

# AGENDA ESTRATÉGICA DE ESTUDOS E PESQUISAS DA DIRUR PARA O PERÍODO 2023-2026<sup>1</sup>

Aristides Monteiro<sup>2</sup>

Vanessa Nadalin<sup>3</sup>

Adriana Moura<sup>4</sup>

Bruno Cruz<sup>5</sup>

Carlos Wagner Oliveira<sup>6</sup>

Cleandro Krause<sup>7</sup>

Constantino Mendes<sup>8</sup>

Regina Sambuiche<sup>9</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

A Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dirur/Ipea), após reuniões de discussão com os pesquisadores que atuam nas coordenações que compõem essa diretoria, prefigurou um alinhamento e direção para a organização das linhas prioritárias do seu plano de trabalho para o período 2023-2026.

Com base na ideia-força apontada pela diretoria colegiada da instituição, adotada como referência orientadora da agenda estratégica do Ipea – o desenvolvimento socialmente inclusivo, sustentado ambientalmente e democraticamente construído –, a Dirur alinhou suas atividades e esforços de pesquisa ao eixo central da ideia-força geral com o projeto

---

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/brua31edit>

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dirur/Ipea).

3. Técnica de planejamento e pesquisa na Dirur/Ipea.

4. Técnica de planejamento e pesquisa na Dirur/Ipea.

5. Técnico de planejamento e pesquisa na Dirur/Ipea.

6. Técnico de planejamento e pesquisa na Dirur/Ipea.

7. Técnico de planejamento e pesquisa na Dirur/Ipea.

8. Técnico de planejamento e pesquisa na Dirur/Ipea.

9. Técnica de planejamento e pesquisa na Dirur/Ipea.

promoção do desenvolvimento territorial brasileiro em perspectiva social, econômica e ambiental sustentável, inclusiva e lastreada nos componentes da inovação e do conhecimento.

Este documento corresponde a uma memória das motivações que levaram à elaboração da agenda estratégica da diretoria.

## 2 VISÃO DE CONTEXTO E DOS PROBLEMAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS A ENFRENTAR

O debate acadêmico e governamental acerca do desenvolvimento regional vem apontando, de maneira crescente, a necessidade de mudança nas concepções e estratégias adotadas. Há o reconhecimento das transformações mais gerais da economia brasileira consubstanciadas em uma transição produtiva do tipo regressivo. Nesse sentido se combinam, de um lado, um processo de redução da complexidade produtiva nacional dada pela desindustrialização com expansão da produção de *commodities* agrominerais exportáveis e, de outro lado, o fim e incompletude de um ciclo de investimentos públicos em infraestruturas, moradias, instituições de ensino superior, entre outros, que visavam ao fortalecimento do mercado interno, entre, *grosso modo*, 2004-2014.<sup>10</sup>

Desde 2015 até o presente momento, o país vem passando por sucessivas e superpostas crises – econômica, política, ambiental e sanitária –, cujos resultados são a continuada desaceleração econômica, redução dos níveis médios de investimento e aumento do desemprego com queda na massa salarial em praticamente todas as regiões do país.<sup>11</sup> Este quadro consolidado de problemas acumulados exige da Dirur/Ipea uma reflexão inovadora para a retomada de estudos em novas perspectivas para os desafios do desenvolvimento regional brasileiro atual.<sup>12</sup>

Agregam-se a esse quadro econômico-produtivo os desafios impostos pela questão ambiental. A elevação da temperatura do planeta e seus impactos sobre a vida cotidiana nas cidades, no campo e na atividade produtiva já se fazem sentir de modo significativo na forma de eventos extremos (secas e incêndios florestais, chuvas torrenciais, alagamentos e desmoronamentos de morros cada vez mais frequentes). Processos de desertificação mostram sinais fortes no semiárido brasileiro, assim como irregularidades no ciclo de chuvas aparecem na Amazônia.

A transição do modelo econômico atual para uma economia de baixo carbono, isto é, com baixa produção do componente carbono gerador do efeito estufa e, portanto, contribuinte do aquecimento global, se faz necessária e urgente.<sup>13</sup>

Em debates internos entre seus pesquisadores, a Dirur vem construindo um plano de trabalho com base em questionamentos a respeito de problemas regionais e urbanos considerados mais candentes, conforme resumido a seguir.

10. Para tratamentos atuais da dinâmica territorial brasileira, ver Diniz (2019) e Brandão (2019).

11. De acordo com a interpretação de Oreiro e Paula (2021), problemas estruturais da economia brasileira foram magnificados na recessão do período 2015-2018.

12. Conforme proposição de renovação da política regional debatida na coletânea de estudos sobre a questão regional brasileira organizada por Monteiro Neto, Colombo e Rocha Neto (2023).

13. A mudança climática e a transição energética, temas que vinham sendo debatidos ao longo das últimas duas décadas, ganharam intensidade nos últimos cinco anos em função da gravidade dos eventos climáticos de grandes proporções que passaram a ocorrer em diversas partes do planeta e do Brasil. Ver Gramkov (2019) e Fazio (2018).

- Como garantir bem-estar e oportunidades para todos, independentemente de sua localização geográfica, minimizando as externalidades negativas associadas ao local de moradia? Quais políticas podem ser desenhadas para atingir esses objetivos? Quais as ações prioritárias?
- Qual a atual distribuição de atividades econômicas no território, quais as tendências atuais e impactos sobre bem-estar e oportunidades para os cidadãos?
- Quais são as atuais ações do Estado, em políticas regionais explícitas ou não, e quais seus impactos sobre a distribuição das atividades? Quais as consequências dessas ações?
- Diante de um sistema produtivo cada vez mais fragmentado e de novas formas de produção/reorganização da produção/cadeias globais, quais caminhos para o crescimento e desenvolvimento das regiões e a inserção internacional do país: reindustrialização? Regiões com foco em serviços? Crescimento levado por serviços? Agricultura capitalista para exportação?
- Quais novos instrumentos de políticas nesse contexto? Por exemplo, ampliar o foco em questões setoriais, ações mais horizontais como infraestrutura e educação? Sistemas de inovação?
- Na perspectiva da sustentabilidade ambiental, como preparar a sociedade civil, o empresariado e o governo para uma visão concertada sobre o tema? Em que medida uma estratégia de crescimento em termos ambientalmente sustentáveis colide com interesses cristalizados de setores produtivos como os da agricultura de exportação?
- Na busca de fortalecimento da democracia e da melhoria da entrega de políticas públicas aos cidadãos, como ampliar a coordenação de políticas e consolidar o pacto federativo?

A Dirur pretende direcionar seu plano de trabalho para os próximos anos de maneira que seus esforços de pesquisa tenham foco em modelos e trajetórias de desenvolvimento territorial (urbano, rural, regional e ambiental) sustentados social, econômica e ambientalmente. Para tal, seus estudos e pesquisas devem ser organizados para: i) a redução das disparidades urbano-regionais de desenvolvimento (dotação de infraestruturas socioproductivas, fontes de financiamento etc.); ii) a melhoria das cidades; iii) a promoção da transição econômica e tecnológica adaptada às especificidades territoriais (sistemas territoriais de inovação, ganhos de produtividade, ampliação de mercados etc.); e iv) a promoção da transição energética e de mitigação dos efeitos da mudança climática sobre as regiões brasileiras.

### 3 ESTRUTURAÇÃO DE EIXOS PRIORITÁRIOS PARA ESTUDOS E PESQUISAS

A diretoria, nesse sentido, destaca a necessidade de renovação de seus esforços de pesquisa visando à incorporação e à consolidação de uma agenda de mudança estrutural baseada no conhecimento e na inovação e ambientalmente sustentada pela atenção simultânea a questões vistas como essenciais relacionadas a estratégias regionais de desenvolvimento:

- provisão e financiamento de infraestruturas socioeconômicas urbano-rurais (educação básica e superior, saúde, pesquisa científica e tecnológica, saneamento, comunicações, transportes, segurança pública etc.) direcionadas à redução da pobreza, à divergência de rendas *per capita* e ao estímulo ao investimento produtivo;
- internalização da sustentabilidade ambiental como eixo do desenvolvimento e das questões de mudança climática e transição energética – impactos territoriais prováveis, consequências sobre fluxos populacionais e usos/desusos de infraestruturas urbano-rurais instaladas – como parte constitutiva da estratégia de transição produtiva; e

- aumento da produtividade sistêmica regional pela realização de esforços para consolidação de sistemas territoriais de inovação e conhecimento para a transição produtiva-ambiental.

Em contrapartida, entende também que as questões político-institucionais a fim de mobilizar atores a aderir ao esforço de transição produtiva e ambiental precisam ser levadas em conta na pesquisa. Para tal,

- reflexões sobre as relações federativas, capacidades institucionais, governança e gestão das políticas (regionais, urbanas, rurais e ambientais) afeitas ao esforço de transição precisam ser impulsionadas neste novo ciclo do seu programa de trabalho.

Os esforços de pesquisa assinalados podem ser desdobrados em quatro eixos estruturantes. O eixo I, *desafio da melhoria da dotação e qualidade de infraestruturas socioambientais urbano-rurais*, é relacionado com provisão de infraestruturas urbano-rurais sensível às necessidades dos territórios e atenção ao esforço de indução pela política pública da melhoria da inclusão, segurança, resiliência e sustentabilidade ambiental das cidades brasileiras (conforme Objetivo de Desenvolvimento Sustentável – ODS 11, diálogo com agenda internacional e com a dimensão social da agenda da Presidência), e estímulo a padrões eficientes de investimentos públicos e privados adequados às especificidades regionais. O esforço é de identificação e mapeamento das necessidades de infraestruturas favorecedoras de mais amplas oportunidades para os cidadãos de todas as regiões do país.

Pesquisas prioritárias:

- Atlas da Vulnerabilidade Social;
- economia popular e melhorias habitacionais: estruturação programática da Assistência Técnica em Habitação de Interesse Social (Athis);
- monitoramento continuado dos programas e do gasto federal em desenvolvimento urbano;
- políticas urbanas para sociedades sustentáveis: gestão metropolitana, saneamento, resíduos sólidos etc.; e
- monitor do saneamento.

No eixo II, *governança da política ambiental e sustentabilidade para a transição energética e produtiva*, entende-se que as regiões precisam ser instadas a alterar suas estruturas produtivas para internalizar processos produtivos de baixo impacto e redutores dos efeitos nocivos da mudança climática. Ademais, reconhece-se a necessidade de se consolidar a transição energética – que em regiões como o Nordeste já é realidade em estágio bem avançado – em direção a fontes limpas em linha com esforços globais para garantia das condições de sobrevivência da espécie humana no planeta.

Pesquisas prioritárias:

- sustentabilidade alimentar e agricultura familiar;
- mapeamento do potencial de bioinsumos na América Latina;
- geografia da transição energética brasileira: políticas e estratégias para uma sociedade de baixo carbono; e
- dimensionamento e acompanhamento do gasto ambiental federal.

No eixo III, *expansão da produtividade sistêmica regional e redução de desigualdades regionais*, a preocupação é, simultaneamente, com a renovação dos territórios (sub-regiões) cujos sistemas produtivos regionais estão lastreados em atividades industriais em declínio e/ou caracterizados por baixa sinergia intrassetorial e inter-regional, e também daqueles territórios especializados na produção de *commodities* agrominerais do tipo tradicional – baseado na exploração de recursos naturais e em diferenciais de custo de mão de obra – pela reorientação do crescimento em direção a modelos baseados na complexidade econômica, isto é, em busca de maior valor agregado, inovação técnica, conhecimento incorporado e criação/atração de novos setores de produção.

Pesquisas prioritárias:

- reconfigurações produtivas e populacionais urbano-regionais: fronteiras territoriais do Brasil e integração sul-americana; rede de cidades e cidades médias; e
- sistemas territoriais de inovação apropriados às especificidades regionais e novas institucionalidades para a política regional.

Por fim, o eixo IV, *desafio da harmonização federativa, mobilização dos atores políticos e instituições governamentais para o desenvolvimento urbano-regional sustentado e democrático*, corresponde, em particular, à dimensão da governabilidade das políticas públicas afeitas ao território (regional, urbana, rural e ambiental). Assim, se dedicará à investigação e ao mapeamento das possibilidades e limitações presentes nos arranjos federativos das políticas de caráter territorial. A ideia é que atores, instituições, regras e conhecimentos tácitos sejam devidamente tratados para efeito dos objetivos das mudanças estruturais necessárias para o desenvolvimento regional equitativo proposto no texto constitucional brasileiro.

Pesquisas prioritárias:

- avaliação continuada da política regional brasileira;
- conselho da Federação: experiências nacionais e internacionais; e
- governança de políticas públicas e sistemas de gestão territoriais: Política Nacional de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (PNDR/MIDR), Política Nacional de Desenvolvimento Urbano do Ministério das Cidades (PNDU/MCid) e Sistema Nacional do Meio Ambiente do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (Sisnama/MMA).

#### **4 MACROPROJETOS ESTRATÉGICOS DA DIRUR**

De maneira a consolidar a diversidade das pesquisas contidas nos planos de trabalho das coordenações temáticas da Dirur, apresentam-se dois grandes projetos aglutinadores de esforços convergentes, os quais organizam as prioridades de pesquisa e assessoria ao governo da diretoria.

Macroprojeto 1: políticas e estratégias renovadas de desenvolvimento urbano-regional no Brasil – rede de cidades, infraestruturas socioprodutivas, sistemas inovativos e instituições adaptadas aos desafios do século XXI (eixos I, II, III e IV):

- retomada de debates teórico-metodológicos com especialistas (governo e academia) sobre novas questões e perspectivas;
- realização de diagnósticos temporal e territorialmente atualizados;
- estudos dedicados à formulação e avaliação de políticas públicas; e
- preparação para assessoria governamental.

Macroprojeto 2: sustentabilidade ambiental, transição energética e combate aos efeitos da mudança climática – desafios urbano-regionais, oportunidades para o desenvolvimento sustentável brasileiro no século XXI (eixos I, II, III e IV):

- retomada de debates teórico-metodológicos com especialistas (governo e academia) sobre novas questões e perspectivas;
- realização de diagnósticos temporal e territorialmente atualizados;
- estudos dedicados à formulação e avaliação de políticas públicas; e
- preparação para assessoria governamental.

## 5 ESTRUTURA DE COORDENAÇÕES TÉCNICAS DE ESTUDOS DA DIRUR

São seis as coordenações técnicas que compõem a Dirur e são responsáveis pelas atividades de estudo, pesquisa e assessoria governamental, conforme descrito a seguir:

- Coordenação de Desenvolvimento Urbano (Codur);
- Coordenação de Desenvolvimento Regional (Coder);
- Coordenação de Sustentabilidade Ambiental (Cosam);
- Coordenação de Desenvolvimento Federativo (Codef);
- Coordenação de Desenvolvimento Rural (Codru); e
- Coordenação de Métodos Quantitativos Aplicados ao Território (Comeq).

## REFERÊNCIAS

BRANDÃO, Carlos A. Mudanças produtivas e econômicas e reconfiguração territorial no Brasil no início do século XXI. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 21, n. 2, p. 258-279, 2019.

DINIZ, Clélio C. Corrida científica e tecnológica e reestruturação produtiva: impactos geoeconômicos e geopolíticos. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 21, n. 2, p. 241-257, 2019. Disponível em: [https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/5891/pdf\\_1](https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/5891/pdf_1).

FAZIO, Horacio. **Cambio climático, economía y desigualdad: los límites del crecimiento en el siglo XXI**. Buenos Aires: Eudeba, 2018.

GRAMKOV, Camila. **O big push ambiental no Brasil: investimentos coordenados para um estilo de desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Friedrich Ebert Stiftung Brasil, 2019.

MONTEIRO NETO, Aristides; COLOMBO, Lucileia Aparecida; ROCHA NETO, João Mendes da. Políticas territoriais em tempos de múltiplas crises: desafios e perspectivas para o Brasil na década de 2020. *In*: \_\_\_\_\_ (Org.). **Desenvolvimento Regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2023. v. 3.

OREIRO, José Luís; PAULA, Luiz Fernando de. **Macroeconomia da estagnação brasileira**. Rio de Janeiro: Alta Books, 2021.