas de caráter nacional não explicitamente regional – as quais têm tido impactos relevantes para a melhoria das condições de vida da população em territórios de baixa renda e baixo crescimento econômico.

2 BREVES ANTECEDENTES

É bem conhecida a extensa literatura que tratou das flagrantes e incontestáveis desigualdades regionais brasileiras (Bacelar, 2000; Cano, 2007; Diniz, 1995; Guimarães Neto, 1995; Pacheco, 1999). As marcas da desigualdade e da diversidade estiveram reiteradamente presentes na formação e no desenvolvimento do país em sua dimensão territorial.[3]

Processos históricos muito peculiares deixaram heranças muito marcantes de alta heterogeneidade das trajetórias das cinco macrorregiões brasileiras. Além da porção Sudeste-Sul, poderíamos afirmar que se consolidaram três "mundos regionais" muito distintos: a Amazônia, o Nordeste e o Centro-Oeste. Para além das enormes diferenças entre eles, ainda se apresentam processos muito específicos de desenvolvimento desigual em qualquer uma das dimensões em que se queira jogar luz sobre nossas variadas desigualdades e injustiças internas, em qualquer uma das macrorregiões (amálgama e sobreposição de iniquidades sociais, de não acesso a direitos, heterogêneas estruturas econômicas etc.), e muito vigorosas variedades-diversidades (ambientais, sociais, culturais etc.).

Esses complexos processos, de longa duração, tiveram não só as marcas do dinamismo econômico e dos efeitos de multiplicação e aceleração da renda e da riqueza, mas também dos travamentos para grande parcela da sociedade: das reformas sociais, da distribuição da renda, da habilitação pela propriedade e do acesso aos direitos.

3. "Essa diversidade remonta ao início da organização da nação brasileira, diante de um processo de colonização que ocorre de formas muito distintas entre suas regiões. Ao mesmo tempo em que as pluralidades de culturas e de formações geográficas são fontes de riquezas e de inspiração para os brasileiros, as grandes diferenças socioeconômicas podem enfraquecer seu pacto federativo e seu desenvolvimento socioeconômico" (Oliveira e Magalhães, 2010, p. 13).

O sistema econômico nacional configurado ao longo do século XX alcançou elevado grau de integração comercial e produtiva, dotando-se de uma rede matricial de relações intra e inter-ramos econômicos, que se distribuiu desigual e seletivamente por todo o país. Mesmo com alta concentração espacial, aquele sistema mostrou-se virtuoso no engate de todas as economias regionais no contexto de uma complementaridade expansiva, que conformava um todo que crescia junto, embora com fortes assimetrias e disritmias entre suas partes envolvidas nesta coerência estruturada regionalmente.

Consolidou-se um complexo esquema de relações centro-periferia e hierarquias, ancorado em uma longa trajetória de junções/conexões inter e intrarregionais articuladas. Estas solidarizaram, pela via do mercado, as partes do país, fazendo com que os variados espaços regionais confluíssem seus projetos e coalizões de expansão em torno de uma convenção desenvolvimentista durável por meio século (1933-1982), não obstante a força coercitiva não só concorrencial mas também militar e político-institucional tenha desempenhado papel muito relevante na coerência imposta que forjou a escala nacional.

Mas foi sobretudo no último quartel do século XX que a ação estatal mais sistemática, especialmente na periferia nacional, reforçou o papel do Estado enquanto investidor direto e estruturante do território nacional. Consolidou-se um regime de crescimento econômico rápido, e pelos caminhos de menor resistência, o que legitimou um estilo perverso de convivência e exclusão social e predação de pessoas, recursos naturais, valores culturais e espaços geográficos. Em suma, em termos nacionais principalmente durante os "cinquenta gloriosos" do Brasil (1933-1982), consolidou-se uma sociedade de massas complexa, dispersa e amorfa.

O que ainda é um enigma da construção nacional brasileira é compreender como, mesmo dispondo de uma das bases materiais mais potentes do planeta, não se forjaram forças civilizacionais capazes de prover, em quantidade e qualidade, direitos, serviços e bens públicos e coletivos à maior parte de suas massas populacionais regionais.

A desigualdade jaz como a marca mais indelével, generalizada por todo o território, e permanente da nação brasileira, de construção travada, estando presente em todas as macrorregiões e estados da Federação, ou seja, estando bem distribuída no imenso e heterogêneo espaço brasileiro. No entanto, simultaneamente, está posta a vitalidade de uma máquina de crescimento (econômico), de dinâmica bastante cíclica e conjuntural, circunscrita e encravada, setorial e espacialmente.

Em suma, o país é uma espécie de amálgama de todos os tipos de disparidades, combinação e convivência do variado e plural, tendo como substrato geral uma sociedade pouco democrática, orientada pela extensividade e itinerância, e de

fuga para a frente expansiva. Conjuntural e ciclicamente frequentes, disputas redistributivas deságuam em impasses sociopolíticos marcantes.

2.1 Anos 1980

O ano de 1983, depois da crise das dívidas latino-americanas, marca o final de nosso meio século de inserção com crescimento, no contexto internacional do pós-guerra, com a crise de liquidez, a debacle e as insolvências generalizadas, não possibilitando que os países periféricos honrassem seus compromissos com os serviços da dívida externa.

Ocorreu, então, a confluência e a articulação de três choques: o abrupto corte de crédito internacional, a deterioração da relação de trocas e o aumento dos custos do refinanciamento dos débitos; resultando na ampliação do passivo externo, no ajuste do setor público, na transferência de recursos ao exterior e, finalmente, no desmonte dos mecanismos articuladores da ação estatal.

Tivemos miniciclos inconsistentes de crescimento, que desaguaram no desapossamento do patrimônio público, que tinha sido construído em meio século de lutas; na crítica quase generalizada ao Estado "interventor"; e, em suma, na reacomodação e na cristalização dos velhos compromissos do amplo arco de alianças conservadoras.

Pelo lado das empresas, os agentes privados, amparados pelo Estado, irão recompor seus portfólios, liquidificar e expandir suas aplicações imobiliárias/fundiárias, e avançar na subsunção passiva aos movimentos dos capitais internacionais.

> Forçado pelos fatos, nosso dinheiro volta a submeter-se a um padrão monetário internacional. *Na hora da crise e frente a um futuro incerto, extinguem-se a eficácia do principal suporte desta longa e heterodoxa "acumulação politizada", cuja lei de valorização teve sua raiz mais profunda na liberdade de decisão estatal sobre o valor do dinheiro e do direito* (Fiori, 2003, p. 173, grifo nosso).

Assim, prosseguiu nossa eterna "fuga para a frente" (inclusive dos direitos), pois, segundo Fiori (2003, p. 179):

> avançar aparecia como a única solução, ainda que fosse pela via de uma valorização heterodoxamente politizada do capital. Uma valorização que, por causa de seus limites políticos, permitiu o convívio e a sobrevivência de frações e órbitas financeiras mercantis altamente especulativas, e de frações industriais e agrárias de baixa produtividade.

O fato é que se acelera a perda de poder orgânico e sistêmico do Estado brasileiro. Este perde poder de orientação e de promoção de renovadas frentes de expansão, periféricas ou mesmo dentro do núcleo central. Vai erodindo aquela que é uma das principais marcas do capitalismo brasileiro: em que o processo das

decisões de inversão de capital era amparado por ampla capacidade de coordenação das decisões públicas e privadas.

Na dimensão espacial do nosso processo de subdesenvolvimento, esse período trouxe uma significativa mudança na articulação da diversidade regional brasileira. A partir do ajuste externo, e do esforço exportador, além das privatizações, nega-se nossa herança histórica, em cada macrorregião de montagem de estruturas produtivas relativamente complementares, com baixo grau de abertura para o exterior e sob amparo do Estado.

Não apenas a situação econômica se agravou. Além do esgotamento do padrão de acumulação e de seu regime de regulação, ocorreram mudanças profundas no padrão de sociabilidade, estancando a mobilidade estrutural e intergeracional da civilização brasileira. Ou seja, a mobilidade, que era uma das principais variáveis que fechava nossa equação social de legitimação do processo de expansão e crescimento econômico, mesmo com as brutais exclusão e modernização conservadora, foi travada. Ao mesmo tempo, acelera-se a crise fiscal e financeira do Estado brasileiro e a desmontagem dos seus mecanismos de coordenação de interesses setoriais, sociais e regionais dispersivos.

Esse início da década de 1980 foi revelador do, desde então, recrudescimento dos nossos velhos impasses e recorrências históricas de nossa reprodução social enquanto nação travada e inconclusa. Ocorreram marcadas reatualizações: das heterogeneidades estruturais (produtivas, sociais e regionais); do pacto de dominação interna (e sua relação com o exterior); da sistêmica vulnerabilidade externa; e dos processos de exclusão e marginalização da maioria da população dos frutos do progresso material.

Na segunda metade dos anos 1980, as forças sociais e políticas da redemocratização impuseram importantes avanços durante o processo constituinte,[4] embora não lograssem fazer frente ao processo avassalador da verdadeira revolução conservadora que tomou conta do país.

Assim, 1988 pode ser considerado paradoxalmente um marco, tanto da Constituição Cidadã, que estabeleceu importantes direitos sociais, quanto da consagração da hegemonia das práticas, das narrativas e da remontagem de instrumentos e dispositivos neoliberais.

Faltavam 22 anos para terminar o século XX quando, além da consagração de direitos e garantias individuais e coletivos, a promulgação da nova Carta Magna deixou uma grande expectativa de futuro avanço em uma abordagem territorial estrutural de nossas desigualdades, pois ficou assegurada em sua seção IV, denominada

4. Para um balanço dos interesses em disputa na elaboração da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), ver Leme (1992).

Das Regiões, a necessidade de organização de um aparato de planejamento regional (em lei complementar):

> Art. 43 – Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais:
>
> § 1º Lei complementar disporá sobre:
>
> I – as condições para integração das regiões em desenvolvimento;
>
> II – a composição dos organismos regionais que executarão, na forma da lei, os planos regionais, integrantes dos planos nacionais de desenvolvimento econômico e social, aprovados juntamente com estes (Brasil, 2016, p. 43).

Entretanto, a CF/1988 apresentou várias limitações para o enfrentamento das desigualdades regionais, que foram rigorosamente analisadas por Bercovici (2003).

Ela criou ainda os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO), destinando, anualmente, 3% da arrecadação (Imposto de Renda – IR somado ao Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI), a serem aplicados pelos bancos públicos (Banco da Amazônia – BASA, Banco do Nordeste – BNB e Banco do Brasil – BB) em programas de financiamento aos setores produtivos daquelas regiões.

Embora tenha avançado na institucionalização de um Estado democrático de direito, ampliado à participação popular, a CF/1988:

> impõe um corte no formato do financiamento do desenvolvimento regional, por reduzir os recursos destinados a esse fim; ao invés dos 3% do conjunto da arrecadação destinados ao desenvolvimento regional, passamos a ter apenas parcela do IR e do IPI, tendo os fundos correspondido em 2011 a 0,7% do PIB [produto interno bruto], menores do que os desembolsos do BNDES [Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social] para essas regiões (Carleial *et al.*, 2018, p. 87).

A Carta Constitucional deixou expressos conceitos centrais para a estruturação dos fundamentos institucionais, financeiros e de proteção social de um Estado de bem-estar social no Brasil (Fagnani, 2005).

> A garantia da existência digna por meio da homogeneização social[5] está também diretamente vinculada à democracia. Afinal, com a falta de homogeneidade social, inúmeros setores da população já não mais se identificam com a política e o Estado. A cidadania, assim, não se limita aos direitos de participação política, inclui, também, os direitos individuais e, fundamentalmente, os sociais. A ideia de integração na sociedade é fundamental para a democracia, o que não ocorre em países como o Brasil. A igualação das condições sociais de vida (...) é essencial

5. No sentido de Furtado (1983): satisfação de necessidade e acesso a bens e serviços.

> para a legitimidade, permanência e futuro da democracia como forma política (Bercovici, 2015, p. 79).

2.2 Anos 1990

A perda generalizada de dinamismo econômico e o alargamento dos desníveis socioeconômicos entre as regiões brasileiras foram determinados: pelo ambiente macroeconômico internacional; pelas opções equivocadas de política econômica; e pela perda da qualidade sistêmica e orgânica da atuação do Estado. Tudo isso resultou em disritmias entre os investimentos públicos e privados.

A rodada de neoliberalização (Peck, 2010; Brenner *et al*., 2012), com o manejo ortodoxo da política macroeconômica, aprofundou a crise e promoveu a financeirização do ambiente de decisões, ficando as convenções e o estado de confiança abalados. Nesse contexto, segundo Monteiro Neto (2005, p. 48):

> as decisões de investimento em novas plantas produtivas (*greenfield*) são consideradas cada vez mais arriscadas em face de um leque ampliado de opções de investimento em ativos financeiros (títulos do tesouro, títulos cambiais, derivativos etc.) que geram rendimentos de curto e médio prazos.

No período 1995-2002, do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), os processos de abertura comercial e financeira, o desmonte das capacidades estatais de intervenção, a entrega do patrimônio público à iniciativa privada e a internacionalização de parcela fundamental do parque produtivo nacional culminaram, em 1999, com a instituição (nos últimos dezessete anos) do tripé macroeconômico (metas de inflação, taxa de câmbio flutuante e metas de *superavit* fiscal primário). Este foi o fator decisivo para a manutenção de uma política ortodoxa, que impôs baixas taxas de crescimento ao país.

Entre outros fatores, eles determinaram importantes transformações nas relações das e entre as regiões brasileiras. Assim, ao longo dos anos 1990, as mudanças na paisagem regional brasileira resultaram, em grande medida, de involuções e desconstruções, isto é, mais dos impactos diferenciados regionalmente da crise econômica e das opções conservadoras de políticas macroeconômicas do que de processos reestruturantes.

Foi muito diversa a sensibilidade de cada região aos processos de abertura comercial, aos determinantes microeconômicos da reorganização empresarial, à deterioração da infraestrutura econômica e à desestruturação do setor público nos três níveis de governo da Federação.

As heterogeneidades inter e intrarregionais, sobretudo essas últimas, cresceram muito. Ampliaram-se ilhas de produtividade e polos de competitividade, de

produção e exportação de alguns produtos, em alta e vulnerável especialização regressiva, sobretudo em *commodities*.[6]

A guerra fiscal, enquanto estratégias estaduais de atração de investimentos, com a criação e a aplicação de incentivos, muitos de natureza *ad hoc* e customizados, foi ampliando a coerção concorrencial, com o acirramento das rivalidades inter-regionais, e minando, em cada estado, sua própria base de arrecadação, produzindo efeitos prejudiciais para os demais (Vieira, 2012; Cardozo, 2010).

Naquela última década do século XX, as características macroestruturais históricas das múltiplas desigualdades sociais e regionais brasileiras se exacerbaram em razão das opções neoliberais de condução da política econômica realizadas. O Estado perdeu poder de coordenação estruturante para orientar e promover frentes de expansão atrativas, tornando cada dia mais difícil acomodar e fazer convergir tantos, grandes e dispersivos interesses. Consolidou-se enorme perda de capacidade de concatenação por parte do Estado e, consequentemente, de indução do investimento privado.

Ocorreu reespecialização e remercantilização, pois o Brasil, durante os anos 1990, aprofundou ainda mais suas vantagens competitivas estáticas e absolutas históricas nos segmentos padronizados e de processamento contínuo de recursos minerais, florestais, energéticos, agrícolas e pecuários, como a produção de minério de ferro, siderurgia e alumínio (basicamente insumos metálicos semiacabados); petróleo e petroquímica; celulose e papel; alimentos industrializados (grãos, suco de laranja, carnes etc); e têxteis padronizados.

Ocorreu também um processo de perda de participação e de desindustrialização[7] na estrutura produtiva mais complexa e completa, no coração industrial do país (São Paulo e Sudeste); expansão do agronegócio exportador, com ocupação e urbanização acelerada do Centro-Oeste brasileiro; e desmatamento Amazônia, com poucas decisões de investimento em novas plantas produtivas.

A coerção concorrencial no pós-1990 conduziu à maior concentração e centralização dos capitais nesses setores, inclusive com a desnacionalização de muitas linhas de produção, por exemplo, alimentos, linha branca de eletrodomésticos, brinquedos, bens de capital sob encomenda etc.

A orientação macroestratégica por *commodities* e infraestrutura de logística está em elaboração e aperfeiçoamento desde a década de 1980 – ou mesmo antes, desde os corredores de exportação de 1972 do governo militar –, mas foi Silva (1997) quem

6. Para o controverso debate sobre a natureza da orientação produtiva e comercial por *commodities*, ver Furtado e Urias (2013).

7. Sobre o debate da desindustrialização no Brasil e seus impactos regionais, ver Sampaio (2015).

sintetizou os grandes eixos de crescimento do Brasil e da América do Sul, com sua ideia de cinturões de desenvolvimento. Segundo o autor:

> o ponto chave do novo paradigma é a promoção do desenvolvimento sustentado de uma *infraestrutura em cinturões de desenvolvimento regionalmente orientados*. Através da combinação simultânea de sistemas de transporte e de suprimento de energia e de linhas e redes de telecomunicações, os cinturões de desenvolvimento multimodais podem minimizar o custo da construção destas redes individual e separadamente e também o potencial de prejuízo ambiental. Em cada cinturão de desenvolvimento, os planejadores devem analisar todos os três elementos – transportes, energia e telecomunicações – para assegurar que sejam atendidas todas as exigências para a modernização" (Silva, 1997, p. 33).

Nos dois mandatos do governo FHC, foram definidos os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (ENIDs), portfólios de oportunidades de investimentos de caráter estruturante, discutidos exaustivamente no programa Brasil em Ação (Plano Plurianual – PPA 1996-1999), do primeiro mandato, e no programa Avança Brasil (PPA 2000-2003),[8] do segundo. Esses documentos oficiais partiam do diagnóstico de que teriam ocorrido equívocos nas estratégias de planejamento do passado e que, em consequência, significativas distorções na alocação regional e setorial dos recursos públicos implicaram a inibição de inúmeras oportunidades privadas. Em contraponto a estes erros pretéritos, propõem um "planejamento indicativo", servindo de elemento privilegiado para otimização sistêmica na exploração das oportunidades, em que o Estado não mais lidera o processo, devendo este evoluir mediante a implementação de parcerias.

Entretanto, uma análise crítica da capacidade do Estado revelaria que este vai perdendo crescentemente, sobretudo a partir do final da década de 1980, o poder estratégico de decisão frente aos interesses dos setores privados. As instâncias de coordenação foram paulatinamente sendo prejudicadas, o que fez com que prevalecesse uma perspectiva compartimentadora nas decisões públicas. As ações públicas se tornaram predominantemente setoriais e fragmentadas, além de orientadas pelo atendimento das demandas localizadas e circunscritas, de curto prazo. Por exemplo, se deslegitimou totalmente o tratamento abrangente, e com continuidade planejadora, das questões regional e urbana.

Em um ambiente em que está ausente (ou é insuficiente) a capacidade de antecipação e de formular estratégias estruturantes, há sempre o risco de apenas seguir "o curso dos acontecimentos prefigurados pelo mercado" (Furtado, 1967, p. 143).

8. Para uma discussão detalhada dos ENIDs, ver Galvão e Brandão (2003).

Foi provocado, no período, o travamento da capacidade institucional e financeira do Estado de conceber e implementar políticas mais estruturadas, e ocorreu a derrocada final de qualquer ação mais consequente de planejamento (Rezende, 2010).

Quanto à problemática territorial, consolida-se o enfraquecimento das instituições estaduais de pesquisa, que tinham formulado importantes planos regionais de desenvolvimento no passado, alguns amparados por seus bancos estaduais, que foram fechados nesse período.

A renegociação da dívida dos estados e, depois, a Lei de Responsabilidade Fiscal vieram garrotear a capacidade estadual de planejamento e de levar a cabo políticas de combate às desigualdades regionais.

Além da perda de substância e de legitimação do planejamento governamental, ocorreu o desmantelamento das instituições regionais e o fechamento das superintendências, com sua substituição por inconsistentes e precarizadas agências de desenvolvimento regional: a Agência de Desenvolvimento do Nordeste (ADENE) e Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA).

Em suma, durante toda a década de 1990, os processos de abertura comercial e financeira; desmonte das capacidades estatais de sinalização e coordenação; privatização do sistema produtivo e de infraestrutura estatais; internacionalização de elos fundamentais das cadeias do parque produtivo nacional; entre outros fatores, determinaram importantes transformações nas relações entre as regiões brasileiras, com a reconcentração espacial da riqueza e da renda no período 1985-2002 e o aumento das desigualdades inter e intrarregionais.

Um ponto a se ressaltar, finalmente, e a retornar posteriormente, para a discussão atual do Brasil é a persistência do movimento cíclico, recorrente, de aprofundamento da especialização em *commodities* e recursos naturais e as correspondentes pressões políticas pela necessidade de infraestrutura. Ou melhor, há rodadas frequentes, ao longo da história brasileira, entre, por um lado, eficiência, na forma de requerimentos logísticos e nas opções pela competitividade espúria, e, por outro, equidade, disputas por maior homogeneização social e lutas pelo aumento do combate às desigualdades sociais e regionais. Nesse período, estas últimas não estiveram incluídas na agenda governamental.

3 O INÍCIO DO SÉCULO XXI: O AMBIENTE MACROESTRUTURAL DAS TRANSFORMAÇÕES REGIONAIS RECENTES

O elevado crescimento da economia brasileira na última década teve importantes rebatimentos sobre suas economias regionais (Siqueira, 2015). As regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste apresentaram taxas bem mais elevadas de crescimento do PIB que as demais regiões desenvolvidas (Sul e Sudeste), contribuindo para o arrefecimento do processo de divergência e para a melhoria das condições de vida das populações envolvidas.

Avaliações feitas por estudiosos no período recente (Monteiro Neto, 2015; Resende, 2014), entretanto, apontam que os avanços na diminuição da desigualdade regional são mais um resultado de políticas não explicitamente regionais, como as sociais (Programa Bolsa Família) e as de investimento em infraestrutura (Programa de Aceleração do Crescimento – PAC) e habitação (programa Minha Casa, Minha Vida – MCMV), que propriamente das políticas regionais e de seus instrumentos clássicos (FCO, FNO e FNE).

Por outra perspectiva, a das transformações territoriais, a emergência de dinâmicas territoriais em vários subespaços nacionais está cada vez mais presente, ora por conta das conexões estabelecidas com a economia internacional, via exportações de *commodities* – como são os casos dos cerrados do Centro-Oeste e Nordeste (*commodities* agrícolas) e de regiões do Pará (*commodities* minerais) –, ora por conta dos impactos dos grandes projetos governamentais em infraestrutura – como a transposição do rio São Francisco e da construção da ferrovia Transnordestina no Nordeste e a construção de usina hidrelétrica (UHE) em Altamira (Pará), e de refinaria de petróleo e gás, em Suape (Pernambuco), entre outros. Por isso, uma avaliação mais circunstanciada destes novos temas das estratégias recentes de desenvolvimento em sua dimensão territorial precisa estar mais bem esclarecida.

Concorrem para o êxito ou fracasso desses experimentos de dinâmicas territoriais diversas os arranjos federativos que lhes dão ou que possam vir a dar suporte institucional. Assim, tem sido cada vez mais apontado o papel mais ativo da discussão federativa – no sentido das pactuações possíveis entre entes federativos (União, estados e municípios) e, por conseguinte, da dimensão coordenação nas políticas públicas.

A fim de construir um quadro sintético das principais transformações e dinâmicas territoriais, algumas ainda em curso, torna-se importante ter presente as dimensões demográficas, econômicas e sociais do processo de desenvolvimento no Brasil nessa década e meia do século XXI.

É preciso tomar as cadeias de fatores determinantes, buscando apreender as mudanças inter-relacionadas para refletir sobre seus possíveis efeitos cumulativos espaciais. Procuraremos, aqui, alinhavar, em grandes traços, os principais determinantes – entre a "grande variedade de mudanças inter-relacionadas em resposta às mudanças primárias" (Myrdal, 1960, p. 53) – dos prováveis efeitos acumulativos[9] e alguns efeitos propulsores, que neutralizaram, em parte, efeitos regressivos nas regiões e mercados urbano-regionais dos espaços menos desenvolvidos.

9. "O estudo realista de qualquer processo terá de considerar grande variedade de mudanças inter-relacionadas diferentemente em resposta à mudança primária, e não nego que algumas vezes essas mudanças se inter-relacionam de tal forma que se compensam mutuamente. Todavia, acredito que, quando as tendências principais em período mais ou menos longo são consideradas, as mudanças se fortalecerão reciprocamente e tenderão, portanto, a ter efeitos líquidos acumulativos" (Myrdal, 1960, p. 55).

Primeiramente, coloca-se a necessidade de verificar sucintamente os movimentos migratórios e demográficos mais recentes, em grande parte motivados pelas novas dinâmicas econômicas territoriais, para se discutir as principais transformações regionais no período. A direção dos fluxos migratórios inter-regionais bem como a intensidade com que ocorreram precisam ser devidamente apropriadas e/ou consolidadas pelas interpretações acerca das transformações territoriais na última década.

A primeira década do século XXI revelou o reforço de dinâmicas espaciais paradoxais (concentração/desconcentração/seletividade), fluxos migratórios com perfil mais diversificado, requalificações territoriais e rearranjos das redes urbanas de menor hierarquia (IBGE, 2013). 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 colocadas pelos grandes estoques demográficos concentrados espacialmente, que 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 dos fenômenos marcantes nas mudanças ocorridas no padrão migratório (Brito, 2015, p. 21).

Segundo a análise de Brito (2015), alcançamos em 2010 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 de retorno e de curto prazo, características marcantes desde o novo padrão demográfico, juntas, chegaram a 43,77% dos imigrantes interestaduais no período. Não obstante, a persistência das grandes trajetórias migratórias anteriores[10] impediram mudanças abruptas em relação ao antigo padrão, determinando que ocorra no presente muito mais a combinação de variados padrões migratórios, revelando elementos de estabilização e regularidade dos caminhos estruturais migratórios já trilhados. Por essas anteriores trajetórias migratórias já percorridas, segundo Brito (2015, p. 25):

> circulam fluxos e contrafluxos alimentados pelas migrações de retorno de curto prazo. Como um fenômeno tipicamente estrutural, a migração interna interage

10. "Do ponto de vista migratório, é a integração hierárquica dos diferentes espaços de influência migratória, expressa na inércia das trajetórias migratórias, que explica a redução gradativa dos índices de eficácia migratória. O processo de concentração nas grandes cidades não metropolitanas e nas regiões metropolitanas ainda persiste e continuará a persistir. Contudo, ele é mais bem compreendido quando considerado como um movimento que se dá no âmbito da hierarquização da rede urbana que articula municípios heterogêneos ou, em outras palavras, que articula espaços diferenciados de influência migratória" (Brito e Pinho, 2015, p. 25).

> com as dinâmicas da economia e da sociedade, espelhando, espacialmente, as suas desigualdades regionais e sociais.

Por exemplo, os espaços das três principais regiões metropolitanas, 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 as mobilidades espacial e social, típica da trajetória histórica da mobilidade estrutural do século XX no Brasil (muito marcante até meados dos anos 1980), já não existe mais.

Em seguida, trataremos da dimensão econômica e produtiva para o período 2003-2015. Nesta, torna-se crucial analisar as tendências dos investimentos privados e da lógica microdinâmica do mundo empresarial em cada conjuntura cíclica, pois

> as decisões empresariais sobre compra, venda, desenvolvimento de ativos e estratégias competitivas desempenham, todas elas, papéis num cenário geográfico (...). Por que é importante estudar o comportamento das empresas nas economias regionais? As decisões empresariais conformam tanto a distribuição inter-regional da atividade econômica quanto a qualidade e natureza do trabalho dentro das regiões (Markusen, 2005, p. 64-65).

Averiguar o processo de industrialização, seu perfil setorial, a natureza dos investimentos realizados em cada região, questionar se foram geradas capacidades produtivas novas indutoras, se fomentaram diversificação produtiva local ou especialização excessiva, analisar qual tipo, quantidade e qualidade de empregos foram gerados, avaliar quais os efeitos setoriais e regionais do ambiente macroeconômico de valorização cambial e alta taxas de juros, entre outros, tornam-se elementos centrais para indagar se as trajetórias do crescimento regional foram virtuosas ou não.

As transformações quantitativas e qualitativas das estruturas produtivas regionais são decisivas nesse contexto. Não deve restar dúvida que o processo de industrialização, enquanto constituição de forças produtivas materiais modernas e avançadas que promovam transformações profundas na produtividade social, é o cerne do processo histórico e social de desenvolvimento de uma nação soberana. Ele expande e aprofunda a divisão técnica e social do trabalho em uma sociedade em evolução complexa, em que novas conexões e interdependências vão se estruturando, não apenas entre os elos tecnoeconômicos de seu aparelho produtivo, como também entre os seus agentes cruciais de decisão, com seus encadeamentos de ação transformadora que constroem peculiarmente, em cada país, suas próprias vias, trajetórias e estilos de

desenvolvimento. A indústria está no coração deste processo de mudança estrutural que é o desenvolvimento.

Para averiguar a evolução de estruturas produtivas nas escalas nacional e regional, torna-se central analisar os movimentos da variável-chave do desenvolvimento das forças produtivas que é o investimento. É preciso ter presente a complexidade dos determinantes das inversões de capital e do investimento[11] e buscar o conhecimento, mais aprofundado possível, acerca de ter ocorrido, naquele espaço sob análise, a mera ocupação de capacidade produtiva já existente ou o implante de novas plantas industriais e de ramos até então não existentes, aprofundando as inter-ramificações e, com elas, as inter-regionalidades e interurbanidades (Brandão, 2011).

Durante a década de 1990 e o início do século XXI, o país aprofundou suas especializações, algumas de natureza regressiva, perdeu alguns importantes elos produtivos e passou a ser ainda mais orientado por vantagens competitivas estáticas no grupo de processamento contínuo de recursos minerais, florestais, siderúrgicos, energéticos, agrícolas e pecuários, com a produção de minério de ferro, siderurgia e alumínio (basicamente insumos metálicos semiacabados), petróleo e petroquímica, celulose e papel, alimentos industrializados (grãos, suco de laranja, carnes etc.) e têxteis padronizados. São setores fortemente condicionados pela dinâmica da conjuntura externa e pelas variações dos preços internacionais.

As unidades produtivas desse grupo geralmente são demandantes de estruturas agigantadas de portos, estradas e outras infraestruturas para o escoamento de sua pesada produção, geralmente orientada ao mercado exterior e com baixa capacidade de transbordamento e transmissão de crescimento em seu entorno. O risco de transformação dessas unidades ou complexos industriais em um semienclave territorial (com pouco transbordamento virtuoso regional) está sempre presente. Segundo Kupfer (2012), é importante estar atento também aos problemas de capital-intensidade dos setores de *commodities* que estão se desconcentrando espacialmente, pois sua fase de implantação traz impactos muito diferentes daqueles da fase de operação do empreendimento. Quando ingressam na fase de produção corrente, não têm, geralmente, a mesma capacidade de arrasto que demonstram na fase do investimento. Normalmente utilizam infraestrutura própria, muitas de caráter monofuncional, que não se constituem em externalidades para outras atividades presentes na região.

Esse grupo, cujo padrão locacional é orientado pelo acesso a fontes de matérias-primas, contando com custos e qualidade adequados e razoável padronização

11. "O investimento é a variável determinante no processo de formação da renda e, portanto, da capacidade de consumo do assim chamado 'público'. A aquisição de meios de produção depende da perspectiva de expansão do mercado, ou seja, das estimativas dos empresários a respeito da evolução do consumo, o que envolve, simultaneamente, as avaliações dos empresários a respeito da disposição de seus pares de gastar na criação de emprego e da renda no setor de bens de produção" (Belluzzo e Galípolo, 2016, p. 23).

de produtos e processos, continuou nos últimos anos a ampliar sua capacidade de alcançar mercados externos específicos. Quanto ao mercado interno, este apresenta alguns ganhos de escala, graças ao tamanho do mercado. Nesses setores, o país apresenta boa eficiência nas fases iniciais do processo produtivo e nos produtos pouco elaborados. À medida que se percorrem tais cadeias produtivas no sentido dos produtos de maior transformação e diferenciação produtivas, sofisticação tecnológica e comercial etc., a capacidade competitiva vai minguando.

O grupo produtor de bens tradicionais – basicamente calçados de couro, vestuário e têxteis não padronizados, a agroindústria de alimentos de baixa elaboração e bebidas simples – apresentou alguma trajetória de deslocalização na direção de porções seletivas da periferia nacional. São setores fortemente condicionados pela elasticidade da demanda, pela oferta de crédito ao consumidor e pelo comportamento dos juros e do câmbio. São dependentes das mudanças quantitativas e qualitativas nos mercados urbanos de trabalho e de consumo e da expansão das rendas nos meios rural e urbano.

A partir de 2003, com o aumento da renda rural ou urbana interiorizada, o maior adensamento das redes urbano-regionais articuladas às cidades médias e a maior sofisticação e diferenciação do consumo, esse grupo conseguiu se expandir, naqueles casos em que existia capacidade competitiva frente ao ingresso dos produtos importados. Ocorreu, dessa forma, a abertura de novas frentes de localização, com a criação de plantas de alguns desses ramos bens-salário (*wage goods*), geralmente com a implantação de compartimentos industriais pouco sofisticados tecnologicamente, leves e com baixa geração de encadeamentos (*linkages*). Esses segmentos produtivos procuraram se desconcentrar, pois são caracterizados por serem pouco exigentes de ambiente mais complexo de externalidades. Assim, puderam ser atraídos para vários polos periféricos de porte, sobretudo espaços metropolitanos ou cidades intermediárias, com características de capitais regionais, geralmente por meio de guerras fiscais, com ampla concessão de subsídios e outros favores, custos salariais menores, maior flexibilidade trabalhista e ambiental e, em alguns casos, pelo fácil acesso a fontes de recursos naturais abundantes e baratos. Para o processo de desconcentração industrial e a diminuição das desigualdades regionais, esse segmento tradicional da indústria é fundamental, pois

> forma um tecido produtivo mais permeável à atuação de médias e pequenas empresas, emprega trabalhadores com níveis intermediários ou mesmo mais simples de qualificação e, portanto, melhor se ajusta ao perfil dos recursos disponíveis nessas novas regiões industriais (Kupfer, 2012).

A partir de 2003, algumas propostas de política industrial foram lançadas, com destaque, em 2011, para o Plano Brasil Maior, que procurava estimular a inovação e a competitividade industrial. Em termos da dimensão regional do desenvolvimento produtivo, esse documento apenas mencionava brevemente possíveis ações especiais em desenvolvimento regional que visavam inserir em todas

as Unidades da Federação (UFs) por meio da articulação entre agentes públicos e privados: PNDR (coordenada pelo Ministério da Integração Nacional – MI); Territórios da Cidadania (Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA); Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos locais (GTP-APL) (Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços – MDIC); Rede Nacional de Informações sobre Investimentos (Renai) (MDIC); e Rede Nacional de Política Industrial (Renapi) (Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial – ABDI).

Mesmo que não conduzida por uma clara estratégia industrial, pois as decisões privadas e públicas pouco ou nada se orientaram pelo Plano Brasil Maior, a geografia econômica brasileira passou por mudanças importantes, sobretudo no decênio 2004-2014. Vultosas inversões de capitais privados, com forte apoio estatal, principalmente por parte do BNDES, ocorreram nos setores agroindustriais, da indústria extrativa mineral, da indústria automobilística e da infraestrutura. Gigantescos investimentos estavam em andamento em plantas automobilísticas, siderúrgicas, petróleo, indústria naval, refinarias, extração mineral etc.

Quanto aos investimentos automobilísticos, as plantas instaladas ou em instalação são: Chery (Jacareí, São Paulo); Nissan (Resende, Rio de Janeiro); Jeep (Goiana, Pernambuco); BMW (Araquari, Santa Catarina); Jaguar Land Rover (Itatiaia, Rio de Janeiro); Honda (Itirapina, São Paulo); Hyundai-Caoa (Anápolis; Goiás); Audi-VW (São José dos Pinhais, Paraná); JAC (Camaçari, Bahia); Hyundai (Piracicaba, São Paulo); Toyota (Sorocaba e Porto Feliz, São Paulo); e Mitsubishi (Catalão, Goiás).

Até 2011, muitos investimentos siderúrgicos foram realizados. Hoje, o parque siderúrgico brasileiro, com suas 29 usinas, de propriedade de onze grupos empresariais (Aperam, ArcelorMittal Brasil, Companhia Siderúrgica Nacional – CSN, Gerdau, Siderúrgica Norte Brasil – SINOBRAS, Thyssenkrupp CSA, Usiminas, Vallourec Soluções Tubulares do Brasil – VSB, Vallourec, Villares Metals e Votorantim), passa por grave crise. Há importantes projetos que teriam papel central no desenvolvimento regional, como a Companhia Siderúrgica do Pecém, em São Gonçalo do Amarante, que se encontra em compasso de espera.

No setor de petróleo, antes da profunda crise, os investimentos da Petrobras para viabilizar a exploração do pré-sal estavam baseados em uma estratégia de expansão e adensamento da cadeia de suprimentos para o período 2013-2020. Tais inversões, que tinham sido planejadas segundo uma lógica de ampliação do conteúdo nacional, viabilizariam a construção naquele prazo de: 38 plataformas de produção, 28 sondas de perfuração, 88 navios-tanque e 198 barcos de apoio. Somente consideradas as encomendas destinadas à indústria naval brasileira, o montante estimado de investimentos chegaria a US$ 100 bilhões.

A indústria naval brasileira vinha sendo reativada, sobretudo pela ampliação das atividades petrolíferas *offshore*, o que acarretou na encomenda de novas

embarcações. No seu auge, a capacidade instalada foi rapidamente ampliada, com os estaleiros assim distribuídos: onze no Rio de Janeiro; três em Santa Catarina; dois no Rio Grande do Sul; um no Ceará; um em São Paulo; e o maior de todos, o Atlântico Sul, em Ipojuca, Pernambuco.

Com a crise na Petrobras, os projetos de novas refinarias foram redimensionados ou atrasados, como o da Refinaria Abreu e Lima (Pernambuco); adiados, como o do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj); ou, ainda, abandonados, como os das Refinarias Premium I (Maranhão) e II (Ceará). Não obstante, os impactos do anúncio e da construção destes megaempreendimentos foram de grande monta, representando forte especulação imobiliária, aumento do custo de vida, atração de população etc. nos locais e entorno de sua instalação.

Os investimentos em extração mineral, excetuando petróleo e gás, foram de US$ 50 bilhões por quinquênio no período 2003-2015, com destaque para os realizados nos estados de Minas Gerais e Pará, que concentram os maiores investimentos, 41,8% e 21,93%, respectivamente. Os demais estados com investimentos minerais são Mato Grosso do Sul, Bahia, Ceará, Piauí, Amazonas e Maranhão (IBRAM, 2015).

Para se ter um panorama dos investimentos realizados e que estavam em andamento no Brasil, é importante analisar o que representou, no período 2007-2015, o macroprojeto do governo brasileiro, o PAC,[12] que desde 2007 procura mobilizar um poderoso bloco simultâneo de inversões em infraestrutura. O conjunto dos investimentos programados estava organizado em três eixos: infraestrutura logística (construção e ampliação de rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e hidrovias); infraestrutura energética (geração e transmissão de energia elétrica, produção, exploração e transporte de petróleo, gás natural e combustíveis renováveis) e infraestrutura social e urbana (saneamento, habitação, metrôs, trens urbanos, universalização do programa Luz para Todos e recursos hídricos).

Por sua própria dimensão, natureza estrutural e complexidade, o PAC deveria ter sido concebido em diálogo permanente em um processo de planejamento territorial mais abrangente, para pensar o país em sua totalidade. Só assim poderia ter cumprido seus objetivos declarados (de forma muito generalista) de ativar áreas deprimidas e articular as mais aptas aos impulsos de crescimento, estimulando a eficiência produtiva e a produtividade dos aparelhos econômicos regionais. O programa poderia ter sofisticado suas ações, que estiveram prioritariamente voltadas ao crescimento econômico, ao mero suporte infraestrutural e à mais rápida e eficiente exploração de recursos naturais. Quando não o fez, perdeu a oportunidade de ter avançado em uma estratégia nacional e latino-americana de desenvolvimento e planejamento territoriais.

12. Disponível em: <http://www.pac.gov.br/>.

Quanto ao setor elétrico, no início do governo Lula, a Lei nº 10.847/2004 autorizou a criação da Empresa de Pesquisa Energética (EPE), e a Lei nº 10.848/2004 mudou o modo de comercialização de energia elétrica no Brasil, abrindo espaço para um *boom* de investimentos no setor.

São trinta UHEs em operação, que tiveram leilões realizados no período pós-2000, com destaque para as maiores: Jirau (Rondônia); Santo Antônio (Rondônia); Teles Pires (Mato Grosso e Pará); Estreito (Maranhão e Tocantins); e Foz do Chapecó (Santa Catarina e Rio Grande do Sul).

O Plano Nacional de Energia 2030 ainda prevê aumento de 88 mil MW, sendo 11 mil a potência instalada em Belo Monte, em Vitória do Xingu (Pará), e outras dez UHEs estão em construção, entre as quais as de: Ponte de Pedra (Mato Grosso), Salto Curucaca (Paraná), Colíder (Mato Grosso), Baixo Iguaçu (Paraná), São Roque (Santa Catarina), Cachoeira Caldeirão (Amapá), Salto Apiacás (Mato Grosso), Sinop (Mato Grosso) e São Manoel (Pará).

Além dos investimentos hidrelétricos, há as perspectivas dos complexos eólicos, com previsões de investimentos de R$ 35 bilhões, enquanto à energia solar se destinariam R$ 6,6 bilhões. São duas frentes que geram grandes expectativas para dinamização regional, sobretudo nos estados nordestinos. No PAC 2 foram realizadas mais de 538 mil ligações de energia elétrica para 2 milhões de pessoas que vivem no campo, em assentamentos da reforma agrária, aldeias indígenas, comunidades quilombolas e ribeirinhas, representando importante melhoria nas condições de vida rural.

Além disso, foram concluídos 28 empreendimentos em exploração e produção de petróleo e iniciadas as perfurações de 448 poços exploratórios, sendo 174 em mar e 198 em terra, totalizando 372 concluídos.

Quanto aos portos, a partir da criação, em 2007, da Secretaria de Portos da Presidência da República (SEP/PR), com a formulação do Plano Nacional de Logística Portuária (PNLP), em 2010, mas sobretudo com a Lei nº 12.015/2013 sancionada, o setor passou a ter grandes expectativas de investimento em novos terminais e na modernização dos equipamentos dos já existentes.[13] Trinta empreendimentos foram concluídos ou estavam em implantação até 2015.

13. "Vários são os direcionadores do investimento em portos, entre eles: a pressão de demanda a que alguns portos estão submetidos (p.ex.: Itaqui, Suape, Vila do Conde, Vitória, Santos e Paranaguá); o desenvolvimento de novas ferrovias e a expansão de ferrovias existentes (p.ex.: as ferrovias Norte-Sul, Transnordestina Logística, de Integração Oeste-Leste e de Carajás); e a expansão dos mercados de *commodities* de exportação, de contêineres e carga geral (veículos e cargas de projeto) e de granéis líquidos (em função de novas refinarias na região NE e da distribuição de combustíveis na região SE)" (BNDES, 2013, p. 3).

Segundo a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), os investimentos do Complexo Industrial e Portuário de Suape, em Ipojuca (Pernambuco), de Pecém, em Fortaleza (Ceará), e do Porto de Itaqui, em São Luís (Maranhão), além da modernização dos portos de Santos, Vitória, Paranaguá etc., permitirão o escoamento da produção com maior eficiência operacional, e o aporte logístico brasileiro passará por grandes transformações. Os investimentos nos Terminais de Uso Privado (TUPs), cujo pioneiro foi o Porto do Açu, chegaram a cinquenta unidades naquele período no Brasil.

Fundamental para a problemática regional brasileira e para o seu processo de interiorização é a experiência dos portos secos e dos Centros Logísticos e Industriais Aduaneiros (CLIAs), que têm ganhado importância com sua consolidação em: Santana do Livramento (Rio Grande do Sul), Corumbá (Mato Grosso do Sul), Foz do Iguaçu (Paraná), Cuiabá (Mato Grosso), Anápolis (Goiás), Uberlândia (Minas Gerais), Ribeirão Preto (São Paulo), Novo Hamburgo (Rio Grande do Sul), entre muitos outros.

Quanto à infraestrutura aeroportuária, os investimentos previstos são de R$ 26 bilhões, com seis leilões já realizados para a concessão dos aeroportos de São Gonçalo do Amarante (Rio Grande do Norte), Brasília (Distrito Federal), Guarulhos (São Paulo), Campinas (São Paulo), Confins (Minas Gerais) e Galeão (Rio de Janeiro). A capacidade dos aeroportos brasileiros foi ampliada em mais de 70 milhões de passageiros por ano, com a conclusão de 37 empreendimentos, a recuperação de pistas e pátios dos aeroportos de Foz do Iguaçu (Paraná) e Campo Grande (Mato do Grosso do Sul), e a construção do Terminal 4 de Guarulhos. Nos aeroportos regionais, foram concluídas quinze obras em onze cidades.

No que se refere às hidrovias, estão em andamento dezenove empreendimentos, com destaque para os da Amazônia e do Centro-Oeste. A navegação de cabotagem também tem sido reativada.

Em ferrovias, ao longo de últimos quatro anos, 1.088 km foram concluídos, com destaque para a melhoria do escoamento de *commodities* minerais e do agronegócio.

Além do PAC, é indispensável analisar os diversos casos concretos de blocos de investimentos potentes e concentrados no tempo e no espaço que o Brasil e outros países da América do Sul vinham realizando no âmbito da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA),[14] uma ação de doze países sul-americanos buscando a maior integração física das infraestruturas logísticas, energéticas e de telecomunicações (banda larga, basicamente). Seus eixos de integração e desenvolvimento propõem a organização do espaço sul-americano em faixas multinacionais que concentrariam fluxos de comércio

14. Disponível em: <http://www.iirsa.org>.

atuais e potenciais para promover o desenvolvimento de negócios e o aumento do valor adicionado com o adensamento e a maior integração das cadeias produtivas presentes na área da iniciativa.

Colocou-se, desse modo, a discussão da necessidade de construção de um espaço mais integrado e uma plataforma privilegiada para o relacionamento com o resto do mundo. A IIRSA discutiu e iniciou obras de interesse bilateral e subcontinental, desenhando diversos suportes financeiros para os projetos em execução e buscando a harmonização dos regimes e marcos normativo, regulatório, institucional e administrativo que agilizem a interconexão e a operação dos sistemas de transportes, energia e telecomunicações. Elaborou-se um detalhado portfólio de projetos, reunidos em 31 projetos-âncora, que tem por base uma avaliação das sinergias possibilitadas pelos serviços de logística na área de influência que recebem os impactos de tais projetos. Porém, infelizmente, nada ou muito pouco foi articulado em termos de ações que têm sensibilidade para a dimensão territorial desse processo de crescimento. Se o projeto fosse levado adiante, o risco seria apenas sancionar fluxos existentes, sem uma visão sistêmica das oportunidades e inter-regionalidades que poderia explorar na escala continental.

O projeto de lei do PPA 2012-2015 – Plano Mais Brasil – foi bastante vago em relação à problemática das disparidades regionais. Entre os 65 programas temáticos do documento estava o denominado Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária, que pretendia dispender o montante de R$ 43 bilhões para a redução das desigualdades inter-regionais e interpessoais, mas não apresentava nenhuma direção estratégica para sua implementação.

Importante analisar ainda as políticas de proteção social, que representaram significativo aporte para a redução das desigualdades regionais e de renda no Brasil no período 2003-2015. Um conjunto abrangente de políticas sociais[15] se articulou com o aumento real do salário mínimo, a previdência rural, o crédito

15. "Os resultados (até outubro de 2014) falam por si: 22 milhões de brasileiras e brasileiros superaram a extrema pobreza com o Bolsa Família; 1,35 milhão de famílias que eram extremamente pobres foram incluídas no Cadastro Único pela Busca Ativa, e imediatamente entraram no Bolsa Família; mais de 1,5 milhão de pessoas de baixa renda se inscreveram em cursos de qualificação profissional do Pronatec (Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego) Brasil sem Miséria; mais de 400 mil beneficiários do Bolsa Família se formalizaram como microempreendedores individuais; 3,6 milhões de pessoas do Bolsa Família fizeram operações de microcrédito produtivo orientado do Programa Crescer; 349 mil famílias de agricultores de baixíssima renda do semiárido receberam serviços de assistência técnica no semiárido, e 131 mil já estão recebendo recursos de fomento para ajudar a estruturar sua produção; 750 mil cisternas de água para consumo foram entregues, também no semiárido; 69,8 mil famílias foram beneficiadas pelo Programa Bolsa Verde; 267 mil famílias do Bolsa Família receberam ligações de energia elétrica do Programa Luz para Todos; 702,8 mil crianças do Bolsa Família estão matriculadas em creches; 35,7 mil escolas com maioria de estudantes do Bolsa Família agora têm ensino em turno integral com o Programa Mais Educação; e 388 mil famílias do Bolsa Família foram beneficiadas pelo Minha Casa, Minha Vida" (Brasil, 2014, p. 27).

consignado, entre outras políticas públicas, realizando uma transformação impactante na base da pirâmide social brasileira.

Em 2011, foi lançado o Plano Brasil sem Miséria, pretendendo alcançar (através de um processo de "busca ativa") 16,2 milhões de pessoas (aquelas que habitavam lares cuja renda familiar é de até R$ 70 por pessoa), que constituiriam o núcleo da pobreza extrema no país. Essas metas perseguidas seriam alcançadas através de transferência de renda, acesso a serviços públicos (nas áreas de educação, saúde, assistência social, saneamento e energia elétrica) e ações de inclusão produtiva (via economia popular e solidária e qualificação profissional). Segundo Brasil (2014), em três anos do plano, com a busca ativa, foram identificadas 1,35 milhão de famílias extremamente pobres que estavam fora do Cadastro Único para programas sociais, sendo então incluídas e passando a receber o Bolsa Família.

Outra política importante foi a educação de nível superior. As matrículas universitárias dobraram entre 2003 e 2014. Nesse primeiro ano, 747 municípios possuíam alunos concluintes registrados no Censo da Educação Superior; em 2014, esse número chegou a 1.568. Catorze novas universidades federais e 126 novos *campi* universitários foram criados, elevando o número total de estudantes universitários, de 5,9 milhões para 13,5 milhões. A Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica chegou em 2016 a 644 unidades.

No que diz respeito à política habitacional, apenas no PAC 2 o eixo MCMV concluiu empreendimentos no valor de R$ 449,7 bilhões, entregando 1,87 milhão de moradias. As contratações somaram, ao todo, 3,7 milhões de unidades, das quais 2,8 milhões eram de moradias contratadas no MCMV 2.

Assim, durante um determinado período, basicamente em 2004-2014, o país procurou, em alguma medida, articular crescimento econômico e inclusão social, fazendo dialogar a política social com a ampliação do mercado interno de consumo de massa e a formalização das relações de trabalho. O resultado foi o aperfeiçoamento e a expansão do sistema federativo de bem-estar social erguido a partir da CF/1988. Do ponto de vista territorial, afirma Monteiro Neto (2015, p. 22) que

> a questão real dos desequilíbrios regionais passou a ser tratada a partir de seus atributos sociais, os quais deveriam ser o foco da agenda social brasileira mais ampla. Mudou-se a orientação de políticas essenciais para a construção de uma nova trajetória de bem-estar nas regiões: do seu foco exclusivamente territorial para o do atendimento direto aos cidadãos, isto é, de políticas do tipo centrado no território, *place-based approach*, para o tipo voltado para a melhoria do bem-estar dos cidadãos, *place-neutral approach*.

Essa mudança abre espaço para questionar, seguindo o debate internacional, se a melhor estratégia de redução das desigualdades regionais seria pela via das políticas regionais explícitas, do *place-based approach*, ou das implícitas, do *place-neutral approach*, em que "os mais potentes instrumentos para a integração [regional] são as melhorias espacialmente 'cegas' em instituições; ou seja, a provisão de serviços essenciais como educação, saúde e segurança pública" (Gill, 2010, p. 3).

4 ELABORAÇÃO, OPORTUNIDADES E LIMITAÇÕES DA PNDR EM SUAS ETAPAS I E II

Depois de exatos vinte anos sem uma estratégia para enfrentar nossas históricas e persistentes desigualdades inter-regionais – desde a crise da dívida até o final do governo FHC (1982-2002) –, o governo Lula, ao assumir em 2003, criou institucionalidades e elaborou políticas de cunho territorial, iniciando uma luta para buscar vencer o caráter setorial e fragmentado das políticas públicas. Avanços ocorreram sobretudo no diagnóstico mais aprofundado das problemáticas socioespaciais, e novas bases conceituais foram incorporadas. Documentos importantes foram elaborados e discutidos amplamente, com destaque aqui para a elaboração da PNDR, no primeiro ano de governo, e sua posterior institucionalização, pelo Decreto-Lei nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007.

Instituída em 2007, a política foi revisada apenas três anos depois, deixando para trás alguns pontos importantes da versão anterior, como as mesorregiões diferenciadas, o Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (Promeso) e os fóruns mesorregionais.

Em 2010, o governo apresentou o novo modelo de gestão da chamada PNDR Fase II (2011-2015), que foi discutido entre o final de 2012 e o início de 2013 nas conferências estaduais, macrorregionais e na nacional, culminando com a elaboração e o envio ao Congresso Nacional de um projeto de lei que transformaria a política regional em uma política de estado, e não de um governo.

A PNDR II, além de levar o diálogo aos governos estaduais, propôs um modelo de governança denominado Sistema Nacional de Políticas Regionais. Este seria estruturado a partir de quatro instâncias de deliberação e gestão, sendo: *i)* duas de âmbito federal – o Conselho Nacional de Integração de Políticas Públicas no Território (ou Conselho Nacional de Desenvolvimento Regional), em nível estratégico, e a Câmara Interministerial de Gestão Integrada de Políticas Regionais, em nível tático; *ii)* uma de âmbito estadual – os Comitês Estaduais de Gestão de Políticas no Território; e *iii)* uma de âmbito supramunicipal (ou sub-regional), representada por associações de municípios, consórcios públicos, fóruns mesorregionais, comitês de bacias e demais organizações que atuem territorialmente e extrapolem o âmbito municipal.

A partir da experiência das conferências do desenvolvimento regional, com a participação de 13 mil pessoas, foram estabelecidas as áreas a serem privilegiadas pela nova política regional. No âmbito da PNDR II, foram aprovados quatro objetivos específicos, que são também os critérios de elegibilidade e de priorização das ações.

1) Convergência: para a redução das diferenças no nível de desenvolvimento e na qualidade de vida entre e intrarregiões.
2) Competitividade: para a capacitação produtiva em regiões que apresentam declínio populacional e elevadas taxas de emigração.
3) Diversificação: para a maior agregação de valor e diversificação econômica em regiões que apresentam forte especialização na produção de *commodities* agrícolas e/ou minerais.
4) Centralidades urbanas: para a construção de uma rede de cidades com maior harmonia entre os diferentes níveis hierárquicos, identificando e fortalecendo centralidades, em diferentes escalas, que possam operar como vértices de uma rede policêntrica que contribua para a desconcentração e interiorização do desenvolvimento (Alves e Rocha Neto, 2014).

Em uma das inúmeras trocas de ministro e secretários do Desenvolvimento Nacional, surgiu uma proposta ousada (agora aparentemente abandonada) de que a PNDR II estabelecesse pactos de metas, firmados entre o MI e os ministérios setoriais, gerando compromissos regionalizados de ações concertadas nas áreas da saúde, educação, indústria, ciência, tecnologia e inovação (CT&I), serviços básicos etc., buscando avançar no processo de desenvolvimento, com inovação e inclusão social, em sua dimensão espacial e territorial, de forma abrangente e coerente.

Entretanto, vários aspectos da política regional não avançaram. Não foi criado um fundo nacional de desenvolvimento regional, nem operaram as instâncias de governança esboçadas, nem a temática ganhou centralidade na agenda governamental.

Se estavam presentes na concepção original da PNDR I, em 2003, "aspectos importantes como a governança, a transversalidade, a intergovernabilidade e a integração continental sul-americana aparecem de forma secundária nas discussões relacionadas à PNDR II" (Silva, 2014, p. 251). Segundo o autor, seus desafios são hercúleos, pois

> além de ser uma política complexa e transversal, ela demanda a articulação de partidos, políticas, pessoas e entes federados e abrange temas como o pacto federativo

> e a "guerra fiscal", estando relacionada às discussões sobre os fundos regionais e a reforma tributária (Silva, 2014, p. 251).[16]

Talvez a PNDR possa ser bem caracterizada como contendo "muitos objetivos e pouca articulação" (Monteiro Neto, 2014), ou seja, é atravessada por uma insuficiência, ou mesmo a ausência, de uma articulação entre políticas regionais, setoriais e regime de partilha de recursos no federalismo brasileiro atual.

Outro ponto importante na agenda hoje é o papel a ser reservado para as superintendências na política de desenvolvimento regional. Essas instituições regionais de desenvolvimento (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – Sudene, Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – Sudam, e Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste – Sudeco) sofreram de perda de substância propositiva, decisória e administrativa. Segundo o MI, o papel a ser atribuído a essas instituições exige debates intensos, vontade política e profundas readequações, buscando maior aderência tanto aos processos contemporâneos que moldam o território brasileiro quanto aos objetivos expressos na PNDR II. Uma profunda transformação institucional é urgente, visando averiguar qual o espaço de atuação das superintendências na relação com o governo central, com os governos subnacionais e com a sociedade civil das regiões onde atuam.

5 DESAFIOS, CONSTRANGIMENTOS E QUESTÕES EM ABERTO

O Brasil é sempre o país das simultaneidades: desde a virada para este século vem reforçando sua presença no litoral, ao mesmo tempo que interioriza tanto a riqueza quanto a pobreza.

Ciclicamente no país se coloca o risco da atenuação da marcha da desconcentração regional do emprego e da renda, que vem, bem ou mal, ocorrendo desde meados dos anos 1970, e o da acentuação das heterogeneidades estruturais históricas (entre elas, a regional).

Se o Estado não promove políticas públicas com ousada intencionalidade, colocam-se com maior vigor processos de reconcentração espacial, pois as vantagens

16. Uma interessante perspectiva é apresentada por Silva (2014, p. 253), ao afirmar que o máximo que se tem logrado na política regional brasileira é: "definir como ponto de partida as prioridades e estratégias estabelecidas pelos ministérios setoriais, buscando uma articulação entre os diversos setores e a partir daí definir os locais que serão abarcados pelas ações preestabelecidas, delimitando-os *a posteriori*, pouco contribuindo com uma leitura sobre as desigualdades regionais no país e com a consolidação de um planejamento regional verdadeiramente estratégico, que abranja as múltiplas dimensões da desigualdade e suas implicações territoriais. Tal inversão, possivelmente, teria como consequência o reforço do caráter setorial e fragmentado das políticas públicas, uma vez que cada ministério ofereceria à política regional ações e estratégias já disponíveis, sem necessariamente formular programas, projetos e ações tendo como fundamento a questão regional. Ou seja, haveria cooperação, sobretudo, naquelas políticas setoriais que se 'encaixam' na política regional".

locacionais, as externalidades positivas e os efeitos aglomerativos do Sul-Sudeste são marcantes, atrativos e cruciais para a tomada de decisão privada de realização de inversões de capital.

A montagem de novas plantas (*greenfields*) industriais que requerem escala e densidade urbanas e econômicas tende a ser realizada no centro-sul, o que indicia que estaríamos caminhando para um novo ciclo de reconcentração espacial da produção, da renda e da geração de empregos de qualidade.

Não é fácil realizar um balanço exaustivo dos efeitos territoriais dos investimentos realizados no âmbito do PAC 1 e 2, tais como aqueles no Pré-Sal, na Copa do Mundo e nas Olimpíadas. Entretanto, talvez se possa defender a hipótese de que estas inversões apresentam tendência a reforçar a concentração de riqueza e as oportunidades nos espaços geográficos de maior dinamismo e melhor dotados de infraestruturas, devido a seus padrões locacionais rígidos.

Por meio do crédito público, sobretudo do BNDES, o Estado brasileiro procurou sinalizar prioridades ao setor privado no período sob análise. O federalismo do bem-estar social cumpriu papel relevante na transferência de recursos, gerando mercados regionalizados de consumidores dotados de maior poder de compra, "contudo, tais recursos não têm transformado as estruturas produtivas locais de maneira a fortalecer a base de geração de tributos [e não têm sido] capazes de operar transformações robustas nas estruturas produtivas regionais" (Monteiro Neto, 2015, p. 25).

Malgrado todas as concessões de financiamentos dos fundos constitucionais e dos fundos de desenvolvimento, e mesmo com as desonerações realizadas, como em móveis e linha branca de eletrodomésticos, a agregação de valor regionalizado foi muito baixa.

Há, no MI, a Portaria nº 162, de 24 de abril de 2014, que estabelece o programa Rotas de Integração Nacional como estratégia de inclusão produtiva e desenvolvimento regional, que buscará ações convergentes das agências de fomento a fim de promover o adensamento e o enraizamento de empreendimentos industriais e agroindustriais, articulando-os às economias de base local. Ao mesmo tempo, parte de uma visão interessante de priorizar atividades desenvolvidas em mais de uma UF, de modo a facultar a cooperação intermunicipal e interestadual.

Do mesmo modo, tem sido afirmado pelo MI que é necessário aprimorar os critérios de concessão de financiamentos dos fundos, ampliando sua seletividade geográfica e setorial, bem como as contrapartidas dos beneficiados (inovação, comprometimento com práticas sustentáveis e/ou de exploração do potencial da biodiversidade das regiões e articulação com universidades para pesquisa e desenvolvimento – P&D).

Esse ponto é crucial para a transformação das estruturas produtivas das regiões em desvantagem, buscando evitar ou minorar os problemas advindos dos vazamentos inter-regionais de renda de forma a

> garantir que os esforços do sistema de transferências governamentais de renda para uma dada região não escapem dela por meio de transferências privadas (de empresas e de consumidores) na forma de compras de bens de consumo e de investimento para a região mais rica, desfazendo desse modo a ação compensatória do governo (Monteiro Neto, 2016, p. 22).

De qualquer maneira, a questão do ambiente macroeconômico precisa mudar. Uma economia em recessão praticamente inviabiliza a consecução de uma política de desenvolvimento regional em um país.

Em uma economia que não cresce, torna-se muito difícil enfrentar as disparidades, mas em uma economia em crescimento, é preciso decisão firme, contra a corrente da bonança, para promover políticas compensatórias ao curso dos acontecimentos naturais da reconcentração. É preciso estar sensível ao ambiente econômico de maior ou menor geração de emprego e renda, e aprofundar e articular os estudos regionalizados para armar uma estratégia de maior coesão econômica e sociopolítica para o Brasil, buscando um desenvolvimento inter-regional mais balanceado e uma combinação de equidade e eficiência, apoiando e favorecendo regiões em desvantagem.

O que ficou patente no período 2003-2015 foram os colossais constrangimentos do padrão de alta concentração de renda e baixo acesso à riqueza e à propriedade (sobretudo da terra, rural ou urbana), que restringe sobremaneira os mercados regionais de consumo e produção e cria barreiras enormes ao avanço de um tecido produtivo e empresarial mais endógeno nas regiões menos desenvolvidas.

Mesmo para os bens-salário, como alimentos, bebidas, confecções e calçados, os mercados regionais muitas vezes não tiveram economia de escopo ou de escala para competir com os produtos ofertados por empresas extrarregionais, principalmente no caso do Sul-Sudeste.

Apesar do porte e da complexidade dos maiores polos regionais periféricos, a estreiteza dos mercados mais interiorizados ainda tem precedência frente a impulsos dinamizadores dados pelo ativismo fiscal do Estado.

Naquele período, esses mercados foram um pouco alargados, engendrando potenciais futuras frentes de acumulação e mercados mais regionalizados, quando do arrefecimento da crise econômica. Porém, ficou demonstrado que outros suportes, de recursos, de infraestrutura etc., precisam melhorar e ter continuidade para se forjar bases econômicas com maior autonomia.

Uma longa citação de Bercovici (2015, p. 81) sintetiza nossos limitantes e constrangimentos mais estruturais.

> A garantia de ampliação de direitos sociais está estreitamente vinculada à universalização das políticas sociais, com igualdade de acesso e qualidade nas prestações para todos, e ao desenvolvimento endógeno do país, com o mercado interno como centro dinâmico da economia e a internalização dos centros de decisão econômica, fundamentos essenciais, previstos constitucionalmente (artigos 3º, 6º, 170 e 219) para a implantação efetiva de uma sociedade industrial avançada e democrática entre nós. No entanto, resta um obstáculo até hoje não ultrapassado: a distribuição da renda passa, necessariamente, pela questão da distribuição do patrimônio, ou seja, da propriedade privada. Esse é o núcleo essencial das reformas urbana e agrária nunca implementadas no Brasil.

A redemocratização e a Constituição Cidadã ajudaram a promover, e a legitimar minimamente, políticas sociais abrangentes, sobretudo sanitárias e educacionais, que ergueram certo patamar mínimo de condições materiais e cidadãs que criaram as bases de uma sociedade moderna de massas de alta complexidade no contexto de uma urbanização planetária (Brenner, 2014). Isso congregou a maior parte da população em uma sociedade urbana moderna, embora persistam ruralidades muito marcantes em todo o heterogêneo território nacional.

Quando se observa de forma agregada, na escala das macrorregiões brasileiras, ou focalizando os "três mundos regionais" com menores patamares de desenvolvimento, não se enxerga ou pode ficar enublada a miríade de microprocessos de alto dinamismo social, produtivo, político ou institucional que brotaram no último quartel do século XX.

Nesse contexto, os processos de inovações sociais e organizacionais, de produto e de processo, e as demandas sociais devem ser analisados de forma regionalizada e sob uma perspectiva de dentro da estrutura e dinâmica da rede urbana brasileira.

Vêm ocorrendo mudanças importantes durante esse início de século XXI no padrão de oferta de bens, infraestruturas e serviços públicos de caráter social no território, mas muito precisa ser analisado e realizado ainda. Segundo Monteiro Neto (2015, p. 23), tudo isso aponta para

> [a] necessidade de uma nova agenda para uma política nacional de desenvolvimento regional que dê suporte aos avanços sociais e seja capaz de fomentar a diversidade de recursos humanos, culturais e produtivos existentes nas regiões brasileiras. Aponta-se para a necessidade de uma agenda articuladora das várias dimensões das políticas setoriais federais com as diferenciadas necessidades dos cidadãos no variado território nacional. Por sua vez, a dimensão articuladora das diversas políticas deve ser problematizada no contexto e determinações do atual pacto federativo. Nele, circunscrevem-se as proposições políticas, os instrumentos e recursos para a necessária construção de elementos de articulação e coordenação das políticas no território.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No período 2003-2015, ocorreu intensa reconfiguração inter-regional no Brasil, sobretudo na escala intrarregional de suas cinco macrorregiões. Em razão da nossa avançada agenda de política social e de infraestrutura levada a cabo recentemente, o problema regional tomou outra dimensão.

Embora com pouco tempo para consolidar esses processos de transformação, pois tratam-se, em sua maioria, de fenômenos ainda em curso, é preciso buscar aquilatar, em uma visão de conjunto, as mudanças ocorridas e promover uma avaliação mais aprofundada, realizando um balanço do papel desempenhado pelas políticas públicas (produtivas, sociais, infraestruturais etc.), no contexto territorial *vis-à-vis* o cumprido pelo avanço e aprendizado conceitual das políticas explícitas de desenvolvimento regional. Foram políticas públicas setoriais, implementadas na escala nacional, e não explicitamente de cunho regional, que tiveram impactos importantes para a maior homogeneização social e a melhoria das condições de vida da população, justamente nos territórios caracterizados por menor crescimento econômico.

As desigualdades interpessoais arrefeceram um pouco, mas as iniquidades inter-regionais brasileiras persistiram e ganharam outra natureza. No entanto, a questão regional, uma problemática no seio do Estado, ainda não foi adequadamente apropriada ou legitimada politicamente a ponto de tornar possível o seu enfrentamento com a envergadura e a complexidade requeridas para sua resolução.

Não é o caso de entender que política regional não seja necessária, mas de pensar: o que cabe à política regional (explícita) fazer neste início do século XXI? Com as políticas sociais e de infraestrutura levadas a cabo, como ficaram os vínculos inter-regionais e a capacidade endógena das regiões de potencialmente responderem aos desafios colocados pelas novas dinâmicas socioeconômicas do novo século?

O certo é que persiste o grande desafio no Brasil de instituir um planejamento territorial que construa vetores estratégicos que permitam engendrar impulsos dinâmicos de forma a gerar a maior convergência de renda, o alargamento de oportunidades e um processo de coesão (econômica, social e política) entre nossas heterogêneas regiões, e que, ao mesmo tempo, respeite e valorize nossa diversidade.

Se no passado apenas situações extremas de crise lograram legitimar uma intervenção mais coerente (cujo exemplo histórico mais conspícuo foram as crises provocadas pelas secas nordestinas e a criação da Sudene), o que esperar do contexto atual?

Um ponto importante do diagnóstico atual das novas dinâmicas regionais é procurar entender as diversas dimensões dos impactos econômicos, sociais e ambientais de se ter em todo o território nacional um conjunto de obras

interrompidas, inauguradas "pela metade", não concluídas ou mesmo abandonadas. Muitas expectativas de desenvolvimento regional foram frustradas. Além disso, impactos negativos que deixaram estão presentes, sobretudo nas áreas dos grandes projetos descontinuados.

Há uma carteira de investimentos em infraestrutura que atravessou governos de diversos matizes, algumas obras são reivindicações regionais das décadas de 1960, além de estarem presentes nos corredores de exportação (1972), nos ENIDs e depois no PAC. O país não realizou uma reflexão mais profunda se algumas dessas obras talvez não façam mais parte de uma estratégia de inserção nos paradigmas tecnoeconômicos do século XXI.

Seria desejável um amplo debate democrático sobre escolhas estratégicas que congregassem projetos exitosos ou com potencialidades portadoras de futuro, aglutinassem e dessem vazão a recursos dispersos em variadas fontes, promovessem capacitação de quadros técnicos administrativos e montassem novas engenharias financeiras de horizonte temporal mais amplo. Realizar-se-ia, assim, a aplicação seletiva de recursos em pacotes de investimento realmente impactantes em termos de encadeamentos e de sustentação dos mercados domésticos/internos de cada região, além de uma inserção mais soberana e dinâmica no mercado internacional. Tudo isso tem que ser descortinado mantendo no centro da agenda o combate permanente a nossas recalcitrantes e estruturais desigualdades multidimensionais (sobretudo as sociais e regionais) e buscando o respeito, o afloramento e a valorização de nossas heterogeneidades e diversidades.

Em suma, trata-se de construir institucionalidades, instrumentos, dispositivos e projetos que, de forma sistêmica, permanente e conjugada, combatam nossas injustiças sociais e socioespaciais, além de ampliar a homogeneização social e o acesso a bens, serviços e infraestruturas sociais, proporcionando melhores condições de vida à maioria da população, orientados por uma perspectiva "mais macro" de enfrentamento das grandes questões estruturais da destituição e da descidadania "no atacado". Isso ao lado da implementação de um conjunto de políticas públicas dotadas de uma perspectiva diferenciada/diferenciadora, "mais micro", "no varejo", aptas a captar especificidades dos plurais subespaços intramacrorregionais e intramesorregionais.

É urgente congregar e enfeixar projetos em andamento, incitar outros mais ousados e inovadores, dar coerência e estruturação a trajetórias exitosas, realizar a bricolagem de políticas setoriais especializadas e compostas a serem "empacotadas" a fim de se construir uma rota promissora de desenvolvimento. Ao mesmo tempo, ativar e mobilizar a diversidade, sendo sensível às diferenças, mas também de forma a promover a revelação e a exploração de potencialidades de ativos e capacitações ociosos ou adormecidos.

Tais estratégias devem ser construídas democraticamente, com capacidade de prospecção e de apreensão das especificidades sub-regionais, e não localistas, a partir de uma ação estatal consequente, participativa e com o resgate do planejamento e levando em consideração nossa complexidade federativa.

REFERÊNCIAS

ALVES, A. M.; ROCHA NETO, J. M. A nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR II: entre a perspectiva de inovação e a persistência dos desafios. **Política e Planejamento Regional**, v. 1, n. 2, jul./dez. 2014.

BACELAR, T. **Ensaios sobre o desenvolvimento brasileiro**: heranças e urgências. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

BELLUZZO, L. C. M.; GALÍPOLO, G. **A nova bolha**: os mercados financeiros afogam-se em liquidez e o investimento seca. Porto Alegre: Ceape, 9 maio 2016.

BERCOVICI, G. **Desigualdades regionais, estado e constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003.

_____. A questão social, a Constituição de 1988 e os desafios do desenvolvimento. *In*: SOUZA, P. (Org.). **Brasil, sociedade em movimento**. São Paulo: Paz e Terra; Rio de Janeiro: Centro Celso Furtado, 2015.

BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Perspectivas do investimento 2013-2015**. Rio de Janeiro: BNDES, 2013.

BRANDÃO, C. Estratégias hegemônicas e estruturas territoriais: o prisma analítico das escalas espaciais. **Bahia Análise e Dados**, Salvador, v. 21, n. 2, p. 303-313, abr./jun. 2011.

BRASIL. **O Brasil sem Miséria**. Brasília: MDS, 2014.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2016.

BRENNER, N. **Implosions/explosions**: towards a study of planetary urbanization. Berlin: Jovis, 2014.

BRENNER, N. *et al*. Após a neoliberalização? **Cadernos Metrópole**, v. 1, n. 27, p. 15-39, 2012.

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

BRITO, F.; PINHO, B. A. T. D. **Distribuição espacial da população, urbanização e migrações internas no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG; CEDEPLAR, 2015. (Texto para Discussão, n. 524).

CANO, W. **Desconcentração produtiva regional do Brasil**: 1970-2005. São Paulo: Editora Unesp, 2007.

CARDOZO, S. **Guerra fiscal e alterações das estruturas produtivas estaduais desde os anos 1990**. 2010. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010.

CARLEIAL, L. *et al*. (Org.). **O desenvolvimento regional brasileiro**: questões em debate. São Paulo: Hucitec, 2018.

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

FAGNANI, E. **Política social no Brasil (1964-2002)**: entre a cidadania e a caridade. 2005. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

FIORI, J. L. **O voo da coruja**: para reler o desenvolvimentismo brasileiro. Rio de Janeiro: Record, 2003.

FURTADO, C. **Prefácio**: a nova economia política. Rio de Janeiro: Companhia Editora Nacional, 1967.

_____. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

FURTADO, J.; URIAS, E. **Recursos naturais e desenvolvimento**: estudo sobre o potencial dinamizador da mineração na economia brasileira. São Paulo: Editora dos Autores; Ibram, 2013. Disponível em: <http://www.ibram.org.br/sites/1300/1382/00005249.pdf>.

GALVÃO, A. C.; BRANDÃO, C. A. Fundamentos, motivações e limitações da proposta governamental dos "Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento". *In*: GONÇALVES, M. F.; BRANDÃO, C. A.; GALVÃO, A. C. (Org.). **Regiões e cidades, cidades nas regiões**: o desafio urbano-regional. São Paulo: Editora Unesp, 2003.

GILL, I. Regional development policies: placed-based or people-centred? **VOX CEPR Policy Portal**, 9 Oct. 2010.

GUIMARÃES NETO, L. Desigualdades regionais e federalismo. *In*: AFFONSO, R.; SILVA, P. L. B. (Org.). **Desigualdades regionais e desenvolvimento**. São Paulo: Editora Fundap/Unesp, 1995.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Atlas do censo demográfico de 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.

IBRAM – INSTITUTO BRASILEIRO DE MINERAÇÃO. **Informações sobre a economia mineral brasileira**. Brasília: Ibram, 2015.

KUPFER, D. O setor e o território. **Jornal Valor Econômico**, 14 mar. 2012.

LEME, H. J. C. **O federalismo na Constituição de 1988**: representação política e a distribuição de recursos tributários. 1992. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1992.

MARKUSEN, A. Mudança econômica regional segundo o enfoque centrado no ator. *In*: DINIZ, C. C.; LEMOS, M. B. (Org.). **Economia e território**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005.

MONTEIRO NETO, A. **Desenvolvimento regional em crise**: políticas econômicas liberais e restrições à intervenção estatal no Brasil dos anos 90. 2005. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

_____. (Org.). **Governos estaduais no federalismo brasileiro**: capacidades e limitações governativas em debate. Brasília: Ipea, 2014.

_____. Políticas de desenvolvimento, território e pacto federativo: avanços e limitações no quadro atual (2000/2012). **Revista Política e Planejamento Regional**, v. 2, n. 1, p. 19-38, 2015.

_____. O padrão atual de atuação federal no território no período recente (2000/2015): estrutura e características para o caso da região Nordeste. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 21., 2016, São Bernardo do Campo, São Paulo. **Anais**... São Bernardo do Campo: UFABC, 2016.

MYRDAL, G. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. Rio de Janeiro: MEC/ISEB, 1960.

OLIVEIRA, C. W. A.; MAGALHÃES, J. C. R. **Estrutura produtiva avançada e regionalmente integrada**: diagnóstico e políticas de redução das desigualdades regionais. Brasília: Ipea, 2010. v. 2.

PACHECO, C. A. **Novos padrões de localização industrial?** Tendências recentes dos indicadores da produção e do investimento industrial. Brasília: Ipea, 1999. (Texto para Discussão, n. 633).

PECK, J. **Constructions of neoliberal reason**. Oxford: Oxford University Press, 2010.

RESENDE, G. M. **Avaliação de políticas públicas no Brasil**: uma análise de seus impactos regionais. Brasília: Ipea, 2014.

REZENDE, F. **Planejamento no Brasil**: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. Brasília: Ipea, 2010. (Texto para Discussão, n. 1522).

SAMPAIO, D. P. **Desindustrialização e estruturas produtivas regionais no Brasil**. 2015. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2015.

SILVA, E. B. da. **Infraestrutura para desenvolvimento sustentado e integração da América do Sul**. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1997.

SILVA, S. A. da. **O planejamento regional brasileiro pós-Constituição Federal de 1988**: instituições, políticas e atores. 2014. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

SIQUEIRA, H. Novo desenvolvimentismo e dinâmica regional recente no Brasil (2004/2012). **Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales**, Santiago do Chile, v. 41, n. 122, jan. 2015.

VIEIRA, D. J. **Um estudo sobre a guerra fiscal no Brasil**. 2012. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2012.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

AJARA, C. **Brasil**: espaços incluídos e espaços excluídos na dinâmica da geração de riqueza. 2001. Tese (Doutorado) – Instituto de Geociências, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2001.

AMPARO, P. P. Os desafios a uma política nacional de desenvolvimento regional no Brasil. **Interações**, Campo Grande, v. 15, n. 1, p. 175-192, jan./jun. 2014.

ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

_____. Quando instituições federativas fortalecem o governo central? **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 95, p. 38-57, 2013.

BACELAR, T. Tendências do desenvolvimento regional recente no Brasil. *In*: BRANDÃO, C.; SIQUEIRA, H. (Org.). **Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

BANCO MUNDIAL. **Reshaping economic geography**. Washington: The World Bank, 2009.

BARCA, F.; MCCANN, P.; RODRÍGUEZ-POSE, A. The case for regional development intervention: place-based versus place-neutral approaches. **Journal of Regional Science**, Amherst, v. 52, n. 1, p. 134-152, Feb. 2012.

BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Perspectivas do investimento 2015-2018 e panoramas setoriais**. Rio de Janeiro: BNDES, 2014.

BRANDÃO, C. **Território e desenvolvimento**: as múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas: Editora Unicamp, 2012.

BRASIL. **Estudo da dimensão territorial para o planejamento**. Brasília: MP, 2008.

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

_____. **Plano Brasil Maior**: inovar para competir, competir para crescer – balanço executivo 2011-2014. Brasília: ABDI; MDIC, 2011b.

_____. **Fundos regionais e incentivos fiscais**. Brasília: MI, 2012.

CARDOSO JÚNIOR, J. C. **Brasil em desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010.

CASTRO, C. N.; RESENDE, G. M.; PIRES, M. J. Avaliação dos impactos regionais do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). *In*: RESENDE, G. (Ed.). **Avaliação de políticas públicas no Brasil**: uma análise de seus impactos regionais. Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

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

DINIZ, C. C. **Políticas de desenvolvimento regional**: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Europeia e do Brasil. Brasília: Editora UnB, 2007.

_____. **Dinâmica regional e ordenamento do território brasileiro**: desafios e oportunidades. Belo Horizonte: UFMG; Cedeplar, 2013. (Texto para Discussão, n. 471).

DINIZ, C. C.; CROCCO, M. A. Reestruturação econômica e impacto regional: o novo mapa da indústria brasileira. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 6, n. 1, jul. 1996.

DINIZ, C. C.; LEMOS, M. B. **Economia e território**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005.

FERNÁNDEZ, V. R.; BRANDÃO, C. **Escalas y políticas del desarrollo regional**: desafios para América Latina. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores, 2010.

FILHO, E. T. T.; PUGA, F. P. **Perspectivas do investimento 2007/2010**. Rio de Janeiro: BNDES, 2007.

GALINDO, E. Por uma geografia para o planejamento e a ação governamental. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, Brasília, jan./jun. 2016.

GUIMARÃES NETO, L. A experiência brasileira de planejamento regional na perspectiva do Nordeste. *In*: HOLTHUS, M. *et al*. **A política regional na era da globalização**. São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung, 1996.

_____. Antecedentes e evolução do planejamento territorial no Brasil. *In*: FAVARETO, A. *et al*. **Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil**: avanços e desafios. Brasília: IICA, 2010. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 12).

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Regiões de influência das cidades 2007**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas de desenvolvimento territorial no Brasil**: reflexões sobre a experiência do período 2000-2012 e propostas de aperfeiçoamento. Brasília: Ipea, 2016.

MACEDO, F. C.; PIRES, M J. S.; SAMPAIO, D. P. 25 anos de Fundos Constitucionais de Financiamento: avanços e desafios à luz da PNDR. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 20., 2015, Foz do Iguaçu, Paraná. **Anais**... Foz do Iguaçu: UNILA, 2015.

MENDES, C. C.; MONTEIRO NETO, A. Planejamento, instrumentos e resultados: a (in)compatibilidade de políticas para o desenvolvimento do Nordeste. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 10, p. 43-82, jan./jun. 2012.

MONASTERIO, L. M.; NERI, M. C.; SOARES, S. S. D. **Brasil em desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014.

MONTEIRO NETO, A. Mecanismos de financiamento do desenvolvimento regional. *In*: MONTEIRO NETO, A. (Coord.). **Brasil em desenvolvimento 2011**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2012a.

_____. **Brasil em desenvolvimento 2011**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2012b.

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

NEGRI, F. de; ALMEIDA, M. **Estrutura produtiva avançada e regionalmente integrada**: desafios do desenvolvimento produtivo brasileiro. Brasília: Ipea, 2010. v. 1.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **How regions grow**: trend and analysis. Paris: OECD, 2009.

_____. **Regions matter**: economic recovery, innovation and sustainable growth. Paris: OECD, 2010.

PÊGO, B.; CAMPOS NETO, C. A. S. **O PAC e o setor elétrico**: desafios para o abastecimento do mercado brasileiro (2007-2010). Brasília: Ipea, fev. 2008. (Texto para Discussão, n. 1329).

PEREIRA, R. H. M.; FURTADO, B. A. **Dinâmica urbano-regional**: rede urbana e suas interfaces. Brasília: Ipea, 2011.

PIKE, A.; RODRIGUEZ-POSE, A.; TOMANEY, J. What kind of local and regional development and for whom? **Regional Studies**, Cambridge, v. 41, n. 9, p. 1253-1269, 2007.

PORTUGAL, R. *et al*. Ensaios sobre uma política regional em (na) crise. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 21., 2016, São Bernardo do Campo, São Paulo. **Anais**... São Bernardo do Campo: UFABC, 2016.

PORTUGAL, R.; SILVA, S.; MOURÃO, K. Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA): análise do esforço fiscal por meio de indicadores de desempenho. **Cadernos CEPEC**, v. 4, p. 1-17, 2015.

REZENDE, F. A guerra fiscal e o abismo federativo. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, Brasília, jan./jun. 2016.

RIGOTTI, J. I. R.; CAMPOS, J.; HADAD, R. Migrações internas no Brasil: (des)continuidades regionais à luz do censo demográfico 2010. *In*: ENCONTRO NACIONAL SOBRE MIGRAÇÕES, 9., 2015, Campinas, São Paulo. **Anais**. Campinas: NEPO; Unicamp, 2015.

SOUZA, P. **Brasil, sociedade em movimento**. São Paulo: Paz e Terra; Rio de Janeiro: Centro Celso Furtado, 2015.

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

PARTE II – INSTITUIÇÕES E INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS REGIONAIS: REAVALIAÇÕES E PROPOSIÇÕES

CAPÍTULO 4

AS INSTITUIÇÕES DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL EM PORTUGAL, ESPANHA, ITÁLIA E FRANÇA: APROXIMAÇÕES E DISTANCIAMENTOS[1]

Luciléia Aparecida Colombo[2]

1 INTRODUÇÃO

As políticas de desenvolvimento regional adquiriram importância como instrumentos privilegiados para o combate de diversas desigualdades, sejam elas de ordem social ou territorial. Nesse sentido, este estudo tem como objetivo analisar a experiência do desenvolvimento regional realizada por quatro países: Portugal, Espanha, Itália e França. Priorizamos o entendimento de como as instituições responsáveis pelas políticas regionais foram desenhadas nesses países ao longo do tempo, buscando similitudes e distanciamentos entre elas, ressaltando, principalmente, o *modus operandi* dos processos decisórios de cada uma das experiências. Como objetivos secundários, procuramos analisar como é a estrutura organizacional dessas instituições – ou seja, qual a predominância, seja ela secretaria, ministério, agência, instituto; o mandato da instituição, bem como seus gestores; o ano de criação; o propósito norteador da criação – se elas são centradas no desenvolvimento regional ou no planejamento urbano; e, finalmente, a escala – multiescalar, macrorregional, microrregional, municipal.

Este estudo é, portanto, uma pesquisa qualitativa, com duas fontes principais: primária e secundária. Como fontes primárias, utilizamos os relatórios de avaliação da Comissão Europeia e dos ministérios e instituições dos países analisados, bem como documentos governamentais disponíveis em *sites* oficiais. Como fontes secundárias, realizamos uma ampla pesquisa bibliográfica e documental, analisando criticamente livros, revistas, artigos, dissertações e teses produzidos no Brasil (ainda

1. Este texto foi apresentado em debate com especialistas no seminário interno Instituições de Desenvolvimento Regional: Experiências Internacionais, realizado no Ipea, em Brasília, em 16 de fevereiro de 2017, sob coordenação de Aristides Monteiro, da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea. A autora agradece os comentários e as sugestões de João Mendes Rocha Neto, especialista em ordenamento territorial do Ministério da Integração Social (MI); Dorotea Blos, especialista em desenvolvimento territorial do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP); e Ricardo Karam, especialista em avaliação de políticas públicas na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea, ao mesmo tempo que se responsabiliza pelos erros remanescentes.

2. Pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Dirur/Ipea.

há uma carência significativa de trabalhos publicados temática), e também trabalhos científicos publicados nos países que compõem esta investigação.

As experiências de desenvolvimento regional ao redor do mundo possuem origens e objetivos diversificados. Algumas datam da década de 1930, outros países iniciaram experiências de desenvolvimento regional na década de 1950 e outros, ainda, na década de 1960. As motivações para essas políticas também foram diferentes: para a reconstrução dos países no pós-guerra, para melhores condições de vida da população, para uma melhor distribuição do território ou ainda para a promoção de políticas urbanas adequadas.

Além disso, há que se destacar que a literatura aponta constantemente que a política regional promovida pela União Europeia (UE) alterou profundamente o quadro institucional de políticas regionais processadas pelos Estados nacionais, conferindo um novo estágio para as intervenções governamentais e um novo padrão de atuação nas políticas públicas (Laureano, 1997). Nesse sentido, convencionamos a utilização de um instrumental teórico de uma vertente institucionalista, o qual oferece subsídios importantes para compreendermos o nascimento das organizações e as mudanças institucionais que foram capazes de promover alterações na sistemática de formulação e implementação das políticas regionais, influenciando o processo decisório e alterando, concomitantemente, a agenda governamental dessas políticas.

A literatura institucional destaca que uma instituição se caracteriza pela capacidade de delimitar escolhas e por possuir mecanismos de implementação de decisões (North, 1990). Possuindo essas atribuições, as instituições nascem com o propósito de durabilidade, condição que dificulta uma possível alteração em seus pressupostos. Ao mesmo tempo, como ressalta Levi (1991, p. 5), "as grandes transformações, quando ocorrem, são interessantes de se estudar". Portanto, entender a trajetória das experiências internacionais de políticas regionais, bem como sua modificação ao longo do tempo, pode oferecer um panorama analítico para outros contextos, como o do Brasil.

Os estudos sobre as instituições foram ganhando fôlego especialmente nas áreas de ciência política e economia, com trabalhos pioneiros como o de North (1990). O autor defende que as instituições são as regras do jogo em uma sociedade, as quais possuem a prerrogativa de promover coerção sobre os que dela fazem parte. Além disso, elas estabelecem normas para o comportamento das equipes participantes e delimitam o "campo" onde se realizará a partida. A função delas é facilitar as ações coletivas e articuladas dos indivíduos, reduzindo a incerteza que possa existir entre eles. Desse modo, as instituições influenciam o comportamento dos participantes, com a capacidade de prever um bom jogo (bons contratos, por exemplo).

As instituições criam laços de confiabilidade, essenciais para manter e organizar os contratos em uma sociedade. Se as instituições são formatadas para ter durabilidade ao longo do tempo, regulando as ações dos indivíduos, como podemos admitir que elas mudam? Thelen e Steinmo (1992) destacam que as mudanças institucionais acontecem de forma sutil, em resposta aos movimentos do contexto socioeconômico ou político. Essa espécie de incrementalidade no processo de mudança institucional conduz ao entendimento de que a mudança é pautada pela *path dependency* (dependência de trajetória), ou seja, toda instituição existente no presente é a configuração de decisões tomadas no passado, sendo que as atuais são decorrentes de um processo incremental de decisões.

Dessa perspectiva traçada por North (1990), é possível compreender a evolução e as transformações nas instituições de desenvolvimento regional em alguns países, partindo do pressuposto de que essas instituições também garantirão o cumprimento das regras responsáveis pela condução do processo, bem como garantirão processos adequados. Nesse sentido, tomamos como pressupostos as considerações de Di Maggio e Powell (2005), que salientam que o processo de estruturação institucional possui quatro elementos importantes a ser considerados. O primeiro deles, na perspectiva dos autores, reside na forma de articulação entre as organizações existentes, promovendo uma espécie de cooperação entre elas. O segundo ponto destacado pelos autores diz respeito a formas dominantes e coalizões institucionais estabelecidas e delineadas a partir da interação entre as organizações, e o terceiro diz respeito ao quadro informacional com o qual as organizações devem possuir elementos para processamento desses dados. O quarto ponto, finalmente, reside em um estado de aceitação por parte dos atores participantes em um novo acordo ou pacto firmado entre as partes, ou seja, entre as instituições envolvidas.

Por meio desses quatro elementos desenvolvidos por Di Maggio e Powell (2005) podemos constatar que instituições diferentes que atuam em uma mesma direção, estruturadas em um campo comum, podem, com o decorrer do tempo, tornar-se cada vez mais parecidas, comungando dos mesmos pressupostos e possuindo atuação semelhante. Uma vez que se tornam semelhantes, essas instituições criam regras próprias que servem também como mecanismos de constrangimento para mudanças futuras, restringindo a possibilidade de ações desagregadoras e individuais: nasce, assim, o conceito de isomorfismo institucional, ao qual dedicaremos atenção mais apurada no item seguinte deste trabalho.

Dado que o isomorfismo institucional pode explicar algumas mudanças ocorridas em algumas instituições, trabalhamos com duas vertentes principais que norteiam este trabalho, conforme a seguir descrito.

1) Embora possuindo instituições próprias, os países selecionados neste trabalho encontraram motivações diversas para a criação

de instituições de desenvolvimento regional, as quais mudaram significativamente após a adesão à Comunidade Econômica Europeia (CEE) e, posteriormente, à UE.

2) Após a entrada na CEE, esses países adquiriram a capacidade de isomorfismo institucional, moldando-se aos requisitos da UE, ao mesmo tempo que alteravam o paradigma de intervenções governamentais nas políticas de desenvolvimento regional produzidas internamente. Ou seja, o processo decisório das políticas regionais foi alterado substancialmente após a adesão dos diferentes países ao bloco.

Essas vertentes serão verificadas minuciosamente com os exemplos empreendidos por Portugal, Espanha, Itália e França ao longo deste trabalho. Convencionamos, entretanto, abordar mais detidamente o referencial teórico que utilizaremos neste trabalho, cuja análise será realizada a seguir.

2 AS INSTITUIÇÕES E A MUDANÇA INSTITUCIONAL: ISOMORFISMO E *PATH DEPENDENCY*

Como dito anteriormente, trabalharemos ao longo deste texto com alguns dos pressupostos teóricos institucionalistas, especialmente aquele que trata do isomorfismo institucional, bem como da *path dependency*. O conceito de isomorfismo ajuda a compreender como, em circunstâncias diversas, as instituições passam a adotar comportamento semelhante, o que propicia uma grande capacidade de todas as políticas por ela produzidas também se assemelharem. Para Di Maggio e Powell (2005), existem dois tipos de isomorfismo: o competitivo e o institucional, pois as instituições competem para obter legitimidade social. Dos tipos de mudança isomórfica institucional, os autores apontam duas principais: a coercitiva, decorrente da necessidade de legitimação institucional, e a mimética, por meio da qual as instituições podem oferecer respostas às situações de indefinições.

O isomorfismo coercitivo tem raízes nas pressões típicas de todas as instituições, tanto as previstas em seus regimentos e normas quanto aquelas rotineiras, realizadas por algumas instituições sobre outras. A coerção pode envolver uma barganha, ou a pressão para a realização de um contrato, demonstrando, dessa forma, a existência de relações de dominação que permeiam o ambiente institucional, como ressaltam Di Maggio e Powell (2005, p. 78) a seguir.

> Como resultado, as organizações se tornam cada vez mais homogêneas dentro de determinados domínios e cada vez mais organizadas em torno de rituais de

> conformidade com as instituições maiores. Ao mesmo tempo, as organizações estão cada vez menos determinadas estruturalmente pelas restrições impostas por atividades técnicas e cada vez menos integradas por controles de resultados. Sob tais circunstâncias, as organizações utilizam controles ritualizados de referências e da solidariedade em grupo.

Por sua vez, o isomorfismo institucional também pode ser pautado pelo isomorfismo mimético, existente geralmente em situações de grande incerteza, as quais podem desintegrar os laços cooperativos e estimular as instituições a procurarem outras instituições como arquétipos a ser seguidos.

> Tomar outra instituição como modelo, como denominamos, constitui uma resposta à incerteza. A organização imitada pode não estar sendo consciente de que está sendo imitada, ou pode não ter o desejo de ser imitada. Ela simplesmente serve como fonte conveniente de práticas que a organização que a copia pode utilizar (Di Maggio e Powell, 2005, p. 78).

Uma das questões centrais para o isomorfismo é: afinal, por que as instituições passam a realizar procedimentos idênticos, reproduzindo padrões de outras? Na realidade, os autores em tela advogam que existe uma crença de que, ao imitar exemplos promissores, as instituições também serão parecidas no que tange à eficácia e eficiência, evitando caminhos desastrosos na condução de suas políticas internas. Isso, entretanto, não é garantia de que apenas o isomorfismo garantirá os mesmos resultados institucionais. Nesse sentido, Di Maggio e Powell (2005) também ressaltam que é preciso considerar algumas pressuposições. Em primeiro lugar, é importante compreender que quanto maior o grau de dependência de uma instituição em relação à outra, inevitavelmente o isomorfismo será maior, pois os procedimentos e os comportamentos institucionais serão facilmente absorvidos, em uma espécie de simbiose institucional.

Em segundo lugar, os autores apontam que quanto maior o volume de recursos destinados para determinada instituição, maior será a possibilidade de esta realizar isomorfismo, uma vez que os recursos são limitados em todas as transações. Em terceiro lugar, quanto mais onerosos forem os processos internos para a realização de determinada política, e, consequentemente, mais duvidosos forem os resultados, mais facilmente uma instituição procurará exemplos em outras, promovendo o isomorfismo naturalmente para buscar o sucesso de seus empreendimentos.

Ao lado do isomorfismo institucional, também é importante considerarmos o fenômeno da *path dependency*, que pode oferecer elementos importantes para analisar as políticas regionais europeias. A *path dependency* é um processo circunscrito ao institucionalismo histórico, pois a teoria institucional é ramificada, possuindo diversas vertentes. A corrente teórica dos chamados "velhos institucionalistas" tinha como referências Veblen (1998), Commons (1934) e Mitchel (1984), os

quais atribuíam centralidade para o papel das instituições. Estas, porém, mudam ao longo do tempo, em decorrência de uma série de fatores, como crises, conflitos ou até mesmo para ajustar-se às necessidades de cada contexto social no qual estão inseridas. De acordo com Cavalcante (2014), acompanhando a perspectiva da possibilidade de mudança das instituições, as correntes institucionalistas diferem entre si e podem ser agrupadas em três grandes grupos: *i)* o antigo institucionalismo de Veblen (1998), Commons (1934) e Mitchel (1984); *ii)* a chamada Nova Economia Institucional de Williamson (1993), North (1990) e Coase (1993), os quais utilizam, em suas análises políticas, elementos da economia; e *iii)* o novo institucionalismo, composto por diversos representantes teóricos e que ramifica-se em outras três correntes: histórica, de escolha racional e sociológica. Esses diferentes institucionalismos foram explicitados na obra de Hall e Taylor (2003).

Uma das funções das instituições é aumentar a eficiência dos processos internos, além de reduzir os custos de transação, os quais podem estar relacionados a um encadeamento que envolve incerteza e boa governança, e mudam em relação aos contratos nas condições em que estão especificados. Custos de transação também podem fazer parte do meio ambiente institucional, ou seja, de regulamentos, normas e leis.

> Deste modo, os custos de transação estariam por toda parte, cabendo aos indivíduos a sua minimização através da escolha do mecanismo de alocação de recursos – firmas, mercado e Estado – no qual estivesse implicado o menor custo de transação (Cavalcante, 2014, p. 379).

North (1990) conceitua instituições como "as regras do jogo" de uma sociedade, capazes de superar a incerteza e os custos de transação. As instituições possuem regras formais e informais, qualificadas para promover constrangimentos para ações individualistas dos que delas fazem parte. O autor utiliza as instituições para fazer análises com um viés econômico sobre os processos sociais – para ele, os indivíduos respeitam as normas em decorrência das próprias sanções impostas pelas instituições, pois, na ausência dessas sanções, o agente econômico agiria de acordo com seus interesses, os quais seriam adequados apenas de modo individual, mas não no coletivo. Desse modo, as instituições fornecem aos indivíduos um conjunto de elementos capaz de lhes auxiliar com as melhores escolhas. Entretanto, ao mesmo tempo que oferece meios de constrangimento, as instituições também são permeadas pelas ações dos indivíduos. Por esse motivo, é importante que sejam oferecidos bons recursos, a fim de que permaneçam a elas atrelados.

North (1990) compara as instituições com as regras do futebol: existem aquelas formais para os jogadores, que dizem o que eles podem ou não fazer, e as informais, referentes ao que se espera dos participantes do jogo, baseadas em seu bom senso. Além disso, para o autor, se as instituições representam as regras do

jogo, as organizações são os jogadores. Surgem, assim, dois importantes conceitos para o autor: o de equilíbrio institucional e o de *path dependency*. O conceito de equilíbrio institucional deve garantir que as instituições promoverão a cooperação entre os participantes, evitando, assim, deserções entre eles.

Por sua vez, o conceito de *path dependency* refere-se a acontecimentos do passado que influenciam decisivamente na sequência temporal desenvolvida, induzindo também as decisões tomadas no presente, sobretudo no campo das políticas públicas. Além disso, esse conceito de dependência da trajetória também implica dizer que, se um governo decide por determinada política, o custo para a reversão dessa política é muito alto, pois os arranjos institucionais existentes também são moldados temporalmente. O institucionalismo histórico (Hall e Taylor, 2003) é a referência teórica que alicerça a *path dependency*, assim como também demarca claramente o conceito de "momento crítico".

O momento crítico acontece quando existe uma mudança de rota na trajetória das políticas processadas, as quais podem acontecer em decorrência de alterações bruscas, como as revoluções, ou em reformas institucionais importantes. As mudanças promovidas com o momento crítico também passam a ser reproduzidas na trajetória, criando padrões que serão repetidos sucessivamente em momentos posteriores. Nesse sentido, apesar de a estabilidade ser uma característica importante das instituições, elas são passíveis de mudanças.

A partir dos referenciais aqui tratados, podemos apontar duas direções norteadoras. A primeira delas é abordar que, com a entrada na UE por Portugal, Espanha, Itália e França, houve um isomorfismo das instituições de desenvolvimento regional já existentes até então nos países descritos. A segunda vertente é apontar que, apesar do impacto da aderência desses países ao bloco nas políticas regionais, que passam a ser formuladas de acordo com interesses supranacionais, a *path dependency* também pode ser verificada, pois cada país passou por processos diferentes de adaptação ao novo modelo e, nessa transição, a história institucional de cada nação teve um papel decisivo para a aderência das reorientações promovidas pelas políticas comunitárias da UE. Nesse sentido, constataremos se essas duas vertentes aplicam-se aos casos dos países aqui traçados por meio da análise individual da trajetória de desenvolvimento regional, como demonstraremos nas seções seguintes. Todavia, convencionamos realizar uma explanação do funcionamento da UE, bem como de sua evolução ao longo do tempo, para posteriormente analisarmos a experiência regional de Portugal, Espanha, Itália e França. Segue, portanto, a análise da atuação da UE e sua transformação desde a sua criação até o período mais recente.

3 O FUNCIONAMENTO DA UE: PRINCIPAIS ALTERAÇÕES AO LONGO DO TEMPO

O marco da formação da CEE foi o Tratado de Roma, em 1957, no qual havia seis países participantes – França, Alemanha, Itália, Bélgica, Holanda e Luxemburgo –, e, embora o documento não explicitasse claramente, havia uma preocupação com a promoção do desenvolvimento equilibrado das regiões que compunham o bloco. A elaboração desse tratado foi pautada por algumas preocupações básicas, tais como: o desenvolvimento econômico; a equalização social, buscando homogeneizar a situação dos países-membros; e o desenvolvimento territorial. A dimensão econômica era explicada em decorrência do próprio contexto, pois a Europa necessitava de uma reconstrução, em decorrência do pós-guerra. A dimensão social, por seu turno, visava aumentar a renda e o emprego dos cidadãos, diminuindo, assim, as disparidades entre o cidadão europeu, e a dimensão territorial era parte das preocupações da CEE em harmonizar o desenvolvimento, reduzindo as disparidades entre as regiões dos países que compunham o bloco. A nomenclatura também foi alterada ao longo do tempo: passou a ser chamada de Comunidade Europeia e, posteriormente, de UE.

O Tratado de Roma propiciou o nascimento do Fundo Social Europeu (FSE), responsável pelo incentivo ao emprego e pela adaptação de pessoas e empresas à nova ordem econômica mundial, cujos impactos na área social são importantes, em decorrência do avanço da globalização. À medida que a CEE avançava, novos fundos foram criados e, em 1962, aumentando a composição financeira disponível, a CEE disponibilizou o Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA), que se dividia em dois: FEOGA-Garantia, sem nenhuma preocupação direta com o desenvolvimento regional, e FEOGA-Orientação, com preocupações explícitas com o desenvolvimento regional.[3]

Com a ampliação da CEE e a adição de novos Estados – especialmente o Reino Unido, a Dinamarca e a Irlanda, em 1973 –, um novo tratamento para as desigualdades regionais foi formulado. Com esse novo cenário sendo engendrado, em 1975 entrou em operação o chamado Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), especificamente voltado para a resolução das questões regionais.

O FEDER sofreu as primeiras alterações em 1979, mas as mudanças mais consistentes aconteceram em 1984, com a introdução de dois princípios básicos: o da programação, com um prognóstico de melhor distribuição do fundo, e o da concentração, presumindo que os recursos deveriam ser empregados nas regiões que realmente necessitavam dos recursos para conter as desigualdades regionais, evitando dispersões. Além disso, a reforma empreendida em 1984 ainda ressaltava

3. Ver o trabalho de Sequeira e Diniz (2010), Galvão (2014) e Santinha (2014).

três pontos básicos a ser perseguidos por todos os países-membros: o da parceria, envolvendo todos os atores políticos e gestores responsáveis pela aplicação dos fundos; o do cofinanciamento dos projetos, a fim de que os Estados-membros pudessem acessar os recursos dos fundos, desde que as despesas nacionais com programas já existentes de desenvolvimento regional não se tornassem onerosas; e, finalmente, um terceiro ponto sugeria a construção de indicadores adequados para a avaliação dos recursos do FEDER, capazes de aferir o resultado dos fundos em cada país do bloco (Galvão, 2014).

Entretanto, foi nos anos 1980 que novas engenharias institucionais surgiram para a gestão da aplicação dos fundos europeus, com uma reestruturação ampla em sua sistemática. Em 1986, pelo Ato Único Europeu, as desigualdades regionais passaram a ser uma preocupação constante da CEE, e, para tanto, novas estratégias de convergência de políticas eram pensadas, a fim de uniformizar as regiões do bloco. Nesse sentido, a CEE passou a adotar o princípio da coesão territorial, reforçado posteriormente nos quatro tratados subsequentes: Tratado de Maastricht (1992), Tratado de Amsterdam (1997), Tratado de Nice (2001) e Tratado de Lisboa (2007). Em 1988, o chamado Relatório Jacques Delors continha diversas modificações, especialmente na metodologia necessária para selecionar as áreas prioritárias, que receberiam os fundos europeus.

Assim, buscando adequar as políticas dos fundos para regiões que realmente necessitavam de recursos, em 1988, a CEE passou a adotar uma nova divisão territorial, baseada em dados do Gabinete de Estatísticas da UE (Eurostat), o órgão oficial de estatística europeu. Essa nova divisão regional obedecia a um novo método de ordenação chamado Nomenclatura de Unidades Territoriais Estatísticas (Nomenclature d'Unités Territoriales Statistiques – NUTS), responsável por classificar os países e suas regiões de acordo com o grau de desenvolvimento, considerando indicadores de desempenho econômico e social. Houve, a partir desse momento, a criação de um grande banco de dados, capaz de fornecer e armazenar informações sobre as regiões, a partir de subdivisões: NUTS 1, NUTS 2 e NUTS 3, sequência que indicava o grau de desenvolvimento de cada uma delas. A partir dessa classificação, foi possível empregar os fundos europeus de acordo com o grau de desemprego, deficiência de transporte, infraestrutura, e assim por diante. Essas remodelações passaram a ser efetivas por um período restrito de quatro anos, concretizadas a partir de 1989 até 1993, subsequentemente.

Além disso, novos princípios passavam a guiar essa remodelação dos fundos, tais como: concentração; programação ou planejamento; adicionalidade; e parceria. A concentração previa o estabelecimento de estratégias de promoção de dinamização econômica, a partir das regiões menos desenvolvidas. A programação era baseada na seleção e no monitoramento dos projetos que deveriam ser implantados nessas

regiões selecionadas, monitorando a sua implantação e sua posterior avaliação. A adicionalidade garantia que os Estados-membros continuassem investindo internamente em políticas regionais, mesmo com o auxílio dos fundos estruturais, evitando, assim, que diminuíssem os investimentos nacionais e, também, que não dependessem unicamente dos recursos dos fundos. Finalmente, a parceria era responsável por condensar todos os objetivos anteriores, além de envolver mais atores ao processo decisório, como a sociedade civil, membros dos Estados nacionais e burocratas da própria CEE, objetivando a construção de um processo democrático.

Nesse sentido, a chamada política de coesão passou a classificar as regiões tanto de acordo com a classificação NUTS quanto com os chamados objetivos, os quais foram definidos de acordo com o Regulamento da CEE nº 2052/1988, aprovado no conselho de 24 de junho de 1988, relativo às missões dos fundos com finalidade estrutural.

- Objetivo 1: desenvolvimento de regiões mais atrasadas.
- Objetivo 2: auxílio para regiões afetadas em decorrência da industrialização.
- Objetivo 3: combate ao desemprego.
- Objetivo 4: auxílio aos trabalhadores jovens no mercado de trabalho.
- Objetivo 5: desenvolvimento das áreas rurais e apoio à agricultura.

Em 1992, com a aprovação do Tratado de Maastricht, as preocupações da CEE não eram somente em relação à infraestrutura dos países do bloco, mas também com as questões sociais, buscando diminuir as distâncias entre as regiões desenvolvidas e as não desenvolvidas. Nesse sentido, foi incorporada a destinação de parcela dos fundos europeus também para a educação, ampliando o escopo de atuação da UE. Por meio dessa nova determinação, os países-membros deveriam elaborar planos regionais, buscando a integração das novas diretrizes da comunidade. Entretanto, como salienta Barca (2009), havia uma dificuldade de alguns países-membros em utilizar os fundos, por estarem desestruturados burocraticamente para cumprir as exigências da legislação da CEE, a exemplo da região sul da Itália.

Com a mudança de nomenclatura da CEE para UE, em 1993, houve algumas remodelações importantes, especialmente a mudança de cinco para seis anos da programação dos fundos e a oficialização do princípio da coesão territorial como um objetivo a ser perseguido por todos os Estados-membros, anteriormente mencionada de maneira vaga nos tratados anteriores. Para tanto, o Fundo de Coesão Social representava um importante recurso financeiro a fim de, em um primeiro momento, promover a integração do setor de transportes para um desenvolvimento sustentável. Além disso, essas preocupações foram reforçadas pelo Tratado de Amsterdam, em 1997, que tinha por objetivos a promoção do emprego da Comunidade Europeia,

ao mesmo tempo que buscava uniformizar as regiões em dificuldade econômica, preparando-as para a transição futura da adoção de uma moeda única, o euro, em 1999.

A partir dos anos 2000, a programação dos fundos estruturais passou a ser feita de seis em seis anos, alargando, portanto, os objetivos, que também sofreram alterações, conforme podemos observar pelo quadro 1.

QUADRO 1
Política de coesão da UE (2000-2006; 2007-2013)

2000-2006		2007-2013	
Objetivos/fundos de coesão	Instrumentos financeiros	Objetivos	Instrumentos financeiros
Objetivo 1 – regiões menos desenvolvidas	FEDER FSE FEOGA-Garantia FEOGA-Orientação Instituto Francês de Opinião Pública (IFOP)	Convergência	FEDER FSE Fundo de Coesão
Fundo de Coesão Social	Fundo de Coesão Social		
Objetivo 2 – regiões em reconversão econômica e social	FEDER FSE	Competitividade regional e emprego	FEDER FSE
Objetivo 3 – sistema de formação e promoção do emprego	FSE		
Programa de Cooperação e Integração Regional (Interreg III)	FEDER	Cooperação territorial europeia	FEDER
Fundo de Iniciativa Comunitária (Urban II)	FEDER		
Programa de Combate às Desigualdades e à Discriminação (EQUAL)	FSE		
Ligações entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural (Leader +)	FEOGA-Orientação		

Fonte: Dados da Comissão Europeia, 2007. Disponível em: <https://goo.gl/49MSrG>.

Em 2006, o Conselho de Ministros da UE aprovou novas modificações no FEDER, no FSE e no Fundo de Coesão Social,[4] estabelecendo a programação para o período 2007 a 2013. Foi nesse cenário, e diante das novas prioridades, que diretrizes inéditas foram elencadas: convergência; competitividade regional e emprego; e cooperação territorial. Nesse sentido, o objetivo da convergência visava ao fomento do emprego nas regiões menos desenvolvidas, financiado pelo FEDER, FSE e pelo Fundo de Coesão Social. Os países contemplados por esse objetivo deveriam ter como prerrogativa uma renda *per capita* inferior a 75% do produto

4. Segundo dados de 2007 da Comissão Europeia, os Estados elegíveis para o Fundo de Coesão eram: Bulgária, República Tcheca, Estônia, Grécia, Chipre, Letônia, Lituânia, Hungria, Malta, Polônia, Portugal, Romênia, Eslovênia e Eslováquia. Em 2007, o Fundo de Coesão Social foi remodelado, deixando de existir isoladamente, sendo incorporado ao objetivo de convergência. Além disso, também no período iniciado em 2007, o Interreg III, Urban II, o EQUAL e o Leader + foram incorporados ao objetivo de cooperação. Disponível em: <https://goo.gl/49MSrG>.

interno bruto (PIB) da média da UE. As regiões elegíveis para a convergência estão no quadro 2.

QUADRO 2
Regiões elegíveis para o objetivo de convergência

País	Região
Bulgária	Todo o território
República Tcheca	Střední Čechy, Jihozapad, Severozapad, Severovychod, Jihovychod, Střední Morava, Moravskoslezsko
Alemanha	Brandenburg-Nordost, Mecklenburg-Vorpommern, Chemnitz, Dresden, Dessau, Magdeburg, Thuringen
Estônia	Todo o território
Grécia	Anatoliki Makedonia, Thraki, Thessalia, Ipeiros, Ionia Nisia, Dytiki Ellada, Peloponnisos, Voreio Aigaio, Kriti
Espanha	Galícia, Castilla-La Mancha, Estremadura, Andaluzia
Itália	Campania, Puglia, Calabria, Sicilia
Letônia	Todo o território
Lituânia	Todo o território
Hungria	Kozep-Dunantul, Nyugat-Dunantul, Del-Dunantul, Eszak-Magyarorszag, Eszak-Alfold, Del-Alfold
Malta	Toda a ilha
Polônia	Todo o território
Portugal	Norte, Centro, Alentejo, Região Autônoma dos Açores (RAA)
Romênia	Todo o território
Eslovênia	Todo o território
Eslováquia	Zapadne Slovensko, Stredne Slovensko, Vychodne Slovensko
Reino Unido	Cornwall and isles of Scilly, West Wales and the Valleys

Fonte: Dados da Comissão Europeia, 2007. Disponível em: <https://goo.gl/49MSrG>.
Elaboração da autora.

O segundo objetivo, referente à competitividade regional e ao emprego, era financiado pelo FEDER e pelo FSE, visando à atração de empregos formais para regiões específicas dos países-membros. Os critérios de elegibilidade dos países para atingir esse objetivo podem ser verificados no quadro 3.

Em relação ao terceiro e último objetivo, o de cooperação territorial europeia, cabe destacar que era utilizado para as regiões de fronteiras, tanto no nível transnacional quanto no inter-regional, financiado com recursos do FEDER. Quanto aos critérios de elegibilidade, cabe destacar: *i)* níveis fronteiriços: as regiões do nível NUTS 3, em todas as fronteiras terrestres e fronteiras marítimas; *ii)* nível transnacional: treze zonas de cooperação; e *iii)* inter-regional: todas as regiões da Europa, sem exceção.[5] Cabe destacar, ainda, que nem todos os países se beneficiaram da mesma maneira da distribuição dos fundos europeus, conforme pode ser verificado na tabela 1.

5. Ver Comissão Europeia (2018).

QUADRO 3
Elegibilidade para o objetivo da competitividade regional e do emprego (2002-2006; 2007-2013)

2002-2006	2007-2013
Objetivo 2: áreas industriais, rurais, urbanas ou de pesca que preencham um certo número de critérios	Todas as regiões não abrangidas pelo objetivo da convergência ou pelo apoio transitório (regiões NUTS 1 ou NUTS 2)
Objetivo 3: todas as regiões não abrangidas pelo objetivo 1	
Apoio transitório do antigo objetivo 1	Auxílio transitório para as regiões NUTS 2 que eram abrangidas pelo objetivo 1, mas cujo PIB ultrapassa 75% do PIB médio da UE

Fonte: Dados da Comissão Europeia, 2007. Disponível em: <https://goo.gl/49MSrG>.

TABELA 1
Distribuição dos fundos por Estado-membro (2007-2013)
(Em € milhões)

País	Objetivo: convergência	Objetivo: competitividade regional e emprego	Objetivo: cooperação territorial europeia	**Total**
Bélgica	638	1.425	194	**2.257**
Bulgária	6.674	-	179	**6.853**
República Tcheca	25.883	419	389	**26.691**
Dinamarca	-	510	103	**613**
Alemanha	16.079	9.409	851	**26.339**
Estônia	3.404	-	52	**3.456**
Irlanda	-	751	151	**902**
Grécia	13.117	7.093	210	**20.420**
Espanha	24.597	6.538	4.081	**35.216**
França	3.191	10.257	872	**14.320**
Itália	21.211	1.402	6.199	**28.812**
Chipre	213	399	28	**640**
Letônia	4.531	-	90	**4.621**
Lituânia	6.775	-	109	**6.884**
Luxemburgo		50	15	**65**
Hungria	22.890	2.031	386	**25.307**
Malta	840	-	15	**855**
Países Baixos	-	1.660	247	**1.907**
Áustria	177	1.027	257	**1.461**
Polônia	66.553	-	731	**67.284**
Portugal	20.193	728	589	**21.510**
Romênia	19.213	-	455	**19.668**
Eslovênia	4.101	-	104	**4.205**
Eslováquia	10.912	499	227	**11.638**
Finlândia	-	545	1.171	**1.716**
Suécia	-	1.626	265	**1.891**
Reino Unido	738	1.139	6.736	**10.613**

Fonte: Dados da Comissão Europeia, 2007. Disponível em: <https://goo.gl/49MSrG>.

Nesse sentido, os objetivos da Comissão Europeia foram se alterando ao longo do tempo, primeiramente funcionando como uma instituição supranacional e, de certa maneira, reduzindo a participação dos Estados nacionais no processo decisório. Em segundo momento, o que se observou foi uma tentativa de reincorporar atores nacionais com interesses internos, os quais seriam decisivos para o sucesso do processo decisório das políticas regionais. O Tratado de Nice, em 2001, e o Tratado de Lisboa, em 2007, já indicavam essa mudança de orientação da UE, a partir do consenso de que o padrão de governança multinível, com diferentes atores políticos e regionais, era o mais adequado para o futuro do bloco, consagrado no princípio da subsidiariedade. Dessa forma, o Parlamento, o comitê das regiões, as organizações civis e os membros dos governos nacionais, a exemplo de membros das comunidades autônomas da Espanha, passaram a intervir fortemente nas decisões relativas às políticas regionais. Apesar de supranacional, a programação para o período 2007 a 2013 retirava o protagonismo da UE, devolvendo-o para os Estados nacionais, que passavam a incorporar seus atores nacionais nos processos decisórios desenvolvidos.

Realizadas essas considerações acerca da trajetória da UE, cabe agora analisarmos como cada país selecionado neste estudo desenvolveu suas próprias políticas em momentos históricos distintos. Para facilitar a visualização das variáveis analisadas, convencionamos criar um quadro analítico com os principais elementos de cada país selecionado, conforme demonstramos no quadro 4.

Feitas essas primeiras considerações, cabe iniciar nossa análise sobre o caso de Portugal, no que se refere às suas instituições de desenvolvimento regional ao longo do tempo.

QUADRO 4
Instituições de desenvolvimento regional em Portugal, Espanha, Itália e França

Estrutura organizacional – Portugal	Mandato e gestores – ano de criação	Propósito	Escala territorial
Comissões de coordenação e desenvolvimento regional	1979	Distribuição regional do planejamento, para que todas as regiões tivessem o mesmo tratamento	Regional, com estrutura complexa, formada por um presidente (eleito por um período de três anos), um conselho administrativo, uma comissão de fiscalização e um conselho regional
Estrutura organizacional – Espanha	Mandato e gestores – ano de criação	Propósito	Escala territorial
Agências de desenvolvimento regional (ADRs)	1980	Por meio da descentralização, promover o desenvolvimento das regiões, incentivando as pequenas e médias empresas	Regional, com assembleia geral, presidente e vice-presidente, administração, conselho fiscal e diretor-geral

(Continua)

(Continuação)

Estrutura organizacional – Itália	Mandato e gestores – ano de criação	Propósito	Escala territorial
Cassa per il Mezzogiorno	1950	Desenvolvimento da região sul da Itália	Regional, com conselho de administração, um comitê executivo e um colégio de revisores
Associazione per lo Sviluppo Dell'industria nel Mezzogiorno (SVIMEZ)	1946 até hoje	Desenvolver a região meridional da Itália, fazendo uma integração entre centro e região	Regional, composto por presidente e vice-presidente, uma assembleia, um conselho (composto por membros da UE), um colégio de revisão, um diretor e um vice-diretor
Estrutura organizacional – França	Mandato e gestores – ano de criação	Propósito	Escala territorial
Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR)	1963	Desconcentração de Paris: mais uma questão urbanística do que regional	Estrutura interministerial, submetida ao primeiro-ministro

Elaboração da autora.

4 O DESENVOLVIMENTO REGIONAL EM PORTUGAL E AS PRINCIPAIS INSTITUIÇÕES PRÉ E PÓS-ADESÃO À CEE

O caso português em relação ao desenvolvimento regional divide-se em antes e depois de sua entrada na CEE. Lopes (1984, p. 331), um dos pesquisadores mais influentes acerca da trajetória do desenvolvimento em Portugal, chegou a declarar que "nunca houve política regional em Portugal, embora há muito se fale dos desequilíbrios regionais e da necessidade de os corrigir". Baleiras (2011, p. 36) ressalta que, mesmo com os diversos planos de fomento[6] desenvolvidos por Portugal, especificamente com o Plano Intercalar de Fomento (1965-1967), que previa uma intervenção mais efetiva no desenvolvimento regional, na realidade o que se preconizava era o crescimento do PIB, principalmente por meio do comércio exterior, beneficiando-se do processo de globalização. Segundo Caieiro (2005, p. 206),

> a fórmula política que assegurava a estabilidade do regime português estava a esgotar-se. E, por esse motivo, parece surgir a necessidade do Plano Intercalar de Fomento (1965-67). Efectivamente os três anos de vigência do plano intercalar são os de balanço e esforço derradeiro de conciliação da integração de Portugal na AECL [Associação Europeia de Comércio Livre] e da construção do mercado único nacional. Assim, o Plano Intercalar representa a mudança sendo sua preocupação essencial garantir a expressão de uma política econômica realista traduzida na determinação de assegurar a necessária

6. Segundo Baleiras (2011), os planos de fomento foram: *i)* I Plano de Fomento (1953-1958), orientado para a melhoria da infraestrutura; *ii)* II Plano de Fomento (1959-1964), com prioridade na estratégia de investimento na iniciativa privada; *iii)* Plano Intercalar (1965-1967), que objetivava, com diferença dos anteriores, a preocupação com o desenvolvimento regional e com a distribuição mais equitativa da renda; *iv)* III Plano de Fomento (1967-1973), que tinha o objetivo de promoção das exportações, visando a uma integração internacional; e *v)* IV Plano de Fomento (1974-1979), visando ao aumento do crescimento para a manutenção dos empregos.

> coordenação entre as exigências da defesa e os objectivos do fomento econômico. Como é evidente, é também sua preocupação a questão da defesa e principalmente o problema do esforço econômico-financeiro que ela implicava e cujas consequências começavam a ser problemáticas.

Além disso, podemos dizer que o Estado português possui como uma de suas características importantes a forte centralização administrativa em torno do poder central.[7] Importante também salientar que, ainda que previsto na Constituição de 1976, Portugal delegou a prerrogativa de grande parte da implementação de programas e políticas públicas para a competência dos municípios. A Constituição portuguesa de 1976,[8] embora preconizasse em muitos de seus artigos a desejável descentralização entre as unidades que compõem o território, também previa em seu art. 81, responsável por definir as incumbências prioritárias do Estado, a assertiva que se segue.

> Promover a coesão económica e social de todo o território nacional, orientando o desenvolvimento no sentido de um crescimento equilibrado de todos os sectores e regiões e eliminando progressivamente as diferenças económicas e sociais entre a cidade e o campo e entre o litoral e o interior (Portugal, 1976).

Embora pouco institucionalizada, a política regional existia no país anteriormente à Constituição de 1976, ainda que timidamente, de cujos marcos podemos apontar duas instituições relevantes e centralizadas: o Secretariado Técnico da Presidência da República[9] e o III e IV Planos de Fomento, previstos para o período 1967 a 1973, e 1974 a 1979, respectivamente. Podemos elencar 1966 como um marco para o planejamento regional português, ano da criação da Comissão Interministerial de Planejamento e Integração Econômica, responsável por promover a articulação institucional com os ministérios e com o Secretariado Técnico, objetivando a elaboração de programas de desenvolvimento regional de maneira cooperativa.

No ano seguinte, em 1967, conforme já destacado, Portugal vivenciou a experiência do III Plano de Fomento, em que aparece mais claramente a preocupação com as desigualdades regionais. Esse plano visava à correção das desigualdades sociais por intermédio da priorização do desenvolvimento em escala regional de três eixos principais: saúde, agricultura e educação. O governo português tentava solucionar o problema do crescimento urbano desenfreado, buscando um ordenamento do território concomitantemente à redução progressiva dos

7. Ainda no plano político, é preciso considerar que Portugal é um país pouco polarizado em termos partidários, tendo como principais representantes o Partido Socialista (PS) e o Partido Social Democrata (PSD), ambos em conformidade com a ideia de que Portugal tenderia a se desenvolver com a adesão à CEE, que consideravam positiva.

8. Além disso, Portugal possui um sistema de revisão constitucional periódico, com algumas realizações em 1982, 1989 e 1990.

9. O Secretariado Técnico da Presidência do Conselho (STPC) era responsável pela preparação dos planos de desenvolvimento econômico e social, integrando-os com as regiões.

desequilíbrios regionais. Eram três as preocupações desse Plano de Fomento: *i)* envolver entidades públicas e privadas na implementação das políticas preconizadas no plano; *ii)* introduzir explicitamente no plano os objetivos do desenvolvimento regional; e *iii)* a integração econômica, que deveria ser promovida concomitantemente ao progresso das regiões menos desenvolvidas (Caieiro, 2005).

De acordo com Rolim (2015), o III Plano de Fomento foi responsável por estabelecer e regulamentar a divisão do país em seis regiões de planejamento: Norte, Centro, Lisboa, Sul, Açores e Madeira. Em cada uma dessas regiões, foi criada uma Comissão Consultiva Regional, com o intuito de promover uma maior participação popular no planejamento regional, respaldando o país com uma estrutura institucional capaz de promover os objetivos do plano.

Seguindo o conjunto de modificações preconizadas, o IV Plano de Fomento, desenvolvido para o período 1974 a 1979, previa novamente medidas para conter as desigualdades regionais, mas foi interrompido devido ao restabelecimento do sistema democrático no país. Após a alteração de regime político, o planejamento regional passou a ser designado pela chamada Lei-Quadro do Planejamento, responsável pela criação de um departamento de planejamento em cada ministério ou secretaria de Estado. Além disso, em 1979 houve a criação de cinco comissões de coordenação regional (CCRs),[10] objetivando uma descentralização do planejamento regional, localizadas em regiões específicas do território português, como o Norte, o Centro, Lisboa, Vale do Tejo e Alentejo e Algarve. Segundo Rolim (2015), nessas regiões foram criados um Conselho Consultivo Regional e um Conselho Coordenador, responsáveis por oferecer apoio técnico para o desenvolvimento da respectiva região, visando ao estabelecimento de um diálogo com os órgãos centrais, sobretudo com o Ministério da Administração Interna (MAI), cujas incumbências com o desenvolvimento regional eram fortes, na época.

Os pressupostos de desenvolvimento regional processados até então foram interrompidos por duas mudanças de paradigmas consideráveis. A primeira delas é decorrente da crise do petróleo, em 1973, cujos impactos se materializaram em uma alteração do planejamento regional, vivenciada em um dilema existente entre um crescimento econômico internacional e políticas regionais de cunho nacional, que objetivavam a competitividade da economia portuguesa, ambas desconectadas do objetivo de combate às desigualdades regionais do país. A segunda importante mudança de paradigma decorreu das alterações que Portugal deveria fazer, visando à adesão na CEE, sinalizando uma significativa mudança institucional a fim de reorganizar internamente a definição de políticas regionais e repensar a questão

10. Segundo Rolim (2015), as CCRs foram instituídas em 1979, com o objetivo de fazer uma distribuição regional do desenvolvimento de maneira que todas as regiões participassem de forma igual. Inicialmente, as CCRs coordenavam ações dos municípios, mas aumentaram paulatinamente o escopo de atuação.

setorial. Assim, a criação, em 1983, da Direção Regional do Desenvolvimento Regional constituiu uma primeira mudança institucional com importantes implicações para a política regional, pois inaugurou um período em que a coordenação dos estudos e as propostas regionais eram tratadas pelas respectivas comissões, valorizando, assim, um saber local e democratizando o processo de formulação de políticas regionais.

Alguns programas específicos foram desenvolvidos, centrados nas áreas de indústria, telecomunicações e energia. Outros programas tiveram uma maior incidência territorial, tais como: o Plano Nacional de Interesse Comunitário dos Açores; a Operação Integrada de Desenvolvimento (OID) do Norte Alentejano; e o OID da Península de Setúbal (Costa, 2016). Um documento importante que cabe menção foi o Programa Específico de Desenvolvimento da Indústria (PEDIP 1), orientado para as indústrias, cujo objetivo foi priorizar a inovação, buscando fortalecer a competitividade das empresas, com infraestruturas tecnológicas e com posterior criação de arranjos produtivos locais, modernizando, assim, os territórios (Costa, 2016).

4.1 A entrada de Portugal na CEE e a importância da política de coesão territorial

Com a entrada de Portugal na Comunidade Europeia, em 1986, mudanças institucionais importantes foram realizadas, com a efetivação de organizações já existentes, como a Comissão de Coordenação Geral (CCDR) e a Direção-Geral do Desenvolvimento Regional. Além disso, como pré-requisito da CEE, Portugal foi obrigado a apresentar um Plano de Desenvolvimento Regional (PDR), documento que nortearia a aplicação dos recursos provenientes dos fundos estruturais europeus. Dessa maneira, o PDR tinha duas vertentes principais de investimento: visar a um aumento da produtividade; e buscar a melhoria da infraestrutura, responsável pelo suporte para as atividades produtivas.

Segundo Costa (2016), esse PDR ofereceu subsídios para a criação posterior do chamado I Quadro Comunitário de Apoio (QCA), compreendido para o período 1989 a 1993, que, além de institucionalizar o programa, também foi responsável por delinear os objetivos dos Programas Operacionais Regionais (PORs). Nesse sentido, esse QCA possuía uma visão integrada de desenvolvimento regional, com alterações significativas da política do local, trazendo à tona alguns documentos antes inexistentes no planejamento, tais como o PDR e os PORs.

Todas essas alterações promovidas pelo governo português estavam alinhadas com uma política maior, oriunda da CEE, cujo princípio é consagrado na coesão econômica e social. Dessa forma, os eixos concernentes ao PDR eram os descritos a seguir (Pires, 2017).

1) Incremento da eficiência do sistema produtivo, visando principalmente ao incentivo à infraestrutura e ao aumento da produtividade.
2) Promoção da formação de recursos humanos, com enfoque na melhoria dos níveis educacionais e dos cursos de formação profissional e de nível superior, com a presença das universidades.
3) Corrigir os desequilíbrios regionais, aproveitando as potencialidades de cada região, em particular, fomentando o desenvolvimento local e buscando uma ordenação territorial equilibrada.

Nesse sentido, o I QCA teve objetivos amplos e ambiciosos, compatibilizando as políticas de desenvolvimento regional com a política ambiental, a qualificação dos trabalhadores, a melhoria dos programas já existentes e o aumento dos subsídios aos empresários locais.

O II QCA foi estabelecido para o período 1994 a 1999, objetivando, assim como o primeiro, a utilização dos fundos estruturais europeus para o desenvolvimento português. O II QCA tinha um *slogan* bem objetivo – "Promover a qualidade de vida e a coesão social" – e possuía quatro eixos norteadores. O primeiro previa a qualificação profissional e o aumento do emprego no país; o segundo era voltado para a infraestrutura, com melhoria nos transportes, nas telecomunicações e na energia, aumentando a competitividade da economia portuguesa, visando ao comércio internacional. O terceiro previa a integração social com enfoque na questão ambiental; e, por fim, o quarto eixo era voltado para a promoção do desenvolvimento regional, com o fortalecimento das economias.

Segundo Pires (2017), um dos grandes responsáveis pelo financiamento da política regional foi o FEDER, o qual priorizou as áreas de saúde e educação e o reforço do FSE no financiamento de programas setoriais, além do investimento em infraestrutura. A novidade desse programa foi também o aumento da aplicação de recursos nos níveis municipal e regional. Isso se deu como uma tentativa de resolução da antiga dicotomia entre os investimentos setoriais *versus* regionais e nacionais, por meio do projeto das Aldeias Históricas, responsável pelo desenvolvimento de dez projetos na região Centro-Interior de Portugal, conforme apontou Costa (2016) em seu estudo sobre o país.

Para o período compreendido entre 2000 e 2006, o documento norteador do desenvolvimento regional em Portugal foi o III QCA. Ele, no entanto, não trazia inovações significativas no caminho a ser trilhado por Portugal para o desenvolvimento regional, pois dava prioridade para os programas setoriais, especialmente o reforço das políticas industriais. Essas políticas, consequentemente, impulsionariam as de emprego e renda, bem como a política territorial, com ênfase na reordenação urbana, e políticas para o ambiente rural, todas pautadas pelo

incentivo de investimentos em inovação. Institucionalmente, alguns documentos foram orientadores desse programa, especialmente com a aprovação do Plano Tecnológico da Indústria Transformadora Portuguesa e o Relatório Porter, bem como a criação do Fórum para a Competitividade, montando um aparato institucional relevante para a condução do planejamento regional (Costa, 2016). Esses documentos priorizaram o apoio para os empresários, o desenvolvimento de *clusters* de indústrias e polos de competitividade, buscando a melhoria institucional das políticas territoriais.

Entre 2007 e 2013, houve uma reorientação na condução do planejamento regional português, com a introdução de uma ideia de territorialização das políticas públicas, que se aprofundaria nos anos posteriores. Os QCAs foram abandonados e substituídos pelos chamados Quadros de Referência Estratégicos Nacionais (QRENs), apoiados, fundamentalmente, na política de coesão da CEE (Pires, 2017; Costa, 2016). A grande alteração era relacionada ao nível escalar das políticas regionais até então adotadas: passava-se do nível setorial para uma política de dimensões multissetoriais, ancoradas na ideia de governança territorial, tanto no governo federal como em relação às regiões e aos governos locais, a partir de coordenações institucionais verticais.

Para Costa (2016), o QREN destacava a competitividade e o crescimento da economia portuguesa, por intermédio da qualificação de mão de obra e da melhoria do aparato burocrático da própria administração pública. Esse documento é importante porque demarca claramente uma mudança de perspectiva das questões regionais até então processadas pela CEE, cujas orientações passaram a estar atreladas com políticas públicas de territorialização, contempladas no bojo da política de coesão territorial.

É consenso na literatura (Pires, 2017; Costa, 2016; Santinha, 2014) que dois tipos de relatórios importantes anunciam a mudança de orientação programática da UE: o Relatório Barca – uma agenda para a política de coesão – e os relatórios da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), todos de 2009. Esses documentos indicavam uma necessidade de demarcar, pela coesão territorial, as fragilidades das regiões dos países que compunham o bloco, indicando, claramente, um novo paradigma do desenvolvimento regional, ancorado agora na esfera do território. Embora tenha sido mencionada anteriormente, desde o Tratado de Roma, em 1957, a coesão territorial foi institucionalmente formalizada por meio do Ato Único Europeu, em 1986, por Jacques Delors, visando ao desenvolvimento harmonioso do território europeu. Todavia, no Tratado de Amsterdan, em 1997, surge o conceito de coesão territorial de forma explícita, como um diagnóstico a ser seguido por todos os países-membros para promover o equilíbrio de toda a UE. Além disso, o diagnóstico foi expandido para outros documentos posteriores, como a Agenda Territorial da UE, em 2007, depois revisada em 2011; o lançamento do

Livro Verde da Coesão Territorial, em 2008; e, finalmente, o destaque atribuído para a coesão territorial no Tratado de Lisboa, em 2009.[11]

A partir desse momento, podemos dizer que houve uma mudança significativa do ponto de vista institucional, a qual impactou decisivamente na inserção de novos atores ao processo decisório de políticas de desenvolvimento regional processadas desde então. Portugal se adaptou a essas novas determinações, incorporando-as ainda em 2013, fortalecendo-as no chamado Acordo de Parceria para Portugal 2014-2020, em que as chamadas *place-based policies* (políticas do território) coincidiam com as chamadas *people-based policies* (políticas sociais focalizadas nas pessoas), com uma simbiose importante entre esses dois modelos, conforme antecipado no Relatório Barca, em 2009.

Essa mudança de paradigma de modelo *top-down* decorre do fato de que, mesmo com a ênfase na política regional nos anos 1950 e 1960, houve uma fragilidade de sua aplicação e resultados nos anos seguintes. Parte desse entendimento decorre do fato de que, inicialmente, a CEE acreditava nos chamados polos de crescimento, os quais naturalmente criariam *spillovers*, expandindo o desenvolvimento por todas as regiões europeias, o que, de fato, não ocorreu. Nesse sentido, a UE abandonava os pressupostos de auxílio financeiro para as regiões menos favorecidas e passava a adotar o princípio da subsidiariedade, articulando, por meio do princípio da coesão territorial, as dimensões *top-down* com as de *bottom-up*, estas últimas oriundas dos Estados nacionais. O território passava a ganhar força na formulação de políticas públicas via modelo horizontal de implementação.

De acordo com Barca (2009), era necessária a reorganização institucional de todos os Estados-membros, a fim de que se adequassem a esse novo modelo, principalmente considerando os atores locais, participativos desse processo. Por meio das *place-based policies*, o autor acredita que há o reconhecimento dos limites das políticas de modelo *top-down*, oriundas da UE, enfatizando novos modelos de governança local no desenvolvimento regional, com a participação mais ativa dos Estados nacionais, os grandes interessados na redução das disparidades internas.

É preciso destacar o surgimento de importantes documentos de referência para esse novo paradigma de intervenção regional, como o Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (EDEC), responsável pela articulação dos atores participantes do processo decisório de políticas públicas.[12] Embora a data do documento seja 1999, ele foi importante, ainda que uma década depois, para a reorientação calcada no território. Conforme aponta o documento,

> o EDEC constitui um quadro de orientação adequado às políticas sectoriais com impacto territorial da Comunidade e dos Estados-membros, assim como à acção

11. Ver Rolim (2015) e Santinha (2014).
12. Ver Papudo (2007).

> das colectividades regionais e locais, tendo em vista o desenvolvimento equilibrado e sustentável do território europeu (Comissão Europeia, 1999, p. 2).

Além disso, em relação à aplicação dos pressupostos do EDEC, o documento é claro ao afirmar que

> uma política de desenvolvimento territorial integrada à escala da UE deve combinar entre si as opções políticas que visam desenvolver determinadas zonas, por forma a que as fronteiras nacionais e outras restrições administrativas deixem de constituir obstáculo ao desenvolvimento. O EDEC define o quadro para uma aplicação integrada das opções políticas. O seu aprofundamento não é da competência de uma só autoridade, mas sim da responsabilidade de um grande número de autoridades ligadas não só ao desenvolvimento territorial (ordenamento do território, planejamento regional, planejamento urbano), mas também ao planejamento setorial (Comissão Europeia, 1999, p. 39).

Nesse sentido, o documento representou uma ponte importante com os atores chamados a partir de então de comunitários, em conjunção com outros até então existentes, como os atores transnacionais, pertencentes aos conselhos da UE, e os atores regionais e locais, pertencentes a cada país-membro do bloco. Havia, portanto, uma preocupação clara para estabelecer um desenvolvimento de modelo horizontal e também vertical, integrando o conselho da Europa e os novos atores citados na produção de três tipos de políticas: setoriais comunitárias, setoriais nacionais e setoriais regionais/locais.

Passava-se, assim, a um reforço das políticas públicas focadas no território e sua influência foi significativa sobretudo em países com histórico de reordenação territorial tardia.

> A influência do EDEC não se fez só sentir no nível das instituições e dos documentos comunitários. Também teve consequências no nível nacional, apesar de esta ter se verificado bastante variável e, na maior parte das ocasiões, muito limitada, fazendo-se sentir essencialmente em países onde as políticas de ordenamento do território foram reformuladas pouco tempo depois de sua publicação, como foram os casos de Grécia, Espanha e Portugal (Santinha, 2014, p. 80).

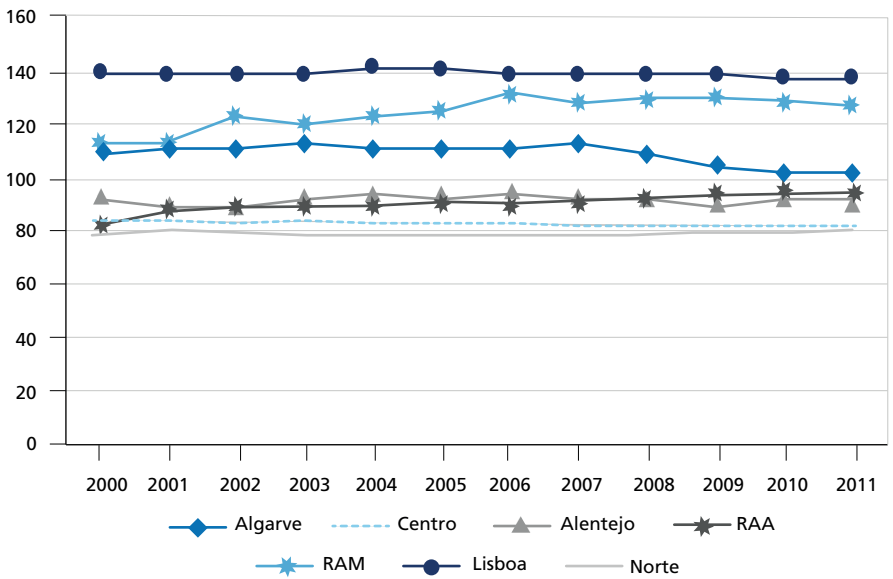
Recentemente, as políticas regionais portuguesas são planejadas para o interstício 2014-2020, com foco no princípio de subsidiariedade, contido no acordo de parceria, priorizando os investimentos em inovação e no desenvolvimento sustentável, e respeitando a programação dos fundos comunitários. Esses acordos de parceria são alicerçados na metodologia da chamada escala NUTS III, que prevê as intervenções do território baseadas nas sub-regiões, espaços favorecidos para o recebimento das políticas de desenvolvimento regional. Além disso, as parcerias intermunicipais portuguesas também são responsáveis pela elaboração das Estratégias Integradas de Desenvolvimento Territorial (EIDT), as quais contêm a chamada Área Integrada de Desenvolvimento Sustentável (Aidus), responsável por estruturar as operações

de desenvolvimento urbano, com atuação nos âmbitos regional, intermunicipal e municipal, obedecendo às divisões administrativas do país (Costa, 2016). Dessa maneira, todos os espaços do território são atendidos por meio dessa divisão de responsabilidades e competências entre os diferentes governos.

Os fundos estruturais europeus[13] têm papel fundamental nesse cenário. Eles possuem como prioridades: *i)* o investimento em inovação, reforçando as capacidades produtivas; *ii)* parcerias com as empresas e universidades para a promoção de pesquisa e desenvolvimento; e *iii)* melhoria da administração pública portuguesa, visando à redução dos custos e aumentando a formação profissional de jovens e adultos (especialmente os desempregados), reforçando critérios de eficácia, eficiência e efetividade burocrática para a política de emprego.

A necessidade de aplicação desses incentivos é essencial para o controle das diferenças regionais do país, que são bastante acentuadas (gráfico 1).

GRÁFICO 1
Portugal: diferenças regionais (2000-2011)
(PIB regional *per capita*)

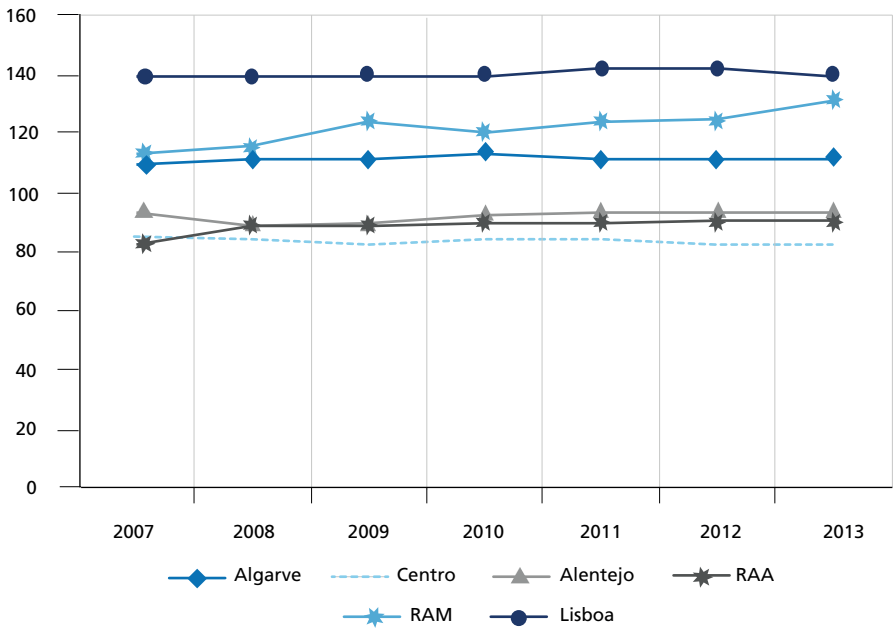


Fonte: União Europeia, 2014.
Obs.: RAA – Região Autônoma dos Açores; RAM – Região Autônoma da Madeira.

13. É preciso destacar a importância dos fundos estruturais europeus em Portugal, especialmente o FEDER, o Fundo Europeu Estrutural de Investimento (FEEI), o FSE, o Fundo de Coesão (FC) e o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) e o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP).

Lisboa possui o melhor PIB, em alguns momentos maior do que a média nacional, em contraposição a Norte, Centro, Alentejo e Região dos Açores, que, por seus turnos, têm os menores índices quando comparados com a média nacional. Entre todas as regiões, o Norte é a região mais problemática, apresentando valores muito abaixo das demais, no período considerado. Entretanto, a despeito das diferenças observadas no PIB, um problema estrutural em Portugal e que tem estreita ligação com a política regional é o desequilíbrio das taxas de emprego. Entre 2007 e 2013, a taxa de desemprego foi bastante alta (gráfico 2).

GRÁFICO 2
Portugal: taxa de desemprego (2007-2013)
(Em %)



Fonte: União Europeia, 2014.

Para a avaliação de suas políticas regionais, Portugal possui um Índice Sintético de Desenvolvimento Regional (ISDR), calculado a partir de três variáveis: competitividade, coesão e qualidade ambiental. Em 2011, as regiões que se destacavam no cenário econômico português por possuírem os melhores índices de desenvolvimento eram: Grande Lisboa, Grande Porto, Cávado e Baixo Vouga (Rolim, 2015). Nesse sentido, ao se adaptar às novas orientações da UE, Portugal insere-se nos princípios de desenvolvimento policêntrico, ou seja, priorizando o envolvimento e uma maior cooperação entre vários atores políticos existentes.

Segundo Santinha (2014, p. 87-88), o conceito de desenvolvimento policêntrico pode ser caracterizado conforme descrito a seguir.

1) A organização do território assenta nas cidades, pelo que importa desenvolver sua capacidade de atratividade e desenvolvimento.
2) As cidades constituem os nós com os quais se criará uma rede interurbana, cuja integração poderá ser intensificada com a constituição de redes de sinergia (cooperação entre áreas urbanas com perfis funcionais idênticos para a obtenção de massa crítica suficiente e troca de experiências) e de complementaridade (cooperação entre áreas urbanas com perfis complementares de especialização funcional e produtiva, próximas entre si).
3) As interações são facilitadas, quer via redes de infraestruturas físicas e virtuais, com recurso às tecnologias de informação e comunicação, quer por intermédio de relações institucionais entre diferentes agentes, via estratégias conjuntas de desenvolvimento.

Nesse sentido, ao promover a territorialização das políticas públicas, a UE promoveu uma verdadeira mudança de paradigma nas políticas regionais processadas desde então, pois o território passou a ser o lugar de referência para a implantação de políticas públicas, racionalizando e articulando os diferentes atores políticos e sociais que fazem parte do desenvolvimento regional.

5 A ESPANHA E AS EXPERIÊNCIAS DAS ADRs

Alguns eventos ocorridos no âmbito da política espanhola foram decisivos para influenciar o desenvolvimento regional processado nesse país, como as modificações causadas pela reconfiguração territorial, a partir das quais movimentos de centralização e de descentralização foram verificados, os quais também trouxeram à tona o estabelecimento do federalismo. Sendo assim, foram decisivos para a configuração regional espanhola o chamado Estatuto de Autonomia da Catalunha e do País Basco, no período 1931 a 1936, com a posterior centralização promovida pelo governo Franco, de 1938 a 1975, e, finalmente, o amplo processo de descentralização em 1976, responsável pela criação das comunidades autônomas. Há que se destacar, ainda, a reforma dos governos locais, institucionalizada pelo Ato de Governo Local, em 1985, seguida da reforma provincial, de 1996. Todos esses movimentos impactaram decisivamente no *modus operandi* das políticas de desenvolvimento regional espanholas.

Além disso, havia a prerrogativa da criação, pelas províncias, de alguns planos norteadores do desenvolvimento, cujos objetivos eram a industrialização, buscando a recuperação do emprego e da renda, alinhando-se aos pressupostos da competitividade do comércio exterior. Esses planos provinciais, elaborados

a partir de 1948, tinham três principais objetivos: o primeiro estava atrelado à coleta de informações e de demandas perante os cidadãos nas juntas provinciais, com o intuito de elaborar propostas e políticas de investimentos; o segundo era o acompanhamento e a supervisão dos trabalhos dos chamados conselhos de planos provinciais, que previam alterações em áreas específicas para cada uma das províncias, conforme deliberação da maioria do conselho; e o último objetivo do Plano Provincial era auxiliar na elaboração do Plano de Ordenação Econômica e Social. Após debate nas províncias, todas as informações eram repassadas para a Secretaria de Ordenação Econômica e Social (SOES).[14]

Conforme ressalta Simões (2007), essas práticas de desenvolvimento regional serviam mais como ensaios de políticas mais férteis, uma vez que não eram consistentes do ponto de vista institucional. Entre 1945 e 1973, foram criados diversos movimentos no sentido de uma reordenação do território, principalmente visando à desconcentração industrial de Madri para outras regiões, por efeito da implantação de alguns polos de desenvolvimento. Entretanto, para esse autor, houve uma limitação importante nessas experiências, especialmente devido ao centralismo administrativo, típico da época. Os polos de desenvolvimento eram responsáveis por tentar oferecer às regiões menos desenvolvidas da Espanha algum tipo de apoio industrial, especialmente para as regiões de Gibraltar, Tierra de Campos, Ilhas Canárias, Burgos e Huelva, e também em Coruña, Sevilha, Zaragoza e Vigo.

Outras experiências espanholas também previam solucionar o problema da centralização excessiva, buscando algum tipo de cooperação horizontal no processo decisório e uma espécie de desenvolvimento regional elaborado a partir do saber local. Além disso, com a chamada "*Vertebración del Território*", buscava-se promover a construção da infraestrutura por meio de uma política nacional que estimulasse os distritos industriais, ampliando os polos de desenvolvimento e a desconcentração territorial.

Diferentemente de Portugal, entretanto, a Espanha conseguiu concentrar, a partir dos anos 1980, a tentativa de desenvolvimento regional em torno de instituições importantes, as ADRs. Essas agências visavam basicamente ao aumento do emprego, comprometido com sucessivas crises econômicas no país, e a produção de inovação tecnológica, buscando a descentralização das atividades de formulação de políticas públicas para os demais governos, especialmente os poderes locais. O principal objetivo da ADR era tornar a região um *locus* privilegiado e um ator central na produção de políticas regionais.

Esse objetivo foi facilitado especialmente porque o processo de descentralização espanhol foi associado ao aumento da democratização, especialmente com o

14. Ver Simões (2007).

fortalecimento dos governos locais, que se identificavam com as carências dos territórios, contrariamente ao governo central, cujos objetivos eram nacionais e não somente locais. Amparadas pelo processo de descentralização empreendido, as ADRs existiram no nível regional e no municipal, com uma engenharia institucional diversificada, não sendo classificadas como públicas, todavia tendo grande autonomia, atuando em sinergia com as universidades e obtendo créditos financeiros dos bancos regionais. Facilitadas pela característica principal de atuar em benefício das regiões, as ADRs funcionavam como associações importantes, norteadoras das empresas, articulando-as com o governo central, promovendo programas regionais com a participação desses atores.

Algumas instituições foram importantes para criar as condições favoráveis para a atuação das ADRs, como o Instituto de Fomento Regional das Astúrias (IFR), a Sociedade para a Promoção e Reconversão Industrial do País Basco (SPRI) e demais institutos para as pequenas e médias empresas de regiões específicas da Espanha.

> As ADRs espanholas tiveram uma trajetória distinta das demais experiências internacionais, pois inicialmente a motivação para sua formação foram os incentivos financeiros (especialmente para superar a crise), mas posteriormente a ADR promoveu experiências com incentivos não financeiros, os quais eram capacitados para fomentar a introdução de novas tecnologias, dos serviços de apoio, da criação de novas empresas, da informação sobre mercados e geração de tecnologias para estratégias de desenvolvimento. As ADRs são financiadas por fundos públicos, apesar de não atuarem estritamente relacionadas à administração pública, estando atreladas aos desígnios do direito privado. Alguns exemplos são interessantes, como a Agência Basca, que é uma sociedade anônima que recebe aporte da Fazenda Geral Basca e da Caixa de Poupança Estadual e Municipal (Borba, 2000, p. 77).

Cabe destacar que os institutos de fomento regional (Infos) tiveram um papel fundamental para alicerçar a atuação das ADRs e ainda funcionam como instituições importantes, especialmente para as empresas das comunidades autônomas. O Instituto de Fomento da Região de Múrcia, por exemplo, atua da maneira apresentada a seguir.

> A informação é mais do que uma agência de desenvolvimento da Comunidade Autônoma da Região de Múrcia. Em trinta anos de história, adicionamos talento e experiência ao espírito empreendedor dos cidadãos para avançar juntos nos novos desafios de um ambiente em constante evolução. Com uma equipa profissional altamente especializada, esperamos renovar todos os dias o objetivo que a sociedade de Múrcia nos confiou: promover o desenvolvimento econômico e servir de guia e apoio a empresas e empresários nos novos cenários de globalização e competitividade.

> Nossa demanda olha para a busca pelas chaves que geram na Região aquele espaço ideal de dinamismo econômico, criatividade e iniciativa empresarial.[15]

Além disso, cabe destacar que o organograma da ADR respondia a uma hierarquia baseada na seguinte configuração: há uma assembleia geral, que consite em presidência e vice-presidência, administração, conselho fiscal e diretoria-geral. O processo decisório obedecia ao seguinte trâmite: a assembleia geral elegia o presidente e o vice-presidente, assim como os membros da administração e do conselho fiscal. O diretor era indicado diretamente pelo presidente, o qual deveria ainda obter aprovação da maioria na assembleia geral por meio de eleição de seus membros, e representava um ator importante, pois conhecia profundamente a região e seus problemas, sendo uma espécie de porta-voz das questões locais (Borba, 2000).

O presidente das ADRs representava também um papel fundamental, pois eram indivíduos com atuações sociais importantes, com assento nas cadeiras dos departamentos de economia, indústria e comércio, sendo considerados "conselheiros" pelas comunidades locais e "ministros" pela administração central. A função do presidente era alinhar os pressupostos regionais com os objetivos nacionais. Já o conselho diretor, por sua vez, assessorava o presidente e era composto por membros do governo regional e do empresariado local, como associações comerciais, fundações da indústria, universidades, sindicatos e partidos políticos.

As ADRs dispunham de recursos financeiros oriundos de cada província e também de entidades públicas e privadas. Além disso, a inovação dos recursos das agências residia no fato de que eles poderiam ser divididos em financeiros e não financeiros. Estes últimos eram especialmente remetidos às inovações tecnológicas e ao desenvolvimento cultural e social, facilitando, dessa forma, a cooperação horizontal entre os atores, ou seja, entre a região, o governo central e os municípios espanhóis. Além disso, os recursos não financeiros dividiam-se em informações de assessoramento – em que poderiam ser enquadrados os serviços de consultoria, intermediação e assessoria para os empresários – e em provisões de infraestrutura – nos quais se concentravam os centros de pesquisa e inovação, especialmente com a presença das universidades, que representam atores fundamentais na pesquisa sobre o desenvolvimento econômico das regiões e na descoberta de novas tecnologias e de inovação.

---

15. *"El info es más que una agencia de desarrollo de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. En 30 años cumplidos de historia, hemos sumado talento y experiencia al espíritu emprendedor de los ciudadanos para avanzar juntos en los nuevos retos de un entorno en constante evolución. Con un equipo humano profesional altamente especializado, nos ilusiona renovar cada día el objetivo que nos encomendó la sociedad murciana: promover el desarrollo económico y servir de guía y apoyo a las empresas y emprendedores en los nuevos escenarios de globalización y competitividad. Nuestra exigencia mira hacia la búsqueda de las claves que generen en la Región ese espacio idóneo de dinamismo económico, creatividad e iniciativa empresarial"* (Instituto de Fomento da Região de Múrcia). Disponível em: <http://www.institutofomentomurcia.es/web/portal/que-es-el-info>. Tradução nossa. Acesso em: jan. 2018.

Além das transformações com as ADRs, a Espanha promoveu, a partir de 2005, uma intensa valorização das pequena e médias empresas (*pequenas y medianas empresas* – PYMEs), por meio de um acordo celebrado entre o Ministério da Fazenda e da Administração Pública e o Grupo Banco Europeo de Inversiones para impulsionar esse ramo de atividade. Há, porém, uma dificuldade adicional na trajetória espanhola que reside na fraca articulação entre os entes federativos, causada, em grande parte, pela descentralização e pelas diferenças culturais existentes no país, que não foi capaz de articular e fomentar formas cooperativas de relações intergovernamentais, conforme apontado em análises de Arretche (1996).

As ADRs espanholas, por possuírem autonomia e atuarem em contextos diversificados, também diferem entre si, dependendo especialmente da gestão de cada ente federado, e essa classificação é garantida pela Associação Europeia de Agências de Desenvolvimento (European Association of Development Agencies – EURADA). Borba (2000) ressalta que essa classificação pode ser enquadrada por meio dos seguintes princípios: *i)* agências fundadas por governos centrais; *ii)* agências oriundas por autoridades locais e regionais; e *iii)* agências com articulações público-privadas. A diferença entre elas é destacada pelo autor a seguir.

> No caso das agências criadas pelo governo central, se por um lado contam com recursos financeiros, por outro elas não dão ênfase aos processos, pois trabalham com produtos e buscam resultados a curto prazo, descuidando das metas de longo prazo. As agências incorporadas em estruturas governamentais dirigidas por autoridades regionais ou locais demonstram um bom conhecimento das realidades regionais. Mas, dependentes de uma hierarquia política, não conseguem agilidade devido aos trâmites burocráticos, o que as torna lentas para operacionalizar projetos de desenvolvimento econômico, que possuem forte dinâmica de mercado. As agências criadas por iniciativas governamentais locais, possuindo independência para ações concretas, podem tomar decisões mais rápidas e, por estarem mais próximas dos corpos executivos regionais, são, entre as estruturas públicas, as que mais bem oferecem condições de sucesso. As agências sustentadas por parcerias público-privadas, entretanto, são as que têm melhor habilidade para combinar pontos de vista e de interesses dos setores público-privados (Borba, 2000, p. 80).

Além desse aparato institucional arrojado, a Espanha dispunha do chamado Fondo de Compensación Interterritorial previsto no artigo 158 da Constituição de 1978, especificamente visando à redução das desigualdades regionais e ao financiamento das comunidades autônomas. Conforme apontam Correa e López (2002), os principais objetivos desse fundo eram: *i)* a constituição de recursos, corrigindo desequilíbrios territoriais; e *ii)* a sua adequada distribuição. Os critérios para este último item foram assim determinados: 70% de forma inversamente proporcional à renda *per capita*, 2% diretamente proporcional ao saldo migratório e 5% proporcional ao território correspondente. De acordo com os autores em tela,

> o Fundo de Compensação Interterritorial vem desempenhando duas funções: uma de solidariedade, compensando os diferentes níveis de desenvolvimento econômico de cada comunidade, e outro de suficiência, financiando parte do novo investimento das comunidades autônomas. Não há dúvida de que esta situação coloca uma série de problemas decorrentes da dupla condição de ser, ao mesmo tempo, um instrumento de política regional e um instrumento de financiamento das comunidades autônomas; com efeito, no primeiro caso, o objetivo seria favorecer territórios menos desenvolvidos, enquanto no segundo o objetivo seria financiar os gastos de investimento das novas competências que as comunidades autônomas estavam assumindo. É clara a comprovação de que as comunidades com maiores competências assumidas não eram, precisamente, as menos desenvolvidas (Correa e López, 2002, p. 25, tradução nossa).[16]

Segundo Correa e López (2002), com a reforma dos fundos em 1990, houve uma reformulação nos critérios de repartição do Fondo de Compensación Interterritorial, em que a principal mudança foi deixar de ser um instrumento de financiamento das comunidades autônomas e passar a ser exclusivamente um dispositivo para financiar a política regional. Os principais beneficiários passavam a ser as comunidades com menor desenvolvimento econômico, retirando uma grande quantidade concentrada desse fundo para as comunidades autônomas, ajustando-se, também, aos princípios do FEDER.

Em 1985, a Espanha já se preparava para entrar na CEE, estabelecendo a nova lei de incentivos regionais para a correção dos desequilíbrios econômicos interterritoriais, que cumpria um duplo objetivo: regular os incentivos regionais e dispor de uma nova configuração do Estado para essa integração. Nesse sentido, apesar de utilizar um aparato institucional mais organizado em relação a Portugal no tocante ao desenvolvimento regional, existe uma mudança institucional importante também realizada na Espanha a partir da entrada na UE, em 1986. Essa mudança, assim como o caso português, foi impulsionada por uma série de exigências da própria CEE, por intermédio de um conjunto de normas e procedimentos que deveria ser cumprido pela Espanha para a candidatura.[17] Desse modo, segundo Simões (2007, p. 34),

> do ponto de vista das políticas de base territorial e de incentivos regionais à Ley nº 50/1985 – complementada pelo Real Decreto nº 1535/198734 – constituíram-se no novo marco legal institucional dos incentivos regionais na Espanha, preservando

16. "*El Fondo de Compensación Interterritorial venía desempeñando dos funciones: una de solidaridad, al compensar por el distinto nivel de desarrollo económico de cada comunidad, y otra de suficiencia, financiando parte de la inversión nueva de las comunidades autónomas. No cabe duda de que esta situación planteaba una serie de problemas derivados de la doble condición de ser, a la vez, instrumento de política regional e instrumento de financiación de las comunidades autónomas; en efecto, en el primer caso, el objetivo sería favorecer a los territorios menos desarrollados, mientras que en el segundo, el objetivo sería financiar los gastos de inversión nueva de las competencias que iban asumiendo las comunidades autónomas. Resulta claro comprobar que las comunidades con mayores competencias asumidas no eran, precisamente, las menos desarrolladas.*"

17. Por meio da Lei nº 50/1985.

> o preceito constitucional da busca do equilíbrio inter-regional, porém simplificando e racionalizando os procedimentos de concessão de incentivos. Tal racionalização, com efeito, veio suprimir a maioria dos incentivos regionais e "figuras de acción regional" – todas as Grandes Áreas, Zonas, Polos, Polígonos etc. teriam um ano para cessar as atividades – concentrando ajudas e subsídios em um menor número de áreas.

A política regional espanhola no final dos anos 1990 foi caracterizada pela descentralização do processo decisório, buscando aumentar a coordenação das políticas comunitárias, que passavam a articular os entes nacionais e subnacionais espanhóis. Além disso, a partir do Ato Único Europeu, houve um aumento significativo das desigualdades regionais entre os países-membros, necessitando, assim, de novas políticas de integração. Nesse sentido, as políticas de coesão econômica foram as grandes protagonistas desse período, especialmente após a Reforma dos Fundos Estruturais – criados já no final dos anos 1970, sendo o FEDER o principal, juntamente com a criação do Fundo de Coesão.

5.1 A entrada da Espanha na CEE

A entrada da Espanha na CEE teve como uma de suas primeiras alterações a reconfiguração do Fundo de Compensação Interterritorial, conforme destacamos anteriormente, cujo principal impacto aconteceu com as regiões que apresentavam graus elevados de desenvolvimento, porém com grandes desigualdades internas, como foi o caso das comunidades autônomas de Aragão e da província de Teruel.[18]

Além disso, é importante destacar a participação da Espanha nos fundos disponíveis pela CEE, os fundos comunitários, compostos por três categorias: fundos estruturais (FEDER, FSE e FEOGA), Fundo de Coesão e FEOGA-Garantia. É necessário acrescentar que os fundos estruturais foram alocados em regiões específicas da Espanha, a saber: FEDER (Andaluzia, Castilla e Galícia), FSE Andaluzia, Catalunha, Comunidade Valenciana e Madri), FEOGA (Galícia, Andaluzia) e Fundo de Coesão (Catalunha, Andaluzia, Madri, Galícia, Comunidade Valenciana).[19] Para Correa e López (2002, p. 35, tradução nossa), os fundos estruturais beneficiaram sobretudo as regiões mais pobres da Espanha, pois

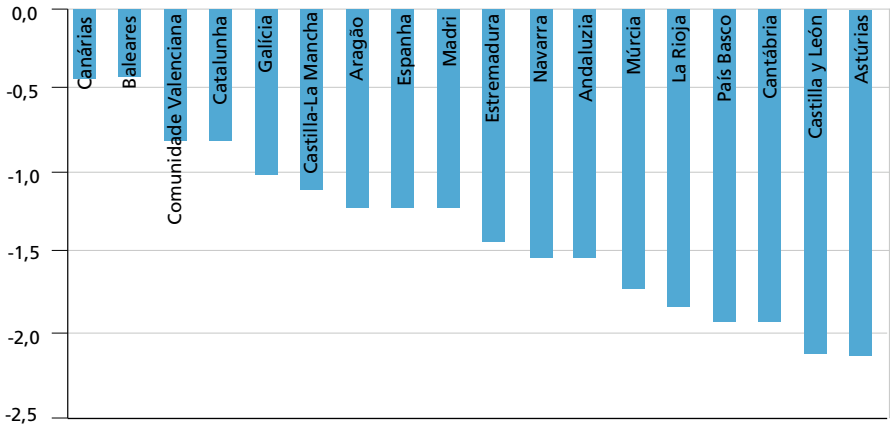
> o FSE apresentou uma distribuição mais uniforme entre todas as comunidades autônomas, pois, sendo um instrumento de ação horizontal, isto é, sem finalidade regional, não tem de se concentrar nas regiões mais desfavorecidas, mas naquelas que apresentavam os maiores problemas de emprego, como é o caso das comunidades autônomas citadas. O Fundo de Coesão será dirigido em cada momento para as

18. Nesse contexto surgiu o Fundo de Teruel, em articulação com a Administração Central do Estado e a Comunidade de Aragão (Correa e López, 2002).
19. Ver Correa e López (2002).

prioridades fixadas em nível nacional, de acordo com as orientações comunitárias em matéria de meio ambiente e infraestruturas de transportes.[20]

Nesse sentido, em relação às comunidades autônomas espanholas,[21] a região que apresentasse o maior número de pessoas receberia um aporte maior de recursos financeiros. Além disso, cabe ressaltar que as comunidades autônomas são muito distintas entre si, conforme pode ser observado pelo gráfico 3, que demonstra o PIB negativo em 2013.

GRÁFICO 3
Taxa de crescimento do PIB nas comunidades autônomas (2013)
(Em %)



Fonte: Instituto Nacional de Estadística, Notas de Prensa, Madrid, 2014. Disponível em: <http://www.ine.es/prensa/np835.pdf>.

As comunidades autônomas espanholas possuem autonomia financeira e política, garantidas pelo Estatuto da Autonomia, e influenciam decisivamente nas medidas tomadas no processo decisório, o qual torna-se mais participativo. Ou seja, o governo central delibera para elas a quantidade dos fundos financeiros, a fim de que apliquem em seus respectivos planos de desenvolvimento regional. Por meio do artigo 147 da Constituição espanhola, o Estatuto de Autonomia foi institucionalizado como a norma institucional básica da comunidade autônoma.[22]

20. *"El FSE presentó un reparto más uniforme, entre todas las comunidades autónomas, ya que al ser un instrumento de acción horizontal, es decir, sin finalidade regional, no tiene por qué concentrarse en las regiones más desfavorecidas, sino en las que presentan los mayores problemas de empleo, como es el caso de las comunidades autónomas citadas. El Fondo de Cohesión, en cambio, se dirigirá en cada momento a las prioridades fijadas a nivel nacional, de acuerdo a las orientaciones comunitarias en materia de medio ambiente e infraestructuras del transporte."*

21. As comunidades autônomas da Espanha são: Andaluzia, Aragão, Canárias, Cantábria, Castela e Leão, Castilla-La Mancha, Catalunha, Comunidade de Madri, Comunidade Foral de Navarra, Comunidade Valenciana, Estremadura, Galícia, Ilhas Baleares, La Rioja, País Basco, Principado de Astúrias, Região de Múrcia.

22. Para mais detalhes, ver artigo 147 que consta da Constituição espanhola, de 1978, sob o título VIII "Da Organização Territorial do Estado", capítulo terceiro "Das Comunidades Autônomas".

Por uma ampla descentralização territorial, elas foram reconhecidas como espaços com poderes próprios, com autoridade para formular políticas públicas em suas áreas de jurisdição.

Além dessa novidade institucional, a Espanha possui uma periodização bem demarcada quanto aos processos de desenvolvimento regional, especificamente quando relacionada à sua coparticipação na programação da UE, com dois períodos distintos: de 1994 a 1999 (Fuente, 2002) e de 2000 a 2006.[23] As análises demonstram uma melhoria significativa em todo o território espanhol, após o recebimento dos fundos comunitários oriundos da UE. Ou seja, embora contasse com experiências prévias de instituições para pensar a questão regional, a exemplo das ADRs, a ajuda financeira da UE foi decisiva para a melhoria do desenvolvimento regional na Espanha, indicando, assim, um mimetismo institucional semelhante ao de Portugal em relação ao bloco.

É preciso destacar, além disso, a presença da Associação Espanhola das Agências de Desenvolvimento Regional (Agencias de Desarrollo Regional Españolas – FORO-ADR), que funciona até o momento e tem como objetivo fiscalizar as ações das ADRs no que tange aos serviços prestados a empresas e empreendedores. Elas definem-se como *marco estable de cooperación* (marcos estáveis de cooperação), com origem em 2001 e formalização em 2007. Segundo seu estatuto formal, a FORO-ADR (2013, p. 2-3, tradução nossa) tem as atribuições a seguir.

> 1 – A finalidade primordial da Associação é promover a colaboração entre as entidades públicas dependentes das administrações públicas das comunidades autônomas e cidades autônomas, dedicadas a favorecer o desenvolvimento econômico regional e o apoio à pequena e média empresa. Do mesmo modo, a Associação tem como fim principal articular um mecanismo de colaboração eficaz com as demais agências de desenvolvimento regional no nível internacional e com os organismos que as reúnem, e, muito particularmente, com as ADR's ibero-americanas em conformidade com o previsto no artigo 7, na seção 4 a 9, inclusive dos presentes estatutos. 2 – A Associação declara que entre seus objetivos programáticos está o seu propósito de promover a constituição de uma Associação que reúna todas as agências ibero-americanas de desenvolvimento regional.[24]

Nesse sentido, a experiência recente da associação que regula as agências de desenvolvimento representa um passo importante na experiência espanhola

23. Disponível em: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-statistical-books/-/CH_06_2012_XLS?inheritRedirect=true&redirect=%2Feurostat%2Fweb%2Fincome-and-living-conditions%2Fpublications%2Fstatistical-books>.

24. "*1 – La finalidad primordial de la Asociación es promover la colaboración entre las entidades públicas dependientes de las administraciones públicas de las Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas, dedicadas a favorecer el desarrollo económico regional y el apoyo a la pequeña y mediana empresa. Del mismo modo, la Asociación tiene como fin principal el articular un mecanismo de colaboración eficaz con las demás agencias de desarrollo regional a nivel internacional y con los organismos que las reúnen, y muy particularmente con las ADR's Iberoamericanas, de conformidad con lo previsto en el artículo 7, apartados 4 al 9, inclusive, de los presentes estatutos. 2 – La Asociación declara entre sus objetivos programáticos su propósito de promover la constitución de una Asociación que reúna todas las agencias iberoamericanas de desarrollo regional.*"

de desenvolvimento regional, ao atuar como mecanismo de criação de *networking* entre as agências, com trocas de experiências e informações entre elas, bem como de *accountability* para as comunidades autônomas.

6 A ITÁLIA E A EXPERIÊNCIA DO MEZZOGIORNO

Dos exemplos internacionais que estamos tratando neste estudo, a Itália representa um dos mais consistentes em termos institucionais, dividindo-se em três fases principais: a primeira fase corresponde ao chamado *intervento straordinario* (1950-1965), a segunda fase ao *intervento straordinario* (1965-1986) e a terceira a uma mudança importante ocorrida entre 1986 e 2000, que culminou com uma política mais sistemática do país, em confluência com as regras da UE.

Maciel (1996) salienta que a Itália vivenciou um verdadeiro milagre, seguido de uma derrocada nos anos 1990. Numa visão global, o país se caracteriza por uma região muito desenvolvida no norte e noroeste, denominada Primeira Itália, e uma grande região conhecida como Segunda Itália, onde se registram índices de subdesenvolvimento marcantes historicamente, similarmente ao que ocorre no Brasil com as regiões Norte e Nordeste. No caso da Itália, as regiões do centro e do nordeste têm apresentado avanços continuados em seu desenvolvimento industrial por meio de aglomerações de pequenas firmas, denominadas Terceira Itália.

O modelo de desenvolvimento dessa nova região da Terceira Itália surgiu com grande força a partir das décadas de 1970 e 1980, ao mesmo tempo que o Programa de Desenvolvimento Regional da Cassa per il Mezzogiorno entrava em colapso no sul italiano. Vale lembrar que a experiência da Cassa serviu de modelo para a formatação, no Brasil, da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) na década de 1960. O modelo da Terceira Itália é constituído de um complexo de distritos industriais e *clusters*, com incentivo para a pequena e a média indústria (Maciel, 1996).

6.1 Modelo de inspiração da Sudene: a Cassa per il Mezzogiorno

A intervenção no Mezzogiorno representa uma nova engenharia institucional em torno de políticas públicas para o território italiano, uma vez que envolvia a coordenação das políticas formuladas pelo governo central e pelo Parlamento. Implementada por uma instituição ad hoc, a Cassa per il Mezzogiorno surgiu em 1946, com a ajuda do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento, posteriormente chamado de Banco Mundial, e também com o auxílio do Banco da Itália. Nesse sentido, ela era uma entidade de personalidade jurídica própria, não uma autarquia, assim como também não era uma fundação ou empresa pública. Representava um organismo do Estado, com características especiais e extraordinárias, com autonomia financeira. Além disso, a Cassa foi criada com um

recorte temporal limitado. Mesmo que tenha obtido diversas prorrogações ao longo do tempo, ela veio para cumprir uma missão específica, em um prazo determinado. Quanto aos recursos financeiros, possuía autonomia financeira, cujo orçamento estava explicitado nos planos plurianuais e nos planos e programas formulados e implementados (Carvalho, 2014).

A Cassa contava com profissionais da administração pública italiana e burocratas especializados na execução de programas específicos. O arcabouço institucional era formado por um conselho de administração, um comitê executivo e um colégio de revisores. Segundo Carvalho (2014, p. 72-73), o conselho de administração era representado por

> um presidente, nomeado pelo presidente da República, por indicação do ministro para a Intervenção Extraordinária no Mezzogiorno, depois de ouvido o Conselho de Ministros e dois vice-presidentes e dez membros escolhidos entre pessoas especializadas em assuntos relativos às áreas de interesse do Mezzogiorno. Tais membros são nomeados pelo presidente do Conselho de Ministros, por proposta do ministro para a Intervenção Extraordinária no Mezzogiorno, após ouvido o Conselho de Ministros.

O autor em tela destaca que todas as orientações da Cassa eram decididas por um Comitê de Ministros para Intervenção Extraordinária no Mezzogiorno (COMIM), presidido pelo ministro do setor e composto pelos ministros de várias áreas importantes do Estado italiano, como Orçamento e Planejamento Econômico, Tesouro, Instrução Pública, Trabalho Público, entre outros (Carvalho, 2014).

A sustentação da instituição era quase que exclusivamente realizada por meio de incentivos fiscais para a promoção da industrialização do Mezzogiorno, contando, ademais, com recursos financeiros do governo central, via créditos para o desenvolvimento da agricultura, da pesquisa e da assistência técnica. Entretanto, apesar de uma estrutura financeira vantajosa, Carvalho (2014) salienta que a Cassa ainda apresentou deficiências, quando percebemos os resultados de sua atuação no combate das desigualdades regionais.

> Verifica-se que a participação da renda ou do produto do Mezzogiorno na renda ou no produto global da Itália cresceu relativamente muito pouco, de 1950 a 1970, embora os valores absolutos da produção econômica da área, considerados de forma isolada, tenham se elevado substancialmente (Carvalho, 2014, p. 141).

Nessa primeira fase da intervenção no Mezzogiorno, pode-se dizer que os atores do processo decisório estavam bem reduzidos: basicamente, o governo central estabelecia as diretrizes das obras a serem realizadas no Mezzogiorno e o Parlamento aprovava os planos plurianuais, pois os recursos eram liberados por intermédio de leis especificadas em um período de dois anos, obtendo prorrogações a partir dessa aprovação (Carvalho, 2014; Maciel, 1996). Nesse sentido, o processo decisório ainda obedecia a um modelo *top-down*, visto que as regiões e as províncias

não tinham um protagonismo relevante até a década de 1970 na formulação de políticas. Nessa fase também imperou a técnica em vez da política, conforme apontam Carvalho (2014) e Maciel (1996), uma vez que não participava do processo decisório nenhum deputado ou senador, tampouco líderes de movimentos sociais, exceto pela presença ativa de membros da chamada Associazione per lo Sviluppo dell'Industria nel Mezzogiorno (SVIMEZ).[25]

A estratégia utilizada pela Cassa per il Mezzogiorno foi alicerçada em dois objetivos principais: em primeiro lugar, buscava-se superar a condição de atraso econômico da economia do sul, o qual trazia restrições para a integração com a região norte. Em segundo lugar, procurava-se adequar a região sul ao sistema político e institucional do país, tentando atingir o desenvolvimento de uma política regional alinhado com a política processada no centro do poder do país. Desse modo, a instituição previa a superação das desigualdades regionais por meio de uma intervenção efetiva do Estado, em decorrência da industrialização, tendo como suporte a SVIMEZ, em dezembro de 1946.

A SVIMEZ inaugurou a chamada modernização do território meridional (Carvalho, 2014), superando a antiga visão da teoria anterior, que versava basicamente pelo assistencialismo e filantropia do Mezzogiorno, substituindo-o por políticas públicas consistentes, apoiadas basicamente no papel do Estado. Saraceno (1986, p. 11, tradução nossa) descreve assim a nova política então emergente:

> o intervento extraordinário proposto no imediato pós-guerra deveria ter essencialmente estabelecido para o sul um modelo de desenvolvimento que (...) fazia do investimento industrial um problema de igual natureza para aquele que, de uma maneira diferente da Inglaterra, resolveu a Alemanha no século XIX e, ainda de forma diferente, foi resolvido, na primeira parte do século XX, na Itália, na área fora do Mezzogiorno.[26]

Ainda há que se ressaltar o papel da burocracia nessa primeira fase de intervenção no Mezzogiorno, composta por técnicos altamente qualificados, conforme aponta Graziano (2014). Além disso, para a compreensão detalhada da importância das experiências de desenvolvimento regional no Mezzogiorno, Cafiero[27] produziu, em 2000, uma reconstrução da memória do Mezzogiorno, com

25. A SVIMEZ é uma entidade privada, sem fins lucrativos, fundada em dezembro de 1946. Logo após a Segunda Guerra, um grupo de empresários e industriais decidiu instituir um centro de estudos e pesquisa no Mezzogiorno. O objetivo da SVIMEZ é o estudo da economia da região, com foco no desenvolvimento regional, mediante uma integração econômica de toda a Itália.

26. "*Mezzogiorno L'intervento straordinario proposto nell'immediato dopo guerra avrebbe dovuto in sostanza instaurare per il Mezzogiorno un modello di sviluppo che (…) vi rendesse conveniente l'investimento industriale, problema di natura uguale a quello che, in modo diverso rispetto all'Inghilterra, aveva risolto la Germania nell'Ottocento e a quello che, ancora in modo diverso, era stato risolto, nella prima parte del Novecento, in Italia, nell'area esterna al Mezzogiorno.*"

27. O trabalho de Cafiero (2000) é importante, sobretudo, para superar a simplificação sobre a experiência da Cassa per il Mezzogiorno, primeiramente porque, por meio de uma visão mais ampla sobre o desenvolvimento regional, oferece subsídios para a compreensão de modelos internacionais, explicando a desigualdade dos países menos desenvolvidos e definindo os rumos do dualismo econômico, na Itália e nos demais países.

a obra *Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno* (1950-1993), em que faz uma análise não só de instrumentos locais, mas especialmente dos internacionais, que impactaram a SVIMEZ.[28]

Basicamente, a Cassa previa uma "programação negociada do desenvolvimento", conforme apontou Lepore (2010), que resultou em um montante de recursos destinado ao crescimento da economia local. Essa nova programação envolveu o crescimento do sul, sobretudo porque a experiência da Cassa foi facilitada pelo sentimento de reconstrução vivido pela Itália no pós-guerra, buscando reunificar o país destruído, assim como suplantar as diferenças entre o norte (desenvolvido) e o sul (pobre) (Galvão, 2016).

A segunda fase do *intervento straordinario* no Mezzogiorno (1965 a 1986) culminou com a crise dos anos 1970, quando a persistência de diferenças regionais significativas entre o norte e o sul colocavam em questão a eficiência da Cassa. Nesse período também aconteceram algumas alterações importantes na instituição, principalmente em decorrência da Lei nº 183/1976, que preconizava maior objetividade, com um planejamento baseado em um escopo bem definido, em um período de cinco anos. As áreas que foram priorizadas nesse novo período de atuação da instituição relacionavam-se com o emprego, a renda e a industrialização. Além disso, foi instituída uma comissão bicameral, no Parlamento, com o objetivo de acompanhar e supervisionar as ações da Cassa, o que lhe conferiu grande perda de autonomia (Carvalho, 2014).

Essa perda de autonomia foi o estopim para uma indefinição institucional, nos anos posteriores, do papel da Cassa para o território italiano. Diante dessa inconsistência institucional, principalmente no que tange ao controle das políticas desenvolvidas no Mezzogiorno, foi reforçado o argumento de ineficácia da instituição, o qual também serviu de justificativa para sua extinção, em 1984, por meio de um decreto governamental. Conforme aponta Graziano (2014, p. 11, tradução nossa), que analisou os motivos que levaram à extinção da Cassa,

> do ponto de vista da política pública, no que diz respeito aos objetivos, a política italiana continuou a se concentrar na busca do progresso econômico e social das regiões do sul, mas não havia mais especificações sobre metas quantitativas ou sobre o tempo necessário para alcançar a meta; ao princípio da concentração territorial, a Lei nº 717/1965 acrescentou a da programação que, como já observamos, permaneceu no papel e nunca foi implementada; os instrumentos de política permaneceram os mesmos que os da fase anterior, ou seja, empréstimos a taxas subsidiadas ou não reembolsáveis para iniciativas destinadas a promover o desenvolvimento regional; finalmente, os procedimentos tornaram-se muito mais discretos do que no passado devido à necessidade da "opinião de conformidade" do ministro de Intervenções

28. Atualmente, a SVIMEZ atua no sul da Itália para angariar a presença de novos polos industriais para a região.

> Extraordinárias que limitou grandemente a independência das instituições de crédito nas decisões sobre a concessão de empréstimos subsidiados.[29]

Ou seja, diante de uma possível indefinição de objetivos e metas, bem como de um planejamento tortuoso, o governo decidiu pela extinção da instituição, argumento semelhante ao que ocorreu no Brasil, com o desaparecimento da Sudene. Se a primeira fase de intervenção italiana no Mezzogiorno foi caracterizada pelo predomínio da técnica em detrimento da política, conforme apontaram Carvalho (2014) e Maciel (1996), nessa segunda fase foi o oposto: a influência dos partidos políticos italianos era cada vez maior, inclusive para influenciar a escolha do Ministro do Intervento Extraordinário. Esses novos atores políticos causaram, em grande medida, um processo decisório mais lento e menos eficaz quanto à produção de políticas regionais.

A Itália, entretanto, foi um dos primeiros países a entrar na CEE, em 1957, juntamente com Alemanha, Bélgica, Países Baixos, França e Luxemburgo. Nesse sentido, tanto o primeiro quanto o segundo intervento extraordinário aconteceram com o país já ingresso no bloco. Uma mudança significativa nas políticas regionais foi promovida no final dos anos 1980, decorrente da política comunitária da UE.

6.2 A Itália frente às novas determinações da UE

As políticas comunitárias da UE foram reformuladas em 1988, e, para a Itália, especificamente, as mudanças se fizeram sentir rapidamente. Se o que imperou no momento precedente foi a indefinição quanto aos objetivos das políticas regionais, no período dos anos 1980, os propósitos tinham um recorte bem explícito, calcados naquelas regiões com PIB *per capita* inferior a 75% da média da Comunidade Europeia. Esse objetivo alterava profundamente as experiências até então adotadas, que possuíam a meta vaga de explicitar genericamente o desenvolvimento social e econômico da região sul da Itália. Nesse sentido, as políticas regionais processadas com a intervenção direta da CEE abandonaram o caráter extraordinário, focalizado na região sul da Itália, e passam a ser direcionadas para o território da Comunidade Europeia: nenhuma região poderia ficar aquém de 75% do PIB *per capita* da média do bloco econômico.

---

29. *"Sotto il profilo della politica pubblica, per ciò che attiene gli obiettivi, la politica italiana continuava ad essere incentrata sul perseguimento del 'progresso economico e sociale delle regioni meridionali', ma non vi erano ulteriori specificazioni su obiettivi quantitativi né sui tempi necessari per raggiungere l'obiettivo; al principio della concentrazione territoriale la L. 717/1965 aggiunse quello della programmazione che, come abbiamo già rilevato, restò sulla carta e non venne mai attuato; gli strumenti di policy restarono quelli della fase precedente, e cioè finanziamenti a tasso agevolato o a fondo perduto per iniziative volte a promuovere lo sviluppo regionale; infine, le procedure diventarono molto più discrezionali rispetto al passato a causa della necessità del 'parere di conformità' del Ministro per gli Interventi Straordinari che limitò notevolmente l'autonomia degli istituti di credito nelle decisioni circa l'erogazione di mutui agevolati."*

As políticas, agora sob o controle da UE, tinham objetivos mais claros, os quais deveriam ser pautados pelos seus princípios norteadores: planejamento, parceria e concentração. O primeiro, planejamento, ganhava notoriedade porque substituía um período anterior de indefinição quanto ao alcance das metas propostas, estabelecendo de forma clara o que deveria ser cumprido em um período temporal curto. O segundo princípio, de parceria e de cooperação, previa articulações tanto verticais quanto horizontais entre os atores pertencentes ao processo decisório, o qual era controlado fortemente pela figura central de dirigentes e gestores da CEE. O princípio da concentração, por sua vez, buscava corrigir algumas distorções causadas especialmente na segunda fase do *intervento straordinario*, mas esbarrava na presença de interesses políticos difusos, em grande medida com os partidos políticos exercendo forte pressão sobre as políticas da Cassa. Segundo Barca (2009), os interesses particularistas começavam a se sobrepor aos interesses regionais.

Como ressalta Graziano (2014), a Itália teve uma dificuldade muito grande para se adaptar à política de coesão imposta pela UE. O autor em tela ressalta que a implantação dos fundos nos períodos estipulados (1988-1993 e 1994-1999) foi dificultada sobretudo pela fraqueza das instituições existentes na Itália, especialmente na década de 1980, personificadas pelos ministérios da Agricultura, do Orçamento e da Indústria, os quais atuavam de forma desordenada, em ações desarticuladas entre si. A indefinição institucional adquiria força nos anos 1980, com a criação do Ministério das Políticas de Coordenação, e, em 1987, com o Departamento das Políticas Comunitárias, responsáveis pela implementação dos fundos comunitários. Os rumos das políticas regionais, entretanto, continuavam genéricos e imprecisos quanto ao combate da pobreza na região sul.[30]

Seguindo o exemplo de Portugal e Espanha, a Itália também preparou os quadros comunitários de apoio para os períodos de 1994-1999 e 2000-2006, buscando aumentar a capacidade institucional italiana de se adaptar aos pressupostos de coesão da UE, especialmente com a criação do Departamento de Políticas de Desenvolvimento e Coesão, no âmbito do Ministério do Tesouro, que centralizou as decisões relativas aos fundos de coesão, garantindo-lhes maior eficiência.

O protagonismo do Departamento de Políticas de Desenvolvimento e Coesão passava a ser evidente principalmente após a incumbência de promover uma maior organização da programação das políticas, arroladas para todos os países do bloco e implementadas no mesmo período. Concomitantemente a uma maior eficiência

30. De acordo com Graziano (2014), novas instituições começaram a surgir, como o Observatório das Políticas Regionais, que substituiu a então Agência de Desenvolvimento do Sul da Itália, que, por sua vez, foi a substituta da Cassa per il Mezzogiorno, quando esta foi extinta, em 1984. O papel desse Observatório era especialmente o de monitorar as políticas regionais, garantindo que as políticas de coesão da UE fossem de fato implementadas.

da introdução das políticas de coesão, havia um declínio dos atores regionais, que não participavam ativamente do processo decisório. Os representantes das regiões tinham um papel residual, de apenas referendar as decisões emanadas da UE, para a implantação na Itália. Era o auge da chamada europeização das políticas regionais, iniciada com a reforma dos fundos estruturais em 1988.[31]

Desse modo, o movimento de entrada na UE teve dois efeitos na Itália: o primeiro deve-se ao fato de que, ao diminuir a participação de atores regionais, reduziu-se, simultaneamente, a democratização das políticas, anteriormente formuladas e implementadas com a participação de diversos atores no processo decisório. O outro efeito, vinculado à redução de atores no processo decisório, por sua vez, foi assegurar a condução das políticas regionais a partir dos pressupostos supranacionais, e a Itália conseguiu, dessa maneira, uma adaptação – ainda que tardia – às políticas de coesão da UE. A partir da utilização dos fundos comunitários, anteriormente não implementados por conta de uma interferência constante no processo decisório que vetava sua utilização, as regiões italianas conseguiram alavancar um grau de desenvolvimento considerável.

Centralizada no Departamento de Políticas de Coesão, a intervenção nas regiões deprimidas foi facilitada, consagrando a dualidade relacionada também aos países como Portugal e Espanha. A partir da coordenação supranacional da UE e com a retirada gradual de *veto players* do processo decisório, as políticas transnacionais conseguiram atingir alguns pontos estratégicos do território italiano deprimidos (Graziano, 2014). A consagração das políticas de coesão foi realizada às custas de um processo de construção não democrática das comunidades afetadas. Cabe destacar, entretanto, que, ao retirar o protagonismo dos atores regionais do processo decisório, a própria ideia de democratização das políticas regionais ficou comprometida, uma vez que não havia nenhuma participação por parte dos usuários.

Os investimentos italianos dos anos 2000 em diante obedeceram ao orçamento dos fundos europeus, responsáveis, a partir de então, pelas políticas regionais dos países-membros. A tabela 2 demonstra que, embora o setor de indústria e serviços ainda ocupe uma posição confortável no *ranking* das prioridades, outros setores começaram a despertar atenção.

31. A literatura sobre o desenvolvimento regional a partir dos pressupostos da UE utiliza com frequência esse termo da europeização das políticas regionais, em especial nos trabalhos de Barca (2009) e Graziano (2014).

TABELA 2
Programação e despesa dos fundos estruturais do Mezzogiorno por setor (2000-2009)

Setor	Número de projetos		Custo total	
	Número	%	€ milhões	%
Agricultura e pesca	73.437	25,1	5.927	9,8
Transporte	733	0,3	5.912	9,8
Meio ambiente	7.508	2,6	4.088	6,7
Administração geral	-	-	-	-
Água	2.993	1,0	4.919	8,1
Cultura e serviços recreativos	5.066	1,7	3.115	5,1
Defesa, Justiça e segurança pública	894	0,3	1.269	2,1
Habitação e urbanismo	3.234	1,1	2.769	4,6
Energia	8.861	3,0	616	1,0
Indústria e serviços	57.274	19,6	11.359	18,7
Formação	28.587	9,8	1.796	2,8
Intervenção no campo social	1.405	0,5	556	0,9
Instrução	50.187	17,2	1.353	2,2
Trabalho	23.875	8,2	3.485	5,7
Pesquisa e desenvolvimento	4.701	1,6	3.496	5,8
Tratamento do lixo	3.117	1,1	1.612	2,7
Sanitarismo	-	-	-	-
Telecomunicações	9.184	3,1	1.449	2,4
Turismo	5.255	1,8	2.272	3,7
Outras despesas	4.744	1,6	955	1,6
Estradas	1.304	0,4	3.762	6,2
Total Mezzogiorno 2009	**292.449**	**100**	**60.621**	**100**

Fonte: União Europeia (2009).

Nesse sentido, as áreas que receberam mais recursos no Mezzogiorno foram agricultura e pesca, e indústria e serviços. A experiência italiana também comprovou que, ao se adaptar às políticas da UE, o impasse sobre os rumos da política regional foi, de certa maneira, resolvido. A participação política e social da população-alvo dessas políticas supranacionais, no entanto, é indubitavelmente contestável.

7 A FRANÇA E O MODELO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

A França difere dos demais países retratados anteriormente por dois motivos principais: primeiro porque sempre foi um país caracterizado por uma economia estável, destoando, portanto, dos exemplos antes destacados, como Portugal,

Espanha e Itália. Em segundo lugar, a experiência francesa de desenvolvimento regional esteve fortemente atrelada a um ordenamento do território, nos anos 1960. Esse ordenamento do território francês objetivava, em primeiro lugar, reorganizar o país, destruído depois da Segunda Guerra Mundial. Além disso, buscava alternativas para a desconcentração, pois Paris era uma cidade altamente concentradora, e seu entorno permanecia com um número reduzido de moradores e de atividades produtivas. A exemplo da experiência espanhola, com grande descentralização das atividades, a França optou por um processo decisório que aos poucos foi atribuindo poder para os atores regionais e subnacionais.

A concentração em torno de Paris representava um problema tanto em termos demográficos como em relação às áreas econômicas e sociais. O ordenamento mais equilibrado, com a descentralização demográfica e econômica para além de Paris, traria, também, uma harmonização regional, de modo a distribuir o crescimento econômico para todo o território do país. Parte desses objetivos foram concentrados na *DATAR*, em 1963, que contava com o Fundo para o Planejamento do Desenvolvimento Regional (Fonds d'Intervention pour l'Aménagement du Territoire – FIAT), para o financiamento dos projetos. Segundo Jaccoud (2001, p. 21),

> a estratégia de intervenção centrava-se, assim, na descentralização da atividade econômica, embora não tenha seguido o caminho da institucionalização burocrática da administração pública, tendo, de um lado, o planejamento econômico de base nacional como principal instrumento da ação pública e, de outro, a meta da distribuição mais equilibrada do desenvolvimento econômico sobre o território nacional. A DATAR foi criada como uma organização original, de caráter interministerial, submetida ao comando do primeiro-ministro e com vida temporal – cujos objetivos muito específicos são utilizados como ferramentas para implementação - e não como uma instituição. A missão era, portanto, dupla: elaborar projetos ou planos de ação e estimular sua implantação junto aos ministérios e demais órgãos da administração pública. Assim, a DATAR não geria os próprios projetos, mas sua função seria de cunho estratégico e não operacional.

Além do FIAT, a DATAR contava com o Fonds Interministériel de Développement et d'Aménagement Rural (FIDAR), o Fundo Especial de Adaptação Industrial, o Fundo de Intervenção para o "*Aménagement*" na Montanha (FIAM), o Fundo de Reestruturação de Zonas de Minas (GIRZOM) e o Fundo Regionalizado de Ajuda às Iniciativas Locais (FRILE) (Jaccoud, 2001).

Todas as novidades oriundas com a experiência da DATAR foram respaldadas em uma importante reforma territorial que legitimou a presença de uma nova esfera administrativa: as regiões. Essa reforma aconteceu em 1960 e introduziu um novo ator ao processo decisório, até então composto pela presença apenas do governo central, dos departamentos e das comunas. A tradição centralizadora francesa implicava em acumular poder cognato na esfera do governo central, o

grande protagonista na formulação de políticas regionais. Com o nascimento das regiões, transferia-se parte desse poder do centro para as instâncias subsequentes, responsabilizando esse novo ente administrativo pela produção de políticas regionais.

As políticas regionais francesas alteraram suas características principalmente a partir da década de 1980, sendo formuladas, em grande medida, de maneira *bottom-up*, facilitadas pelas leis de descentralização aprovadas no país. Se, por um lado, a DATAR começava a perder força, por outro lado, houve um grande fortalecimento do poder decisório dos departamentos e das comunas, especialmente na gestão dos recursos financeiros. Todavia, em relação ao processo de descentralização promovido, Jaccoud (2001) destaca que a eficácia dessa reforma é questionável, pois não havia convergência de leis, as quais acabavam tornando oneroso o processo decisório, especialmente em uma divisão clara de competências entre os diferentes governos, fator que promovia uma lentidão na implementação das políticas. De acordo com a autora,

> a reforma do planejamento nacional também permitiu importantes mudanças na prática do desenvolvimento regional, principalmente com o objetivo acompanhar a descentralização das políticas públicas, delegando às regiões a atribuição da elaboração e da gestão de um plano nacional de desenvolvimento, ao mesmo tempo que autorizou o Estado a realizar contratos com as diversas esferas territoriais, seja a região, seja o departamento ou as comunas. Estes contratos limitaram-se à esfera da região, onde os acordos entre o Estado e as regiões passou a formalizar-se por meio dos chamados "Contratos de Plano Estado-Região", principal instrumento da política regional a partir de então. De acordo com a lei sobre a reforma da planificação (1982), os Contratos de Plano Estado-Região deveriam ser o ponto de articulação entre o plano nacional e os planos regionais. Era duplo o objetivo de tais Contratos: articular horizontalmente os atores institucionais de uma mesma região e integrar verticalmente as diferentes esferas político-administrativas (Jaccoud, 2001, p. 32).

As alterações promovidas ao longo do tempo na França no que tange ao planejamento regional foram facilitadas pelo empenho do governo central em promover reformas estruturais. Cabe destacar uma lei aprovada pelo Parlamento francês, em 1999, chamada de Loi pour l'Amenagement et le Développement Durable du Territoire (LOADDT) – Lei Voynet –, que tinha como objetivo modificar o *modus operandi* da política regional, ao valorizar os recursos locais e dos interesses regionais específicos e divergentes entre si. Segundo Mazet (2007, p. 38),

> a criação, pela lei de 25 de junho de 1999 (Lei "Voynet", artigo 26), de Conselhos de Desenvolvimento nas províncias e nas aglomerações urbanas com mais de 50 mil habitantes, inscreve-se na preocupação dos diferentes governos com associar os cidadãos às decisões políticas locais, em nome da democracia participativa. Este objectivo é claramente afirmado no enunciado das razões da lei, onde encontramos toda a retórica encantatória própria da política de ordenamento e desenvolvimento do território.

E, ainda,

> após a adoção da lei, os eleitos locais foram, por conseguinte, obrigados, seja no quadro do estabelecimento público de uma cooperação intermunicipal, seja no quadro provincial, a criar estes Conselhos de Desenvolvimento. A função que a lei lhes atribui é estritamente consultiva: as suas decisões não se impõem às instâncias comunitárias, mas orientam os seus debates, devendo permitir aos eleitos chegar a um "interesse geral territorializado", um "bem comum" aceitável pelo maior número. É assim que os membros do Conselho de Desenvolvimento devem contribuir para elaborar a carta provincial ou o projecto de aglomeração, pronunciar-se sobre documentos de planificação como os Planos Locais de Urbanismo (PLU), os Esquemas de Coesão Territorial (SCOT), os Planos de Deslocamento Urbano (PDU), e ainda sobre as questões urbanas e sociais do território. A lei introduz, todavia, uma diferença entre os Conselhos de Província e os Conselhos de Aglomeração. Os primeiros são automaticamente associados à elaboração da carta provincial, ao passo que os segundos só intervêm em caso de preparação de um projecto de aglomeração. Verifica-se, no entanto, que a maioria das aglomerações adoptou esta prática, o que relativizou a distinção estabelecida pelo legislador (Mazet, 2007, p. 38).

Assim, de acordo com o que Jaccoud (2001) chamou de recomposição do território, o exemplo francês pautou-se na descentralização e na busca de articulações intergovernamentais, trazendo a participação dos governos dos diferentes níveis para o centro do debate sobre a produção de políticas públicas regionais. As reformas implementadas pelo governo francês propunham fortalecer as identidades locais, promovendo instrumentos sociais para o aumento da solidariedade social. Todavia, ao fortalecer a identidade e a promoção da região como um ente subnacional, possibilitava-se a formulação de políticas públicas mais condizentes com o perfil de cada uma dessas regiões. Frente à consolidação regional, a própria identidade nacional era promovida e afirmada, diante de modificações econômicas importantes processadas em nível mundial.

Entretanto, diferentemente da experiência de Portugal, Espanha e Itália, a França aderiu à política de coesão da UE em uma posição bastante confortável em termos econômicos, sendo o primeiro país a se beneficiar do chamado Objetivo 2, da política de coesão europeia, a qual é basicamente mantida pelo FEDER e pelo FSE para as regiões em situação de reconversão econômica e social, não sendo consideradas completamente empobrecidas. Segundo dados da Comissão Europeia, no período de 2000 a 2006, a França recebeu um total de € 16 bilhões, que foram empregados quase que exclusivamente para ampliar a competitividade regional e promover o emprego no país. Outros setores beneficiados foram a pesquisa e a inovação, além da infraestrutura de transporte e o desenvolvimento de novas tecnologias.

Para gerir os recursos do FEDER, a França necessitou elaborar um quadro regional, a exemplo de Portugal, Espanha e Itália, como exigência das novas prerrogativas impostas pela UE, quadro formulado pela Delegação Interministerial para a Planificação e a Competitividade dos Territórios (Diact).[32] Ficava encarregada de gerir os recursos do FSE a Delegação-Geral para o Emprego e para a Formação Profissional (DGEFP). Há, também, na experiência francesa, uma alteração importante em relação à implantação dos programas operacionais do FEDER, que passava a ser realizada pelos prefeitos das regiões, atores importantes no processo decisório. Em relação à gestão do FSE, havia uma articulação entre vários entes administrativos, especialmente o governo central e os prefeitos das regiões.

Dessa forma, podemos destacar que as leis de descentralização foram importantes para alterar o paradigma do processo decisório, até então em convergência com o governo central. É preciso ressaltar, todavia, que a autonomia dos entes subnacionais foi facilitada também pela Lei Deferre, de 1982, a qual buscava ampliar a autonomia de municípios, departamentos e regiões francesas. Por intermédio dessa lei, foram aprovadas mais quatro leis de descentralização,[33] com o objetivo de fortalecer e empoderar as comunidades locais na produção de políticas regionais.[34]

Uma das inovações recentes na França foi o Estabelecimento Público de Cooperação Intercomunitária (EPCI), responsável por certas políticas públicas específicas por meio de cooperações verticais determinadas entre os municípios. Alguns dos setores contemplados foram: coleta de lixo, saneamento, transportes e determinadas diretrizes de planejamento de desenvolvimento econômico e urbano. Nesse sentido, os municípios transferem parte de seu poder de implementação dessas políticas para organizações intercomunais por meio de dois tipos de recursos financeiros, segundo dados do Ministério dos Assuntos Municipais e Regionais: *i)* com tributação própria, ou seja, competências obrigatórias próprias e com uma tributação específica; e *ii)* sem tributação própria, ou seja, dependente da transferência tributária dos municípios.

Nesse sentido, as competências obrigatórias e facultativas dos entes subnacionais franceses passavam a ser os que se seguem.

- Para as comunidades de aglomeração

32. Ver Aguiar e Spinaci (2015).

33. As quatro leis que também foram responsáveis pela descentralização da França foram: Lei ATR, Lei Pasqua, Lei Voynet e Lei Chevènement.

34. As políticas de descentralização tiveram um marco institucional importante, que foi a Revisão Constitucional de 2003, aprovada pela Lei Constitucional nº 2003-276 sobre a organização descentralizada da República.

1) Competências obrigatórias:
   a) desenvolvimento econômico do interesse da comunidade;
   b) desenvolvimento circunscrito à área da comunidade;
   c) habitação e habitação social; e
   d) política da cidade.
2) Competências opcionais:
   a) criação, desenvolvimento e manutenção de estradas de interesse comunitário;
   b) criação ou desenvolvimento e gestão de parques;
   c) saneamento básico e água;
   d) luta contra a poluição e tratamento de resíduos domésticos e similares; e
   e) construção, desenvolvimento, manutenção e gestão de equipamentos culturais e esportivos.

- Para as comunidades das Comunas
  1) Competências obrigatórias:
     a) desenvolvimento econômico e espacial.
  2) Competências opcionais:
     a) política de habitação;
     b) criação e manutenção de estradas;
     c) criação e manutenção de projetos culturais; e
     d) conservação de escolas.[35]

Desse modo, assim como nas experiências anteriores retratadas neste trabalho, a França, no período mais recente, também ampliou a participação de outros atores no processo decisório, transformando a maneira com a qual as políticas regionais foram até então formuladas.

35. Dados obtidos com base em Arsenault (2005), do Ministério dos Assuntos Municipais e Regionais.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este texto buscou analisar as experiências de desenvolvimento regional em Portugal, Espanha, Itália e França, enfatizando como esses países utilizaram um aparato institucional para o planejamento de suas regiões. A partir de uma teoria institucionalista, priorizamos estabelecer, ao longo do tempo, como nasceram as instituições de desenvolvimento regional e como se transformaram. A escolha desse referencial teórico permitiu analisar a presença do isomorfismo institucional e também da *path dependency*, elementos que estão presentes ora em um caso analisado, ora em outro.

Em primeiro lugar, para o caso de Portugal, especialmente a partir de 1961, houve uma reestruturação institucional a partir da Junta de Planejamento Regional e do Secretariado Técnico da Presidência do Conselho, responsáveis, a partir de então, pelos planos nacionais de desenvolvimento em todo o território português. Foi a partir de 1979, porém, com as chamadas Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, que esse desenvolvimento ganhou forma e conteúdo. Essas comissões objetivavam que o projeto deveria atender a todas as regiões, indistintamente. Nesse sentido, a escala do planejamento em Portugal era composta de uma estrutura regional complexa, formado por um presidente (eleito por um período de três anos), um conselho administrativo, uma comissão de fiscalização e um conselho regional.

A grande mudança institucional verificada no caso português aconteceu com a adesão à Comunidade Europeia, a qual disponibilizou diversos fundos que auxiliaram o país na promoção de políticas públicas regionais. Nesse sentido, a política regional se transformou para se adequar às políticas de coesão da UE, onde as políticas nacionais passaram a ter um comportamento de mimetismo frente às determinações da instituição supranacional, submetendo-se aos seus ditames. É preciso ressaltar, todavia, que também verificamos um processo de *path dependency* no caso português, especialmente no período mais recente, a partir dos anos 2000, quando a UE passou a considerar novos atores locais no processo decisório, principalmente com o princípio de subsidiariedade, o que implica promover a articulação tanto de atores portugueses quanto de membros da UE para a formulação das políticas regionais.

No caso espanhol, por sua vez, apesar de algumas experiências de desenvolvimento regional datarem de meados da década de 1940, a grande inovação institucional aconteceu em 1980 com as ADRs, cujo pressuposto era, amparado na ampla descentralização do país, promover o desenvolvimento das regiões, incentivando as PYMEs. A escala adotada para o planejamento regional foi a regional, amparada em uma assembleia geral, com a presença de um presidente, um vice-presidente, um núcleo administrativo, um conselho fiscal e um diretor-geral.

A Espanha também segue o exemplo português, em que se verifica um isomorfismo institucional – especialmente quando o país passou a fazer parte do bloco da UE – para se acomodar à política de coesão. Verificamos também que, no período recente, houve uma maior descentralização do processo decisório, especialmente voltada para as comunidades autônomas, as quais foram beneficiadas com o repasse desses fundos, por apresentarem baixos números de desenvolvimento. Um fator que diferencia a Espanha do caso português reside exatamente na força das instituições preexistentes, como as ADRs. Também podemos dizer, todavia, que a *path dependency* pode ser verificada, pois as diferenças regionais espanholas sempre exigiram algum grau de intervenção estatal nas políticas regionais implementadas.

A Itália, como já mencionamos anteriormente, é especialmente interessante porque inspirou outros casos de desenvolvimento regional, a exemplo da Sudene, no Brasil. É preciso destacar, contudo, dois momentos significativos da política de desenvolvimento regional italiana: um primeiro momento, de 1946 até hoje, com a SVIMEZ, que antecedeu a experiência da Cassa per il Mezzogiorno, cujo propósito era desenvolver a região meridional do país, buscando uma conexão com as indústrias do centro e das diversas regiões da Itália. A escala de atuação dessa associação era regional, composta por um presidente, um vice-presidente, uma assembleia, um conselho, (atualmente também composto por membros da UE), um colégio de revisão, um diretor e um vice-diretor. Essa experiência funciona até os dias atuais e ampara-se em uma ideia do desenvolvimento regional a partir da industrialização do país.

Um segundo momento da política regional italiana foi a inauguração da Cassa per il Mezzogiorno, em 1950, que buscava reduzir as desigualdades da região sul da Itália. A escala da Cassa era regional, composta por um conselho de administração, um comitê executivo e um colégio de revisores.[36]

Recentemente, a Itália vivenciou uma nova tentativa de se adequar aos pressupostos da UE, porém, com algumas diferenças em relação aos casos português e espanhol. Em primeiro lugar, observamos um isomorfismo institucional no país, especialmente para se adaptar à política de coesão da UE. A diferença, entretanto, reside no deslocamento do processo decisório: se com a experiência da Cassa per il Mezzogiorno havia uma prática prévia descentralizada, com a ampla participação dos atores regionais, no período mais recente, o que observamos em relação ao caso italiano foi uma centralização, especialmente no que tange à gestão dos fundos europeus. Verificamos também a existência da *path dependency*, especialmente porque a experiência da Cassa foi decisiva para as intervenções governamentais, mas ainda existe um processo decisório centralizado, o qual difere dos outros dois casos analisados.

36. Para mais informações, ver Carvalho (2014).

Finalmente, a experiência francesa difere das demais porque o país não vivenciou uma política de desenvolvimento regional, propriamente dita. Na realidade, em 1963, com a criação da DATAR, havia um propósito de promover a desconcentração de Paris para as cidades vizinhas, cujo objetivo era mais urbanístico do que regional. A escala da DATAR era composta por uma estrutura interministerial, submetida ao primeiro-ministro, o qual era incumbido de ratificar as decisões.

No período mais recente, entretanto, também observamos um isomorfismo institucional no país, adaptando-se ao princípio de subsidiariedade da UE e uma descentralização considerável do processo decisório, autonomizando municípios e comunas. Ocorre que, em relação ao processo de *path dependency*, não podemos afirmar que as instituições atuais têm origem no passado, visto que, anteriormente, como salientamos, as políticas praticadas pela França não eram voltadas para o desenvolvimento regional, mas para uma reorientação do planejamento urbano, com a desconcentração em torno de Paris. Por fim, gostaríamos de destacar a seguir uma passagem de Brandão (2008, p. 147), que sintetiza tais considerações.

> O estudo dos casos internacionais pode aportar interessantes lições; porém, o Brasil não pode ou precisa copiar modelos de desenvolvimento. São os seguintes pontos importantes da agenda científica: discutir as técnicas de formulação e disseminação dos modelos analíticos e de intervenção; pesquisar as elaborações teóricas e seu significado discursivo, ideológico e político; e averiguar como são promovidos e divulgados, via importações, incorporações, empréstimos e ressignificações, em uma espécie de difusão transnacional de experiências específicas que são convertidas em referenciais de validade universal, com aceitabilidade generalizada. Assim, o "modelo" também pode significar um ideal normativo, um paradigma para ação, a referência a um exemplo ou imagem que serve de inspiração ou que se busca reproduzir nas instituições e práticas sociais.

Nesse sentido, a partir das considerações aqui expostas, desses países selecionados, podemos abrir algumas vias analíticas para pensarmos as nossas instituições de desenvolvimento regional e averiguar em que medida possuem semelhanças e diferenças. O estudo abre, ademais, a possibilidade do diálogo para futuros mapeamentos institucionais.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, M. F.; SPINACI, G. **Contribuição para a reflexão sobre a elaboração de uma política regional latino-americana**: fatores a serem considerados durante a implementação da política regional europeia. Brasília: Ipea, 2015. p. 53-71. (Boletim Regional, Urbano e Ambiental, n. 11).

ARRETCHE, M. O mito da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 11, n. 31, p. 44-66, jun. 1996.

ARSENAULT, L. **Les grandes étapes de la décentralisation en France**. Quebéc: Ministère des Affaires municipales et des Régions, févr. 2005.

BALEIRAS, R. N. **Casos de desenvolvimento regional**. Cascais, Portugal: Princípia, 2011.

BARCA, F. **An agenda for a reformed cohesion policy**: a place-based approach to meeting the European Union challenges and expectations. Roma: [s.n.], Apr. 2009. Disponível em: <https://goo.gl/2oCuwu>.

BORBA, R. A. **A cidade cognitiva**: proposição para o desenvolvimento local na era do conhecimento. 2000. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

BRANDÃO, C. Pactos em territórios: escalas de abordagem e ações pelo desenvolvimento. **Revista Organizações e Sociedade**, Salvador, v. 15, n. 45, p. 145-157, 2008.

CAFIERO, S. **Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (1950-1993)**. Manduria: Piero Lacaita Editore, 2000.

CAIEIRO, J. C. Os Planos de Fomento Nacional no contexto do desenvolvimento econômico nacional no pós-guerra. **Revista Intervenção Social**, Lisboa, n. 31, p. 193-219, 2005.

CARVALHO, J. O. **Desenvolvimento regional**: um problema político. 2. ed. Campina Grande, Paraíba: Eduepb, 2014.

CAVALCANTE, C. M. A economia institucional e as três dimensões das instituições. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 3, p. 373-392, set./dez. 2014.

COASE, R. H. Nobel Lecture: the institutional structure of production. *In*: WILLIAMSON, O. E.; WINTER, S. G. **The Nature of the Firm**: origins, evolution, and development. New York; Oxford: Oxford University Press, 1993.

COMISSÃO EUROPEIA. **Esquema do desenvolvimento do espaço comunitário**: para um desenvolvimento equilibrado e sustentável do território da UE. Alemanha: Comissão Europeia, 1999.

_____. **Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho: relativo à criação de um mecanismo para remover os obstáculos jurídicos e administrativos num contexto transfronteiriço**. Estrasburgo: Comissão Europeia, 2018.

COMMONS, J. **Institutional Economics**. Madison: University of Wisconsin Press, 1934.

CORREA, M. D.; LÓPEZ, J. M. **Política regional Española y Europea – período 1983-1999**. Espanha: Ministerio de Hacienda, 2002.

COSTA, J. S. **Cinco décadas de desenvolvimento regional em Portugal**. Brasília: Ipea, 2016. p. 73-81. (Boletim Regional Urbano e Regional, n. 14).

DI MAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva dos campos organizacionais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 45, n. 2, p. 74-89, 2005.

FORO ADR. **Estatutos Sociales.** Sevilla: Foro ADR, 2013. Disponível em: <http://www.foroadr.es/images/pdf/margen-izquierdo/documentacion/documentos-corporativos/estatutos/2014ESTATUTOSVIGENTESADR.pdf>.

FUENTE, A. **The effect of Structural Fund spending on the spanish regions**: an assessment of the 1994-99 Objective 1 CSF. Barcelona: Institut d'Análisis Econòmica, 2002. (UFAE and IAE Working Papers, n. 53802).

GALVÃO, O. J. Políticas regionais na União Europeia desde o Tratado de Roma e lições para o Brasil. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 45, n. 2, p. 32-53, abr./jun. 2014.

_____. Origens históricas do dualismo regional italiano e a ascensão e queda da Cassa per il Mezzogiorno. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 47, n. 2, p. 187-202, abr./jun. 2016.

GRAZIANO, P. **La nuova politica regionale italiana**: il ruolo dell'europeizzazione. *In*: FABBRINI, S. **L'europeizzazione dell'Italia**: l'impatto dell'Unione Europea nelle istituzioni e le politiche italiane. Roma; Bari: Laterza, 2003. p. 80-107.

HALL, P.; TAYLOR, R. C. As três versões do neoinstitucionalismo. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 58, p. 193-223, 2003.

JACCOUD, L. **Experiências internacionais em política regional**: o caso da França. Brasília: Ipea, 2001.

LAUREANO, A. **Regime jurídico fundamental da União Europeia: anotado**. Lisboa: Quid Júris, 1997.

LEPORE, A. **Cassa per il Mezzogiorno e politiche per lo sviluppo**. Itália: SVIMEZ, 2010. Disponível em: <https://bit.ly/2Q9e48Q>.

LEVI, M. Uma lógica da mudança institucional. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 1, p. 79-99, 1991.

LOPES, A. S. **Desenvolvimento regional**: problemática, teoria, modelos. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1984.

MACIEL, M. L. **O milagre italiano**: caos, crise e criatividade. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1996.

MAZET, P. Os usos institucionais da sociedade civil: o exemplo dos Conselhos de Aglomeração. Tradução de Maria Benedita Bettencourt. **Revista Crítica de Ciências Sociais, Coimbra**, n. 77, p. 37-57, 2007.

MITCHELL, W. C. **Os ciclos econômicos e suas causas**. São Paulo: Abril Cultural, 1984. (Coleção Os Economistas).

NORTH, D. **Institutions, institutional change and economic performance**: political economy of institutions and decisions. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, 1990.

PAPUDO, R. M. **Indicadores do ordenamento do território**: uma proposta metodológica. 2007. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Lisboa, Lisboa, 2007.

PIRES, L. M. 30 anos de fundos estruturais (1986-2015). **Revista Relações Internacionais**, Lisboa, n. 53, mar. 2017.

PORTUGAL. Constituição da República Portuguesa. **Assembleia da República**, 2 abr. 1976. Disponível em: <https://bit.ly/2Ijke3v>.

ROLIM, C. F. **Política regional na União Europeia e na América Latina**. Brasília: Ipea, 2015. (Relatório de Pesquisa).

SANTINHA, G. O princípio de coesão territorial enquanto novo paradigma de desenvolvimento na formulação de políticas públicas: (re)construindo ideias dominantes. **Revista EURE**, Santiago, Chile, v. 40, n. 119, p. 75-97, 2014.

SARACENO, P. **Il nuovo meridionalismo**. Napoli: Istituto Italiano per gli Studi Filosofici, 1986.

SEQUEIRA, T.; DINIZ, F. A política de desenvolvimento regional europeia: um caminho para a coesão econômica e social? **Revista Nexus Econômicos**, Bahia, v. 4, n. 6, p. 31-66, jun. 2010.

SIMÕES, R. **Experiência espanhola de planejamento regional**. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2007. (Texto para Discussão, n. 307).

THELEN, K.; STEINMO, S. Historical institutionalism in comparative politics. *In*: THELEN, K.; STEINMO, S.; LONGSTRETH, F. **Structuring politics**: historical institutionalism in comparative analysis. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, 1992. p. 1-27.

UNIÃO EUROPEIA. **Le politiche di sviluppo regionale**: strategia e strumenti. Roma: Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, 2009. (Rapporto Annuale).

VEBLEN, T. Why is economics not an evolutionary science? **Cambridge Journal of Economics, Oxford**, v. 22, n. 4, p. 403-414, July 1998.

WILLIAMSON, O. E. Transaction cost economics and organization theory. **Industrial and Corporate Change**, Oxford, v. 2, n. 2, p. 107-156, Jan. 1993.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ALBUQUERQUE, F. **Desenvolvimento econômico local e distribuição do progresso técnico**: uma resposta às exigências do ajuste estrutural. Tradução de Antônio Rubens Pompeu Braga. Fortaleza: BNB, 1998.

ALVA, A. R. **Guia para entender a política regional da União Europeia**. Brasília: Ipea, 2000. p. 51-101. (Planejamento e Políticas Públicas, n. 21).

BARBOSA, T. V. **A economia política da Coesão Econômica e Social na União Europeia**: conclusões a partir do caso de Portugal no período 1986-2002. 2006. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

BARCA, F. Il ruolo del Dipartamento per le politiche di sviluppo e coesione – DPS. **Le Istituzioni del Federalismo**, n. 3-4, p. 839-867, 2000. Disponível em: <http://hdrnet.org/10/1/barca_dipa.pdf>.

BERROD, F. **L'Impact de la nouvelle politique regionale 2007-2013 sur les etats membres le cas de la France et de la Roumanie**. 2008. Mémoire (Master) – École Nationale D'Administration, Strasbourg, France, 2008.

BROGGIO, C.; DROULERS, M. Evolution of territorial organization in Brazil and France. **Espaço Aberto**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p. 169-184, 2013.

CALMON, P. C.; COSTA, M. M. Análise de políticas públicas no Brasil: estudos sobre a formação da agenda governamental. *In*: ENCONTRO DA ANPAD, 31., 2007, Rio de Janeiro. **Anais**... Rio de Janeiro: ANPAD, 2007. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS-B890.pdf>.

CASTRO, A. C. **A política de coesão europeia em Portugal**: governança multinível assimétrica e impactos sobre o desenvolvimento (1994-2013). 2014. Tese (Doutorado) – Departamento de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

COMISSÃO EUROPEIA. **Rapporto Annuale**. Itália: Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, 2009.

CONCEIÇÃO, O. A. Os antigos, os novos e os neoinstitucionalistas: há convergência teórica no pensamento institucionalista? **Análise Econômica**, Porto Alegre, ano 19, n. 36, 2001.

FERREIRA, F.; SEIXAS, P. C. Portugal 2020 e o novo glossário do desenvolvimento territorial: territorialização ou neoinstitucionalização? **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, Paraná, v. 9, n. 3, p. 487-499, set./dez. 2017.

GALVANESE, C.; FAVARETO, A. Dilemas do planejamento regional e as instituições do desenvolvimento sustentável. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 29, n. 84, p. 73-86, fev. 2014.

GONZÁLES-MORALEJO, S. A.; ROMERO, M. T. La incidência regional de los fondos estructurales (2000-2006) y el impacto financeiro de la ampliación. **Revista de Economía Mundial**, Huelva, España, n. 21, p. 27-55, 2009.

GOODIN, R. E. Institutions and their design. *In*: GOODIN, R. E. (Ed.). **The theory of institutional design**. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, 1996. p. 1-125.

LEPORE, A. **La questione meridionale prima dell'intervento straordinario**. Manduria: Piero Lacaita Editore, 1991.

MAHONEY, J.; THELEN, K. **A theory of gradual institutional change**. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, 2014.

MARTÍN, C. T. Aplicación de los Fondos Estructurales en España: el principio de igualdad de oportunidades y su control. **Revista Española de Control Externo**, Madrid, v. 9, n. 27, p. 71-88, 2007.

MATEUS, A. **25 anos de Fundos Estruturais**: olhares sobre a evolução da sociedade, da economia e das instituições em Portugal. Lisboa: Sociedade de Consultores Augusto Mateus & Associados, 2011.

MONTEIRO NETO, A.; CASTRO, C. N.; BRANDÃO, C. A. (Org.). **Desenvolvimento regional no Brasil**: políticas, estratégias e perspectivas. Rio de Janeiro: Ipea, 2017.

MORAIS, J. M.; AZEVEDO, J. A. Por uma abordagem institucionalista-evolucionária do desenvolvimento econômico: implicações para uma política industrial moderna. **Revista de Economia**, ano 36, v. 38, n. 3, p. 115-134, set./dez. 2012.

MUNEGATO, M. **Modelli di governance dei sistemi produttivi locali**. 2008. Monografia (Specializzazione) – Facoltà di Scienze Politiche, Università degli Studi di Padova, Padova, 2008.

NUNES JUNIOR, A. T. A União Europeia e suas instituições. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 48, n. 192, p. 21-30, out./dez. 2011.

OLIVEIRA, S. P. **A política regional europeia em Portugal**: programação dos Fundos Estruturais. 2013. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas, Instituto Universitário de Lisboa, Lisboa, 2013.

PESCATORE, G. **Dieci anni di esperienze della Cassa per il Mezzogiorno**. Roma: Tipografia Fausto Failli, 1961.

PINHEIRO, L. S. **A política europeia de desenvolvimento regional na Espanha**: regiões de convergência (1994-2006). 2015. Monografia (Especialização) – Departamento de Relações Internacionais, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2015.

PIRES, L. M. **A política regional europeia e Portugal**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1998.

PORTUGAL. Ministério da Economia e do Emprego. **Desenvolvimento regional**. Lisboa: MEE, 2014.

RITA, G. **La condizione del Mezzogiorno – ieri, oggi e domani**: vista da un sociologo. Roma: SVIMEZ, 2002. (Quaderno n. 16 di Informazioni, Serie Lezioni sul Mezzogiorno, n. 2).

ROTHSTEIN, B. Political institutions: an overview. *In*: GOODIN, R. E.; KLINGEMAN, H-D. (Ed.). **A new handbook of political science**. Oxford: Oxford University Press, 1996. p. 133-167.

ROYO, S. Portugal, Espanha e a União Europeia. **Revista Relações Internacionais**, Lisboa, n. 9, mar. 2006.

RUIZ, R. M. **Da integração territorial às aglomerações econômicas**: a organização espacial e as políticas regionais nos Estados Unidos (1800-2000). Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, abr. 2007. (Texto para Discussão, n. 305).

SBRECIA, V. M. Senso dello Stato, intelligenza istituzionale e competenza tecnica nell'azione pubblica in funzione di sviluppo. La scomparsa dell'insigne giurista Gabriele Pescatore, Presidente della Cassa per il Mezzogiorno. **Rivista Giuridica del Mezzogiorno**, Roma, ano 30, n. 3, 2016.

SJOSTRAND, S. E. On institutional thought in the social and economic sciences. *In*: SJOSTRAND, S. E. **Institutional change**: theory and empirical findings. New York: M. E. Sharpe, 1993.

STREECK, W.; THELEN, K. (Ed.). **Beyond continuity**: institutional change in advanced political economies. Oxford: Oxford University Press, 2005.

TAVARES, H. M. Planejamento regional e integração: um estudo comparativo. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 6., 1996, Brasília. **Anais**... Brasília: Anpur, 1996. p. 40-50.

THELEN, K; STEINMO, S.; LONGSTRETH, F. **Structuring politics**: historical institutionalism in comparative analysis. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, 1992. p. 1-27.

UNIÃO EUROPEIA. **A política de coesão 2007-2013**. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2007.

_____. **Marco Estratégico Nacional de Referência 2007-2013**. Madrid: Ministerio de Economía y Hacienda, 2007.

_____. Livro verde sobre a coesão territorial: perspectivas futuras. **Revista Panorama**, Portugal, n. 28, dez. 2008.

_____. **Iniciativa PYME**: una manera de hacer Europa. Madrid: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2014.

_____. **Fundos estruturais de investimento europeu – 2014-2020**. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais da União Europeia, 2016.

VALENTE, I. M. Portugal, política regional e ultraperiferia. **Debater a Europa**, n. 15, p. 175-196, nov. 2016.

YUILL, D. Les Politiques régionales et d'aménagement du territoire à l'ombre des reformes: revue comparative des évolutions récentes des politiques régionales dans les États membres et en Norvège. **Document EORPA 04/1**, European Policies Research Centre, Université de Strathclyde, Glasgow, p. 1-10, 2004.

CAPÍTULO 5

PROPOSTA DE ATUALIZAÇÃO DAS TIPOLOGIAS DA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (PNDR): NOTA METODOLÓGICA E MAPAS DE REFERÊNCIA[1]

Fernando Cezar de Macedo[2]
Leonardo Rodrigues Porto[3]

1 INTRODUÇÃO

A Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea, em parceria com o Ministério da Integração Nacional (MI), vem realizando importantes trabalhos nos últimos anos que contribuíram para o melhor conhecimento da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), sua avaliação continuada e seu monitoramento. Destacam-se, entre tantos outros projetos que poderiam ser mencionados, os seguintes: Monitoramento e Avaliação dos Instrumentos da PNDR e Aprimoramento do Observatório de Desenvolvimento Regional (ODR); Políticas Regionais na América Latina e no Mundo; e Avaliação da Política Regional Brasileira.[4]

Esses trabalhos proporcionaram melhor avaliação da PNDR ao formular estudos prospectivos e diagnósticos que podem orientar tanto sua execução quanto a aplicação de seus recursos, por meio de um conjunto de relatórios, artigos em revistas, capítulos de livro e livros, que lhes foram resultados diretos. Essas contribuições fortalecem o debate público em torno do tema, mas, principalmente, auxiliam nas tomadas de decisão e no aperfeiçoamento da política dando claro indicativo de sua interação com a missão estratégica do Ipea. Da mesma forma, este capítulo busca contribuir para o fortalecimento e a avaliação continuada da PNDR, por meio de mapeamento das mudanças e permanências socioeconômicas e demográficas em regiões dinâmicas e estagnadas, das cidades médias e das regiões que sofreram impactos do movimento geral da economia brasileira no pós-2003. Nesses termos, este estudo encontra-se em sintonia com os objetivos estratégicos do Ipea e da Dirur e procura contribuir para o debate regional brasileiro e para a implementação de políticas que levem à superação das iniquidades regionais no Brasil.

1. Este estudo foi apresentado e debatido por especialistas convidados no Seminário Dinâmica Territorial Brasileira – novas realidades econômicas e demográficas, em 17 de agosto de 2017, no edifício-sede do Ipea, em Brasília, sob a coordenação de Aristides Monteiro Neto, da Dirur/Ipea.

2. Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Dirur/Ipea; professor do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE/Unicamp); e pesquisador do Centro de Estudos do Desenvolvimento Econômico (CEDE). *E-mai*l: <fcmacedo@unicamp.br>.

3. Pesquisador do PNPD na Dirur/Ipea; e pesquisador do CEDE. *E-mai*l: <lnrdporto@gmail.com>.

4. Todos esses trabalhos fazem parte do Termo de Cooperação para Descentralização de Crédito Ipea/MI nº 31/2013.

Com o intuito de atender aos objetivos traçados pela PNDR,[5] e de acordo com o proposto para os projetos de pesquisa do Ipea, nºs 49/2016 e 50/2016, este estudo faz uma atualização dos parâmetros da tipologia sub-regional da PNDR, baseada no levantamento de dados mais recentes disponíveis, de forma a auxiliar a política regional no atual quadro da dinâmica urbano-regional do país. O resultado apresentado indica uma grande alteração na classificação das microrregiões (MRGs) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), segundo as tipologias da PNDR. Conforme será apresentado na subseção 4.1, 207 MRGs tiveram suas classificações alteradas com a atualização dos dados que parametrizam a tipologia da política definida em lei.

Treze anos após sua apresentação ao público e onze anos depois de sua institucionalização oficial por força de lei, a atualização das tipologias e dos mapas de referência da PNDR é importante porque ajuda na reflexão sobre a dinâmica regional brasileira pós-2003, período no qual diversos vetores, especialmente aqueles derivados das políticas implícitas de caráter social, atuaram sobre as regiões do país com resultados distintos, influenciando-lhes o desempenho socioeconômico. Da mesma forma, foi um período marcado pelo aprofundamento da inserção comercial brasileira no mercado externo por atividades intensivas em recursos naturais, constituindo aquilo que Osório (2012a; 2012b) chama de padrão de reprodução exportador de especialização produtiva, ou especialização regressiva, como indicam outros autores (Macedo, 2010a; 2010b; Macedo e Morais, 2011).

Este texto tem como objetivos principais contextualizar a PNDR e apontar sua relação com a dinâmica urbano-regional brasileira. Na seção 2, discute-se a PNDR a partir de suas premissas básicas e de sua concepção teórica. Na seção 3, pretende-se mostrar a metodologia e as especificações das variáveis utilizadas para atualização da tipologia sub-regional da PNDR. Na seção 4, é apresentada a atualização dos parâmetros geradores da tipologia da PNDR para o período 2002-2014, conforme os seguintes subtipos definidos na versão original da política, institucionalizada pelo Decreto nº 6.047/2007: *i)* MRGs de alta renda; *ii)* MRGs de baixa renda; *iii)* MRGs dinâmicas; e *iv)* MRGs estagnadas. Com isso, analisam-se as mudanças mais significativas ocorridas com a nova classificação, bem como é avaliada a dinâmica regional brasileira do período investigado, com base nos parâmetros utilizados. Na seção 5, pretende-se comentar a Portaria nº 34, de 18 de janeiro de 2018, do MI, que modifica o mapa de referência da PNDR, além de refletir sobre as disparidades intramicrorregionais que ficam encobertas pela agregação da tipologia da PNDR. Em seguida, são apresentados os apêndices.

5. A PNDR tem por objetivo contribuir para a redução das desigualdades e com o desenvolvimento regional do país, de acordo com os objetivos traçados no plano plurianual (PPA).

A nova tipologia proposta contempla os problemas associados aos níveis de renda e ao dinamismo econômico no nível das MRGs. Desse modo, dá-se continuidade às práticas inauguradas pela PNDR de realçar aspectos tradicionalmente ignorados da política regional brasileira, em função das distorções causadas pelas escalas geográficas – especialmente, com a predominância do uso das macrorregiões no desenho das políticas, como vigorou no passado.

Importante lembrar que o objetivo da PNDR não é o combate à pobreza, mas a coincidência espacial entre pobreza individual e territorial/regional. Em outro aspecto, importa ressaltar que a questão regional brasileira não deve ser confundida com a sua diferenciação socioespacial:

> a questão regional brasileira não se relaciona *a priori* com a diferenciação socioespacial interna, mas sim com a maneira pela qual as relações políticas e econômicas foram adquirindo contorno ao longo do tempo dado o próprio ambiente de diversidade (Brasil, 2010, p. 7).

Logo, seguindo a proposta feita pelas versões anteriores da própria PNDR, as análises e os parâmetros são construídos destacando-se as variáveis reconhecidas como determinantes das desigualdades regionais, relacionadas à estrutura de ocupação das regiões (densidade demográfica, urbanização etc.), base produtiva (produto interno bruto – PIB *per capita*) e relação das famílias com esta base produtiva (renda domiciliar *per capita*), assim como da dinâmica econômica (taxa de variação geométrica do PIB e crescimento da renda) (Brasil, 2010).

De acordo com os parâmetros utilizados na elaboração da PNDR e em sua avaliação ao longo dos anos, as variáveis utilizadas neste estudo (PIB *per capita*, renda domiciliar média, taxa de urbanização etc.) procuram exprimir padrões e dinâmicas recentes da distribuição da população no território,[6] características da população no que tange ao seu rendimento médio e o dinamismo econômico local/regional medido pela variação do produto.

A escolha das MRGs do IBGE como escala espacial da análise apresenta uma menor variação entre os valores máximo e mínimo nas variáveis analisadas e diminui os problemas da agregação macrorregional, que esconde diferenças internas que são, comumente, muito grandes dentro das regiões brasileiras. Isto torna a análise mais viável, tanto pelo menor número de observações, em relação à escala municipal, como por permitir captar diferenciações que reflitam a diversidade e os desequilíbrios regionais, com maior precisão que as escalas macrorregionais. Contudo, ainda que a escala microrregional tenha sido definida com o intuito de possibilitar melhor compreensão da dinâmica territorial e evitar distorções que surgem com a agregação macrorregional,

6. Importante destacar que, no bojo deste estudo, uma equipe está responsável pela análise da dinâmica demográfica regional no período abarcado.

as manchas de pobreza também podem ser escondidas por essa escala, afinal, as cidades-polo de cada MRG tendem a ter papel socioeconômico maior, o que eleva seu peso na conformação dos indicadores, como se pode constatar nos trabalhos sobre as Regiões de Influência das Cidades (REGICs), organizados pelo IBGE. Por essa razão, a abordagem multiescalar proposta pela PNDR é a mais adequada e deve incorporar, inclusive, a rede urbana como uma escala relevante de análise e proposta de política. Isso não torna, contudo, as demais escalas (macro e mesorregional etc.) menos relevantes, inclusive porque no país se mantém uma nítida diferenciação de Norte e Sul.

Dado o problema da concentração intramicrorregional, foi realizado um exercício para classificar os municípios segundo a tipologia da PNDR. Os resultados indicam que 2.570 municípios, ou 46,2% do total, receberiam outra classificação se estivessem em uma MRG na qual todos os demais municípios apresentassem o mesmo desempenho econômico e populacional deles. Ou seja, eles se encontram em uma MRG que apresenta, na média, características distintas das suas.

A tipologia aqui apresentada incorpora as estimativas dos PIBs municipais, fornecidas pelo IBGE, com base na metodologia de 2010, e procura reproduzir, na medida do possível, os procedimentos metodológicos incorporados na ocasião da segunda fase da PNDR (2011-2015), com poucas modificações. Será construído um novo mapa de referência da pesquisa, com base nesse levantamento.

2 A PNDR E SUAS PREMISSAS[7]

Em 2017, a PNDR completou, oficialmente, dez anos de sua institucionalização ocorrida por meio do Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007. Sua emergência foi considerada um marco na retomada da questão do desenvolvimento regional, após mais de duas décadas de esvaziamento das políticas e dos instrumentos para combater as iniquidades regionais no país. A percepção de que as tendências de mercado consolidadas pelo neoliberalismo e pela globalização excludente aprofundariam a seletividade do uso do território e ampliariam as diferenças espaciais herdadas do passado colonial, e que aumentaram com a industrialização fortemente concentrada em São Paulo, especialmente com o Plano de Metas (1956-1960), fomentou debates importantes sobre a pertinência de uma PNDR cujos argumentos e síntese pioneira encontram-se no artigo da professora Tânia Bacelar de Araújo, texto seminal cuja influência sobre a PNDR é marcante (Araújo, 1999).

Importante destacar que o diagnóstico da PNDR, a partir da metodologia que será analisada adiante, traçou um acurado quadro do problema regional brasileiro interpretado a partir de múltiplas escalas. Avançou-se para uma concepção de intervenção no território que fugia exclusivamente do recorte macrorregional que

7. Uma versão ampliada desta seção será publicada na Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional, da Universidade de Taubaté (UNITAU).

marcara as políticas anteriores e que ficou muito bem exemplificada nas constituições federais de 1934, 1946 e 1988, nas quais apareciam explicitamente dispositivos legais para o desenvolvimento do Nordeste (em todas elas), da Amazônia (1946) e do Norte e Centro-Oeste (1988).

Outro aspecto destacado como positivo foi a ruptura com a tradicional concepção centralizadora que predominou nas versões anteriores das políticas regionais no país, nas quais as ações federais ditadas de cima para baixo (*top down*) definiam os rumos da política e da intervenção sobre o território, normalmente atreladas à implantação de grandes projetos de investimentos e sem participação dos grupos sociais na definição daquelas políticas e de suas prioridades. Políticas que, apesar de alguma eficácia econômica, foram pouco democráticas e impermeáveis à participação das populações regionais que eram as mais afetadas por elas. Contra essa concepção, a PNDR definiu uma abordagem do tipo *bottom up* de valorização do espaço local a partir do aproveitamento das diversidades territoriais e da riqueza sociocultural do país como um ativo a ser aproveitado em todas as regiões; e da participação e do controle social.

É importante destacar que, embora a PNDR tenha valorizado a escala local para implementação de políticas concretas e definido os atributos locais como vetores importantes da diversidade e promotores do processo de desenvolvimento de cada território, ela definiu que não existe uma escala única para as políticas de desenvolvimento regional. Ou seja, a política não poderia repetir o planejamento centralizado, de cima para baixo, que fora implementado na década de 1960 e 1970, embora muitos dos seus instrumentos persistam. Tampouco deveria cair no reducionismo acrítico em defesa dos localismos que avançaram na literatura regional e urbana e na formulação de políticas na América Latina nos anos 1980 e 1990. Sob a influência dessa literatura e das políticas dela decorrentes, a competição entre os territórios aprofundou-se, assim como a subordinação deles às exigências dos mercados internacionais, recrudescendo o papel da América Latina como fornecedora de *commodities*.[8]

Definia-se, a partir delas, a concepção de que a escala local poderia articular-se diretamente com a global, sem mediação do Estado nacional, que teria perdido importância na organização dos espaços regionais com a globalização e a reestruturação do capitalismo no âmbito mundial. Os espaços deveriam se adaptar às novas exigências a partir de políticas locais impostas pelo movimento do capital. Se até os anos 1980 prevalecera a concepção da escala nacional como a mais adequada para a formulação das políticas – do tipo *top down* –, na década de 1990 predominou o endogenismo, que definia o local como a escala mais adequada, a partir das políticas *bottom up*.

8. Sobre a especialização latino-americana em *commodities*, ver Svampa (2013).

Sob a adoção acrítica dessas últimas, cidades e regiões passaram a ser concebidas e organizadas muito mais para o capital que para os interesses de sua população. Não por acaso, os termos cidade-empresa, cidade-mercadoria, guerra dos lugares, empresariamento regional, regiões ganhadoras etc. inundaram a literatura nacional e internacional sobre o tema. Garantir as condições de oferta – para a atração de capital – passou a ser o mais importante atributo dos governos subnacionais na formulação e na implementação dessas políticas, em detrimento do atendimento às condições da demanda social. No Brasil, a guerra fiscal[9] e o planejamento urbano com vista a tornar as cidades competitivas – naquilo que Vainer (2000) denominou cidade-mercadoria, cidade-pátria e cidade-empresa – foram exemplos da influência dessa concepção teórica.

Atenta às concepções teóricas que advogam a escala local como aquela mais adequada para promover o desenvolvimento dos territórios, a PNDR alertou para os perigos de políticas locais que potencializassem a fragmentação territorial quando desconectadas de uma coordenação federativa somente alcançável à escala nacional. Como consta em documento do MI,

> a valorização do local, contudo, não pode ser confundida com localismo. Soluções localistas isoladas não só não têm porte para alterar a dinâmica regional, como embutem o risco de favorecer a fragmentação. A PNDR precisa ser, fundamentalmente, uma política sistêmica, o que supõe uma abordagem em múltiplas escalas (Brasil, 2012, p. 30).

Apesar da valorização da escala e dos atributos locais, a PNDR não reservou papel menor da União para a superação das desigualdades regionais. Ao contrário, o próprio documento original explicitava que

> só o nível federal transcende a escala das macrorregiões menos desenvolvidas; só o governo federal pode arbitrar conflitos de interesse em escala subnacional; a coordenação nacional facilita a reprodução/adaptação/difusão de políticas locais bem-sucedidas; a PNDR é uma política necessariamente redistributiva e só a União tem recursos na escala exigida e a legitimidade para ações afirmativas (Brasil, 2003, p. 13).

Para Gorenstein (2014, p. 22), "no Brasil, conservam-se, ainda hoje, referências próprias do planejamento regional das décadas de 1960 e 1970, sobretudo as concepções de região e desenvolvimento regional." Isso, segundo ela, diferenciaria o Brasil do restante da América Latina, cuja discussão teórica deslocaria a questão regional para as concepções localistas. Embora a afirmação de Gorenstein (2014) deva ser relativizada – afinal, não faltam exemplos que atestem o advento dessas concepções entre os planejadores brasileiros, inclusive em âmbito federal –, foi fato marcante no início do século XXI a retomada da temática a partir da PNDR, que passaria a pensar regionalmente o Brasil em múltiplas escalas e com a defesa

9. Evidentemente, a guerra fiscal no Brasil está ligada aos problemas do pacto federativo, mas as concepções localistas serviram de anteparo teórico para justificá-la.

da necessária articulação dos diferentes níveis de governo, como convém a uma Federação com as características do Brasil.

2.1 PNDR, Federação e as escalas de atuação

A PNDR pauta-se nos princípios de descentralização, cooperação e coordenação, em que todos os níveis de governo se tornariam responsáveis pela superação das desigualdades regionais, condição para um projeto de país socialmente justo e territorialmente coeso, construído a partir de múltiplas escalas de atuação e ações em diversos níveis de governo.

No entanto, conforme ficou evidente na I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional (CNDR), realizada em 2013, o problema da governança foi um de seus principais entraves, além da inexistência de um projeto nacional de desenvolvimento, cuja ausência fez prevalecer os interesses particulares dos entes federados, dando azo a um federalismo competitivo e pouco cooperativo cuja melhor síntese, no país, é o recrudescimento da guerra fiscal já anteriormente mencionada. Esta, inclusive, é a antipolítica regional, ainda que tenha contribuído para o processo de desconcentração produtiva regional no Brasil, como atestam diversos trabalhos.

A ausência de articulação entre os três níveis de governo, a falta de coordenação entre os ministérios e suas políticas que têm influência direta no território, e a não assimilação da PNDR pelos governos subnacionais tornaram evidente a dificuldade de uma abordagem integrada das políticas territoriais, especialmente sem a redefinição do pacto federativo e da ausência de um projeto nacional de desenvolvimento.

Além disso, desde a sua origem, a PNDR não contou com instrumentos de ação nem mecanismos de avaliação da política, tampouco ganhou relevância na agenda do governo federal, além de ficar restrita ao financiamento dos fundos constitucionais, dos fundos para o desenvolvimento regional e dos incentivos que apresentam limites para promoção da justiça territorial. Como descreveu Coêlho (2014, p. 65), "a PNDR continuou sem instrumentos substantivos de execução, do ponto de vista orçamentário, institucional ou organizacional. A isso, acrescente-se uma aparente falta de vontade política por parte das lideranças regionais para a sua viabilização".

A escala microrregional, como descrito, ganhou particular destaque na definição das regiões-alvo. Por meio de variáveis selecionadas, foi possível classificar as 557 MRGs brasileiras em quatro grupos, segundo o nível de renda e o desempenho econômico, elegendo aquelas que deveriam ser alvo prioritário da política (as classificadas como baixa renda, dinâmicas e estagnadas). Não obstante o enfoque microrregional, a versão original da PNDR não negligenciou qualquer escala, ao contrário, explicitou que as regiões Norte e Nordeste – e dentro desta o Semiárido – continuam como aquelas com os piores indicadores do país e deveriam contar com políticas específicas. Portanto, resolver as iniquidades territoriais exigiria – assim como exigiu no passado – ações que levassem em conta a realidade dessas duas regiões.

De forma resumida, conforme documentos oficiais do MI e com base no levantamento deste estudo, o quadro territorial traçado a partir da metodologia adotada aponta o seguinte.

1) A presença de sub-regiões com rendimentos médios relativamente elevados, dinâmicas e competitivas, e de sub-regiões com precárias condições de vida e traços de estagnação em todas as macrorregiões do país.

2) A existência de dinâmicas microrregionais demográficas e de crescimento do PIB que assinalam um perfil territorial disperso, em um contexto de baixo crescimento econômico agregado do país, ainda que alguma recuperação tenha ocorrido entre 2004 e 2013, de taxas cadentes de crescimento populacional.

3) A persistência de um padrão macrorregional de grande diferenciação das principais variáveis que dão sustentação à metodologia da PNDR, com a visível distância que ainda divide essencialmente Norte e Nordeste do Sul e Sudeste.

4) A distância entre as variáveis quando analisamos internamente as macro e microrregiões, e mesmo as Unidades da Federação (UFs). Ou seja, o desequilíbrio macrorregional se faz acompanhar dos desequilíbrios intramicrorregional e intraestadual.

Conforme destacado, a escolha da escala microrregional representava um avanço neste tipo de intervenção no território, pois permitiria identificar particularidades intermunicipais por meio da rede urbana sub-regional. Afinal, as MRGs têm uma cidade-polo que exerce influência em sua organização socioespacial e econômica, o que possibilitaria identificar desigualdades no interior das UFs (e dentro da própria região). Isso porque cada estado é formado por um conjunto de MRGs que são igualmente desiguais, conforme ficou evidente na tipologia da PNDR e analisado neste texto.

Definiram-se como espaços elegíveis para a PNDR a totalidade do território abrangido pelas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e os demais espaços do território brasileiro, situados nas regiões Sul e Sudeste, classificados como de média e baixa renda, sejam eles dinâmicos ou estagnados. Ficaram de fora destas duas regiões aquelas de alta renda.[10] Portanto, o recorte é ao mesmo tempo macrorregional (Norte, Nordeste e Centro-Oeste) e microrregional (as de média e baixa renda, independentemente da região). O Decreto nº 6.047/2007 definiu ainda como prioritárias treze mesorregiões diferenciadas (ampliadas para quatorze em 2010),

10. Segundo o Decreto nº 6.047/2007, "com base na classificação do quadro acima, definem-se como prioritárias para a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) as microrregiões dos grupos 2, 3 e 4, que devem ser territórios preferenciais para as políticas setoriais, observadas as disposições contidas neste decreto". Ainda que as microrregiões de alta renda não sejam prioritárias para a PNDR, as 26 localizadas nas regiões Norte (quatro desse total), Nordeste (sete) e Centro-Oeste (quinze) contavam com os fundos constitucionais de financiamento, beneficiando-se da política regional.

nove sub-regiões aprovadas pela Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional (aumentadas para dez em 2010), além do Semiárido, da faixa de fronteira e das Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDEs), confirmando a abordagem em múltiplas escalas.

Apesar disso, cabe ponderar se todas as áreas de uma macrorregião considerada prioritária constitucionalmente deveriam receber a mesma atenção da política. Afinal, estas aprofundaram suas diferenças internas desde o processo de industrialização e redefinição da divisão inter-regional do trabalho no Brasil. Mais uma vez, usando o caso do Nordeste, caberia perguntar: de que Nordeste estamos tratando?[11] O do agronegócio dinâmico no cerrado regional ou o da ainda combalida agricultura familiar? O da fruticultura irrigada com financiamento público de seus projetos ou dos pequenos produtores sertanejos ainda dependentes de infraestrutura que nunca lhes chega e sujeitos às intempéries das secas seculares? O do complexo extrativa-ferrovia-porto em sua porção setentrional no Maranhão ou da celulose no extremo sul da Bahia, ambos ligados aos mercados globalizados? Ou o das rotas de integração mais dependentes dos mercados regionais e nacional? Ou o das capitais regionais ou o das cidades (pequenas e médias) do Semiárido? Ou seja, trata-se de uma macrorregião que a partir dos anos 1950 apresenta uma realidade socioeconômica muito distinta, fato, aliás, que vale para todas as demais do país. O mesmo poderia ser dito das regiões Norte e Centro-Oeste.

As próprias UFs, quando descemos ao nível municipal e microrregional, são bastante heterogêneas e apresentam, muitas vezes, mosaico muito distinto no que se refere ao desempenho econômico e demográfico. Aliás, foram esses dois critérios previamente definidos para classificar as MRGs elegíveis pela política. Isso excluiu, por exemplo, aquelas de alta renda, independentemente de sua localização macrorregional, conforme descrito anteriormente. Por sua vez, as MRGs fora do Norte, Nordeste e Centro-Oeste – aquelas que são constitucionalmente definidas como alvo dos fundos públicos para o desenvolvimento regional brasileiro – poderiam desde então ter políticas de desenvolvimento regional que promovessem suas potencialidades locais. Nestes termos, todo o território nacional – ou seja, todas as UFs que apresentassem MRGs classificadas como prioritárias para a PNDR – tornou-se potencialmente alvo da política, afinal, a pobreza e a estagnação econômica, ainda que concentradas nas regiões Norte e Nordeste, encontram-se dispersas em todos os estados brasileiros.

Estabelecia-se, com isso, uma contradição: se em todos os estados há MRGs elegíveis, como realizar o financiamento da política se constitucionalmente apenas Norte, Nordeste e Centro-Oeste têm garantido fundos públicos para a promoção do seu desenvolvimento? A solução encontrada foi a criação de um Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), que nunca passou de uma proposta

11. Sobre a diferenciação no Nordeste, ver Araújo (1995).

inviabilizada pela ausência de uma reforma tributária que redefinisse o pacto federativo brasileiro. A não constituição do FNDR foi considerada por muitos especialistas como o principal entrave para a execução da PNDR e para torná-la, efetivamente, uma política de Estado com abrangência por todo o território.

A ênfase dos analistas no texto da PNDR II foi que a insuficiência de recursos orçamentários se constituiu em fator limitante da PNDR I e os impactos orçamentários e/ou financeiros para o Tesouro Nacional ainda demandam longo ciclo de negociações, inclusive pela dimensão federativa que o tema traz (Rocha Neto e Alves, 2014). No entanto, passado o ciclo das *commodities* que possibilitou a retomada – ainda que tímida – do crescimento pós-2004, a questão que se coloca é: se não foi possível avançar na fartura, como imaginar ser possível ampliar a base de recursos para a política em um contexto de recessão e crise fiscal e orçamentária que se abateu sobre a União, os estados e os municípios a partir de 2014? Embora em um país subdesenvolvido e com históricos problemas de iniquidade regional o financiamento seja questão nevrálgica, não parece ter sido este o impeditivo para a efetivação da PNDR, que apresentou diversos problemas destacados na I Conferência Nacional para o Desenvolvimento Regional, realizada em 2013, e que culminou com o documento da PNDR II.

2.2 A PNDR e a dinâmica regional brasileira no século XXI

Nesses onze anos, diversos trabalhos analisaram a PNDR e chegaram a conclusões muito parecidas sobre sua pouca efetividade e como ela pouco influenciou a dinâmica regional brasileira. Essa política, conforme destacado por diversos autores, foi afetada muito mais por um conjunto de fatores derivados de políticas implícitas que não tinham como foco a questão regional que pela demanda internacional de *commodities* que impulsionou a base de recursos naturais de áreas fora do *core* da economia brasileira. Entre esses fatores que tiveram relevância até 2013, quando foi possível implementar políticas sociais mais robustas, antes da crise econômica e fiscal que se abateu sobre o país, caberia destacar, resumindo livremente o que tem sido apontado pela literatura, em particular no trabalho de Macedo, Pires e Sampaio (2017) os itens relacionados a seguir.

1) As políticas de transferência de renda, que beneficiaram principalmente as áreas mais pobres das regiões Norte e Nordeste, especialmente a zona rural.
2) A política de interiorização das instituições de ensino superior, que ampliou a oferta pública de educação em municípios acima de 50 mil habitantes em áreas anteriormente não atendidas por escolas federais.
3) O aumento do emprego, da renda e do crédito ao consumidor, que ampliou o mercado de consumo das regiões mais pobres.

4) O aumento da formalização do emprego, que repercutiu mais favoravelmente nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Houve crescimento do emprego formal proporcionalmente maior nessas três regiões.

5) A política de valorização do salário mínimo, que ampliou a capacidade de consumo em todo o país, especialmente naquelas regiões em que a formalização do emprego foi maior e cuja renda é mais diretamente ligada a esse piso salarial. A evolução das vendas no varejo nas regiões brasileiras apresentou maior crescimento nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

6) O aumento dos fundos públicos, especialmente os fundos constitucionais de financiamento, que cresceram continuamente a partir de 2003.

7) A retomada dos investimentos públicos e privados, direcionando parcela importante para fora do Sul e Sudeste, com destaque para os investimentos em infraestrutura – como o Prograna Nacional de Logística e Transportes (PNLT); o Programa de Investimento em Logística (PIL) 1 e 2; e o Programa de Aceletração do Crescimento (PAC) 1 e 2 – para escoamento das produções de *commodities* das regiões Norte e Centro-Oeste, que têm possibilitado o avanço da extrativa mineral e do agronegócio nelas.

8) Base de recursos naturais e disponibilidade de terras fora do *core* industrial brasileiro, que possibilitou o crescimento das atividades do agronegócio (Centro-Oeste e região do Matopiba, principalmente) e da extrativa mineral (sudeste do Pará e litoral brasileiro, especialmente norte do Rio de Janeiro e sul do Espírito Santo).

9) A guerra fiscal que possibilitou a localização de investimentos privados fora do Sudeste, contribuindo para a desconcentração produtiva regional no país.

A influência das políticas implícitas no desenvolvimento regional brasileiro recente em detrimento das políticas explícitas foi apontada como resultado dos problemas para a implementação da PNDR e da não internalização dela na agenda federal, o que impediu sua efetivação como uma política de Estado. Este fato está colocado claramente no já citado documento do MI.

> A recente experiência brasileira, com seu novo padrão de políticas públicas, é uma clara evidência desse quadro projetado anteriormente, sugerindo a necessidade de a política de desenvolvimento regional ser construída levando em conta dois componentes. O primeiro é o componente de política explícita, ou seja, formado por um conjunto de instrumentos clássicos de política regional, tais como fundos de fomento, incentivos fiscais, agências regionais e outras organizações de promoção do desenvolvimento em várias escalas etc. Outro componente é aquele que se refere à coordenação às principais políticas setoriais, a fim de canalizar seus impactos positivos

> em direção das regiões menos desenvolvidas. Este segundo componente deve receber grande destaque na nova PNDR (Brasil, 2012, p. 25).

A dicotomia reducionista do debate entre o papel das políticas implícitas e o das políticas explícitas encobre uma questão muito mais importante e complexa sobre o lugar reservado às políticas territoriais no atual contexto socioeconômico, afinal,

> nenhuma política territorial é geográfica em estado puro, ou seja, simples artimanha de arranjo ao nível de espaço e de poder estatal. Com o avanço das formas típicas do capitalismo em sua fase atual, elas serão cada vez mais subestratégia da política econômica maior. Daí (...) o fato de que as políticas regionais, urbanas ou similares sempre ocuparão os capítulos periféricos dos grandes planos nacionais do desenvolvimento (Costa, 2001, p. 55).

Conforme destacaram Macedo, Pires e Sampaio (2017), não obstante a polêmica desta afirmação, ela oferece a possibilidade de reflexão sobre a natureza das políticas urbano-regionais e o papel que elas deveriam (ou poderiam) desempenhar no contexto atual do capitalismo; contexto de profunda reorganização comandada por grandes *players* globais que subordinam o ordenamento do território à sua necessidade imperiosa de acumulação planetária; de enfraquecimento dos Estados nacionais cada vez menos capazes de fazer frente ao movimento global do capital; e de subordinação das políticas setoriais à financeirização global da economia. Nesse quadro, a experiência recente ilustra como a política econômica subordina todas as demais políticas às exigências do sistema financeiro internacional. Não se trata simplesmente, portanto, do fato de uma política regional ter sido ou não sancionada na agenda federal e/ou de ela contar ou não com instrumentos para sua efetivação como ocorreu com a PNDR, não obstante estes aspectos serem relevantes.

A percepção da pouca efetividade da PNDR, identificada em trabalhos acadêmicos, foi compartilhada pelos formuladores de políticas públicas, especialmente aqueles diretamente ligados à execução das políticas regionais. Isso culminou em um amplo debate nacional, ocorrido em todas as UFs em 2012 e 2013, cujo desfecho foi a realização da primeira CNDR, promovida pelo MI, em março de 2013, na capital federal. Nela buscou-se identificar meios para superar os gargalos que impossibilitaram a implementação da versão original da PNDR. O resultado foi a elaboração da segunda PNDR, que incorporou um conjunto de recomendações amplamente debatido nas conferências estaduais e pelos delegados presentes no encontro nacional.

Observa-se uma estranha situação: sem conseguir ser efetivamente implementada, a PNDR entrava em sua segunda versão, melhor elaborada, com diagnóstico mais preciso da questão regional e com caminhos mais claros para sua efetivação a partir de consensos que se estabeleceram na primeira CNDR.

Poucas vezes estabeleceu-se consenso tão grande sobre a pertinência e a articulação multiníveis de atores relevantes e dos governos nacional e subnacionais para a implementação de uma política que fora tão ampla e democraticamente debatida. Não obstante este quadro auspicioso, a PNDR não ganhou espaço na agenda do governo federal e não se tornou, portanto, uma política de Estado.

O fato objetivo é que a realidade regional brasileira sofreu modificações que pouco têm a ver com a política regional. O conjunto de fatores listados anteriormente que agiram sobre ela tornou muito mais complexo o quadro urbano-regional brasileiro e impôs ações muito mais radicais para superação do desenvolvimento desigual e combinado que marca o padrão de organização espacial no Brasil. Este vem sofrendo mudanças desde o final do século passado, sem, contudo, superar as grandes heterogeneidades que lhe dão forma e conteúdo. Segundo Macedo (2010a, p. 67-68), é este

> o novo padrão de organização territorial que se manifesta no Brasil no início do século XXI: processos – ainda que lentos – de desconcentração econômica e demográfica; articulação local-global mais forte nas áreas que se inseriram nas correntes de comércio exterior; potencial fragmentação do território; crescimento de cidades médias acima das áreas metropolitanas tradicionais, com reprodução dos velhos problemas urbanos; novas territorialidades surgindo nas áreas de expansão agrícola e mineral; taxas menores de migração rural-urbano e crescimento das migrações urbano-urbano; predomínio das grandes corporações na estruturação dos espaços regionais e urbanos; constituição de infraestruturas para aumento da integração produtiva externa; elaboração de políticas regionais e urbanas direcionadas para o aumento da integração competitiva no país.

É sobre esse quadro derivado da dinâmica regional e urbana do país que devem ser pensadas as proposições de ação sobre as regiões brasileiras, dentro de um projeto verdadeiramente nacional de desenvolvimento, razão pela qual atualizar as tipologias e os mapas de referência da PNDR é um exercício importante. É o que se faz na próxima seção.

3 ESPECIFICAÇÃO DAS VARIÁVEIS E METODOLOGIA

A proposta de tipologia que será apresentada incorpora as estimativas dos PIBs municipais, fornecidas pelo IBGE, com base na metodologia de 2010, e procura reproduzir, na medida do possível, os procedimentos metodológicos adotados na ocasião da segunda fase da PNDR (2011-2015), com poucas modificações. Assim, procurou-se construir um novo mapa de referência da política, com base nesse levantamento. De acordo com os parâmetros utilizados na elaboração da PNDR e na sua avaliação ao longo dos anos, as variáveis utilizadas neste trabalho, expostas no quadro 1, procuram exprimir padrões e dinâmicas recentes da distribuição da população no território, suas características no que tange ao seu rendimento médio e o dinamismo econômico local/regional medido pela variação do produto.

QUADRO 1
Dicionário das variáveis

Base	Conteúdo	Fonte	Descrição das variáveis
1	PIB dos municípios	IBGE	Ano de referência 2010, a preços correntes, anual, em reais de 2002 a 2014
2	Valor adicionado bruto (VAB) setorial por município	IBGE	Ano de referência 2010, a preços correntes, anual, em reais de 2002 a 2014
3	Deflator setorial do PIB por UFs	IBGE/Contas regionais	-
4	Cesta básica das capitais estaduais	DIEESE[1]	Para dezessete capitais, média mensal anual, ano de referência 2010, a preços correntes
5	Valor total dos rendimentos recebidos	IBGE/Censo demográfico	Ano 2010, por município
6	População dos municípios	IBGE/Censo demográfico e estimativas anuais	De 2002 a 2014

Elaboração dos autores.
Nota: [1] Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos.

O quadro 1 apresenta o dicionário das variáveis utilizadas. Conforme a metodologia original da PNDR, a construção da tipologia prioriza o nível de renda e o dinamismo econômico local/regional medido pela variação do produto na caracterização das MRGs. O procedimento metodológico para o cálculo de ambos foi o relacionado a seguir.

1) Rendimento domiciliar monetário *per capita*: para o cálculo do valor do rendimento domiciliar mensal médio por habitante, buscou-se o valor total dos rendimentos recebidos por município, aferidos pelo *Censo Demográfico 2010*. Em conformidade com a metodologia originalmente utilizada na elaboração da PNDR, o valor do rendimento foi ajustado por um índice de cesta básica, tomando como referência o valor da menor cesta, entre as cidades investigadas pelo DIEESE. Em seguida, agrupados os valores por MRG, foi atribuída cota-parte de cada MRG no total ajustado, e imputada esta cota-parte ao valor nominal do Brasil. Com os valores ajustados, a variável investigada é dada pelo quociente deste valor e pela população residente nas MRGs no ano analisado. Importante ressaltar que o valor do salário mínimo, em 2010, era de R$ 510.

2) Taxa de variação geométrica dos PIBs *per capita*: para este indicador, calculou-se o PIB das MRGs com base no PIB municipal a preços correntes (em reais) de 2002 a 2014, divulgados pelo IBGE. Os valores foram deflacionados pelos deflatores setoriais dos PIBs das UFs (a preços de 2010). Foi obtida a média trienal simples dos PIBs das MRGs para os períodos 2002-2004 e 2012-2014, para, em seguida, calcular a taxa de crescimento anual. O valor por habitante foi obtido com o quociente do PIB da MRG a preços constantes, pela média da população dos municípios nos períodos respectivos.

No apêndice A, encontram-se os passos seguidos para os cálculos das duas variáveis.

4 CONSTRUÇÃO DA PROPOSTA DE ATUALIZAÇÃO DA TIPOLOGIA E APRESENTAÇÃO DE RESULTADOS

Para a construção da proposta de atualização da tipologia sub-regional da PNDR, optou-se por seguir os mesmos procedimentos adotados para a implementação da política, no que se refere aos critérios de utilização dos dois parâmetros básicos de referência. Ou seja, fez-se o cruzamento das variáveis a fim de se construir a nova tipologia. Desse modo, para cada parâmetro, foram considerados os valores altos – alta renda ou alto crescimento do PIB, aqueles situados acima do terceiro quartil –, os valores médios – posição intermediária de renda ou de crescimento do PIB, os que estão situados entre o primeiro e o terceiro quartil, ou seja, em torno da mediana – e os valores baixos – baixa renda ou baixo crescimento, aqueles que se apresentaram inferiores ao primeiro quartil.

Quanto à classificação das MRGs com base no cruzamento dos parâmetros adotados, optou-se por manter as denominações já utilizadas pela PNDR, a fim de identificar com mais facilidade as mudanças e permanências, bem como avaliar alguns resultados da política, no que tange ao dinamismo regional.

Pelo exposto, foram geradas as seguintes situações possíveis.

1) Sub-regiões de alta renda: situação caracterizada como a mais favorável possível dentro do quadro analisado; reúne o quartil superior das MRGs com maior rendimento por habitante no país, totalizando 139 unidades territoriais (25%).

2) Sub-regiões de baixa renda: esta situação está no outro extremo da condição anterior, sendo a menos favorável; trata-se das MRGs com o menor patamar de rendimento nominal por habitante e com menores taxas de crescimento do PIB *per capita* (médio ou baixo crescimento). Fazem parte desse grupo 120 unidades territoriais.

3) Sub-regiões dinâmicas: situação intermediária, decorrente do cruzamento do rendimento médio com o PIB *per capita*. Trata-se do grupo de MRGs com as maiores taxas de crescimento do PIB *per capita* e que não figuram no grupo de alta renda, totalizando 110 MRGs.

4) Sub-regiões estagnadas: outra situação intermediária, consiste no grupo restante de MRGs que dispõem de valores intermediários de rendimento médio por habitante, mas que apresentam taxas médias ou baixas de dinamismo econômico, medidas pelo crescimento do PIB *per capita*. Foram classificadas nesse grupo 188 MRGs.

QUADRO 2
Tipologia das sub-regiões da PNDR

Variação do PIB *per capita* 2002-2014 (média)	Renda média por habitante (2010)		
	Alta	Média	Baixa
Alta	Alta renda 139 MRGs	Dinâmica 110 MRGs	
Média		Estagnada 188 MRGs	Baixa renda 120 MRGs
Baixa			

Fonte: IBGE (2010).
Elaboração dos autores.

4.1 Resultados encontrados

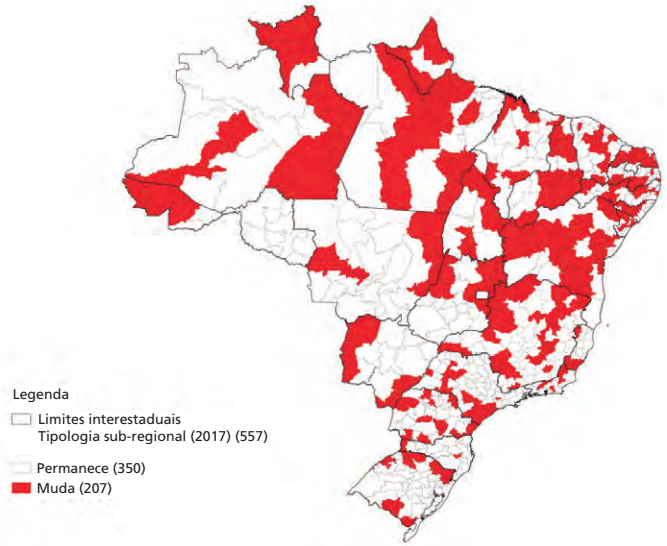
Com a atualização das tipologias, segundo os critérios estabelecidos pela PNDR e descritos anteriormente, observa-se grande alteração na classificação, com 207 microrregiões (ou 37,1% do total).

Como primeira aproximação dos dados levantados, a figura 1 aponta para a disposição das MRGs que tiveram ou não alteração de sua classificação na nova tipologia sub-regional da PNDR. Entre as unidades investigadas, identificaram-se 207 MRGs cujos parâmetros foram alterados, sendo que a maior parte (58,5%) está situada nas regiões Norte ou Nordeste.

No apêndice C estão listadas novas classificações das MRGs, inclusive daquelas que sofreram alteração dos parâmetros. Destas, dezoito saíram da condição de alta renda para dinâmica ou estagnada, indicando que foram ultrapassadas, em renda domiciliar, por outras unidades. A seu turno, dezenove MRGs deixaram a condição de baixa renda, para figurarem como dinâmica ou estagnada, apontando principalmente para um maior crescimento do PIB *per capita*.

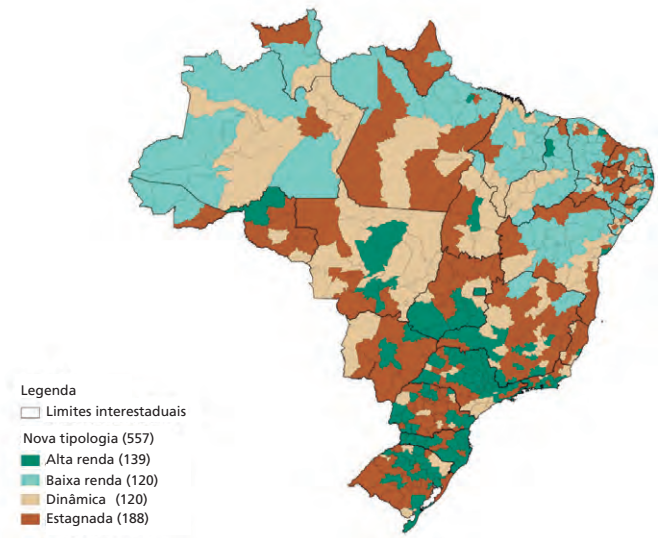
As maiores mudanças ocorrem nas MRGs outrora classificadas como dinâmicas (88) e estagnadas (82), cuja análise mais pormenorizada permitirá identificar se as modificações foram diretamente proporcionadas pelas políticas adotadas no âmbito da PNDR. Nota-se, porém, um aumento do número de MRGs de baixa renda, o que decorre de menores taxas de crescimento entre as MRGs que figuram nesse grupo. Estas mudanças são mais fáceis de serem visualizadas nos apêndices B e C. A figura 2 dispõe da nova proposta apresentada.

FIGURA 1
Brasil: MRGs que sofreram nova classificação da tipologia da PNDR



Fonte: IBGE (2010).
Elaboração dos autores.

FIGURA 2
Brasil: classificação das MRGs segundo tipologia da PNDR (2017)



Fonte: IBGE (2010).
Elaboração dos autores.

Com exceção da aglomeração urbana de São Luís e da MRG de Teresina, todas as MRGs que assumiram a posição de alta renda – em substituição àquelas dezoito que perderam esta posição – estão situadas nas regiões Sul e Sudeste e já despontavam com nível médio de renda na metodologia anterior, quando eram classificadas como estagnadas.[12] Ou seja, trata-se apenas de mudanças de posição nos limites discretos entre os dois grupos. Tais informações sugerem a permanência da concentração da renda nessas regiões, refletindo o quadro histórico da desigualdade regional brasileira, a despeito da melhora apontada por diversos pesquisadores da temática regional e urbana no Brasil para os últimos treze anos. Isto é, mantém-se uma relativa distância entre as MRGs do Norte-Nordeste em relação à renda média do Centro-Sul do país.

De igual modo, 56 MRGs classificadas como estagnadas passaram à condição de dinâmicas, sendo sete na região Norte; dezoito na região Nordeste; mesmo número para o Sudeste; nove na região Sul; e quatro na Centro-Oeste. Entre as MRGs dinâmicas, das 88 que mudaram de posição, cinquenta passaram à condição de baixa renda, em função da perda de dinamismo do crescimento do PIB *per capita*, estando em sua quase totalidade situadas no Norte-Nordeste (apenas três MRGs de Minas Gerais apresentaram o mesmo desempenho). Outras 38 MRGs tornaram-se estagnadas, sendo metade no Norte-Nordeste e outra metade no Centro-Sul.

Em uma análise que precisa ser aprofundada, as mudanças na tipologia parecem apontar para uma piora na posição das MRGs do Norte-Nordeste, cujas macrorregiões guardam a herança histórica das desigualdades regionais no Brasil.

A tabela 1 apresenta a disposição das MRGs, conforme sua classificação, para as Grandes Regiões e as UFs. O Nordeste concentra a maior parte das MRGs de baixa renda, que também é a maioria entre as MRGs desta região (50,3%). A visualização das figuras 1 e 2 ainda permite perceber o maior número de MRGs de baixa renda, entre a primeira classificação e a atual. As maiores concentrações estão nos estados de Alagoas (76,9%), Ceará (60,6%) e Maranhão (57,1%). No extremo oposto, apenas as unidades territoriais onde estão situadas as capitais estaduais do Nordeste apresentam classificação de alta renda, o que ilustra bem o quadro regional. Com menos áreas dinâmicas e estagnadas do que na versão anterior, importa investigar os fatores relacionados ao desempenho dessas áreas.

12. Por sua vez, as dezoito MRGs que ostentavam essa posição anteriormente também pertenciam ao Centro-Sul do país (exceção da MRG de Boa Vista), havendo apenas uma substituição entre elas, ocasionada pela superação da renda, como sugerido.

TABELA 1
Nova tipologia sub-regional da PNDR, por regiões e UFs

Unidade territorial	Alta renda	Baixa renda	Dinâmica	Estagnada	**Total**
Brasil	**139**	**120**	**110**	**188**	**557**
Região Norte	3	22	17	22	**64**
Rondônia	1	0	2	5	**8**
Acre	0	3	0	2	**5**
Amazonas	0	5	7	1	**13**
Roraima	0	2	1	1	**4**
Pará	1	10	3	8	**22**
Amapá	0	1	0	3	**4**
Tocantins	1	1	4	2	**8**
Região Nordeste	9	94	41	43	**187**
Maranhão	1	12	7	1	**21**
Piauí	1	8	5	1	**15**
Ceará	1	20	4	8	**33**
Rio Grande do Norte	1	9	2	7	**19**
Paraíba	1	11	2	9	**23**
Pernambuco	1	6	5	6	**18**
Alagoas	1	10	1	1	**13**
Sergipe	1	3	6	3	**13**
Bahia	1	15	9	7	**32**
Região Sudeste	65	4	27	64	**160**
Minas Gerais	15	4	12	35	**66**
Espírito Santo	1	0	4	8	**13**
Rio de Janeiro	8	0	2	8	**18**
São Paulo	41	0	9	13	**63**
Região Sul	48	0	9	37	**94**
Paraná	14	0	5	20	**39**
Santa Catarina	17	0	0	3	**20**
Rio Grande do Sul	17	0	4	14	**35**
Região Centro-Oeste	14	0	16	22	**52**
Mato Grosso do Sul	2	0	1	8	**11**
Mato Grosso	4	0	13	5	**22**
Goiás	7	0	2	9	**18**
Distrito Federal	1	0	0	0	**1**

Elaboração dos autores.

A região Norte concentra o restante das MRGs de baixa renda[13] (34,4% das MRGs da região), sendo a maior parte no Pará, também contando com igual número de MRGs estagnadas (34,4%) e com apenas três MRGs de alta renda.[14] A região Sudeste reúne quase metade das MRGs de alta renda do país, o que representa 40,6% das unidades territoriais da região, valor levemente superior ao número de MRGs estagnadas (40,0%).

Na região Sul, 51,6% das MRGs são de alta renda, distribuídas pelos três estados. Destaca-se a predominância dessa classificação no estado de Santa Catarina, com 85% do total de suas MRGs. Por fim, a região Centro-Oeste tem 42,3% de suas MRGs estagnadas, mas com o maior percentual de MRGs dinâmicas, em relação às demais MRGs do país. Considerando tratar-se de unidades com maior extensão territorial, estas MRGs refletem o desempenho do agronegócio na região.

4.2 Caracterização das desigualdades regionais brasileiras: análise dos parâmetros de rendimento e de PIB *per capita*

Como explicado ao longo do texto, a tipologia sub-regional foi construída com base no cruzamento de duas variáveis que procuram exprimir padrões e dinâmicas espaciais da economia e da população, permitindo um olhar criterioso sobre o território, apontando caminhos para a análise e a ação da política regional (Brasil, 2010). As variáveis buscam retratar, por um lado, a riqueza relativa da população, com o rendimento médio dos habitantes e, por outro, o potencial relativo do crescimento econômico observado, a partir da variação do PIB *per capita* das MRGs. Portanto, a primeira fornece uma visão estática e a outra uma visão dinâmica sobre as desigualdades territoriais.

Nesta subseção, buscamos discutir alguns dos principais resultados apresentados por cada variável, individualmente, a fim de compreender como cada uma delas reflete o atual estado das desigualdades regionais do país e de suas diferentes dinâmicas territoriais recentes. Também procuramos fazer uma apresentação sintética das informações por tipologia. De antemão, lembramos que os dados utilizados nesta subseção foram previamente preparados para a construção da tipologia, conforme descrito nos apêndices. Ou seja, estaremos nos referindo às variáveis ajustadas.

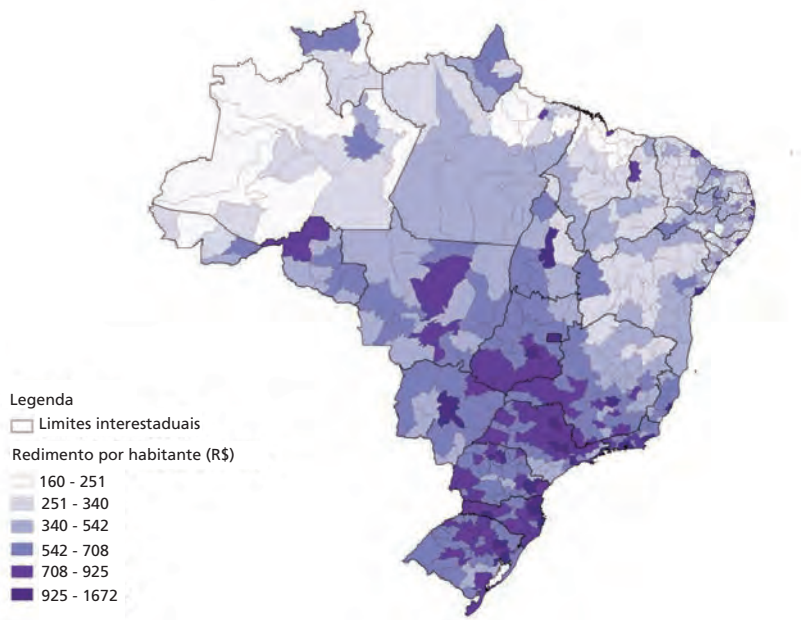
4.2.1 Análise do padrão de rendimentos entre os diferentes espaços regionais: rendimento domiciliar monetário por habitante

As informações sobre os rendimentos familiares no Brasil fornecem o diagnóstico mais objetivo e direto a respeito das desigualdades sociais do país. De fato, o Brasil conserva sua herança histórica de concentração da renda em toda escala espacial que se

13. Com exceção de quatro unidades situadas ao norte do estado de Minas Gerais, que também são de baixa renda.
14. MRGs de Porto Velho, em Rondônia; Belém, no Pará; e Porto Nacional, no Tocantins.

analisa, independentemente dos critérios sociais utilizados. A figura 3, construída com base nos dados do *Censo Demográfico 2010*, ilustra bem uma situação repetidamente demonstrada por pesquisadores da questão regional brasileira e até de outras áreas, que é a relativa concentração da renda *per capita* em determinadas porções do território brasileiro. De um lado, a concentração litorânea – referendada pela situação das capitais nordestinas em relação às demais sub-regiões de seu entorno – e, por outro, uma linha imaginária que corta o país no sentido Leste-Oeste, refletindo uma divisão Norte e Sul, entre os mais pobres e mais ricos do país.

FIGURA 3
Distribuição do rendimento domiciliar mensal por habitante entre as MRGs (2010)



Fonte: IBGE (2010).
Elaboração dos autores.

De fato, a distribuição da renda domiciliar mensal *per capita* entre as MRGs brasileiras revela o quão distante o país ainda se encontra de superar suas profundas debilidades estruturais, no que tange ao seu quadro histórico de heterogeneidade social, econômica e produtiva. As tabelas 2, 3 e 4 ilustram a distância extrema dos níveis de rendimento. De acordo com o apresentado na tabela 2, a MRG mais rica do país detinha, em paridade de poder de compra, uma renda *per capita* dez vezes maior que a unidade territorial mais pobre (R$ 1.672 no Distrito Federal contra R$ 160 em Japurá, Amazonas). Enquanto a primeira correspondia a mais de 210% da média do Brasil (R$ 793), a última alcançava apenas 20% do rendimento *per capita* brasileiro.

TABELA 2
Brasil: desigualdade na distribuição da renda *per capita* por MRG (2010)

	MRG/Brasil (R$)	(%)	Razão
Japurá, Amazonas	160,04	20,16	1,00
Baixo Parnaíba Maranhense, Maranhão	181,50	22,86	1,13
Brasil[1]	793,87	100,00	4,96
Florianópolis, Santa Catarina	1.345,70	169,51	8,41
Brasília, Distrito Federal	1.672,24	210,64	10,45

Fonte: IBGE (2010).
Elaboração dos autores.
Nota: [1] Valor conforme *Atlas do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento* (PNUD).

Embora os dados de rendimento reflitam a posição estática para 2010, essa desigualdade é resultante da dinâmica assimétrica do desenvolvimento capitalista brasileiro, que se concentrou historicamente em alguns espaços, enquanto outros se viram secularmente estagnados. Um bom exemplo disso pode ser visto nas tabelas 5 e 6 adiante, que ilustram as vinte MRGs mais ricas e mais pobres do Brasil, respectivamente. Apenas as MRGs de Aracaju (Sergipe) e de Natal (Rio Grande do Norte), entre todas as MRGs do Norte e do Nordeste, lograram figurar entre os maiores rendimentos por habitante no país. Predominam neste quadro as principais áreas do Sul e do Sudeste (tabela 3). Por seu turno, entre as MRGs de menor rendimento por habitante, o Norte e Nordeste predominam.

TABELA 3
Vinte maiores MRGs por valor do rendimento monetário médio mensal por habitante (2010)

MRG	Valor (R$)	Posição	MRG	Valor (R$)	Posição
Brasília	1.672,24	1ª	Jundiaí	1.049,54	11ª
Florianópolis	1.345,70	2ª	Aracaju	1.043,24	12ª
São Paulo	1.241,95	3ª	Joinville	1.030,74	13ª
Curitiba	1.188,22	4ª	Campinas	1.022,73	14ª
Goiânia	1.101,47	5ª	Itajaí	1.022,24	15ª
Blumenau	1.091,92	6ª	Vitória	1.010,97	16ª
Caxias do Sul	1.088,99	7ª	Maringá	1.001,09	17ª
Rio de Janeiro	1.082,90	8ª	Ribeirão Preto	992,70	18ª
Belo Horizonte	1.070,65	9ª	Natal	992,01	19ª
Porto Alegre	1.063,32	10ª	Londrina	958,84	20ª

Fonte: IBGE (2010).
Elaboração dos autores.

Esse quadro reflete no desempenho das tipologias sub-regionais da PNDR, conforme a nova proposta de atualização. Desse modo, somente as MRGs de alta

renda concentravam, em 2010, 75,2% do volume total dos rendimentos recebidos em 2010,[15] e valor médio da renda *per capita* de R$ 844. Trata-se, aqui, do grupo com a maior porcentagem de urbanização entre os tipos investigados, com 94,87% de população urbana, densidade demográfica de 113 hab./km² e 57,7% da população nacional, em que pese ocupar apenas 11,4% do território brasileiro (quadro 3 adiante).

TABELA 4
Vinte menores MRGs por valor do rendimento monetário médio mensal por habitante (2010)

MRG	Valor (R$)	Posição	MRG	Valor (R$)	Posição
Japurá, Amazonas	160,04	557ª	Traipu, Alagoas	205,96	547ª
Baixo Parnaíba Maranhense, Maranhão	181,50	556ª	Coelho Neto, Maranhão	209,18	546ª
Portel, Pará	184,00	555ª	Gurupi, Maranhão	211,91	545ª
Lençóis Maranhenses, Maranhão	192,48	554ª	Serrana do Sertão Alagoano, Alagoas	218,83	544ª
Itapecuru Mirim, Maranhão	194,28	553ª	Rosário, Maranhão	221,40	543ª
Juruá, Ceará	198,77	552ª	Litoral Ocidental Maranhense, Maranhão	223,25	542ª
Chapadinha, Ceará	203,73	551ª	Baixada Maranhense, Maranhão	229,59	541ª
Alto Solimões, Amazonas	204,94	550ª	Guamá, Pará	229,86	540ª
Purus, Amazonas	204,95	549ª	Tarauacá, Acre	233,58	539ª
Furos de Breves, Pará	205,08	548ª	Vale do Ipanema, Pernambuco	239,37	538ª

Fonte: IBGE (2010).
Elaboração dos autores.

As MRGs de baixa renda, com 10,9% da população do país, concentravam apenas 3,7% da renda nacional. No conjunto, esse grupo apresentava, em 2010, um grau de urbanização de 54,5% e densidade demográfica de 8,4 hab./km², representando a maior parcela do território nacional (29,3%). O valor médio da renda por habitante nesse grupo era de R$ 290, cerca de 37% da média do país. Os dados de volume de renda entre esses dois grupos também confrontam realidades muito distintas, no que se refere à capacidade que cada um tem de resistência às adversidades e de solução às suas debilidades estruturais. Isso reflete-se na espacialização de uma variedade de dados socioeconômicos

15. Chama-se atenção para a importância desse indicador de volume total da renda, que difere do rendimento *per capita*. Isso porque, enquanto o último indica os benefícios individuais percebidos por ocasião da renda, o primeiro aponta para os ganhos de escala decorrentes de benefícios sociais superiores (mais do que a unidade) aos ganhos de rendimento, quando se acrescem novos habitantes.

(educação, violência, saúde etc.), em que todos eles reprisam as desigualdades apresentadas na figura 3.[16]

As MRGs dinâmicas respondiam por 7,1% do volume total dos rendimentos recebidos em 2010, correspondendo a 11,4% da população brasileira. A renda *per capita* neste grupo era de aproximadamente R$ 470, apresentando densidade demográfica de 9,2 hab./km² e correspondendo a 27% do território nacional. Sua extensão territorial, no entanto, é bastante influenciada pelo tamanho médio das microrregiões do Norte e Centro-Oeste do país, onde estão, principalmente, situadas.

Por último, as MRGs estagnadas – que normalmente correspondem às áreas de ocupação mais antiga, cujos ciclos de crescimento econômico e demográfico ocorreram no passado – representavam 13,5% da renda nacional, com uma renda *per capita* de pouco mais de R$ 535. O grupo mais numeroso entre as tipologias investigadas correspondia a 20% da população brasileira e a 31,6% do território nacional. Sua densidade demográfica era de 14,2 hab./km².

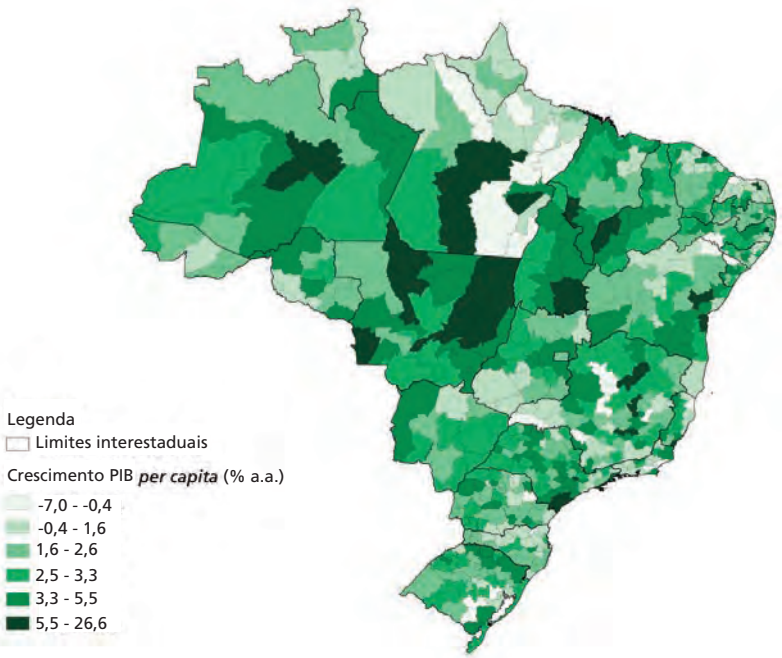
4.2.2 Análise da dinâmica produtiva regional brasileira no período recente (2002-2014): taxa de variação geométrica do PIB *per capita*

Ao longo do período investigado, a dinâmica produtiva brasileira, expressa pela variação do PIB *per capita* a preços constantes de 2010, no nível das MRGs, apresenta a MRG de Itapemirim, no Espírito Santo, liderando o crescimento econômico, fortemente influenciado pela exploração do pré-sal. Contudo, as principais manchas de crescimento ocorrem na chamada Amazônia Legal, na região do Matopiba e em áreas pontuais do Sudeste, Centro-Oeste e Nordeste, conforme demonstrado na figura 4.

A taxa de crescimento médio anual do PIB *per capita* entre as MRGs do Brasil foi de 2,55%. Todavia, em pouco mais da metade das unidades territoriais, o desempenho foi inferior a esta porcentagem.

16. Tania Bacelar de Araújo, estudiosa de longa data da questão regional, demonstrou isso em palestra realizada em fevereiro de 2014, por ocasião dos quarenta anos da Fundação de Economia e Estatística (FEE). O vídeo está disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=QkcvAKgLfd0>.

FIGURA 4
Taxa de variação geométrica do PIB *per capita*, por MRGs (2002-2014)



Fonte: IBGE (2008).
Elaboração dos autores.
Obs.: Ano de referência 2010.

Apenas seis MRGs ultrapassaram a casa dos 10% de crescimento, sendo cinco delas localizadas na região Sudeste, além de Valença, na Bahia, situada no Nordeste (tabela 5). Entretanto, nota-se que a maior parte das MRGs com crescimento econômico expressivo parte de uma base muito pequena. Estas MRGs estão situadas em áreas ainda pouco relevantes para o total da economia brasileira, com pouca participação na contribuição do PIB nacional. Um exemplo disso é que as 110 MRGs dinâmicas, conforme a nova metodologia proposta, respondem por 9,1% do PIB total brasileiro e 79,7% do PIB *per capita*, a preços correntes de 2014, em que pese responderem por 27,7% do território nacional e 11,3% da população (quadro 3 adiante).

Deve-se destacar, no entanto, a liderança que a extração mineral e a expansão da fronteira agrícola continuam exercendo na dinamização da economia nacional. O crescimento econômico mundial e, em especial, o aumento da demanda internacional por bens primários pela China – o "efeito China" – tiveram forte influência na composição dos PIBs regionais, modificando certas dinâmicas territoriais no Brasil, neste início de século XXI.

Em decorrência desse cenário, as MRGs dinâmicas tiveram taxas de crescimento médio bem acima das verificadas para o Brasil, com 5,1% ao ano (a.a.). A média nacional de 2,55% foi bastante influenciada pelo baixo desempenho das MRGs estagnadas (1,7%) e de baixa renda (1,72%), que respondem, respectivamente, por 13,5% e 3,0% do PIB do Brasil, em 2014. As taxas anuais relativas às MRGs de alta renda estiveram próximas à média do país, com 2,30%, em que pese representarem três quartos do PIB nacional, a preços correntes de 2014, e concentrarem 57,7% da população nacional em 2010.

TABELA 5
Brasil: vinte maiores taxas de crescimento do PIB *per capita*, por MRGs (2002-2014)

MRG	% a.a.	Posição	MRG	% a.a.	Posição
Itapemirim, Espírito Santo	26,60	1ª	Baixa Verde, Rio Grande do Norte	8,01	11ª
Itaguara, Minas Gerais	15,11	2ª	Alto Parnaíba Piauiense, Piauí	7,58	12ª
Grão Mogol, Minas Gerais	14,75	3ª	Rosário Oeste, Mato Grosso	7,15	13ª
Valença, Bahia	12,36	4ª	Alta Floresta, Mato Grosso	6,55	14ª
Registro, São Paulo	11,00	5ª	Altamira, Pará	6,19	15ª
Ouro Preto, Minais Gerais	10,32	6ª	Dianópolis, Tocantins	6,13	16ª
Parauapebas, Pará	9,52	7ª	Coari, Amazonas	6,09	17ª
Paranatinga, Pará	8,95	8ª	Baixo Curu, Ceará	6,00	18ª
Porto Franco, Maranhão	8,16	9ª	Conceição do Mato Dentro, Minas Gerais	5,96	19ª
Caraguatatuba, São Paulo	8,14	10ª	Arinos, Mato Grosso	5,96	20ª

Fonte: IBGE (2008).
Elaboração dos autores.
Obs.: Ano de referência 2010.

TABELA 6
Brasil: vinte menores taxas de crescimento do PIB *per capita*, por MRGs (2002-2014)

MRG	% a.a.	Posição	MRG	% a.a.	Posição
Almeirim, Pará	-6,96	557ª	Paragominas, Pará	-1,91	547ª
Macau, Rio Grande do Norte	-4,73	556ª	Macaé, Rio de Janeiro	-1,51	546ª
Paulo Afonso, Bahia	-4,53	555ª	Três Marias, Minas Gerais	-1,50	545ª
Itaparica, Pernambuco	-3,72	554ª	São Jerônimo, Rio Grande do Sul	-1,39	544ª
Frutal, Minas Gerais	-3,55	553ª	Conceição do Araguaia, Pará	-1,16	543ª
Sergipana do Sertão do São Francisco, Sergipe	-3,40	552ª	Passos, Minas Gerais	-1,12	542ª
Bacia de São João, Rio de Janeiro	-3,34	551ª	São Félix do Xingu, Pará	-1,03	541ª
Ipatinga, Minas Gerais	3,30	550ª	Serra de Sudoeste, Rio Grande do Norte	-1,02	540ª
Tucuruí, Pará	2,20	549ª	São Mateus, Espiríto Santo	-0,99	539ª
Pacajus, Ceará	2,10	548ª	Tomé-Açu, Pará	-0,90	538ª

Fonte: IBGE (2008).
Elaboração dos autores.
Obs.: Ano de referência 2010.

QUADRO 3
Indicadores sociodemográficos por tipologia da PNDR

Variação do PIB *per capita* 2002-2014 (média)	Renda média por habitante (2010)		
	Alta (acima de R$ 708,00)	Média (entre R$ 340,45 e R$ 708,00)	Baixa (até R$ 340,45)
Alta (acima de 3,34% a.a.)	Sub-regiões de alta renda: 139 MRGs	Sub-regiões dinâmicas: 110 MRGs	
	–11,4% do território nacional (2010); – 57,7% da população (2010); – 113,3 hab./km² (2010); – 94,87% taxa de urbanização (2010); – 75,2% da renda total (2010); – 74,5% do PIB (R$ de 2014); – PIB *per capita* (R$ de 2014); – R$ 36.702,00; e – 128,80 (BR = 100).	–27,7% do território nacional (2010); – 11,4% da população (2010); – 9,2 hab./km² (2010); – 73,44% taxa de urbanização (2010); –7,1% da renda total (2010); – 9,1% do PIB (R$ de 2014); – PIB *per capita* (R$ de 2014); – R$ 22.714,55; e – 79,71 (BR = 100).	
Média (entre 1,59% e 3,34% a.a.)		Sub-regiões estagnadas: 188 MRGs	Sub-regiões de baixa renda: 120 MRGs
Baixa (até 1,59%)		– 31,6% do território nacional (2010); – 20,0% da população (2010); – 14,2 hab./km² (2010); – 76,53% taxa de urbanização (2010); – 14,0% da renda total (2010); – 13,5% do PIB (R$ de 2014); – PIB *per capita* (R$ de 2014); – R$ 19.223,24; e – 67,46 (BR = 100).	– 29,3% do território nacional (2010); – 10,9% da população (2010); – 8,4 hab./km² (2010); – 54,51% taxa de urbanização (2010); – 3,7% da renda total (2010); – 3,0% do PIB (R$ de 2014)); – PIB *per capita* (R$ de 2014); – R$ 7.824,94; e – 27,46 (BR = 100).

Elaboração dos autores.

O cenário sintetizado no quadro 3 corresponde à própria metodologia utilizada para tipologia sub-regional, em que as MRGs estagnadas e de baixa renda foram selecionadas com base nas menores faixas de crescimento do PIB *per capita*. Aponta, portanto, para os desafios colocados a uma política de desenvolvimento regional de ativar mecanismos que favoreçam o crescimento econômico e melhorias sociais das áreas mais debilitadas do território brasileiro. É o caso especial das MRGs de baixa renda – que em 2014 alcançavam apenas 27,46% do PIB *per capita* do país –, crescendo a taxas inferiores à média do Brasil e abaixo das MRGs de alta renda.

Por fim, na tabela 7, apresenta-se a contribuição ao PIB brasileiro total, a preços básicos, e por setor econômico, de cada grupo sub-regional da PNDR. Também permite conhecer a estrutura setorial interna do PIB em cada grupo. Os dados revelam, sobretudo, a importância econômica que as MRGs de alta renda têm para a geração do produto total do país, em todos os setores. Com 70,3% do VAB

total, esse grupo concentra um terço da produção agropecuária, 71% da indústria e 80% das atividades de serviços do país, em que pese também responderem por quase dois terços dos serviços de administração pública.

No outro extremo, as MRGs de baixa renda correspondem a 10% da atividade agropecuária no país, mas contribuem de forma bastante marginal para a geração de valor das atividades secundárias e terciárias. Exceção à participação dos serviços de administração pública, que representam pouco mais de 8% do VAB brasileiro neste setor. Este último dado reflete-se na composição setorial interna entre as MRGs deste grupo, cuja participação da administração pública é de 42%, chamando atenção para a dependência que estas áreas possuem dos gastos do governo.

TABELA 7
Participação do VAB por setores no país e no VAB total, por tipologia da PNDR (2014)
(Em %)

Tipologia PNDR	Agropecuária	Indústria	Serviços	Administração pública	**VAB total**	Agropecuária	Indústria	Serviços	Administração pública	**VAB total**
Alta renda	34,2	70,9	80,4	63,3	**73,0**	2,4	23,1	60,3	14,2	**100,0**
Baixa renda	10,1	1,4	1,9	8,3	**3,3**	15,6	10,4	32,1	41,9	**100,0**
Dinâmica	19,4	14,4	6,7	9,9	**9,6**	10,0	35,5	37,7	16,8	**100,0**
Estagnada	36,3	13,2	11,1	18,5	**14,1**	13,0	22,4	43,0	21,6	**100,0**
Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**

Fonte: IBGE (2008).
Obs.: Ano de referência 2010.

Entre os grupos intermediários, as MRGs dinâmicas têm maior contribuição ao VAB total do Brasil pelo setor agropecuário (19,4% do VAB da agropecuária do país), que representa 10% de sua estrutura setorial interna, o que reflete o dinamismo econômico da agropecuária exportadora no país. O setor industrial também tem relevância nesse conjunto regional, com 14,4% do VAB total do país e 35,5% em sua geração intersetorial. Por fim, as MRGs estagnadas correspondem à maior parcela do VAB da agropecuária brasileira, com 36,3% de todo o valor gerado por este setor. As atividades da administração pública também despontam com grande participação (18,5%), levando este a ser o segundo maior conjunto regional na geração de valor no Brasil (14,1% do VAB total).

5 A RECLASSIFICAÇÃO DO MAPA REFERENCIAL DAS DESIGUALDADES REGIONAIS DA PNDR PELO MI

Após a elaboração deste trabalho, o MI passou a adotar uma reclassificação das 558 MRGs brasileiras, com base na mesma metodologia adotada quando da elaboração da PNDR e, portanto, neste texto.

Duas novidades aparecem nessa reclassificação: *i)* adoção de nove tipologias, em vez das quatro definidas originalmente na política e sancionadas na lei de 2007; e *ii)* classificação dos municípios segundo essas novas tipologias.

Sobre o primeiro ponto, no dia 2 de fevereiro de 2018, o MI anunciou que todas as MRGs seguiriam a nova classificação para fins de ação da PNDR, em concordância com a Portaria nº 34, de 19 de janeiro de 2018, deste ministério. Conforme destacado, pela classificação anterior, as MRGs de baixa renda, dinâmicas e estagnadas foram definidas como áreas elegíveis de ações prioritárias da política regional.

Por sua vez, a nova classificação repete o cruzamento entre os três níveis de renda (alta, média e baixa) e os três níveis de desempenho econômico, medidos pela variação do PIB *per capita* (alto dinamismo, médio dinamismo e baixo dinamismo). Como resultado, o MI chegou às seguintes tipologias: alta renda e alto dinamismo; alta renda e médio dinamismo; alta renda e baixo dinamismo; média renda e alto dinamismo; média renda e médio dinamismo; média renda e baixo dinamismo; baixa renda e alto dinamismo; baixa renda e médio dinamismo; baixa renda e baixo dinamismo. De fato, como afirmou o então ministro Hélder Barbalho, "o aumento de classificações proporciona maior assertividade, proximidade da realidade socioeconômica e qualidade na informação".

Contudo, a Nota Técnica nº 52/CGMA/DPDR/SDR/MI, que apresenta a reclassificação, e a portaria ministerial não deixam claro quais serão as áreas elegíveis de ação prioritária da PNDR doravante. Supõe-se, no entanto, que as MRGs de alta renda – independentemente do dinamismo – não serão objeto da política, assim como fora definido pelo Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007. Segundo a Nota Técnica nº 52,

> assumiu-se que sub-regiões neste patamar têm, necessariamente, acumulação social suficiente para se desenvolver, manter ou buscar melhor inserção produtiva no quadro nacional a médio e longo prazos quaisquer que sejam as tendências observadas nesta década ou no futuro (Brasil, 2017, p. 13).

Portanto, nada de novo em relação ao que anteriormente foi adotado e priorizado na PNDR.

Novidade é o entendimento subliminar (e não explicitamente descrito no texto) de que, entre as outras seis tipologias prioritárias na PNDR, as MGRs de baixa renda e baixo dinamismo seriam aquelas que merecem maior atenção, pois, ainda segundo a Nota Técnica nº 52,

> têm situações particularmente críticas quando apresentam variações do PIB *per capita* de níveis médio ou baixo. Ou seja, nesses espaços, o nível de acumulação social não tem sido capaz de maior, ou melhor, inserção produtiva em nível nacional, que possa, inclusive, melhorar os níveis de rendimento distribuídos à população residente (Brasil, 2017, p. 11).

Em relação ao segundo ponto, isto é, da divulgação da tipologia em nível municipal, nada se fez senão replicar a classificação da MRG de origem, ou seja, todos os municípios dentro de uma dada MRG foram classificados com a mesma tipologia.[17] Não se fez esforço operacional, já indicado neste texto e que apresentamos a seguir, de replicar a mesma metodologia para os municípios de forma a verificar se as classificações das MRGs não encobririam disparidades intramicrorregionais. Um exemplo abstrato: um determinado município em uma MRG de alta renda e alto dinamismo, portanto, área não prioritária de ação da PNDR, recebe a mesma classificação de sua MRG de origem, ainda que apresente, individualmente, baixa renda e baixo dinamismo, merecedor, portanto, de um olhar específico do poder público.

Os autores deste texto fizeram ensaio da tipologia em nível municipal e o resultado revelou que 46,2% dos municípios do país receberiam classificação diversa da microrregião a que pertencem, sendo que um terço deles se encontraria em sub-regiões de alta renda, ficando, portanto, fora do espectro da PNDR. Ainda que se admita que questões locais, próprias daqueles municípios, diferentemente de questões regionais, não se enquadrariam entre as prioridades da política, como pertinentemente observou o economista Ronaldo Vasconcelos, do Ipea, em reunião de avaliação deste texto com representantes do MI, a percepção da diferenciação intrarregional oferece um quadro mais próximo da realidade para fins de ação sobre o território em uma perspectiva multiescalar como a que se propõe a PNDR.

Além dos motivos anteriormente apontados, já foi indicado neste estudo que o peso das capitais regionais, que são aqueles municípios que normalmente dão o nome a MRG, é maior e tende a influenciar mais os indicadores da PNDR. Essa situação foi apresentada em diversos trabalhos que trataram dos fundos constitucionais de financiamento, que atestaram que estes são importantes instrumentos para a desconcentração produtiva regional, mas, dadas suas características, acabam por aprofundar a concentração intrarregional e intraestadual (Macedo e Mattos, 2007; Macedo e Coêlho, 2016; Macedo, Pires e Sampaio, 2017).

Essa observação parece importante porque a PNDR indica a rede urbana como escala relevante de atuação. Ou seja, conhecer as realidades sub-regionais, a partir da MRG e sua estruturação de cidades (e das situações específicas de cada uma delas), torna mais profícua a ação sobre o território. Evidentemente que do ponto de vista metodológico e prático essas ações tornam-se mais complicadas e recolocam o problema da governança e da pactuação entre os municípios no cerne do problema da intervenção pública, além da questão levantada por Ronaldo

17. Exceção ao caso dos municípios da região Norte, em que se realizou a classificação para o nível dos municípios e não das MRGs, repetindo o adotado para esta região desde 2007.

Vasconcelos. É o caso, por exemplo, da localização de investimentos estruturantes, sejam para fins econômicos, sejam sociais, que, normalmente, por sua escala e pela abrangência dos beneficiários, não podem ser definidos difusamente. Parcerias municipais, consórcios, localização dos investimentos federais e estaduais etc. devem levar em consideração essas diferenças intramicrorregionais.

Enfim, como a miríade de situações é muito mais complexa quando se desagrega a escala de atuação, foi realizado, conforme indicado, um exercício no qual se aplicou a metodologia da PNDR em nível municipal. O resultado foi um quadro muito mais complexo do que aquele apresentado pela nota técnica do MI, porque indica as diferenças internas a cada MRG.

Nesse exercício, como dito, observou-se que 2.570 municípios, ou 46,2% do total, receberiam outra classificação se estivessem em uma MRG na qual todos os demais municípios apresentassem o mesmo desempenho econômico e populacional deles. Ou seja, eles se encontram em uma MRG que apresenta, na média, características distintas das suas, considerando os parâmetros utilizados na metodologia de classificação das tipologias da PNDR apresentados neste texto, que é a mesma da nota técnica do MI.

Desse modo, mesmo que fosse adotada a classificação nas nove tipologias recentemente propostas pelo MI, a situação seria muito mais díspare do que a verificada pelo replicar da classificação da MRG para o município. Por esta razão, a afirmação do ex-ministro Hélder Barbalho de que a "desagregação dos dois indicadores mostrou-se necessária, principalmente no caso de municípios que, ainda que dinâmicos em função de transferências governamentais que elevavam seu PIB, apresentavam um perfil socioeconômico de grande precariedade, sendo melhor classificado, sob um olhar mais realista" (Brasil, 2018), não corresponde à realidade, pois a tipologia por município apresentada na portaria não fez esse exercício de diferenciação intramicrorregional.

Conforme os autores observaram, 968 municípios encontram-se em microrregiões classificadas como alta renda, ou seja, aquelas que não são priorizadas pela PNDR, mesmo estando esses municípios em situação de baixa renda, dinâmica ou estagnadas. Nesta última situação (estagnadas), encontram-se 644 municípios (ou 11,6% do total dos municípios brasileiros em 2010) que ficaram de fora das áreas elegíveis por estarem localizados em MRGs de alta renda. A situação é particularmente mais delicada para 555 dos 644 municípios estagnados que se localizam em MRG de alta renda das regiões Sul e Sudeste, afinal, os demais 89 que se encontram no Norte (dez deste total), no Nordeste (26) e no Centro-Oeste (53) contam com os fundos regionais de desenvolvimento e com os fundos constitucionais para suas respectivas regiões.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, T. B. Nordeste, Nordeste: que Nordeste? *In*: AFFONSO, R. B. A.; SILVA, P. B. (Org.). **A Federação em perspectiva**. São Paulo: FUNDAP, 1995. p. 125-194.

_____. Por uma política nacional de desenvolvimento regional. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 30, n. 2, p. 144-161, 1999.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **A Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. Brasília: MI, 2003. 32 p. Disponível em: <https:// goo.gl/ LLfGp9>. Acesso em: 23 dez. 2016.

_____. Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2007. Disponível em: <https://goo.gl/4FLzqu>. Acesso em: 12 jul. 2016.

_____. Ministério da Integração Nacional. **A PNDR em dois tempos**: a experiência apreendida e o olhar pós-2010. Brasília: MI, 2010. Disponível em: <https://goo.gl/TmxR5m>. Acesso em: 17 set. 2016.

_____. Ministério da Integração Nacional. 1ª **Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional**: documento de referência. Brasília: MI, 2012. 77 p. Disponível em: <https://goo.gl/uhpv7m>. Acesso em: 11 nov. 2016.

_____. Ministério da Integração Nacional. **Nota Técnica nº 52**. Brasília: MI, 2017.

_____. Ministério da Integração Nacional. **Ministério atualiza classificação de municípios para as políticas de desenvolvimento**. Brasília: MI, 2018. Disponível em: <https://goo.gl/FjAkCx>. Acesso em: 8 mar. 2018.

COÊLHO, V. L. P. **A esfinge e o faraó**: a política regional do governo Lula (2003-2010). 2014. Tese (Doutorado) – Universidade de Campinas, Campinas, 2014.

COSTA, W. M. **O Estado e as políticas territoriais no Brasil**. São Paulo: Editora Contexto, 2001.

GORENSTEIN, S. Da região ao território: uma análise estilizada sobre abordagens, debates e novos desafios do desenvolvimento urbano-regional. **Revista Política e Planejamento Regional**, v. 1, n. 1, p. 22-38, jan./jun. 2014.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Produto interno bruto dos municípios**. 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2008. (Série Relatórios Metodológicos, v. 29). Disponível em: <https://goo.gl/QXA285>. Acesso em: 12 fev. 2017.

_____. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

MACEDO, F. C. **Inserção externa e território**: impactos do comércio exterior na dinâmica regional e urbana no Brasil (1989-2008). 2010. Tese (Livre-Docência) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010a.

_____. Inserção comercial externa e dinâmica territorial no Brasil. **REDES**: revista do desenvolvimento regional, v. 15, p. 89-114, 2010b.

MACEDO, F. C.; COÊLHO, V. L. P. A Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR e os fundos constitucionais de financiamento. *In*: ETGES, V. E.; CADONÁ, M. A. (Org.). **Globalização em tempos de regionalização**: repercussões no território. 1. ed. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2016. v. 1, p. 318-346.

MACEDO, F. C.; MATTOS, E. N. Avaliação do FNE no desenvolvimento regional baiano no pós-real. **Bahia Análise e Dados**, n. 16, p. 621-633, 2007.

MACEDO, F. C.; MORAIS, J. M. L. Inserção comercial externa e dinâmica territorial no Brasil: especialização regressiva e desconcentração produtiva regional. **Informe Gepec**, v. 15, p. 82-98, 2011.

MACEDO, F.; PIRES, M.; SAMPAIO, D. 25 anos de fundos constitucionais de financiamento no Brasil: avanços e desafios à luz da Política Nacional de Desenvolvimento Regional. **EURE**, v. 43, n. 129, p. 257-277, maio 2017.

OSÓRIO, J. Padrão de reprodução do capital: uma proposta teórica. *In*: OSÓRIO, J. *et. al*. (Org.). **Padrão de reprodução do capital**. São Paulo: Boitempo, 2012a. p. 37-86.

_____. América Latina: o novo padrão exportador de especialização produtiva – estudo de cinco economias da região. *In*: OSÓRIO, J. *et. al*. **Padrão de reprodução do capital**. São Paulo: Boitempo, 2012b. p. 103-133.

ROCHA NETO, J. M.; ALVES, A. A. A nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR II: entre a perspectiva de inovação e a persistência de desafios. **Revista Política e Planejamento Regional**, v. 1, n. 2, p. 311-338, jul./dez. 2014.

SVAMPA, M. Consenso de los commodities y lenguages de valorización em América Latina. **Revista Nueva Sociedad**, n. 244, p. 30-46, mar./abr. 2013.

VAINER, C. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. *In*: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. (Org.). **A cidade do pensamento único**. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 75-103.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ALMEIDA, J. S. G.; FEIJÓ, C. A.; CARVALHO, P. G. M. **Mudança estrutural e produtividade industrial**. São Paulo: IEDI, 2007. 16 p.

ARROYO, M. **Território brasileiro e mercado externo**: uma leitura do Brasil na virada do século XX. 2001. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

ARUTO, P. C. **Formação socioespacial dependente a partir da superexploração da força de trabalho**: uma abordagem metodológica. 2015. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2015.

BECKER, B. Logística e nova configuração do território: que geopolítica será possível? *In*: DINIZ, C. C. (Org.). **Políticas de desenvolvimento regional**: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Europeia e do Brasil. Brasília: Editora UNB, 2007. p. 267-299.

BRANDÃO, C. A. **Território e desenvolvimento**. Campinas: Editora Unicamp, 2007.

_____. Territórios com classes sociais, conflitos, decisão e poder. *In*: ORTEGA, A. C.; ALMEIDA, F. N. A. (Org.). **Desenvolvimento territorial, segurança alimentar e economia solidária**. Campinas: Alínea, 2007. v. 1, p. 39-61.

_____. Estratégias concertadas de desenvolvimento regional: os novos desafios da análise e da ação. *In*: HANSEN, D. L.; MELO, R. L. **Desenvolvimento regional e local**: novas e velhas questões. São Cristovão: UFS Editora, 2007. p. 155-197.

_____. **As ausências e elos faltantes das análises regionais e a proposição de uma agenda de pesquisas de longo prazo**. Brasília: Ipea, 2019. (Texto para Discussão, n. 2461).

BRESSER-PEREIRA, L. C. The Dutch disease and its neutralization: a Ricardian approach. **Revista de Economia Política**, v. 28, n. 1, p. 47-71, 2008.

CANO, W. **Desconcentração produtiva regional do Brasil 1970-2005**. São Paulo: UNESP, 2008. 294 p.

_____. A desindustrialização no Brasil. **Economia e Sociedade**, v. 21, p. 831-851, dez. 2012.

CARDOZO, S. A. **Guerra fiscal no Brasil e alterações nas estruturas produtivas estaduais nos anos 1990**. 2010. 315 f. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas. 2010.

CARNEIRO, R. **Globalização e integração periférica**. Campinas: Unicamp, nov. 2007. 55 p. (Texto para Discussão, n. 126). Disponível em: <https://goo.gl/orYjri>.

_____. **Impasses do desenvolvimento brasileiro**: a questão produtiva. Campinas: Unicamp, nov. 2008. 55 p. (Texto para Discussão, n. 153).

CASTILHO, F. R. C. **Alterações do ICMS, guerra fiscal, competição tributária e melhora no ambiente de negócios no Brasil**. São Paulo: Quartier Latin, 2012.

COÊLHO, V. L. P. A política regional do governo Lula (2003-2010). *In*: MONTEIRO NETO, A.; CASTRO, C. N.; BRANDÃO, C. A. (Org.). **Desenvolvimento regional no Brasil:** políticas, estratégias e perspectivas. Rio de Janeiro: Ipea, 2017. p. 65-95.

CRUZ, B. O. Dinâmica recente dos PIBs *per capita* regionais: quanto tempo para chegar em 75% do PIB *per capita* nacional? **Boletim Regional e Urbano**, v. 9, p. 83-92, jan./jun. 2014.

DINIZ, C. C. A busca de um projeto de nação e o papel do território e das políticas regional e urbana. **Economia**, v. 7, n. 4, p. 1- 18, dez. 2006.

FARIA, V. O processo de urbanização no Brasil: algumas notas para seu estudo e interpretação. *In*: ENCONTRO DA ABEP, 1., 1978. **Anais**... Campos do Jordão: ABEP, 1978. p. 89-110.

FURTADO, C. A operação Nordeste. Rio de Janeiro: ISEB, 1959.

_____. Orientação da economia do Nordeste. *In*: SEMINÁRIO PARA O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE, 2., 1959, Garanhuns, Pernambuco. **Anais**... Garanhuns: CNI, 1959. p. 185-196.

_____. **Formação econômica do Brasil**. 17. ed. São Paulo: Editora Nacional, 1980.

GORI, A. **Espacialização de classes no Brasil**: uma nova dimensão para a análise da estrutura social. 2005. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Unicamp, 2005.

GTDN – GRUPO DE TRABALHO PARA O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. **Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste**. 2. ed. Recife: GTDN, 1997.

HARVEY, D. **Limits to capital**. Oxford: Basil Blackwell Publisher, 1982.

HOFFMANN, R. **Distribuição da renda no Brasil em 1999**. [s.l.]: [s.n.], 2000.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Metodologia do Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2013. Disponível em: <https://goo.gl/B94rb3>. Acesso em: 25 abr. 2017.

_____. **Nota metodológica da série do PIB dos municípios** – referência 2010. Rio de Janeiro: IBGE, set. 2015.

_____. **Nota metodológica da série retropolada (2002-2009)**: PIB dos municípios – referência 2010. Rio de Janeiro: IBGE, set. 2015. Disponível em: <https://goo. gl/8ysGtD>. Acesso em: 26 abr. 2017.

ISARD, W. **Location and space-economy**: a general theory relating to industrial location, market areas, land use, trade, and urban structure. London: [s.n.], 1956.

LIPIETZ, A. **O capital e seu espaço**. São Paulo: Editora Nobel, 1988.

MACEDO, F. C. A questão regional nas constituições brasileiras e o papel dos fundos constitucionais de financiamento. *In*: SANTANA, J. R. de; HANSEN, D. L. (Org.). **Planejamento e estratégias para o desenvolvimento**: a agenda econômica de Sergipe. São Cristóvão: UFS, 2014. p. 43-61.

_____. Economia, transformações territoriais e infraestrutura no Brasil. **Conjuntura e Planejamento**, v. 1, p. 43-52, 2015.

_____. **Diagnóstico da aplicação dos recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste** (**FNE**). Brasília: Ipea, 2015. 162 p.

MACEDO, F. C.; ANGELIS, A. Guerra fiscal dos portos e desenvolvimento regional no Brasil. **REDES**, v. 18, n. 1, p. 185-212, 2013.

MONTEIRO NETO, A. **Desenvolvimento regional em crise**: políticas econômicas liberais e restrições à intervenção estatal no Brasil dos anos 90. 2005. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

_____. **Fluxos de renda fiscal versus fluxos de renda via comércio**: o que há de novo na direção e magnitude da ação redistributiva do governo federal? Brasília: Ipea, 2006. 53 p. (Texto para Discussão, n. 1230).

_____. Desigualdades regionais no Brasil: características e tendências recentes. **Boletim Regional e Urbano**, v. 9, p. 97-81, jan./jun. 2014.

OLIVEIRA, F. A metamorfose da arribação: fundo público e regulação autoritária na expansão do Nordeste. *In*: OLIVEIRA, F. **Os direitos do anti-valor**: a economia política da hegemonia imperfeita. Petrópolis: Editora Vozes, 1998. p. 79-120.

OLIVEIRA, M. M. **Avaliação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. Brasília: MI, 2011.

PACHECO, C. A. **A fragmentação da nação.** Campinas: Unicamp, 1998. 291 p.

POCHMANN, M. *et al.* (Org.). **Atlas da exclusão social no Brasil**: os ricos no Brasil. São Paulo: Cortez, 2004. v. 3.

PRADO, S.; CAVALCANTI, C. E. **A guerra fiscal no Brasil**. São Paulo: Fundap; Brasília: Ipea, 2000. 146 p.

RESENDE, G. M. *et al.* **Fatos recentes do desenvolvimento regional no Brasil**. Brasília: Ipea, 2015. (Texto para Discussão, n. 2054).

REZENDE, F. (Org.). **O federalismo brasileiro em seu labirinto:** crise e necessidade de reformas. São Paulo: Editora FGV, 2013.

RIBEIRO, D. **O povo brasileiro**: a formação e o sentido do Brasil. São Paulo: Cia das Letras, 2006.

SAMPAIO, D. P. **Desindustrialização e estruturas produtivas regionais no Brasil**. 2015. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, 2015.

SAMPAIO, D. P.; MACEDO, F. C. Desindustrialização e impactos regionais no Brasil: uma análise preliminar. **Conjuntura e Planejamento**, v. 1, p. 49-57, 2014.

SMOLKA, M. O. O espaço do espaço na teoria econômica. **Literatura Econômica**, v. 5, n. 6, p. 705-728, nov./dez. 1983.

SQUEFF, G. **Desindustrialização**: luzes e sombras no debate brasileiro. Brasília: Ipea, 2012. 56 p. (Texto para Discussão, n. 1747).

VIEIRA, D. J. **Um estudo sobre a guerra fiscal no Brasil**. 2012. 218 f. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2012.

APÊNDICE A

PROCEDIMENTO PARA O CÁLCULO DAS VARIÁVEIS

- Taxa de crescimento geométrico do produto interno bruto (PIB) *per capita* das microrregiões (MRGs)

1º passo – base de dados

Foram coletados os dados do PIB dos municípios, ano de referência 2010, a preços correntes, para o período 2002-2014, divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). No período 2002-2009, a série é retropolada com base na metodologia de 2010, e, no período 2010-2014, a série é estimada (conforme nota metodológica do IBGE). As informações consistem no valor adicionado bruto (VAB) total (PIB a preços básicos) e por setores econômicos (agropecuária, indústria, serviços – exclusive administração pública – e administração pública) em nível municipal. Com a obtenção de toda a série em uma mesma metodologia, a base de comparação é mais segura. Em seguida, os dados foram agrupados no nível microrregional.

2º passo – construção do deflator

Para cálculo da taxa de crescimento, utilizaram-se como deflator da série nominal os deflatores implícitos setoriais (índices de preços) por Unidades da Federação (UFs), divulgados nas contas regionais do IBGE. Uma vez que o IBGE tinha disponibilizado os índices de preços ao nível total e/ou por atividades econômicas, buscou-se agrupar as informações por setores. Desse modo, o deflator de cada setor foi dado pela divisão entre as somas dos valores adicionados de cada atividade pertencente ao setor a preços correntes e a preços do ano anterior, em cada ano. Este procedimento foi adotado para os casos da indústria e dos serviços (exclusive administração pública). Para o caso da agropecuária e da administração pública, os índices já estavam disponíveis.

3º passo – ajuste da base

Em seguida, com os índices anuais, adotou-se procedimento estatístico para que todos os VABs estivessem a preços de 2010. Constrói-se número-índice de cada setor por UF, depois divide-se o VAB setorial corrente pelo número-índice correspondente. Daí, o novo VAB total será dado pela soma dos VABs setoriais ajustados.

4º passo – população

Para cálculo do PIB *per capita*, optou-se por utilizar a média geométrica da população nos anos escolhidos. Deste modo, levantou-se a média aritmética da estimativa da população municipal nos períodos 2002-2004 e 2012-2014. Aqui os dados também foram agregados no nível microrregional.

5º passo – cálculo da taxa de crescimento

Com a base de dados preparada e os valores ajustados a preços constantes, calculou-se a média aritmética dos PIBs microrregionais dos triênios de 2002-2004 e 2012-2014, para eliminar da análise a influência de efeitos espúrios ou sazonais sobre a dinâmica econômica das regiões. O PIB *per capita* foi obtido com a divisão das médias dos PIBs com a média da população (passo anterior). Por fim, calculou-se a taxa de crescimento geométrico anual do PIB *per capita* entre os dois períodos.

- Rendimento monetário domiciliar mensal por habitante

1º passo – base de dados

Os dados foram obtidos a partir das informações do *Censo Demográfico 2010*. De acordo com o IBGE, o rendimento nominal mensal domiciliar consiste na soma dos rendimentos mensais dos moradores da unidade domiciliar, exclusive os menores de 10 anos de idade, ou não considerados residentes (por exemplo, pensionistas etc.). Portanto, o valor total dos rendimentos por município refere-se à soma de todos os rendimentos recebidos em três quesitos: *i)* rendimento no trabalho principal; *ii)* rendimento nos demais trabalhos; e *iii)* rendimento oriundo de outras fontes, como aposentadorias e pensões, Programa Bolsa Família (PBF), Benefícios de Prestação Continuada (BPC), Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), outros programas sociais e transferências de renda, previdência privada, aluguel, juros de poupança e outras aplicações financeiras etc. Os dados municipais foram agrupados por micorrregiões (MRGs).

2º passo – paridade do poder de compra

Ainda seguindo a metodologia proposta na fase anterior da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), buscou-se aplicar uma referência de paridade de poder de compra aos dados de rendimento domiciliar médio. Para tanto, utilizou-se o valor médio das cestas básicas de dezessete capitais estaduais, estimado pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), para 2010. Adotou-se como referência o valor da menor cesta (Aracaju, Sergipe), de modo que os valores corrigidos dos rendimentos monetários médios mensais consistissem na divisão do valor da renda nominal pela relação entre o valor da cesta básica da UF e o menor valor entre as cestas no conjunto investigado. Para as UFs que não apresentaram valor das cestas básicas, adotou-se o valor do estado mais próximo,[1] física ou funcionalmente.

1. No caso dos valores referentes aos estados que o DIEESE não disponibiliza os dados, utilizaram-se valores de outros estados, escolhidos pela proximidade, conforme metodologia praticada na elaboração da PNDR. Dessa forma, os valores da cesta de Belém foram atribuídos a São Luís, no Maranhão, e a Macapá, no Amapá. Da cesta de Manaus, a Porto Velho, Rio Branco e Boa Vista. Para Campo Grande e Cuiabá, a cesta de São Paulo. Para Palmas, a cesta de Goiânia. Maceió, a de Recife. Teresina, a de Fortaleza.

TABELA A.1
Valores das cestas médias e os índices utilizados (2010)

Capital	Valor médio 2010 (R$)	Índice de cesta básica	Capital	Valor médio 2010 (R$)	Índice de cesta básica
Aracaju	177,86	100,00	Manaus	234,93	132,09
Belém	216,13	121,52	Natal	204,84	115,17
Belo Horizonte	225,73	126,92	Palmas[1]	215,53	121,19
Boa Vista[1]	234,93	132,09	Porto Alegre	248,11	139,50
Brasília	226,25	127,21	Porto Velho[1]	234,93	132,09
Campo Grande[1]	247,90	139,38	Recife	198,93	111,85
Cuiabá[1]	247,90	139,38	Rio Branco[1]	234,93	132,09
Curitiba	226,93	127,59	Rio de Janeiro	229,76	129,18
Florianópolis	228,58	128,52	Salvador	204,13	114,77
Fortaleza	187,03	105,16	São Luís[1]	216,13	121,52
Goiânia	215,53	121,19	São Paulo	247,90	139,38
João Pessoa	189,60	106,60	Teresina[1]	187,03	105,16
Macapá[1]	216,13	121,52	Vitória	231,48	130,15
Maceió[1]	198,93	111,85	-	-	-

Fonte: DIEESE.
Elaboração dos autores.
Nota:[1] Valores arbitrados.

3º passo – ajuste dos dados

Em posse do valor total dos rendimentos recebidos por MRGs, os valores foram ajustados pelo índice de cesta básica correspondente a cada UF, conforme discutido no passo anterior. Adicionalmente, foi imputada para cada unidade territorial a cota-parte no total do valor ajustado, mantendo-se como referência o total nominal dos rendimentos recebidos no país. O valor do rendimento corrigido de cada unidade é, portanto, a multiplicação do valor total dos rendimentos recebidos no país pela cota-parte de cada MRG no total ajustado. Por fim, o valor do rendimento monetário domiciliar médio por habitante foi obtido pela divisão entre o valor corrigido e a população da MRG no censo de 2010.[2]

Na tabela A.2, verifica-se que o rendimento monetário domiciliar médio por habitante, em 2010, para o Brasil, é de R$ 547,09, e que a média da taxa de variação do PIB *per capita*, no período analisado, é de 2,56% ao ano. Os dados correspondem à média das MRGs investigadas. A tabela A.2 também apresenta

2. Os procedimentos adotados para essa variável reproduzem, exatamente, os que foram adotados quando da elaboração da PNDR, de forma que, aplicando-se os mesmos passos para o ano de 2000, chega-se aos mesmos resultados obtidos quando da elaboração da pesquisa.

as principais estatísticas descritivas dos indicadores utilizados, com destaque para os limites inferior e superior de cada variável.

TABELA A.2
Estatística descritiva das variáveis utilizadas

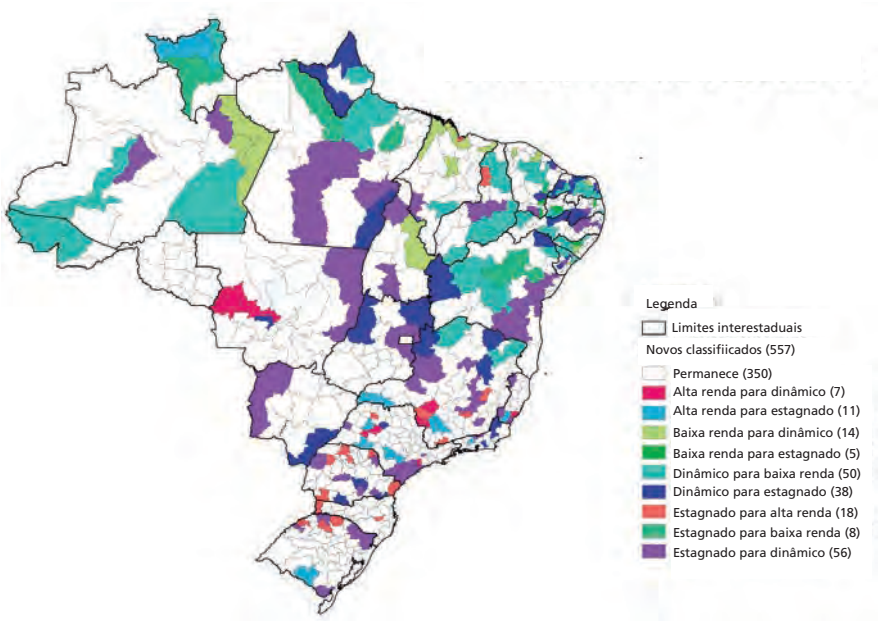
	Renda *per capita* corrigida	Taxa de crescimento do PIB municipal *per capita*
Média	547,09	2,56
Mediana	542,13	2,45
Primeiro quartil [1]	340,14	1,59
Terceiro quartil [2]	708,06	3,34
Desvio-padrão	225,80	2,25
Curtose	0,46	28,00
Assimetria	0,63	2,84
Mínimo	160,04	-6,96
Máximo	1.672,24	26,60
Número de MRG	557	557

Elaboração dos autores.
Notas: [1] Limite inferior de cada variável.
[2] Limite superior de cada variável.

A análise de distribuição dos parâmetros utilizada foi feita em quartis, sendo que o primeiro e o terceiro quartil foram desdobrados em dois estratos que correspondem, respectivamente, a 5% e a 20% das observações, possibilitando distinguir os valores extremos e permitindo uma melhor visualização em figuras. Formam-se, com isto, sextis, cuja mediana dos dados separa os três estratos de cima e os três de baixo.

APÊNDICE B

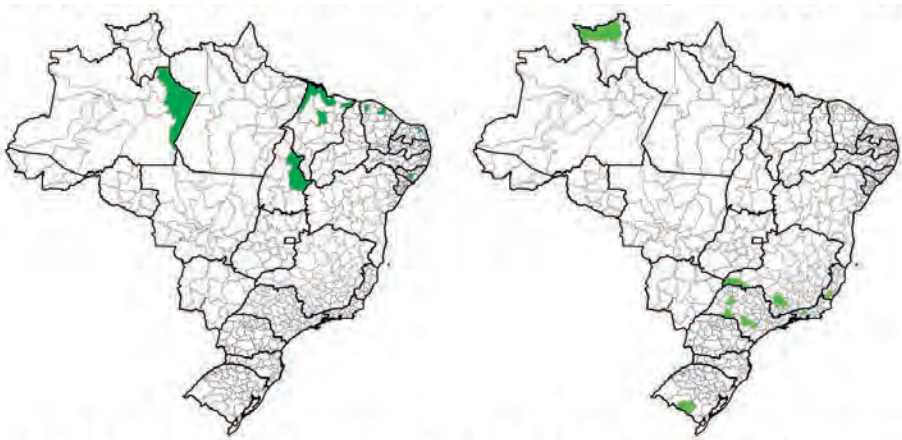
FIGURA B.1
Mudanças de classificação nas tipologias da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)



Elaboração dos autores.

FIGURA B.2
Microrregiões (MRGs) que passaram de alta ou baixa rendas para dinâmicas ou estagnadas

B.2A – Baixa renda para dinâmico B.2B – Alta renda para estagnado



B.2C – Alta renda para dinâmico

B.2D – Baixa renda para estagnado

Elaboração dos autores.

FIGURA B.3
MRGs que passaram de dinâmicas para baixa renda ou estagnadas
B.3A – Dinâmico para baixa renda

B.3B – Dinâmico para estagnado

Elaboração dos autores.

FIGURA B.4
MRGs que passaram de estagnadas para alta renda, baixa renda ou dinâmicas
B.4A – Estagnado para alta renda

B.4B – Estagnado para baixa renda

B.4C – Estagnado para dinâmico

Elaboração dos autores.

APÊNDICE C

QUADRO C.1
Classificação das microrregiões (MRGs), segundo tipologia da Política Nacional de Desenvolvimento Social (PNDR) (2006 e 2017)

Código	MRG	2006	2017
11001	Porto Velho	Alta renda	Alta renda
11002	Guajará-Mirim	Estagnada	Estagnada
11003	Ariquemes	Estagnada	Estagnada
11004	Ji-Paraná	Estagnada	Estagnada
11005	Alvorada D'Oeste	Dinâmica	Dinâmica
11006	Cacoal	Estagnada	Estagnada
11007	Vilhena	Estagnada	Estagnada
11008	Colorado do Oeste	Dinâmica	Dinâmica
12001	Cruzeiro do Sul	Dinâmica	Baixa renda
12002	Tarauacá	Dinâmica	Baixa renda
12003	Sena Madureira	Dinâmica	Baixa renda
12004	Rio Branco	Estagnada	Estagnada
12005	Brasiléia	Estagnada	Estagnada
13001	Rio Negro	Baixa renda	Baixa renda
13002	Japurá	Dinâmica	Dinâmica
13003	Alto Solimões	Baixa renda	Baixa renda
13004	Juruá	Dinâmica	Baixa renda
13005	Tefé	Estagnada	Dinâmica
13006	Coari	Dinâmica	Dinâmica
13007	Manaus	Estagnada	Estagnada
13008	Rio Preto da Eva	Estagnada	Dinâmica
13009	Itacoatiara	Baixa renda	Dinâmica
13010	Parintins	Baixa renda	Dinâmica
13011	Boca do Acre	Baixa renda	Baixa renda
13012	Purus	Dinâmica	Dinâmica
13013	Madeira	Dinâmica	Baixa renda
14001	Boa Vista	Alta renda	Estagnada
14002	Nordeste de Roraima	Dinâmica	Baixa renda
14003	Caracaraí	Estagnada	Baixa renda
14004	Sudeste de Roraima	Dinâmica	Dinâmica
15001	Óbidos	Baixa renda	Baixa renda
15002	Santarém	Estagnada	Estagnada

(Continua)

(Continuação)

Código	MRG	2006	2017
15003	Almeirim	Estagnada	Baixa renda
15004	Portel	Dinâmica	Baixa renda
15005	Furos de Breves	Dinâmica	Baixa renda
15006	Arari	Dinâmica	Baixa renda
15007	Belém	Alta renda	Alta renda
15008	Castanhal	Estagnada	Estagnada
15009	Salgado	Baixa renda	Baixa renda
15010	Bragantina	Baixa renda	Baixa renda
15011	Cametá	Baixa renda	Baixa renda
15012	Tomé-Açu	Estagnada	Baixa renda
15013	Guamá	Baixa renda	Baixa renda
15014	Itaituba	Estagnada	Estagnada
15015	Altamira	Estagnada	Dinâmica
15016	Tucuruí	Estagnada	Estagnada
15017	Paragominas	Estagnada	Estagnada
15018	São Félix do Xingu	Estagnada	Estagnada
15019	Parauapebas	Estagnada	Dinâmica
15020	Marabá	Estagnada	Dinâmica
15021	Redenção	Dinâmica	Estagnada
15022	Conceição do Araguaia	Dinâmica	Estagnada
16001	Oiapoque	Dinâmica	Estagnada
16002	Amapá	Dinâmica	Baixa renda
16003	Macapá	Estagnada	Estagnada
16004	Mazagão	Dinâmica	Estagnada
17001	Bico do Papagaio	Baixa renda	Baixa renda
17002	Araguaína	Estagnada	Dinâmica
17003	Miracema do Tocantins	Estagnada	Estagnada
17004	Rio Formoso	Estagnada	Estagnada
17005	Gurupi	Estagnada	Dinâmica
17006	Porto Nacional	Alta renda	Alta renda
17007	Jalapão	Baixa renda	Dinâmica
17008	Dianópolis	Dinâmica	Dinâmica
21001	Litoral Ocidental Maranhense	Baixa renda	Dinâmica
21002	Aglomeração Urbana de São Luís	Estagnada	Alta renda
21003	Rosário	Baixa renda	Dinâmica
21004	Lençóis Maranhenses	Baixa renda	Baixa renda

(Continua)

(Continuação)

Código	MRG	2006	2017
21005	Baixada Maranhense	Baixa renda	Baixa renda
21006	Itapecuru Mirim	Baixa renda	Baixa renda
21007	Gurupi	Baixa renda	Dinâmica
21008	Pindaré	Baixa renda	Baixa renda
21009	Imperatriz	Estagnada	Estagnada
21010	Médio Mearim	Baixa renda	Dinâmica
21011	Alto Mearim e Grajaú	Baixa renda	Baixa renda
21012	Presidente Dutra	Baixa renda	Baixa renda
21013	Baixo Parnaíba Maranhense	Baixa renda	Dinâmica
21014	Chapadinha	Baixa renda	Baixa renda
21015	Codó	Baixa renda	Baixa renda
21016	Coelho Neto	Baixa renda	Baixa renda
21017	Caxias	Baixa renda	Baixa renda
21018	Chapadas do Alto Itapecuru	Baixa renda	Baixa renda
21019	Porto Franco	Estagnada	Dinâmica
21020	Gerais de Balsas	Dinâmica	Dinâmica
21021	Chapadas das Mangabeiras	Dinâmica	Baixa renda
22001	Baixo Parnaíba Piauiense	Dinâmica	Baixa renda
22002	Litoral Piauiense	Estagnada	Estagnada
22003	Teresina	Estagnada	Alta renda
22004	Campo Maior	Dinâmica	Baixa renda
22005	Médio Parnaíba Piauiense	Baixa renda	Baixa renda
22006	Valença do Piauí	Baixa renda	Baixa renda
22007	Alto Parnaíba Piauiense	Dinâmica	Dinâmica
22008	Bertolínia	Dinâmica	Dinâmica
22009	Floriano	Estagnada	Dinâmica
22010	Alto Médio Gurguéia	Dinâmica	Dinâmica
22011	São Raimundo Nonato	Dinâmica	Baixa renda
22012	Chapadas do Extremo Sul Piauiense	Dinâmica	Baixa renda
22013	Picos	Estagnada	Dinâmica
22014	Pio IX	Dinâmica	Baixa renda
22015	Alto Médio Canindé	Dinâmica	Baixa renda
23001	Litoral de Camocim e Acaraú	Baixa renda	Baixa renda
23002	Ibiapaba	Baixa renda	Baixa renda
23003	Coreaú	Baixa renda	Dinâmica

(Continua)

(Continuação)

Código	MRG	2006	2017
23004	Meruoca	Baixa renda	Baixa renda
23005	Sobral	Estagnada	Estagnada
23006	Ipu	Baixa renda	Baixa renda
23007	Santa Quitéria	Dinâmica	Baixa renda
23008	Itapipoca	Baixa renda	Baixa renda
23009	Baixo Curu	Baixa renda	Dinâmica
23010	Uruburetama	Baixa renda	Baixa renda
23011	Médio Curu	Baixa renda	Dinâmica
23012	Canindé	Dinâmica	Baixa renda
23013	Baturité	Baixa renda	Baixa renda
23014	Chorozinho	Dinâmica	Baixa renda
23015	Cascavel	Dinâmica	Estagnada
23016	Fortaleza	Alta renda	Alta renda
23017	Pacajus	Dinâmica	Estagnada
23018	Sertão de Cratéus	Baixa renda	Baixa renda
23019	Sertão de Quixeramobim	Dinâmica	Baixa renda
23020	Sertão de Inhamuns	Baixa renda	Baixa renda
23021	Sertão de Senador Pompeu	Baixa renda	Baixa renda
23022	Litoral de Aracati	Estagnada	Estagnada
23023	Baixo Jaguaribe	Estagnada	Estagnada
23024	Médio Jaguaribe	Estagnada	Baixa renda
23025	Serra do Pereiro	Baixa renda	Baixa renda
23026	Iguatu	Dinâmica	Estagnada
23027	Várzea Alegre	Baixa renda	Baixa renda
23028	Lavras da Mangabeira	Baixa renda	Estagnada
23029	Chapada do Araripe	Baixa renda	Baixa renda
23030	Caririaçu	Baixa renda	Baixa renda
23031	Barro	Baixa renda	Baixa renda
23032	Cariri	Estagnada	Dinâmica
23033	Brejo Santo	Baixa renda	Estagnada
24001	Mossoró	Estagnada	Estagnada
24002	Chapada do Apodi	Dinâmica	Estagnada
24003	Médio Oeste	Dinâmica	Baixa renda
24004	Vale do Açu	Dinâmica	Estagnada
24005	Serra de São Miguel	Dinâmica	Baixa renda
24006	Pau dos Ferros	Dinâmica	Estagnada

(Continua)

(Continuação)

Código	MRG	2006	2017
24007	Umarizal	Dinâmica	Baixa renda
24008	Macau	Dinâmica	Estagnada
24009	Angicos	Dinâmica	Baixa renda
24010	Serra de Santana	Dinâmica	Baixa renda
24011	Seridó Ocidental	Estagnada	Estagnada
24012	Seridó Oriental	Dinâmica	Dinâmica
24013	Baixa Verde	Baixa renda	Dinâmica
24014	Borborema Potiguar	Dinâmica	Baixa renda
24015	Agreste Potiguar	Dinâmica	Baixa renda
24016	Litoral Nordeste	Baixa renda	Baixa renda
24017	Macaíba	Dinâmica	Estagnada
24018	Natal	Alta renda	Alta renda
24019	Litoral Sul	Dinâmica	Baixa renda
25001	Catolé do Rocha	Estagnada	Estagnada
25002	Cajazeiras	Estagnada	Estagnada
25003	Sousa	Estagnada	Estagnada
25004	Patos	Dinâmica	Dinâmica
25005	Piancó	Baixa renda	Estagnada
25006	Itaporanga	Dinâmica	Baixa renda
23018	Sertão de Cratéus	Baixa renda	Baixa renda
23019	Sertão de Quixeramobim	Dinâmica	Baixa renda
23020	Sertão de Inhamuns	Baixa renda	Baixa renda
23021	Sertão de Senador Pompeu	Baixa renda	Baixa renda
23022	Litoral de Aracati	Estagnada	Estagnada
23023	Baixo Jaguaribe	Estagnada	Estagnada
23024	Médio Jaguaribe	Estagnada	Baixa renda
23025	Serra do Pereiro	Baixa renda	Baixa renda
23026	Iguatu	Dinâmica	Estagnada
23027	Várzea Alegre	Baixa renda	Baixa renda
23028	Lavras da Mangabeira	Baixa renda	Estagnada
23029	Chapada do Araripe	Baixa renda	Baixa renda
23030	Caririaçu	Baixa renda	Baixa renda
23031	Barro	Baixa renda	Baixa renda
23032	Cariri	Estagnada	Dinâmica
23033	Brejo Santo	Baixa renda	Estagnada
24001	Mossoró	Estagnada	Estagnada

(Continua)

(Continuação)

Código	MRG	2006	2017
24002	Chapada do Apodi	Dinâmica	Estagnada
24003	Médio Oeste	Dinâmica	Baixa renda
24004	Vale do Açu	Dinâmica	Estagnada
24005	Serra de São Miguel	Dinâmica	Baixa renda
24006	Pau dos Ferros	Dinâmica	Estagnada
24007	Umarizal	Dinâmica	Baixa renda
24008	Macau	Dinâmica	Estagnada
24009	Angicos	Dinâmica	Baixa renda
24010	Serra de Santana	Dinâmica	Baixa renda
24011	Seridó Ocidental	Estagnada	Estagnada
24012	Seridó Oriental	Dinâmica	Dinâmica
24013	Baixa Verde	Baixa renda	Dinâmica
24014	Borborema Potiguar	Dinâmica	Baixa renda
24015	Agreste Potiguar	Dinâmica	Baixa renda
24016	Litoral Nordeste	Baixa renda	Baixa renda
24017	Macaíba	Dinâmica	Estagnada
24018	Natal	Alta renda	Alta renda
24019	Litoral Sul	Dinâmica	Baixa renda
25001	Catolé do Rocha	Estagnada	Estagnada
25002	Cajazeiras	Estagnada	Estagnada
25003	Sousa	Estagnada	Estagnada
25004	Patos	Dinâmica	Dinâmica
25005	Piancó	Baixa renda	Estagnada
25006	Itaporanga	Dinâmica	Baixa renda
27007	Traipu	Dinâmica	Baixa renda
27008	Serrana dos Quilombos	Dinâmica	Baixa renda
27009	Mata Alagoana	Baixa renda	Baixa renda
27010	Litoral Norte Alagoano	Baixa renda	Baixa renda
27011	Maceió	Alta renda	Alta renda
27012	São Miguel dos Campos	Baixa renda	Baixa renda
27013	Penedo	Baixa renda	Baixa renda
28001	Sergipana do Sertão do São Francisco	Dinâmica	Baixa renda
28002	Carira	Dinâmica	Dinâmica
28003	Nossa Senhora das Dores	Dinâmica	Estagnada
28004	Agreste de Itabaiana	Estagnada	Dinâmica
28005	Tobias Barreto	Dinâmica	Dinâmica

(Continua)

(Continuação)

Código	MRG	2006	2017
28006	Agreste de Lagarto	Dinâmica	Estagnada
28007	Propriá	Estagnada	Estagnada
28008	Cotinguiba	Dinâmica	Dinâmica
28009	Japaratuba	Dinâmica	Baixa renda
28010	Baixo Cotinguiba	Baixa renda	Dinâmica
28011	Aracaju	Alta renda	Alta renda
28012	Boquim	Baixa renda	Baixa renda
28013	Estância	Dinâmica	Dinâmica
29001	Barreiras	Dinâmica	Estagnada
29002	Cotegipe	Dinâmica	Baixa renda
29003	Santa Maria da Vitória	Dinâmica	Dinâmica
29004	Juazeiro	Estagnada	Estagnada
29005	Paulo Afonso	Dinâmica	Estagnada
29006	Barra	Dinâmica	Baixa renda
29007	Bom Jesus da Lapa	Baixa renda	Baixa renda
29008	Senhor do Bonfim	Estagnada	Baixa renda
29009	Irecê	Estagnada	Baixa renda
29010	Jacobina	Estagnada	Baixa renda
29011	Itaberaba	Baixa renda	Baixa renda
29012	Feira de Santana	Estagnada	Dinâmica
29013	Jeremoabo	Dinâmica	Baixa renda
29014	Euclides da Cunha	Baixa renda	Baixa renda
29015	Ribeira do Pombal	Baixa renda	Baixa renda
29016	Serrinha	Estagnada	Baixa renda
29017	Alagoinhas	Estagnada	Dinâmica
29018	Entre Rios	Baixa renda	Baixa renda
29019	Catu	Estagnada	Estagnada
29020	Santo Antônio de Jesus	Estagnada	Dinâmica
29021	Salvador	Alta renda	Alta renda
29022	Boquira	Dinâmica	Baixa renda
29023	Seabra	Dinâmica	Baixa renda
29024	Jequié	Estagnada	Dinâmica
29025	Livramento do Brumado	Dinâmica	Baixa renda
29026	Guanambi	Estagnada	Estagnada
29027	Brumado	Estagnada	Dinâmica
29028	Vitória da Conquista	Estagnada	Dinâmica

(Continua)

(Continuação)

Código	MRG	2006	2017
29029	Itapetinga	Estagnada	Dinâmica
29030	Valença	Estagnada	Dinâmica
29031	Ilhéus-Itabuna	Estagnada	Estagnada
29032	Porto Seguro	Estagnada	Estagnada
31001	Unaí	Dinâmica	Estagnada
31002	Paracatu	Estagnada	Dinâmica
31003	Januária	Dinâmica	Baixa renda
31004	Janaúba	Dinâmica	Dinâmica
31005	Salinas	Dinâmica	Estagnada
31006	Pirapora	Estagnada	Estagnada
31007	Montes Claros	Estagnada	Estagnada
31008	Grão Mogol	Dinâmica	Dinâmica
31009	Bocaiúva	Estagnada	Dinâmica
31010	Diamantina	Estagnada	Estagnada
31011	Capelinha	Dinâmica	Estagnada
31012	Araçuaí	Dinâmica	Baixa renda
31013	Pedra Azul	Baixa renda	Baixa renda
31014	Almenara	Dinâmica	Baixa renda
31015	Teófilo Otoni	Estagnada	Estagnada
31016	Nanuque	Estagnada	Estagnada
31017	Ituiutaba	Alta renda	Alta renda
31018	Uberlândia	Alta renda	Alta renda
31019	Patrocínio	Estagnada	Dinâmica
31020	Patos de Minas	Alta renda	Alta renda
31021	Frutal	Alta renda	Estagnada
31022	Uberaba	Alta renda	Alta renda
31023	Araxá	Alta renda	Alta renda
31024	Três Marias	Estagnada	Estagnada
31025	Curvelo	Estagnada	Estagnada
31026	Bom Despacho	Estagnada	Estagnada
31027	Sete Lagoas	Estagnada	Estagnada
31028	Conceição do Mato Dentro	Estagnada	Dinâmica
31029	Pará de Minas	Estagnada	Estagnada
31030	Belo Horizonte	Alta renda	Alta renda
31031	Itabira	Estagnada	Dinâmica
31032	Itaguara	Estagnada	Dinâmica

(Continua)

(Continuação)

Código	MRG	2006	2017
31033	Ouro Preto	Estagnada	Dinâmica
31034	Conselheiro Lafaiete	Estagnada	Alta renda
31035	Guanhães	Estagnada	Estagnada
31036	Peçanha	Dinâmica	Estagnada
31037	Governador Valadares	Estagnada	Estagnada
31038	Mantena	Estagnada	Estagnada
31039	Ipatinga	Estagnada	Alta renda
31040	Caratinga	Estagnada	Estagnada
31041	Aimorés	Estagnada	Estagnada
31042	Piuí	Alta renda	Dinâmica
31043	Divinópolis	Alta renda	Alta renda
31044	Formiga	Estagnada	Estagnada
31045	Campo Belo	Estagnada	Estagnada
31046	Oliveira	Estagnada	Estagnada
31047	Passos	Estagnada	Alta renda
31048	São Sebastião do Paraíso	Alta renda	Dinâmica
31049	Alfenas	Alta renda	Estagnada
31050	Varginha	Alta renda	Estagnada
31051	Poços de Caldas	Alta renda	Alta renda
31052	Pouso Alegre	Alta renda	Alta renda
31053	Santa Rita do Sapucaí	Estagnada	Estagnada
31054	São Lourenço	Estagnada	Estagnada
31055	Andrelândia	Estagnada	Estagnada
31056	Itajubá	Estagnada	Alta renda
31057	Lavras	Alta renda	Alta renda
31058	São João del-Rei	Estagnada	Estagnada
31059	Barbacena	Estagnada	Estagnada
31060	Ponte Nova	Estagnada	Estagnada
31061	Manhuaçu	Estagnada	Estagnada
31062	Viçosa	Estagnada	Estagnada
31063	Muriaé	Estagnada	Estagnada
31064	Ubá	Estagnada	Dinâmica
31065	Juiz de Fora	Alta renda	Alta renda
31066	Cataguases	Estagnada	Estagnada
32001	Barra de São Francisco	Estagnada	Dinâmica
32002	Nova Venécia	Estagnada	Estagnada

(Continua)

(Continuação)

Código	MRG	2006	2017
32003	Colatina	Estagnada	Estagnada
32004	Montanha	Estagnada	Estagnada
32005	São Mateus	Estagnada	Estagnada
32006	Linhares	Estagnada	Estagnada
32007	Afonso Cláudio	Estagnada	Estagnada
32008	Santa Teresa	Estagnada	Estagnada
32009	Vitória	Alta renda	Alta renda
32010	Guarapari	Alta renda	Dinâmica
32011	Alegre	Estagnada	Dinâmica
32012	Cachoeiro de Itapemirim	Alta renda	Estagnada
32013	Itapemirim	Estagnada	Dinâmica
33001	Itaperuna	Dinâmica	Estagnada
33002	Santo Antônio de Pádua	Dinâmica	Estagnada
33003	Campos dos Goytacazes	Dinâmica	Dinâmica
33004	Macaé	Alta renda	Alta renda
33005	Três Rios	Estagnada	Dinâmica
33006	Cantagalo-Cordeiro	Estagnada	Estagnada
33007	Nova Friburgo	Alta renda	Alta renda
33008	Santa Maria Madalena	Dinâmica	Estagnada
33009	Bacia de São João	Alta renda	Alta renda
33010	Lagos	Alta renda	Alta renda
33011	Vale do Paraíba Fluminense	Alta renda	Alta renda
33012	Barra do Piraí	Estagnada	Estagnada
33013	Baía da Ilha Grande	Alta renda	Alta renda
33014	Vassouras	Alta renda	Estagnada
33015	Serrana	Alta renda	Alta renda
33016	Macacu-Caceribu	Dinâmica	Estagnada
33017	Itaguaí	Estagnada	Estagnada
33018	Rio de Janeiro	Alta renda	Alta renda
35001	Jales	Estagnada	Estagnada
35002	Fernandópolis	Alta renda	Alta renda
35003	Votuporanga	Alta renda	Alta renda
35004	São José do Rio Preto	Alta renda	Alta renda
35005	Catanduva	Alta renda	Alta renda
35006	Auriflama	Estagnada	Estagnada
35007	Nhandeara	Estagnada	Alta renda

(Continua)

(Continuação)

Código	MRG	2006	2017
35008	Novo Horizonte	Dinâmica	Estagnada
35009	Barretos	Alta renda	Alta renda
35010	São Joaquim da Barra	Alta renda	Alta renda
35011	Ituverava	Alta renda	Alta renda
35012	Franca	Alta renda	Alta renda
35013	Jaboticabal	Alta renda	Alta renda
35014	Ribeirão Preto	Alta renda	Alta renda
35015	Batatais	Alta renda	Alta renda
35016	Andradina	Alta renda	Alta renda
35017	Araçatuba	Alta renda	Alta renda
35018	Birigui	Alta renda	Estagnada
35019	Lins	Alta renda	Dinâmica
35020	Bauru	Alta renda	Alta renda
35021	Jaú	Alta renda	Alta renda
35022	Avaré	Alta renda	Estagnada
35023	Botucatu	Alta renda	Alta renda
35024	Araraquara	Alta renda	Alta renda
35025	São Carlos	Alta renda	Alta renda
35026	Rio Claro	Alta renda	Alta renda
35027	Limeira	Alta renda	Alta renda
35028	Piracicaba	Alta renda	Alta renda
35029	Pirassununga	Alta renda	Alta renda
35030	São João da Boa Vista	Alta renda	Alta renda
35031	Moji Mirim	Alta renda	Alta renda
35032	Campinas	Alta renda	Alta renda
35033	Amparo	Alta renda	Alta renda
35034	Dracena	Estagnada	Dinâmica
35035	Adamantina	Estagnada	Estagnada
35036	Presidente Prudente	Alta renda	Alta renda
35037	Tupã	Alta renda	Dinâmica
35038	Marília	Alta renda	Alta renda
35039	Assis	Alta renda	Estagnada
35040	Ourinhos	Estagnada	Estagnada
35041	Itapeva	Estagnada	Estagnada
35042	Itapetininga	Alta renda	Estagnada
35043	Tatuí	Alta renda	Alta renda

(Continua)

(Continuação)

Código	MRG	2006	2017
35044	Capão Bonito	Estagnada	Dinâmica
35045	Piedade	Estagnada	Dinâmica
35046	Sorocaba	Alta renda	Alta renda
35047	Jundiaí	Alta renda	Alta renda
35048	Bragança Paulista	Alta renda	Alta renda
35049	Campos do Jordão	Alta renda	Alta renda
35050	São José dos Campos	Alta renda	Alta renda
35051	Guaratinguetá	Alta renda	Alta renda
35052	Bananal	Estagnada	Estagnada
35053	Paraibuna/Paraitinga	Estagnada	Estagnada
35054	Caraguatatuba	Alta renda	Alta renda
35055	Registro	Estagnada	Dinâmica
35056	Itanhaém	Estagnada	Dinâmica
35057	Osasco	Alta renda	Alta renda
35058	Franco da Rocha	Estagnada	Dinâmica
35059	Guarulhos	Alta renda	Alta renda
35060	Itapecerica da Serra	Alta renda	Dinâmica
35061	São Paulo	Alta renda	Alta renda
35062	Mogi das Cruzes	Estagnada	Estagnada
35063	Santos	Alta renda	Alta renda
41001	Paranavaí	Estagnada	Estagnada
41002	Umuarama	Estagnada	Dinâmica
41003	Cianorte	Estagnada	Alta renda
41004	Goioerê	Estagnada	Estagnada
41005	Campo Mourão	Estagnada	Estagnada
41006	Astorga	Estagnada	Alta renda
41007	Porecatu	Estagnada	Estagnada
41008	Floraí	Estagnada	Estagnada
41009	Maringá	Alta renda	Alta renda
41010	Apucarana	Estagnada	Alta renda
41011	Londrina	Alta renda	Alta renda
41012	Faxinal	Estagnada	Estagnada
41013	Ivaiporã	Estagnada	Estagnada
41014	Assaí	Estagnada	Estagnada
41015	Cornélio Procópio	Estagnada	Estagnada
41016	Jacarezinho	Estagnada	Alta renda

(Continua)

(Continuação)

Código	MRG	2006	2017
41017	Ibaiti	Estagnada	Estagnada
41018	Wenceslau Braz	Estagnada	Dinâmica
41019	Telêmaco Borba	Estagnada	Estagnada
41020	Jaguariaíva	Estagnada	Estagnada
41021	Ponta Grossa	Alta renda	Alta renda
41022	Toledo	Alta renda	Alta renda
41023	Cascavel	Alta renda	Alta renda
41024	Foz do Iguaçu	Alta renda	Alta renda
41025	Capanema	Estagnada	Estagnada
41026	Francisco Beltrão	Estagnada	Alta renda
41027	Pato Branco	Alta renda	Alta renda
41028	Pitanga	Estagnada	Dinâmica
41029	Guarapuava	Estagnada	Estagnada
41030	Palmas	Dinâmica	Estagnada
41031	Prudentópolis	Dinâmica	Estagnada
41032	Irati	Estagnada	Dinâmica
41033	União da Vitória	Estagnada	Estagnada
41034	São Mateus do Sul	Estagnada	Estagnada
41035	Cerro Azul	Estagnada	Estagnada
41036	Lapa	Estagnada	Dinâmica
41037	Curitiba	Alta renda	Alta renda
41038	Paranaguá	Estagnada	Alta renda
41039	Rio Negro	Dinâmica	Estagnada
42001	São Miguel do Oeste	Estagnada	Alta renda
42002	Chapecó	Alta renda	Alta renda
42003	Xanxerê	Alta renda	Alta renda
42004	Joaçaba	Alta renda	Alta renda
42005	Concórdia	Alta renda	Alta renda
42006	Canoinhas	Estagnada	Estagnada
42007	São Bento do Sul	Alta renda	Alta renda
42008	Joinville	Alta renda	Alta renda
42009	Curitibanos	Estagnada	Estagnada
42010	Campos de Lages	Alta renda	Alta renda
42011	Rio do Sul	Alta renda	Alta renda
42012	Blumenau	Alta renda	Alta renda
42013	Itajaí	Alta renda	Alta renda

(Continua)

(Continuação)

Código	MRG	2006	2017
42014	Ituporanga	Estagnada	Alta renda
42015	Tijucas	Alta renda	Alta renda
42016	Florianópolis	Alta renda	Alta renda
42017	Tabuleiro	Estagnada	Estagnada
42018	Tubarão	Alta renda	Alta renda
42019	Criciúma	Alta renda	Alta renda
42020	Araranguá	Alta renda	Alta renda
43001	Santa Rosa	Estagnada	Alta renda
43002	Três Passos	Estagnada	Estagnada
43003	Frederico Westphalen	Estagnada	Dinâmica
43004	Erechim	Estagnada	Alta renda
43005	Sananduva	Estagnada	Estagnada
43006	Cerro Largo	Estagnada	Dinâmica
43007	Santo Ângelo	Estagnada	Estagnada
43008	Ijuí	Alta renda	Alta renda
43009	Carazinho	Estagnada	Alta renda
43010	Passo Fundo	Alta renda	Alta renda
43011	Cruz Alta	Alta renda	Alta renda
43012	Não-Me-Toque	Alta renda	Alta renda
43013	Soledade	Estagnada	Estagnada
43014	Guaporé	Alta renda	Alta renda
43015	Vacaria	Estagnada	Dinâmica
43016	Caxias do Sul	Alta renda	Alta renda
43017	Santiago	Estagnada	Estagnada
43018	Santa Maria	Alta renda	Alta renda
43019	Restinga Seca	Estagnada	Estagnada
43020	Santa Cruz do Sul	Alta renda	Alta renda
43021	Lajeado-Estrela	Alta renda	Alta renda
43022	Cachoeira do Sul	Estagnada	Estagnada
43023	Montenegro	Alta renda	Alta renda
43024	Gramado-Canela	Alta renda	Alta renda
43025	São Jerônimo	Estagnada	Estagnada
43026	Porto Alegre	Alta renda	Alta renda
43027	Osório	Estagnada	Estagnada
43028	Camaquã	Estagnada	Estagnada
43029	Campanha Ocidental	Estagnada	Estagnada

(Continua)

(Continuação)

Código	MRG	2006	2017
43030	Campanha Central	Estagnada	Estagnada
43031	Campanha Meridional	Alta renda	Estagnada
43032	Serras de Sudeste	Estagnada	Estagnada
43033	Pelotas	Alta renda	Alta renda
43034	Jaguarão	Estagnada	Dinâmica
43035	Litoral Lagunar	Alta renda	Alta renda
50001	Baixo Pantanal	Estagnada	Dinâmica
50002	Aquidauana	Estagnada	Estagnada
50003	Alto Taquari	Estagnada	Estagnada
50004	Campo Grande	Alta renda	Alta renda
50005	Cassilândia	Alta renda	Alta renda
50006	Paranaíba	Estagnada	Estagnada
50007	Três Lagoas	Estagnada	Estagnada
50008	Nova Andradina	Dinâmica	Estagnada
50009	Bodoquena	Estagnada	Estagnada
50010	Dourados	Estagnada	Estagnada
50011	Iguatemi	Dinâmica	Estagnada
51001	Aripuanã	Estagnada	Estagnada
51002	Alta Floresta	Dinâmica	Dinâmica
51003	Colíder	Dinâmica	Dinâmica
51004	Parecis	Alta renda	Dinâmica
51005	Arinos	Dinâmica	Dinâmica
51006	Alto Teles Pires	Alta renda	Alta renda
51007	Sinop	Alta renda	Alta renda
51008	Paranatinga	Dinâmica	Dinâmica
51009	Norte Araguaia	Estagnada	Dinâmica
51010	Canarana	Dinâmica	Dinâmica
51011	Médio Araguaia	Estagnada	Dinâmica
51012	Alto Guaporé	Dinâmica	Dinâmica
51013	Tangará da Serra	Estagnada	Estagnada
51014	Jauru	Dinâmica	Dinâmica
51015	Alto Paraguai	Dinâmica	Estagnada
51016	Rosário Oeste	Dinâmica	Dinâmica
51017	Cuiabá	Alta renda	Alta renda
51018	Alto Pantanal	Estagnada	Estagnada
51019	Primavera do Leste	Alta renda	Alta renda

(Continua)

(Continuação)

Código	MRG	2006	2017
51020	Tesouro	Dinâmica	Dinâmica
51021	Rondonópolis	Estagnada	Estagnada
51022	Alto Araguaia	Dinâmica	Dinâmica
52001	São Miguel do Araguaia	Dinâmica	Estagnada
52002	Rio Vermelho	Dinâmica	Estagnada
52003	Aragarças	Dinâmica	Dinâmica
52004	Porangatu	Estagnada	Estagnada
52005	Chapada dos Veadeiros	Dinâmica	Estagnada
52006	Ceres	Estagnada	Estagnada
52007	Anápolis	Alta renda	Alta renda
52008	Iporá	Estagnada	Estagnada
52009	Anicuns	Estagnada	Estagnada
52010	Goiânia	Alta renda	Alta renda
52011	Vão do Paranã	Dinâmica	Estagnada
52012	Entorno de Brasília	Estagnada	Dinâmica
52013	Sudoeste de Goiás	Alta renda	Alta renda
52014	Vale do Rio dos Bois	Estagnada	Estagnada
52015	Meia Ponte	Alta renda	Alta renda
52016	Pires do Rio	Alta renda	Alta renda
52017	Catalão	Alta renda	Alta renda
52018	Quirinópolis	Alta renda	Alta renda
53001	Brasília	Alta renda	Alta renda

Elaboração dos autores.

CAPÍTULO 6

AS AUSÊNCIAS E OS ELOS FALTANTES DAS ANÁLISES REGIONAIS NO BRASIL E A PROPOSIÇÃO DE UMA AGENDA DE PESQUISAS DE LONGO PRAZO[1]

Carlos Antônio Brandão[2]

1 INTRODUÇÃO

Este estudo vincula-se ao projeto Desenvolvimento Regional no Brasil: Formulação de Agenda e Proposição de Políticas Territoriais, parte integrante do plano de trabalho na Dirur/Ipea. Seu objetivo maior é construir um panorama sintético das mais decisivas transformações no quadro regional brasileiro deste século XXI, buscando prospectar novas dinâmicas que requeiram pesquisas mais aprofundadas.

Almeja-se revelar novas leituras sobre o desenvolvimento territorial brasileiro, enfatizando este último decênio, com vistas à identificação de permanências e transformações nas dinâmicas econômicas, sociopolíticas e populacionais. Além disso, busca-se perscrutar novas dinâmicas a fim de estruturar novas agendas de investigação e de orientação para a formulação de políticas públicas.

Pretendeu-se construir uma sistematização das pesquisas recentes produzidas pelo Ipea e por outras instituições que pudesse informar uma leitura territorial dos processos de transformação estrutural do desenvolvimento brasileiro recente nas dimensões urbana, regional, federativa e ambiental. Buscou-se, também, identificar as dinâmicas territoriais econômicas, populacionais e sociais mais significativas, evidentes e necessárias à correta compreensão do fenômeno territorial surgidas na última década no país.

1. Em agosto de 2016, foi realizada, no Ipea, em Brasília, a oficina de trabalho Elementos para uma Agenda de Estudos e Políticas para o Desenvolvimento Regional Brasileiro, sob a coordenação de Aristides Monteiro Neto (Ipea), em que uma primeira versão para este texto foi apresentada e debatida. O autor agradece as sugestões e os comentários recebidos dos especialistas externos convidados: Marília Steinberger, do Departamento de Geografia da Universidade de Brasília (UnB); João Mendes Rocha Neto, da Secretaria de Governo da Presidência da República; Antonio Carlos Galvão, do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE) do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações; José Otamar de Carvalho, consultor independente; Ricardo Karam, da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea; e Constantino Cronemberger Mendes, Adriana Moura, Marco Aurélio Costa e Bárbara Margutti, da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea. O autor gostaria de agradecer especialmente o apoio e o incentivo para a realização deste balanço das dinâmicas e políticas regionais recentes e as variadas e instigantes ideias que o coordenador do projeto Aristides Monteiro Neto (Ipea) aportou ao texto. A responsabilidade pelo texto final, contudo, é toda do autor.

2. Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Dirur/Ipea; e professor no Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). *E-mail*: <brandaoufrj@gmail.com>.

Em uma etapa anterior desta pesquisa, consolidada em *Dinâmicas e Transformações Territoriais Recentes: o papel da PNDR e das políticas públicas não regionais com impacto territorial* (Brandão, 2019), foram levantados e discutidos os temas mais relevantes para a agenda de desenvolvimento regional consequente com as principais transformações territoriais do período recente entre 2003 e 2015. Neste estudo, são aprofundadas as tendências regionais, os resultados das políticas e ações regionais em variados territórios e a discussão de uma agenda de pesquisas de longo prazo para as temáticas urbanas e regionais brasileiras.

Este texto partiu do exame e da sistematização das pesquisas desenvolvidas no Ipea e em outras instituições acerca das mais marcantes transformações territoriais recentes no Brasil. Realizou-se um levantamento das principais mudanças econômicas, sociais, federativas e populacionais no território brasileiro no período entre 2003 e 2015 e fez-se uma avaliação das problemáticas que requeriam maior aprofundamento de análise.

Procedeu-se a um balanço das limitações e potencialidades apresentadas pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) quanto à consecução de seus objetivos de redução das desigualdades e de ativação do desenvolvimento no território nacional. Houve também uma identificação das políticas públicas de caráter nacional, e não explicitamente regional, que têm tido impactos notórios sobre a melhoria das condições de vida da população em porções do território caracterizadas por baixa renda e baixo crescimento econômico. Finalmente, este conjunto de análises e interpretações foi levado à discussão com especialistas de notório saber acerca das dinâmicas urbano-regionais, federativas e sociais que requerem mais profunda investigação e sistematização para a construção de uma agenda de pesquisas de horizonte temporal mais largo que possa informar a elaboração de políticas públicas territoriais.

2 TRANSFORMAÇÕES NAS REALIDADES REGIONAIS RECENTES NO BRASIL

Neste trabalho, parte-se da hipótese orientadora de que o Brasil recentemente passou por transformações socioeconômicas com importantes impactos territoriais e que suas análises regionais ainda têm alguma dificuldade em captar plenamente a dinâmica e, sobretudo, a direção destas transformações. Neste contexto, questionou-se se não estariam muitas das políticas públicas, em discussão ou implementação, baseadas em concepções com pouca aderência com a realidade territorial atual em mutação.

Tendo-se em vista que a missão do Ipea, enquanto fundação pública federal vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, é "aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro, por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões

estratégicas",[3] torna-se muito importante discutir uma agenda atualizada, que busque apreender plenamente aquelas mudanças territoriais mais salientes, a fim de elaborar políticas públicas consequentes com o novo momento.

Buscou-se manter aqui duas dimensões centrais para a análise empreendida: *i)* a dimensão do diagnóstico, averiguando quais os recentes fenômenos sociais, econômicos, entre outros, que seriam os mais relevantes para o entendimento das reconfigurações ocorridas, distinguir quais permanecem, quais são novos ou emergentes e quais deixaram de ter importância, requerendo reatualização; e *ii)* a dimensão da política pública – isto é, tendo em conta esses fenômenos, como se elaborou, operacionalizou e monitorou a política pública.

Procurou-se construir um esquema de análise e alguns fatos estilizados que pudessem apreender e sistematizar, em traços largos, as recentes e mais gerais transformações territoriais, pelas vias dos gastos públicos e dos investimentos públicos e privados nos territórios distintos. Uma tipologia de cinco tipos de territórios, vinculados a cinco tipos de investimentos, foi elaborada, conforme a seguir relacionado.

1) Territórios tipo I: predominantemente impactados e (re)definidos pela demanda mundial de *commodities*.

2) Territórios tipo II: predominantemente impactados e (re)definidos pelos investimentos realizados ou orientados pelo Estado em infraestrutura de transportes, energia etc.

3) Territórios tipo III: predominantemente impactados e (re)definidos pela força inercial dos fatores de aglomeração e de urbanização – litoral, regiões metropolitanas (RMs) e capitais – e das vantagens locacionais produtivas na rede urbana do Sul-Sudeste.

4) Territórios tipo IV: predominantemente impactados e (re)definidos pela implantação de investimentos pontuais, com tendência a se constituírem em polos isolados ou enclaves com baixa indução do entorno e da hinterlândia.

5) Territórios tipo V: predominantemente impactados e (re)definidos pelos impulsos das políticas sociais, das melhorias nas condições de vida e nos equipamentos sociais, e da ampliação do mercado interno de consumo.

Assumiu-se que tal tipologia poderia abrir espaço analítico para organizar perguntas estruturantes, como: quais frentes de acumulação são abertas, disponibilizadas e viabilizadas pela natureza dos investimentos públicos e privados realizados? Qual é o caráter da ação estatal para cada um deles? Quais tipos de

3. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=1227&Itemid=345>.

políticas públicas são estruturados e requeridos? Como o Estado é acionado? Em uma análise multiescalar e multinível, quais são os interesses originados nas escalas internacional, nacional e regionais sobre cada território? Qual relação eles têm com o porte (escala, dimensão, complexidade) da cidade e com a complexidade do processo de urbanização e das relações com suas respectivas ruralidades? Qual é sua articulação com as questões do meio ambiente? Qual é a relação com ciência, tecnologia e inovação (CT&I)? E com o pacto de poder e as relações interfederativas?

Obviamente, não se teve a pretensão de encaminhar ou responder a todas essas perguntas para cada um dos territórios, mas são questões complexas e cruciais que precisam estar subjacentes à análise.

2.1 Territórios tipo I: predominantemente impactados e (re)definidos pela demanda mundial de *commodities*

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.

São amplamente reconhecidas na história brasileira do século XX as características de ocupação e integração do "Grande Oeste" na divisão inter-regional do trabalho, desde a Marcha para o Oeste, a construção de Brasília, a expansão das fronteiras agrícola, pecuária e mineral, e as políticas públicas de apoio à incorporação dos cerrados à produção agropecuária moderna, que articularam e soldaram definitivamente esta macrorregião com a dinâmica dos outros três "mundos regionais" brasileiros. Com grande dinamismo econômico, rural e urbano e produtivo, a região ganha e reforça seu papel de território de transição entre o Sudeste e o Sul, por um lado, e o Norte e Nordeste, por outro.

A região se caracteriza como uma fronteira explorável de recursos naturais, com a implantação de unidades de produção, esmagamento e processamento de soja e das indústrias alimentar, de ração animal, frigorífica (carne bovina, suína e de frango) e de laticínios. Têm igual destaque as manufaturas de couro, algodão e sucroalcooleiras (Miragaya, 2014). Além da produção agrícola substantiva, sobretudo de algodão, arroz, café, cana-de-açúcar, feijão, sorgo e milho, a extração e o beneficiamento de minérios têm grande importância, com destaque para fosfato, calcário, ferro, manganês, granito, mármore, cobre, zinco, ouro, níquel, nióbio, quartzito e cerâmica.

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 entre 2002 e 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%. Apresenta ainda um terciário calcado na provisão de bens agropecuários, como as empresas de comercialização de fertilizantes, sementes e implementos agrícolas,

sobretudo aquele concentrado nos principais polos urbanos intermediários do Centro-Oeste e do Centro-Norte.

Entretanto, sua alta especialização em atividades extrativas e produtivas de *commodities* coloca limitações estruturais à dinâmica endógena de sua economia. Esses 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 são padronizados e de processamento contínuo, em grande parte submetidos à definição da demanda e de preços internacionais. São ainda notórios seus gargalos e suas carências de infraestrutura, armazenamento e escoamento da produção agropecuária e mineral, por apresentarem enormes distância e dependência em relação aos portos para a exportação de sua produção.

A grande transformação do agronegócio nesta vasta porção territorial se deu com a perda da biodiversidade e a degradação de solos e águas, o desmatamento e as queimadas nos dois ecossistemas bastante frágeis e sensíveis que abriga: o Cerrado e o Pantanal. Conformaram-se aí, nas últimas décadas, uma economia e uma sociedade bastante peculiares, modernas e complexas, convivendo com conflitos fundiários exacerbados, com uma ruralidade muito específica ao lado de uma urbanização problemática, difusa e metropolizada, sobretudo no eixo Goiânia-Anápolis-Brasília.

O Brasil avançou muito, nas últimas décadas, na eficiência logística e na pesquisa agrícola e agropecuária, principalmente devido ao papel da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e dos órgãos de fomento nacional e estaduais. Embora exista hoje um debate que argumenta que o setor é mais sofisticado – ao agregar ciência, tecnologia e inovação à sua concepção original de ramo produtivo de mera exploração dos recursos de base natural –, a questão dos encadeamentos produtivos intersetoriais e da baixa agregação de valor ainda é uma evidência (Furtado e Urias, 2013).

Castro (2014) sintetizou bem os desafios para a região ao afirmar que os grandes complexos aí instalados – os agropecuários, 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. A jusante, promovendo a diferenciação de produtos de maior agregação de valor.

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 seus preços e níveis de demanda, que são basicamente definidos na escala mundial. Em suma, os ramos de *commodities* apresentam notórios impactos territoriais, ambientais e econômicos e deficiências em suas relações de inter-ramificações, inter-regionalidades e interurbanidades.

Hoje, no Brasil, os setores agrícolas, de pecuária e minerais são muito organizados politicamente, nos parlamentos, em suas organizações de classe e com forte apelo e influência junto aos meios de comunicação. Basicamente, o que demandam do Estado é infraestrutura de logística de escoamento da produção, financiamento subsidiado e perdão ou renegociação de suas dívidas.

2.2 Territórios tipo II: predominantemente impactados e (re)definidos pelos investimentos realizados ou orientados pelo Estado em infraestrutura de transportes e energia

Há territórios que são acionados, sobretudo, pelas especificidades dos investimentos em infraestrutura que foram neles realizados, cristalizando eixos de crescimento, expansão e integração.

Na qualidade de fruto e criador de externalidades e gerador de sinergias com alto grau de generalização de uso, o suporte infraestrutural é decisivo para o processo de desenvolvimento, inclusive como um dos fatores sistêmicos da competitividade. Este suporte facilita e é básico ao desenvolvimento de uma grande variedade de atividades econômicas. Às vezes puxa ou lidera, às vezes acompanha e às vezes empurra o investimento em atividades produtivas. São fatores que provêm externalidades *lato sensu* às unidades produtivas, engendrando um ambiente propício e podendo ser cruciais para a construção deliberada de vantagens comparativas dinâmicas.

Sobre o papel das infraestruturas físicas e econômicas do ponto de vista interno e externo ao desenvolvimento de um país, já em 1972, por ocasião do projeto Corredores de Exportação, que seria incluído no I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), Josef Barat nos fala, conforme citação a seguir, da concepção do setor de transporte do Ipea, que era bastante avançada.

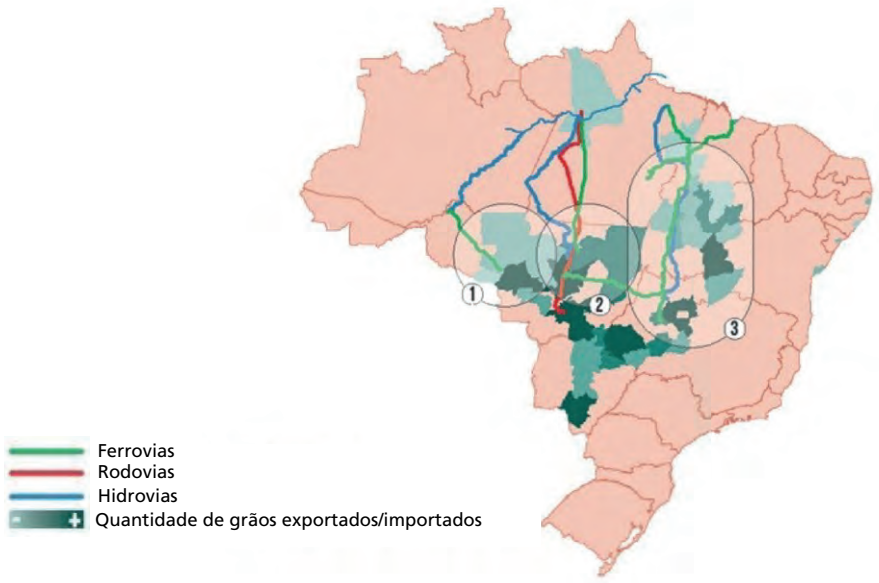
> Os corredores de exportação, que em última análise visam à implantação de infraestruturas e sistemas operacionais modernos para transporte, manuseio, armazenagem e comercialização dos fluxos densos de mercadorias (minérios, cereais, petróleo e derivados, e mesmo grandes grandes partidas de carga geral unificada), permitirão, do ponto de vista do mercado interno, uma crescente integração dos grandes centros industriais e suas áreas adjacentes às regiões abastecedoras de matérias-primas e alimentos. Por outro lado, com relação às exportações, a racionalização e a integração das diferentes etapas do processo de escoamento propiciarão ao país a possibilidade de participar, em condições competitivas, de frentes dinâmicas do mercado internacional (Barat, 1972, p. 301).

As características distintivas que envolvem a decisão de investir no "negócio" ou na "frente de aplicação de capital" denominada infraestrutura não são triviais. Elas apresentam baixa elasticidade de oferta, envolvem indivisibilidades técnicas e fixações de capital marcantes (com instalações longamente duráveis) e operam com escalas técnicas notáveis.

Um investimento em infraestrutura deve levar em conta a especificidade do capital social básico de suporte necessário a determinado contexto produtivo e socioespacial, destacando-se o vultoso montante das inversões e imobilizações de capital fixo, a irreversibilidade/indivisibilidade dos investimentos, a questão das grandes escalas, as externalidades positivas altas, entre outras. Como serviços de utilidade pública e elemento auxiliar, meios de reprodução, de consumo coletivo, desempenham a função de conferir energia e potencializar a formação ampliada das forças produtivas humanas presentes em determinado território.

O suporte de infraestrutura física e econômica ao processo de desenvolvimento territorial pode ser orientado por uma visão mais ampla, para além da mera abordagem de logística, localização, geração e distribuição, e mais próxima de uma abordagem de conjuntos ou sistemas de utilidade pública e de coerência sistêmica de redes de integração territorial, econômica e social (transporte, telecomunicações, energia, água, saneamento etc.). Obviamente, os investimentos em infraestrutura são importantes para qualquer região, porém eles são decisivos para o bioma Amazônia. Como a maior fronteira de recursos do planeta e vasta área 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.

FIGURA 1
Movimentação de grãos no arco Norte



Fonte: Secretaria de Portos.
Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Este bioma, enquanto gigantesco manancial florestal, mineral, hídrico e de biodiversidade, apresenta grande quantidade e diversidade de atores sociopolíticos e interesses econômicos. Ele evidencia também uma combinação de níveis muito díspares de desenvolvimento das forças produtivas, além da coexistência de atividades lícitas e ilícitas de exploração (mineral, madeireiras, 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; e o acelerado e muito peculiar processo de urbanização e de aparecimento de novas formas de convivência com a floresta.[4] Este território é muito suscetível a ciclos econômicos e políticos, posto que é 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, principalmente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), dos marcos jurídicos e da coordenação das relações federativas pela União.

A macrorregião foi fortemente impactada em um período recente pela implantação de usinas hidrelétricas, sobretudo a partir das leis nºs 10.847 e 10.848 de 2004, que mudaram o modo de comercialização de energia elétrica no Brasil, abrindo espaço para um *boom* de investimentos no setor. A partir disso, houve leilões de trinta usinas hidrelétricas (UHEs), com destaque para as maiores: Belo Monte (Pará); Jirau (Rondônia); Santo Antônio (Rondônia); Teles Pires (Mato Grosso e Pará); e Estreito (Maranhão e Tocantins). Outras dez UHEs estão em construção, entre as quais: Ponte de Pedra (Mato Grosso); Colíder (Mato Grosso); Baixo Iguaçu (Paraná); São Roque (Santa Catarina); Cachoeira Caldeirão (Amapá); Salto Apiacás (Mato Grosso); Sinop (Mato Grosso); e São Manoel (Pará). Os investimentos nos terminais de uso privado (TUPs) em implantação e na Ferrovia Norte-Sul, com mais de 1.500 km já em operação, por sua vez, conformam uma verdadeira marcha para o Oeste-Norte do Brasil. Entretanto, em sua maioria, estas são atividades que ainda não apresentam relações de inter-ramificações, inter-regionalidades e interurbanidades potentes.

Almeida (2014), ao analisar a região, trata do que ele chama de ofensiva sobre os "recursos naturais estratégicos" (solo, recursos florestais, subsolo, saberes), fragilizando direitos territoriais. Estão em discussão ou tramitação propostas de redução de áreas protegidas ou unidades de conservação, de redefinição dos códigos florestal, mineral, penal, de processo civil, de CT&I, comercial e de aquisição de

4. O debate sobre as especificidades amazônicas está marcado pelas reflexões de Bertha Becker. Segundo a autora, o território está "vinculado a questões como relações socionaturais 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" (Becker, 2014, p. 11).

terras por estrangeiros. Ou seja, vem-se constatando a "tramitação simultânea de propostas no legislativo de alterações de quase todos os códigos que regem as relações produtivas e comerciais, que regulam contratos e formas de acesso aos recursos naturais" (BNDES, 2014, p. 354).

Assim, certamente a dinâmica econômica da Amazônia está atrelada à provisão de infraestrutura, porém não necessariamente essa 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 pan-amazônica. A autora, grande especialista nas temáticas da região, procurou mostrar os conflitos e as possíveis ações públicas de conciliatórias entre os vetores tecnoindustriais (basicamente de exploração de minérios e madeira) e os tecnoecológicos (de alternativas comunitárias, sistemas produtivos emergentes, entre outros), 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 deveria dar vazão à construção de outro padrão de desenvolvimento para este enorme "mundo regional" brasileiro.

2.3 Territórios tipo III: predominantemente impactados e (re)definidos pela força inercial dos fatores de aglomeração e de urbanização (litoral, RMs e capitais) e das vantagens locacionais produtivas na rede urbana do Sul-Sudeste

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, que se consolidaram enquanto plataformas urbano-industriais de maior nível de desenvolvimento das forças produtivas e inovativas, 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; e economias de escalas, 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 o Nordeste, congregando, *grosso modo*, o bioma Mata Atlântica. É nesse "território atlântico", em que a rede urbana brasileira está mais organizada, de onde partem o comando e o poder de influência sobre praticamente toda a escala nacional. Nele vivem, em espaços metropolitanos, cerca de 70 milhões de pessoas, conformando um mercado de consumo denso e moderno; e um mercado de trabalho

diferenciado e com maiores índices de qualificação e serviços mais sofisticados, sobretudo os produtivos, prestados às empresas, conformando as cabeças das sub-redes urbanas regionais. É lá que estão presentes também os núcleos urbanos que apresentam as características do que a literatura denomina de cidades-região, ou seja, aquelas com as mais potentes conexões na escala nacional e mesmo mundial, por aglomerarem arranjos espaciais articulativos das empresas maiores e mais sólidas, fatores tangíveis e intangíveis de produção; e bacias para o recrutamento de emprego de maior qualificação, além de um ambiente mais propício à inovação e aos contatos empresariais. Abriga ainda os principais circuitos dos sistemas e subsistemas urbano-regionais brasileiros, seus principais espaços metropolitanos e suas capitais estaduais, além de ser o principal elo com o Cone Sul e exercer o papel de núcleo de integração sul-americana em sua área mais desenvolvida.

As soldagens econômicas inter-regionais operaram no Brasil por um século, acentuando a concentração socioespacial e a capacidade de polarização desta área. Tamanha heterogeneidade foi articulada em complexas equações políticas, baseada no pacto territorial do poder na escala nacional. Este pacto foi marcado por um movimento espacial no sentido do setentrional para o meridional, desde os anos 1920, mas foi estruturado sobretudo na segunda metade do século XX nesta porção macrorregional.

O sistema econômico nacional configurado no século XX alcançou um elevado grau de integração comercial e produtiva, dotando-se de uma rede matricial de relações intra e inter-ramos econômicos (cópia incompleta e dependente, na periferia do capitalismo, da Primeira e Segunda Revoluções Industriais), que se estruturou e consolidou no Sudeste, mas desceu para o Sul e subiu o litoral leste. Mesmo se distribuindo muito desigualmente por alguns poucos pontos eleitos do espaço nacional e com alta concentração espacial, este sistema mostrou-se vigoroso no engate de todas as economias regionais em uma complementaridade expansiva e setorialmente integrada à nucleação do aparelho produtivo abrigado na macrorregião Sudeste. Ele se interioriza um pouco, adentrando parcialmente pela costa, mas permanece concentrado no litoral, nas RMs, capitais estaduais e em alguns polos intermediários, com porte de 250 mil a 500 mil habitantes.

Assim, malgrado a concentração espacial da riqueza nesta área, engendrou-se um complexo industrial, mercantil, imobiliário e financeiro que criou um compósito socioeconômico em que todos cresciam juntos, embora com fortes assimetrias e disritmias entre suas partes desigualmente coesionadas. Consolidou-se uma divisão espacial do trabalho sob um complexo esquema de relações centro-periferia, ancorado em uma longa trajetória de junções inter-regionais articulativas, que solidarizaram, pela via do mercado, as partes do país, fazendo com que os variados espaços regionais confluíssem seus projetos e coalizões de expansão em torno de uma convenção desenvolvimentista durável por meio século (1930-1980).

Historicamente, a região Sudeste, sobretudo o estado de São Paulo, tornou-se o centro de acumulação de capital no país, concentrando a produção industrial e os serviços mais sofisticados, a urbanização mais complexa e o núcleo decisório econômico nacional. Apesar de perdas na participação relativa, o Sudeste continua a ser o grande polo industrial, comercial e financeiro do país. Ele abriga o núcleo da manufatura metalomecânica, elétrica e química, além do "miolo" (Kupfer, 2012) da indústria brasileira: alimentos, vestuário, calçados, papel e celulose, siderurgia e atividade sucroalcooleira. Caberia lembrar ainda o papel dos setores de móveis, higiene pessoal, perfumaria e cosméticos, revestimentos cerâmicos, entre outros.

Porém, fatores contrários a esta concentração no Sudeste – desde externalidades negativas, efeitos de congestionamento e outras deseconomias de aglomeração, até a implementação de políticas estatais, se deram com maior intencionalidade entre 1975 e 1985, mas em alguma medida persistiram depois – levaram a movimentos de desconcentração regional das atividades econômicas. A direção dessa trajetória se deu daí para o Sul, para os núcleos metropolitanos nordestinos e outras regiões, complexificando a divisão inter-regional do trabalho no Brasil no final do século XX e início do XXI, que ainda requer maiores pesquisas.

Novas espacialidades emergentes surgiram na região no último período, com marcas de desindustrialização, perda de diversificação produtiva, especialização regressiva 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. Novos empreendimentos foram implantados nesta região, com destaque para grandes condomínios industriais e logísticos, *shopping centers*, polos tecnológicos, novos centros de pesquisa públicos etc., que poderão desempenhar um papel destacado de provisão de novas externalidades e complementaridades intersetoriais no futuro.

Nessa grande área, de maior desenvolvimento material, há uma tendência inercial em agregar novos setores, ramificações econômicas e espaços produtivos sem abandonar os precedentes (Matteo, 2014, p. 15). Nessa, que é a rede urbana mais estruturada e densa, estão presentes rugosidades, acentuadas pela ação estatal e sua morfologia de regionalização 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).

Mesmo tendo perdido, em termos relativos, participação econômica e força política, é a porção territorial que apresenta as mais potentes relações de inter-ramificações, inter-regionalidades, interurbanidades e mesmo de interinstitucionalidades, capazes de, se não comandar totalmente, pelo menos

participar diretamente da cúpula do pacto estratégico que decide as principais trajetórias da economia e da sociedade brasileira. Esta porção atlântica do Brasil concentra as massas populacionais e, simultaneamente, alguns de seus maiores problemas sociais e ambientais.

Há carências de toda ordem, que vão desde problemas de degradação ambiental, falta de mobilidade urbana e precariedades do transporte de massas a *deficit* habitacional e outras mazelas dos complexos urbanos ali localizados. A aprovação recente do Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015) – e, antes, dos consórcios públicos (Lei nº 11.107/2005) – possibilita ampliar o debate e a busca de soluções de interesse comum supramunicipais, buscando maior cooperação interfederativa.

Por fim, caberia lembrar que esta vasta área Sul-Sudeste/Litoral está submetida a grande pressão antrópica, degradação ambiental, crise hídrica, mudanças climáticas e eventos extremos, podendo ser caracterizada como antropocênica, com duração de um século e meio. Ela é a porção territorial em que mais ocorreu, com densidade demográfica, a ação material humana transformadora ao longo da história brasileira.

2.4 Territórios tipo IV: predominantemente impactados e (re)definidos pela implantação de investimentos pontuais, com tendência a se constituírem em polos isolados ou enclaves com baixa indução do entorno e da hinterlândia

Em contraponto à próxima subseção, em que discutiremos os investimentos no campo social e seu papel homogeneizador – o que se poderia denominar de construção de uma plataforma espacial dispersa/homogeneizadora a partir de gastos públicos que estariam ligados à promoção de uma perspectiva de desenvolvimento difuso e generalizado (Penouil, 1985, p. 25), que se estenderia quase por todo o território nacional, conformando uma melhoria de base, chão, terreno ou colchão de homogeneização de condições sociais básicas –, nesta subseção, trataremos do desenvolvimento polarizado (Penouil, 1985). Ele congrega os grandes projetos de investimento, as grandes obras e os enclaves de extração e beneficiamento de recursos naturais e insumos básicos – geralmente 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), com dificuldade de propagar estímulos de forma centrífuga a partir de sua implantação ou expansão, ou seja, são setores com dificuldades de encadeamento de relações intersetoriais para trás e para a frente (Hirschman, 1961). No sentido de Markusen (1995), são empreendimentos que poderiam ser caracterizados como *stick places* (plataformas manufatureiras satélites), isto é, áreas de atração e retenção de investimentos. No caso sob análise, poderíamos acrescentar o adjetivo espúrios, posto que engendram baixos encadeamentos, sobretudo para a frente, sendo comandados exogenamente: as decisões cruciais são tomadas alhures,

com a região hospedeira detendo pouca capacidade de controle sobre sua dinâmica endógena de funcionamento ao longo do tempo.

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

A ideia de focalizar aqui investimentos pontuais, polos isolados ou indução intersetorial e inter-regional é para jogar luz nas especificidades e nos possíveis impactos territoriais da implantação de unidades minerais e de insumos básicos, mas também de alguns macroempreendimentos isolados, com prováveis intensos impactos macrorregionais, tais como o pré-sal, a Transnordestina, a transposição do rio São Francisco, o uso e o aproveitamento mais intensivo de grandes sítios minerais, a exploração de extensos polos turísticos, a implantação de portos, entre outros.

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 da pioneira Zona Franca de Manaus, mas também as zonas que, a partir da Lei nº 11.508/2007 (com as alterações introduzidas pelas leis nºs 11.732/2008 e 12.767/2012), estão em operação ou implantação.[5] Para os estudos da configuração espacial desses investimentos nessas atividades manufatureiras intensivas em escala, é muito importante ter: *i)* a natureza setorial (inter-ramificações) das inversões de capital; *ii)* as estratégias empresariais e seus instrumentos e padrões concorrenciais; *iii)* as relações com fornecedores e usuários; e *iv)* as características do mercado consumidor doméstico ou externo, buscando examinar os dinamismos em cadeia, a quantidade e a qualidade das inter-relações intersetoriais e ponderar até que ponto seu centro de decisão de seu desempenho é ou não extrarregional.

Geralmente são poucas e grandes as unidades empresariais, com as 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 baixos conteúdo e sofisticação

5. Mais informações da Associação Brasileira de Zonas de Processamento de Exportação (ABRAZPE) disponíveis em: <http://www.abrazpe.org.br>.

tecnológicos. Há, assim, muitas limitações em suas estratégias concorrenciais,[6] que acabam se dando mais pela via do preço e pelo atendimento em conformidade às especificações técnicas dos clientes internacionais. Estão submetidas tanto à acirrada concorrência por padronização e qualidade técnica do produto quanto à redução de custos e ao aumento da presença e do poder no mercado, inclusive ampliando-o para o mercado internacional, a fim de ganhar escala. Por isso, requisitos como o controle sobre a quantidade e a qualidade da matéria-prima (geralmente em integração vertical) e sua acessibilidade e eficiente logística tornam-se fatores decisivos. Estas unidades empresariais necessitam manter a capacidade produtiva à frente das demandas internacionais e para responder às flutuações dos preços, dada a natureza volátil de seu mercado, que varia muito, de acordo com a procura dos grandes usuários dos países consumidores. Além disso, fabricam produtos de baixo valor unitário em unidades de processo contínuo, que elaboram produtos homogêneos em grande tonelagem e de fácil armazenamento e transporte (Kupfer, 1998). As barreiras tecnoprodutivas e financeiras à entrada de competidores, reforçadas pelo longo prazo de maturação dos investimentos, são bastante altas.

Para analisar os impactos territoriais destes investimentos, é importante ter presente a morfologia dessas estruturas de mercado oligopólicas, com elevadas escalas técnicas de produção, detentoras de vantagens diferenciais de custos e orientadas por métodos produtivos em massa. As empresas deste território são de grande porte, muitas de propriedade nacional, geralmente com dificuldade em agregar maior valor ou enobrecer seus produtos, além de estarem submetidas a uma forte concorrência internacional e a constantes flutuações nos ciclos de seus negócios, inclusive pela volatilidade nos preços, determinados em grande parte na escala mundial. Sofrem, ainda, um grande impacto dos movimentos dos juros e do câmbio a cada conjuntura econômica, enquanto seus investimentos em capacidade produtiva nova são de alta complexidade e elevado tempo de maturação.

O setor é bastante heterogêneo. De um lado, temos 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 e da demanda internacional, agora arrefecida, e da capacidade ociosa instalada para responder às oscilações e demandas do mercado. De outro, temos, por exemplo, os segmentos ligados à construção civil, como a produção e a fabricação de minerais

6. "No plano produtivo, cresce a importância da incorporação das práticas de qualidade total e de inovações redutoras de custos. Mais decisiva, embora restringida pela natureza fortemente homogênea dos produtos, a trajetória de evolução da competitividade aponta para a busca de diferenciação através do aumento do valor agregado dos produtos comercializados (enobrecimento). Esta diferenciação pode se dar pelo aumento do conteúdo tecnológico dos produtos, como no caso dos derivados da soja ou do papel, no atendimento a especificações particulares dos clientes, bem exemplificado pelos insumos metálicos e pelo cimento, pela prestação de serviços suplementares como na petroquímica ou mesmo pela realização de investimento em áreas onde os clientes possam ser mais sensíveis, como é o caso da redução dos danos ao meio ambiente no setor de celulose" (Kupfer, 1998, p. 49).

não metálicos (cimento e vidro), a química básica (fertilizantes), entre outros, que dependem mais do desempenho do mercado interno.

Este setor passou por grande reajuste empresarial, fusões e aquisições, além de ampliar suas eficiências produtivas e administrativas. Também apresenta muitos projetos em andamento, até pelo longo prazo de maturação dos investimentos, o que acaba representando barreiras à entrada e um fator dissuasivo da penetração de novos concorrentes no mercado. A dinâmica do setor é bastante atrelada aos desígnios do setor público e da configuração da coalizão política-estatal e das relações com a estatalidade, por serem geralmente energointensivos e poluidores, exigirem oferta abundante de energia barata e pressionarem por flexibilização dos licenciamentos ambientais.

Os investimentos desempenharam um importante papel ao possibilitarem um processo de desconcentração produtiva. No entanto, o resultado em termos do desenvolvimento regional, dada a natureza dos ramos que se deslocalizaram para a periferia nacional, acabou sendo muito mais de

> emergência de ilhas de produtividade, com baixa articulação tanto com o tecido produtivo local quanto com o nacional, configurando uma expansão fragmentada, contribuindo para o aprofundamento da heterogeneidade estrutural (...) e a fragilização dos encadeamentos intersetoriais da indústria, com uma forte ampliação de seu conteúdo importado e redução da relação entre valor agregado e valor da produção, especialmente nos segmentos de maior valor agregado (Castro, 2014, p. 513-515).

Ou seja, a qualidade do processo de desconcentração para as regiões menos desenvolvidas deixou muito a desejar, principalmente quando é comparada a algumas experiências internacionais que lograram maior espraiamento da atividade econômica, com posterior maior enraizamento regional em áreas periféricas.

Grandes projetos são geralmente definidos ou apoiados por financiamentos e investimentos estabelecidos "desde fora" e determinados explícita e exogenamente pela macropolítica. Este é um dos fatores que reforçam a tendência para 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 maturação, precárias relações de complementaridade e articulação com o tecido econômico regional. Geralmente, estes investimentos pontuais estão localizados em

> lugares sem centralidade, pela ausência de uma rede urbana estruturada. Assim, são bases exportadoras localizadas, desintegradas regionalmente e parcialmente integradas ao mercado nacional e mesmo internacional. Além das dificuldades de integração decorrentes do baixo nível de renda, tem-se a dificuldade de implementação de uma estratégia de desenvolvimento local, baseada na complementaridade setorial da base exportadora, pois, em muitos casos, a indústria local não está ancorada localmente

(*footlose*), ficando sempre em aberto a possibilidade de relocalização (Lemos *et al*., 2005, p. 188).

Ao mesmo tempo, externalidades negativas são provocadas nestas áreas, como atração de imigrantes que não serão absorvidos pelo mercado de trabalho urbano, forte especulação imobiliária, aumento do custo de vida, entre outros. Além disso, há uma tendência no médio prazo de se debilitar ainda mais a capacidade financeira e técnica de realização de gastos públicos naquela localidade que recebeu o investimento, em razão da renúncia fiscal, determinada pelo acirramento da guerra fiscal para a atração do investimento. Estes processos se iniciam, geralmente, já a partir do anúncio do grande investimento. Estes investimentos são, em sua maioria, induzidos pelo Estado e pela existência de fontes de matérias-primas a explorar – geralmente, não apresentam relações mais destacadas de inter-ramificações, inter-regionalidades e interurbanidades potentes. Pesquisas minuciosas devem ser empreendidas a fim de estimar e prospectar a quantidade e a qualidade dos encadeamentos para trás e para a frente destas atividades produtivas intensivas em escalas, buscando avaliar suas capacidades de geração de emprego, renda, investimentos, divisas e impostos.

Os desafios neste momento, de crise econômica e política, são grandes, pois os desdobramentos das inversões de capital que vinham ocorrendo no período de crescimento não estão claros e o certo é que

> investimentos direta e indiretamente ligados à cadeia de petróleo e gás, ao novo ciclo de inversões na automobilística e ao papel das concessões nos investimentos de infraestrutura logística terão *dificuldade de se manter sem um desenvolvimento mais efetivo da estrutura produtiva regional capaz de sustentar a dinâmica econômica* e gerar empregos de qualidade para consolidar e aprofundar as conquistas (Castro, 2014, p. 514, grifo nosso).

Um interessante ponto de investigação futuro seria analisar profundamente a situação atual e as perspectivas destas áreas sujeitas aos investimentos pontuais, utilizando-se dos conceitos eleitos nas PNDRs I e II denominados de subespaços estratégicos (SEs), que deveriam ser alvo de estratégias específicas como regiões de programas especiais (RPEs).

2.5 Territórios tipo V: predominantemente impactados e (re)definidos pelos impulsos das políticas sociais, das melhorias nas condições de vida e nos equipamentos sociais, e da ampliação do mercado interno de consumo

A marca mais indelével, espalhada, isto é, bem distribuída e homogeneizada por todo o território nacional, presente tanto nas regiões mais quanto nas menos desenvolvidas, é a desigualdade, em suas múltiplas dimensões. No período entre 2003 e 2015, avançou-se muito em um conjunto de políticas sociais voltadas à proteção das camadas mais destituídas da população e na expansão do mercado interno. Neste caso, 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 (inclusive o consignado), a expansão do ensino superior e a luta mais geral pela permanência e pelo avanço das conquistas e dos ganhos sociopolíticos da constituição cidadã, com melhorias na distribuição de renda e na qualidade do mercado de trabalho – mudanças que convergiram para a construção e o fortalecimento de um federalismo do bem-estar social no Brasil (Monteiro Neto, 2014).

Ao mesmo tempo, deu-se início o reaparelhamento dos quadros burocráticos do Estado e aperfeiçoou-se a capacidade de formular políticas públicas com maior participação social. Neste período, estava sendo constituído um patamar básico de cidadania, um certo "chão" de segurança social e de acesso a direitos individuais, além da garantia de condições mais dignas de vida, com a satisfação das necessidades essenciais e a possibilidade de ingresso e integração na sociedade moderna por parte das massas historicamente destituídas do fruto do progresso no Brasil. A conjugação da valorização do salário mínimo, da maior formalização do mercado de trabalho, dos impactos do Benefício de Prestação Continuada (BPC) para deficientes e idosos, das melhorias na previdência e assistência social rural e urbana e dos programas sociais Luz para Todos, Cisternas, Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), Minha Casa Minha Vida (MCMV), entre outros, transformaram a vida cotidiana de algumas dezenas de milhões de pessoas. Apenas como exemplo, para se ter uma ideia do papel do Pronaf, caberia lembrar que, em 2014, ele beneficiou 396 mil pessoas, sendo 27,3% na macrorregião Sul, 15,4% no Centro-Oeste, 15,1% no Sudeste, 7,2% no Nordeste e 6,8% no Norte, segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2014.

O MCMV foi criado pela Medida Provisória nº 459, de 25 de março de 2009, depois convertida na Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, tendo como finalidade "criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais" (Brasil, 2009a). Em 2011, pela Lei nº 12.424, também foi incluída a possibilidade de "requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais" (Brasil, 2011a). O programa teve 4,2 milhões de unidades contratadas e 2,6 milhões de unidades entregues, totalizando um investimento de R$ 300 bilhões.

No período entre 2003 e 2015, mudanças importantes ocorreram também nos preços relativos[7] da economia brasileira a favor do consumo de bens-salário. Essas mudanças foram determinadas pelo "efeito China", pela taxa de câmbio e pela

7. "O ciclo de crescimento da última década baseou-se em forte expansão do consumo das famílias, em particular aquelas 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 duráveis 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).

política de desonerações do governo federal. O crescimento mais inclusivo que se experimentou impactou diretamente todos esses setores, fortemente condicionados pela elasticidade da demanda e pela oferta de crédito ao consumidor, pois são muito sensíveis às flutuações e dependentes das mudanças quantitativas e qualitativas nos mercados urbanos de trabalho e consumo e da expansão da renda nos meios rural e urbano.

Os sub-ramos do departamento de produção destes bens-salário – que têm as características de mercadorias de consumo não duráveis, tais como aquelas tradicionais, como calçados de couro, vestuário e têxteis não padronizados, móveis mais simples, agroindústria de alimentos de baixa elaboração e bebidas – apresentaram grande expansão e alguma trajetória de deslocalização na direção das regiões periféricas, sobretudo em sua porção litorânea e dos grandes e médios centros urbanos. Tal processo de transformação, dados os níveis aviltantes de pobreza, destituição e marginalidade entre as massas humanas destituídas de bens e direitos, representou uma verdadeira revolução, como no semiárido nordestino.

Ocorreram mudanças substanciais na estrutura de consumo das famílias ao longo do período de crescimento econômico com a distribuição de renda, como uma parcela maior de consumo de bens duráveis e bens de consumo, com destaque para material eletrônico e de comunicação, automóveis, eletrodomésticos, produtos farmacêuticos, móveis, perfumaria etc. (Carvalho *et al.*, 2016).

Dessa forma, o impacto na demanda de bens com alguma agregação de valor regionalizado, como cosméticos, móveis, bens da linha branca (destaque para tanquinhos, fogões e geladeiras), eletrodomésticos, motos, microcomputador com internet, televisão e celular, que são fabricados ou montados no país, e gastos como passagens aéreas e planos privados de saúde promoveram um ciclo expansivo, sobretudo no período do segundo governo Lula. A expectativa era que se engendrasse permanentemente um ciclo virtuoso entre consumo, investimento e produção, ampliado e regionalizado, que seria capaz de, pelo menos no médio e longo prazo, transformar as estruturas produtivas e socioeconômicas das regiões menos desenvolvidas. Ou seja, esperava-se alcançar o desenvolvimento substantivo, que poderia ser conceituado justamente pela conjugação de crescimento com distribuição de renda e mudança estrutural.

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, acabou ensejando a expansão da participação dos componentes importados, sejam eles do exterior ou os ofertados pelas empresas localizadas no Brasil, mas extrarregionais. Isto quer dizer que ocorreram vazamentos de renda, pois essas regiões não desenvolveram ou desdobraram relações de inter-ramificações, inter-regionalidades e interurbanidades potentes.

Pelos seus efeitos nas regiões menos desenvolvidas, tais políticas sociais, ao lado de outras políticas públicas que melhoraram as condições de vida das populações mais pobres, podem ser consideradas como políticas regionais implícitas. Vejamos agora o papel das políticas regionais explícitas e implícitas no combate às assimetrias inter-regionais.

3 O QUE AS POLÍTICAS REGIONAIS EXPLÍCITAS E IMPLÍCITAS FIZERAM E O QUE PRECISAM FAZER PARA ENFRENTAR AS DESIGUALDADES REGIONAIS

Está expresso na Constituição Federal de 1988, em seu art. 3º, o seguinte.

> Constituem os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:
>
> I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
>
> II - garantir o desenvolvimento nacional;
>
> III - erradicar a pobreza e a marginalização e *reduzir as desigualdades sociais e regionais*;
>
> IV - promover o bem de todos [sem preconceitos ou discriminação] (Brasil, 1988, grifo nosso).

Contraditoriamente ao objetivo de redução das desigualdades regionais, apenas dois anos depois da sua promulgação, já na reforma ministerial de Collor, foi extinto o Ministério do Interior, que tinha sido criado em 1967. Em 1992, foi criado o Ministério da Integração Regional, que pouco tempo depois foi rebaixado para a Secretaria Especial de Políticas Regionais (1995). Finalmente, onze anos depois da promulgação da Constituição, foi criado o Ministério da Integração Nacional, em 1999.

Na segunda metade dos anos 1990, o debate regional retornou com o programa Brasil em Ação, ensejado pelos preparativos para a formulação do Plano Plurianual (PPA) 1996-1999. Este programa trazia uma proposta de estruturação dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (ENIDs), que, embora não se constituíssem em políticas regionais propriamente ditas, propiciaram o debate das perspectivas de desenvolvimento nacional na dimensão espacial, catalisando parte dos anseios presentes nas Unidades da Federação (UFs) (Galvão e Brandão, 2003). Em seguida, os ENIDs ganharam sofisticação quando da elaboração do PPA 2000-2003, o programa Avança Brasil.

Em 2003, foi concebida a PNDR, que buscava uma concepção mais holística, multiescalar, de ação pública mais direta e incisiva nas áreas menos desenvolvidas e uma plataforma que pudesse captar e mobilizar a panóplia de iniciativas e experiências sub-regionais que estavam em andamento, valorizando a diversidade regional brasileira.[8] Para além do histórico tratamento em nível das cinco

8. "Inicialmente, a PNDR teve dois objetivos principais: *i)* reduzir as desigualdades regionais; e *ii)* ativar as potencialidades de desenvolvimento das regiões brasileiras, atuando nos territórios que interessam menos aos agentes do mercado, valorizando as diversidades locais. Ou seja, objetiva-se reverter a trajetória das desigualdades regionais e explorar os potenciais endógenos da diversa base regional brasileira" (Resende *et al*., 2015, p. 30).

macrorregiões, a PNDR buscou privilegiar a atuação em uma escala sub-regional, isto é, de acordo com as mesorregiões prioritárias que foram estabelecidas segundo critérios bem definidos. Também foi previsto um sistema de financiamento para dirigir recursos às regiões de menor nível de desenvolvimento, o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR).[9]

Assim, passados mais de doze anos, é importante averiguar as realizações, as incompletudes, os descompassos entre objetivos (ousados e talvez excessivos) e os instrumentos (fracos) ainda mais fracos; em suma, os alcances e limites da PNDR. Uma série de trabalhos forneceu análises dos mais variados aspectos da PNDR, com destaque para Pereira (2009), Brasil (2011b), Araújo (2013), Karam (2013), Coêlho (2014), Silva (2014), Alves e Rocha Neto (2014), Carvalho (2014), Resende *et al*. (2015), Monteiro Neto (2016) e Rocha Neto (2016).

Em relação à PNDR I (2003-2011), o Tribunal de Contas da União (TCU), a partir do Acórdão nº 2.919, de 2009 (Brasil, 2009b), já tinha realizado uma importante avaliação da formulação e dos mecanismos de sua implementação. Esta avaliação partiu da premissa correta de que, embora a execução da PNDR esteja no escopo de competência do Ministério da Integração Nacional, por sua natureza de política nacional, com amplo diálogo de suas problemáticas passando por variados ministérios, a sua implementação deveria caber ao conjunto do governo federal.

A avaliação realizada pelo TCU lamenta que o FNDR, que seria formado pela destinação de 2% da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), tenha tramitado no Congresso Nacional, dispersivamente, no bojo do projeto de reforma tributária. Aponta ainda que várias institucionalidades centrais da PNDR nunca foram instaladas, como o Comitê de Trabalho em Desenvolvimento Regional e o Sistema Nacional de Informação para o Desenvolvimento Regional (SNDIR), criados em 2007. Também denuncia que a política não dispõe de indicadores que permitam delinear objetivos quantificados e um horizonte de prazos para o seu alcance.

Em suma, em suas conclusões, o TCU relatou em 2009 uma série de problemas na condução da PNDR: *i)* ausência de indicadores, metas e avaliações de resultados; *ii)* falta de coordenação interministerial e articulação com entes federados; *iii)* distribuição territorial dos recursos em desconformidade com os

9. Originalmente, a concepção era que, "no aspecto de seu financiamento, a PNDR contaria com as fontes usuais existentes (OGU [Orçamento Geral da União], Fundos Constitucionais de Financiamento, Fundos de Desenvolvimento do Nordeste, recursos dos agentes financeiros oficiais, e incentivos e benefícios fiscais), acrescidas dos recursos provenientes do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), conforme proposto no âmbito da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) da reforma tributária em 2008. Os recursos do FNDR proviriam da vinculação no texto constitucional de 4,8% das receitas de tributos federais, cuja base cresceria com a transformação das contribuições sociais sobre mercadorias e serviços (PIS/COFINS [Programa de Integração Social/Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social]) em um Imposto sobre Valor Agregado (IVA) federal. A previsão era a destinação de 60% dos recursos do fundo ao financiamento ao setor produtivo e 40% a investimentos estruturantes" (Brasil, 2013, p. 14).

critérios estabelecidos; *iv)* aplicação parcial de recursos disponíveis; e *v)* ausência de monitoramento por parte do proposto, mas nunca instituído, SNDIR. Além do FNDR, outro elemento que não saiu do papel foi a Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT), discutida pela última vez em novembro de 2003.

A abordagem territorial das políticas setoriais evoluiu e se sofisticou. Aos poucos, foi sendo incorporada em algumas análises, narrativas e ações do governo – e, sobretudo, introjetou-se nos discursos dos gestores públicos. Se a proposta da PNDR II já apresentava muitos objetivos pouco articulados entre si (alguns com pouca coerência com os demais), após suas rodadas adaptativas, os objetivos foram ampliados, especialmente no processo de discussão participativa da I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional (CNDR). Provavelmente, eles também se estenderam para angariar novos apoios de setores e regiões não contempladas na(s) versão(ões) anterior(es).

Segundo Karam (2013, p. 202, grifo nosso), a PNDR II buscou um "reequilíbrio dos espaços de representação federativa e um *novo mapa de elegibilidade*, menos restritivo, presumivelmente capaz de ampliar a base de apoio à iniciativa". A I CNDR (Brasil, 2012, p. 5) discute bem as consequências deletérias de nossas profundas desigualdades regionais, salientando o seguinte.

> 1) Os cidadãos brasileiros são punidos por seu local de nascimento. Aqueles que nascem nas regiões menos dinâmicas terão suas oportunidades de crescimento pessoal e profissional profundamente limitadas em razão do baixo acesso a educação, saúde e emprego de qualidade e a toda uma gama de serviços e oportunidades; 2) A desigualdade induz uma movimentação populacional em direção aos espaços mais dinâmicos, agravando o fenômeno da megametropolização com todas as suas consequências de favelização, pobreza e violência bastante conhecidas; 3) O Brasil deixa de aproveitar grande parte de seu potencial produtivo que poderia estar contribuindo para uma maior competitividade do país, gerando emprego, renda e bem-estar.

Entre os objetivos específicos da I CNDR, os que vêm a seguir se destacam.

> Contribuir para a elevação da PNDR à condição de política de Estado; apontar caminhos para a interação entre as políticas de desenvolvimento regional e as demais políticas públicas; e lançar as bases para a constituição de mecanismos de governança regional nos estados (Brasil, 2013, p. 17).

Um avanço importante quando das discussões da nova política regional foi que se reconheceu que a primeira PNDR tinha negligenciado as especificidades do federalismo brasileiro e, sobretudo, o seu ente intermediário, pouco se referindo aos estados. Os debates da I CNDR e outras reflexões sobre os objetivos e instrumentos da PNDR conduziram à elaboração do Projeto de Lei do Senado nº 375, de 2015, em tramitação, aguardando relator deste novembro de 2015, que propõe uma lei que "estabelece normas que orientem, de forma estratégica, convergente e eficiente,

as ações e os investimentos públicos voltados ao desenvolvimento integrado do território nacional" (Brasil, 2015). A proposta deixa claros os quatro primordiais objetivos da política, respectivamente: convergência, competitividade, diversificação e centralidades urbanas.[10] É um documento que contém:

> princípios, diretrizes, estratégias, metas, mecanismos de articulação institucional, instrumentos de fomento e todos os demais componentes relacionados ao ciclo de elaboração, implementação, monitoramento e avaliação da referida política pública. O projeto pretende incorporar a PNDR em nosso ordenamento legal (Brasil, 2015).

O projeto afirma o propósito de redução das desigualdades regionais e o fortalecimento da coesão social, econômica, política e territorial, orientado pelos princípios da transescalaridade, multidimensionalidade e transversalidade das políticas. Propõe, como um princípio orientador das ações públicas, a valorização da diversidade territorial, ambiental, social, cultural e econômica. Propõe-se ainda, em seu art. 52, que o FNDR receba o aporte anual de R$ 10 bilhões, que seria constituído com recursos provenientes, sobretudo, de "tributo a ser criado", Imposto sobre Grandes Heranças e Doações (IGHD), dotações orçamentárias e doações (Brasil, 2015).

A lei, se aprovada, definirá, interministerialmente, uma rede de cidades-polo prioritária e buscará dar tratamento diferenciado às redes de cidades do semiárido brasileiro, da Amazônia Legal e da faixa de fronteira. Elege ainda, em seu art. 12, o que chama de regiões especiais prioritárias: o semiárido brasileiro, a faixa de fronteira e a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (Ride-DF). Institui as regiões Programa Xingu, Entorno da BR-163 e Ilha do Marajó. A lei define também as áreas imediatas de influência dos municípios-polo que forem priorizados como novas centralidades da rede policêntrica – que deverão se constituir necessariamente em regiões-programa – e o entorno de grandes projetos de infraestrutura e os grandes empreendimentos produtivos. Outro ponto ressaltado, em seu art. 16, bastante louvável, é que "a classificação das diversas microrregiões a partir dos critérios de elegibilidade não autoriza a implementação de ações padronizadas, devendo-se considerar as especificidades regionais e o envolvimento dos atores locais" (Brasil, 2015).

10. "Art. 2º A PNDR tem o propósito de reduzir as desigualdades regionais e fortalecer a coesão social, econômica, política e territorial do Brasil, a partir do alcance dos seguintes objetivos: I - promover a convergência do nível de desenvolvimento e da qualidade de vida entre e intra as regiões brasileiras e a equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento em regiões que apresentam baixos indicadores socioeconômicos; II - garantir a competitividade regional e a geração de emprego e renda em regiões que apresentam declínio populacional e elevadas taxas de emigração; III - promover agregação de valor e diversificação econômica em regiões com forte especialização na produção de *commodities* agrícolas ou minerais; IV - consolidar uma rede de cidades policêntrica, que contribua para a desconcentração e interiorização do desenvolvimento das regiões e do país, fortalecendo centralidades em diferentes escalas geográficas" (Brasil, 2015).

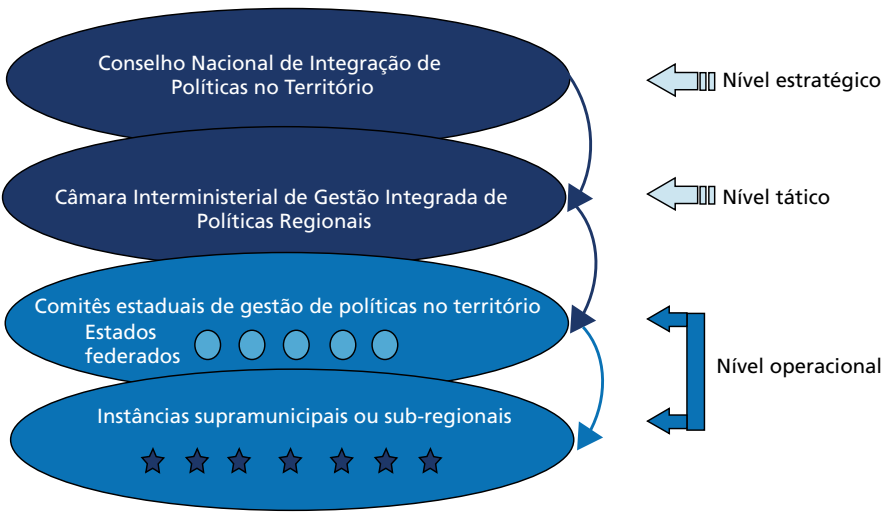
Foi apresentada a ideia da criação de um sofisticado Sistema de Governança do Desenvolvimento Regional (SGDR), em que se destacariam, entre outros, os objetivos de articulação da gestão integrada das políticas e dos planos federais setoriais com impacto regional e a coordenação federativa com os governos estaduais acerca do planejamento dos recursos voltados ao desenvolvimento regional.[11]

No art. 22 da lei a ser proposta, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Regional seria o

> órgão colegiado de natureza permanente, caráter consultivo, propositivo e deliberativo, competiria, entre outras atribuições, articular a regionalização de políticas e planos setoriais federais, através de uma carteira de projetos e de um pacto de metas interministerial, organizada por câmara interministerial (Brasil 2015).

Além disso, caberia recomendar a regionalização dos instrumentos de planejamento e orçamento federal e estaduais, articulando programas governamentais estaduais, organizados por comitês. O SGDR teria o desenho explicitado na figura 2, com os níveis estratégico, tático e operacional.

FIGURA 2
SGDR proposto



Fonte: Brasil (2012).

11. Após as críticas do TCU e de outras avaliações da PNDR I, e agora que o projeto de lei está em tramitação, o Ministério da Integração Nacional avançou a discussão da necessidade da montagem do sistema de informação, incluindo o aprimoramento do Observatório do Desenvolvimento Regional (ODR), e pretende-se retomar a discussão do ordenamento territorial, interrompida desde a realização da oficina em 2003 e a publicação do livro sobre a PNOT em 2005.

Destaque-se que foi reservado, no art. 34, um papel importante para as:

> instâncias supramunicipais e sub-regionais de desenvolvimento regional, que seriam as organizações públicas ou da sociedade civil que atuem territorialmente, em escala geográfica que extrapole o âmbito municipal, como: fóruns mesorregionais, colegiados territoriais microrregionais, núcleos de fronteira, comitês de bacias, consórcios públicos, agências de desenvolvimento, entre outras existentes ou que vierem a se constituir (Brasil, 2015).

Outra instituição importante seria o Sistema de Informações do Desenvolvimento Regional (SIDR), que organizaria e disponibilizaria as bases de informação que viabilizem a integração de políticas do Brasil – e articulação com as dos outros países da América Latina – voltadas para o estudo da dinâmica regional e cooperação internacional, ouvidos os ministérios do Planejamento, da Defesa e das Relações Exteriores. Haveria no SIDR um painel de indicadores a ser organizado em torno de três dimensões estratégicas da política: competitividade, coesão e qualidade ambiental.

Apesar de toda a sofisticação contida em seus documentos, as ousadas estratégias contidas na PNDR – de buscar construir maior equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento e, concomitantemente, acionar a diversidade nas variadas regiões brasileiras – acabam por revelar suas marcas de fragmentação e abrem uma série de conflitos institucionais, ao congregar diversas sobreposições e disputas entre iniciativas do Ministério da Integração Nacional, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Ministério do Desenvolvimento Social, Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, BNDES, entre outros. Carentes de hierarquização de prioridades e atravessadas estrutural e conjunturalmente por ações de diversos escaninhos e nichos do poder em disputa, todos com precária hegemonia, as estratégias territoriais se consolidaram mais discursivamente do que em políticas que fossem dotadas de concretude e continuidade. Um exemplo foi o poder, durante o governo Lula, da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do Ministério do Desenvolvimento Agrário, no mesmo momento em que o governo, por meio do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, fazia o lançamento do ousado e abrangente projeto Estudo da Dimensão Territorial do Planejamento (Brasil, 2008), quando o discurso rural da SDT procurou abarcar e sobrepassar as questões mais gerais da problemática territorial nacional.

Na verdade, a PNDR (assim como a política urbana ou a ambiental) nunca fez parte da agenda central do poder. Ao realizar um exaustivo balanço de complementaridades, sobreposições e antagonismos entre as várias políticas territoriais do governo Lula, Karam (2013, p. 203) sintetiza devidamente essa situação no trecho a seguir.

> Sintomático foi o fato de a Casa Civil jamais ter exercido o necessário papel coordenador/mediador em relação aos demais órgãos, mesmo sendo legalmente designada protagonista da instância máxima da política, a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional. (...) Destituída de recursos materiais e de poder essenciais, a PNDR enfrentou um desafio conjuntural que se mostrou incontornável: a concorrência institucional de uma nova geração de programas orientados pela dimensão territorial nos três níveis de governo, desenhados de acordo com lógicas próprias e atendendo a públicos-alvo específicos. Esvaziada, a política tornou-se apenas mais uma entre as inúmeras iniciativas [então] vigentes.

Os estudos de Karam (2013, p. 211) revelaram que as carências de poder real e de explicitação de diretrizes estratégicas capazes de "forjar algum nível de consenso interno e de arregimentar apoio externo entre atores influentes" poderiam ser expressas na ausência ou insuficiência de demandas melhor organizadas, estruturadas ou integradas.

> O balanço das iniciativas analisadas mostra que tão significativa quanto a confirmação da coexistência de distintos diagnósticos, prioridades, modelos de gestão e instrumentos de intervenção foi a constatação da ausência de uma agenda legislativa comum. Apesar do manifesto interesse de diversos órgãos [BNDES, Sistema S, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq, Banco do Brasil etc.] em exercer um papel ativo na superação de desigualdades sociais e regionais, a ausência de demandas integradas aumenta significativamente os riscos de que tais intervenções restrinjam-se a benefícios compensatórios, quando seus impactos poderiam ser bem mais efetivos e estruturantes (Karam, 2013, p. 211).

Um desafio de pesquisa importante será realizar, no médio prazo, um balanço mais aprofundado dos resultados alcançados pelas políticas setoriais e sociais na transformação dos territórios, averiguando se ocorreram mudanças nas estruturas produtivas, distributivas e sociais, ou se ocorreram vazamentos de parcela importante da renda transferida para as regiões menos desenvolvidas. Máttar e Riffo (2015) propõem uma abordagem histórico-estrutural para tratar as desigualdades como expressão das heterogeneidades estruturais dos processos de produção. Segundo os autores, necessita-se que se armem estratégias que tomem por base "processos de mudanças que modifiquem a estrutura de produção e, portanto, a estrutura de distribuição", posto que "as desigualdades regionais são parte do conjunto de desigualdades estruturais da América Latina e sua abordagem deve ser concebida a partir de uma perspectiva sistêmica do desenvolvimento" (Máttar e Riffo, 2015, p. 13), exigente de complexas práticas planejadoras.[12]

12. "O planejamento no mundo de hoje torna-se um processo muito complexo e dinâmico devido à necessidade de considerar-se a coordenação entre os diferentes níveis de governo e atores sociais, a temporalidade dos processos (curto, médio e longo prazo), a multiplicidade de setores (agricultura, indústria, serviços) e sua articulação com o global e, finalmente, a intervenção da equação estado-mercado-sociedade ao longo de todo o processo: desenho, execução, acompanhamento, monitoramento e avaliação" (Máttar e Riffo, 2015, p. 14).

No caso do Brasil, o Estado e o pacto federativo têm enorme dificuldade para promover uma abordagem estrutural dos problemas regionais e fazer cumprir o princípio constitucional da redução dos desbalanceamentos inter e intrarregionais. É preciso desenvolver capacitação governativa para que o ato de tomar o território como *locus* de confluência e convergência das ações públicas se torne uma rotina introjetada nos aparelhos estatais e sua burocracia, a partir das já em andamento, procurando dar-lhes coerência e coesão. É preciso prospectar e levar a cabo os empreendimentos estruturantes, com capacidade de constituir ou reforçar eixos de sustentação para outro padrão de crescimento com maior inclusão social e regional. É necessário avançar em estratégias mais coordenadas e com perspectiva de longo prazo, ao mesmo tempo com ações mais aderentes às especificidades locais/regionais. A maioria dos investimentos realizados com incentivos de diversas ordens nas regiões de menor desenvolvimento acabou por realizar baixa produção com conteúdo local e regional e baixa agregação de valor.

> A retomada da atuação do BNDES em escala mais ampliada na última década tem sido direcionada a investimentos nas regiões, os quais são, por um lado, de grande dimensão para as regiões onde se dirigem e, por outro, ainda representam esforços canalizados a ramos produtivos: a) de baixo e médio valor agregado; ou b) àqueles distantes das fronteiras tecnológicas; ou, ainda, c) àqueles voltados ao mercado nacional e de pouca competitividade internacional (Monteiro Neto, 2015, p. 31).

As plantas automobilísticas, refinarias de petróleo, de extrativa mineral etc. representam opções típicas do paradigma tecnológico ainda da Segunda Revolução Industrial. O modelo de consumo de massas, concebido em 2003 e subjacente a vários documentos oficiais, propugnava que o aumento da demanda popular por bens e serviços tradicionais e modernos redundaria em uma onda de investimentos em capacidade produtiva nova e regionalizada com inovação, ampliando a produtividade e a competitividade nos mercados externos.

Quando do processo recente de crescimento, entre 2004 e 2010, poderiam ter sido mais acionados, apoiados e articulados setores e segmentos prioritários de grande capilaridade espacial, ligados aos complexos de saúde, educação, habitação, saneamento, transporte urbano, recursos hídricos, energias renováveis, agricultura, processos produtivos de baixa intensidade de uso de recursos naturais e energia, entre outros. É necessário para o desenvolvimento econômico que as inversões de capital que ocorram tenham potência não só em termos de quantidade, mas, antes de tudo, de qualidade, isto é, gerem encadeamentos intra e intersetoriais (intra e intrarregionais e intra e intraurbanos também), impostos, dívidas e empregos, todos eles robustos e duráveis. É preciso avançar rapidamente para montar, desenvolver e coordenar equações financeiras científicas, tecnológicas, ambientais, educacionais, de CT&I e políticas interfederativas que articulem e desenvolvam capacitações.

Assevera-se que o esforço de uma estratégia industrial ativa passa pela construção de um ambiente sistêmico de busca de competitividade, dotado de lógica cooperativa e de compartilhamento dos riscos da "geração de conhecimento novo" (Kupfer, 2012). Em países em desenvolvimento, como o Brasil, a política industrial necessita: *i)* aprimorar a cultura empresarial e inovativa; *ii)* adensar cadeias; *iii)* promover o aumento da produtividade e a diversificação das linhas de produtos ou inovações de produto ou processo; e *iv)* fortalecer a convivência de especializações – combinando, por um lado, a ampliação da presença internacional nos setores de ponta da indústria e, por outro, a modernização e o aumento da eficiência do "miolo" da indústria, integrado por setores tradicionais, com grande participação de pequenas e médias empresas e voltado para o mercado interno (Kupfer, 2012). *Grosso modo*, pode-se afirmar que, em termos regionais, o "miolo" da indústria está regionalizado e que os setores de ponta estão, sobretudo, no polo mais dinâmico.

Os desafios do desenvolvimento industrial, de comércio exterior e de tecnologia e inovação, ou seja, de competitividade autêntica no Brasil, são enormes[13] e devem dialogar permanentemente com a dimensão territorial dos processos socioeconômicos. Recentemente, no Ministério da Integração Nacional, no Ipea e no CGEE, importantes discussões foram realizadas na abordagem das questões ligadas à CT&I e ao território. A PNDR II parte da constatação de que, apesar dos esforços, persiste uma concentração muito evidente de infraestrutura, recursos humanos e fomento no Sudeste do país, requerendo estratégias de interiorização e de desconcentração da oferta de ensino técnico e superior mais decididas, bem como do sistema nacional de CT&I. Propugna-se, assim, avançar em competências e aprendizagem para a maior inclusão socioprodutiva e a exploração, com criatividade, das potencialidades localizadas. A I CNDR também enfatizou como vetor importante do desenvolvimento regional a educação em todos os níveis e modalidades, juntamente com os investimentos em ciência, arte, tecnologia e inovação.

Outro ponto importante seria a melhoria do diálogo com a rede de instituições de ensino, pesquisa e extensão, sobretudo as criadas no período entre 2003 e 2015, que ainda estão se estruturando. Nos últimos anos, verifica-se um importante esforço de desconcentração, com a interiorização das universidades federais e dos institutos federais de educação, ciência e tecnologia (IFETs); a expansão e o fortalecimento dos programas de pós-graduação nas regiões menos desenvolvidas; a articulação da política federal com os estados; a expansão e a consolidação regional dos institutos do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações; entre outros.

13. Até porque "o modelo de inserção externa que se desenha é de uma indústria fortemente dependente da importação de equipamentos, insumos e tecnologia, bem como da remessa de lucros e pagamentos de *royalties*, com limitado desempenho exportador, resultando em uma crescente dependência das exportações de *commodities* e da entrada de capitais externos para fechar o balanço de pagamentos" (Castro, 2014, p. 514).

Os avanços aparecem em vários indicadores, com destaque para os investimentos em bolsas e em fomento. É preciso agora articulá-los às especificidades e construir agendas estratégicas regionais e estaduais de CT&I convergentes e expressas em pactos de metas entre o Ministério da Integração Nacional, o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações e os estados. No governo Lula, foram criados os IFETs e, entre 2003 e 2016, foram construídas mais de quinhentas novas unidades referentes ao plano de expansão da educação profissional, totalizando 644 *campi* em funcionamento. Foram criadas quatorze novas universidades federais, e o número de municípios atendidos por elas passou de 114 para 237.

Desde o início da expansão, mais de uma centena de novos *campi* foram inaugurados, além das universidades: Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB), Universidade Federal do Triângulo Mineiro (UFTM), Universidade Federal Rural do Semiárido (Ufersa), Universidade Federal de Alfenas (Unifal), Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM), Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), Universidade Federal do ABC (UFABC), Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre (UFCSPA), Universidade Federal do Pampa (Unipampa), Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), Universidade Federal do Oeste do Pará (Ufopa), Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila) e Universidade Federal da Integração Luso-Afro Brasileira (Unilab).

O governo Dilma, por sua vez, inaugurou a Universidade Federal do Cariri (UFCA), a Universidade Federal do Sul da Bahia (Ufesba), a Universidade Federal do Oeste da Bahia (UFOB) e a Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará (Unifesspa). Também foi implantado o Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), na modalidade de educação à distância. Seria importante uma estratégia de construir capacidade de análise e qualificação em políticas públicas para realidades regionais tão díspares e com potenciais enormes e diversos.

O Estado não teve capacidade governativa[14] para, democraticamente, adentrar o território e prover estrategicamente bens e serviços públicos, além de coletivos habilitadores da cidadania em maior quantidade e com maior qualidade. A baixa solidariedade inter-regional e a dificuldade de o Estado em crise ser adequadamente dotado de recursos financeiros e políticos para engendrar e operar mecanismos de regulação das relações federativas impedem que se enseje a requerida soldagem dos

14. "Mann (1984) associou o poder autônomo dos Estados à capacidade destes de adentrar a sociedade e, com isso, executar suas decisões políticas por todo o território. Este processo, que implica uma relação de cooperação entre os cidadãos e seus governos, ele denominou de poder infraestrutural do Estado (em oposição ao poder despótico, que seria imposto à sociedade). Para Mann, o poder (e a legitimidade) do Estado contemporâneo para governar e implementar suas políticas adviria, sobretudo, desta capacidade de ele interagir com os cidadãos e prover os serviços sociais básicos" (Gomide e Boschi, 2016, p. 22).

interesses dispersivos, difusos, localizados e regionalizados, constituindo um espaço nacional de poder claramente articulado e com direção estratégica.

O que é muito peculiar à espacialidade do jogo federativo brasileiro é que não se logra constituir escalas espaciais enquanto prisma de observação e articulação política para configurar, por meio de eficientes movimentos escalares estatais ascendentes, jogos cooperativos horizontais para cima, em cada um dos seguintes movimentos escalares: *i)* a deslocação, ou seja, o movimento escalar que, partindo da localidade municipal, forjasse a escala supralocal; e *ii)* a marcha escalar que ultrapassasse o supralocal e seu entorno e aglutinasse e soldasse uma escala microrregional. Muito menos articula-se um movimento escalar que engendrasse organicamente a escala mesorregional ou correspondente ao nível de governo estadual, que acaba tendo pouca substância para implementar objetivamente políticas estruturantes e estratégias consistentes de desenvolvimento que se coadunem com a escala nacional.

Apesar do razoavelmente eficiente movimento escalar descendente da ação estatal, no sentido de que se desenvolveu certa cooperação vertical no federalismo brasileiro (por exemplo, o Estado desce nos dois níveis, promovendo alguma articulação solidária, por meio das transferências vinculadas governamentais), a cooperação horizontal continua praticamente inexistente. Desde a segunda metade da década de 1960, o Brasil instituiu um sistema de partilha de receitas, mas esse *downscaling* do Estado é de natureza mecânica, pouco flexível e engessante, constituindo certa verticalidade federativa sem a devida horizontalidade. Em suma, não se logrou a construção de uma coerência estruturada multiescalar, dinâmica e apta a articular um país desigual, heterogêneo e de dimensões continentais.

4 APONTAMENTOS SOBRE OS DESAFIOS PARA A AGENDA TERRITORIAL DO IPEA

O Ipea, enquanto fundação pública federal vinculada o então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, é dedicado a desenvolver pesquisas que forneçam suporte técnico e institucional às políticas públicas e estratégias de desenvolvimento. Ele tem entre seus variados desafios construir e atualizar uma visão espacializada e territorializada da economia e da sociedade brasileira e da presença do Estado em suas diversas regiões.

Suas pesquisas são elaboradas em suas diversas diretorias: *i)* Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura (Diset); *ii)* Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc); *iii)* Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac); *iv)* Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte); *v)* Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest); e *vi)* Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur).

A seguir são sugeridos alguns diálogos possíveis das atribuições destas diretorias com as problemáticas territoriais.

4.1 Diset

A esta diretoria cabe tratar os seguintes temas que apresentam possíveis articulações com as questões espaciais: aspectos territoriais da estrutura e dinâmica (estadual) dos sistemas produtivos; qualidade dos encadeamentos para trás e para a frente dos investimentos por ramos/setores da produção; capacidade de diversificação e eficiência da estrutura produtiva e de agregar conhecimento e CT&I; especificidades dos investimentos em infraestrutura e em serviços e sua regulação; e o processo de re-regulação e privatização da infraestrutura econômica e seus impactos urbano-regionais.

4.2 Disoc

Seus temas com diálogos territoriais são: análise espacializada das políticas sociais, com destaque para as pesquisas sobre as condições de vida da população brasileira; dinâmica do mercado de trabalho; estrutura demográfica (movimentos migratórios) da população em termos regionais; e mapeamento nacional da provisão de serviços sociais básicos.

4.3 Dimac

A Dimac estuda a análise dos impactos territoriais diferenciados do ambiente macroeconômico; a condução da política econômica; movimentos do comércio exterior; o acompanhamento das finanças públicas nacional e estaduais; e o perfil e a trajetória do crescimento e desenvolvimento do país e seus possíveis diálogos com a problemática regional e urbana brasileira.

4.4 Dinte

Esta diretoria pesquisa a análise estrutural e conjuntural da escala e do contexto internacionais, das tensões e tendências da geopolítica e da geoeconomia internacionais, de um mundo cada vez mais asiático; o papel da América Latina e do Brasil no contexto internacional; possíveis mudanças nos cenários macrorregionais e estaduais brasileiros em decorrência da condução da política externa, dos fluxos de comércio e de capitais internacionais; a operação das corporações transnacionais; e a dinâmica das cadeias produtivas globais, instituições multilaterais, integração regional e segurança energética.

4.5 Diest

Entre os objetos de estudo da Diest estão as questões territoriais que dialogam com a estrutura, a organização e o funcionamento do Estado brasileiro e de seus aparatos

institucionais; a democracia, os interesses e as classes sociais no Brasil (uma leitura territorial); os modos de relação entre o Estado e a sociedade e de avaliação de políticas públicas para o desenvolvimento do país; a capacidade estatal e governança multinível; e o Estado e o pacto territorial de poder no Brasil.

4.6 Dirur

Além de acompanhar mais de perto o que fazem as outras diretorias, dialogando e abordando os aspectos territoriais dos produtos, esta diretoria poderia se debruçar mais sobre as questões já tratadas neste texto, como as transformações recentes na dinâmica regional, urbana e ambiental brasileira e suas políticas públicas. A ideia aqui é sugerir pesquisas conjuntas e, ao mesmo tempo, que a Dirur se aproprie e faça uma leitura territorial dos produtos disponibilizados pelas outras diretorias.

Quanto à dimensão ambiental, seria necessário ter uma visão estratégica tendo por base o mosaico de paisagens dos seis biomas brasileiros, aqui reunidos em quatro: Amazônia e Pantanal (51,05%); Cerrado (23,92%); Mata Atlântica e Pampa (15,11%); e Caatinga (9,92%). Deveria avançar pesquisas no tema dos recursos hídricos, com destaque para o papel da água, fortalecendo diálogos com o Ministério da Integração Nacional e o Ministério do Meio Ambiente. Além disso, seria preciso monitorar quatro ações do governo brasileiro fundamentais para a análise ambiental: *i)* combate à desertificação; *ii)* zona costeira e marinha e gerenciamento costeiro; *iii)* zoneamento ecológico-econômico; e *iv)* Programa de Monitoramento Ambiental dos Biomas Brasileiros (PMABB). Em suma, as temáticas da água e da desertificação poderiam ganhar mais espaço nas pesquisas.

Neste trabalho, buscou-se apontar possíveis diálogos com o que se chamou de quatro "mundos regionais" – Amazônia, Centro-Oeste/Centro-Norte, Sul-Sudeste/Litoral e Nordeste – e com os tipos de investimentos que mais têm impacto em cada um deles: infraestrutura, *commodities* e inerciais-aglomerativos. Os investimentos que foram denominados de sociais e os pontuais estão presentes em todas essas quatro porções territoriais.

Quanto à dimensão social, seria necessário aumentar os diálogos e as parcerias com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), na discussão dos impactos regionais, em todos os seus níveis, da educação, mas começando com o nível superior, e do papel dos novos *campi* universitários e dos institutos federais de educação tecnológica. Com a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), seria possível investir no debate das hierarquias regionais e urbanas, das ações de saúde e do papel complexo da saúde nas economias regionais estaduais. Com o CGEE, existiria a potencialidade de abordar a construção de um monitoramento permanente da descentralização estadual da CT&I e dos sistemas de aprendizado de inovação e produção nas escalas local e regional.

Quanto à dimensão espacial na escala mundial, a Dirur deveria aprofundar suas reflexões sobre o contexto geopolítico e geoeconômico em uma leitura espacializada das possíveis trajetórias da escala internacional, com destaque para as possibilidades de maior articulação latino-americana. Deveria, ainda, avançar no debate das capacidades estatais e na governança multinível, sobretudo a partir de uma leitura dos variados contextos estaduais.

Para os estudos regionais, seria desejável recuperar, atualizar e aprimorar as tentativas de ter um acompanhamento do comércio inter-regional e construir uma matriz do fluxo de comércio interestadual de bens e serviços para o Brasil, como realizava no passado, quase artesanalmente, o técnico José Romeu de Vasconcelos (Vasconcelos, 2001a; 2001b; Vasconcelos e Oliveira, 2006). São análises que poderiam agora se sofisticar e ganhar em abrangência espacial e temática, com outras ferramentas disponíveis, possibilitadas por acordos do Ipea com a Receita Federal e as secretarias de fazenda estaduais.

Outro ponto importante seria acompanhar os investimentos públicos e privados de forma territorializada, em amplo acordo de cooperação com o BNDES, o ODR, do Ministério da Integração Nacional, e a Rede Nacional de Informações sobre o Investimento (Renai), do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. Deveriam ser desenvolvidos acordos de cooperação com essas instituições e com as secretarias de estado de indústria e comércio e as federações das indústrias em cada estado.

Também a cartografia destes poderia ser aprimorada. O IpeaGEO, um *software* de análise estatística espacial do Ipea, poderia dialogar mais com o ODR. Diálogos deveriam ser ampliados com o Conselho Nacional de Cartografia (Concar), órgão colegiado do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que fixa as diretrizes e bases da cartografia brasileira e dá outras providências.

Importante lembrar que, se o Projeto de Lei do Senado nº 375/2015 for aprovado, a PNDR deverá instituir um detalhado SIDR "que assegure o monitoramento e a avaliação da PNDR e da dinâmica regional brasileira" (Brasil, 2015, p. 7). Esta seria uma excelente oportunidade para o Ipea ter papel fundamental neste sistema.

Sugere-se estreitar atividades conjuntas com o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, em suas secretarias que têm por finalidade identificar, analisar e avaliar os investimentos estratégicos governamentais, inclusive no que diz respeito ao seu impacto territorial.

Outra frente de pesquisa seria desenvolver matrizes de insumo-produto nacional e regionais. Bielschowsky (2013, p. 23) afirma a premência em analisar os encadeamentos produtivos existentes hoje no Brasil.

> Quanto ao restabelecimento de encadeamentos produtivos tradicionais, essa é uma questão que requer uma pesquisa baseada na matriz de insumo-produto, permitindo identificar os elos das cadeias produtivas tradicionais que se perderam ou se enfraqueceram e abrir uma reflexão sobre aquelas que ainda possuem ampla competitividade potencial. Uma pesquisa de tal natureza permitiria avaliar, por exemplo, como se comportou o encadeamento setorial das atividades industriais de maior conteúdo tecnológico ao longo do tempo *vis-à-vis* aquelas mais intensivas em recursos naturais, valendo-se de índices de ligações para a frente e para trás. Esse tipo de diagnóstico seria em muito enriquecido se também levasse em consideração a evolução do emprego e o investimento.

Deve-se também procurar construir uma melhor visão regionalizada dos mercados de trabalho, da massa de salários do setor público e do privado, da distribuição de renda e das características específicas dos mercados de consumo metropolitanos e das cidades médias. É importante também ampliar o diálogo com a Academia e com suas associações nacionais de pesquisadores, como a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ANPUR), a Associação dos Geógrafos Brasileiros (AGB) e com a área de Planejamento Urbano Regional e Demografia da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), incluindo a aproximação com os cerca de cinquenta cursos de mestrado e doutorado em desenvolvimento regional, urbano e ambiental, criados em todas as macrorregiões nos últimos anos, com alguns bastante interiorizados.

A questão da capacitação de gestores é central e o Ipea pode promover maiores diálogos, por meio de seu curso de mestrado e de outras atividades que busquem ampliar o debate sobre a capacidade de implementar e monitorar políticas públicas, com destaque para a qualificação dos técnicos e dirigentes estaduais. Seria importante também ampliar as pesquisas e os acordos com as instituições de fomento, pesquisa e estatística estaduais. Outro ponto crucial seria o acompanhamento dos planos estaduais de desenvolvimento regional e ampliar acordos de estudos estaduais e de cooperação interestadual de estados contíguos ou com problemáticas comuns (por exemplo, entre os governos de Maranhão, Piauí e Bahia).

No contexto das questões regionais latino-americanas, seria interessante agilizar a colaboração técnica iniciada, a partir 2013, entre o Ipea e o Ministério da Integração Nacional. Entre as ações a serem executadas está a organização da Rede Latino-Americana de Políticas Públicas para o Desenvolvimento Regional Rede). Por ocasião da reunião de seu lançamento no México, foram selecionados como temas de trabalho o financiamento do desenvolvimento regional, a cooperação entre fronteiras e o fortalecimento de estatísticas e indicadores territoriais que sejam comparáveis internacionalmente. Ou seja, três temas caros à tradição de competências do Ipea.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em um país continental e marcado pela combinação de todas as heterogeneidades estruturais como o Brasil, as problemáticas regionais, urbanas e ambientais deveriam ganhar a legitimação e o estatuto de um sistema permanente de políticas de Estado. Deveria estar estruturado ao seu lado um sistema nacional de investigações e avaliações de políticas territoriais, com alta capacitação no entendimento e no enfrentamento das nossas históricas mazelas socioespaciais.

Os sistemas de políticas e de pesquisas territoriais deveriam ter por base a integração, a multidimensionalidade, a multiescalaridade e a transversalidade das políticas públicas no território, além de serem concebidos e implementados em múltiplas escalas espaciais e articular os níveis de governo, centralizando, nestes pontos, a questão das especificidades de nosso pacto federativo. Nos últimos anos, se o Estado já obteve alguns importantes resultados na política de proteção e seguridade social, tem sido pouco capaz (ou não tem interesse) de colocar em sua agenda (e muito menos priorizar) a promoção do combate às desigualdades regionais. Não tem sido eficaz em, simultaneamente, valorizar a diversidade e combater as disparidades inter e intra regiões brasileiras.

O federalismo brasileiro mostra-se frágil e impotente para organizar multiescalarmente, com diversificados instrumentos, a governança multinível no território. Ou seja, persistem os constrangimentos ao avanço de uma abordagem mais sistêmica, inclusiva, estruturante e duradoura de desenvolvimento, que alcance maiores níveis de justiça socioespacial.

As ações de indução pública e coletiva deveriam ultrapassar a simples lógica fragmentária, "setorialista" e compartimentada, promovendo a capacidade articuladora do tecido socioprodutivo dos territórios. Elas deveriam também impulsionar os adequados engates e conexões de aparelhos produtivos localizados e a distribuição de riqueza e renda, habilitando e distribuindo territorialmente, de forma mais equânime, direitos sociais aos cidadãos.

Quando olhada de forma agregada, na escala das macrorregiões brasileiras, ou focalizando os três "mundos regionais" com menores patamares de desenvolvimento, a miríade de microprocessos de alto dinamismo social, produtivo, político ou institucional que brotaram no último quartel do século XX pode não se tornar plenamente visível. Tais inovações sociais e organizacionais deveriam ser analisadas de forma regionalizada, em uma abordagem mais circunstanciada, e sob uma perspectiva desde dentro da estrutura e da dinâmica da rede urbana brasileira.

Vêm ocorrendo mudanças importantes durante esse início de século XXI no padrão de oferta de bens, infraestruturas e serviços públicos de caráter social no território, mas muito ainda precisa ser analisado e realizado. Políticas estruturantes, como a regional, envolvem decisões cruciais e ousadas de alocação de recursos

públicos e de coordenação fina para enfrentar os interesses provincianos constituídos e conciliar ou superar variadas contradições entre o combate às desigualdades e a potencialização das diversidades, combinando equidade, eficiência, táticas e estratégias com variadas temporalidades, dimensões e espacialidades.

Na avaliação das experiências dessas políticas neste início de século XXI, provavelmente uma boa hipótese, levantada por Karam (2013), é que muitas sub-regiões menos desenvolvidas foram, por fim, beneficiárias de uma miríade de políticas setoriais compartimentadas. Entretanto, não se decidiu pagar o preço político de levar a cabo uma política verdadeiramente estruturante, interministerial e suprassetorial como a regional. Assim, provavelmente, "teria o governo aceitado deslocar seu raio de ação para arenas decisórias fragmentadas, portanto mais simples, sob um cálculo pragmático, ainda que tácito, do tipo *second best*" (Karam, 2013, p. 214). O certo é que, ao "contornar os enfrentamentos mais agudos, a ação pública pode seguir colhendo resultados positivos como os que foram observados nos indicadores socioeconômicos, mas... [não logrou] êxito em transformar [estruturalmente] a realidade" (Karam, 2013, p. 216).

Posto o balanço geral realizado neste relatório sobre o período entre 2003 e 2015, resta apontar algumas tendências que podem ser vislumbradas na conjuntura atual. Atravessamos uma profunda crise política e econômica no Brasil atualmente, em um ambiente de baixo crescimento e em contexto internacional de abrangente e profunda reorganização geoeconômica e geopolítica. Na escala mundial, em um contexto de rearranjos complexos, as economias emergentes estão mergulhadas em uma profunda recessão:

> contração da demanda puxada pela desaceleração da China, queda nos preços das principais *commodities*, elevada volatilidade dos mercados financeiros, desvalorização das moedas, fuga de capitais desde a sinalização de alta da taxa de juros básica nos Estados Unidos, contração do crédito (…). Para o Brasil, o FMI estimou queda de 3,8% em 2015 e de 3,5% em 2016; para a Rússia, a contração foi estimada em 3,7% em 2015 e 1% em 2016 (Cintra, 2015, p. 55).

Na escala nacional, o momento é de recessão e de profunda crise institucional e política, gerando muitas incertezas quanto ao futuro, mesmo o mais próximo. O cenário mais provável é de profundos impactos, colocados pela diminuição do papel indutor e coordenador do Estado, do aprofundamento do processo de privatização e da maior internacionalização da economia brasileira. A tendência é o refluxo das políticas de habitação, saúde, educação superior, CT&I, entre outras, sujeitas a uma reestruturação institucional e regulatória e grande contenção nos gastos públicos.

A abertura ao capital estrangeiro, com destaque para os setores de petróleo e infraestrutura, provavelmente diminuirá o papel das grandes construtoras nacionais, que foram um dos símbolos da atuação federal no período anterior. O cenário

da dimensão territorial é o seguinte: aumentará a dificuldade de busca de uma gestão mais integrada, articulada e coerente das políticas públicas e dos programas da União (na relação com os outros dois entes federativos), de natureza setorial em cada território. Será mais difícil a tentativa de buscar discutir, de forma mais participativa, os possíveis e efetivos impactos sociais e ambientais de grandes obras e projetos de investimento, sobretudo em extração mineral, infraestrutura e produção industrial.

Vejamos a seguir as perspectivas dos cincos territórios que foram aqui estilizados, cada qual (re)definido: *i)* por *commodities*; *ii)* pela infraestrutura de transportes, energia etc.; *iii)* pelas forças inerciais dos fatores de aglomeração; *iv)* pela implantação de investimentos pontuais, com tendência a se constituírem em polos isolados ou enclaves; e *v)* por políticas sociais e de ampliação do mercado interno.

Os (re)definidos por *commodities* têm sua trajetória delimitada e muito dependente dos preços fixados nos mercados internacionais de cada uma delas. A tendência de médio prazo é de queda ou estabilização no baixo patamar atual destes preços, sobretudo pela diminuição da demanda chinesa. As concessões privadas da infraestrutura, por sua vez, deverão aumentar – em consequência dos fortes impactos das privatizações dos ativos rentáveis e do apoio do BNDES, por exemplo – trechos de rodovias e a internacionalização no setor de prospecção de petróleo, o que se constituirá em fatores de reconcentração espacial da riqueza.

Pode-se prospectar o aumento da cumulatividade e da inércia nos territórios com grande quantidade de investimentos, com tendência a forte processo de reconcentração espacial no Sul-Sudeste/Litoral. Por sua vez, há uma tendência à diminuição de novos grandes investimentos pontuais, posto que os processos de privatizações e a entrada do capital estrangeiro devem se dirigir prioritariamente para empreendimentos já em maturação ou em estágio mais avançado de implantação.

Em suma, no contexto de maior abertura econômica e queda na intervenção estatal, há uma forte tendência de apenas sancionar e promover reforços, mais ainda, nos fluxos e empreendimentos exitosos, já definidos ou em andamento, reforçando capacidades e potencialidades já instaladas. Os territórios (re)definidos por políticas de proteção social devem perder vigor, pois são investimentos incompatíveis com os demais, na atual correlação de forças políticas. Assim, os territórios mais diretamente impactados por políticas públicas sociais deverão perder ímpeto.

Quando se procede a um balanço mais geral no horizonte temporal das duas últimas décadas, constata-se que ocorreram avanços na homogeneização social e cidadã, embora sem a realização dos grandes enfrentamentos das transformações estruturais que pudessem deter nossas máquinas de produção e reprodução de desigualdades. Isto pode ser exemplificado com a habilitação pela propriedade,

apontada por Furtado (1992), cristalizando, assim, os constrangimentos estruturais para a realização da plena cidadania no Brasil (Bercovici, 2015). Entretanto, apesar dos avanços, o Estado brasileiro tem tido dificuldade em introjetar estrutural e definitivamente a dimensão territorial em suas políticas públicas, construindo e legitimando uma criativa articulação e cooperação intersetorial, transescalar e multidimensional, fundada nas potencialidades da diversidade cultural e regional do país e envolvendo tarefas hercúleas e de natureza estrutural.

Estas perspectivas exigiriam o reaparelhamento e o fortalecimento estratégico e legitimado do Estado para fazer frente às variadas formas e expressões de desigualdade presentes no território nacional, que deveriam ser enfrentadas multiescalarmente (seguindo estratégias multiníveis de governo) e com multi-instrumentos. Portanto, todas passam pela questão fundante do pacto federativo, enquanto coalizão e convenção territorializada do poder e capacidade de estruturação e organização sociopolítica do espaço nacional em suas interfaces com as múltiplas escalas espaciais (supranacional e subnacionais) e os âmbitos de poder regionalizados. Especificamente, a PNDR foi construída de uma forma que requer forte decisão do núcleo do poder e capacidade de submeter variados ministérios a seus desígnios.

Ensejando o envolvimento interministerial coordenado em ações transversais do governo, a Presidência da República deveria ter construído interinstitucionalidade estratégica, acionando variados instrumentos, em múltiplas escalas territoriais (macrorregional, mesorregional e microrregional) e articulando os três níveis da Federação. Há uma crença ou desejo quase utópicos, por parte dos especialistas e técnicos deste campo das ações públicas e governamentais, de que a política regional oriente (ou mesmo conduza) as outras políticas setoriais.

Um ponto importante, que poderá restar como herança benigna deste período, são os avanços de um comprometido quadro burocrático de gestores concursados, que angariou um acúmulo de aprendizado institucional e procurou introjetar cotidianamente em seus estudos, discursos e práticas uma visão quase utópica de que se avançaria para internalizar a dimensão territorial nas políticas e nas ações públicas brasileiras. Em alguma medida, independentemente das conjunturas políticas, isso permanecerá, pois está cristalizado em procedimentos idiossincráticos. O certo é que, se houver alguma conjuntura no futuro propícia a colocar a política regional no centro da agenda do poder, já se terá um longo e substantivo acúmulo conceitual, de concepção e experiências pontuais exitosas, para efetivamente tomar o território como eixo articular de políticas e ações públicas, guiado por coerente e estratégica interlocução federativa, em mais democrático e inclusivo pacto territorial de poder.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, A. W. B. Cartografia social da Amazônia: os significados de território e o rito de passagem da "proteção" ao "protecionismo". *In*: BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Um olhar territorial para o desenvolvimento**: Amazônia. Rio de Janeiro: BNDES, 2014.

ALVES, A. M.; ROCHA NETO, J. M. A nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR II: entre a perspectiva de inovação e a persistência dos desafios. **Política e Planejamento Regional**, v. 1, n. 2, p. 311-338, jul./dez. 2014.

ARAÚJO, T. B. de. Desenvolvimento regional brasileiro e políticas públicas federais no governo Lula. *In*: SADER, E. (Org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil**: Lula e Dilma. Rio de Janeiro: Boitempo, 2013.

BARAT, J. Corredores de transportes e desenvolvimento regional. **Política e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, p. 301-338, dez. 1972.

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.

BERCOVICI, G. A questão social, a Constituição de 1988 e os desafios do desenvolvimento. *In*: SOUZA, P. (Org.). **Brasil, sociedade em movimento**. São Paulo: Paz e Terra; Rio de Janeiro: Centro Celso Furtado, 2015.

BIELSCHOWSKY, R. **Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil**: um desenho conceitual. Brasília: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1228).

BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Um olhar territorial para o desenvolvimento**: Amazônia. Rio de Janeiro: BNDES, 2014.

BRANDÃO, C. A. **Dinâmicas e transformações territoriais recentes**: o papel da PNDR e das políticas públicas não regionais com impacto territorial. Brasília: Ipea, 2019.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 1, 5 out. 1988. Seção 1.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Estudo da dimensão territorial do planejamento**. Brasília: MP, 2008.

_____. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 2, 8 jul. 2009a. Seção 1.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão no 2.919/2009 – Plenário.** Processo no 13.705/2009-6. Subsídio para as fiscalizações no âmbito do TMS desenvolvimento regional. Brasília: TCU, 2009b.

_____. Lei nº 12.424, de 16 de junho de 2011. Altera a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, as leis nºs 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 4.591, de 16 de dezembro de 1964, 8.212, de 24 de julho de 1991, e 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 2, 17 jun. 2011a. Seção 1.

_____. **Avaliação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. Brasília: IICA, 2011b.

_____. Ministério de Integração Nacional. **I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional**: documento de referência. Brasília: MI, 2012.

_____. **I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional**: relatório final. Brasília: MI, 2013.

_____. Projeto de Lei do Senado nº 375, de 2015. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional e dá outras providências. **Diário do Senado Federal**, 15 jul. 2015.

CARVALHO, J. O. Perspectivas do desenvolvimento regional no Brasil. **Política e Planejamento Regional**, v. 1, n. 2, p. 295-310, jul./dez. 2014.

CARVALHO, S. de 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).

CASTRO, S. D. Política regional e desenvolvimento: caminhos para o Brasil e para o Nordeste. *In*: BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Um olhar territorial para o desenvolvimento**: Nordeste. Rio de Janeiro: BNDES, 2014. p. 502-539.

CINTRA, M. Turbulência global não tem prazo para acabar. **Desafios do Desenvolvimento**, ano 12, n. 87, 2015.

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

EGLER, C. A. G. 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.

FURTADO, C. O subdesenvolvimento revisitado. **Economia e Sociedade**, v. 1, n. 1, p. 5-19, 1992.

FURTADO, J.; URIAS, E. **Recursos naturais e desenvolvimento**: estudo sobre o potencial dinamizador da mineração na economia brasileira. São Paulo: Editora dos Autores; Ibram, 2013. Disponível em: <http://www.ibram.org.br/sites/1300/1382/00005249.pdf>.

GALVÃO, A. C.; BRANDÃO, C. Fundamentos, motivações e limitações da proposta governamental dos "Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento". *In*: GONÇALVES, M. F.; BRANDÃO, C.; GALVÃO, A. C. (Org.). **Regiões e cidades, cidades nas regiões**: o desafio urbano-regional. São Paulo: Editora Unesp, 2003.

GOMIDE, A. A.; BOSCHI, R. R. (Ed.). **Capacidades estatais em países emergentes**: o Brasil em perspectiva comparada. Rio de Janeiro: Ipea, 2016.

HIRSCHMAN, A. O. **Estratégia do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

KARAM, R. A. S. **A questão regional na era Lula**: uma análise de ideias, atores e interesses. Rio de Janeiro: Beco do Azougue, 2013.

KUPFER, D. **Trajetórias de reestruturação da indústria brasileira após a abertura e a estabilização**. 1998. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1998.

_____. O setor e o território. **Valor Econômico**, 14 mar. 2012.

LEMOS, M. B. *et al*. Condicionantes territoriais das aglomerações industriais sob ambientes periféricos. *In*: DINIZ, C. C.; LEMOS, M. B. (Org.). **Economia e território**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005.

MARKUSEN, A. Mudança econômica regional segundo o enfoque centrado no ator. *In*: DINIZ, C. C.; LEMOS, M. B. (Org.). **Economia e território**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005.

MÁTTAR, J.; RIFFO, L. Notas sobre o desenvolvimento regional na América Latina e no Caribe e os desafios para a mudança estrutural com igualdade. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, Brasília, n. 11, p. 11-16, 2015.

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

MIRAGAYA, J. F. G. O desempenho da economia na região Centro-Oeste. *In*: BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Um olhar territorial para o desenvolvimento**: Centro-Oeste. Rio de Janeiro: BNDES, 2014. p. 424-452.

MONTEIRO NETO, A. (Org.). **Governos estaduais no federalismo brasileiro**: capacidades governativas em debate. Brasília: Ipea, 2014.

_____. Políticas de desenvolvimento, território e pacto federativo: avanços e limitações no quadro atual (2000/2012). **Revista Política e Planejamento Regional**, v. 2, n. 1, p. 19-38, 2015.

_____. O padrão atual de atuação federal no território no período recente (2000/2015): estrutura e características para o caso da região Nordeste. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 21., 2016, São Bernardo do Campo, São Paulo. **Anais**... São Bernardo do Campo: SEP, 2016.

MYRDAL, G. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. Rio de Janeiro: MEC/ISEB, 1960.

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

PEREIRA, P. de G. **Dificuldades de implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)**: impasses, embates e conflitos. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2009.

RESENDE, G. *et al*. Brasil: dez anos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, Brasília, n. 11, 2015.

ROCHA NETO, J. M. **Cooperação e competição entre políticas públicas no Brasil**: os custos da governabilidade no presidencialismo de coalizão. Jundiaí: Paco Editorial, 2016.

SILVA, S. A. da. **O planejamento regional brasileiro pós-Constituição Federal de 1988**: instituições, políticas e atores. 2014. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

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

VASCONCELOS, J. R. **Matriz do fluxo de comércio interestadual de bens e serviços no Brasil (1998)**. Brasília: Ipea, 2001a. (Texto para Discussão, n. 783).

_____. **Matriz do fluxo de comércio interestadual de bens e serviços no Brasil (1999)**. Brasília: Ipea, 2001b. (Texto para Discussão, n. 817).

VASCONCELOS, J. R.; OLIVEIRA, M. A. **Análise da matriz por atividade econômica do comércio interestadual no Brasil**: 1999. Brasília: Ipea, 2006. (Texto para Discussão, n. 1159).

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

AMPARO, P. P. Os desafios a uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional no Brasil. **Interações**, Campo Grande, v. 15, n. 1, p. 175-192, jan./jun. 2014.

BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Um olhar territorial para o desenvolvimento**: Nordeste. Rio de Janeiro: BNDES, 2014a.

_____. **Um olhar territorial para o desenvolvimento**: Centro-Oeste. Rio de Janeiro: BNDES, 2014b.

_____. **Um olhar territorial para o desenvolvimento**: Sudeste. Rio de Janeiro: BNDES, 2015.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Novo modelo de gestão para a PNDR** – Fase II. Brasília: MP, 2010.

_____. Ministério da Integração Nacional. **Nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional** – PRDR II. Brasília: MI, 2013.

_____. Ministério da Integração Nacional. **I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional**: documento final. Brasília: MI, 2014a.

_____. Ministério da Integração Nacional. **Fundos regionais e incentivos fiscais**. Brasília: MI, 2014b.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **PPAs territoriais participativos**. Brasília: MP, 2014c.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual (2016/2019)**: desenvolvimento, produtividade e inclusão social. Brasília: MP, 2015.

BRENNER, N. **New state spaces**: urban governance and the rescaling of statehood. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, 2004.

CARVALHO, A. X. Y. *et al*. (Org.). **Ensaios de economia regional e urbana**. Brasília: Ipea, 2007.

CGEE – CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS. **Um projeto para a Amazônia no século 21**: desafios e contribuições. Brasília: CGEE, 2009.

COSTA, M. A.; MARGUTI, B. O. **Atlas da vulnerabilidade social nos municípios brasileiros**. Brasília: Ipea, 2015.

CRUZ, B. Externalidades locais, ganhos de aglomeração e políticas de desenvolvimento regional. *In*: CARVALHO, A. X. Y. *et al*. (Org.). **Ensaios de economia regional e urbana**. Brasília: Ipea, 2007.

FERNÁNDEZ, V. R.; BRANDÃO, C. **Escalas y políticas del desarrollo regional**: desafíos para América Latina. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores, 2010.

FERRAZ, J. C. *et al*. **Made in Brazil**: desafios competitivos para a indústria. Rio de Janeiro: Campus, 1995.

FONSECA, A.; FAGNANI, E. **Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania**. São Paulo: FPA, 2013. v. 2.

GALINDO, E. Por uma geografia para o planejamento e a ação governamental. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, Brasília, n. 13, 2016.

GUIMARÃES NETO, L. Antecedentes e evolução do planejamento territorial no Brasil. *In*: FAVARETO, A. *et al*. **Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil**: avanços e desafios. Brasília: IICA, 2010.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Brasil em desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010a. v. 3.

_____. **Estrutura produtiva avançada e regionalmente integrada**: diagnóstico e políticas de redução das desigualdades regionais – livro 5. Brasília: Ipea, 2010b. v. 2.

_____. **Brasil em desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2012a.

_____. Mecanismos de financiamento do desenvolvimento regional. *In*: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Brasil em desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas – 2011. Brasília: Ipea, 2012b.

_____. **Brasil em desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014.

LE BOURLEGAT, C. Impactos das políticas públicas na promoção de APLs em Mato Grosso do Sul. *In*: CASSIOLATO, J. E. *et al*. **Arranjos produtivos locais**: uma alternativa para o desenvolvimento. Rio de Janeiro: E-papers, 2008.

NEGRI, F. de; ALMEIRA, M. **Estrutura produtiva avançada e regionalmente integrada**: desafios do desenvolvimento produtivo brasileiro – livro 5. Brasília: Ipea, 2010. v. 1.

POCHMANN, M. **O mito da grande classe média**: capitalismo e estrutura social. São Paulo: Boitempo, 2014.

RESENDE, G. (Org.). **Avaliação de políticas públicas no Brasil**: uma análise de seus impactos regionais. Brasília: Ipea, 2014. v. 2.

REZENDE, F. A guerra fiscal e o abismo federativo. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, Brasília, n. 13, 2016.

STEINBERG, M. **Território, estado e políticas públicas espaciais**. Brasília: Editora Ler, 2013.

NOTAS BIOGRÁFICAS

Aristides Monteiro Neto

Doutor em desenvolvimento econômico pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), com mestrado em economia pelo Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal de Pernambuco (PIMES/UFPE) e graduação na mesma universidade. Faz parte do quadro permanente de pesquisadores do Ipea desde 1997. Especialista em desenvolvimento regional, federalismo e políticas públicas; e professor no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento do Ipea.

Carlos Antônio Brandão

Professor titular do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ); professor titular-livre em planejamento urbano e regional da UFRJ; e professor titular em economia regional e urbana da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Possui doutorado e livre-docência pelo Instituto de Economia (IE) da Unicamp; mestrado pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Universidade Federal de Minas Gerais (Cedeplar/UFMG); e pós-doutorado pelo Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra (CES/UC), em Portugal.

Danilo Severian

Doutorando em economia aplicada pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp); mestre e graduado em economia pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP); e pesquisador associado do Ipea.

Fernando Cezar de Macedo

Professor do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE/Unicamp); pesquisador do Centro de Estudos do Desenvolvimento Econômico (CEDE); mestre e doutor em economia pelo IE/Unicamp. É também pesquisador associado do Ipea.

Kelly Camargo

Doutoranda em demografia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp); e mestra em ciências sociais pela Unicamp. Foi pesquisadora associada do Ipea.

Leonardo Rodrigues Porto

Mestre e doutorando em desenvolvimento econômico pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE/Unicamp); e doutorando pesquisador do Centro de Estudos do Desenvolvimento Econômico (CEDE). Foi pesquisador associado do Ipea.

Luciléia Aparecida Colombo

Professora de ciência política da Universidade Federal de Alagoas (UFAL). Possui doutorado e mestrado em ciência política pela Universidade Estadual Paulista (Unesp), além de graduação pela mesma instituição. É pesquisadora associada do Ipea.

Raphael de Oliveira e Silva

Doutorando em economia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA); e mestre em economia aplicada pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) de Sorocaba. Graduou-se em economia pela Universidade Federal Fluminense (UFF) e é pesquisador associado do Ipea.

Roberto Luiz do Carmo

Pesquisador visitante na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea; professor associado do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas (IFCH/Unicamp); e pesquisador do Núcleo de Estudos de População (NEPO) da Unicamp.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação
Reginaldo da Silva Domingos

Supervisão
Carlos Henrique Santos Vianna

Revisão
Bruna Oliveira Ranquine da Rocha
Carlos Eduardo Gonçalves de Melo
Elaine Oliveira Couto
Lis Silva Hall
Mariana Silva de Lima
Marlon Magno Abreu de Carvalho
Vivian Barros Volotão Santos
Laysa Martins Barbosa Lima (estagiária)

Editoração
Aline Cristine Torres da Silva Martins
Mayana Mendes de Mattos
Louise de Freitas Sarmento (estagiária)

Capa
?????????????????? (feita em BSB por quem?)

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Brasília
SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,
Térreo – 70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 2026-5336
Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em adobe garamond pro 11/13,2 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Rio de Janeiro-RJ

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ISBN: 978-65-5635-003-5

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

MINISTÉRIO DA ECONOMIA

PÁTRIA AMADA BRASIL GOVERNO FEDERAL