

<b>Título do capítulo</b>	CAPÍTULO 3 DINÂMICAS E TRANSFORMAÇÕES TERRITORIAIS RECENTES: O PAPEL DA PNDR E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NÃO REGIONAIS COM IMPACTO TERRITORIAL
<b>Autores(as)</b>	Carlos Antônio Brandão
<b>DOI</b>	

<b>Título do livro</b>	DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL: POLÍTICAS, ESTRATÉGIAS E PERSPECTIVAS
<b>Organizadores(as)</b>	Aristides Monteiro Neto
<b>Volume</b>	2
<b>Série</b>	Desenvolvimento regional no Brasil
<b>Cidade</b>	Rio de Janeiro
<b>Editora</b>	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
<b>Ano</b>	2020
<b>Edição</b>	1ª
<b>ISBN</b>	978-65-5635-003-5
<b>DOI</b>	

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada –

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.

## **DINÂMICAS E TRANSFORMAÇÕES TERRITORIAIS RECENTES: O PAPEL DA PNDR E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NÃO REGIONAIS COM IMPACTO TERRITORIAL<sup>1</sup>**

Carlos Antônio Brandão<sup>2</sup>

### **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.<sup>3</sup>

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 (amalgama 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 desaguam 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,<sup>4</sup> 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:

§ 1ª 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<sup>5</sup> 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*.<sup>6</sup>

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, conseqüentemente, 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<sup>7</sup> 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),<sup>8</sup> 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 garrotar 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, alinhar, 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<sup>9</sup> 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<sup>10</sup> 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, especialmente, 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<sup>11</sup> 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 semi-enclave 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 Galipolo, 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 (Jacaré, 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,<sup>12</sup> 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, metrô, 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 Iguaçú (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.<sup>13</sup> 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 graneis 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),<sup>14</sup> 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<sup>15</sup> 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).<sup>16</sup>

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 congrega 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 capacidades 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. **Ensaio 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.* Ensaio 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.