TEXTO PARA DISCUSSÃO

2461

AS AUSÊNCIAS E ELOS FALTANTES DAS ANÁLISES REGIONAIS NO BRASIL E A PROPOSIÇÃO DE UMA AGENDA DE PESQUISAS DE LONGO PRAZO

Carlos Antônio Brandão

ipea

2461
TEXTO PARA DISCUSSÃO
Rio de Janeiro, março de 2019

AS AUSÊNCIAS E ELOS FALTANTES DAS ANÁLISES REGIONAIS NO BRASIL E A PROPOSIÇÃO DE UMA AGENDA DE PESQUISAS DE LONGO PRAZO[1]

Carlos Antônio Brandão[2]

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 para este texto foi apresentada e debatida. O autor agradece os comentários e sugestões recebidos dos especialistas externos convidados Marília Steinberger, do Departamento de Geografia da Universidade de Brasília (UnB); João Mendes Rocha Neto, da Secretaria de Governo da Presidência da República; Antonio Carlos Galvão, do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE) do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI); José Otamar de Carvalho, consultor independente; Ricardo Karam, da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea; e Constantino Cronemberger Mendes, Adriana Moura, Marco Aurélio Costa e Bárbara Margutti, da Dirur/Ipea. O autor gostaria de agradecer especialmente o apoio e o incentivo para a realização deste balanço das dinâmicas e políticas regionais recentes e as variadas e instigantes ideias que o coordenador do projeto Aristides Monteiro Neto (Ipea) aportou ao texto. A responsabilidade pelo texto final, contudo, é toda do autor.

2. Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea; e professor no Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). *E-mail*: <brandaoufrj@gmail.com>.

Governo Federal

Ministério da Economia
Ministro Paulo Guedes

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

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

Presidente
Carlos von Doellinger

Diretor de Desenvolvimento Institucional, Substituto
Manoel Rodrigues dos Santos Junior

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
Alexandre de Ávila Gomide

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

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Aristides Monteiro Neto

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura, Substituto
Bruno César Pino Oliveira de Araújo

Diretora de Estudos e Políticas Sociais
Lenita Maria Turchi

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

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação
Mylena Pinheiro Fiori

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

Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2019

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1.Brasil. 2.Aspectos Econômicos. 3.Aspectos Sociais. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

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

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

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

JEL: O2; R5; R58.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO 7

2 TRANSFORMAÇÕES NAS REALIDADES REGIONAIS RECENTES NO BRASIL 8

3 O QUE AS POLÍTICAS REGIONAIS EXPLÍCITAS E IMPLÍCITAS FIZERAM E O QUE RESTA FAZER PARA ENFRENTAREM AS DESIGUALDADES REGIONAIS 28

4 APONTAMENTOS SOBRE OS DESAFIOS PARA A AGENDA TERRITORIAL DO IPEA 40

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS 45

REFERÊNCIAS 50

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR 53

SINOPSE

O estudo apresenta uma tipologia de referência para investigação de territórios impactados por políticas públicas no período recente de 2003 a 2015, a partir de um mapeamento prévio de análises e fatos estilizados representativos das mais relevantes transformações pelas vias dos gastos públicos e dos investimentos públicos e privados nos territórios distintos.

Palavras-chave: desenvolvimento regional; políticas regionais; políticas publicas.

ABSTRACT

This study presents a typology designed to investigate territories impacted by public policies through the 2003-2015 period. For such, it was done a mapping of analysis and of stylized facts that represent the most relevant spatial transformations due to public and private expenditures and investments.

Keywords: regional development; regional policies; public policies.

1 INTRODUÇÃO

Este estudo vincula-se ao projeto Desenvolvimento Regional no Brasil: Formulação de Agenda e Proposição de Políticas Territoriais, parte integrante do plano de trabalho na Diretoria de Estudos Regionais, Urbanos e Ambientais (Dirur) do Ipea. Seu objetivo maior é construir um panorama sintético das mais decisivas transformações no quadro regional brasileiro deste século XXI, buscando prospectar novas dinâmicas que requeiram pesquisas mais aprofundadas.

Almeja-se revelar novas leituras sobre o desenvolvimento territorial brasileiro, enfatizando este último decênio, com vistas à identificação de permanências e transformações nas dinâmicas econômicas, sociopolíticas e populacionais. Além disso, busca-se perscrutar novas dinâmicas a fim de estruturar novas agendas de investigação e de orientação para a formulação de políticas públicas.

Pretendeu-se construir uma sistematização das pesquisas recentes produzidas pelo Ipea e outras instituições que pudesse informar uma leitura territorial dos processos de transformação estrutural do desenvolvimento brasileiro recente nas dimensões urbana, regional, federativa e ambiental. Buscou-se, também, identificar as dinâmicas territoriais econômicas, populacionais e sociais mais significativas, evidentes e necessárias à correta compreensão do fenômeno territorial surgidas na última década no país.

Em etapa anterior desta pesquisa, consolidada em *Dinâmicas e Transformações Territoriais Recentes: o papel da PNDR e das políticas públicas não regionais com impacto territorial* (Brandão, 2019), foram levantados e discutidos os temas mais relevantes para a agenda de desenvolvimento regional consequente com as principais transformações territoriais do período recente entre 2003 e 2015. Neste estudo, são aprofundadas as tendências regionais, os resultados das políticas e ações regionais em variados territórios e a discussão de uma agenda de pesquisas de longo prazo para as temáticas urbanas e regionais brasileiras.

Este texto partiu do exame e da sistematização das pesquisas desenvolvidas no Ipea e outras instituições acerca das mais marcantes transformações territoriais recentes no Brasil. Realizou-se um levantamento das principais mudanças econômicas, sociais, federativas e populacionais no território brasileiro no período entre 2003 e 2015 e uma avaliação das problemáticas que requeriam maior aprofundamento de análise.

Procedeu-se a um balanço das limitações e potencialidades apresentadas pela Política Nacional e Desenvolvimento Regional (PNDR) quanto à consecução de seus objetivos de redução das desigualdades e de ativação do desenvolvimento no território nacional. Houve também uma identificação das políticas públicas de caráter nacional e não explicitamente regional que têm tido impactos notórios sobre a melhoria das condições de vida da população em porções do território caracterizadas por baixa renda e baixo crescimento econômico. Finalmente, este conjunto de análises e interpretações foram levadas à discussão com especialistas de notório saber acerca das dinâmicas urbano-regionais, federativas e sociais que requerem mais profunda investigação e sistematização para a construção de uma agenda de pesquisas de horizonte temporal mais largo que possa informar a elaboração de políticas públicas territoriais.

2 TRANSFORMAÇÕES NAS REALIDADES REGIONAIS RECENTES NO BRASIL

Neste trabalho, parte-se da hipótese orientadora de que o Brasil recentemente passou por transformações socioeconômicas com importantes impactos territoriais e que suas análises regionais ainda têm alguma dificuldade em captar plenamente a dinâmica e, sobretudo, a direção destas transformações. Neste contexto, questionou-se se não estariam muitas das políticas públicas, em discussão ou implementação, baseadas em concepções com pouca aderência com a realidade territorial atual em mutação.

Tendo-se em vista que a missão do Ipea, enquanto fundação pública federal vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), é "aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro, por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas",[1] torna-se muito importante discutir uma agenda atualizada que busque apreender plenamente aquelas mudanças territoriais mais salientes, a fim de elaborar políticas públicas consequentes com o novo momento.

Buscou-se manter aqui duas dimensões centrais para a análise empreendida: *i)* a dimensão do diagnóstico, averiguando quais os recentes fenômenos sociais, econômicos,

1. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=1227&Itemid=345>.

entre outros, que seriam os mais relevantes para o entendimento das reconfigurações ocorridas, procurando distinguir: quais permanecem; quais são novos ou emergentes; e quais deixaram de ter importância, requerendo reatualização; e *ii)* a dimensão da política pública – isto é, tendo em conta esses fenômenos, como se elaborou, operacionalizou e monitorou a política pública.

Procurou-se construir um esquema de análise e alguns fatos estilizados que pudessem apreender e sistematizar, em traços largos, as recentes e mais gerais transformações territoriais, pelas vias dos gastos públicos e dos investimentos públicos e privados nos territórios distintos. Uma tipologia de cinco tipos de territórios, vinculados a cinco tipos de investimentos, foi elaborada, conforme a seguir relacionado.

1) Territórios tipo I: predominantemente impactados e (re)definidos pela demanda mundial de *commodities*.
2) Territórios tipo II: predominantemente impactados e (re)definidos pelos investimentos realizados ou orientados pelo Estado em infraestrutura de transportes, energia etc.
3) Territórios tipo III: predominantemente impactados e (re)definidos pela força inercial dos fatores de aglomeração e de urbanização – litoral, regiões metropolitanas (RMs) e capitais – e das vantagens locacionais produtivas na rede urbana do Sul-Sudeste.
4) Territórios tipo IV: predominantemente impactados e (re)definidos pela implantação de investimentos pontuais, com tendência a se constituírem em polos isolados ou enclaves com baixa indução do entorno e da hinterlândia.
5) Territórios tipo V: predominantemente impactados e (re)definidos pelos impulsos das políticas sociais, melhorias das condições de vida e nos equipamentos sociais, ampliação do mercado interno de consumo.

Assumiu-se que tal tipologia poderia abrir espaço analítico para organizar perguntas estruturantes, como: quais frentes de acumulação são abertas, disponibilizadas e viabilizadas pela natureza dos investimentos públicos e privados realizados? Qual o caráter da ação estatal para cada um deles? Quais tipos de políticas públicas são estruturados e requeridos? Como o Estado é acionado? Em uma análise multiescalar e multinível, quais são os interesses originados nas escalas internacional, nacional e regionais sobre cada território? Qual relação eles têm com o porte (escala, dimensão, complexidade) de cidade e com a complexidade do processo de urbanização e das

relações com suas respectivas ruralidades? Qual sua articulação com as questões do meio ambiente? Qual relação com ciência, tecnologia e inovação? E com o pacto de poder e as relações interfederativas?

Obviamente, não se teve a pretensão de encaminhar ou responder a todas essas perguntas para cada um dos territórios, mas são questões complexas e cruciais que precisam estar subjacentes à análise.

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

Embora a extração e o processamento de recursos de base natural estejam presentes em quase todas as regiões brasileiras, analítica e sinteticamente os territórios mais acionados e impactados pelas *commodities* compreendem, *grosso modo*, o Centro-Oeste, o Centro-Norte e o bioma Cerrado.

São amplamente reconhecidas na história brasileira do século XX as características de ocupação e integração do "Grande-Oeste" na divisão inter-regional do trabalho, desde a Marcha para o Oeste, a construção de Brasília, a expansão das fronteiras agrícola, pecuária e mineral, e as políticas públicas de apoio à incorporação dos cerrados à produção agropecuária moderna, que articularam e soldaram definitivamente esta macrorregião com a dinâmica dos outros três "mundos regionais" brasileiros. Com grande dinamismo econômico, rural e urbano e produtivo, a região ganha e reforça seu papel de território de transição entre o Sudeste e o Sul, por um lado; e o Norte e Nordeste, por outro.

A região se caracteriza como uma fronteira explorável de recursos naturais, com a implantação de unidades de produção, esmagamento e processamento de soja e das indústrias alimentar, de ração animal, frigorífica (carne bovina, suína e de frango) e de laticínios. Têm igual destaque as manufaturas de couro, algodão e sucroalcooleiras (Miragaya, 2014). Além da produção agrícola substantiva, sobretudo de algodão, arroz, café, cana-de-açúcar, feijão, sorgo e milho, a extração e o beneficiamento de minérios têm grande importância, com destaque para fosfato, calcário, ferro, manganês, granito, mármore, cobre, zinco, ouro, níquel, nióbio, quartzito e cerâmica.

Recentemente, com o *boom* de demanda e preços nos mercados internacionais, determinado sobretudo pelas necessidades chinesas, o setor de *commodities* conheceu grande expansão. No período entre 2002 e 2012, o minério de ferro aumentou 41,2%; a soja, 15,6%; os cereais, 14,2%; o óleo vegetal, 13,5%; e o níquel, 7,3%. Apresenta ainda um terciário calcado na provisão de bens agropecuários, como as empresas de comercialização de fertilizantes, sementes e implementos agrícolas, sobretudo aquele concentrado nos principais polos urbanos intermediários do Centro- Oeste e do Centro-Norte.

Entretanto, sua alta especialização em atividades extrativas e produtivas de *commodities* coloca limitações estruturais à dinâmica endógena de sua economia. Esses constrangimentos são postos pela natureza intrínseca de seus bens minerais, agrícolas e pecuários, fundados em vantagens competitivas estáticas e absolutas, com pouca capacidade de diferenciação, pois são padronizados e de processamento contínuo, em grande parte submetidos à definição da demanda e preços internacionais. São ainda notórias suas carências e gargalos de infraestrutura, armazenamento e escoamento da produção agropecuária e mineral, por apresentarem enormes distância e dependência em relação aos portos para a exportação de sua produção.

A grande transformação do agronegócio nesta vasta porção territorial se deu com a perda da biodiversidade e a degradação dos solos e águas, desmatamento e queimadas nos dois ecossistemas bastante frágeis e sensíveis que abriga: o Cerrado e o Pantanal. Conformou-se aí, nas últimas décadas, uma economia e sociedade bastante peculiar, moderna e complexa, que convive com conflitos fundiários exacerbados, com uma ruralidade muito específica ao lado de uma urbanização problemática, difusa e metropolizada, sobretudo no eixo Goiânia-Anápolis-Brasília.

O Brasil avançou muito, nas últimas décadas, na eficiência logística e na pesquisa agrícola e agropecuária, sobretudo devido ao papel da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e dos órgãos de fomento nacional e estaduais. Embora exista hoje um debate que argumenta que o setor é mais sofisticado – ao agregar ciência, tecnologia e inovação à sua concepção original de ramo produtivo de mera exploração dos recursos de base natural –, a questão dos encadeamentos produtivos intersetoriais e da baixa agregação de valor ainda é uma evidência (Furtado e Urias, 2013).

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

Estão presentes vulnerabilidades do crescimento econômico em regiões de grande especialização, posto que a dependência de *commodities* agrícolas, pecuárias e minerais estão sujeitas a fortes e reiteradas flutuações de seus preços e níveis de demanda, que são basicamente definidos na escala mundial. Em suma, os ramos de *commodities* apresentam notórios impactos territoriais, ambientais e econômicos e deficiências em suas relações de inter-ramificações, inter-regionalidades e interurbanidades.

Hoje, no Brasil, os setores agrícolas, de pecuária e minerais são muito organizados politicamente, nos parlamentos, em suas organizações de classe e com forte apelo e influência junto aos meios de comunicação. Basicamente, o que demandam do Estado é infraestrutura de logística de escoamento da produção, financiamento subsidiado e perdão ou renegociação de suas dívidas.

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

Há territórios que são acionados, sobretudo, pelas especificidades dos investimentos em infraestrutura que foram neles realizados, cristalizando eixos de crescimento, expansão e integração.

Na qualidade de fruto e criador de externalidades e gerador de sinergias com alto grau de generalização de uso, o suporte infraestrutural é decisivo para o processo de desenvolvimento, inclusive como um dos fatores sistêmicos da competitividade. Este suporte facilita e é básico ao desenvolvimento de uma grande variedade de atividades econômicas. Às vezes puxa ou lidera, às vezes acompanha e às vezes empurra o investimento em atividades produtivas. São fatores que provêm externalidades *lato sensu*

às unidades produtivas, engendrando um ambiente propício e podendo ser cruciais para a construção deliberada de vantagens comparativas dinâmicas.

Sobre o papel das infraestruturas físicas e econômicas do ponto de vista interno e externo ao desenvolvimento de um país, já em 1972, por ocasião do projeto Corredores de Exportação, que seria incluído no I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), Josef Barat nos fala, conforme citação a seguir, da concepção do setor de transporte do Ipea, que era bastante avançada.

> Os corredores de exportação, que em última análise visam à implantação de infraestruturas e sistemas operacionais modernos para transporte, manuseio, armazenagem e comercialização dos fluxos densos de mercadorias (minérios, cereais, petróleo e derivados e, mesmo, grandes partidas de carga geral unificada), permitirão, do ponto de vista do mercado interno, uma crescente integração dos grandes centros industriais e suas áreas adjacentes às regiões abastecedoras de matérias-primas e alimentos. Por outro lado, com relação às exportações, a racionalização e a integração das diferentes etapas do processo de escoamento propiciarão ao país a possibilidade de participar, em condições competitivas, de frentes dinâmicas do mercado internacional (Barat, 1972, p. 301).

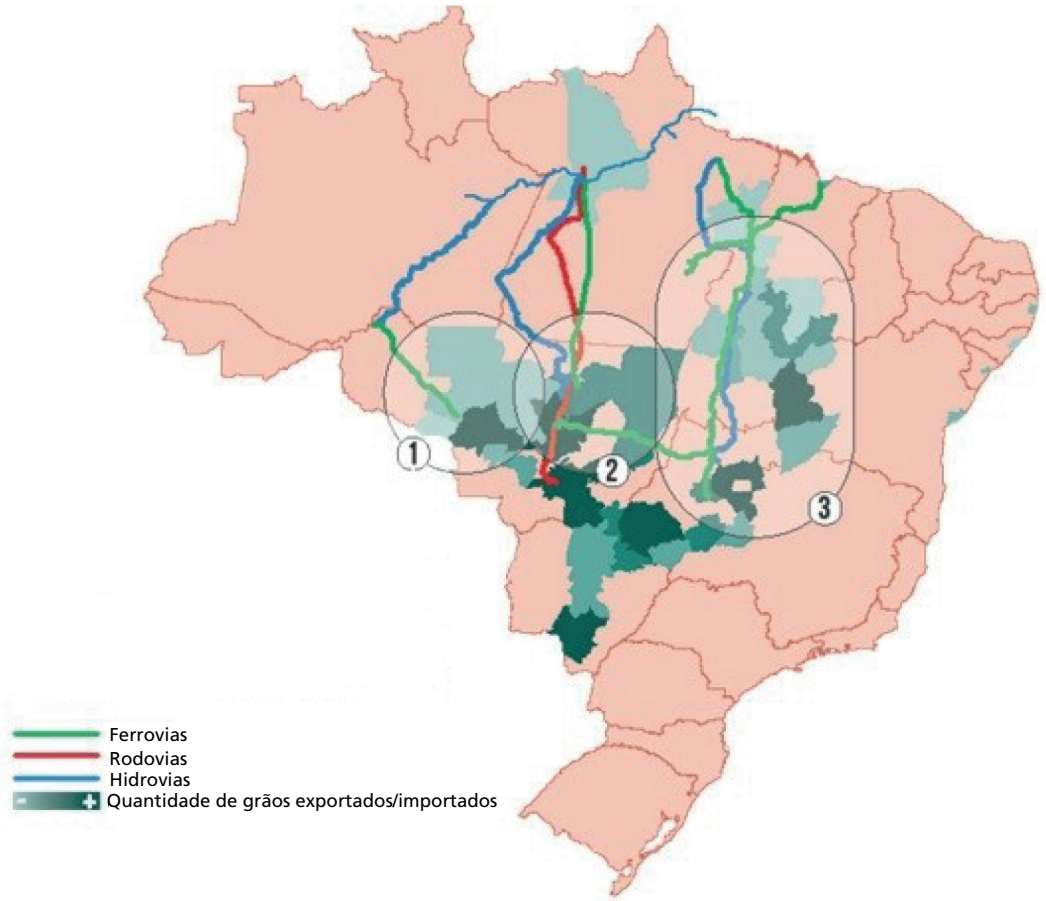
As características distintivas que envolvem a decisão de investir no "negócio" ou na "frente de aplicação de capital" denominada infraestrutura não são triviais. Elas apresentam baixa elasticidade de oferta, envolvem indivisibilidade técnicas e fixações de capital marcantes (com instalações longamente duráveis) e operam com escalas técnicas notáveis.

Um investimento em infraestrutura deve levar em conta a especificidade do capital social básico de suporte necessário a determinado contexto produtivo e socioespacial, destacando-se o vultoso montante das inversões e imobilizações de capital fixo; a irreversibilidade/indivisibilidade dos investimentos; a questão das grandes escalas; e as externalidades positivas altas, entre outras. Como serviços de utilidade pública e elemento auxiliar, meios de reprodução, de consumo coletivo, desempenha a função de conferir energia e potencializar a formação ampliada das forças produtivas humanas presentes em determinado território.

O suporte de infraestrutura física e econômica ao processo de desenvolvimento territorial pode ser orientado por uma visão mais ampla, para além da mera abordagem de logística, localização, geração e distribuição, e mais próxima de

uma abordagem de conjuntos ou sistemas de utilidade pública e de coerência sistêmica de redes de integração territorial, econômica e social (transporte, telecomunicações, energia, água, saneamento etc.). Obviamente, os investimentos em infraestrutura são importantes para qualquer região, porém, eles são decisivos para o bioma Amazônia. Como a maior fronteira de recursos do planeta e vasta área de crucial dimensão geopolítica, seus eixos de penetração e integração e seus grandes projetos de exploração econômica, atrelados à provisão de infraestrutura de transportes e energia, acabaram por ocupar e articular a economia amazônica ao resto da economia brasileira e internacional.

FIGURA 1
Movimentação de grãos no arco Norte



Fonte: Secretaria de Portos.
Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Este bioma, enquanto gigantesco manancial florestal, mineral, hídrico e de biodiversidade, apresenta grande quantidade e diversidade de atores sociopolíticos e interesses econômicos. Ele evidencia também uma combinação de níveis muito díspares de desenvolvimento das forças produtivas, além da coexistência de atividades lícitas e ilícitas de exploração (mineral, madeireiras, biopirataria etc.).

O território amazônico passou por grandes transformações no último decênio, com a modernização de muitos ramos tradicionais; o avanço da logística integrada de escoamento da produção agropecuária e mineral; e o acelerado e muito peculiar processo de urbanização e de aparecimento de novas formas de convivência com a floresta.[2] Este território é muito suscetível a ciclos econômicos e políticos, posto que é altamente dependente da capacidade fiscal, financeira, legal, institucional, regulatória e de formulação, implantação e monitoramento de projetos do Estado brasileiro. Está sujeito a inversões de capital que, em sua maioria, dependem do orçamento fiscal e da disponibilidade do crédito dos bancos públicos, principalmente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), dos marcos jurídicos e da coordenação das relações federativas pela União.

A macrorregião foi fortemente impactada em um período recente pela implantação de usinas hidrelétricas, sobretudo a partir das leis nºs 10.847 e 10.848 de 2004, que mudaram o modo de comercialização de energia elétrica no Brasil, abrindo espaço para um *boom* de investimentos no setor. A partir disso, houve leilões de trinta usinas hidroelétricas (UHE), com destaque para as maiores: Belo Monte (Pará); Jirau (Rondônia); Santo Antônio (Rondônia); Teles Pires (Mato Grosso e Pará); e Estreito (Maranhã e Tocantins). Outras dez UHE estão em construção, entre as quais: Ponte de Pedra (Mato Grosso); Colíder (Mato Grosso); Baixo Iguaçu (Paraná); São Roque (Santa Catarina); Cachoeira Caldeirão (Amapá); Salto Apiacás (Mato Grosso); Sinop (Mato Grosso); e São Manoel (Pará). Os investimentos nos terminais de uso privado (TUPs) em implantação e na Ferrovia Norte-Sul, com mais de 1.500 quilômetros já em operação, por sua vez, conformam uma verdadeira marcha para o Oeste-Norte do Brasil. Entretanto, em sua maioria, estas são atividades que ainda não apresentam relações de inter-ramificações, inter-regionalidades e interurbanidades potentes.

2. O debate sobre as especificidades amazônicas está marcado pelas reflexões de Bertha Becker. Segundo a autora, o território está "vinculado a questões como relações socionaturais da região, a geopolítica, a urbanização, os eixos de integração e desenvolvimento, as redes tecnológicas, o papel das cidades e a discussão sobre o futuro da região" (BNDES, 2014a, p. 11).

Almeida (2014), ao analisar a região, trata do que ele chama de ofensiva sobre os "recursos naturais estratégicos" (solo, recursos florestais, subsolo, saberes), fragilizando direitos territoriais. Estão em discussão ou tramitação propostas de redução de áreas protegidas ou unidades de conservação, de redefinição dos códigos florestal, mineral, penal, de processo civil, de ciência, tecnologia e inovação (CT&I), comercial e de aquisição de terras por estrangeiros. Ou seja, vem-se constatando a "tramitação simultânea de propostas no legislativo de alterações de quase todos os códigos que regem as relações produtivas e comerciais, que regulam contratos e formas de acesso aos recursos naturais" (BNDES, 2014, p. 354).

Assim, certamente a dinâmica econômica da Amazônia está atrelada à provisão de infraestrutura, porém não necessariamente essa provisão deveria ficar restrita ao binômio rodovia-hidreletricidade. Deveria, sim, avançar, como sugerido por Bertha Becker (2014), para ousadas estratégias de implantação de redes fluviais, aéreas e de infovias, buscando tanto a conectividade intrarregional quanto a pan-amazônica. A autora, grande especialista nas temáticas da região, procurou mostrar os conflitos e possíveis ações públicas de conciliatórias entre os vetores tecnoindustriais (basicamente de exploração de minérios e madeira) e os tecnoecológicos (de alternativas comunitárias, sistemas produtivos emergentes, entre outras), que engendrassem um novo modelo de exploração das oportunidades deste gigantesco patrimônio natural. A riqueza da biodiversidade, dos serviços ecossistêmicos providos, do conhecimento específico local, da diversidade cultural e dos modos de vida tradicionais acumulados deveriam dar vazão à construção de outro padrão de desenvolvimento para este enorme "mundo regional" brasileiro.

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

É sobejamente conhecido pela literatura especializada o papel de destaque assumido pelas forças inerciais e centrípetas, que cumulativamente exercem efeitos polarizados nas regiões com maior agrupamento e densidade socioeconômica, diversificação produtiva e diferenciação social. Os investimentos tendem a se concentrar nessas regiões, que se consolidaram enquanto plataformas urbano-industriais de maior nível de desenvolvimento das forças produtivas e inovativas, onde estão presentes típicos fatores de conglomeração

espacial, como efeitos de vizinhança e transbordo; intensos contatos interpessoais; densas interações espaciais; indivisibilidades técnico-econômicas; externalidades transacionais e institucionais; e economias de escalas, localização e urbanização.

No Brasil, essas plataformas de mais denso desenvolvimento se estendem ao longo dos pontos nodais da porção mais estruturada da rede urbana brasileira, sobretudo ao longo das aglomerações metropolitanas do litoral, com destaque para o Sul-Sudeste e Nordeste, congregando, *grosso modo*, o bioma Mata Atlântica. É nesse "território atlântico", em que a rede urbana brasileira está mais organizada, de onde parte o comando e o poder de influência sobre praticamente toda a escala nacional. Nele vivem, em espaços metropolitanos, cerca de 70 milhões de pessoas, conformando um mercado de consumo denso e moderno; e um mercado de trabalho diferenciado e com maiores índices de qualificação e serviços mais sofisticados, sobretudo os produtivos, prestados às empresas, conformando as cabeças das sub-redes urbanas regionais. É lá que estão presentes também os núcleos urbanos que apresentam as características do que a literatura denomina de cidades-região, ou seja, aquelas com as mais potentes conexões na escala nacional e mesmo mundial, por aglomerarem arranjos espaciais articulativos das empresas maiores e mais sólidas, fatores tangíveis e intangíveis de produção; e bacias para o recrutamento de emprego de maior qualificação, além de ambiente mais propício à inovação e aos contatos empresariais. Abriga ainda os principais circuitos dos sistemas e subsistemas urbano-regionais brasileiros, seus principais espaços metropolitanos e suas capitais estaduais, além de ser o principal elo com o Cone Sul e exercer o papel de núcleo de integração sul-americana em sua área mais desenvolvida.

As soldagens econômicas inter-regionais operaram no Brasil por um século, acentuando a concentração socioespacial e a capacidade de polarização desta área. Tamanha heterogeneidade foi articulada em complexas equações políticas, baseada no pacto territorial do poder na escala nacional. Este pacto foi marcado por um movimento espacial no sentido do setentrional para o meridional, desde os anos 1920, mas foi estruturado sobretudo na segunda metade do século XX nesta porção macrorregional.

O sistema econômico nacional configurado no século XX alcançou elevado grau de integração comercial e produtiva, dotando-se de uma rede matricial de relações intra e inter-ramos econômicos (cópia incompleta e dependente, na periferia do capitalismo, da Primeira e Segunda Revoluções Industriais), que se estruturou e consolidou no Sudeste,

mas desceu para o Sul e subiu o litoral leste. Mesmo se distribuindo muito desigualmente por alguns poucos pontos eleitos do espaço nacional e com alta concentração espacial, este sistema mostrou-se vigoroso no engate de todas as economias regionais em uma complementaridade expansiva e setorialmente integrada à nucleação do aparelho produtivo abrigado na macrorregião Sudeste. Ele se interioriza um pouco, adentrando parcialmente pela costa, mas permanece concentrado no litoral, nas RMs, capitais estaduais e em alguns polos intermediários, com porte de 250 a 500 mil habitantes.

Assim, malgrado a concentração espacial da riqueza nesta área, engendrou-se um complexo industrial, mercantil, imobiliário e financeiro que criou um compósito socioeconômico em que todos cresciam juntos, embora com fortes assimetrias e disritmias entre suas partes desigualmente coesionadas. Consolidou-se uma divisão espacial do trabalho sob complexo esquema de relações centro-periferia, ancorado em uma longa trajetória de junções inter-regionais articulativas, que solidarizaram, pela via do mercado, as partes do país, fazendo com que os variados espaços regionais confluíssem seus projetos e coalizões de expansão em torno de uma convenção desenvolvimentista durável por meio século (1930/1980).

Historicamente, a região Sudeste, sobretudo o estado de São Paulo, tornou-se o centro de acumulação de capital no país, concentrando a produção industrial e os serviços mais sofisticados, a urbanização mais complexa e o núcleo decisório econômico nacional. Apesar de perdas na participação relativa, o Sudeste continua a ser o grande polo industrial, comercial e financeiro do país. Ele abriga o núcleo da manufatura metalomecânica, elétrica e química, além do "miolo" (Kupfer, 2012) da indústria brasileira: alimentos, vestuário, calçados, papel e celulose, siderurgia e atividade sucroalcooleira. Caberia lembrar ainda o papel dos setores de móveis, higiene pessoal, perfumaria e cosméticos, revestimentos cerâmicos, entre outros.

Porém, fatores contrários a esta concentração no Sudeste – desde externalidades negativas, efeitos de congestionamento e outras deseconomias de aglomeração, até a implementação de políticas estatais, se deram com maior intencionalidade entre 1975 e 1985, mas em alguma medida persistiram depois – levaram a movimentos de desconcentração regional das atividades econômicas. A direção dessa trajetória se deu daí para o Sul, para os núcleos metropolitanos nordestinos e outras regiões,

complexificando a divisão inter-regional do trabalho no Brasil no final do século XX e início do XXI, que ainda requerem maiores pesquisas.

Novas espacialidades emergentes surgiram na região no último período, com marcas de desindustrialização, perda de diversificação produtiva, especialização regressiva e desadensamento de várias cadeias produtivas, expansão do terciário (tradicional e moderno) e das atividades de turismo de veraneio e de negócios e nos serviços financeiros etc. Novos empreendimentos foram implantados nesta região, com destaque para grandes condomínios industriais e logísticos, *shopping centers*, polos tecnológicos, novos centros de pesquisa públicos etc., que poderão desempenhar papel destacado de provisão de novas externalidades e complementaridades intersetoriais no futuro.

Nessa grande área, de maior desenvolvimento material, há uma tendência inercial em agregar novas setores, ramificações econômicas e espaços produtivos sem abandonar os precedentes (Matteo, 2014, p. 15). Nessa – que é a rede urbana mais estruturada e densa – estão presentes rugosidades, acentuadas pela ação estatal e sua morfologia de regionalização da gestão das políticas públicas. O Estado, "à medida que superpõe a sua malha de gestão sobre as estruturas locais e revela certa defasagem temporal em relação à dinâmica espacial, possui rugosidades que ainda não refletem as mudanças induzidas pela economia e sociedade em movimento" (Egler, 2010, p. 109).

Mesmo tendo perdido, em termos relativos, participação econômica e força política, é a porção territorial que apresenta as mais potentes relações de inter-ramificações, inter-regionalidades, interurbanidades e mesmo de inter-institucionalidades, capazes de, se não comandar totalmente, pelo menos participar diretamente da cúpula do pacto estratégico que decide as principais trajetórias da economia e sociedade brasileiras. Esta porção atlântica do Brasil concentra as massas populacionais e, simultaneamente, alguns de seus maiores problemas sociais e ambientais.

Há carências de toda ordem, que vão desde os problemas de degradação ambiental, falta de mobilidade urbana e precariedades do transporte de massas a *deficit* habitacional e outras mazelas dos complexos urbanos ali localizados. A aprovação recente do Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015) – e, antes, dos consórcios públicos (Lei nº 11.107/2005) – possibilita ampliar o debate e a busca de soluções de interesse comum supramunicipais, buscando maior cooperação interfederativa.

Por fim, caberia lembrar que esta vasta área Sul-Sudeste-Litoral está submetida a grande pressão antrópica, degradação ambiental, crise hídrica, mudanças climáticas e eventos extremos, podendo ser caracterizada como antropocênica, com duração de um século e meio. Ela é a porção territorial em que mais ocorreu, com densidade demográfica, a ação material humana transformadora ao longo da história brasileira.

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

Em contraponto à próxima subseção, em que discutiremos os investimentos no campo social e seu papel homogeneizador – o que se poderia denominar de construção de uma plataforma espacial dispersa/homogeneizadora a partir de gastos públicos que estariam ligados à promoção de uma perspectiva de desenvolvimento difuso e generalizado (Penouil, 1985, p. 25), que se estenderia quase por todo o território nacional, conformando uma melhoria de base, chão, terreno ou colchão de homogeneização de condições sociais básicas –, nesta subseção, trataremos do desenvolvimento polarizado (Penouil, 1985), que congrega grandes projetos de investimento, as grandes obras e os enclaves de extração e beneficiamento de recursos naturais e insumos básicos – geralmente bens intermediários, dispostos no território em enormes plantas com grande intensidade de escala. São setores com pouco potencial de desenvolver "efeitos propulsores" (*spread effects*), no sentido de Myrdal (1960), com dificuldade de propagar estímulos de forma centrífuga a partir de sua implantação ou expansão, ou seja, são setores com dificuldades de encadeamento de relações intersetoriais para trás e para frente (Hirschman, 1961). No sentido de Markusen (1995), são empreendimentos que poderiam ser caracterizados como *stick places* (plataformas manufatureiras satélites), ou seja, áreas de atração e retenção de investimentos. No caso sob análise, poderíamos acrescentar o adjetivo espúrios, posto que engendram baixos encadeamentos, sobretudo para a frente, sendo comandados exogenamente, isto é, as decisões cruciais são tomadas alhures, com a região hospedeira detendo pouca capacidade de controle sobre sua dinâmica endógena de funcionamento ao longo do tempo.

Esses territórios são plataformas altamente intensivas em território e em meio ambiente, que elaboram produtos semimanufaturados, da agroindústria, mineração e metalurgia, provendo insumos básicos (bens siderúrgicos, celulose, minerais não

metálicos etc.) e insumos energéticos (prospecção e extração de petróleo e gás, refino e hidroeletricidade, eólica, solar etc.). Em suma, são decisivos na matriz industrial brasileira, representando grande parte de nossas especializações produtivas e comerciais exportadoras e nossas maiores vantagens competitivas comparativas reveladas.

A ideia de focalizar aqui investimentos pontuais, polos isolados ou indução intersetorial e inter-regional é para jogar luz nas especificidades e possíveis impactos territoriais da implantação de unidades minerais e de insumos básicos, mas também de alguns macroempreendimentos isolados, com prováveis intensos impactos macrorregionais, tais como o pré-sal; a Transnordestina; a transposição do rio São Francisco; o uso e o aproveitamento mais intensivo de grandes sítios minerais; a exploração de extensos polos turísticos; a implantação de portos; entre outros.

Outro exemplo de investimentos com poucos encadeamentos com o entorno seriam as zonas de processamento de exportações, cabendo examinar minuciosamente nas pesquisas da dimensão territorial não apenas a estrutura e dinâmica da pioneira Zona Franca de Manaus, mas também as que, a partir da Lei nº 11.508/2007 (com as alterações introduzidas pelas Leis nº 11.732/2008 e nº 12.767/2012), estão em operação ou implantação.[3] Para os estudos da configuração espacial desses investimentos nessas atividades manufatureiras intensivas em escala, é muito importante ter: *i)* a natureza setorial (inter-ramificações) das inversões de capital; *ii)* as estratégias empresariais e seus instrumentos e padrões concorrenciais; *iii)* as relações com fornecedores e usuários; e *iv)* as características do mercado consumidor doméstico ou externo, buscando examinar os dinamismos em cadeia, a quantidade e a qualidade das inter-relações intersetoriais e ponderar até que ponto seu centro de decisão de seu desempenho é ou não extrarregional.

Geralmente são poucas e grandes as unidades empresariais, com as características de oligopólio concentrado, produzindo bens mais ou menos homogêneos ou pouco diferenciados, com relevantes escalas técnicas de produção e orientadas tanto ao mercado externo quanto ao doméstico. Estão inseridas em segmentos maduros, com menores capacidades de agregação de valor e baixos conteúdo e sofisticação tecnológicos.

3. Mais informações da Associação Brasileira de Zonas de Processamento de Exportação (ABRAZPE) disponíveis em: <http://www.abrazpe.org.br>.

Há, assim, muitas limitações em suas estratégias concorrenciais,[4] que acabam se dando mais pela via do preço e pelo atendimento em conformidade às especificações técnicas dos clientes internacionais. Estão submetidas tanto à acirrada concorrência por padronização e qualidade técnica do produto quanto à redução de custos e aumento da presença e poder no mercado, inclusive ampliando-o para o mercado internacional, a fim de ganhar escala. Por isso, alguns requisitos como controle sobre a quantidade e qualidade da matéria-prima (geralmente em integração vertical) e sua acessibilidade e eficiente logística tornam-se fatores decisivos. Estas unidades empresariais necessitam manter a capacidade produtiva à frente das demandas tanto internacional quanto para responder às flutuações dos preços, dada a natureza volátil de seu mercado, que varia muito, de acordo com a procura dos grandes usuários dos países consumidos. Além disso, fabricam produtos de baixo valor unitário em unidades de processo contínuo, que elaboram produtos homogêneos em grande tonelagem e de fácil armazenamento e transporte (Kupfer, 1998). As barreiras tecnoprodutivas e financeiras à entrada de competidores, reforçadas pelo longo prazo de maturação dos investimentos, são bastante altas.

Para se analisar os impactos territoriais destes investimentos, é importante ter presente a morfologia dessas estruturas de mercado oligopólicas, com elevadas escalas técnicas de produção, detentoras de vantagens diferenciais de custos e orientadas por métodos produtivos em massa. As empresas deste território são de grande porte, muitas de propriedade nacional, geralmente com dificuldade em agregar maior valor ou enobrecer seus produtos, além de estarem submetidas a forte concorrência internacional e a constantes flutuações nos ciclos de seus negócios, inclusive pela volatilidade nos preços, determinados em grande parte na escala mundial. Sofrem, ainda, grande impacto dos movimentos dos juros e do câmbio a cada conjuntura econômica, enquanto seus investimentos em capacidade produtiva nova são de alta complexidade e elevado tempo de maturação.

4. "No plano produtivo, cresce a importância da incorporação das práticas de qualidade total e de inovações redutoras de custos. Mais decisivo, embora restringida pela natureza fortemente homogênea dos produtos, a trajetória de evolução da competitividade aponta para a busca de diferenciação através do aumento do valor agregado dos produtos comercializados (enobrecimento). Esta diferenciação pode se dar pelo aumento do conteúdo tecnológico dos produtos, como no caso dos derivados da soja ou do papel, no atendimento a especificações particulares dos clientes, bem exemplificado pelos insumos metálicos e pelo cimento, pela prestação de serviços suplementares como na petroquímica ou mesmo pela realização de investimento em áreas onde os clientes possam ser mais sensíveis, como é o caso da redução dos danos ao meio ambiente no setor de celulose" (Kupfer, 1998, p. 49).

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

Este setor passou por grande reajuste empresarial, fusões e aquisições, além de ampliar suas eficiências produtivas e administrativas. Também apresenta muitos projetos em andamento, até pelo longo prazo de maturação dos investimentos, o que acaba representando barreiras à entrada e fator dissuasivo da penetração de novos concorrentes no mercado. A dinâmica do setor é bastante atrelada aos desígnios do setor público e da configuração da coalizão política-estatal e das relações com a estatalidade, por serem geralmente energointensivos e poluidores, exigirem oferta abundante de energia barata e pressionarem por flexibilização dos licenciamentos ambientais.

Os investimentos desempenharam um importante papel ao possibilitarem um processo de desconcentração produtiva. No entanto, o resultado em termos do desenvolvimento regional, dada a natureza dos ramos que se deslocalizaram para a periferia nacional, acabou sendo muito mais de:

> emergência de ilhas de produtividade, com baixa articulação tanto com o tecido produtivo local quanto com o nacional, configurando uma expansão fragmentada, contribuindo para o aprofundamento da heterogeneidade estrutural (...) fragilização dos encadeamentos intersetoriais da indústria, com uma forte ampliação de seu conteúdo importado e redução da relação entre valor agregado e valor da produção, especialmente nos segmentos de maior valor agregado (Castro, 2014b, p. 513-515).

Ou seja, a qualidade do processo de desconcentração para as regiões menos desenvolvidas deixou muito a desejar, principalmente quando é comparada a algumas experiências internacionais que lograram maior espraiamento da atividade econômica, com posterior maior enraizamento regional em áreas periféricas.

Grandes projetos são geralmente definidos ou apoiados por financiamentos e investimentos estabelecidos "desde fora" e determinados explícita e exogenamente

pela macropolítica. Este é um dos fatores que reforçam a tendência para o projeto se desenvolver com pouca ou nenhuma interação com sua hinterlândia e pouca ou nenhuma indução virtuosa do entorno, consolidando, ao longo do tempo de maturação, precárias relações de complementaridade e articulação com o tecido econômico regional. Geralmente, estes investimentos pontuais estão localizados em:

> lugares sem centralidade, pela ausência de uma rede urbana estruturada. Assim, são bases exportadoras localizadas, desintegradas regionalmente e parcialmente integradas ao mercado nacional e mesmo internacional. Além das dificuldades de integração decorrentes do baixo nível de renda, tem-se a dificuldade de implementação de uma estratégia de desenvolvimento local, baseada na complementaridade setorial da base exportadora, pois, em muitos casos, a indústria local não está ancorada localmente (*footlose*), ficando sempre em aberto a possibilidade de relocalização (Lemos *et al.*, 2005, p. 188).

Ao mesmo tempo, externalidades negativas são provocadas nestas áreas, como atração de imigrantes que não serão absorvidos pelo mercado de trabalho urbano, forte especulação imobiliária e aumento do custo de vida, entre outros. Além disso, há uma tendência no médio prazo de se debilitar ainda mais a capacidade financeira e técnica de realização de gastos públicos naquela localidade que recebeu o investimento, em razão da renúncia fiscal, determinada pelo acirramento da guerra fiscal para a atração do investimento. Estes processos se iniciam, geralmente, já a partir do anúncio do grande investimento. Esses investimentos são, em sua maioria, induzidos pelo Estado e pela existência de fontes de matérias-primas a explorar – geralmente, não apresentam relações mais destacadas de inter-ramificações, inter-regionalidades e interurbanidades potentes. Pesquisas minuciosas devem ser empreendidas a fim de estimar e prospectar a quantidade e a qualidade dos encadeamentos para trás e para frente destas atividades produtivas intensivas em escalas, buscando avaliar suas capacidades de geração de emprego, renda, investimentos, divisas e impostos.

Os desafios neste momento, de crise econômica e política, são grandes, pois os desdobramentos das inversões de capital que vinham ocorrendo no período de crescimento não estão claros e o certo é que:

> investimentos direta e indiretamente ligados à cadeia de petróleo e gás, ao novo ciclo de inversões na automobilística e ao papel das concessões nos investimentos de infraestrutura logística, terão *dificuldade de se manter sem um desenvolvimento mais efetivo da estrutura produtiva regional capaz*

> *de sustentar a dinâmica econômica* e gerar empregos de qualidade para consolidar e aprofundar as conquistas (Castro, 2014, p. 514, grifo nosso).

Um interessante ponto de investigação futuro seria analisar profundamente a situação atual e as perspectivas destas áreas sujeitas aos investimentos pontuais, utilizando-se dos conceitos eleitos nas PNDR I e II denominados de subespaços estratégicos (SE), que deveriam ser alvo de estratégias específicas como regiões de programas especiais (RPEs).

2.5 Territórios tipo V: predominantemente impactados e (re)definidos pelos impulsos das políticas sociais, melhorias das condições de vida e nos equipamentos sociais, ampliação do mercado interno de consumo

A marca mais indelével, espalhada, isto é, bem distribuída e homogeneizada por todo o território nacional, presente tanto em regiões mais quanto as menos desenvolvidas, é a desigualdade, em suas múltiplas dimensões. No período entre 2003 e 2015, avançou-se muito em um conjunto de políticas sociais voltadas à proteção das camadas mais destituídas da população e na expansão do mercado interno. Neste caso, caberia destacar o avanço das políticas de transferência de renda, o crescimento formal do emprego, a valorização do salário-mínimo, a expansão do volume e das linhas de crédito (inclusive o consignado), a expansão do ensino superior e a luta mais geral pela permanência e avanço das conquistas e dos ganhos sociopolíticos da constituição cidadã, com melhorias na distribuição de renda e na qualidade do mercado de trabalho – mudanças que convergiram para a construção e o fortalecimento de um federalismo do bem-estar social no Brasil (Monteiro Neto, 2014).

Ao mesmo tempo, deu-se início o reaparelhamento dos quadros burocráticos do Estado e aperfeiçoou-se a capacidade de formular políticas públicas com maior participação social. Neste período, estava sendo constituído um patamar básico de cidadania, um certo "chão" de segurança social e de acesso a direitos individuais, além da garantia de condições mais dignas de vida, com satisfação das necessidades essenciais e a possiblidade de ingresso e integração na sociedade moderna por parte das massas historicamente destituídas do fruto do progresso no Brasil. A conjugação da valorização do salário-mínimo, da maior formalização do mercado de trabalho, dos impactos dos Benefícios de Prestação Continuada (BPC) para deficientes e idosos, das melhorias na previdência e assistência sociais rural e urbana e dos programas sociais Luz para Todos, Cisternas, Programa Nacional de Fortalecimento da

Agricultura Familiar (Pronaf) e Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), entre outros, transformaram a vida cotidiana de algumas dezenas de milhões de pessoas. Apenas como exemplo, para se ter uma ideia do papel do Pronaf, caberia lembrar que, em 2014, ele beneficiou 396 mil pessoas, sendo 27,3% na macrorregião Sul, 15,4% no Centro-Oeste, 15,1% no Sudeste, 7,2% no Nordeste e 6,8% no Norte, segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2014.

O MCMV foi criado pela Medida Provisória nº 459, de 25 de março de 2009, depois convertida na Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, tendo como finalidade "criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais" (Brasil, 2009a). Em 2011, pela Lei nº 12.424, também foi incluída a possibilidade de "requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais" (Brasil, 2011a). O programa teve 4,2 milhões de unidades contratadas e 2,6 milhões de unidades entregues, totalizando um investimento de R$ 300 bilhões.

No período entre 2003 e 2015, mudanças importantes ocorreram também nos preços relativos[5] da economia brasileira a favor do consumo de bens-salário. Essas mudanças foram determinadas pelo "efeito China", pela taxa de câmbio e pela política de desonerações do governo federal. O crescimento mais inclusivo que se experimentou impactou diretamente todos esses setores, fortemente condicionados pela elasticidade da demanda e pela oferta de crédito ao consumidor, pois são muito sensíveis às flutuações e dependentes das mudanças quantitativas e qualitativas nos mercados urbanos de trabalho e consumo e da expansão da renda nos meios rural e urbano.

Os sub-ramos do departamento de produção destes bens-salário – que têm as características de mercadorias de consumo não durável, tais como aquelas tradicionais, como calçados de couro, vestuário e têxteis não padronizados, móveis mais simples, agroindústria de

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

alimentos de baixa elaboração e bebidas – apresentaram grande expansão e alguma trajetória de deslocalização na direção das regiões periféricas, sobretudo em sua porção litorânea e dos grandes e médios centros urbanos. Tal processo de transformação, dados os níveis aviltantes de pobreza, destituição e marginalidade entre as massas humanas destituídas de bens e direitos, representou verdadeira revolução, como por exemplo, no semiárido nordestino.

Ocorreram mudanças substanciais na estrutura de consumo das famílias ao longo do período de crescimento econômico com distribuição de renda, como, por exemplo, uma parcela maior de consumo de bens duráveis e bens de consumo, com destaque para material eletrônico e de comunicação, automóveis, eletrodomésticos, produtos farmacêuticos, móveis, perfumaria etc. (Carvalho *et al*., 2016).

Dessa forma, o impacto na demanda de bens com alguma agregação de valor regionalizado, como cosméticos, móveis, bens da linha branca (destaque para tanquinhos, fogões e geladeiras), eletrodomésticos, motos, microcomputador com internet, televisão e celular, que são fabricados ou montados no país, além de gastos como passagens aéreas e planos privados de saúde, promoveram um ciclo expansivo, sobretudo no período do segundo governo Lula. A expectativa era de que se engendrasse permanentemente um ciclo virtuoso entre consumo, investimento e produção, ampliado e regionalizado, que seria capaz de, pelo menos no médio e longo prazos, transformar as estruturas produtivas e socioeconômicas das regiões menos desenvolvidas. Ou seja, esperava-se alcançar o desenvolvimento substantivo, que poderia ser conceituado justamente pela conjugação de crescimento com distribuição de renda e mudança estrutural.

Entretanto, grande parte dos efeitos multiplicadores e aceleradores de expansão e massificação do consumo dos mercados domésticos, que poderiam ter transformado mais profundamente as estruturas regionais mais débeis, acabou ensejando a expansão da participação dos componentes importados, sejam eles do exterior ou os ofertados pelas empresas localizadas no Brasil, mas extrarregionais. Ou seja, ocorreram vazamentos de renda, pois essas regiões não desenvolveram ou desdobraram relações de inter-ramificações, inter-regionalidades e interurbanidades potentes.

Pelos seus efeitos nas regiões menos desenvolvidas, tais políticas sociais, ao lado de outras políticas públicas que melhoraram as condições de vida das populações mais

pobres, podem ser consideradas como políticas regionais implícitas. Vejamos agora o papel das políticas regionais explícitas e implícitas no combate às assimetrias inter-regionais.

3 O QUE AS POLÍTICAS REGIONAIS EXPLÍCITAS E IMPLÍCITAS FIZERAM E O QUE RESTA FAZER PARA ENFRENTAREM AS DESIGUALDADES REGIONAIS

Está expresso na Constituição Federal de 1988, em seu art. 3º:

> constituem os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:
>
> I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
>
> II - garantir o desenvolvimento nacional;
>
> III - erradicar a pobreza e a marginalização e *reduzir as desigualdades sociais e regionais*;
>
> IV - promover o bem de todos [sem preconceitos ou discriminação] (Brasil, 1988, grifo nosso).

Contraditoriamente ao objetivo de redução das desigualdades regionais, apenas dois anos depois da sua promulgação, já na reforma ministerial de Collor, foi extinto o Ministério do Interior, que tinha sido criado em 1967. Em 1992, foi criado o Ministério da Integração Regional, que pouco tempo depois foi rebaixado para a Secretaria Especial de Políticas Regionais (1995). Finalmente, onze anos depois da promulgação da Constituição, foi criado o Ministério da Integração Nacional (MI), em 1999.

Na segunda metade dos anos 1990, o debate regional retornou com o Programa Brasil em Ação, ensejado pelos preparativos para a formulação do Plano Plurianual (PPA) 1996/1999. Este programa trazia uma proposta de estruturação dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (ENIDs), que, embora não se constituíssem em políticas regionais propriamente ditas, propiciaram o debate das perspectivas de desenvolvimento nacional na dimensão espacial, catalisando parte dos anseios presentes nas unidades da federação (Galvão e Brandão, 2001). Em seguida, os ENIDs ganharam sofisticação quando da elaboração do PPA 2000/2003, o programa Avança Brasil.

Em 2003, foi concebida a PNDR, que buscava uma concepção mais holística, multiescalar, de ação pública mais direta e incisiva nas áreas menos desenvolvidas e uma plataforma que pudesse captar e mobilizar a panóplia de iniciativas e experiências sub-regionais que estavam em andamento, valorizando a diversidade regional brasileira.[6] Para além do histórico tratamento em nível das cinco macrorregiões, a PNDR buscou privilegiar a atuação em uma escala sub-regional, isto é, de acordo com as mesorregiões prioritárias que foram estabelecidas segundo critérios bem definidos. Também foi previsto um sistema de financiamento para dirigir recursos às regiões de menor nível de desenvolvimento, o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR).[7]

Assim, passados mais de doze anos, é importante averiguar as realizações, as incompletudes, os descompassos entre objetivos (ousados e talvez excessivos) e os instrumentos (fracos) ainda mais fracos; em suma, os alcances e limites da PNDR. Uma série de trabalhos forneceu análises dos mais variados aspectos da PNDR, com destaque para Pereira (2009), Brasil (2011b), Araújo (2013), Karam (2013), Coêlho (2014), Silva (2014), Alves e Rocha Neto (2014), Carvalho (2014), Rezende *et al*. (2015), Monteiro Neto (2016) e Rocha Neto (2016).

Em relação à PNDR I (2003/2011), o Tribunal de Contas da União (TCU), a partir do Acórdão nº 2.919, de 2009 (Brasil, 2009b), já tinha realizado uma importante avaliação da formulação e dos mecanismos de sua implementação. Esta avaliação partiu da premissa correta de que, embora a execução da PNDR esteja no escopo de competência do MI, por sua natureza de política nacional, com amplo diálogo de suas problemáticas passando por variados ministérios, a sua implementação deveria caber ao conjunto do governo federal.

6. "Inicialmente, a PNDR teve dois objetivos principais: *i)* reduzir as desigualdades regionais; e *ii)* ativar as potencialidades de desenvolvimento das regiões brasileiras, atuando nos territórios que interessam menos aos agentes do mercado, valorizando as diversidades locais. Ou seja, objetiva-se reverter a trajetória das desigualdades regionais e explorar os potenciais endógenos da diversa base regional brasileira" (Resende *et al*., 2015, p. 30).

7. Originalmente, a concepção era de que "no aspecto de seu financiamento, a PNDR contaria com as fontes usuais existentes (OGU, Fundos Constitucionais de Financiamento, Fundos de Desenvolvimento do Nordeste, recursos dos agentes financeiros oficiais, e incentivos e benefícios fiscais), acrescidos dos recursos provenientes do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), conforme proposto no âmbito da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) da Reforma Tributária em 2008. Os recursos do FNDR proviriam da vinculação no texto constitucional de 4,8% das receitas de tributos federais, cuja base cresceria com a transformação das contribuições sociais sobre mercadorias e serviços (PIS/COFINS) em um Imposto sobre Valor Agregado (IVA) federal. A previsão era a destinação de 60% dos recursos do fundo ao financiamento ao setor produtivo e 40% a investimentos estruturantes" (Brasil, 2013, p. 14).

A avaliação realizada pelo TCU lamenta que o FNDR, que seria formado pela destinação de dois por cento da arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), tenha tramitado no Congresso Nacional, dispersivamente, no bojo do projeto de reforma tributária. Aponta ainda que várias institucionalidades centrais da PNDR nunca foram instaladas, como, por exemplo, o Comitê de Trabalho em Desenvolvimento Regional e o Sistema Nacional de Informação para o Desenvolvimento Regional (SNDIR), criados em 2007. Também denuncia que a política não dispõe de indicadores que permitam delinear objetivos quantificados e um horizonte de prazos para o seu alcance.

Em suma, em suas conclusões, o TCU relatou em 2009 uma série de problemas na condução da PNDR: *i)* ausência de indicadores, metas e avaliações de resultados; *ii)* falta de coordenação interministerial e articulação com entes federados; *iii)* distribuição territorial dos recursos em desconformidade com os critérios estabelecidos; *iv)* aplicação parcial de recursos disponíveis; e *v)* ausência de monitoramento por parte do proposto, mas nunca instituído, SNDIR. Além do FNDR, outro elemento que não saiu do papel foi a Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT), discutida pela última vez em novembro de 2003.

A abordagem territorial das políticas setoriais evoluiu e se sofisticou. Aos poucos, foi sendo incorporada em algumas análises, narrativas e ações do governo, e, sobretudo, se introjetou nos discursos dos gestores públicos. Se a proposta da PNDR II já apresentava muitos objetivos pouco articulados entre si (alguns com pouca coerência com os demais), após suas rodadas adaptativas, os objetivos foram ampliados, sobretudo no processo de discussão participativa da I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional (CNDR). Provavelmente, eles também se estenderam para angariar novos apoios de setores e regiões não contempladas na(s) versão(s) anteriores.

Segundo Karam (2013, p. 202, grifo nosso), a PNDR II buscou um "reequilíbrio dos espaços de representação federativa e um *novo mapa de elegibilidade*, menos restritivo, presumivelmente capaz de ampliar a base de apoio à iniciativa". A I CNDR (Brasil, 2012, p. 5) discute bem as consequências deletérias de nossas profundas desigualdades regionais, destacando que:

> 1) Os cidadãos brasileiros são punidos por seu local de nascimento. Aqueles que nascem nas regiões menos dinâmicas terão suas oportunidades de crescimento pessoal e profissional profundamente limitadas em razão do baixo acesso a educação, saúde e emprego de qualidade e a toda uma gama de serviços e oportunidades; 2) A desigualdade induz uma movimentação populacional em

> direção aos espaços mais dinâmicos agravando o fenômeno da megametropolização com todas as suas consequências de favelização, pobreza e violência bastante conhecidas; 3) O Brasil deixa de aproveitar grande parte de seu potencial produtivo que poderia estar contribuindo para uma maior competitividade do País, gerando emprego, renda e bem-estar.

Entre os objetivos específicos da I CNDR, destacam-se:

> Contribuir para a elevação da PNDR à condição de política de Estado; apontar caminhos para a interação entre as políticas de desenvolvimento regional e as demais políticas públicas; e lançar as bases para a constituição de mecanismos de governança regional nos estados (Brasil, 2013, p. 17).

Um avanço importante quando das discussões da nova política regional foi que se reconheceu que a primeira PNDR tinha negligenciado as especificidades do federalismo brasileiro e sobretudo o seu ente intermediário, pouco se referindo aos estados. Os debates da I Conferência e outras reflexões sobre os objetivos e instrumentos da PNDR conduziram à elaboração do Projeto de Lei do Senado nº 375, de 2015, em tramitação, aguardando relator deste novembro de 2015, que propõe uma lei que "estabelece normas que orientem, de forma estratégica, convergente e eficiente, as ações e os investimentos públicos voltados ao desenvolvimento integrado do Território Nacional" (Brasil, 2015). A proposta deixa bastante claro quais são os quatro primordiais objetivos da política, respectivamente: convergência, competitividade, diversificação e centralidades urbanas.[8] É um documento que contém:

> princípios, diretrizes, estratégias, metas, mecanismos de articulação institucional, instrumentos de fomento e todos os demais componentes relacionados ao ciclo de elaboração, implementação, monitoramento e avaliação da referida política pública. O projeto pretende incorporar a PNDR em nosso ordenamento legal (Brasil, 2015).

8. "Art. 2º A PNDR tem o propósito de reduzir as desigualdades regionais e fortalecer a coesão social, econômica, política e territorial do Brasil, a partir do alcance dos seguintes objetivos:
I - promover a convergência do nível de desenvolvimento e da qualidade de vida entre e intra as regiões brasileiras e a equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento em regiões que apresentam baixos indicadores socioeconômicos;
II - garantir a competitividade regional e a geração de emprego e renda em regiões que apresentam declínio populacional e elevadas taxas de emigração;
III - promover agregação de valor e diversificação econômica em regiões com forte especialização na produção de *commodities* agrícolas ou minerais;
IV - consolidar uma rede de cidades policêntrica, que contribua para a desconcentração e interiorização do desenvolvimento das regiões e do País, fortalecendo centralidades em diferentes escalas geográficas" (Brasil, 2015).

O projeto afirma o propósito de redução das desigualdades regionais e o fortalecimento da coesão social, econômica, política e territorial, orientado pelos princípios da transescalaridade, multidimensionalidade e transversalidade das políticas. Propõe, como um princípio orientador das ações públicas, a valorização da diversidade territorial, ambiental, social, cultural e econômica. Propõe-se ainda, em seu art. 52, que o FNDR receba aporte anual de R$ 10 bilhões, que seria constituído com recursos provenientes, sobretudo, de "tributo a ser criado", Imposto sobre Grandes Heranças e Doações (IGHD), dotações orçamentárias e doações (Brasil, 2015).

A lei, se aprovada, definirá, interministerialmente, uma rede de cidades-polo prioritária e buscará dar tratamento diferenciado às redes de cidades do semiárido brasileiro, da Amazônia Legal e da faixa de fronteira. Elege ainda, em seu art. 12, o que chama de Regiões Especiais Prioritárias: o semiárido brasileiro, a faixa de fronteira e a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE/DF). Institui as regiões Programa Xingu, Entorno da BR-163 e Ilha do Marajó. A lei define também as áreas imediatas de influência dos municípios-polo que forem priorizados como novas centralidades da rede policêntrica – que deverão se constituir necessariamente em regiões-programa – e o entorno de grandes projetos de infraestrutura e os grandes empreendimentos produtivos. Outro ponto ressaltado, em seu art. 16, bastante louvável, é que "a classificação das diversas microrregiões a partir dos critérios de elegibilidade não autoriza a implementação de ações padronizadas, devendo-se considerar as especificidades regionais e o envolvimento dos atores locais" (Brasil, 2015).

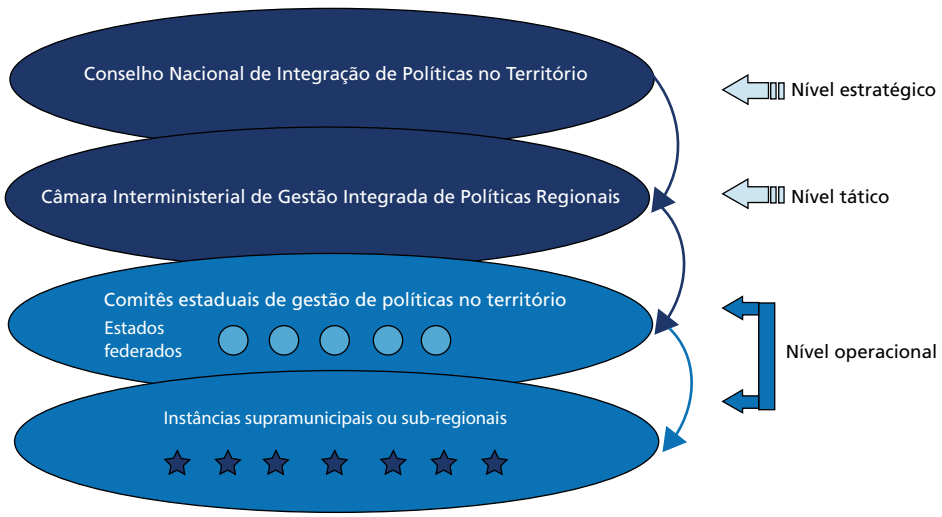
Foi apresentada a ideia da criação de um sofisticado Sistema de Governança do Desenvolvimento Regional (SGDR), em que se destacariam, entre outros, os objetivos de articulação da gestão integrada das políticas e planos federais setoriais com impacto regional e a coordenação federativa com os governos estaduais acerca do planejamento dos recursos voltados ao desenvolvimento regional.[9]

No art. 22 da lei a ser proposta, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Regional seria o "órgão colegiado de natureza permanente, caráter consultivo, propositivo e

9. Após as críticas do TCU e de outras avaliações da PNDR I, e agora que o Projeto de Lei (PL) está em tramitação, o MI avançou a discussão da necessidade da montagem do sistema de informação, incluindo o aprimoramento do Observatório do Desenvolvimento Regional (ODR) e pretende-se retomar a discussão do ordenamento territorial, interrompida desde a realização da oficina em 2003 e a publicação do livro sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT) em 2005.

deliberativo, competiria, entre outras atribuições, articular a regionalização de políticas e planos setoriais federais, através de uma carteira de projetos e de um pacto de metas interministerial, organizada por câmara interministerial" (Brasil 2015). Além disso, caberia recomendar a regionalização dos instrumentos de planejamento e orçamento federal e estaduais, articulando programas governamentais estaduais, organizados por comitês. O SGDR teria o desenho explicitado na figura 2, com os níveis estratégico, tático e operacional.

FIGURA 2
SGDR proposto



Fonte: Brasil (2012).

Destaque-se que foi reservado um papel importante para as:

> instâncias supramunicipais e sub-regionais de desenvolvimento regional (art. 34) que seriam as organizações públicas ou da sociedade civil que atuem territorialmente, em escala geográfica que extrapole o âmbito municipal, como: fóruns mesorregionais, colegiados territoriais microrregionais, núcleos de fronteira, comitês de bacias, consórcios públicos, agências de desenvolvimento, dentre outras existentes ou que vierem a se constituir (Brasil, 2015).

Outra instituição importante seria o Sistema de Informações do Desenvolvimento Regional (SIDR), que organizaria e disponibilizaria as bases de informação que viabilizem a integração de políticas do Brasil – e articulação com as dos outros países da América Latina – voltadas para o estudo da dinâmica

regional e cooperação internacional, ouvidos os Ministérios do Planejamento, da Defesa e das Relações Exteriores. Haveria no SIDR um painel de indicadores a ser organizado em torno de três dimensões estratégicas da política: competividade, coesão e qualidade ambiental.

Apesar de toda a sofisticação contida em seus documentos, as ousadas estratégias contidas na PNDR – de buscar construir maior equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento e, concomitantemente, acionar a diversidade nas variadas regiões brasileiras – acabam por revelar suas marcas de fragmentação e abrem uma série de conflitos institucionais, ao congregar diversas sobreposições e disputas entre iniciativas do MI, MP, Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC) e BNDES, entre outros. Carente de hierarquização de prioridades e atravessada estrutural e conjunturalmente por ações de diversos escaninhos e nichos do poder em disputa, todos com precária hegemonia, as estratégias territoriais se consolidaram mais discursivamente do que em políticas que fossem dotadas de concretude e continuidade. Um exemplo foi o poder, durante o governo Lula, da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), no mesmo momento em que o governo, por meio do MP, fazia o lançamento do ousado e abrangente projeto Estudo da Dimensão Territorial do Planejamento (Brasil, 2008), quando o discurso rural da SDT/MDA procurou abarcar e sobrepassar as questões mais gerais da problemática territorial nacional.

Na verdade, a PNDR (assim como a política urbana ou a ambiental) nunca fez parte da agenda central do poder. Ao realizar um exaustivo balanço de complementaridades, sobreposições e antagonismos entre as várias políticas territoriais do governo Lula, Karam (2013, p. 203), sintetiza devidamente essa situação no trecho a seguir.

> Sintomático foi o fato de a Casa Civil jamais ter exercido o necessário papel coordenador/mediador em relação aos demais órgãos, mesmo sendo legalmente designada protagonista da instância máxima da política, a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional. (...) Destituída de recursos materiais e de poder essenciais, a PNDR enfrentou um desafio conjuntural que se mostrou incontornável: a concorrência institucional de uma nova geração de programas orientados pela dimensão territorial nos três níveis de governo, desenhados de acordo com lógicas próprias e atendendo a públicos-alvo específicos. Esvaziada, a política tornou-se apenas mais uma entre as inúmeras iniciativas [então] vigentes.

Os estudos de Karam (2013, p. 211) revelaram que as carências de poder real e de explicitação de diretrizes estratégicas capazes de "forjar algum nível de consenso interno e de arregimentar apoio externo entre atores influentes" poderiam ser expressas na ausência ou insuficiência de demandas melhor organizadas, estruturadas ou integradas.

> O balanço das iniciativas analisadas mostra que tão significativa quanto a confirmação da coexistência de distintos diagnósticos, prioridades, modelos de gestão e instrumentos de intervenção foi a constatação da ausência de uma agenda legislativa comum. Apesar do manifesto interesse de diversos órgãos [BNDES, Sistema S, CNPq, Banco do Brasil etc.] em exercer um papel ativo na superação de desigualdades sociais e regionais, a ausência de demandas integradas aumenta significativamente os riscos de que tais intervenções restrinjam-se a benefícios compensatórios, quando seu impacto poderiam ser bem mais efetivos e estruturantes (Karam, 2013, p. 211).

Um desafio de pesquisa importante será realizar, no médio prazo, um balanço mais aprofundado dos resultados alcançados pelas políticas setoriais e sociais na transformação dos territórios, averiguando se ocorreram mudanças nas estruturas produtivas, distributivas e sociais, ou se ocorreram vazamentos de parcela importante da renda transferida para as regiões menos desenvolvidas. Máttar e Riffo (2015) propõem uma abordagem histórico-estrutural para tratar as desigualdades como expressão das heterogeneidades estruturais dos processos de produção. Segundo os autores, necessita-se que se armem estratégias que tomem por base "processos de mudanças que modifiquem a estrutura de produção e, portanto, a estrutura de distribuição", posto que "as desigualdades regionais são parte do conjunto de desigualdades estruturais da América Latina e sua abordagem deve ser concebida a partir de uma perspectiva sistêmica do desenvolvimento" (Máttar e Riffo, 2015, p. 13), exigente de complexas práticas planejadoras.[10]

No caso do Brasil, o Estado e o pacto federativo têm enorme dificuldade para promover uma abordagem estrutural dos problemas regionais e fazer cumprir o princípio constitucional da redução dos desbalanceamentos inter e intrarregionais. É preciso

10. "O planejamento no mundo de hoje torna-se um processo muito complexo e dinâmico devido à necessidade de considerar-se a coordenação entre os diferentes níveis de governo e atores sociais, a temporalidade dos processos (curto, médio e longo prazo), a multiplicidade de setores (agricultura, indústria, serviços) e sua articulação com o global e, finalmente, a intervenção da equação estado-mercado-sociedade ao longo de todo o processo: desenho, execução, acompanhamento, monitoramento e avaliação" (Máttar e Riffo, 2015, p. 14).

desenvolver capacitação governativa para o ato de tomar o território como *locus* de confluência e convergência das ações públicas tornar-se uma rotina introjetada nos aparelhos estatais e sua burocracia, a partir das já em andamento, procurando dar-lhes coerência e coesão. Deve-se prospectar e levar a cabo os empreendimentos estruturantes, com capacidade de constituir ou reforçar eixos de sustentação para outro padrão de crescimento com maior inclusão social e regional. É necessário avançar em estratégias mais coordenadas e com perspectiva de longo prazo, ao mesmo tempo com ações mais aderentes às especificidades locais/regionais. A maioria dos investimentos realizados com incentivos de diversas ordens nas regiões de menor desenvolvimento acabaram por realizar baixa produção com conteúdo local e regional e baixa agregação de valor.

> A retomada da atuação do BNDES em escala mais ampliada na última década tem sido direcionada a investimentos nas regiões, os quais são, por um lado, de grande dimensão para as regiões onde se dirigem e, por outro, ainda representam esforços canalizados a ramos produtivos: a) de baixo e médio valor agregado; ou b) àqueles distantes das fronteiras tecnológicas; ou, ainda, c) àqueles voltados ao mercado nacional e de pouca competitividade internacional (Monteiro Neto, 2015, p. 31).

As plantas automobilísticas, refinarias de petróleo, de extrativa mineral etc. representam opções típicas do paradigma tecnológico ainda da Segunda Revolução Industrial. O modelo de consumo de massas, concebido em 2003 e subjacente a vários documentos oficiais, propugnava que o aumento da demanda popular por bens e serviços tradicionais e modernos iria redundar em uma onda de investimentos em capacidade produtiva nova e regionalizada com inovação, ampliando a produtividade e a competitividade nos mercados externos.

Quando do processo recente de crescimento, entre 2004 e 2010, poderiam ter sido mais acionados, apoiados e articulados setores e segmentos prioritários de grande capilaridade espacial, ligados aos complexos de saúde, educação, habitação, saneamento, transporte urbano, recursos hídricos, energias renováveis, agricultura e processos produtivos de baixa intensidade de uso de recursos naturais e energia, entre outros. É necessário para o desenvolvimento econômico que as inversões de capital que ocorram tenham não só potência em termos de quantidade, mas, antes de tudo, de qualidade, isto é, gerem encadeamentos intra e intersetoriais (intra e intrarregionais e intra e intraurbanos também), impostos, dívidas e empregos, todos eles robustos e duráveis. É preciso avançar rapidamente para montar, desenvolver e coordenar equações

financeiras científicas, tecnológicas, ambientais, educacionais, de CT&I e políticas interfederativas que articulem e desenvolvam capacitações.

Assevera-se que o esforço de uma estratégia industrial ativa passa pela construção de ambiente sistêmico de busca de competitividade, dotado de lógica cooperativa e de compartilhamento dos riscos da "geração de conhecimento novo" (Kupfer, 2012). Em países em desenvolvimento, como o Brasil, a política industrial necessita: *i)* aprimorar a cultura empresarial e inovativa; *ii)* adensar cadeias; *iii)* promover o aumento da produtividade e a diversificação das linhas de produtos ou inovações de produto ou processo; e *iv)* fortalecer a convivência de especializações – combinando, por um lado, a ampliação da presença internacional nos setores de ponta da indústria e, por outro, a modernização e o aumento da eficiência do "miolo" da indústria, integrado por setores tradicionais, com grande participação de pequenas e médias empresas e voltados para o mercado interno (Kupfer, 2012). *Grosso modo*, pode-se afirmar que, em termos regionais, o "miolo" da indústria está regionalizado e que os setores de ponta estão sobretudo no polo mais dinâmico.

Os desafios do desenvolvimento industrial, de comércio exterior e de tecnologia e inovação, ou seja, de competitividade autêntica no Brasil, são enormes[11] e devem dialogar permanentemente com a dimensão territorial dos processos socioeconômicos. Recentemente, no MI, no Ipea e no Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), importantes discussões foram realizadas na abordagem das questões ligadas à CT&I e ao território. A PNDR II parte da constatação de que, apesar dos esforços, persiste uma concentração muito evidente de infraestrutura, recursos humanos e fomento no Sudeste do país, requerendo estratégias de interiorização e de desconcentração da oferta de ensino técnico e superior mais decididas, bem como do Sistema Nacional de CT&I. Propugna-se, assim, avançar em competências e aprendizagem para a maior inclusão socioprodutiva e a exploração, com criatividade, das potencialidades localizadas. A I Conferência também enfatizou como vetor importante do desenvolvimento regional a educação em todos os níveis e modalidades, juntamente com os investimentos em ciência, arte, tecnologia e inovação.

11. Até porque "o modelo de inserção externa que se desenha é de uma indústria fortemente dependente da importação de equipamentos, insumos e tecnologia, bem como da remessa de lucros e pagamentos de *royalties*, com limitado desempenho exportador, resultando em uma crescente dependência das exportações de *commodities* e da entrada de capitais externos para fechar o balanço de pagamentos" (Castro, 2014, p. 514).

Outro ponto importante seria a melhoria do diálogo com a rede de instituições de ensino, pesquisa e extensão, sobretudo as criadas no período entre 2003 e 2015, que ainda estão se estruturando. Nos últimos anos, verifica-se um importante esforço de desconcentração, com a interiorização das universidades federais e dos institutos federais de educação, ciência e tecnologia (IFETs); a expansão e o fortalecimento dos programas de pós-graduação nas regiões menos desenvolvidas; a articulação da política federal com os estados; a expansão e consolidação regional dos institutos do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTI); entre outros.

Os avanços aparecem em vários indicadores, com destaque para os investimentos em bolsas e em fomento. É preciso agora articulá-los às especificidades e construir agendas estratégicas regionais e estaduais de CT&I convergentes e expressas em pactos de metas entre MI, MCTI e estados. No governo Lula, foram criados os IFETs, e, entre 2003 e 2016, foram construídas mais de quinhentas novas unidades referentes ao plano de expansão da educação profissional, totalizando 644 *campi* em funcionamento. Foram criadas quatorze novas universidades federais, e o número de municípios atendidos por elas passou de 114 para 237.

Desde o início da expansão, foram inauguradas mais de uma centena de novos *campi*, além das universidades: Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB), Universidade Federal do Triângulo Mineiro (UFTM), Universidade Federal Rural do Semiárido (Ufersa), Universidade Federal de Alfenas (Unifal), Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM), Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), Universidade Federal do ABC (UFABC), Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre (UFCSPA), Universidade Federal do Pampa (Unipampa), Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), Universidade Federal do Oeste do Pará (Ufopa), Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila) e a Universidade Federal da Integração Luso-Afro Brasileira (Unilab).

O governo Dilma, por sua vez, inaugurou a Universidade Federal do Cariri (UFCA), a Universidade Federal do Sul da Bahia (Ufesba), a Universidade Federal do Oeste da Bahia (UFOBA) e a Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará (Unifesspa). Também foi implantado o Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), na modalidade de educação a distância. Seria importante uma estratégia de construir

capacidade de análise e qualificação em políticas públicas para realidades regionais tão díspares e com potenciais enormes e diversos.

O Estado não teve capacidade governativa[12] para, democraticamente, adentrar o território e prover estrategicamente bens e serviços públicos, e coletivos habilitadores da cidadania em maior quantidade e com maior qualidade. A baixa solidariedade inter-regional e a dificuldade de o Estado em crise ser adequadamente dotado de recursos financeiros e políticos para engendrar e operar mecanismos de regulação das relações federativas impedem que se enseje a requerida soldagem dos interesses dispersivos, difusos, localizados e regionalizados, constituindo um espaço nacional de poder claramente articulado e com direção estratégica.

O que é muito peculiar à espacialidade do jogo federativo brasileiro é que não se logra constituir escalas espaciais enquanto prisma de observação e articulação política para configurar, por meio de eficientes movimentos escalares estatais ascendentes, jogos cooperativos horizontais para cima, em cada um dos seguintes movimentos escalares: *i)* a deslocação, ou seja, o movimento escalar que, partindo da localidade municipal, forjasse a escala supralocal; e *ii)* a marcha escalar que ultrapassasse o supralocal e seu entorno e aglutinasse e soldasse uma escala microrregional. Muito menos articula-se um movimento escalar que engendrasse organicamente a escala mesorregional ou correspondente ao nível de governo estadual, que acaba tendo pouca substância para implementar objetivamente políticas estruturantes e estratégias consistentes de desenvolvimento que se coadunem com a escala nacional.

Apesar do razoavelmente eficiente movimento escalar descendente da ação estatal, no sentido de que se desenvolveu certa cooperação vertical no federalismo brasileiro (por exemplo, o Estado desce nos dois níveis, promovendo alguma articulação solidária, por meio das transferências vinculadas governamentais), a cooperação horizontal continua praticamente inexistente. Desde a segunda metade da década de 1960, o Brasil instituiu um sistema de partilha de receitas, mas esse *downscaling* do Estado é de natureza mecânica, pouco

12. "Mann (1984) associou o poder autônomo dos Estados à capacidade destes de adentrar a sociedade e, com isso, executar suas decisões políticas por todo o território. Este processo, que implica uma relação de cooperação entre os cidadãos e seus governos, ele denominou de poder infraestrutural do Estado (em oposição ao poder despótico, que seria imposto à sociedade). Para Mann, o poder (e a legitimidade) do Estado contemporâneo para governar e implementar suas políticas adviria, sobretudo, desta capacidade de ele interagir com os cidadãos e prover os serviços sociais básicos" (Gomide e Boschi, 2016, p. 22).

flexível e engessante, constituindo certa verticalidade federativa sem a devida horizontalidade. Em suma, não se logrou a construção de uma coerência estruturada multiescalar, dinâmica e apta a articular um país desigual, heterogêneo e de dimensões continentais.

4 APONTAMENTOS SOBRE OS DESAFIOS PARA A AGENDA TERRITORIAL DO IPEA

O Ipea, enquanto fundação pública federal vinculada ao Ministério do Planejamento, é dedicado a desenvolver pesquisas que forneçam suporte técnico e institucional às políticas públicas e estratégias de desenvolvimento. Ele tem entre seus variados desafios construir e atualizar uma visão espacializada e territorializada da economia e sociedade brasileiras e da presença do Estado em suas diversas regiões.

Suas pesquisas são elaboradas em suas diversas diretorias: *i)* Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura (Diset); *ii)* Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc); *iii)* Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac); *iv)* Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte); *v)* Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest); e *vi)* Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur).

A seguir são sugeridos alguns diálogos possíveis das atribuições destas diretorias com as problemáticas territoriais.

4.1 Diest

A esta diretoria cabe tratar os seguintes temas que apresentam possíveis articulações com as questões espaciais: aspectos territoriais da estrutura e dinâmica (estadual) dos sistemas produtivos; qualidade dos encadeamentos para trás e para frente dos investimentos por ramos/setores da produção; capacidade de diversificação e eficiência da estrutura produtiva e de agregar conhecimento e ciência, tecnologia e inovação; especificidades dos investimentos em infraestrutura e em serviços e sua regulação; e o processo de re-regulação e privatização da infraestrutura econômica e seus impactos urbano-regionais.

4.2 Disoc

Seus temas com diálogos territoriais são: análise espacializada das políticas sociais, com destaque para as pesquisas sobre as condições de vida da população brasileira; dinâmica do mercado de trabalho; estrutura demográfica (movimentos migratórios) da população em termos regionais; e mapeamento nacional da provisão de serviços sociais básicos.

4.3 Dimac

A Dimac estuda a análise dos impactos territoriais diferenciados do ambiente macroeconômico; condução da política econômica; movimentos do comércio exterior; acompanhamento das finanças públicas nacional e estaduais; e perfil e trajetória do crescimento e desenvolvimento do país e seus possíveis diálogos com a problemática regional e urbana brasileira.

4.4 Dinte

Esta diretoria pesquisa a análise estrutural e conjuntural da escala e do contexto internacionais, das tensões e tendências da geopolítica e da geoeconomia internacionais, de um mundo cada vez mais asiático; o papel da América Latina e do Brasil no contexto internacional; possíveis mudanças nos cenários macrorregionais e estaduais brasileiros em decorrência da condução da política externa, dos fluxos de comércio e de capitais internacionais; operação das corporações transnacionais; e a dinâmica das cadeias produtivas globais, instituições multilaterais, integração regional e segurança energética.

4.5 Diest

Em os objetos de estudo da Diest estão as questões territoriais que dialogam com a estrutura, organização e funcionamento do Estado brasileiro e de seus aparatos institucionais; a democracia, interesses e classes sociais no Brasil: uma leitura territorial; os modos de relação entre o Estado e a sociedade e de avaliação de políticas públicas para o desenvolvimento do país; a capacidade estatal e governança multinível; e o Estado e pacto de territorial e poder no Brasil.

4.6 Dirur

Além de acompanhar mais de perto o que fazem as outras diretorias, dialogando e abordando os aspectos territoriais dos produtos, esta diretoria poderia se debruçar mais sobre as questões já tratadas neste texto, como as transformações recentes na dinâmica regional, urbana e ambiental brasileiras e suas políticas públicas. A ideia aqui é sugerir pesquisas conjuntas e, ao mesmo tempo, que a Dirur se aproprie e faça uma leitura territorial dos produtos disponibilizados pelas outras diretorias.

Quanto à dimensão ambiental, dever-se-ia ter uma visão estratégica tendo por base o mosaico de paisagens dos seis biomas brasileiros, aqui reunidos em quatro: Amazônia e Pantanal (51,05%); Cerrado (23,92%); Mata Atlântica e Pampa (15,11%) e Caatinga (9,92%). Deveria avançar pesquisas no tema dos recursos hídricos, com destaque para o papel da água, fortalecendo diálogos com Ministério da Integração e Ministério do Meio Ambiente (MMA). Além disso, dever-se-ia monitorar quatro ações do governo brasileiro fundamentais para a análise ambiental: *i)* combate à desertificação; *ii)* zona costeira e marinha e gerenciamento costeiro; *iii)* zoneamento ecológico-econômico; e *iv)* Programa de Monitoramento Ambiental dos Biomas Brasileiros (PMABB). Em suma, as temáticas da água e da desertificação poderiam ganhar mais espaço nas pesquisas.

Neste trabalho, buscou-se apontar possíveis diálogos com o que se chamou de quatro "mundos regionais" – Amazônia; Centro-Oeste/Centro-Norte; Sul-Sudeste/Litoral e Nordeste – e com os tipos de investimentos que mais têm impacto em cada um deles: infraestrutura, *commodities* e inerciais-aglomerativos. Os investimentos que foram denominados de sociais e os pontuais estão presentes em todas essas quatro porções territoriais.

Quanto à dimensão social, dever-se-ia aumentar os diálogos e parcerias: com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), na discussão dos impactos regionais, em todos seus níveis, da educação, mas começando com o nível superior e o papel dos novos *campi* universitários e dos institutos federais de educação tecnológica. Com a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), poderia investir no debate das hierarquias regionais e urbanas, das ações de saúde e do papel do complexo saúde nas economias regionais estaduais. Com o CGEE, existiria a potencialidade de abordar a construção de um monitoramento permanente da descentralização estadual da CT&I e dos sistemas de aprendizado de inovação e produção nas escalas local e regional.

Quanto à dimensão espacial na escala mundial, a Dirur deveria aprofundar suas reflexões sobre o contexto geopolítico e geoeconômico em uma leitura espacializada das possíveis trajetórias da escala internacional, com destaque para as possibilidades de maior articulação latino-americana. Deveria, ainda, avançar no debate das capacidades estatais e na governança multinível, sobretudo a partir de uma leitura dos variados contextos estaduais.

Para os estudos regionais, seria desejável recuperar, atualizar e aprimorar as tentativas de ter um acompanhamento do comércio inter-regional e construir uma matriz do fluxo de comércio interestadual de bens e serviços para o Brasil, como realizava no passado, quase artesanalmente, o técnico José Romeu de Vasconcelos (Vasconcelos, 2001a; 2001b; Vasconcelos e Oliviera, 2006). São análises que poderiam agora se sofisticar e ganhar em abrangência espacial e temática, com outras ferramentas disponíveis, possibilitadas por acordos do Ipea com a Receita Federal e as secretarias de fazenda estaduais.

Outro ponto importante seria acompanhar os investimentos públicos e privados de forma territorializada, em amplo acordo de cooperação com o BNDES, o ODR do MI e a Rede Nacional de Informações sobre o Investimento (Renai), do MDIC. Deveriam ser desenvolvidos acordos de cooperação com essas instituições e com as secretarias de estado de indústria e comércio e as federações das indústrias em cada estado.

Também a cartografia destes poderia ser aprimorada. O IpeaGEO, um *software* de análise estatística espacial do Ipea, poderia dialogar mais com o ODR/MI. Diálogos deveriam ser ampliados com o Conselho Nacional de Cartografia (Concar), órgão colegiado do Ministério do Planejamento, que fixa as diretrizes e bases da cartografia brasileira e dá outras providências.

Importante lembrar que, se o Projeto de Lei do Senado nº 275/2015 for aprovado, a PNDR deverá instituir um detalhado SIDR "que assegure o monitoramento e a avaliação da PNDR e da dinâmica regional brasileira" (Brasil, 2015, p. 7). Esta seria uma excelente oportunidade para o Ipea ter papel fundamental neste sistema.

Sugere-se estreitar atividades conjuntas com o Ministério do Planejamento, em suas secretarias que tem por finalidade identificar, analisar e avaliar os investimentos estratégicos governamentais, inclusive no que diz respeito ao seu impacto territorial.

Outra frente de pesquisa seria desenvolver matrizes de insumo-produto nacional e regionais. Bielschowsky (2013, p. 23) afirma a premência em analisar os encadeamentos produtivos existentes hoje no Brasil.

> Quanto ao restabelecimento de encadeamentos produtivos tradicionais, essa é uma questão que requer uma pesquisa baseada na matriz de insumo-produto, permitindo identificar os elos das cadeias produtivas tradicionais que se perderam ou se enfraqueceram e abrir uma reflexão sobre aquelas que ainda possuem ampla competitividade potencial. Uma pesquisa de tal natureza permitiria avaliar, por exemplo, como se comportou o encadeamento setorial das atividades industriais de maior conteúdo tecnológico ao longo do tempo vis-à-vis aquelas mais intensivas em recursos naturais, valendo-se de índices de ligações para frente e para trás. Esse tipo de diagnóstico seria em muito enriquecido se também levasse em consideração a evolução do emprego e o investimento.

Deve-se também procurar construir uma melhor visão regionalizada dos mercados de trabalho, da massa de salários do setor público e do privado, da distribuição de renda e das características específicas dos mercados de consumo metropolitanos e das cidades médias. É importante também ampliar o diálogo com a Academia e com suas associações nacionais de pesquisadores, como a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ANPUR), a Associação dos Geógrafos Brasileiros (AGB) e com a área Planejamento Urbano Regional e Demografia da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), incluindo a aproximação com os cerca de cinquenta cursos de mestrado e doutorado em desenvolvimento regional, urbano e ambiental, criados em todas as macrorregiões nos últimos anos, com alguns bastante interiorizados.

A questão da capacitação de gestores é central e o Ipea pode promover maiores diálogos, por meio de seu curso de mestrado de outras atividades que busquem ampliar o debate sobre a capacidade de implementar e monitorar políticas públicas, com destaque para a qualificação dos técnicos e dirigentes estaduais. Seria importante também ampliar as pesquisas e os acordos com as instituições de fomento, pesquisa e estatística estaduais. Outro ponto crucial seria o acompanhamento dos planos estaduais de desenvolvimento regional e ampliar acordos de estudos estaduais e de cooperação interestadual de estados contíguos ou com problemáticas comuns (por exemplo, entre os governos do Maranhão, Piauí e Bahia).

No contexto das questões regionais latino-americanas, seria interessante agilizar a colaboração técnica iniciada, a partir 2013, entre o Ipea e o MI. Entre as ações a serem executadas está a organização da Rede Latino-Americana de Políticas Públicas para o Desenvolvimento Regional (Rede). Por ocasião da reunião de seu lançamento no México, foram selecionados como temas de trabalho o financiamento do desenvolvimento regional, a cooperação entre fronteiras e o fortalecimento das estatísticas e indicadores territoriais que sejam comparáveis internacionalmente. Ou seja, três temas caros à tradição de competências do Ipea.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em um país continental e marcado pela combinação de todas as heterogeneidades estruturais como o Brasil, as problemáticas regionais, urbanas e ambientais deveriam ganhar a legitimação e o estatuto de um sistema permanente de políticas de Estado. Deveria estar estruturado ao seu lado um sistema nacional de investigações e avaliações de políticas territoriais, com alta capacitação no entendimento e no enfrentamento das nossas históricas mazelas socioespaciais.

Os sistemas de políticas e de pesquisas territoriais deveriam ter por base a integração, a multidimensionalidade, a multiescalaridade e a transversalidade das políticas públicas no território, além de serem concebidos e implementados em múltiplas escalas espaciais e articular os níveis de governo, centralizando, nestes pontos, a questão das especificidades de nosso pacto federativo. Nos últimos anos, se o Estado já obteve alguns importantes resultados na política de proteção e seguridade sociais, tem sido pouco capaz (ou não tem interesse) em colocar em sua agenda (e muito menos priorizar) a promoção do combate às desigualdades regionais. Não tem sido eficaz em, simultaneamente, valorizar a diversidade e combater as disparidades inter e intra as regiões brasileiras.

O federalismo brasileiro mostra-se frágil e impotente para organizar multiescalarmente, com diversificados instrumentos, a governança multinível no território. Ou seja, persistem os constrangimentos ao avanço de uma abordagem mais sistêmica, inclusiva, estruturante e duradoura de desenvolvimento, que alcance maiores níveis de justiça socioespacial.

As ações de indução pública e coletiva deveriam ultrapassar a simples lógica fragmentária, "setorialista" e compartimentada, promovendo a capacidade articuladora do tecido socioprodutivo dos territórios. Elas deveriam também impulsionar os adequados engates e conexões de aparelhos produtivos localizados e a distribuição de riqueza e renda, habilitando e distribuindo territorialmente, de forma mais equânime, direitos sociais aos cidadãos.

Quando olhada de forma agregada, na escala das macrorregiões brasileiras, ou focalizando os três "mundos regionais" com menores patamares de desenvolvimento, a miríade de microprocessos de alto dinamismo social, produtivo, político ou institucional que brotaram no último quartel do século XX pode não se tornar plenamente visível. Tais inovações sociais e organizacionais deveriam ser analisadas de forma regionalizada, em uma abordagem mais circunstanciada, e sob uma perspectiva desde dentro da estrutura e dinâmica da rede urbana brasileira.

Vêm ocorrendo mudanças importantes durante esse início de século XXI no padrão de oferta de bens, infraestruturas e serviços públicos de caráter social no território, mas muito ainda precisa ser analisado e realizado. Políticas estruturantes, como a regional, envolvem decisões cruciais e ousadas de alocação de recursos públicos e de coordenação fina para enfrentar os interesses provincianos constituídos e conciliar ou superar variadas contradições entre o combate às desigualdades e a potencialização das diversidades, combinando equidade, eficiência, táticas e estratégias com variadas temporalidades, dimensões e espacialidades.

Ao se avaliar as experiências dessas políticas neste início de século XXI, provavelmente uma boa hipótese, levantada por Karam (2013), é de que muitas sub-regiões menos desenvolvidas foram, por fim, beneficiárias de uma miríade de políticas setoriais compartimentadas. Entretanto, não se decidiu pagar o preço político de levar a cabo uma política verdadeiramente estruturante, interministerial e suprassetorial como a regional. Assim, provavelmente, "teria o governo aceitado deslocar seu raio de ação para arenas decisórias fragmentadas, portanto mais simples, sob um cálculo pragmático, ainda que tácito, do tipo *segund best*" (Karam, 2013, p. 214). O certo é que ao "contornar os enfrentamentos mais agudos, a ação pública pode seguir colhendo resultados positivos como os que foram observados nos indicadores socioeconômicos, mas... [não logrou] êxito em transformar [estruturalmente] a realidade" (Karam, 2013, p. 216).

Posto o balanço geral realizado neste relatório sobre o período entre 2003 e 2015, resta apontar algumas tendências que podem ser vislumbradas na conjuntura atual. Atravessamos profunda crise política e econômica no Brasil atualmente, em um ambiente de baixo crescimento e em contexto internacional de abrangente e profunda reorganização geoeconômica e geopolítica. Na escala mundial, em contexto de rearranjos complexos, as economias emergentes estão mergulhadas em profunda recessão, imposta ela:

> contração da demanda puxada pela desaceleração da China, queda nos preços das principais *commodities*, elevada volatilidade dos mercados financeiros, desvalorização das moedas, fuga de capitais desde a sinalização de alta da taxa de juros básica nos Estados Unidos, contração do crédito (…). Para o Brasil, o FMI estimou queda de 3,8% em 2015 e de 3,5% em 2016; para a Rússia, a contração foi estimada em 3,7% em 2015 e 1% em 2016 (Cintra, 2015, p. 55).

Na escala nacional, o momento é de recessão e de profunda crise institucional e política, gerando muitas incertezas quanto ao futuro, mesmo o mais próximo. O cenário mais provável é de profundos impactos, colocados pela diminuição do papel indutor e coordenador do Estado, do aprofundamento do processo de privatização e da maior internacionalização da economia brasileira. A tendência é o refluxo das políticas de habitação, saúde, educação superior e CT&I, entre outras, sujeitas à reestruturação institucional e regulatória e grande contenção nos gastos públicos.

A abertura ao capital estrangeiro, com destaque para os setores de petróleo e infraestrutura, provavelmente diminuirá o papel das grandes construtoras nacionais, que foram um dos símbolos da atuação federal no período anterior. O cenário da dimensão territorial é de que aumentará a dificuldade de busca de uma gestão mais integrada, articulada e coerente das políticas públicas e dos programas da União (em relação com os outros dois entes federativos), de natureza setorial em cada território. Será mais difícil a tentativa de buscar discutir, de forma mais participativa, os possíveis e efetivos impactos sociais e ambientais das grandes obras e projetos de investimento, sobretudo em extração mineral, infraestrutura e produção industrial.

Vejamos a seguir as perspectivas dos cincos territórios que foram aqui estilizados, cada qual (re)definido: *i)* por *commodities*; *ii)* pela infraestrutura de transportes, energia etc.; *iii)* pelas forças inerciais dos fatores de aglomeração; *iv)* pela implantação de

investimentos pontuais, com tendência a se constituírem em polos isolados ou enclaves; e *v)* os por políticas sociais e de ampliação do mercado interno.

Os (re)definidos por *commodities* têm sua trajetória delimitada e muito dependente dos preços fixados nos mercados internacionais de cada uma delas. A tendência de médio prazo é de queda ou estabilização no baixo patamar atual destes preços, sobretudo pela diminuição da demanda chinesa. As concessões privadas da infraestrutura, por sua vez, deverão aumentar – em consequência dos fortes impactos das privatizações dos ativos rentáveis e do apoio do BNDES, por exemplo – trechos de rodovias e a internacionalização no setor de prospecção de petróleo, o que se constituirá em fatores de reconcentração espacial da riqueza.

Pode-se prospectar o aumento da cumulatividade e da inércia nos territórios com grande quantidade de investimentos, com tendência a forte processo de reconcentração espacial no Sul-Sudeste e Litoral. Por sua vez, há uma tendência à diminuição de novos grandes investimentos pontuais, posto que os processos de privatizações e a entrada do capital estrangeiro devem se dirigir prioritariamente para empreendimentos já em maturação ou em estágio mais avançado de implantação.

Em suma, no contexto de maior abertura econômica e queda na intervenção estatal, há forte tendência de apenas sancionar e promover reforços, mais ainda, nos fluxos e empreendimentos exitosos, já definidos ou em andamento, reforçando capacidades e potencialidades já instaladas. Os territórios (re)definidos por políticas de proteção social devem perder vigor, pois são investimentos incompatíveis com os demais, na atual correlação de forças políticas. Assim, os territórios mais diretamente impactados por políticas públicas sociais deverão perder ímpeto.

Quando se procede a um balanço mais geral no horizonte temporal das duas últimas décadas, constata-se que ocorreram avanços na homogeneização social e cidadã, embora sem a realização dos grandes enfrentamentos das transformações estruturais que pudessem deter nossas máquinas de produção e reprodução de desigualdades. Isto pode ser exemplificado com a habilitação pela propriedade, apontada por Celso Furtado (1992), cristalizando, assim, os constrangimentos estruturais para a realização da plena cidadania no Brasil (Bercovici, 2015). Entretanto, apesar dos avanços, o Estado brasileiro tem tido dificuldade em introjetar estrutural e definitivamente a dimensão territorial em

suas políticas públicas, construindo e legitimando uma criativa articulação e cooperação intersetorial, transescalar e multidimensional, fundada nas potencialidades da diversidade cultural e regional do país e envolvendo tarefas hercúleas e de natureza estrutural.

Estas perspectivas exigiriam o reaparelhamento e o fortalecimento estratégico e legitimado do Estado para fazer frente às variadas formas e expressões de desigualdade presentes no território nacional, que deveriam ser enfrentadas multiescalarmente (seguindo estratégias multiníveis de governo) e com multi-instrumentos. Portanto, todas passam pela questão fundante do pacto federativo, enquanto coalizão e convenção territorializada do poder e capacidade de estruturação e organização sociopolítica do espaço nacional em suas interfaces com as múltiplas escalas espaciais (supranacional e subnacionais) e os âmbitos de poder regionalizados. Especificamente, a PNDR foi construída de uma forma que requer forte decisão do núcleo do poder e capacidade de submeter variados ministérios a seus desígnios.

Ensejando o envolvimento interministerial coordenado em ações transversais do governo, a Presidência da República deveria ter construído interinstitucionalidade estratégica, acionando variados instrumentos, em múltiplas escalas territoriais (macrorregional, mesorregional e microrregional) e articulando os três níveis da federação. Há uma crença ou desejo quase utópicos, por parte dos especialistas e técnicos deste campo das ações públicas e governamentais, de que a política regional oriente (ou mesmo conduza) as outras políticas setoriais.

Um ponto importante, que poderá restar como herança benigna deste período, são os avanços de um comprometido quadro burocrático de gestores concursados, que angariou acúmulo de aprendizado institucional e procurou introjetar cotidianamente em seus estudos discursos e práticas uma visão quase utópica de que se avançaria para internalizar a dimensão territorial nas políticas e na ação públicas brasileiras. Em alguma medida, independente das conjunturas políticas, isso permanecerá, pois está cristalizado em procedimentos idiossincráticos. O certo é que, se houver alguma conjuntura no futuro propícia a colocar a política regional no centro da agenda do poder, já se terá um longo e substantivo acúmulo conceitual, de concepção e experiências pontuais exitosas para efetivamente tomar o território como eixo articular de políticas e ações públicas, guiado por coerente e estratégica interlocução federativa, em mais democrático e inclusive pacto territorial de poder.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, A. W. B. Cartografia social da Amazônia: os significados de território e o rito de passagem da "proteção" ao "protecionismo". *In*: BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Um olhar territorial para o desenvolvimento**: Amazônia. Rio de Janeiro: BNDES, 2014.

ALVES, A. M.; ROCHA NETO, J. M. A nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR II: entre a perspectiva de inovação e a persistência dos desafios. **Política e Planejamento Regional**, v. 1, n. 2, p. 311-338, jul./dez. 2014.

ARAÚJO, T. B. de. Desenvolvimento regional brasileiro e políticas públicas federais no governo Lula. *In*: SADER, E. (Org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil**: Lula e Dilma. Rio de Janeiro: Boitempo, 2013.

BARAT, J. Corredores de transportes e desenvolvimento regional. **Política e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, p. 301-338, dez. 1972.

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

BERCOVICI, G. A questão social, a Constituição de 1988 e os desafios do desenvolvimento. *In*: SOUZA, P. (Org.). **Brasil, sociedade em movimento**. São Paulo: Paz e Terra; Rio de Janeiro: Centro Celso Furtado, 2015.

BIELSCHOWSKY, R. **Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil**: um desenho conceitual. Brasília: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1228).

BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Um olhar territorial para o desenvolvimento**: Amazônia. Rio de Janeiro: BNDES, 2014.

BRANDÃO, C. A. **Dinâmicas e transformações territoriais recentes**: o papel da PNDR e das políticas públicas não regionais com impacto territorial. Brasília: Ipea, 2019.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 1, 5 out. 1988. Seção 1.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Estudo da dimensão territorial do planejamento**. Brasília: MP, 2008.

_____. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 2, 8 jul. 2009a. Seção 1.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.919/2009** – Plenário. Processo nº 13.705/2009-6. Subsídio para as fiscalizações no âmbito do TMS desenvolvimento regional. Brasília: TCU, 2009b.

_____. Lei nº 12.424, de 16 de junho de 2011. Altera a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, as Leis nºs 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 4.591, de 16 de dezembro de 1964, 8.212, de 24 de julho de 1991, e 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 2, 17 jun. 2011a. Seção 1.

_____. **Avaliação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. Brasília: IICA, 2011b. Disponível em: <http://www.iicabr.iica.org.br/wp-content/uploads/2014/03/PNDR_2012.pdf>.

_____. Ministério de Integração Nacional. **I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional**: documento de referência. Brasília: MI, 2012.

_____. **I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional**: relatório final. Brasília: MI, 2013.

_____. Ministério da Integração Nacional. **Fundos regionais e incentivos fiscais**. Brasília: MI, 2014.

_____. Projeto de Lei do Senado nº 375, de 2015. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional e dá outras providências. **Diário do Senado Federal**, 15 jul. 2015.

CARVALHO, J. O. Perspectivas do desenvolvimento regional no Brasil. **Política e Planejamento Regional**, v. 1, n. 2, p. 295-310, jul./dez. 2014.

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

CASTRO, S. D. Política regional e desenvolvimento: caminhos para o Brasil e para o Nordeste. *In*: BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Um olhar territorial para o desenvolvimento**: Nordeste. Rio de Janeiro: BNDES, 2014. p. 502-539.

CINTRA, M. Turbulência global não tem prazo para acabar. **Desafios do Desenvolvimento**, ano 12, n. 87, 2015.

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

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

FURTADO, C. O subdesenvolvimento revisitado. **Economia e Sociedade**, v. 1, n. 1, p. 5-19, 1992.

FURTADO, J.; URIAS, E. **Recursos naturais e desenvolvimento**: estudo sobre o potencial dinamizador da mineração na economia brasileira. São Paulo: Editora dos Autores; Ibram, 2013. Disponível em: <http://www.ibram.org.br/sites/1300/1382/00005249.pdf>.

GALVÃO, A. C.; BRANDÃO, C. Fundamentos, motivações e limitações da proposta governamental dos "Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento". *In*: GONÇALVES, M. F.; BRANDÃO, C.; GALVÃO, A. C. (Org.). **Regiões e cidades, cidades nas regiões**: o desafio urbano-regional. São Paulo: Editora Unesp, 2003.

GOMIDE, A. A.; BOSCHI, R. R. (Ed.). **Capacidades estatais em países emergentes**: o Brasil em perspectiva comparada. Rio de Janeiro: Ipea, 2016.

HIRSCHMAN, A. O. **Estratégia do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

KARAM, R. A. S. **A questão regional na era Lula**: uma análise de ideias, atores e interesses. Rio de Janeiro: Beco do Azougue, 2013.

KUPFER, D. **Trajetórias de reestruturação da indústria brasileira após a abertura e a estabilização**. 1998. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1998.

_____. O setor e o território. **Valor Econômico**, 14 mar. 2012.

LEMOS, M. B. *et al.* Condicionantes territoriais das aglomerações industriais sob ambientes periféricos. *In*: DINIZ, C. C.; LEMOS, M. B. (Org.). **Economia e território**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005.

MARKUSEN, A. Mudança econômica regional segundo o enfoque centrado no ator. *In*: DINIZ, C. C.; LEMOS, M. B. (Org.). **Economia e território**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005.

MÁTTAR, J.; RIFFO, L. Notas sobre o desenvolvimento regional na América Latina e no Caribe e os desafios para a mudança estrutural com igualdade. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, Brasília, n. 11, p. 11-16, 2015.

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

MIRAGAYA, J. F. G. O desempenho da economia na região Centro-Oeste *In*: BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Um olhar territorial para o desenvolvimento**: Centro-Oeste. Rio de Janeiro: BNDES, 2014. p. 424-452.

MONTEIRO NETO, A. (Org.). **Governos estaduais no federalismo brasileiro**: capacidades governativas em debate. Brasília: Ipea, 2014.

_____. Políticas de desenvolvimento, território e pacto federativo: avanços e limitações no quadro atual (2000/2012). **Revista Política e Planejamento Regional**, v. 2, n. 1, p. 19-38, 2015.

_____. O padrão atual de atuação federal no território no período recente (2000/2015): estrutura e características para o caso da região Nordeste. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 21., 2016, São Bernardo do Campo, São Paulo. **Anais**... São Bernardo do Campo: SEP, 2016.

MYRDAL, G. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. Rio de Janeiro: MEC/ISEB, 1960.

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

PEREIRA, P. de G. **Dificuldades de implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)**: impasses, embates e conflitos. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2009.

RESENDE, G. *et al*. Brasil: dez anos da Política Nacional de Desenvolvimento Regiona (PNDR). **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, Brasília, n. 11, 2015.

ROCHA NETO, J. M. **Cooperação e competição entre políticas públicas no Brasil**: os custos da governabilidade no presidencialismo de coalizão. Jundiaí: Paco Editorial, 2016.

SILVA, S. A. da. **O planejamento regional brasileiro pós-Constituição Federal de 1988**: instituições, políticas e atores. 2014. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

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

VASCONCELOS, J. R. **Matriz do fluxo de comércio interestadual de bens e serviços no Brasil (1998)**. Brasília: Ipea, 2001a. (Texto para Discussão, n. 783).

_____. **Matriz do fluxo de comércio interestadual de bens e serviços no Brasil (1999)**. Brasília: Ipea, 2001b. (Texto para Discussão, n. 817).

VASCONCELOS, J. R.; OLIVEIRA, M. A. **Análise da matriz por atividade econômica do comércio interestadual no Brasil**: 1999. Brasília: Ipea, 2006. (Texto para Discussão, n. 1159).

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

AMPARO, P. P. Os desafios a uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional no Brasil. **Interações**, Campo Grande, v. 15, n. 1, p. 175-192, jan./jun. 2014.

BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Um olhar territorial para o desenvolvimento**: Nordeste. Rio de Janeiro: BNDES, 2014.

_____. **Um olhar territorial para o desenvolvimento**: Centro-Oeste. Rio de Janeiro: BNDES, 2014.

_____. **Um olhar territorial para o desenvolvimento**: Sudeste. Rio de Janeiro: BNDES, 2015.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Novo modelo de gestão para a PNDR** – Fase II. Brasília: MP, 2010.

_____. Ministério da Integração Nacional. **Nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional** – PRDR II. Brasília: MI, 2013.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **PPAs territoriais participativos**. Brasília: MP, 2014.

_____. Ministério da Integração Nacional. **I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional**: documento final. Brasília: MI, 2014.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual (2016/2019)**: desenvolvimento, produtividade e inclusão social. Brasília: MP, 2015.

BRENNER, N. **New state spaces**: urban governance and the rescaling of statehood. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, 2004.

CARVALHO, A. X. Y. *et al*. (Org.). **Ensaios de economia regional e urbana**. Brasília: Ipea, 2007.

CGEE – CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS. **Um projeto para a Amazônia no século 21**: desafios e contribuições. Brasília: CGEE, 2009.

COSTA, M. A.; MARGUTI, B. O. **Atlas da vulnerabilidade social nos municípios brasileiros**. Brasília: Ipea, 2015.

CRUZ, B. Externalidades locais, ganhos de aglomeração e políticas de desenvolvimento regional. *In*: CARVALHO, A. X. Y. *et al*. (Org.). **Ensaios de economia regional e urbana**. Brasília: Ipea, 2007.

FERNÁNDEZ, V. R.; BRANDÃO, C. **Escalas y políticas del desarrollo regional**: desafios para América Latina. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores, 2010.

FERRAZ, J. C. *et al*. **Made in Brazil**: desafios competitivos para a indústria. Rio de Janeiro: Campus, 1995.

FONSECA, A.; FAGNANI, E. **Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania**. São Paulo: FPA, 2013. v. 2.

GALINDO, E. Por uma geografia para o planejamento e a ação governamental. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, Brasília, n. 13, 2016.

GUIMARÃES NETO, L. Antecedentes e evolução do planejamento territorial no Brasil. *In*: FAVARETO, A. *et al*. **Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil**: avanços e desafios. Brasília: IICA, 2010.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Estrutura produtiva avançada e regionalmente integrada**: diagnóstico e políticas de redução das desigualdades regionais – livro 5. Brasília: Ipea, 2010. v. 2.

_____. **Brasil em desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010. v. 3.

_____. Mecanismos de financiamento do desenvolvimento regional. *In*: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Brasil em desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas – 2011. Brasília: Ipea, 2012.

_____. **Brasil em desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2012.

_____. **Brasil em desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014.

LE BOURLEGAT, C. Impactos das políticas públicas na promoção de APLs em Mato Grosso do Sul. *In*: CASSIOLATO, J. E. *et al*. **Arranjos produtivos locais**: uma alternativa para o desenvolvimento. Rio de Janeiro: E-papers, 2008.

NEGRI, F. de; ALMEIRA, M. **Estrutura produtiva avançada e regionalmente integrada**: desafios do desenvolvimento produtivo brasileiro – livro 5. Brasília: Ipea, 2010. v. 1.

POCHMANN, M. **O mito da grande classe média**: capitalismo e estrutura social. São Paulo: Boitempo, 2014.

RESENDE, G. (Org.). **Avaliação de políticas públicas no Brasil**: uma análise de seus impactos regionais. Brasília: Ipea, 2014. v. 2.

REZENDE, F. A guerra fiscal e o abismo federativo. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, Brasília, n. 13, 2016.

STEINBERG, M. **Território, estado e políticas públicas espaciais**. Brasília: Editora Ler, 2013.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação
Reginaldo da Silva Domingos

Supervisão
Carlos Henrique Santos Vianna

Revisão
Carlos Eduardo Gonçalves de Melo
Crislayne Andrade de Araújo
Elaine Oliveira Couto
Lis Silva Hall
Mariana Silva de Lima
Vivian Barros Volotão Santos
Bruna Oliveira Ranquine da Rocha (estagiária)
Lorena de Sant'Anna Fontoura Vale (estagiária)

Editoração
Aline Cristine Torres da Silva Martins
Mayana Mendes de Mattos
Anna Raquel Fernandes dos Santos (estagiária)
Vinícius Arruda de Souza (estagiário)

Capa
Danielle de Oliveira Ayres
Flaviane Dias de Sant'ana

Projeto Gráfico
Renato Rodrigues Bueno

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.
70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em adobe garamond pro 12/16 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Rio de Janeiro-RJ

Logotipo/slogan de governo removido em observancia ao disposto no art. 40 da Lei n 9.504/1997

Missão do Ipea
Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA

ISSN 1415-4765