

★ *Projetos*
para o Brasil

Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional

CARLOS BRANDÃO
HIPÓLITA SIQUEIRA
(ORGS.)



FUNDAÇÃO
Perseu Abramo
Partido dos Trabalhadores

2013

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

Instituída pelo Diretório Nacional do Partido dos Trabalhadores em maio de 1996.

DIRETORIA

Presidente: Marcio Pochmann

Vice-presidenta: Iole Iliada

Diretoras: Fátima Cleide e Luciana Mandelli

Diretores: Artur Henrique e Joaquim Soriano

Coordenação da coleção Projetos para o Brasil

Iole Iliada

EDITORA FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

Coordenação editorial: Rogério Chaves

Assistente editorial: Raquel Maria da Costa

Equipe de produção: Reiko Miura e Fernanda Estima

Projeto gráfico: Caco Bisol Produção Gráfica Ltda.

Diagramação: Márcia Helena Ramos

Ilustração de capa: Vicente Mendonça

Direitos reservados à Fundação Perseu Abramo

Rua Francisco Cruz, 234 – 04117-091 São Paulo - SP

Telefone: (11) 5571-4299 – Fax: (11) 5573-3338

Visite a página eletrônica da Fundação Perseu Abramo: www.fpabramo.org.br

Visite a loja virtual da Editora Fundação Perseu Abramo: www.efpa.com.br

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

B817p Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional / Carlos Brandão e Hipólita Siqueira (orgs) . – São Paulo : Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

208 p. ; 23 cm – (Projetos para o Brasil ; 5)

Inclui bibliografia.

ISBN 978-85-7643-172-5

1. Pacto Federativo. 2. Desenvolvimento regional - Brasil. 3. Desenvolvimento regional - Políticas brasileiras. 4. Desenvolvimento econômico - Brasil. I. Título. II. Série.

CDU 338.1(81)
CDD 330.981

SUMÁRIO

- 5 **APRESENTAÇÃO**
- 7 **PREFÁCIO**
Iole Ilíada
- 11 **INTRODUÇÃO**
Carlos Brandão e Hipólita Siqueira
- 19 **A ESCALARIDADE E A ESPACIALIDADE DO (NOVO) DESENVOLVIMENTISMO:
UMA EXPLORAÇÃO CONCEITUAL PARA O DEBATE**
Jeroen Klink
- 39 **TENDÊNCIAS DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL RECENTE NO BRASIL**
Tania Bacelar de Araújo
- 53 **POR QUE APOIAR POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL?
IDEIAS SOBRE ALGUNS DOS DILEMAS ATUAIS DO DESENVOLVIMENTO**
Antônio Carlos F. Galvão
- 73 **DINÂMICA REGIONAL BRASILEIRA (1990-2012)**
Hipólita Siqueira
- 87 **DINÂMICA ECONÔMICA E REGIONAL NO BRASIL DOS ANOS 2000:
EFEITO CHINA, DESCONCENTRAÇÃO ESPACIAL E BLOCO NO PODER**
Eduardo Costa Pinto
- 103 **RECURSOS NATURAIS NÃO RENOVÁVEIS E DESENVOLVIMENTO REGIONAL:
APONTAMENTOS PARA O CASO BRASILEIRO**
Robson Dias da Silva
- 121 **POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL:
QUESTÃO PERIFÉRICA NO PACTO FEDERATIVO BRASILEIRO**
Aristides Monteiro Neto

- 145 **APONTAMENTOS SOBRE A GUERRA FISCAL NO BRASIL**
Danilo Jorge Vieira
- 163 **PACTO FEDERATIVO, REESCALONAMENTO DO ESTADO E DESAFIOS PARA A INTEGRAÇÃO E COESÃO REGIONAIS E PARA LEGITIMAR POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL**
Carlos Brandão
- 175 **TERRITÓRIO E FEDERAÇÃO NA RETOMADA DA PRODUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS ESPACIAIS PÓS-2003**
Marília Steinberger
- 203 **SOBRE OS ORGANIZADORES**
- 204 **SOBRE OS AUTORES**

APRESENTAÇÃO

Próximo de completar a terceira década do regime democrático iniciado em 1985 – o mais longo de toda sua História –, o Brasil vem se afirmando como uma das principais nações a vivenciar mudanças significativas no tradicional modo de fazer política. Com três mandatos consecutivos de convergência programática, os governos Lula e Dilma consolidam o reposicionamento do país no mundo, bem como realizam parte fundamental da agenda popular e democrática aguardada depois de muito tempo.

Lembremos, a última vez que o Brasil havia assistido oportunidade comparável, remonta o início da década de 1960, quando o regime democrático ainda estava incompleto, com limites a liberdade partidária, intervenções em sindicatos e ameaças dos golpes de Estado. O país que transitava – à época – para a sociedade urbana e industrial conheceu lideranças intelectuais engajados como Darcy Ribeiro e Celso Furtado, para citar apenas alguns ícones de gerações que foram, inclusive, ministros do governo progressista de João Goulart (1961-1964).

A efervescência política transbordou para diversas áreas, engajadas e impulsionadas pelas mobilizações em torno das reformas de base. A emergência de lideranças estudantis, sindicais, culturais e políticas apontavam para a concretização da agenda popular e democrática.

A ruptura na ordem democrática pela ditadura militar (1964-1985), contudo, decretou a vitória das forças antirreformistas. O Brasil seguiu crescendo a partir da concentração da renda, impondo padrão de infraestrutura (aeropostos, portos, escolas, hospitais, teatros, cinemas, entre outros) para apenas parcela privilegiada do país. A exclusão social se tornou a marca da modernização conservadora.

Em 1980, a economia nacional encontrava-se entre as oito mais importantes do mundo capitalista, porém quase a metade da população ainda encontrava-se na condição de pobreza e um quarto no analfabetismo. Nas duas últimas décadas do século passado, mesmo com a transição democrática, a economia permaneceu praticamente travada, num quadro de semiestagnação da renda *per capita* e regressão social. O desemprego chegou a 15% da força de trabalho no ano 2000, acompanhado de elevada pobreza e desigualdade da renda, riqueza e poder.

6 Para enfrentar os próximos desafios pela continuidade da via popular e democrática, a Fundação Perseu Abramo reuniu e associou-se a uma nova geração de intelectuais engajados na continuidade das lutas pelas transformações do Brasil. Após mais de oito meses de trabalho intenso, profundo e sistêmico, com debates, oficinas e seminários, tornou-se possível oferecer a presente contribuição sobre problemas e soluções dos temas mais cruciais desta segunda década do século XXI.

Na sequência, espera-se que a amplitude dos debates entre distintos segmentos da sociedade brasileira possa conduzir ao aprimoramento do entendimento acerca da realidade, bem como das possibilidades e exigências necessárias à continuidade das mudanças nacionais e internacionais. A leitura atenta e o debate estimulante constituem o desejo sincero e coletivo da Fundação Perseu Abramo.

A Diretoria
Fundação Perseu Abramo

PREFÁCIO

Que país é esse?, perguntava o poeta no refrão da famosa canção¹, na qual a expressão com ares de interjeição servia para manifestar a inconformidade com os problemas nacionais, fazendo eco, então, a um sentimento generalizado de que o país era inviável.

O país que inspirou aquela canção, no entanto, não é mais o mesmo. Nos últimos dez anos, mudanças significativas ocorreram no Brasil. Números e fatos apontam para um país economicamente maior, menos desigual, com mais empregos e maiores salários, com mais participação social, maior autoestima e mais respeito internacional.

Dizer que o Brasil mudou – e mudou para melhor – está longe de significar, contudo, que nossos problemas históricos tenham sido resolvidos. Não podemos nos esquecer de que o passado colonial, a inserção subordinada e dependente na economia mundial, os anos de conservadorismo, ditaduras e autoritarismo e a ação das elites econômicas liberais e neoliberais marcaram estruturalmente o país por cerca de 500 anos, produzindo desigualdades e iniquidades sociais, econômicas, culturais e políticas, com impactos importantes na distribuição de direitos básicos como saúde, educação, habitação, mobilidade espacial e proteção contra as distintas formas de violência e de preconceitos, inclusive aquelas perpetradas por agentes do próprio Estado.

Tendo características estruturais, as questões acima apontadas não podem ser adequadamente enfrentadas sem um estudo mais aprofundado de suas características intrínsecas, seus contextos históricos, das relações sociais que as engendram e das propostas e possibilidades efetivas de superação.

1. "*Que país é este*" é uma canção da banda de rock brasileira Legião Urbana, criada no Distrito Federal. Foi escrita em 1978 por Renato Russo (1960-1996), em plena ditadura civil-militar, mas lançada somente nove anos depois, em 1987, dando título ao álbum. No ano do lançamento, foi a música mais executada em emissoras de rádio do país.

Foi partindo de tais constatações que a Fundação Perseu Abramo concebeu, em janeiro de 2013, os *Projetos para o Brasil*, conjunto de estudos temáticos sobre os principais problemas brasileiros. A ideia era reunir e mobilizar o pensamento crítico de um grupo de especialistas em cada tema, tanto provenientes do âmbito acadêmico quanto com atuação nos movimentos sociais ou órgãos governamentais.

Tais especialistas deveriam ser capazes de identificar obstáculos e entraves para a consecução de políticas visando a superação daqueles problemas, a partir de um diagnóstico da situação e de uma avaliação crítica das propostas existentes para enfrentá-los. Deveriam, pois, recuperar aspectos do passado e analisar o presente, mas visando a contribuir para pensar o futuro.

Isso implicava desafios de grande monta. O primeiro era a definição dos temas. A cada debate, uma nova questão relevante era apontada como merecedora de um estudo específico. Fomos levados assim a fazer uma seleção, que como qualquer escolha desta natureza é imperfeita. Imperfeita porque incompleta, mas também porque reflete o estabelecimento de divisões e recortes em uma realidade que, em sua manifestação concreta, constitui um todo, intrincado e multifacetado.

A realização de recortes no todo também implicou outra questão desafiadora, relativa ao tratamento das interfaces e superposições temáticas. O debate com os colaboradores, no entanto, e sobretudo o processo de elaboração dos estudos, demonstrou-nos afinal que isto não deveria ser visto como um problema. Era, antes, uma das riquezas deste trabalho, na medida em que poderíamos ter textos de especialistas distintos debruçando-se, com seus olhares particulares, sobre as mesmas questões, o que evidenciaria sua complexidade e suas contradições intrínsecas e estabeleceria uma espécie de diálogo também entre os temas do projeto.

Considerando tais desafios, é com grande entusiasmo que vemos nesse momento a concretização do trabalho, com a publicação dos livros da série *Projetos para o Brasil*. A lista² de temas, coordenadores e colaboradores, em si, dá uma dimensão da complexidade do trabalho realizado, mas também da capacidade dos autores para desvelar a realidade e traduzi-la em instigantes obras, que tanto podem ser lidas individualmente como em sua condição de parte de um todo, expresso pelo conjunto dos *Projetos para o Brasil*.

Os livros, assim, representam a materialização de uma etapa dos *Projetos*. A expectativa é que, agora publicados, eles ganhem vida a partir do momento em que sejam lidos e apropriados por novos sujeitos, capazes de introduzir

2. Ver a lista completa dos volumes ao final deste livro.

questionamentos e propostas à discussão. E é no impulso desse movimento que envolve os que pretendem prosseguir pensando e mudando o Brasil que a FPA enxerga, neste trabalho, a possibilidade de uma contribuição política importante, para além da contribuição intelectual dos autores.

Impossível não citar que o projeto, ainda que tenha sido concebido muito antes, parece se coadunar com o sentimento expresso em junho e julho de 2013 – quando milhares de pessoas ocuparam as ruas do país –, no que se refere ao desejo de que os problemas estruturais do Brasil sigam sendo, de forma cada vez mais incisiva e profunda, enfrentados.

Retomamos, pois, a indagação da canção, mas agora em seu sentido literal: que país, afinal, é esse?

É, pois, no avanço dessa compreensão, fundamental para a superação das perversas heranças estruturais, que os *Projetos para o Brasil* pretendem contribuir. Importante dizer que, tratando-se de textos absolutamente autorais, cada pensador-colaborador o fará a sua maneira.

Neste volume, coordenado por Carlos Brandão e Hipólita Siqueira, um conjunto destacado de especialistas nas relações entre espaço e desenvolvimento buscará discutir a dinâmica regional brasileira, analisando, em termos históricos e estruturais, o papel do Estado e das políticas econômicas e sociais no processo contraditório e desigual de construção do território nacional.

Nesta análise, que passará por temas diversos como a escala geográfica do desenvolvimento, os problemas fiscais e orçamentários do ordenamento federativo, o impacto das transformações do capitalismo mundial nas regiões brasileiras, o papel do planejamento, a importância dos recursos naturais e a questão da integração regional, a dimensão espacial ganhará centralidade.

Como poderá ser constatado, ao desnudar os principais desafios e obstáculos a serem enfrentados, os textos partilharão uma preocupação central: a de apontar a importância que as políticas públicas podem e devem ter na superação das desigualdades territoriais do país – superação esta que constitui, sem dúvida, um aspecto fundamental de um projeto de desenvolvimento de caráter democrático e popular.

Iole Iliada

Coordenadora da coleção *Projetos para o Brasil*

Vice-presidenta da Fundação Perseu Abramo

CARLOS BRANDÃO E HIPÓLITA SIQUEIRA

INTRODUÇÃO

O Brasil vive momento histórico crucial que impõe urgente debate crítico sobre sua trajetória e seu destino. A discussão da dimensão espacial de suas desigualdades e potencialidades deve se colocar de forma contundente no contexto desse debate mais amplo.

A atual quadra histórica de enormes mutações geopolíticas e geoeconômicas em processo na escala mundial, abre disjuntivas de longa duração para a nação brasileira. Nesse contexto, as problemáticas regionais, urbanas, rurais, ou seja, espaciais-territoriais tout court, deveriam ser compreendidas no âmbito da problemática mais geral de nosso específico processo de desenvolvimento.

Depois de duas décadas perdidas de conservadorismo e submissão total aos mercados, as mudanças operadas na escala nacional no último decênio vieram no sentido de acumular energias e experiências para se iniciar o enfrentamento das nossas seculares e potentes forças predativas. Tais forças, que produzem e reproduzem toda a sorte de desigualdades, exclusões e destituições de direitos no imenso e heterogêneo território brasileiro, colocam como ponto central da agenda o indispensável debate sobre a dimensão espacial do desenvolvimento e as especificidades do nosso pacto federativo.

Este livro procura contribuir para esse debate, buscando levantar questões estruturais, sob variados ângulos e dimensões, desde as teórico-metodológicas até as institucionais e políticas, para realizar um balanço sintético e crítico da experiência recente de políticas públicas regionais de desenvolvimento no Brasil.

Um ponto inicial importante seria afirmar que o país repetiu nas últimas décadas aquela sua característica peculiar e recorrente de se constituir em um grande importador de ideias concebidas nos centros do capitalismo internacional e de negligenciar suas elaborações próprias e originais de alta qualidade acadêmica, conceitual e propositiva. Assim, o debate das temáticas deste livro deve reconhecer que o Brasil não apenas pouco avançou conceitualmente, como também replicou, com baixa avaliação crítica, as ingenuidades teóricas do localismo, que foram difundidas pelo pensamento único conservador que afirma que as escalas intermediárias (por exemplo, as regionais e nacionais) teriam perdido sentido no mundo (escalar binário) Global-Local configurado desde o final do século passado.

Esse ponto é decisivo para as questões aqui levantadas, pois, apesar do discurso territorialista, que tomou conta tanto do mundo acadêmico quanto do ambiente de formulação das políticas públicas, propagandear que venceria o caráter setorial das dispersivas e compartimentadas políticas públicas, aglutinando-as e “territorializando-as”, o que se viu na realidade foi, sobretudo, a não articulação da política regional com as outras políticas, sobretudo as sociais e as industriais, e a não articulação da temática regional com o debate das especificidades do nosso pacto federativo. Além disso, a política macroeconômica preponderou e subordinou todas as outras políticas públicas. Continuou tendo razão Leonardo Guimarães Neto quando afirmou que no Brasil as políticas macroeconômicas e setoriais sempre foram as políticas substantivas e as propostas e planos regionais as adjetivas.

O problema do não correto tratamento da “questão regional” foi se agravando ao longo das últimas décadas. Nas de 1980 e 1990 tivemos o desmonte da institucionalidade planejadora nos níveis federal e estadual, colocando a problemática e o planejamento regional, primeiro na periferia e depois fora da agenda do Estado. Mesmo no período pós-2003 tivemos mais políticas setoriais com fortes repercussões espaciais do que políticas explicitamente regionais e não logramos remontar adequadamente as instituições e os instrumentos que tinham sido desmantelados anteriormente.

Este livro defende que se torna necessária e urgente uma reconstrução teórica, política e institucional estratégica e potente para enfrentarmos nossas desigualdades socio-regionais.

A reconstituição teórica passaria necessariamente pela discussão de que não existe escala espacial naturalmente boa ou ruim para a ação pública. Ao contrário, dever-se-ia agir em múltiplas escalas para transformar decisivamente a atuação territorial do Estado. Seria preciso partir de uma visão das escalas espaciais, enquanto construção social e disputada, além de

melhor qualificar que nos países de organização federativa como o Brasil, as análises e a implementação de estratégias de desenvolvimento requerem uma interpretação articulada das escalas espaciais, dos três níveis de governo e dos âmbitos e arenas de poder. Essa visão, estrutural e crítica, deveria tratar de investigar estruturas, dinâmicas, relações e processos e engendrar legitimação e institucionalidades que pudessem promover o combate às nossas forças predativas e nossas persistentes disparidades inter-regionais.

Quanto à reconstrução política, caberia lembrar que a partir do início do Governo Lula, em 2003, mas, sobretudo no período de crescimento 2004/2008, uma série de políticas de desenvolvimento foi promovida, mas a política regional não ganhou centralidade na agenda pública. Caberia destacar, a expansão do ensino superior, o crescimento formal do emprego, o avanço das políticas de transferência de renda, a valorização do salário mínimo, a expansão do volume e das linhas de crédito e a luta pela permanência das conquistas e dos ganhos sociopolíticos da constituição cidadã. Foram criadas institucionalidades e políticas de cunho territorial e uma retórica para buscar vencer o caráter setorial e fragmentado das políticas públicas. Foi incentivada a expansão do mercado interno e avançou um conjunto de políticas sociais voltadas à proteção das camadas mais destituídas da população. Também teve os méritos de iniciar o reaparelhamento dos quadros burocráticos do Estado e de promover políticas públicas que tiveram todas, pelo menos na “letra”, a elaboração discursiva territorial. Entretanto, a legitimação de políticas regionais de natureza explícita não ocorreu como o esperado e não se caminhou para transitar de uma política de governo para uma política de Estado.

Quanto à reconstrução institucional, infelizmente a conjuntura atual não é muito alvissareira para as políticas de desenvolvimento regional, pois os momentos de crise são circunstâncias geralmente de distanciamento das ações públicas que vão se apartando das políticas estruturais e da deterioração do ambiente político da grande política, da grande estratégia, que ficam neutralizadas pelos ciclos e alianças eleitorais. Ou seja, o enfrentamento cotidiano dos problemas pontuais urgentes, o conjunturalismo macroeconômico da busca do crescimento a qualquer custo ganham lugar, conspirando contra o planejamento, a visão de longo prazo, a visualização dos interesses políticos mais consistentes e a legitimação das políticas regionais e urbanas. Precisamos lutar contra esse ambiente inóspito ao planejamento e ao desenvolvimento nacional e regional, mas a conjuntura não é muito favorável ao avanço institucional para o frontal enfrentamento dos problemas regionais e a repactuação federativa.

O livro foi estruturado procurando, na medida do possível, percorrer a seguinte trajetória de análise: problematizar o tema das desigualdades regionais e sua relação com o pacto federativo; analisar as principais referências e abordagens da área de conhecimento desse tema; diagnosticar a dinâmica regional brasileira, considerando o período pós-2003; apresentar algumas propostas para o enfrentamento dos problemas regionais e analisar as deficiências e dificuldades de implementação de uma política nacional de desenvolvimento regional.

Mais do que resumir, pois os textos já são sintéticos, em seguida são destacados alguns pontos dos dez capítulos do livro.

O primeiro capítulo realiza importante mapeamento das questões teóricas postas pelas transformações do capitalismo mundial e suas repercussões espaciais no Brasil, avançando uma interpretação do que Jeroen Klink chama de pensar a espacialidade e a escalaridade do desenvolvimentismo. Com isso, o autor abre novas perspectivas exploratórias para a compreensão das contradições socioespaciais brasileiras, articulando estudos urbanos e regionais críticos ao exame analítico da trajetória histórica do desenvolvimentismo. Em sua abordagem, contrasta as distintas lógicas das transformações territoriais e de reescalonamento do Estado na Europa e no Brasil.

Tania Bacelar de Araújo discute no segundo capítulo as políticas regionais no país no período de 2003-2010. A autora afirma que o tema não recebeu consideração suficiente nos debates acadêmicos e políticos. Apesar dos resultados importantes no que se refere aos rebatimentos regionais das opções realizadas, eles confirmam políticas regionais “implícitas”. Por exemplo, os resultados espaciais dos efeitos da ampliação significativa das políticas de transferência direta de renda, da recomposição do salário mínimo real, ampliando o poder de compra de parcela significativa dos brasileiros de menor poder aquisitivo, e da expansão do crédito pessoal e seus estímulos ao mercado interno de massa. Observou-se que foram políticas nacionais de corte setorial que predominaram, impactando favoravelmente na redução das desigualdades regionais herdadas. Por outro lado, a concretização da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) foi mínima.

No terceiro capítulo, Antonio Carlos Galvão propõe que não se deveria abrir mão do raio de manobra alcançado via políticas públicas implementadas no último decênio mas caberia incorporar ao regime de crescimento políticas mais ativas de desenvolvimento. Avalia que, paradoxalmente, nunca estivemos tão preparados para deslanchar políticas de desenvolvimento regional e tão apartados dos meios necessários para promovê-las. As políticas de promoção do desenvolvimento regional no Brasil poderiam se constituir

em uma alternativa promissora para o deslanche de um ciclo virtuoso de desenvolvimento, conciliando inclusão social e firme recuperação da dinâmica econômica. Tais políticas deveriam partir de uma visão territorial multiescalar e ser articuladas aos avanços recentes das políticas sociais de seguridade e transferência de renda e à política industrial e de C,T&I.

No quarto capítulo, Hipólita Siqueira considera os principais desafios para os estudos da dinâmica regional brasileira tendo em vista as novas questões impostas pelas mudanças socioeconômicas nas duas últimas décadas. A autora destaca a maior complexidade da configuração regional brasileira, com crescente diferenciação inter e intrarregional, e as limitações da discussão pautada por tendências macrorregionais de concentração e desconcentração da atividade econômica tendo como indicadores as perdas/ganhos nos percentuais relativos das macrorregiões e Unidades da Federação no total nacional do PIB e do emprego. Sob o referencial analítico da divisão espacial do trabalho, é feita uma breve revisão das principais linhas de diferenciação econômica das cinco macrorregiões bem como das principais tendências regionais da nova “rodada” de investimentos programados e/ou em andamento para o País.

Eduardo Costa Pinto, no quinto capítulo, identifica os impactos das transformações da economia mundial, decorrente do “feito China”, para o país e suas grandes regiões (Norte, Nordeste, Sudeste, Centro-Oeste e Sul). Com base em indicadores específicos, detém-se no exame do processo de “reprimarização” da pauta exportadora que se expressa no aumento significativo do peso relativo dos produtos básicos, sobretudo das exportações intensivas em recursos naturais dos ramos do agronegócio e extrativismo. Esses processos somados ao dinamismo do mercado interno e seus impactos sobre a dinâmica regional são importantes para a compreensão da evolução do bloco no poder e seus efeitos para a questão regional e o desenvolvimento nacional.

No sexto capítulo, Robson Dias da Silva, partindo de uma discussão conceitual e teórica sobre o papel desempenhado pela exploração/produção de recursos naturais no processo de desenvolvimento e do aumento da importância relativa das commodities intensivas nesses recursos na produção e no comércio externo regional, avalia suas implicações para a dimensão espacial do processo de desenvolvimento socioeconômico brasileiro. Dessa forma, põe em relevo algumas questões para a reflexão sobre o tema, relacionadas à política macroeconômica, desestruturação/fragilização de cadeias produtivas, preservação ambiental e a manutenção da qualidade de vida e dos ecossistemas das regiões produtoras, geopolítica e soberania nacional.

As relações entre o desenvolvimento regional e federalismo são feitas no sétimo capítulo, de autoria de Aristides Monteiro Neto. O autor avalia a atuação “divorciada” do Estado no que se refere ao regime de partilha de recursos na federação e às políticas de promoção do desenvolvimento e de redução das desigualdades regionais. Desde os anos 1980 estas últimas tem sido deslegitimadas e tratadas de modo não prioritário no âmbito do arcabouço de planejamento do governo federal. As implicações disso resultam em uma ação redistributiva de recursos na federação que não visa à equiparação das receitas finais por habitantes entre Unidades da Federação e regiões e nem à promoção da mudança estrutural das regiões de menor desenvolvimento econômico.

No oitavo capítulo, Danilo Jorge Vieira discute as ações programáticas de fomento produtivo dos entes subnacionais, ou seja, as feições da guerra fiscal enquanto fenômeno federativo-espacial complexo, dotado de artifícios fiscais mobilizados para influenciar as decisões privadas de alocação espacial de investimentos. Certame decorrente e determinante do debilitamento da capacidade de coordenação e de intervenção do Estado. O autor conclui pela necessidade da reconstituição das margens de manobra fiscais e financeiras para a implementação de políticas públicas ativas de desenvolvimento e de planejamento regional, com a constituição de uma nova institucionalidade que bem articule as diferentes instâncias de poder do Estado e a conciliação dos interesses nacionais.

Na perspectiva da centralidade do pacto federativo para políticas públicas que engendrassem as escalas espaciais do supralocal, do microrregional e do mesorregional, bem como de provisão de bens e serviços de utilidade pública decentes, que constituíssem a escala do lugar, da reprodução da vida cotidiana, no décimo capítulo, Carlos Brandão destaca elementos importantes para esse debate. Para tal, faz uma recuperação histórico-estrutural da ação do Estado ao longo do continental e heterogêneo território brasileiro, atualizando-a, tendo por base as políticas territoriais mais recentes. O autor destaca os constrangimentos determinados pela não constituição de laços mínimos de solidariedade institucional para evitar os conflitos de competências e as superposições e sobreposições entre as distintas esferas de poder.

No capítulo final, Marília Steinberg faz uma discussão sobre as “políticas públicas espaciais” no contexto de retomada da intervenção estatal-governamental pós-2003. Indaga sobre a contribuição dessas políticas para articular o pacto federativo brasileiro, a partir de uma análise dos discursos, da abordagem espacial-territorial, da ação dos agentes-atores e da inserção do território nos discursos. A autora tem por base uma compreensão teórica

sobre o espaço geográfico, entendido como social e histórico, e não como mero receptáculo de ações e políticas, o que permite a identificação dos usos, conflitos e as alianças em torno dos usos do território. Seguindo essa orientação teórica, foram analisadas algumas políticas públicas implementadas a partir do governo Lula que são por natureza territoriais (ambiental, ordenamento, regional, urbana e rural), mas também foram escrutinadas aquelas que ganharam roupagem territorial ou têm forte repercussão espacial.

Por fim, caberia lembrar que precisamos construir e consolidar uma acumulação de forças sociais e políticas e uma legitimação suficientes para romper o impasse na implementação de políticas nacionais e regionais de desenvolvimento como políticas de Estado no Brasil e esperamos que este livro e o seu debate possam contribuir nesse sentido.

Carlos Brandão e Hipólita Siqueira (Orgs.)

JEROEN KLINK

**A ESCALARIDADE E ESPACIALIDADE
DO (NOVO) DESENVOLVIMENTISMO,
UMA EXPLORAÇÃO CONCEITUAL
PARA O DEBATE**

INTRODUÇÃO

A partir do primeiro governo do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, presenciamos uma retomada do debate sobre o rumo do desenvolvimentismo brasileiro. De acordo com algumas vertentes, estaríamos testemunhando, a partir desse período, a retomada de um projeto político centrado em torno da ideia de desenvolvimento nacional. Sob essa perspectiva, o fortalecimento do planejamento e da regulação dos mercados privados, a priorização da distribuição de renda ancorada pela dinamização do mercado interno e, por fim, a ampliação dos financiamentos estatais em segmentos considerados estratégicos para o país, como a infraestrutura urbana, a logística e energia (Oliva, 2010) seriam reflexos dessa retomada.

No entanto, tal interpretação não foi consensual. Alguns autores afirmaram que o momento atual não representou um rompimento com a trajetória de neoliberalização desencadeada a partir dos anos 1990. Este último projeto foi marcado pela desregulamentação e privatização de serviços estratégicos, e pela abertura dos mercados nacionais sem políticas industrial, espacial e tecnológica compensatórias. Na visão mais cética, a ampliação da atuação do Estado em torno de um projeto de crescimento econômico, impulsionado principalmente pelo aumento da demanda agregada doméstica, incluindo a das classes menos abastadas, não desencadeou transformações estruturais e emancipatórias nas relações entre Estado, mercado e agentes sociais.

Neste ensaio, recortamos uma dimensão específica ainda pouco explorada desse debate mais amplo, isto é, a das contradições que acompanham os espaços e as escalas do desenvolvimentismo brasileiro, em geral, e do Estado desenvolvimentista, em particular. Tal recorte deve ser visto à luz de três pre-

missas que adotamos aqui como ponto de partida. A primeira, *neolefebvriana*, é que o espaço, como relação social, é variável chave para entender melhor as transformações e continuidades que marcam a própria trajetória do desenvolvimentismo brasileiro. Ao mesmo tempo, é *fetichado* pelo urbanismo tradicional e praticamente ignorado pelas ciências econômicas *mainstream*.

A segunda premissa é a natureza contestada e relacional das escalas na fase atual do capitalismo mundializado. Os movimentos pendulares entre descentralização e recentralização, além do próprio reescalamento do Estado, devem ser analisados a partir do prisma que os agentes sociais (des)constróem as escalas em função de seus projetos políticos.

Por fim, a atual fase do capitalismo internacional requer uma agenda de pesquisa mais refinada sobre a atuação (por meio de investimentos e estratégias regulatórias etc) e organização territorial do Estado. Isso implica em superar interpretações históricas lineares em termos de neoliberalização *versus* desenvolvimentismo, e reconhecer as relações imbricadas entre estratégias de desregulação e reregulação, e a possibilidade concreta de regimes híbridos de desenvolvimentismo neoliberal.

Considerando tais premissas, exploramos a potencialidade de uma abordagem conceitual que combina a riqueza dos estudos urbanos e regionais brasileiros críticos com elementos do debate sobre a trajetória do desenvolvimentismo brasileiro a fim de gerar uma análise sobre a escalaridade e espacialidade do Estado desenvolvimentista, em geral, e as contradições socioespaciais e ambientais que marcam a (re)produção do espaço urbano e regional no Brasil, em particular.

Cabe destacar que nossa abordagem será necessariamente exploratória, considerando que o debate sobre o desenvolvimentismo não costuma priorizar o espaço e, como herança *epistemológica*, tende a assumir a escala nacional como ontológica e relativamente fixa, raramente explorando o fato dela também representar uma arena de disputas entre classes e agentes sociais. Por fim, e com poucas exceções, os debates sobre a reestruturação e reescalamento do Estado (keynesiano/desenvolvimentista) ainda apresentam um viés voltado para os países centrais, considerando sua origem na agenda de pesquisa *regulacionista* acerca das transformações da atuação do Estado no keynesianismo espacial.

Após esta introdução, estruturamos o ensaio em cinco seções. A primeira apresenta uma síntese do debate sobre regimes de organização e atuação territorial do Estado, originado no programa de pesquisa *regulacionista* sobre as transformações do keynesianismo espacial para regimes reescalados e competitivos. Argumentamos que este *approach*, desde que incorporemos as

especificidades geográficas e históricas, representa um ponto de partida relevante para analisar a espacialidade e escalaridade do desenvolvimentismo brasileiro. Em seguida, discutimos a trajetória de reestruturação produtiva e as transformações na atuação territorial do Estado Nacional que ocorreram durante o nacional-desenvolvimentismo (aproximadamente entre 1950 e 1985). Na terceira seção, caracterizamos os anos 1990 em termos de um cenário de reescalonamento competitivo e de paulatina neoliberalização dos espaços, enquanto na quarta seção analisamos a emergência de um chamado novo desenvolvimentismo, culminando na disseminação de projetos e estratégias de rerregulação e ampliação da atuação do Estado em várias dimensões da vida econômica e social.

Argumentamos que o cenário brasileiro não se alinha nitidamente com a lógica da transformação linear do keynesianismo espacial rumo ao regime reescalonado e competitivo, que marcou boa parte do debate sobre a transformação do Estado de bem-estar social na Europa. Pois, no caso brasileiro, as escalas mostram relações imbricadas, articuladas por agentes em função de projetos políticos específicos. Além disso, a retomada da atuação do Estado pós-2003, longe de uma transformação, representou um movimento reativo que deve ser analisado à luz das crises econômicas que se sucederam a partir dos anos 1980 e das contradições socioespaciais e ambientais que se acumularam ao longo da trajetória de neoliberalização. Na conclusão, apresentamos recomendações para a elaboração de uma agenda de pesquisa mais ampla que combina a tradição dos estudos urbanos e regionais críticos com uma abordagem em termos de escalaridade e espacialidade do (novo) desenvolvimentismo.

ESTADO, AS ESCALAS E A PRODUÇÃO DO ESPAÇO

Cresceu, nos últimos anos, a literatura sobre reescalonamento, regimes de atuação e organização territorial do Estado e a produção do espaço urbano e regional (Brandão, 2007; 2011). Inspirada pela teoria de regulação e pela obra de Lefebvre, o trabalho de Brenner sobre a transformação do *keynesianismo espacial* rumo a um regime reescalonado e competitivo, no contexto europeu, repercutiram sobre a agenda de pesquisa urbana e regional (Brenner, 1999; 2004). O *keynesianismo espacial* caracterizou-se por políticas homogêneas e centralizadas de redistribuição de ativos, renda e infraestrutura organizadas em torno da ideia central de criar economias nacionais com coesão socioespacial. O regime reescalonado e competitivo foi marcado pela disseminação de arranjos socioinstitucionais customizados e descentralizados, com participação ativa de agentes locais, e com o objetivo de criar economias urbanas e regionais competitivas. Na visão de Brenner, essa transformação de regimes

gerou um déficit de regulação e ampliou as instabilidades e disparidades socioespaciais na Europa.

A contribuição inicial de Brenner desencadeou um conjunto de debates complementares sobre a natureza das transformações em andamento no fordismo Atlântico.

Primeiramente, gerou uma discussão sobre a própria natureza das escalas no estágio atual do capitalismo globalizado. Brown e Purcell (2004, p. 67), por exemplo, argumentaram que não há nada inerente à escala, que é “produzida socialmente, ao invés de algo ontológico”. Na mesma linha, Johnson (2008) arrazoou que as escalas são construídas por agentes sociais, no âmbito de estratégias (materiais e imateriais) para alcançar determinados interesses e agendas políticas. Nesse sentido, as escalas representam arenas que, ao mesmo tempo, influenciam e são influenciadas pelas relações sociais. Portanto, no final dos anos 1980, tal interpretação mais ampla e dinâmica acerca da natureza das escalas gerou um debate mais complexo sobre as relações imbricadas entre globalização, reestruturação econômica, reescalonamento e transformação da atuação territorial do Estado (Swyngedouw, 1997; Jessop, 1993).

Em segundo lugar, alguns autores criticaram as primeiras interpretações sobre as transformações em andamento na atuação territorial do Estado, no sentido de que essas não captariam adequadamente o chamado caminho da dependência e as complexidades que marcaram trajetórias geográficas e históricas específicas de determinados países. Brenner e Theodore (2002), por exemplo, elaboraram uma análise mais aberta do processo de reestruturação do fordismo europeu. Nessa visão, o encolhimento da atuação do Estado entrelaçou-se com uma estratégia de rerregulação e ampliação da intervenção estatal na economia e na produção do espaço. Esta última emergiria em função da necessidade de o Estado lançar mão de iniciativas “criativas/compensatórias” para minimizar as contradições associadas à fase anterior, mais dura e destrutiva, de neoliberalização.

Em terceiro lugar, e com poucas exceções, a agenda inicial de pesquisa sobre variedades do capitalismo e a atuação territorial do Estado quase não transbordou de um contexto relativamente eurocêntrico. Enquanto alguns trabalhos foram desenvolvidos para o contexto dos países do sudeste-asiático (Park *et alli*, 2012), não encontramos muita discussão que incorpora as especificidades geográficas e históricas do Estado desenvolvimentista na América Latina, em geral, e no Brasil, em particular. Este último ponto será o objeto de análise neste ensaio¹.

1. Exceções importantes são Brandão (2007; 2011), Barcellos de Souza (2013) e Vainer (1995; 2011).

O ESTADO DESENVOLVIMENTISTA BRASILEIRO “REALMENTE EXISTENTE” (1950-1985): POLOS DE CRESCIMENTO SEM IRRADIAÇÃO

O objetivo aqui não é o de agregar evidências novas a uma literatura já relativamente abundante sobre a geografia e história da economia brasileira (Araújo, 2000; Cano, 1998; Moreira, 2004), mas enraizar essa mesma literatura na discussão sobre política escalar e a espacialidade do Estado desenvolvimentista (Brown; Purcell, 2004).

Como sabemos, o período que antecede os anos 1930 caracterizava-se pela força das regiões (Abrucio, 1998), com as elites possuindo capacidade de moldar as relações federativas. A descentralização política e administrativa claramente beneficiava as elites regionais. Na ausência de uma estratégia de desenvolvimento nacional, o governo federal não interferia nas questões locais.

A partir dos anos 1950 esse quadro começou a mudar. Tanto em sua versão populista, quanto no formato autoritário, o regime nacional-desenvolvimentista consolidou um papel central para o governo federal, no âmbito de uma estratégia pautada pela industrialização, pela substituição de importações e pela articulação de uma economia-espacial nacionalmente integrada (Furtao, 1959; 1992). A organização territorial do Estado foi centralizada por meio de agências tecnocratas e setoriais, frequentemente ligadas de forma direta à Presidência (Brasil, 2006, p. 25). A política regional e urbana subordinou-se dentro de uma lógica de planos de desenvolvimento regional coordenados na escala nacional, como o Plano de Metas (1956-1961), o Plano de Integração Nacional (1970) e o primeiro (1972-1974) e o segundo (1975-1979) Plano Nacional de Desenvolvimento Regional. Essa abordagem foi complementada com planos territoriais específicos para regiões como a Amazônia e o Nordeste. O foco inicial dos planos para o segmento de bens de consumo teve sequência, a partir da década de 1970, com um esforço concentrado no circuito dos bens intermediários e dos bens de capital, com um papel estratégico para regiões periféricas como fornecedores de matéria-prima, energia e mineração (Leitão, 2009; Cano, 1998; Moreira, 2004).

Para os objetivos deste ensaio, cabe destacar que tal trajetória de desenvolvimento brasileiro não pode ser dissociada do debate sobre a escalaridade e espacialidade do Estado desenvolvimentista.

Primeiramente, e o que remete ao modo estatal de produção do espaço no sentido *lefebvriano*, esse período é marcado pelo envolvimento intenso do governo federal na articulação das regiões periféricas em torno do projeto da criação de uma economia nacional integrada com complementaridades macrorregionais. Isso não apenas ocorreu por meio da criação – praticamente do nada – de uma “malha fina programada de estradas, cidades e redes de

energia e telecomunicação” (Becker, 1990, p. 198), mas também por meio da criação de vantagens competitivas baseadas na redução de custos ambientais e salariais em setores como o *agrobusiness*, a petroquímica, a mineração e a metalurgia, lançando mão de incentivos fiscais, investimentos públicos e de um ambiente favorável para “conduzir os negócios” (Monteiro, 2005). Segmentos com alta demanda de energia e recursos naturais, como a siderurgia e mineração, receberam subsídios diretos e indiretos por meio de investimentos maciços em hidroeletricidade e de um arcabouço de regulação e licenciamento flexível, que permitiu o uso de insumos baratos, como o carvão. Essa permissividade gerou efeitos desastrosos sobre o ambiente natural (desmatamento, mudanças no curso da água, degradação ambiental irreversível sem medidas compensatórias etc) e as comunidades locais (Monteiro, 2005, p. 191; Brasil, 2006, p. 32).

Em segundo lugar, embora o discurso do governo federal fosse pautado pela narrativa inspirada pela teoria dos polos de crescimento no modo de Perroux (Simões; Lima, 2009), de acordo com a qual a concentração espacial e setorial de investimentos desencadearia um ciclo virtuoso nas regiões atrasadas, na prática não presenciamos muitos efeitos de “gotejamento” e irradiação socioespacial. Enquanto o desenvolvimentismo efetivamente conseguiu criar arquipélagos competitivos, grande parcela dos benefícios esvaziou-se para centros de comando e controle localizados fora das regiões e deixou uma herança de intensas disparidades socioespaciais, de proliferação de favelas e desemprego (particularmente após o término das grandes obras) e de degradação ambiental (Leitão, 2009; Monteiro, 2005).

Por fim, embora o governo lançasse mão de um discurso acerca do papel da tecnocracia e da burocracia weberiana-imparcial, supostamente isentas de barganhas políticas, no nacional desenvolvimentismo “realmente existente” (Brenner; Theodore, 2002) a escala nacional efetivamente transformou-se em uma arena que, ao mesmo tempo, moldou e foi moldada por agentes sociais com interesses específicos na produção do espaço urbano e regional (Vainer, 1995, p. 454-459). O exemplo das elites regionais no período pós-1930 é emblemático. Com o avanço do projeto de industrialização e de substituição de importações, essas elites, associadas ao modelo agroexportador, perderam parte da sua base de poder. Ao mesmo tempo, a organização centralizada do nacional-desenvolvimentismo providenciou-lhes uma arena para negociar e articular as condições de sua reinserção (subordinada) no espaço nacional. Esse processo ficou conhecido como o “velho” regionalismo no modo brasileiro, particularmente – mas não exclusivamente – associado ao Nordeste, de acordo com o qual as elites do modelo agroexportador empenharam-se em articular a escala nacional para defender interesses particulares em nome do

interesse comum da região (Araújo, 2000; Vainer, 1995). Além disso, novas formas políticas de articular a escala nacional emergiram. Por exemplo, aquelas associadas aos grandes projetos nas regiões interioranas. Particularmente durante o regime militar (1964-1985), esse mecanismo dos grandes projetos consolidou uma arena setorial que mobilizou a alta burocracia federal e segmentos do capital nacional e internacional em torno da elaboração, operação e do financiamento de investimentos de grande porte (Diniz, 1994).

REESCALONAMENTO COMPETITIVO DO ESTADO E NEOLIBERALIZAÇÃO DOS ESPAÇOS (1985-2000)

A partir de meados dos anos 1980, o regime nacional-desenvolvimentista deparou-se com um conjunto de desafios como a democratização, a reestruturação produtiva internacional e as turbulências no mercado internacional de capitais (Becker; Egler, 1993). As contradições intrínsecas tinham gerado hiperinflação, estagnação econômica e um moratório na dívida internacional, o que também preparou o terreno para uma abertura da economia e um processo de neoliberalização (Araújo, 2000).

Os anos 1990 marcaram um cenário particularmente complexo. De um lado, a democratização e descentralização, ancoradas na própria Constituição de 1988, consolidaram a emergência de novos agentes sociais, como os prefeitos eleitos e os movimentos sociais, que desempenharam papel central na elaboração de uma pauta urbano-regional e ambiental (Brasil, 2006, p. 41). De outro, o processo de reestruturação defensiva, ocorrendo em escala nacional, e o aprofundamento do movimento de liberalização desencadearam um reescalamento competitivo da atuação e organização territorial do Estado para o local. Essa tendência refletiu-se na proliferação de estratégias e práticas espaciais pautadas pela guerra tributária e desregulamentação competitiva entre estados e municípios com o intuito de atrair novos empreendimentos.

Além disso, foi nesse período que presenciamos o crescimento acentuado de novos municípios e o desafio de garantir um mínimo grau de coordenação no planejamento e na gestão entre as cidades em aglomerações e regiões metropolitanas. Para agravar esse quadro, a abertura econômica descontrolada, sem políticas tecnológica e industrial compensatórias, impulsionou as chamadas forças centrífugas da globalização sobre o espaço nacional, o que gerou um ambiente propício à reconcentração de economias regionais mais competitivas dentro do espaço nacional (Klink; Denaldi, 2012; Fiori, 1995; Oliveira, 1995; Fernandes; Negreiros, 2001).

A descentralização e a estratégia macroeconômica pautada pelo ajuste fiscal também fragilizaram a capacidade do governo federal de atuar sobre a

redução das disparidades macrorregionais (Araújo, 2000). Além disso, a ausência de definições claras a respeito das responsabilidades no federalismo gerou um vácuo institucional em vários setores, o mais emblemático sendo o saneamento básico².

A extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH), em 1985, gerou um cenário de descentralização por ausência, que apenas foi agravado por uma série de iniciativas pontuais sem continuidade. Arretche (1995, p. 114) caracteriza a trajetória da política habitacional e de desenvolvimento urbano nesse período em termos de uma autonomização na escala local, com consequências particularmente negativas para as cidades pequenas, com menos capacidade institucional e recursos financeiros.

No segundo mandato do então presidente Fernando Henrique Cardoso (1999-2002), tais contradições apareceram com cada vez mais clareza e fizeram com que o governo federal lançasse mão de políticas espaciais compensatórias. Cabe ressaltar que o sucesso do Plano Real, no sentido de estabilizar a taxa de inflação e de providenciar um ambiente favorável aos negócios, preparou o terreno para a renovada entrada do capital internacional na economia brasileira. Esse afluxo do capital internacional foi também reforçado pela agenda de desregulamentação financeira e pela vigência de uma taxa de juros extremamente alta, que servia para ancorar a sobrevalorização cambial.

Portanto, o lançamento do programa dos Eixos Nacionais para a Integração e Desenvolvimento, que norteou os sucessivos planos plurianuais “Brasil em Ação” (1996-1999) e “Avança Brasil” (2000-2003) deve ser analisado por essa perspectiva de pretender reduzir as contradições geradas pela fase dura de neoliberalização, além de aproveitar o interesse do capital internacional na nova conjuntura vivenciada pela economia brasileira (Nasser, 2000).

Cabe destacar que a concepção subjacente a esses planos não foi nem a de redistribuição de ativos, de infraestrutura e/ou de renda, nem os polos de crescimento que prevaleciam durante o nacional-desenvolvimentismo. Na nova fase, tal abordagem foi substituída por uma narrativa de corredores logísticos e informacionais, que teriam que conectar as economias regionais competitivas – principalmente nos setores de *agrobusiness*, mineração e siderurgia e setores correlatos – com os principais centros de comando e controle localizados dentro e fora do país. Os corredores logísticos eram considerados âncoras no âmbito de uma estratégia pautada pela redução do chamado “custo Brasil” e pela geração

2. Por exemplo, a questão da titularidade sobre os serviços de saneamento em áreas metropolitanas foi objeto de uma ação direta de inconstitucionalidade no Estado do Rio de Janeiro, que foi julgada, em abril de 2013, pelo Supremo Tribunal Federal como sendo de responsabilidade compartilhada entre municípios e estados.

de sucessivos superávits no balanço de pagamento (Brasil, 2006; Leitão, 2009). Diferentemente da era desenvolvimentista, o Estado não se responsabilizou diretamente pelos investimentos, mas assumiu uma postura de induzir e convidar os capitais nacional e internacional potencialmente interessados.

De certa forma, os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento podem ser interpretados como uma reinserção parcial do Estado na organização do espaço urbano-regional em busca pela redução de contradições e instabilidades que foram desencadeadas na própria trajetória de neoliberalização dos anos 1990.

Ao mesmo tempo, as disputas em torno da construção da escala e política nacionais ficaram mais complexas (Becker, 1997). Essas disputas não apenas envolveram um conjunto de agentes novos do setor privado no cenário nacional e internacional, que surgiram no bojo do processo de privatização em setores de mineração, telecomunicação e energia, mas também os prefeitos eleitos e os movimentos sociais a partir da democratização e da descentralização. Portanto, empresários, prefeitos em busca de projetos de desenvolvimento local e movimentos sociais/ambientais consideraram a escala nacional como uma arena estratégica para influenciar e contestar o desenho e a implementação de projetos políticos específicos, e preencher espaços alternativos de representação no país (Brown; Purcell, 2004; Vainer, 1995).

De qualquer forma, e provavelmente à luz da ausência de uma perspectiva de alavancagem concreta por meio de um apoio do Estado no financiamento dos projetos, a efetiva implementação do programa dos Eixos ficou aquém do esperado e manteve-se no nível do discurso (Brasil, 2006).

O NOVO DESENVOLVIMENTISMO, AS ESCALAS E OS ESPAÇOS DE PRODUÇÃO

Alguns autores interpretaram a ampliação da atuação territorial do Estado, no período pós-2003, como sinal de um novo desenvolvimentismo, com repercussões favoráveis sobre a coesão socioespacial em escala nacional (Oliiva, 2010). Quais foram os motivos subjacentes a essa visão?

No início da administração Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, o novo Ministério de Integração Nacional, sob a liderança da então secretária nacional Tânia Bacelar, elaborou um diagnóstico com recomendações ambiciosas, que serviu de âncora para o novo plano de desenvolvimento regional (PNDR). O diagnóstico classificou os espaços regionais de acordo com duas chaves, isto é, o nível de desenvolvimento e dinamismo das economias urbano-regionais. O plano incorporou recomendações para a elaboração de programas específicos para as regiões de baixa renda e as regiões estagnadas, que pudessem contribuir para a redução das persistentes e históricas disparidades regionais na eco-

nomia brasileira (Araújo; Galvão, 2004). Cabe destacar ainda que a proposta para a criação de um fundo constitucional, cujas fontes de recursos estariam “carimbadas” para alavancar a execução do referido PNDR, foi barrada pelos Estados contrários à ideia, que preferiam a transferência direta de recursos financeiros sem mediação pelo governo federal.

Ao mesmo tempo, a emergência de novos atores (prefeitos eleitos e movimentos sociais) e o aprofundamento dos processos democráticos fortaleceram o arcabouço institucional-jurídico para um planejamento colaborativo nos espaços urbano-regionais e geraram uma variedade de fóruns e arranjos de gestão participativa.

Por exemplo, após mais de uma década de pressão social, presenciamos, em 2001, a aprovação do Estatuto das Cidades pelo Congresso Nacional, que abriu uma perspectiva concreta, por meio do plano diretor participativo, de aumentar a alavancagem dos governos locais sobre os mercados imobiliários especulativos. O Estatuto abriu uma janela de oportunidades para as cidades lançarem mão de instrumentos como o zoneamento de áreas especiais de interesse social, impostos progressivos e parcelamento e edificação compulsórios de vazios urbanos. Da mesma forma, o então recém-criado Ministério das Cidades (2003) – cuja existência, mesmo que fosse analisada isoladamente, simbolizava o reconhecimento do papel estratégico das cidades para o desenvolvimento nacional – imediatamente desenhou o mecanismo de conselhos tripartites (com participação do governo, empresariado e sociedade civil organizada) nas múltiplas escalas de poder (local, estadual e nacional) no intuito de influenciar o processo de tomada de decisão sobre o direcionamento da política nacional de habitação e desenvolvimento urbano (Maricato, 2010; Denaldi; Souza, 2008).

Na mesma linha, no que se refere ao desenho das políticas regionais, o crescente reconhecimento do papel dos governos locais, das organizações da sociedade civil, dos movimentos sociais e do empresariado na elaboração de estratégias e práticas espaciais culminou na disseminação de uma variedade de instrumentos e arranjos como consórcios territoriais, sistemas locais de inovação e aprendizagem, arranjos produtivos locais e grupos interfederativos de trabalho com participação ativa desses mesmos agentes sociais. Essa nova abordagem incorporou a multiescalaridade e planejamento colaborativo-participativo como elemento prioritário no âmbito de uma estratégia centrada na redução das disparidades socioespaciais (Brasil, 2006). Além disso, após negociações de seis anos, o governo recriou, em 2007, as superintendências regionais que tinham sido desmanteladas na gestão anterior, mesmo que com recursos e mandato substancialmente reduzidos em relação à era de ouro do nacional-desenvolvimentismo.

Por fim, a política de escalas, em geral, e a da escala nacional, em particular, não foram apenas impulsionadas pelo crescimento macroeconômico no âmbito de um projeto político que priorizasse o consumo como âncora do crescimento da riqueza nacional, mas também pelo aumento da capacidade de investimento do governo federal, gerando alavancagem para complementar o volume dos investimentos privados. No período entre 1999 e 2009, o Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro cresceu em média 3,27% ao ano, o que gerou, particularmente no segundo mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, uma base sólida para utilizar o planejamento em escala nacional como alavanca para complementar os investimentos do setor privado em áreas urbanas e metropolitanas (Villarim de Siqueira, 2009; Sant’Anna; Borça Júnior; De Araújo, 2009).

Nesse sentido, o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), particularmente, se forem comparados com a abordagem dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento mencionada anteriormente, representaram uma novidade e alavancaram o alcance das políticas nacionais.

Entretanto, não há indícios de que esse chamado novo Estado desenvolvimentista seja capaz de reduzir as contradições socioespaciais e ambientais que são acumuladas no bojo da própria trajetória do desenvolvimento brasileiro.

Primeiramente, os dados que levantamos na ocasião da elaboração do Relatório das Cidades confirmaram que, no período pós 2000, não houve mudanças estruturais nas condições de urbanização e de desenvolvimento econômico no espaço urbano e regional brasileiro (Rolnik; Klink, 2011). O referido estudo apontou para uma continuidade na produção do espaço urbano e regional, tanto em termos da polarização pelas regiões mais dinâmicas do país, quanto pela persistência de um agudo quadro de exclusão e segregação socioespacial na escala das cidades brasileiras.

Além disso, há outros elementos contraditórios na espacialidade do emergente novo-desenvolvimentismo.

Apesar do fato de que – teoricamente – haveria uma relação imbricada entre o plano plurianual (2003-2006) e o orçamento anual do PNDR, mencionado anteriormente, o primeiro exercício para o plano plurianual, apresentado em 2003, surpreendeu no sentido negativo considerando que esse manteve a maioria dos grandes projetos elaborados na gestão anterior no âmbito do Programa dos Eixos Nacionais. Tal manutenção, de certa forma, atropelou as diretrizes do PNDR estabelecidas em torno de uma estratégia compensatória de redistribuição, que estava sendo discutida com movimentos sociais, universidades e governos subnacionais (Théry, 2005). Frustrando as expectativas dos movimentos sociais e ambientais, emergiu um quadro de continuidade da

política regional, moldada em torno de um projeto político de inserção competitiva das regiões com vocações para *agrobusiness*, mineração e siderurgia em circuitos nacionais e, principalmente, internacionais.

Na realidade, a carteira dos projetos vem consolidando uma política escalar nacional difusa, de acordo com a qual os projetos não se enraízam em processos mais amplos de elaboração colaborativa-participativa de planos, enquanto os planos são esvaziados de um conteúdo social que pudesse nortear a trajetória das cidades e regiões (Villaça, 1999).

Nesse sentido, o PAC, lançado em 2007, é emblemático (Leitão, 2009). Inicialmente dotado com um orçamento estimado de trezentos bilhões de dólares (dois terços destinados para energia e logística e o restante alocado para habitação e urbanização de assentamentos precários), o programa, no melhor estilo nacional-desenvolvimentista conhecido dos anos 1970, adotou um *approach* de grandes projetos estruturantes. Além de se sobrepor ao PNDR que acabava de ser regulamentado, também não considerou uma série de estudos que consubstanciavam as narrativas oficiais sobre o planejamento estratégico-relacional e compensatório e a mobilização das diversas escalas e atores na execução das estratégias regionais. (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2008).

Na prática, o PAC reforçou uma longa tradição de negociações bipartites entre burocracias federais e o capital nacional e internacional em torno do formato, escopo e financiamento dos investimentos setoriais.

Além disso, emergiram uma série de polêmicas em torno do PMCMV. Em princípio, as intenções eram boas. O programa representou um aumento significativo da capacidade de alavanca financeira do governo federal sobre o setor de habitação e desenvolvimento urbano. Ia beneficiar as famílias que ganham até dez salários mínimos, além de gerar um estímulo anticíclico importante em meio à crise *subprime* que acometeu a economia internacional (Sant'Anna; Borça Júnior; De Araújo, 2009). No entanto, a abordagem pautada pela lógica de projetos acabou deslocando a energia que tinha sido investida na criação e fortalecimento do plano e do sistema nacional de habitação de interesse social. O último objetivou fortalecer o processo de implementação dos planos diretores participativos conforme previsto pelo Estatuto da Cidade e também ampliar a escala desse processo nos municípios menores no intuito de induzir transformações mais estruturais no espaço urbano e regional (Maricato, 2010). Na prática, a alocação de um volume maciço de recursos financeiros para a habitação e desenvolvimento urbano não rompeu com um padrão de intervenção do Estado que, em ocasiões anteriores, foi analisado em termos de um processo de “descentralização tutelada” (Almeida; Médici, 1996), impulsionado tanto pelos laços verticais de clientelismo que existem

entre os membros do Parlamento federal e sua base política de apoio local, quanto pelo regime de neolocalismo competitivo que ainda prevalece em muitas regiões metropolitanas brasileiras (Rolnik; Klink, 2011).

Para agravar esse cenário, encontramos um número crescente de indícios de que o quadro atual, marcado pelo crescimento econômico, pelas crescentes interdependências entre o mercado financeiro e imobiliário, pela ausência de alavancagem do Estado sobre o mercado de terras urbanas e pela ampla disponibilidade de crédito barato, contribuiu para que o proprietário fundiário apropriasse-se dos subsídios do PMCMV, sem que esse programa tivesse gerado um impacto de grande escala sobre o acesso das camadas menos abastadas (Royer, 2012).

Portanto, sem mudanças profundas na estrutura da sociedade, em geral, e nas relações entre Estado, mercado e sociedade, em particular, a maior presença do Estado nacional – por meio de investimentos e estratégias regulatórias – é insuficiente para reduzir as contradições sociais e ambientais no espaço urbano e regional brasileiro. A política escalar (e as escalas da política dos diversos agentes e interesses que a moldam), atrelada a uma visão geográfica e histórica mais apurada sobre as contradições que cercam a atuação e organização territorial do Estado desenvolvimentista brasileiro proporcionam subsídios importantes para lançar luz sobre tal paradoxo.

CONCLUSÃO

Neste ensaio argumentamos que uma leitura geográfica e histórica da intervenção e organização territorial do Estado desenvolvimentista traz contribuições para aprimorar a compreensão acerca das persistentes contradições socioespaciais e ambientais na produção do espaço urbano e regional no Brasil. Apesar dessa leitura dialogar com o debate internacional sobre reescalonamento e reestruturação do Estado, existem importantes especificidades em relação ao cenário da reestruturação do keynesianismo espacial rumo ao neolocalismo competitivo, que foi objeto da literatura sobre a trajetória europeia. Pois, diferentemente do keynesianismo espacial, o desenvolvimentismo no modo brasileiro sempre priorizou o crescimento econômico seletivo por meio de polos, plataformas e corredores de exportação, negligenciando o projeto de irradiação e coesão socioespacial que acompanharia a construção da economia nacional.

Além disso, a reestruturação do nacional-desenvolvimentismo caracterizou-se por um processo pendular e contraditório de encolhimento e ampliação da atuação territorial do Estado, que aponta para uma trajetória mais complexa do que as interpretações iniciais que acompanharam o debate sobre

as transformações no keynesianismo espacial na Europa. Por exemplo, o enxugamento da intervenção do Estado que caracterizou os anos 1980 e 1990 foi interrompido, a partir da década de 2000, e substituído por uma postura mais ativa do governo federal na regulação e no financiamento, transformando assim a escala nacional em uma arena de negociação e de disputas em torno de projetos e programas de desenvolvimento urbano e regional. No entanto, não há indícios claros de que o embrião desse novo desenvolvimentismo reduziu as contradições na atuação e na organização territorial do Estado nacional nas cidades e regiões brasileiras, gerando um quadro marcado por planos que não são implementados e permanecem sem projetos e por projetos que não se enraízam em processos participativos de planejamento (Maricato, 2011).

A abordagem em termos da escalaridade e espacialidade do Estado desenvolvimentista abre uma série de perspectivas para uma agenda de pesquisa. Primeiramente, neste ensaio apenas discutimos os contornos gerais de uma abordagem alternativa, que poderiam nortear pesquisas mais detalhadas sobre componentes da atuação e organização territorial do Estado (por exemplo, a agenda ambiental *versus* agenda urbana; a política de urbanização de assentamentos precários, políticas de fomento a sistemas locais e regionais de inovação) ou sobre regiões específicas.

Da mesma forma, a natureza contestada e relacional das próprias escalas e da intervenção territorial do Estado requer um esforço analítico prioritário em torno da análise do papel de determinados agentes sociais (frações do capital produtivo e financeiro, movimentos sociais, segmentos da burocracia estatal etc) na produção do espaço urbano e regional.

Por fim, uma abordagem sobre a escalaridade e espacialidade do desenvolvimentismo abre também uma perspectiva promissora para desenvolver uma agenda de pesquisa internacional comparativa, com uma ênfase nos países do Sul. Um esforço nessa direção poderia envolver as experiências na África do Sul, no cenário pós-*apartheid*, e na Índia, no contexto da liberalização que ocorreu a partir dos anos 1990 nesse país. Isso não apenas contribuiria para a análise mais aprimorada das especificidades geográficas e históricas dessas experiências, mas geraria complementaridades entre os trabalhos empíricos e o aprimoramento do arcabouço conceitual discutido neste ensaio.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, F. L. *Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Ed. Hucitec, 1998.
- ALMEIDA, M. H. T. DE; MÉDICI, A. C. *Descentralização e políticas sociais*. São Paulo: Fundap, 1996.
- ARAÚJO, T. B. DE. *Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro. Heranças e urgências*. Rio de Janeiro: Revan/Fase, 2000.
- _____. GALVÃO, A. C. Política Nacional de Desenvolvimento Regional: uma proposta para discussão, In: LIMONAD, E.; HAESBAERT, R.; MOREIRA, R. (Eds.). *Brasil, Século XXI. Por uma nova regionalização? Agentes, processos e escalas*. São Paulo: Max Limonad, 2004, p. 28-53.
- ARRETCHE, M. T. S. Desarticulação do BNH e autonomização da política habitacional. In: AFONSO, R. DE B. A.; SILVA, P. L. B. (Eds.). *A federação em perspectiva*. Ensaio selecionado. São Paulo: Fundap, 1995, p. 107-137.
- BARCELLOS DE SOUZA, M. *Variiedades de capitalismo e reescalonamento especial do estado no Brasil*. Teses (Doutorado em Economia). Universidade de Campinas (Unicamp), Instituto de Economia, Campinas, 2013.
- BECKER, B. K. Grandes projetos e produção de espaço transnacional: uma nova estratégia do Estado na Amazônia. In: BECKER, B. K.; MIRANDA, M.; MACHADO, L. (Eds.). *Fronteira Amazônica. Questões sobre a Gestão do Território*. Brasília, Editora da Universidade de Brasília; Rio de Janeiro: Editora da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1990, p. 179-96.
- _____. EGLER, C. A. G. *Brasil: uma nova potência regional na economia-mundo*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1993.
- _____. "Tendências de transformação do território no Brasil: vetores e circuitos". *Revista território*. v.1, 1997, p. 5-17.
- BRANDÃO, C. A. *Território e Desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global*. Campinas: Unicamp, 2007.
- _____. Descentralização enquanto modo de ordenamento espacial do poder e de reescalonamento territorial do Estado: trajetória e desafios para Brasil. In: DALLABRIDA, V. R. (org.). *Governança territorial e desenvolvimento. Descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais*. Rio de Janeiro: Garamond, 2011, p. 115-136.

BRASIL. *Documentos temáticos elaborados como subsídios da Proposta – PNOT*. Brasília, Ministério da Integração Nacional, 2006.

_____. *Regiões de influência das Cidades*. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, IBGE, 2007.

BRENNER, N. “Globalisation as reterritorialisation: the re-scaling of urban governance in the European Union”. *Urban studies*, v. 36, 1999, p. 431-451.

_____. *New State Spaces: urban governance and the rescaling of Statehood*. New York: Oxford University Press, 2004.

_____; THEODORE, N. *Spaces of neo-liberalization*. Boston: Blackwell, 2002.

BROWN, J. C.; PURCELL, M. “There’s nothing inherent about scale: political ecology, the local trap and the politics of development in the Brazilian Amazon”. *Geoforum*, v. 36, 2004, p. 607- 624.

CANO, W. *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil, 1930-1995*. Campinas, Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, 1998.

DENALDI, R.; SOUZA, C. V. Plano Diretor e participação: a difícil construção de uma nova cultura urbanística In: AMBIENS COOPERATIVA, (editors). *PPLA Seminário 2008 – Política, Planejamento, Economia, Sociedade, Território*. Curitiba: Caixa Econômica Federal, 2008, p. 37-45.

DINIZ, C. C. “Desenvolvimento poligonal no Brasil: nem desconcentração nem contínua polarização”. *Revista Nova Economia*, v. 3, 1993, p. 35-61.

DINIZ, E. “Reformas econômicas e democracia no Brasil dos anos 1990: as câmaras setoriais como fórum de negociação?” *Dados*. v. 37, 1994, p. 277-313.

FERNANDES, A. F.; NEGREIROS, R. “Economic developmentalism and change within the Brazilian urban system”. *Geoforum*. v. 32, 2001, p. 415-435.

FERNANDES, A. C.; CANO, W. O movimento do pêndulo. Justiça social e escalas espaciais no capitalismo contemporâneo, In: DINIZ, C. C.; LEMOS, M. B. (eds.). *Economia e Território*. Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 253-286, 2005.

FIORI, J. L. O federalismo diante do desafio da globalização. In: AFONSO, R. B. A. DE; SILVA, P. L. B. (eds.) *A federação em perspectiva. Ensaios selecionados*. São Paulo: Fundap, p. 19-38, 1995.

- FURTADO, C. *Formação econômica do Brasil*. Rio de Janeiro: Fundo da Cultura, 1959.
- _____. *Brasil: A construção interrompida*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- JESSOP, B. "Towards a Schumpeterian workfare state? Preliminary remarks on post fordist political economy". *Studies in Political Economy*, v. 40, 1993, p. 7-40.
- JOHNSON, C. "Euro-politics of scale: competing visions of the region in Eastern Germany". *Geojournal*, v. 72, 2008, p. 75-89.
- KLINK, J. "Development Regimes, Scales and State Spatial Restructuring. Change and continuity in the production of Urban Space in Metropolitan Rio de Janeiro". *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 37, n. 4, 2013, p. 1168-87.
- _____; DENALDI, R. "Metropolitan fragmentation and neolocalism in the periphery. Revisiting the case of Curitiba". *Urban Studies*, v. 49, 2012, p. 543-561.
- LEITÃO, K. O. *A dimensão territorial do Programa de Aceleração do Crescimento: um estudo sobre o PAC no Estado de Pará e o lugar que ele reserva a Amazônia no desenvolvimento do país*. Tese de Doutorado em Arquitetura e Urbanismo. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2009.
- MARICATO, E. *Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*. São Paulo: Hucitec, 1996.
- _____. O Estatuto da Cidade Periférica. In: Ministério das Cidades e Aliança das Cidades (Eds.). *O Estatuto da Cidade comentado*. São Paulo: Ministério de Cidades e Aliança das Cidades, 2010. p. 5-22.
- _____. *O Impasse da Política Urbana no Brasil*. Petrópolis: Rio de Janeiro, Vozes, 2011.
- MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. *A Política Nacional de Desenvolvimento Regional em dois tempos: a experiência apreendida e o olhar pós 2010*. Brasília, 2010.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. *Estudo da dimensão territorial do planejamento*. Brasília: CGEE, 2008.
- MONTEIRO, M. DE A. Meio século de mineração industrial na Amazônia e suas implicações para o desenvolvimento regional. *Estudos Avançados*, v. 19, 2005, p. 187-207.

- MOREIRA, R. A nova divisão territorial de trabalho e as tendências de configuração do espaço brasileiro, In: LIMONAD, E.; HAESBAERT, R.; MOREIRA, R. (Eds.). *Brasil, século XXI. Por uma nova regionalização? Agentes, processos e escalas*, São Paulo: Max Limonad, 2004, p. 123-152.
- NASSER, B. “Economia regional, desigualdade regional no Brasil e o Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento”. *Revista do BNDES*, v. 7, 2000, p. 145-178.
- OLIVA, A. M. *As Bases do Novo Desenvolvimentismo no Brasil: análise do Governo Lula (2003-2010)*. Campinas: Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, 2010.
- OLIVEIRA, F. DE. A economia brasileira: crítica à razão dualista. *Cadernos Cebrap*, n. 2. São Paulo: Cebrap, 1972.
- _____. Mudança na divisão inter-regional do trabalho no Brasil. In: OLIVEIRA, F. *A economia da dependência imperfeita*. Rio de Janeiro: Graal, 1984.
- _____. A crise da federação: da oligarquia à globalização. In: AFONSO, R. B. A. DE; SILVA, P. L. B. (Eds.). *A federação em perspectiva. Ensaios selecionados*. São Paulo: Fundap, 1995, p. 77-90.
- PARK, B. G.; CHILD-HILL, R.; SAITO, A. *Locating neoliberalism in East Asia. Neoliberalizing Spaces in Developmental States*. West Sussex: Wiley Blackwell, 2012.
- ROLNIK, R.; KLINK, J. *Crescimento econômico e desenvolvimento urbano*. Por que nossas cidades continuam tão precárias? *Novos Estudos Cebrap*, v. 89, p. 89-111.
- ROYER, L. de P. *Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas*. Tese de Doutorado em Arquitetura e Urbanismo. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2009.
- SANT’ANNA, A. A.; BORÇA JÚNIOR, G. R.; DE ARAÚJO, P. Q. “Mercado de crédito no Brasil: evolução recente e o papel do BNDES (2004-2008)”. *Revista do BNDES*, v. 16, 2009, p. 41-60.
- SIMÕES, R. F.; LIMA, A. C. DA C. Teorias do desenvolvimento regional e suas implicações de política econômica no pós-guerra: o caso do Brasil. *Texto para Discussão n. 358*. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2009.
- SWYNGEDOUW, E. Neither global nor local: “Glocalization” and the politics of scale. In: COX, K. (Ed.). *Spaces of Globalization*. New York: Guilford, 1997, p. 137-166.

- THÉRY, H. Situações da Amazônia e o Brasil. *Estudos Avançados*, v. 19, 2005, p. 37-50.
- VAINER, C. B. Regionalismos contemporâneos. In: AFONSO, R. B. A.; SILVA, P. L. B. (eds.). *A Federação em perspectiva. Ensaios Selecionados*. São Paulo: Fundap. p. 449-472, 1995.
- _____. Lugar, região, nação, mundo: explorações históricas do debate acerca da ação política. In: NATAL, J. (Ed.). *Território e Planejamento*. Rio de Janeiro: Letra Capital, Ippur, 2011, p. 89-120.
- VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. (Eds.) *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Edusp, 1999, p. 169-224.
- VILLARIM DE SIQUEIRA, T. “Competitividade sistêmica: desafios para o desenvolvimento econômico brasileiro”. *Revista do BNDES*, v. 31, 2009, p. 139-184.

TANIA BACELAR DE ARAUJO

TENDÊNCIAS DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL RECENTE NO BRASIL

INTRODUÇÃO

O presente texto analisa aspectos recentes da dimensão regional do desenvolvimento brasileiro, que nem sempre merece atenção no debate acadêmico ou político. Para tal, busca tratar essa dimensão no contexto das mudanças e permanências observadas no país na década inicial do século XXI na qual se inscreve o governo de Luiz Inácio Lula da Silva.

Após uma breve apresentação das heranças mais importantes do processo de ocupação humana e econômica do imenso território brasileiro, discutem-se novos elementos presentes nos anos 2003-2010 e apresentam-se dados e comentários sobre resultados importantes deste período no que se refere aos rebatimentos regionais de opções chave do governo federal na época. Por fim, é analisado o papel que desempenharam as políticas públicas federais, em especial as voltadas explicitamente à promoção do desenvolvimento regional, na trajetória observada pelo país. Identificam-se algumas vitórias e derrotas, para concluir com a apresentação de novos e velhos desafios para a construção de um país menos desigual social e regionalmente e que aproveite melhor as potencialidades de sua enorme e diversificada base territorial para a construção de um desenvolvimento sustentável.

AS HERANÇAS DO PROCESSO DE OCUPAÇÃO DO TERRITÓRIO NACIONAL

O Brasil possui três heranças principais, quando visto pela ótica da história da ocupação humana e econômica de seu território, a saber:

■ *A forte concentração nos espaços litorâneos* – consequência da inserção na economia mundial como colônia de exploração voltada à exportação e da

manutenção por muitos séculos do modelo primário exportador. A região litorânea do país concentrou a população, as principais cidades, a base produtiva, e, conseqüentemente, a infraestrutura e as instituições produtoras de conhecimento (a maioria das universidades e dos centros de pesquisa do país), estabelecendo um contraste marcante com as áreas mais centrais do território.

■ *A diversidade regional* – associada ao fato do desenvolvimento brasileiro ter se estruturado sobre um território que comporta seis biomas diferentes e doze grandes bacias hidrográficas. Nesta base ambiental magnificamente diferenciada estruturaram-se ao longo do tempo complexos econômicos diversos e que deixaram marcas duradouras. Soma-se a essa diversidade econômica a mistura étnico-cultural, que contém os traços formadores da identidade nacional, mas que preserva uma fantástica diversidade cultural.

■ *A desigualdade regional* que se ampliou muito no século XX, quando o país consolidou sua inserção no mundo industrial ao mesmo tempo em que consagrou um padrão de concentração industrial raro, que atingiu seu ápice até início dos anos 1970. Apesar dessa grande concentração espacial, a industrialização integrou o mercado brasileiro – no qual teve grande importância a melhoria da infraestrutura de circulação –, internalizando o comando da acumulação de capital e fortalecendo o papel do mercado interno. Com o tempo, ocorreu não apenas a circulação das mercadorias, mas também a circulação do capital produtivo, para a qual três agentes foram fundamentais: as transnacionais, o capital nacional e as grandes empresas estatais.

Em paralelo, o tema das desigualdades regionais ganhava espaço na agenda nacional e o Brasil constrói, a partir da década de 1960, políticas regionais explícitas, especialmente as destinadas ao Nordeste e Norte do país, regiões onde o hiato entre a base econômica modesta e o contingente demográfico relativamente maior – especialmente o Nordeste – requeriam políticas expressamente voltadas à ampliação da base produtiva. E este foi o foco das iniciativas tomadas, em especial pelo governo federal.

Herdeiro de forte desigualdade social e regional, o Brasil fecha o século passado com grandes problemas que deságuam na queda do ritmo de crescimento de seu Produto Interno Bruto (PIB). Paralelamente, desde a criação de Brasília, a ocupação da região Centro-Oeste se intensificava ao mesmo tempo em que nos idos dos anos 1970, mais especificamente no período do II Plano Nacional de Desenvolvimento, na era Geisel, se percebia um deslocamento da atividade industrial, que deixava de priorizar o “miolo” paulista. Especialistas têm identificado tendências importantes como as que se destacam a seguir (Campolina Diniz, 2002). O Sudeste, por exemplo, que concentrara 80% das atividades industriais do país tem sua participação neste setor reduzida para

62%, às vésperas do governo Lula. No rastro desta tendência desconcentradora, a região Sul, passou, no mesmo período, de 12% para 20% seu peso na produção industrial do país, enquanto o Nordeste tem sua participação aumentada significativamente (de 5,7% para 9% no mesmo período). No que se refere à base agropecuária, o destaque vai para a região Centro-Oeste, pois enquanto o Sudeste e Sul perdem peso relativo na produção nacional, o Centro-Oeste quase triplica sua importância, passando de 7,5%, em 1970, para 21% em 2006 (data do último Censo Agrícola) sua participação no Valor Bruto da Produção agropecuária brasileira. Este é o domínio do agronegócio, que emprega pouco (tanto que essa região passa apenas de 5,3% para 6,1% seu peso no total do emprego na agropecuária do país, no mesmo período, enquanto o Nordeste – onde domina a agricultura de base familiar – abriga 46% desses ocupados, em 2006). Não é à toa, portanto, que o Nordeste se destaca quando se trata de localizar onde se concentra a pobreza rural do país.

Cabe ainda referir à desigualdade da rede urbana, vez que também no século 20 o Brasil concentrou rapidamente sua população nas cidades. A malha do Sudeste e Sul, além de abrigar as cidades que comandam a vida econômica do país, é bem mais densa e bem estruturada, enquanto nas demais regiões brasileiras predominam os pequenos centros urbanos do país (mais de cinco mil centros de zona ou centros locais, na classificação do IBGE, na Regic de 2008).

Finalmente, no que se referem às políticas regionais, as décadas finais do século XX, em especial os anos 1990, assistiram a seu esvaziamento, motivado em parte pela crise financeira do setor público. Símbolo desta tendência é o fechamento da Sudene e da Sudam, em 2001, e sua substituição depois por agências esvaziadas. Restaram como instrumentos de promoção de política regional os Fundos Constitucionais criados pelo Congresso Constituinte em 1988 e que até hoje financiam empreendimentos privados no Nordeste, Norte e Centro-Oeste.

O PADRÃO DE CRESCIMENTO RECENTE E SEUS IMPACTOS NA DINÂMICA REGIONAL DO PAÍS

A Constituição Federal de 1988 havia introduzido alterações importantes na vida institucional do país e políticas sociais começam a ser desenhadas e implantadas com base neste novo marco legal e na dinâmica da sociedade, que se mantém mobilizada em defesa de um país menos desigual.

A mudança política promovida pela chegada, em 2003, de Luiz Inácio Lula da Silva ao poder e o amplo pacto social por ele construído permitiu não somente aproveitar um momento ainda favorável do ambiente externo como,

sobretudo, retomar a trajetória de crescimento do país em novas bases. A experiência mais importante foi a de romper com o padrão de crescimento que dominou o século XX: quanto mais a renda nacional crescia, mais se concentrava. Na primeira década do século XXI, o Brasil experimenta elevar o ritmo de crescimento da renda de uma fatia importante da sociedade: os extratos que vivem com renda menor. Ampliando significativamente políticas públicas de transferência direta de renda, e promovendo a elevação rápida e corajosa do salário mínimo real, em ambiente de inflação baixa, amplia o poder de compra de parcela significativa dos brasileiros de menor poder aquisitivo. Isso associado à expansão do crédito oferecido a prazos alargados promove importante estímulo ao mercado interno de massa, um potencial adormecido do país, posto que não valorizado pelos conservadores. O consumo insatisfeito da maioria se revela e chama a atenção por se dirigir especialmente a bens duráveis de consumo, acionando a base produtiva moderna já instalada.

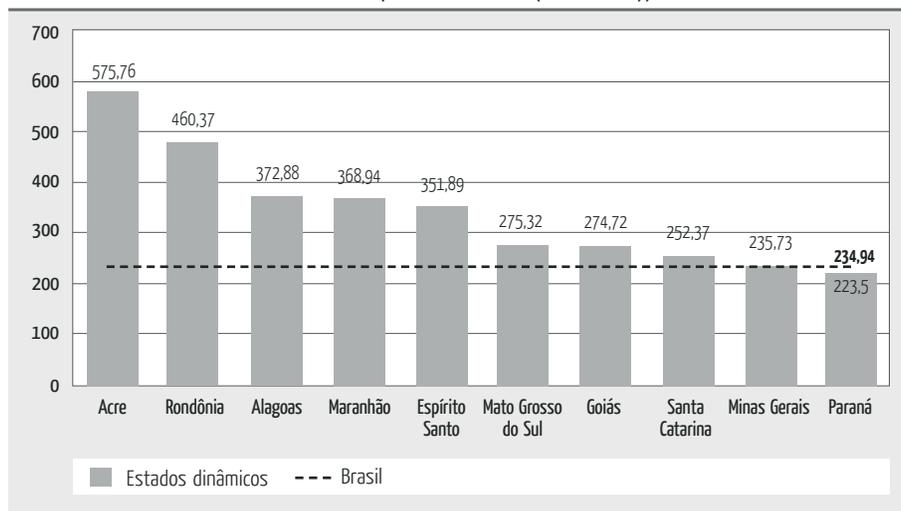
A base agropecuária organizada pelos produtores familiares também se beneficia do novo momento vivido pelo país, vez que ela responde pela maior parte da demanda dos alimentos básicos da dieta alimentar dos brasileiros, como constatou o Censo Agropecuário de 2006, realizado pelo IBGE. E o governo ajuda, passando o valor anual do Programa de Apoio à Agricultura Familiar (Pronaf) de 2,2 bilhões de reais – teto deixado pelo governo Fernando Henrique – para 16 bilhões, no final do mandato de Lula. Regionalmente, tais estímulos batem forte no Nordeste (onde está a enorme maioria dos produtores familiares do país) e no Sul, (onde este segmento é representativo e bem organizado), beneficiando também o Norte, vez que tais produtores têm peso importante na região.

O novo padrão de crescimento focado na produção e consumo de massa, como bem definiu Ricardo Bielshowsky, teve impactos regionais diferenciados e favoreceu, especialmente, ao Norte e Nordeste do país, suas regiões mais pobres. Estas lideraram o crescimento do consumo no país ao longo do governo Lula, como mostram os dados da Pesquisa do Comércio Varejista, do IBGE, retratados no Gráfico 1. Para elaborar este gráfico foram selecionados os dois estados que, em cada macrorregião, haviam liderado o crescimento das vendas no comércio varejista no período 2003-2010. Nele fica evidente o impacto mais positivo das medidas de estímulo ao consumo nas regiões mais pobres do país.

Tal trajetória tem relação com impactos regionalmente diferenciados de políticas que afetaram a renda das famílias. O aumento real do salário mínimo, por exemplo, impactou muito mais fortemente no Nordeste (onde 45% dos ocupados recebe até um salário mínimo, bem acima da média brasileira

Gráfico 1**Índice de volume de vendas no comércio varejista ampliado**

Brasil e estados dinâmicos selecionados (Índice base fixa (2003=100))



Fonte: PMC/IBGE. Elaboração Ceplan.

Nota: Foram escolhidos os dois estados de cada região mais dinâmicos no varejo.

que é de 26%) e que a do Sudeste (onde esse percentual é de apenas 17,6%), segundo dados da Pnad/IBGE. Esta mesma pesquisa mostra que entre 2003 e 2009 o valor do rendimento médio das famílias residentes no Nordeste cresceu 5,4% ao ano, quando a média nacional foi de 3,5% e no Sudeste esta taxa foi de apenas 2,9%.

Uma observação interessante deve ser feita sobre o impacto diferenciado do programa Bolsa Família quando analisado em termos regionais. O Nordeste, por concentrar mais da metade da população muito pobre do país, capta 55% dos recursos deste programa. Nesta região concentra-se a pobreza rural e ela tem como endereço principal os pequenos municípios, em especial, os do grande espaço semiárido. Nestes municípios foi interessante observar que, como as bases produtivas locais são muito modestas, o novo e sistemático fluxo de renda, não só dava a cobertura social aos beneficiados diretos, como dinamizava as lojas, as farmácias, as padarias, as feiras semanais... Tal resultado não é identificado no outro grande endereço do programa Bolsa Família, a região Sudeste, que capta o segundo maior volume de recursos, ou seja, 25% do total aplicado. Como ali é o domínio da pobreza urbana, e como a base produtiva é ampla e forte, o impacto do programa é apenas o de levar o manto

protetor do Estado aos que vivem em situação de dura miséria, no coração da região mais rica do país.

Mas, vale destacar que o dinamismo do consumo estimulou, em um segundo momento, o investimento. Indústrias de alimentos e bebidas, de bens duráveis, entre outras, buscam se instalar ou se ampliar para produzir nessas regiões e no interior do país, em especial nas suas cidades médias. As grandes redes de supermercados e os shopping centers também se multiplicam nestes locais, buscando disputar os novos consumidores. De seu lado, para ampliar os investimentos, o governo federal lança o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que envelopa um conjunto de projetos concentrados na ampliação da infraestrutura econômica e social do país. Um destaque é para o Minha Casa, Minha Vida que busca enfrentar um velho problema: o elevado déficit habitacional, concentrado nas famílias de mais baixa renda. Em paralelo, a descoberta de petróleo na camada do pré-sal estimula os investimentos da Petrobras. O principal beneficiário destas iniciativas é o setor da construção civil, um bom gerador de empregos. Tal atividade se dinamiza em todo o país e lidera as taxas de crescimento do emprego formal Brasil afora. A leitura regional deste bloco de investimentos mostra que ele é regionalmente desconcentrador, no longo prazo, como constata estudo feito pelo Cedeplar/UFMG, sob a coordenação de Mauro Borges Lemos (Borges Lemos, 2008-2009).

No caso da Petrobras, duas políticas da empresa são alteradas: a de compras e de expansão de refinarias. A política de compras passa a ser usada para estimular o setor produtivo nacional, com destaque para a aquisição de sondas e navios, o que faz renascer a indústria naval no Sudeste (especialmente no Rio de Janeiro) e no Sul (Rio Grande do Sul) e leva estaleiros para vários estados do Nordeste (Pernambuco, Alagoas, Bahia e Maranhão). No caso das refinarias, a empresa deixa de ampliar as já existentes (concentradas no Sudeste/Sul) e parte para construir novas unidades, três delas se destinando ao Nordeste.

Outro instrumento usado para retomar o crescimento foi o crédito. Para compreender sua importância basta ver a evolução da relação crédito/PIB passando de 25% para 45% ao longo do governo Lula. Leonardo Guimarães, em estudo recente, mostrou que o Norte e o Nordeste lideram o crescimento do crédito no país, tanto de pessoa física quanto de pessoa jurídica. As taxas para essas regiões (exceto a região Norte, no caso de pessoa jurídica), são maiores que as taxas médias no Brasil e superiores às observadas para as regiões mais ricas (Guimarães Neto, 2010). Isso é outra novidade.

Dois resultados desta nova forma de fazer a economia do país crescer podem ser destacados, quando se faz a leitura regional. O primeiro é o de que, no período 2003-2010, as taxas de crescimento da economia do Norte (5,4%),

do Centro-Oeste (5%) e do Nordeste (4,9%) apresentaram-se mais elevadas que a média nacional (4,4%) e que as do Sudeste (4,5%) e Sul (3,4%), segundo dados do IBGE.

Outra resultante deste novo padrão de crescimento foi a sua capacidade de gerar empregos formais, ainda que ajudada pelos impactos iniciais do “bônus demográfico”, alterando completamente previsões pessimistas que grassavam nos anos 1980 e 1990 do século passado sobre a dinâmica do mercado de trabalho no país.

Um balanço da criação de empregos formais no período de dezembro de 2002 a dezembro de 2010 mostra que as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste lideraram as taxas de crescimento desta variável, como se vê na Tabela 1.

Tabela 1
Evolução do estoque de empregos formais
Brasil e Grandes Regiões, 2002 e 2010

Brasil e Grandes Regiões	Dezembro 2002	Dezembro 2010	Taxa anual de crescimento 2010/2002 (em %)	Número de empregos criados no período	Peso dos novos empregos no estoque inicial (em %)
Norte	1.296.597	2.408.182	8,0	1.111.585	85,7
Nordeste	4.859.397	8.010.839	6,4	3.151.442	64,9
Sudeste	15.128.474	22.460.999	5,1	7.332.525	48,5
Sul	5.075.659	7.557.531	5,1	2.481.872	48,9
Centro-oeste	2.323.786	3.630.804	5,7	1.307.018	56,2
BRASIL	28.683.913	44.068.355	5,5	15.384.442	53,6

Fonte: RAIS/MTE.
Elaboração própria.

A leitura regional da dinâmica recente do emprego formal no país, observada por microrregião homogênea, também revela com clareza o impacto positivo experimentado pelas regiões Norte, Nordeste e parte do Centro-Oeste.

A localização da população no território nacional também está mudando. O Centro-Oeste, parte do Norte e a porção oeste do Nordeste, por exemplo, antes pouco ocupados, agora estão se adensando econômica e demograficamente. Outra transformação importante é que as cidades médias passaram a crescer com mais intensidade. O último Censo Demográfico registra que são elas que mais ganham peso relativo na população total do país. Isso porque a concentração nas grandes metrópoles brasileiras atingiu seu auge no século

passado e as deseconomias de aglomeração, em algumas delas, já são maiores do que as economias. Os municípios de cem mil a dois milhões estão ganhando peso relativo e esta é uma mudança muito importante porque poderia representar uma chance de construir, no século XXI, cidades livres das mazelas que marcaram o século XX, se houver planejamento e investimento adequados.

O governo Lula não chegou a valorizar devidamente esta tendência, apesar de ter criado o Ministério das Cidades, cuja ação nestes anos ficou longe de chegar perto da dimensão das demandas nacionais. Como as cidades são elementos-chave da dinâmica regional, teria sido importante, por exemplo, estimular investimentos em saneamento e transportes públicos de qualidade, itens importantes para construir um padrão de urbanização distinto do que o país experimentou no século passado, cujos déficits nestes itens são desafiadores. Estudo realizado sob a coordenação do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos sobre a dimensão territorial do planejamento (MPOG, 2008) chamou a atenção para esta oportunidade, vez que o país poderia ser mais polinuclear (o que valorizaria centros urbanos estratégicos e hoje já dinâmicos nas várias regiões), o que estimularia um desenvolvimento regional menos concentrado no litoral e no Sudeste/Sul, como no passado.

No que se refere, no entanto, à escolha central do governo federal no governo Lula, a busca de redução da pobreza extrema, o gráfico a seguir, elaborado com base na Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios do IBGE, mostra um mais forte declínio da pobreza extrema no Nordeste e no Norte, entre 2003 e 2009, aproximando a situação destas regiões à da média nacional e reduzindo o hiato que as separa das regiões mais ricas.

Sintetizando as mudanças aqui tratadas e seus principais determinantes, pode-se afirmar que para construir a trajetória experimentada pelo país foi importante combinar, com sabedoria, políticas sociais e econômicas. E começar pelas políticas sociais. Em vez de considerar primeiro o lado da oferta, como em geral recomendam os economistas, atuou-se mais fortemente pelo lado da demanda: elevou-se o nível de renda das famílias da base pirâmide social. Essa foi uma mudança importante e que teve reflexos regionais positivos.

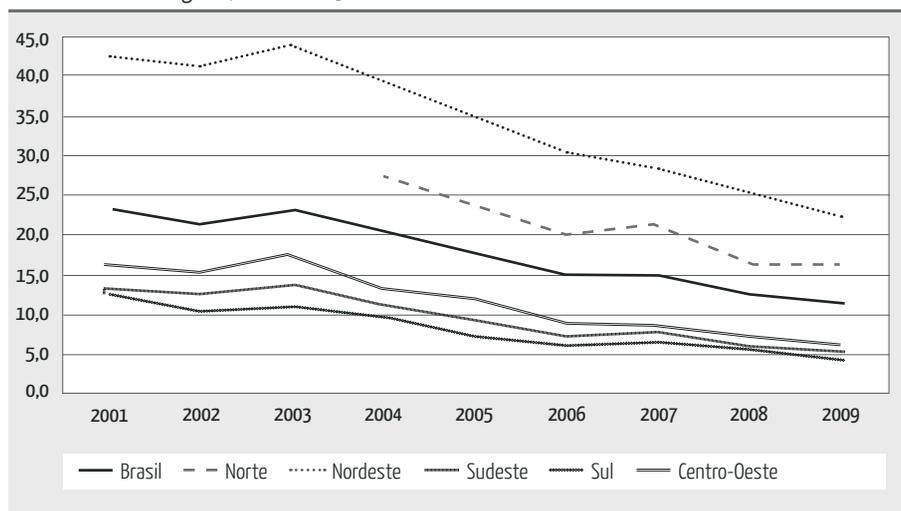
Os impactos nas regiões mais pobres – Norte e Nordeste – foram muito favoráveis, sobretudo quando se associou a esta estratégia o esforço de investimentos, especialmente em infraestrutura econômica e social.

DESENVOLVIMENTO REGIONAL E POLÍTICAS REGIONAIS NA ERA LULA

Quando se examinam as políticas federais que foram acionadas no período aqui analisado, e que contribuíram para o alcance dos resultados acima mencionados, consta-se que foram políticas nacionais de corte setorial que

Gráfico 2**Evolução da pobreza extrema**

Brasil e Grandes Regiões, 2001-2009



Fonte: Pnad.
Elaboração própria.

predominaram, impactando favoravelmente na redução das desigualdades regionais herdadas.

O mesmo pode ser dito de políticas de base territorial clara, como a política de apoio à agricultura familiar. Seu instrumento principal – o Pronaf – fora implementado no período do segundo mandato do presidente Fernando Henrique, com base na municipalização – tendência cara aos localistas, que parecem desconhecer a fragilidade do ente municipal no país. No governo Lula a abordagem territorial muda, com a identificação dos chamados “territórios rurais” que resultam da aglomeração de vários municípios com realidades semelhantes. Tal abordagem mobilizou também os entes estaduais e no final do mandato do presidente Lula havia se transformado em um novo Programa conhecido como Territórios da Cidadania. Eram cerca de 120 territórios, onde as políticas de vários ministérios buscavam interagir sob a coordenação da Casa Civil. Nestes territórios predominavam os produtores familiares e os assentados da reforma agrária e eles exibiam indicadores sociais preocupantes.

Outra política de base territorial clara é a de promoção e apoio aos chamados Arranjos Produtivos Locais (APLs). Capitaneada pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) envolveu vários organismos

federais, como o BNDES, o Banco do Brasil, o Ministério da Ciência e Tecnologia, entre outros. O Sebrae também se agregou a este esforço dada a predominância das micro e pequenas empresas nos APLs. Sua origem tem a ver com iniciativas das próprias regiões e o papel do governo federal é o de apoiá-los.

Dessa forma, pode-se afirmar que se aprendeu a lidar com as políticas territoriais, que são aquelas que vêm de baixo para cima. Estas políticas lidam mais com as diversidades do país do que com as desigualdades e representam a inclusão mais elaborada das escalas espaciais no processo de planejamento, significando uma abertura da agenda de políticas. Na escala estadual, verifica-se também a maior preocupação dos governos com o desenvolvimento regional, tanto que vários estados têm hoje seus Planos Plurianuais (PPA) construídos em bases regionais.

Já as clássicas políticas regionais explícitas, aquelas voltadas claramente para enfrentar a questão regional do país, não tiveram grande prioridade no governo Lula. O Ministério da Integração Nacional, principal responsável por tais políticas, foi desde logo entregue a um aliado (primeiro ao PSB e mais adiante devolvido ao PMDB, que o conduziu ao longo do governo Fernando Henrique). O resultado é que o Ministério da Integração Nacional, quando visto com cuidado, continuou a ter nas obras hídricas seu foco central, enquanto as políticas regionais explícitas foram modestas, merecendo destaque apenas os recursos dos fundos criados pela Constituição de 1988 (FNO, FNE e FCO), geridos pelos bancos regionais e pelo Banco do Brasil no caso do Centro-Oeste.

Apesar disso, e a bem da verdade, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva começou priorizando a recriação da Sudene e Sudam – uma promessa de campanha – e nos primeiros dias do governo, criou o Grupo Interministerial para complementar tal iniciativa. O problema enfrentado foi duplo: de um lado, os projetos de lei de recriação destas instituições regionais foram tratados sem qualquer prioridade pelo Congresso Nacional, e de outro lado, o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, proposto para dar lastro financeiro à nova política de Desenvolvimento Regional delineada (a PNDR) não foi aprovado pelos congressistas. Paralelamente, outras políticas iam tendo impactos favoráveis para o enfrentamento das desigualdades regionais, o que reduzia a pressão sobre a necessidade de privilegiar as políticas regionais explícitas.

O governo Lula termina com uma proposta de formulação nova para a política nacional de desenvolvimento regional (PNDR), que embute avanços, como o de reconhecer que a desigualdade regional no Brasil não pode ser tratada apenas na escala macrorregional (o que leva as políticas regionais

a priorizar apenas o Nordeste e Norte do país) e, portanto apontava para a importância de considerar o problema em outras escalas, o que levaria a sub-regiões do Sul (extremo sul do Rio Grande do Sul, entre outras) e mesmo do Sudeste (Vale do Ribeira, por exemplo) à agenda prioritária da política federal. Mas o avanço conceitual não teve expressão na realidade: sua concretização foi mínima.

Dentre as políticas setoriais, uma das mais importantes foi a de educação superior, que teve uma expressão regional positiva, como mostram os mapas a seguir. O primeiro mapa mostra que, em 2002, o Brasil tinha 43 campi das universidades federais implantados, e sua localização revelava a herança de concentração destacada no início deste artigo: privilegiava o Sudeste, o Sul e o litoral. Em 2010, com a implantação do Reuni, o número de campi havia pulado para 230, e do ponto de vista regional, o segundo mapa mostra, com clareza, a tendência à interiorização e à desconcentração regional, o que permitiu levar a possibilidade de acesso ao ensino superior a milhares de jovens que, dado o padrão anterior, não conseguiriam esta oportunidade.

A presença desses campi em cidades médias tem um impacto imediato e significativo não somente na vida cultural, mas também dinamiza o comércio e os serviços locais. Por sua vez, o Prouni permitiu o acesso de jovens oriundos das camadas populares à universidade, pela via do ensino privado (patrocinado com renúncia fiscal do governo federal). O fato é que considerando o ensino público e o privado os dados sobre população com ensino superior concluído melhoraram muito no Brasil da primeira década do século XXI. Os Censos Demográficos de 2000 e o de 2010 mostram que o número de pessoas com ensino superior completo mais que dobrou, passando de 5,9 milhões para 13,5 milhões de pessoas. E que o Nordeste, Centro-Oeste e Norte é que experimentaram maior incremento, tanto que ganham participação no total nacional (de 14,1% para 16,2%, de 7,1% para 8,6% e de 3% para 4,7%, respectivamente).

A região Sul mais que dobra seu número de portadores de diploma de nível superior, mas mantém seu peso relativo no total do país (em torno de 16%), mas o Sudeste, embora também mais que dobre o contingente de titulados neste nível de ensino, perde peso no total (passando de 59,7% para 54,1%).

Tomando outro indicador, o número de matriculados no ensino superior, constata-se que ele cresceu significativamente em todas as regiões do país. Mas um destaque especial merece, mais uma vez, esta tendência no Norte, Nordeste e Centro-Oeste, como bem mostra a Tabela 2. Vale ainda

Tabela 2**Matrículas no ensino superior**

Brasil e Grandes Regiões, 2000 e 2010

Brasil e Grandes Regiões	Matrículas ⁽¹⁾		População de 18 a 24 anos		Taxa de escolarização bruta ⁽²⁾ (em %)	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Brasil	2.695.927	6.379.299	27.056.637	27.250.431	10,0	23,4
Norte	115.058	413.455	2.199.883	2.510.843	5,2	16,5
Nordeste	414.308	1.136.148	7.951.766	8.050.109	5,2	14,1
Sudeste	1.398.309	2.953.504	11.251.863	10.908.710	12,4	27,1
Sul	542.435	1.291.021	3.706.678	3.726.471	14,6	34,6
Centro-Oeste	225.817	585.171	1.946.447	2.054.298	11,6	28,5

Fonte: Inep/MEC e Censo Demográfico/IBGE. Elaboração da autora.

Nota: (1) Inclui matrículas do ensino presencial e à distância;

(2) Compara o total de matrículas de determinado nível de ensino com a população na faixa etária adequada a esse nível.

salientar que as mesmas tendências a qui destacadas para o ensino superior se repetem na política de ensino médio e profissional. A oferta se expandiu muito no período do governo Lula e as escolas também se interiorizaram e buscaram as regiões menos desenvolvidas do país. Como se vê, as políticas federais deste período foram, em geral, favoráveis à busca da construção de um país menos desigual regionalmente.

DESAFIOS PARA O FUTURO

Apesar dos avanços obtidos, alguns desafios deverão ser enfrentados no futuro próximo. Cabe, desde logo, não esquecer que, embora convergências possam ter sido observadas, a dimensão da desigualdade regional herdada ainda se reflete em qualquer indicador socioeconômico que se tome, como a taxa de mortalidade infantil ou a taxa de analfabetismo das pessoas de dez anos e mais. Hiatos igualmente desafiadores permanecem entre o Brasil urbano e o rural, introduzindo diferenciais mesmo nas regiões mais pobres.

Por outro lado, a concentração econômica que beneficiou o Sudeste e o Sul no século XX, embora atenuada, ainda é uma marca muito forte no cenário do desenvolvimento regional brasileiro, em especial a concentração industrial. E há nuvens no horizonte que não podem ser desconsideradas. A exploração do petróleo do pré-sal, por exemplo, pode se tornar uma cunha na tendência à desconcentração e interiorização vivenciada nos tempos mais recentes. Mas outros segmentos industriais também mantêm tendência à concentração regional, como o setor automotivo, a petroquímica, a produção do etanol (onde

o Nordeste está perdendo peso relativo, enquanto São Paulo, Mato Grosso do Sul e Goiás se destacam), entre muitos outros. E a política industrial do país não deixa clara a preocupação com esta tendência concentradora.

Nesse quadro, torna-se importante aprofundar o pensamento sobre ordenamento territorial (e seu futuro), um tema já aplicado em muitos países e que amplia o escopo das tradicionais pesquisas sobre desenvolvimento regional.

Um último desafio a destacar tem a ver com a integração sul-americana. O esforço salutar de aproximar o Brasil dos seus vizinhos sul-americanos tem colocado em um bloco de investimentos em infraestrutura econômica uma de suas prioridades. Eles devem proporcionar a integração física que viabilizará a integração econômica. No mapa destes investimentos, organizados na IIRSA, fica nítido, por exemplo, a ausência de investimentos no Nordeste.

A dimensão territorial do desenvolvimento continua, portanto, sendo um desafio, apesar das tendências positivas aqui destacadas e para as quais o governo Lula deu sua contribuição.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARAUJO, Tania Bacelar. Brasil: desafios de uma política de desenvolvimento regional contemporânea. In: *Políticas de Desenvolvimento Regional*. Brasília: Editora UNB, 2007.
- CAMPOLINA DINIZ, Clélio. Repensando a questão regional brasileira: tendências, desafios e caminhos. In: *Painéis sobre o Desenvolvimento Brasileiro*, BNDES. Rio de Janeiro: 2002.
- BORGES LEMOS, Mauro e outros. *Perspectivas do Investimento na Dimensão Regional*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2008-2009.
- CGEE. *Projeto Brasil 2003-2010: Trajetórias e Desafios*. Brasília: 2010.
- IBGE. *Regiões de Influência das Cidades - REGIC 2007*. Rio de Janeiro: 2008.
- GUIMARÃES NETO, Leonardo. *Nota Técnica sobre as desigualdades regionais no governo Lula, preparada para o estudo Brasil 2003-2010*. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), 2010, inédita.
- MPOG. *Estudo da Dimensão Territorial do Planejamento*. Brasília: 2008.

ANTONIO CARLOS F. GALVÃO

**POR QUE APOIAR POLÍTICAS DE
DESENVOLVIMENTO REGIONAL? IDEIAS
SOBRE ALGUNS DOS DILEMAS ATUAIS
DO DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO**

INTRODUÇÃO

A atenuação das desigualdades, pessoais e regionais, representa ainda o desafio mais importante do desenvolvimento brasileiro. O sucesso recente nessa direção significa pouco diante da dimensão do problema. Por isso, todo o sacrifício para intensificar a inclusão social e acelerar o crescimento nos estados e regiões mais frágeis é bem-vindo, inclusive por renovar as perspectivas de uma inserção internacional mais sólida do país.

Como se quer demonstrar, isso reclama uma mudança de orientação relevante das políticas públicas, que precisam ser ajustadas, apesar do bem sucedido rumo atual. Não se trata, de forma nenhuma, de abrir mão de espaços conquistados pela população nos últimos anos, mas de incorporar dimensões outrora privilegiadas, que dizem respeito ao âmago do sistema capitalista no qual estamos mergulhados. Certas dimensões das políticas ativas do Brasil “campeão” de crescimento do século XX, se melhor trabalhadas, podem ser articuladas aos avanços cruciais recentes das políticas de seguridade, de mercado de trabalho, de transferência de renda e inclusão social. E não mais para concentrar recursos (para depois redistribuir, diziam alguns) e encurtar o caminho de aproximação ao mundo desenvolvido. Mas para disseminar padrões de produção e instilar impulsos dinâmicos pela economia, agora com base em inovação, capacidade competitiva e novas formas de organização produtiva, em todos os espaços nacionais.

A melhor resposta para integrar as dimensões relevantes das políticas sociais e das políticas ativas de desenvolvimento encontra-se, para surpresa de alguns, na política regional e (ou) no planejamento e ordenamento territo-

rial. Encontra-se em uma combinação concreta, aparentemente incongruente, entre universalização de princípios e ações com foco¹, entre políticas voltadas aos indivíduos, motivadas pela melhoria da qualidade de vida da população, e políticas voltadas aos sistemas de produção (locais, regionais ou nacionais), orientadas para a acumulação e o acesso competitivo aos mercados.

De maneira aparentemente contraditória, nunca estivemos tão preparados para deslançar políticas de desenvolvimento regional e tão apartados dos meios necessários para promovê-las². As políticas de promoção do desenvolvimento regional no Brasil atual constituem uma alternativa promissora para deslanche de um ciclo virtuoso de desenvolvimento. Assim, se fomos capazes de adotar um conjunto reconhecidamente eficaz de políticas sociais, gerador de inclusão social e de impulsos econômicos dinâmicos – ao menos por certo período de tempo –, temos de desencadear, agora, políticas ativas de desenvolvimento (industriais, agropecuárias, de serviços, de pesquisa e inovação, de infraestrutura e logística etc) para sustentar (se possível, ampliar) nossa trajetória recente de desenvolvimento.

De acordo com Bielschowski e Pereira de Souza (2010), o modelo de consumo de massa que adotamos a partir de 2003 é ainda incipiente perante o desafio de viabilizar incrementos de produtividade, o que pode abrir novas perspectivas de desenvolvimento do país. Sem essa etapa avançada do circuito são enormes os riscos de estagnação e reversão na trajetória de redução das desigualdades sociais e regionais.

A inclusão social e a redução das desigualdades precisam se fazer acompanhar pela inovação e o ímpeto competitivo das estruturas de produção, de forma a assegurar a sustentação dinâmica do modelo. Uma parte difícil do desafio está nas respostas que buscamos para as forças produtivas de maior densidade tecnológica, para os empreendimentos de maior fôlego, haja vista a capacidade de participar dos circuitos mais relevantes do comércio mundial; uma política para as empresas líderes. Mas outra parte importante, também difícil, recai sobre o desafio de disseminar pelas regiões as dotações de infra-

1. "Em realidade, não há contradição maior entre políticas focalizadas e universais, desde que seja preservado espaço crescente para as políticas universais, mais necessárias quanto mais intensas as desigualdades (...). O espaço representa um elemento de referência para se ampliar a efetividade das políticas de promoção do desenvolvimento no seu papel de reduzir desigualdades e equiparar as condições básicas da cidadania". Cf. Theis e Galvão (2012).

2. Ainda que existam recursos significativos apropriados à temática regional, como nos fundos constitucionais, que se encontram desatrelados de diretrizes e estratégias robustas de política. As ações enfeixadas na forma estrita do crédito aos empresários regionais tendem a ser ineficazes, posto que dissociadas de iniciativas complementares importantes - como na infraestrutura pública - e tratadas, muitas vezes, mais como um direito desse grupo do que como um instrumento para alcance de objetivos maiores de desenvolvimento.

estrutura, ativos e meios de produção e criar as competências necessárias para se elevar o patamar tecnológico médio de toda a estrutura produtiva nacional; uma política de difusão de melhores práticas, de sustentação de capacidades sistêmicas, sem deixar lugar para velhas ineficiências e acomodações. Isso também permitiria reduzir desníveis que emperram, historicamente, a capacidade competitiva nacional.

Os desafios são enormes, como foram aqueles que impeliram o Brasil em direção à industrialização e ao desenvolvimento nos momentos decisivos dos anos 1930 e 1950.

A VALIDADE DA HIPÓTESE CEPALINA ORIGINAL

A dinâmica latino-americana era entendida pela Cepal como reflexo de uma perversa divisão internacional do trabalho, que nos afastava dos setores dinâmicos do sistema e nos aprisionava na produção de *commodities*³. Os preços das *commodities* eram cadentes no longo prazo, operando a favor das mercadorias tecnologicamente de ponta, oriundas do centro. Dessa forma, a relação de termos de troca desfavoráveis promovia perdas recorrentes para os países periféricos, drenando recursos de seu processo de desenvolvimento que favoreciam os países desenvolvidos.

O desafio nacional central era a industrialização periférica, enquanto condição para a superação do subdesenvolvimento⁴. Para tanto, admitia-se a convivência com um elevado grau de concentração territorial e pessoal dos meios de produção, a favor de uma possível futura redistribuição dos benefícios gerados. Ao Estado competia conduzir o processo e desencadear o conjunto de políticas ativas de desenvolvimento que deviam estimular a acumulação, abrindo espaços, assim, para a transformação econômica e social. As desigualdades constituíam um subproduto indesejado, mas frequente do processo; algo inevitável, mas para ser enfrentado no futuro.

A força do modelo cepalino estruturado em torno à análise das relações centro-periferia foi aos poucos transposta para o cenário das regiões no interior de uma economia nacional. As regiões ou economias periféricas seriam

3. Sunkel e Paz (1973); Rodriguez (1981).

4. A industrialização em ritmo intenso e em condições de máxima eficiência era a resposta cepalina à crítica de que a economia em transição teria uma redução da demanda por mão de obra tanto no setor primário como no setor dinâmico. Nela estavam considerados dois elementos: uma alteração da divisão internacional do trabalho – essa ocorrendo a partir de uma “industrialização pactuada” entre centro e periferia (...) – e uma visão algo ingênua que concebe o progresso técnico como involucrado nos bens de capital e nos manuais de instruções; cf. Rodriguez et al 1995, p.:95. Dessa forma, pode-se afirmar que, na aceção inicial da Cepal, “(...) instalar atividades manufatureiras é o mesmo que incorporar tecnologias (...)” (idem: 95).

especializadas e heterogêneas. As estruturas de produção mais dinâmicas, voltadas ao exterior, estariam dedicadas à produção de matérias-primas e alimentos com padrões normais, mas deviam conviver com segmentos atrasados, próximos da subsistência. No centro, as estruturas seriam, ao contrário, diversificadas e homogêneas⁵.

Para o relatório do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), elaborado por Celso Furtado em meados dos anos 1950⁶, a análise da questão regional requeria uma compreensão acurada dos vetores essenciais do desenvolvimento brasileiro, pois as crescentes desigualdades regionais eram resultado da política de desenvolvimento nacional, ou seja, produto do funcionamento normal do sistema. Ao invés de constituir etapa ou fase de um processo linear e normal, o subdesenvolvimento nada mais era que a expressão da lógica reprodutiva desse mesmo sistema. Assim, a análise do problema das desigualdades regionais devia ser trazida ao plano das contradições entre os papéis diferenciados que as macrorregiões exerciam no conjunto da formação social brasileira. Os custos elevados de financiamento do desenvolvimento, de montagem e gestão do aparato produtivo, organizacional e tecnológico necessário impeliam uma concentração dos esforços em um ponto do território. Grandes oligopólios, como os que povoaram o ideário desenvolvimentista de Perroux e Hirschman, pareciam constituir a única resposta plausível aos requerimentos da industrialização acelerada, carreando consigo as bases tecnológicas reclamadas em favor de um maior nível de desenvolvimento.

Dessa maneira, o problema do desenvolvimento de regiões frágeis não podia dissociar-se da compreensão de seus respectivos encaixes na organização espacial brasileira ou de qualquer outro contexto geográfico ou territorial relevante.

Na globalização instaurada desde as últimas décadas do século XX continua importante a determinação nacional do desenvolvimento, mas ampliaram-se as influências de novos fatores. Não passamos incólumes aos anos de neoliberalismo. A natureza, forma e conteúdos das políticas de desenvolvimento mudaram de maneira sensível no Brasil. As mediações e regulações nacionais perderam terreno para entendimentos diretos entre os capitais e, nos seus tempos mais agudos, enfraqueceram-se sobremaneira as cláusulas precatórias a favor das camadas menos favorecidas do trabalho e do pequeno capital.

Nesses tempos emergiram ainda valores novos, como aqueles associados à conservação do meio ambiente e ao desenvolvimento sustentável. Perderam importância política velhas utopias. E o novo paradigma tecnológico

5. Rodriguez (1981); Bercovici (2003).

6. GTDN (1978).

informacional operou uma mudança nos comportamentos de produtores e consumidores, desencadeando novas lógicas da acumulação de capitais, que transformaram o chão de fábrica, revalorizaram os serviços, em especial os financeiros, e acentuaram a importância da pesquisa em desenvolvimento e inovação. Propiciou também uma aceleração, sem precedentes, dos processos de obsolescência tecnológica, além de estimular outras formas de compressão dos ciclos de rotação e valorização dos capitais.

No campo espacial, as sub-regiões e os locais ganharam destaque, cada qual podendo estabelecer-se por seus próprios méritos, de maneira supostamente autônoma, posto que resguardado das mediações da instância nacional. Projetos sub-regionais de desenvolvimento nasciam para disputar as frações do capital em deslocamento pelo globo e oferecer as condições capazes de atrair esses novos investimentos (Dunford e Greco, 2006; Brandão, 2007). E também foram redefinidos outros aspectos relevantes da configuração espacial da ordem global, como a quebra da solidariedade entre grupos sociais habitando as mesmas economias regionais e nacionais.

A essência dos processos capitalistas permaneceu, mas novas formas de acumulação e valorização dos capitais entraram em cena, redesenhando o modelo de desenvolvimento global. As lógicas predominantes de acumulação, os modos dominantes de organização da produção, os padrões de consumo, os processos de extração de mais valor, etc ganharam outras roupagens.

À parte outras contradições inerentes à trajetória de desenvolvimento regional do país, tudo leva a crer que a perspectiva da análise estrutural cepalina dos anos 1950 e 1960 permaneça válida, mesmo que várias de suas determinações tenham passado por mutações e a própria escala de valores relacionados ao problema das desigualdades regionais no contexto capitalista atual tenha sido substancialmente alterada.

DINÂMICA DE CRESCIMENTO RECENTE NO CENTRO E NOS EMERGENTES

O crescimento acelerado de países continentais relativamente atrasados, como a China e a Índia, propiciou uma redução nos indicadores de pobreza extrema que não encontra paralelo na história do sistema internacional. Só na China, por exemplo, quatrocentos milhões de pessoas, o equivalente a dois Brasis inteiros, foram incluídas no mercado de consumo⁷. Mesmo que tais processos venham perdendo vigor nos últimos anos na esteira do aprofunda-

7. A China detinha um PIB *per capita*, em termos de paridade de poder de compra, de 17,4% da média mundial em 1975, enquanto os Estados Unidos representavam cerca de 452,2%. Em 2001, a China contava com 70,9% e os Estados Unidos, 456,4%. Cf. *Centre d'Etudes Prospectives et d'Informations Internationales (2002) apud Dundord e Greco, 2006, p. 68.*

mento da crise global, contribuíram de forma decisiva para uma mudança da geopolítica mundial, colocando uma cunha na hegemonia global tradicional.

Da mesma forma, Rússia, África do Sul e Brasil, na trilha da pujança da economia asiática e colados, em maior ou menor grau, na dinâmica dos primeiros, também puderam contar com um período de um inegável crescimento econômico. O Brasil, caso especial, logrou associar esse crescimento a um processo abrangente de inclusão social e redução de disparidades, diferenciando sua trajetória dos demais⁸.

Os últimos anos tornaram patente a enorme influência que a China exerce no sistema global de produção. Hoje, em face de uma estrutura de produção que aliou baixos salários, competência tecnológica emprestada – crescentemente absorvida – e capacidade competitiva, a China ocupa lugar de destaque como a grande fábrica global. E isso é válido mesmo nos campos em que a China não detém ainda conhecimentos e habilidades necessárias para fabricar produtos de alto conteúdo tecnológico, como demonstrado recentemente no caso da produção do *Ipad*, cuja cadeia de valor decomposta confirma a menor inserção chinesa na repartição dos recursos gerados, mesmo sendo eles os integradores finais e “vendedores” últimos da mercadoria⁹.

Ainda assim, tem sido quase obrigatória a presença de uma etapa chinesa em cadeias de produção de bens de alta tecnologia por conta de custos de mão de obra que se mostram incomparavelmente mais baixos ali. A China alia, dessa forma, competência tecnológica – cedida ou autóctone, com níveis baixos – mas ascendentes – de remuneração dos trabalhadores; um movimento que explica e reitera o mais relevante, mas não tudo, da trajetória asiática desde a revolução do paradigma informacional¹⁰.

O contraste entre a ascensão dos Brics e a relativa estagnação das economias centrais ilustra bem isso. A ampliação dos espaços do primeiro conjunto

8. Enquanto o PIB chinês cresceu a taxa média de 10% ao ano na primeira década dos anos 2000, o do Brasil evoluiu no patamar de 4% ao ano. No entanto, cotejadas as dinâmicas de evolução da renda domiciliar nesse mesmo período, a distância entre o desempenho dos dois países estreita-se: a China teria crescido ao ritmo de 8% ao ano, enquanto o Brasil a 6% ao ano. Em síntese, fomos o único dos Brics a crescer desconcentrando a renda. Cf. artigo Folha de São Paulo, em 23 de março de 2011.

9. A porção do valor que é apropriada pelos chineses reflete a remuneração dos custos de mão de obra associados ao processo de integração dos componentes e acabamento final dos produtos que montariam a meros 2% do preço final de venda dos produtos. Cf. Kraemer, Linden e Dedrick (2011).

10. O elemento precursor dessa escalada asiática de compartilhamento do núcleo do paradigma tecnológico informacional foi a trajetória do Japão em direção à afirmação de sua condição de país desenvolvido. O Japão, depois os “Tigres” (Coreia, Taiwan e Cingapura), a China e, provavelmente no futuro próximo, os países asiáticos emergentes, como o Vietnã, a Tailândia ou a Indonésia, configurariam a sequência evolutiva relacionada à incursão recente da Ásia nos principais circuitos de valorização capitalista e ao aumento das tensões no cenário da dinâmica competitiva global.

de nações nos últimos anos, estimulada pela condição especialíssima e diferenciada da China, colocou em questão o equilíbrio global a partir da crise aguda de 2008. De certa forma, a China, pelo amplo espectro de produções em que está envolvida, “é aqui”. Por isso, deve ser considerada nas visões estratégicas de qualquer projeto de desenvolvimento nacional, regional ou local.

A divisão de trabalho estabelecida na primeira metade do ciclo da globalização¹¹ entre indústria e serviços, produção e finança, bens tangíveis e intangíveis, desencadeou processos de reestruturação das relações econômicas globais cujos resultados tendem a colocar em xeque nos próximos anos a inserção favorável das grandes economias emergentes do planeta. Na atual segunda metade do ciclo, de reposição de uma menor expressão das finanças como o padrão de excelência dos processos de valorização dos capitais, cabe repor balizamentos que propiciem uma nova divisão internacional do trabalho.

O que caracteriza o centro desenvolvido do sistema capitalista? O fato de representar um núcleo de poder geopolítico internacional, que é igualmente exercido nos mercados. E isso traz à tona a categoria oculta e de certa forma indesejada e esquecida da análise econômica: a dominação, entendida como outro subproduto das relações sociais assimétricas do capitalismo. A dominação pressupõe a reiterada afirmação no sistema das contradições que se observam entre o capital e o trabalho, entre frações do capital entre si e entre os diversos grupos de trabalhadores; as tensões fundamentais, enfim, que nos impulsionam adiante no capitalismo. Mais ainda, pressupõe certos parâmetros globais orientadores, certa divisão de trabalho, que possa assegurar a reprodução das hegemonias e a dominância de certas economias sobre as demais.

A amorfia interpretação do pensamento dominante (*mainstream*) na teoria econômica propõe a ideia de forças impessoais que transitam pelo éter do espaço das relações econômicas como responsáveis pelos resultados e configurações assumidos pelo sistema socioeconômico.¹² Ao contrário, uma interpretação fidedigna lembra que as crises, os deságios, as desvalorizações, as instabilidades e demais perturbações do equilíbrio são exportados do centro para a periferia.

11. Para os que compartilham ou não da visão dos ciclos econômicos de longo prazo: a primeira metade do ciclo contempla o período inicial do atual paradigma tecno-econômico informacional que está atrelado à ordem que denominamos de globalização. Essa etapa encerrou-se com a crise de 2008, a partir da qual estaria em curso uma segunda metade do mesmo ciclo de Kondratief, de duração média estimada de aproximadamente 55 anos. Para uma visão ampla, inclusive da relação entre finanças e tecnologia, cf. Perez (2002).

12. Dentre seus fetiches há um que se sobressai acima de todos: a imagem de que o mercado é regrado, subordinado a orientações superiores, de fora e acima do plano real dos atores concretos, a partir dos atos de uma “mão invisível” natural. O sucesso concorrencial não seria mais que a afirmação de uma superioridade – a eficiência – e não o resultado de uma competição desigual, que tem por detrás os elementos da dominação e os processos que forjaram o centro e a periferia.

Por isso pensar projetos de desenvolvimento envolve explorar estratégias de subversão da força dos arranjos da economia global. Envolve também abrir espaços para uma inserção produtiva e comercial externa proativa e autóctone, assentada na competitividade e, em especial, na capacidade de gerar e absorver conhecimentos.

DESENVOLVIMENTO REGIONAL E SUAS POLÍTICAS

Desenvolvimento regional, em sentido literal, significa desenvolvimento das regiões. Compreende, assim, todas as dimensões relevantes do desenvolvimento de uma região ou de um conjunto de regiões. Toda região almeja desenvolver-se. No entanto, políticas de desenvolvimento regional (federais, em nosso caso) têm uma tradição herdada há muito na teoria e nas práticas. Elas tomam por base um problema crucial para o desenvolvimento do conjunto das regiões de um país: as desigualdades de níveis e ritmos de crescimento das economias e, por extensão, de qualidade de vida das respectivas populações. Por isso, políticas de desenvolvimento regional, inicialmente de cunho econômico, tinham por meta atuar para reduzir as iniquidades entre as regiões, normalmente favorecendo as de menor capacidade, de menor dotação de recursos.

Em sua evolução, as teorias e políticas foram aos poucos superando a visão centrada exclusivamente na economia e terminaram por incorporar novas dimensões, particularmente as sociais e, mais recentemente, ambientais. Minha regra de bolso pessoal – a literatura nem sempre converge para essa posição – tem sido guardar o termo “políticas de desenvolvimento regional” para essa acepção clássica, mais próxima da economia, enquanto adoto o termo “políticas regionais” para as que estão mais próximas de uma moderna acepção holística, que abrange destacadamente o social, o ambiental e outras dimensões¹³. Outra regra de bolso útil pode ser a que distingue a natureza das “políticas de desenvolvimento das regiões” das “políticas de desenvolvimento regional”; pois cada região pode ter sua própria política de desenvolvimento, mas um país tende a ter uma única política de desenvolvimento regional, cujo objetivo é harmonizar o desenvolvimento conjunto das regiões mantendo certos parâmetros de equidade. A missão de promover o desenvolvimento das regiões deve se articular à missão de regular esse desenvolvimento em favor de maior equidade regional e social.

13. Há, naturalmente, outros termos ao redor desses conceitos mais utilizados, como as “políticas de ordenamento territorial”, “políticas espaciais” ou “políticas territoriais”, que acomodam acepções inspiradas em amplos debates teóricos acadêmicos sobre as questões espaciais do desenvolvimento.

Nas políticas de desenvolvimento regional, os eixos principais de atuação a considerar são os que se voltam ao estímulo ao desenvolvimento das economias regionais frágeis em um ambiente competitivo que preside as relações na sociedade capitalista. Basicamente envolvem, nestes tempos, dois instrumentos essenciais:

- Os investimentos em infraestrutura, em logística e acessibilidade;
- O apoio aos empreendimentos, arranjos e sistemas produtivos, em especial os que demonstrem ter posturas favoráveis à inovação.

A razão para tais políticas é simples: o problema das desigualdades regionais cobra um preço em termos de diminuição do ritmo agregado de desenvolvimento do país. Porém, um espaço social e econômico harmônico entre as várias regiões apontaria para um melhor aproveitamento dos potenciais de desenvolvimento e de melhoria da vida das pessoas¹⁴. Um modelo de desenvolvimento que conjugue inclusão social e dinâmica econômica estaria apto a promover transformações estruturais na formação nacional, como as que são requeridas para alcançar a condição de país desenvolvido.

Do ponto de vista da dinâmica econômica almejada, o principal desafio das políticas ainda é reduzir as desigualdades regionais, que se situam em patamares elevados e têm difícil trilha de reversão. O Brasil vem paulatinamente reduzindo essas desigualdades nos últimos anos, mas em velocidade baixa, aquém da desejada. Mas o outro desafio importante é restabelecer a importância política que o tema teve em momentos passados, quando as experiências foram mais criativas e ousadas, independente dos inevitáveis erros e acertos. Faltam estratégias e programas de ação compatíveis com a tarefa, tanto ou mais que recursos humanos e financeiros.

Porém, para se avançar na estruturação de políticas regionais abrangentes, outros passos são necessários. Como cada vez mais as políticas regionais tendem a abarcar dimensões novas, penso ser necessária uma mudança institucional, capaz de redesenhar todo o aparato público herdado. Cabe avançar na constituição de uma política verdadeiramente nacional, atenta aos espaços sub-regionais e suas diferenciações, e apta a operar um conjunto de instrumentos de fôlego dentro uma estratégia negociada amplamente, em suas linhas e princípios gerais, com os diversos segmentos sociais¹⁵.

14. Para ficar em um único exemplo e sem pretensão de estabelecer uma relação de causalidade real, houvesse maior igualdade e provavelmente poderíamos ter outro arcabouço fiscal, menos injusto, mais inclusivo e mais estimulante para os investimentos privados e a atividade produtiva.

15. MI (2003).

Os desníveis de desenvolvimento entre as regiões resultaram muitas vezes de opções deliberadas de política que privilegiaram determinadas localidades como preferenciais para recepcionar investimentos produtivos externos e até mesmo defenderam a concentração de atividades em alguns poucos lugares como forma de evitar a dispersão de esforços e favorecer o aproveitamento de economias de aglomeração¹⁶. As dotações desiguais de fatores de produção, as condições contrastantes de infraestrutura, as disponibilidades variadas de recursos humanos e toda uma gama de instituições de suporte (bancos, institutos de pesquisa, posturas governamentais e diversas outras instituições que tendem a fazer a diferença) cobram seu preço na trilha histórica de desenvolvimento de cada região. Esses problemas existem porque, em grande medida, nos conformamos com algumas escolhas estreitas, que atentaram mais para objetivos de curto prazo que para a construção de raízes sólidas de desenvolvimento no médio e longo prazo.

“Crescer a qualquer custo” foi o lema dominante do Brasil no século XX; “crescer reduzindo desigualdades” talvez seja reconhecido um dia como nosso lema no século XXI.

PRODUTIVIDADE E EMPREGO NO DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO RECENTE

Um sistema econômico baseado na valorização permanente dos capitais tem que ter o crescimento como norma. Gerar mais valor e encontrar formas de adotar uma transformação permanente das bases de produção deve ser a postura essencial para a sobrevivência no jogo capitalista no longo prazo. Por conta disso, a inovação e, mais amplamente, a possibilidade de acumular recursos em escala ampliada constituem os meios principais para se alcançar sucesso sustentado no mercado. Mas, sob essa perspectiva, a trajetória recente da economia brasileira tem sido questionável.

O PIB *per capita* nacional, a preços de 2012, alcançou o patamar de R\$ 22.700,00.¹⁷ Evoluiu, de 2003 até 2012, quase 30% acumulados no período, após ter oscilado entre 2000 e 2003 em torno de R\$ 17,5 mil por habitante, ter regredido ligeiramente em 2009, no pós crise, e estagnado entre 2011 e 2012, como se pode ver no Gráfico 1. No geral, esse desempenho refletiu uma trajetória favorável tanto do produto como da população na maior parte dos anos da série.¹⁸

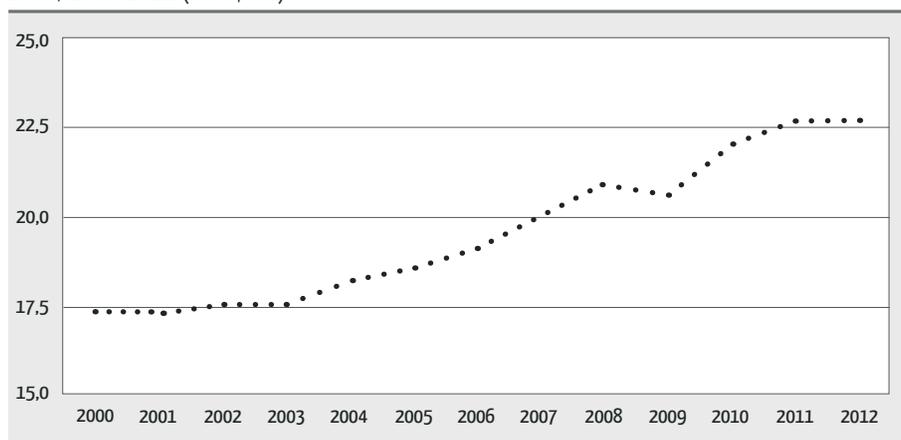
16. Esse foi o caso da China com sua política de criação de zonas especiais.

17. Dados trabalhados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), obtidos no sítio www.ipeadata.gov.br.

18. Cabe lembrar que as taxas de crescimento populacional do país vêm declinando substancialmente nas últimas décadas, com queda especial das taxas de fertilidade (IBGE, Censo demográfico de 2010).

Gráfico 1**PIB per capita**

Brasil, 2000-2012 (em R\$ mil)



Fonte: Elaboração do autor.

Um exercício relativamente simples de decomposição do Produto Interno Bruto por habitante nos ajuda a compreender a dispersão da produtividade e da ocupação no país. A expressão abaixo representa essa decomposição:

$$\#PIB / Pop = PIB / PO \times PO / Pop$$

Em termos genéricos, o PIB por habitante de um país pode ser entendido como o efeito combinado da produtividade agregada da economia como um todo – o produto por trabalhador (Produto Interno Bruto por pessoa ocupada) – e da taxa de ocupação agregada – a proporção de pessoas ocupadas na população total (pessoal ocupado sobre a população residente total)¹⁹. Assim, podemos interpretar esses dois grandes agregados separadamente para entender a natureza do crescimento recente da economia brasileira. Para efeito de comparação, organizaram-se os dados das duas últimas décadas a partir de informações censitárias e das Contas Nacionais do IBGE, conforme apresentado na Tabela 1.

Os dados demonstram que o crescimento recente de nossa economia foi mais extensivo, ou seja, não se fez acompanhar por uma elevação da produtividade agregada da economia brasileira. Enquanto na década de 1990 nosso

19. Agregados abrangentes envolvem, naturalmente, múltiplas determinações e devem ser analisados com a devida cautela. O PIB, por exemplo, é muito sensível aos efeitos preço e câmbio.

crescimento amparou-se mais em uma elevação da produtividade obtida pela redução da base de trabalhadores nos setores mais qualificados – apesar da taxa agregada de ocupação apresentar ligeira elevação –, a produtividade, nos anos 2000, permaneceu praticamente estagnada, enquanto a taxa de ocupação elevou-se substancialmente, de 38,7% para 46% de ocupados na população total.

Tabela 1

PIB por habitante, população total residente, pessoal ocupado total, produtividade e taxa de ocupação Brasil, 1991 - 2000 - 2009

Anos	PIB (R\$ bilhões 2012)	População total (milhões hab.)	Pessoal ocupado total (milhões hab.)	Produtividade (R\$ mil 2012)	Taxa de Ocupação (em %)
1991	2.353,4	146,8	55,3	42,6	37,7
2000	2.978,8	169,8	65,6	45,4	38,7
2009	3.950,7	188,4	86,7	45,5	46,0

Fonte: IBGE, disponível em Ipeadata (www.ipeadata.gov.br).

Embora tais números sejam insuficientes para explicar a contento todos os movimentos reais da economia brasileira, a configuração resultante da decomposição do PIB por habitante mostra relação com as dificuldades que o país tem enfrentado na dinâmica dos setores mais intensivos em tecnologia e também com o sucesso na formalização das relações de trabalho e inserção social de camadas antes excluídas da população, especialmente na década dos 2000.

Esse exercício pode também ser apropriado à análise do desenvolvimento regional do país²⁰. O que é mais interessante: permite levantar algumas hipóteses um pouco mais precisas sobre os impactos de investimentos e políticas localizadas em contextos territoriais específicos e também sobre a dispersão regional dos indicadores “agregados” de produtividade e do emprego. No caso, escolhemos ler os dados sob um recorte espacial que toma por base as 138 mesorregiões geográficas brasileiras, sem qualquer preocupação de analisar em profundidade situações específicas, mas sim de buscar os padrões observáveis desenhados pelo conjunto das mesorregiões no território nacional.

De fato, a amplitude de dispersão da produtividade é elevada, pois a distância que separa o maior do menor valor observado para as mesorregiões é de 12,2 vezes. A produtividade guarda maior correlação, naturalmente,

20. Exercício similar foi apresentado no *Segundo Relatório sobre a coesão econômica e social da União Europeia* (CEC 2001).

com o que ocorre com o PIB *per capita*, cuja amplitude similar alcança 7,9 vezes. A amplitude de dispersão no que respeita à taxa de ocupação é menor, de apenas 2,13 vezes.

O Cartograma 1 ilustra bem essa dimensão mesorregional das desigualdades, considerando o PIB por habitante (*canto superior esquerdo*), a produtividade (*superior direito*), a taxa de ocupação (*inferior esquerdo*) e a renda média domiciliar *per capita* (*inferior direito*). Com pequenas variações o padrão de distribuição no cartograma dos valores da produtividade segue o observado para o PIB por habitante. Configuram as exceções mais visíveis: a) a presença das duas economias enclave amazônicas, Carajás e Manaus, cujos vazamentos da renda não as habilitam a estar presente no primeiro tercil do PIB ou da renda domiciliar *per capita*²¹; e b) a economia do “nortão” de Mato Grosso, campeão do agronegócio, que apresenta efeito inverso, ou seja, tem posição mais destacada no PIB *per capita* e na taxa de ocupação do que na produtividade e renda domiciliar.

A configuração mesorregional das principais variáveis econômicas conforma, enquanto resultante histórica, a grande linha da divisão territorial do trabalho no Brasil. Como já assinalado em outros trabalhos²², há um Brasil para baixo e outro para cima da linha que secciona o mapa do país na confluência da reta imaginária que passa por Porto Velho (RO), Sinop (MT), Brasília (DF) e Vitória (ES), guardadas as poucas exceções.

Uma análise mais detida das combinações entre produtividade e taxa de ocupação a partir do diagrama de dispersão das informações das várias mesorregiões (Cartograma 1) mostra com clareza – e as exceções limítrofes de praxe – a divisão regional mais importante do país.

O contraste entre as mesos do Norte e Nordeste e do Centro-Sul é evidente, em dois conjuntos complementares distintos. O primeiro que contempla mesos com taxas de ocupação mais elevadas e níveis intermediários – até mais elevados, para algumas mesos – de produtividade (mesos verdes), que inclui as exceções das mesos metropolitana de Fortaleza (CE), metropolitana de Salvador (BA), oriental do Tocantins (TO) e nordeste mato-grossense (MT). O segundo, com os menores registros de taxa de ocupação e produtividade – algumas mesos até com níveis um pouco mais elevados para essa última variável – que cobre

21. No Norte, os dois grandes sistemas produtivos de alta performance, o Polo Industrial de Manaus, no Amazonas (meso centro amazônico), e a mineração em Carajás, no Pará (meso sudeste paraense) ganham destaque na produtividade. Em termos da taxa de ocupação, as duas mesos de Rondônia encontram-se em boa posição, evidenciando a aproximação do estado aos padrões do Centro-Oeste.

22. Galvão e Vasconcelos (1999) MI (2003); Araújo et al. (2004); MPOG (2007).

no cartograma o essencial dos territórios do Norte e Nordeste, com a aderência ainda das mesos do entorno do Distrito Federal (leste goiano), do norte de Minas (MG), Jequitinhonha (MG), Vale do Mucuri (MG), Vale do Rio Doce (MG), pantanais Sul mato-grossense (MS) e litoral sul paulista (SP).

O Cartograma 2 realça ainda as quatro mesorregiões que são campeãs absolutas de produtividade: Distrito Federal (DF); norte fluminense (RJ), metropolitana de São Paulo (SP) e sul fluminense (RJ); outras sete mesos (azuis) apresentam as maiores taxas de ocupação: nordeste Rio grandense (RS), centro oriental Rio grandense (RS), Vale do Itajaí (SC), oeste catarinense (SC), noroeste Rio grandense (RS), oeste paranaense (PR) e Grande Florianópolis (SC). Todas as campeãs localizam-se no Centro-Sul.

Outro ângulo importante diz respeito à dinâmica de evolução desses agregados mesorregionais entre os anos censitários de 2000 e 2010 (Tabela 2 e Cartograma 3). Tanto o PIB *per capita*, como a produtividade, cresceram com mais intensidade nas áreas mais frágeis do país. E esse crescimento esteve, em grande medida, atrelado mais à base de recursos naturais, agropecuária e agroindústria, que aos segmentos mais sofisticados da indústria e dos serviços.

Tabela 2

Número de mesorregiões geográficas de cada macrorregião dentre as vinte que apresentaram os mais elevados e mais baixos crescimentos do PIB per capita, produtividade e taxa de ocupação Brasil, 2000 - 2010

Macrorregiões	PIB <i>per capita</i>	Produtividade	Taxa de ocupação
Maiores			
Norte	6 / 20	6 / 20	7 / 20
Nordeste	8 / 42	11 / 42	3 / 42
Centro-Oeste	6 / 15	3 / 15	1 / 15
Sul	0 / 23	0 / 23	5 / 23
Sudeste	0 / 37	0 / 37	4 / 37
Menores			
Norte	4 / 20	3 / 20	3 / 20
Nordeste	3 / 42	2 / 42	15 / 42
Centro-Oeste	0 / 15	0 / 15	0 / 15
Sul	7 / 23	7 / 23	0 / 23
Sudeste	6 / 37	8 / 37	2 / 37

Fonte: Censo demográfico de 2010, IBGE

A Tabela 2 insinua que a dinâmica do desenvolvimento brasileiro no que tange à produtividade esteve mais orientada pela expansão interiorana e

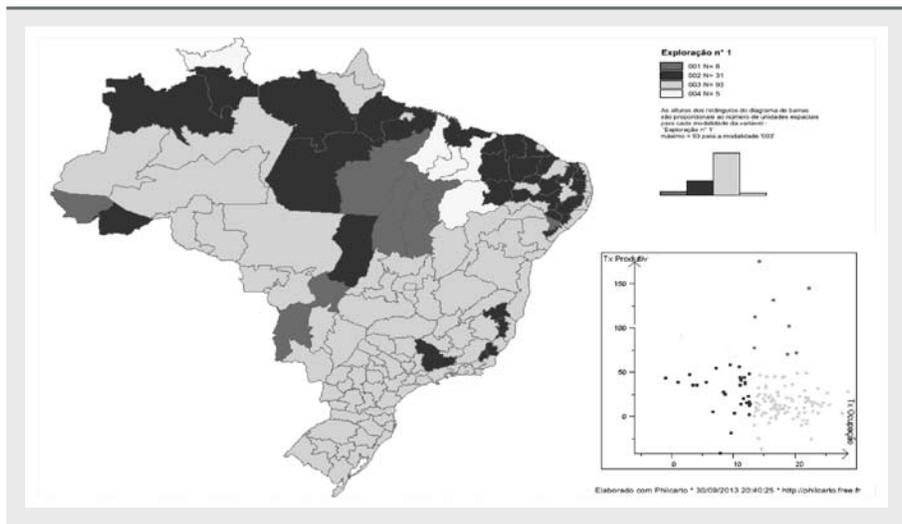
o resgate de rincões do território nacional do que pelas economias urbano-metropolitanas. Isso significou, de forma positiva, uma redução do gradiente de dispersão do indicador, em decorrência tanto de uma elevação apoiada pela melhor organização do mercado de trabalho (formalização, salário mínimo, previdência rural) como pela redução no ritmo de expansão das economias das capitais e principais aglomerações urbanas.

Em termos de produção e produtividade o avanço das mesorregiões do Norte e do Nordeste supera inequivocamente o das mesos sulistas e sudestinas; quanto à ocupação, o quadro é menos nítido, com desempenhos negativos de várias mesos das macrorregiões mais frágeis, particularmente no Nordeste. De qualquer forma, das vinte mesos que mais cresceram em PIB *per capita* no país, catorze eram do Norte e do Nordeste; em termos da produtividade, dezessete das vinte mesos eram dessas regiões; e, por fim, a metade das mesos com mais expressivas evoluções da taxa de ocupação também. Para essa última variável, no entanto, dezoito dos piores desempenhos estavam no Norte e no Nordeste.

O Cartograma 3 é mais nítido a respeito da evolução desses agregados no período. As mesos com maior evolução da produtividade localizam-se no miolo do Centro-Norte do país, nas áreas de pobreza relativa mais densa e aguda, na confluência dos estados do Pará, Maranhão, Tocantins e do Piauí (mesos vermelhas e amarelas, compreendendo sudeste do Pará; ocidental do Tocantins, oriental do Tocantins, maranhense, sudoeste piauiense, oeste maranhense, centro maranhense e leste maranhense). São acompanhadas por algumas outras poucas mesorregiões fora desse núcleo: norte de Roraima, Vale do Juruá, pantanais Sul mato-grossense, sudeste mato-grossense e sertão alagoano. Pela base socioeconômica incipiente dessas mesos, no geral, esses crescimentos expressivos não têm subvertido a condição de atraso relativo. Mas certamente há processos vigorosos em curso por lá.

Várias das mesos das regiões Norte e Nordeste apresentaram desempenho destacado, o que abre espaço para políticas ativas de desenvolvimento capazes de catalisar a dinâmica socioeconômica a partir das respectivas realidades regionais e empurrar essas estruturas e populações para patamares mais elevados de condições de vida e de geração de renda. Que políticas ativas de desenvolvimento seriam adequadas para isso? Certamente políticas bem diferentes das que costumamos deslanchar a partir das metrópoles e dos centros urbanos com mais infraestrutura, bases sociais e instituições.

O movimento requerido das políticas públicas pelo atual momento da economia brasileira demanda esforços para os quais não estamos ainda preparados, para os quais não nos exercitamos antes, para os quais nossas ferramentas de política podem pouco fazer até aqui. Como apoiar o curso dos acontecimen-

Cartograma 3**Evolução da produtividade e da data de ocupação
2000 e 2010**

tos inclusivos desencadeados nos lugares mais distantes e ausentes do Brasil e levá-los a uma integração virtuosa com os processos mais dinâmicos, estruturados e bem estabelecidos nas áreas mais desenvolvidas da economia brasileira? Só vejo uma resposta: o planejamento territorial e a política regional.

À GUIA DE CONCLUSÃO: POLÍTICA REGIONAL, INOVAÇÃO E OS DESAFIOS ATUAIS

O debate aberto nos empurra para uma política territorial que dê conta de construir uma ação eficaz de redução das desigualdades regionais e concilie objetivos de inclusão social com a recuperação firme de uma dinâmica econômica de desenvolvimento. Isso só será possível com a definição de uma estratégia inteligente, que esteja aberta à consideração das oportunidades mais promissoras nas áreas mais densas de nossa economia, mas também especialmente atenta àquelas existentes nas regiões mais frágeis do país. Cabe monitorar os projetos mais instigantes de desenvolvimento que escapam à lógicas usuais da reprodução econômica nacional. É necessário estabelecer pontes entre dimensões da nossa imensa diversidade biológica, geomorfológica, socioeconômica e cultural e nossas capacidades científico-tecnológicas e de inovação, com vistas a reformar e dinamizar as organizações socioprodutivas do país.

Diferenciais agudos de produtividade territorial atrapalham o sonho de transformar o Brasil em um espaço melhor de se viver e apto a responder aos

desafios do desenvolvimento. Para atuar nessa direção, há um requisito indispensável: um olhar criativo e esperto sobre o território nacional e suas regiões e ágil na construção de propostas de desenvolvimento. A viabilidade de uma nova socioeconomia brasileira que repousa na inclusão social, na capacidade tecnológica e inovativa e na atenção aos desafios propostos pelo desenvolvimento sustentável, abre perspectivas novas para o Brasil. Mas para que seja possível avançar, deve-se evitar a acomodação aos padrões usuais de retorno dos investimentos, a aceitação de posturas rentistas estéreis que apenas reciclam a riqueza, a mera apropriação de conhecimentos de outros, a simples adaptação do que já se usa para dar andamento à produção. Estar aberto para as experiências criativas, ousar desafiar os riscos inerentes à inovação, dispor-se a enfrentar os conflitos sociais que muitas vezes obstaculizam as forças progressistas em curso são atitudes que permitem descortinar novas bases para a construção de uma cidadania salutar e apta a afirmar os espaços da sociedade brasileira em uma nova ordem internacional.

Nada disso será possível sem uma persistência na construção de alicerces sociais na educação, saúde e oferta de serviços públicos essenciais. E eles têm, no país, uma dimensão federativa. A política regional parece ganhar sentido quando traz para si a tarefa de também chancelar e apoiar as iniciativas dos entes subnacionais, com seus anseios legítimos de desenvolvimento, abrindo espaço para uma maior valorização da política. Ela só pode ser implantada, de fato, com a superação da carência de recursos necessários para catalisar o componente moderno da agenda, que incide sobre a atuação sub-regional. Mas deve ainda fazer-se acompanhar de investimentos vultosos na infraestrutura. Sem um forte apoio financeiro aos programas e investimentos regionais, nos quais as regiões mais preparadas e aquinhoadas recebem menor fração de recursos e aportam as contrapartidas adequadas, pouco se pode esperar da política regional. Acreditamos ser a política regional um estágio importante para que o Brasil retome seu anseio de pensar estrategicamente (com as regiões) o destino futuro do país.

A relação da política regional com as demais políticas que lhe fazem fronteira é questão de estratégia conjuntural; uma decisão no transitar entre a velha clássica “política de desenvolvimento regional” e uma nova “política regional”. Uma política como a PNDR atual, de caráter horizontal e que tende a ampliar seu espaço na articulação com outras políticas (urbanas, rurais e ambientais; industriais, agropecuárias e de ciência, tecnologia e inovação, etc), demanda esforços, de um lado, para colocá-la na mais elevada possível instância das decisões políticas, e de outro, para dotá-la de ferramentas institucionais e recursos aptos à tarefa²³.

23. Araújo et al. (2004); MPOG (2008), CGEE (2011) e Araújo (2013).

Por fim, em uma discussão sobre o desenvolvimento brasileiro a visão territorial multiescalar permite orientar o debate para a combinação e articulação das iniciativas que interessam. O debate sobre o desenvolvimento regional não pode alhear-se do debate do desenvolvimento nacional. E o mesmo pode ser dito das opções estratégicas nacionais, posto que abdicar de tratar a problemática regional também reduz o alcance dos objetivos mais sofisticados e nobres do desenvolvimento. O Brasil, por exemplo, abdicou de tratar das desigualdades pessoais e regionais de renda e por isso mesmo provavelmente retardou sua trajetória de desenvolvimento no século XX.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARAÚJO, Tânia B. *et al.* Política Nacional de Desenvolvimento Regional: uma proposta para discussão. In: LIMONAD, Ester *et al.* (Orgs.) *Brasil século XXI: por uma nova regionalização?*, São Paulo: Max Limonad, 2004.
- ARAÚJO T. B de. “Desenvolvimento regional brasileiro e políticas públicas federais no Governo Lula”. In: Emir Sader (org.); *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2013.
- BERCOVICI, G. *Desigualdades regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Editora Max Limonad, 2003.
- BIELSCHOWSKI, R.; SOUZA, J. A. P. Evolução macroeconômica e estratégia de desenvolvimento. In: *Projeto Brasil 2003-2010. Trajetória e desafios*. pp. 125-177. Brasília: CGEE, 2010.
- BRANDÃO, C. *Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global*. Campinas: Ed. Unicamp, 2007.
- CANO, W. *Reflexões sobre o Brasil e a nova (des)ordem internacional*. Campinas, Ed. Unicamp e Fapesp: 4ª ed. ampliada, 1995.
- CEC. *Second report on economic and social cohesion – Unity, solidarity, diversity for Europe, its people and its territory*. Luxemburg: DG XVI – Regio, 2001.
- CGEE. *Projeto Brasil 2003-2010. Trajetória e desafios*. Brasília, CGEE, maio/2010.
- CGEE. *Dimensão Territorial no Planejamento de CT&I. Proposta de Diretrizes, Políticas e Programas*. Brasília: CGEE, dezembro/2011.
- DUNFORD, M; GRECO, L. *After the three Italies: Wealth, inequality and industrial change*. Oxford: Wiley-Blackwell Publishing, 2006.
- FURTADO, C. *Formação econômica do Brasil*, 17 ed., São Paulo: Ed. Nacional, 1980.

- FURTADO, C. *O capitalismo global*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.
- GALVÃO, A. C. F.; VASCONCELLOS, R. *Política regional à escala sub-regional: Uma tipologia territorial como base para um fundo de apoio ao desenvolvimento regional*. Brasília: Ipea, TD n° 665, agosto/1999.
- GALVÃO, A. C. F. *Política de desenvolvimento regional e inovação: lições da experiência europeia*. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.
- GTDN. Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste. In: VERSIANI, F. R. e BARROS, J. R. M. *Formação Econômica do Brasil. A experiência da industrialização*. São Paulo: Saraiva e ANPEC, 1978.
- KRAEMER, K. L., LINDEN, G.; DEDRICK, J. *Capturing Value in Global Networks: Apple's iPad and iPhone*. University of California and Syracuse University, 2011.
- MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. *Proposta de Política Nacional de Desenvolvimento Regional*. Brasília, 2003.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. *Estudo da Dimensão territorial do Planejamento*. Brasília: MPOG e CGEE, 2008.
- PEREZ, C. *Technological revolutions and financial capital: The dynamic of bubbles and Golden Ages*. Cheltenham: Elgar, 2002.
- RODRIGUEZ, O. *Teoria do subdesenvolvimento da Cepal*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1981.
- RODRIGUEZ, O. *et al.* Cepal: Velhas e novas ideias. In: *Economia e Sociedade*. Vol. 4, n. 2 (5), pp. 183-374, dezembro/1995.
- SUNKEL, O.; PAZ, P. *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. México, Siglo Veintiuno Editores, 6ª ed, 1973.
- THEIS, I.; GALVÃO, A. C. F. "A formulação de políticas públicas e as concepções de espaço, território e região". In: *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, Vol. 14, n. 2, Anpur, novembro/2012.

HIPÓLITA SIQUEIRA

DINÂMICA REGIONAL BRASILEIRA (1990-2012)

INTRODUÇÃO

Diante do novo contexto nacional e internacional das últimas décadas, os desafios teórico-metodológicos para a análise da dinâmica regional ocorrem em diversas dimensões, tais como: maior exposição da economia brasileira à concorrência internacional; novas formas de organização da produção e do trabalho; o papel da riqueza financeira na gestão operacional das grandes empresas e suas estratégias multiescalares; maior participação de corporações estrangeiras, instituições de cooperação e consultorias internacionais na dinâmica econômica interna; o papel do Estado (redefinição de suas capacidades e aparato estatal; e de suas políticas econômicas e sociais); geopolítica e geoeconomia (importância da China na divisão internacional do trabalho); conflitos ambientais; a crise atual e as decisões políticas para seu enfrentamento.

Do ponto de vista econômico, a manutenção de elevadas taxas de juros e a apreciação cambial por mais de duas décadas favoreceram os setores financeiro e o produtor de *commodities* em detrimento do setor industrial. Como resultado, há sinais de um processo de desindustrialização¹, levando a perdas, em quantidade e qualidade, de elos decisivos das cadeias produtivas mais competitivas; e de especialização regressiva da estrutura produtiva do país.

No início da década de 2000, sobretudo a partir de 2004, ocorreu uma reversão no quadro macroeconômico desfavorável da década de 1990. Os determinantes desse movimento estiveram relacionados principalmente à abundância de liquidez internacional, ao aumento dos preços das *commodities* agrícolas e minerais e da demanda externa por esses produtos (com destaque

1. Cabe destacar que, sobretudo a partir dos anos 2000, existem abordagens distintas sobre a existência bem como em relação às manifestações e especificidades do fenômeno (desindustrialização precoce e relativa). Para essa discussão, ver Morceiro (2012).

para o “efeito-China”) e às políticas de fortalecimento do mercado interno (valorização do salário-mínimo, expansão do emprego, ampliação do crédito ao consumo e políticas de transferência de renda). O crescimento econômico foi puxado pelo consumo e pelas exportações, com tímida recuperação dos investimentos públicos e privados.

A permanência de entraves estruturais (infraestrutura, recorrente apreciação cambial, financiamento de longo prazo, regressividade da estrutura tributária) e a não implementação de um planejamento nacional em áreas estratégicas (industrial, ciência e tecnologia, urbana e regional) ainda impedem um retorno vigoroso de investimentos na economia brasileira. Além disso, ainda deverão ser avaliados os efeitos da crise financeira internacional pós-2008, das medidas econômicas mais recentes e da retomada dos gastos em investimentos por parte do Estado, especialmente na área de infraestrutura e do setor petrolífero.

As mudanças na economia e sociedade brasileiras impuseram novas questões para os estudos da dinâmica regional. O objetivo deste trabalho é examinar as linhas gerais dessa dinâmica desde os anos 1990, especialmente no período pós-2004. Ressalta-se a necessidade de resgatar o referencial analítico da divisão espacial do trabalho e sua contribuição para melhor compreender a diferenciação econômica no território brasileiro. A primeira seção é dedicada à análise dos principais determinantes da dinâmica regional e na segunda seção são destacados os elementos que indicam uma configuração mais complexa e sofisticada da divisão inter-regional do trabalho no Brasil. Na última seção, são feitas as considerações finais.

A DINÂMICA REGIONAL BRASILEIRA PÓS-1990

Ao longo das décadas de 1970, 1980 e início dos anos 1990 os debates sobre a dinâmica regional brasileira tinham em seu cerne a discussão sobre duas tendências: de *concentração* regional das atividades industriais e de maior complexidade tecnológica na região Sudeste (1930-70), sobretudo com a concentração do bloco de investimentos do Plano de Metas no Estado de São Paulo; e de *desconcentração* regional (1970-85), tendo como fatores principais os grandes projetos nos setores de bens intermediários do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), a expansão da fronteira agrícola e mineral, as deseconomias de aglomeração da Grande São Paulo e os incentivos fiscais e financeiros à indústria nas regiões periféricas no âmbito das superintendências regionais e dos bancos estaduais e regionais durante o regime militar (Araújo, 2000; Cano, 2007; Diniz, 1991 e 2001; Pacheco, 1998).

Essas duas tendências na dinâmica regional brasileira ocorreram em um contexto de integração do mercado nacional, com fortes nexos de com-

plementaridade inter-regional, e de continuidade da “marcha para o Oeste” (e Norte) do país, caracterizada pela apropriação privada do território e abertura de novas fronteiras agrícolas e minerais, intensificando-se os fluxos migratórios que impactaram na formação de importantes núcleos urbanos fora da faixa litorânea.

Ao contrário do que ocorreu em outros países que também passaram por processos de desconcentração regional da indústria, tais como os Estados Unidos e a Inglaterra, no Brasil esse movimento não foi acompanhado por uma desindustrialização do estado de São Paulo e particularmente da área metropolitana de sua capital. Tais regiões não perderam capacidade produtiva, plantas industriais, base econômica, fiscal e população. O aumento da participação relativa de outras regiões do país e daquelas do próprio interior paulista na estrutura produtiva nacional se deu, principalmente, mediante a instalação de novas plantas e com grande complementaridade entre a indústria paulista e aquela instalada nas demais regiões brasileiras (Cano, 2007).

O marco de referência na discussão sobre os novos determinantes da dinâmica regional foi o desmonte da capacidade estruturante e sistêmica do Estado a partir da crise da dívida externa e interna nos anos 1980 e as reformas liberalizantes nos anos 1990 (privatizações e abertura comercial e financeira), sem retomada do crescimento econômico, as quais impuseram processos de reestruturação produtiva (“defensiva”) e patrimonial dos grupos empresariais. Assim, apesar da realização de certo volume de investimentos na década de 1990, sobretudo de investimento direto externo, não houve retomada vigorosa da taxa global de investimento na economia brasileira, tendo em vista os processos de fusão e aquisição, modernização de plantas já existentes e aumento de componentes importados. Em um quadro de ausência de planejamento do desenvolvimento urbano e regional e de guerra fiscal, a seletividade dos investimentos foi bastante acentuada definindo tendências pontuais tanto de desconcentração como de (re)concentração regional, de acordo com padrões locais setoriais específicos e amplos benefícios fiscais e financeiros por parte dos governos subnacionais (estaduais e municipais).

A partir daí, há uma certa concordância entre os estudiosos da temática de que a discussão pautada por tendências macrorregionais de concentração e desconcentração da atividade econômica encontra sérias limitações (Araújo, 2013; Guimarães Neto, 2012; Diniz, 2012; Siqueira, 2010). No âmbito da desconcentração regional, houve crescente diferenciação econômica inter e intrarregional com o surgimento de sub-regiões de maior dinamismo convivendo com regiões estagnadas e de menor dinamismo no interior das cinco macrorregiões brasileiras (Pacheco, 1998).

Nos anos 2000, com a retomada do crescimento econômico e expansão do mercado interno, o Brasil incorporou dezesseis milhões de famílias ao mercado de consumo moderno por conta das políticas previdenciárias, de transferência de renda e de elevação do salário-mínimo e habilitou-os ao crédito².

Tais políticas, ao beneficiarem a população de menor renda, tiveram impactos bastante positivos em regiões com grande percentual desses segmentos, como o Nordeste. Dessa forma, Araújo (2013) destaca que o crescimento econômico da década de 2000 foi desconcentrador, tendo como eixos principais as políticas setoriais do governo federal (políticas “implícitas” de desenvolvimento regional), tais como as políticas de transferência de renda, previdenciária, agricultura familiar, valorização real do salário-mínimo, habitacional, infraestrutura econômica e interiorização de novos *campi* universitários.

Por outro lado, o câmbio apreciado e o comércio internacional favorável às exportações de *commodities* minerais e agrícolas brasileiras puxadas pela demanda chinesa tiveram impactos no crescimento econômico das regiões produtoras tais como Norte e Centro-Oeste.

Tal movimento desconcentrador pode ser observado pela distribuição regional dos desembolsos do BNDES segundo as macrorregiões brasileiras. Nos dados da tabela abaixo, as regiões que tiveram maiores aumentos de participação relativa nos desembolsos anuais do BNDES foram Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Tabela 1

Distribuição Regional dos Desembolsos Anuais do BNDES

Brasil, 2003 - 2012 (em %)

Regiões	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Norte	2,1	4,9	3,4	3,2	5,3	5,4	8,2	7,0	7,8	8,6
Nordeste	9,3	6,9	8,1	9,4	8,2	8,4	16,2	10,2	13,5	13,5
Sudeste	59,7	53,5	61,2	61,2	57,9	56,1	52,6	58,2	49,1	46,4
Sul	20,4	21,8	20,3	19,1	19,7	19,2	15,2	17,9	21,4	18,6
Centro-oeste	8,4	13,0	7,0	7,1	8,9	10,9	7,9	6,7	8,2	12,9
Total	100									

Fonte: Censo demográfico de 2010, IBGE

No entanto, o Sudeste e o Sul ainda são as regiões de maior importância relativa na distribuição desses recursos. Nos relatórios de aplicação de recursos disponibilizados pelo BNDES é possível identificar uma seletividade na localização

2. Há grande polêmica sobre a natureza e os resultados desses processos. Alguns autores consideram que chamar essa camada de ingressantes no padrão moderno de consumo de “nova classe média” é prematuro ou indevido (Bartelt, 2013).

geográfica dos principais empreendimentos financiados. Entre 2009-2013, os maiores receptores foram: Ford, GM, Thyssenkrupp e Embraer no estado de São Paulo; Telemar e Petrobrás no estado do Rio de Janeiro; Fiat e CNH Latin America em Minas Gerais; Weg Equipamentos Elétricos em Santa Catarina; Renault no Paraná; Marcopolo no Rio Grande do Sul. Os projetos mais importantes fora dessas regiões são a Refinaria Abreu e Lima em Pernambuco; e o interestadual da Transportadora Gasene (gasoduto entre Rio de Janeiro, Espírito Santo e Bahia).

Cabe destacar que, apesar dessas mudanças, a taxa global de investimento permaneceu praticamente imutável, indicando os limites da estratégia assentada primordialmente no crescimento do consumo induzido por exportações e reaquisição do mercado interno, relegando o investimento a uma posição secundária. A taxa de investimentos nos anos 2000, medida pela participação da Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) no PIB, manteve-se próxima a dos anos 1990, entre 15% e 16%, subindo para cerca de 19% entre 2008-2010.

Dessa forma, não houve alterações muito significativas nas informações do IBGE sobre a distribuição regional do PIB (Contas Regionais) indicando as permanências nessa trajetória, apesar das tendências desconcentradoras dos anos 2000. Na tabela abaixo, observa-se que a região Nordeste manteve em 2010 sua participação relativa no PIB nacional no mesmo patamar de 2002. As regiões Norte e Centro-Oeste tiveram apenas pequeno aumento de participação relativa no PIB nacional.

Tabela 2

Distribuição Regional do PIB

Brasil, 2002 - 2010 (em %)

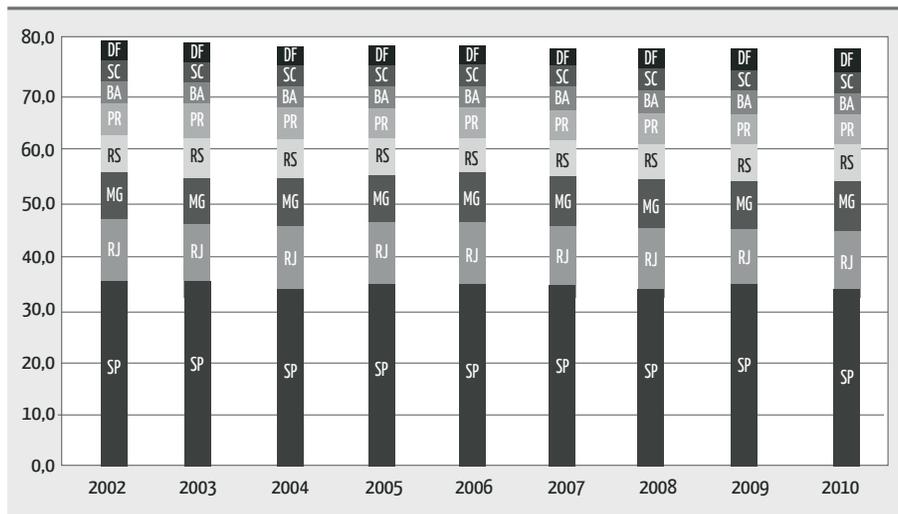
Regiões	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Norte	4,7	4,8	4,9	5	5,1	5	5,1	5	5,3
Nordeste	13	12,8	12,7	13,1	13,1	13,1	13,1	13,5	13,5
Sudeste	56,7	55,8	55,8	56,5	56,8	56,4	56	55,3	55,4
Sul	16,9	17,7	17,4	16,6	16,3	16,6	16,6	16,5	16,5
Centro-Oeste	8,8	9	9,1	8,9	8,7	9,2	9,2	9,6	9,3
Brasil	100								

Fonte: IBGE, Contas Regionais 2010, em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa).

Ademais, o PIB nacional nesse período permaneceu concentrado em oito unidades da federação que, em conjunto, foram responsáveis por cerca de 80% desse total, como pode ser observado no Gráfico 1.

Gráfico 1

Distribuição do PIB Nacional, segundo Unidades da Federação com maior participação relativa Brasil, 2002 - 2010



Fonte: IBGE, Contas Regionais 2010, em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa).

Com relação à dinâmica industrial regional, Diniz (2013:17) destaca três padrões distintos: 1) *aglomeração industrial* (capitais e várias cidades grandes e médias das regiões Sudeste e Sul); 2) *expansão industrial* (várias capitais e outras cidades do Nordeste, sobretudo regiões metropolitanas de Salvador, Recife e Fortaleza); e 3) *localização industrial dispersa* (capitais e outras cidades da fronteira agropecuária e mineral e ZPI na cidade de Manaus). As participações relativas das macrorregiões e unidades da federação no Valor da Transformação Industrial (VTI) nacional sistematizadas por esse autor, entre 1970-2010, sinalizam que São Paulo e Rio de Janeiro tiveram redução de participação relativa, respectivamente, de 58,1% para 42% e de 15,7% para 6,5%. Os principais ganhos foram em Minas Gerais (de 6,5% para 10,4%); Paraná (de 3,1% para 6,4%); Amazonas (de 0,3% para 3,2%); Santa Catarina (de 2,6% para 5,6%); Bahia (de 1,5% para 4,1%); e Rio Grande do Sul (de 6,3% para 8,9%).

Entretanto, as análises para o período pós-2010 de Diniz (2012) e Araújo (2013) sinalizam, respectivamente, para um movimento de “relitorialização” e de reconcentração regional da atividade econômica, ou seja, de regressão em relação ao movimento de desconcentração e interiorização que vinha ocorrendo, e que se expressa pela reconcentração do dinamismo na faixa litorânea

brasileira com base nos investimentos realizados/projetados (exploração da camada pré-sal, infraestrutura de transportes, indústria naval etc.).

DIVISÃO INTER-REGIONAL DO TRABALHO

Diante da maior complexidade da dinâmica regional brasileira, o referencial analítico da divisão espacial do trabalho pode trazer grande contribuição ao debate sobre a diferenciação econômica no território brasileiro. Desse modo, ir além da discussão de tendências de concentração/desconcentração regional de atividades econômicas tendo como indicadores as perdas/ganhos nos percentuais relativos das macrorregiões e UFs brasileiras no total do PIB e emprego nacional.

Desde a década de 1980 é possível identificar uma sofisticação e aprofundamento na divisão inter-regional do trabalho no Brasil levando em consideração as mudanças no contexto nacional e a inserção do país no contexto internacional. O movimento de integração não foi substituído por uma inserção autônoma das regiões na dinâmica econômica internacional. O crescimento econômico ainda que a taxas médias anuais bem inferiores às dos anos 1970, demonstraram as potencialidades do mercado interno de um país de dimensões continentais.

O dinamismo da região Centro-Oeste está claramente vinculado ao aprofundamento da especialização do país em *commodities* agrícolas e minerais e à expansão da fronteira de recursos naturais. No período entre 2004-2011 cresceu 4,2%³ (um pouco abaixo da média nacional de 4,6%).

O papel do Estado nessa região foi e continua sendo decisivo, sobretudo em gastos públicos e em investimentos em infraestrutura. A partir dos anos 1990, com grande protagonismo das políticas estaduais, as atividades do complexo grãos-carne vêm cada vez mais acentuando seu papel na organização e divisão urbano-regional dessa porção do território nacional. Por outro lado, alguns determinantes tais como a concentração de renda elevadas na capital federal e aumento de gastos públicos com impactos na urbanização de sua área de entorno; uma certa diversificação produtiva provocada por investimentos em Goiás nos setores: alimentícios, de máquinas agrícolas e automobilístico e os investimentos em andamento/programados pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) – usinas térmicas, hidrelétricas de Sinop, Colíder e de São Manoel, linhas de transmissão de energia, rodovias, Ferrovia Norte Sul, sistema logístico de escoamento do etanol – também são vetores importantes de alteração na dinâmica regional.

3. Dados do IBCR (Índice de Atividade Econômica Regional) elaborados pelo Banco Central do Brasil.

A região Norte, de grande complexidade analítica tendo em vista a pluralidade de interesses envolvidos na produção social desse espaço, também teve crescimento superior à média nacional, de 5,2% no período 2004-2011. A inserção na divisão inter-regional por meio de especializações setoriais de algumas sub-regiões foi promovida primordialmente pela atuação do Estado através de grandes projetos de investimento de empresas estatais e de suas políticas e programas de promoção do desenvolvimento regional. Além do avanço da pecuária e da produção de soja, suas especializações estão na produção de bens intermediários e de bens de consumo duráveis concentradas espacialmente: no estado do Amazonas – eletroeletrônicos e motocicletas da Honda na Zona Franca de Manaus (ZFM), atualmente denominado como Polo Industrial de Manaus (PIM), altamente dependentes de medidas institucionais de garantia dos benefícios fiscais à produção, sendo dinamizadas pelo aumento do consumo interno de motocicletas, televisores digitais e demais eletrônicos; e no estado do Pará – complexo minero-metalúrgico de Carajás.

Essas sub-regiões são responsáveis por grande parte do dinamismo econômico e contrastam com a realidade socioeconômica das demais áreas da macrorregião. Tais setores, principalmente os de mineração, possuem pouca integração econômica intrarregional e maior vinculação com o centro dinâmico do país e com o exterior. No caso do PIM/ Manaus, seus efeitos têm sido mais importantes na geração de empregos do que no estabelecimento de encadeamentos setoriais na cadeia produtiva dos bens de consumo duráveis (Siqueira, 2010). Os grandes empreendimentos em geração e transmissão de energia elétrica previstos e em andamento no PAC (usinas hidrelétricas de Santo Antônio e Jirau em Rondônia, Belo Monte no Pará, Ferreira Gomes no Amapá, Santo Antônio do Jari, Amapá e Pará; Ferrovia Norte Sul, rodovias, hidrovias dos rios Madeira, Tapajós e Amazonas), por suas dimensões e impactos ambientais e regionais, têm sido os mais relevantes em termos da reconfiguração urbano-regional.

A região Nordeste, desde a década de 1970, vem passando por um processo de maior diversificação de sua estrutura produtiva industrial sob forte atuação do Estado. Como apontado em Araújo (2000), esse movimento consolidou uma nova realidade econômica caracterizada pela presença de áreas de maior dinamismo relativo que convivem com áreas estagnadas dos ciclos econômicos anteriores. Dentre as áreas mais dinâmicas estão: o polo petroquímico de Camaçari, na Bahia; o polo têxtil de Fortaleza; as atividades metalúrgicas do Maranhão, vinculadas ao complexo minero-metalúrgico de Carajás (PA); o polo agroindustrial de Petrolina (PE)/Juazeiro (BA); produção de papel e celulose no sul da Bahia; a agricultura moderna de grãos no oeste baiano e no sul do Piauí; e as áreas de fruticultura irrigada do Vale Açu/Mossoró (RN).

Nos anos 1990, a atração de empresas dos setores têxtil, calçadista (Ceará, Bahia, Paraíba) e automobilístico (Ford na Bahia e Troller no Ceará)⁴ e a expansão das atividades de turismo, com seus serviços e infraestrutura de apoio, atuaram na ampliação da diferenciação econômica regional. Como observado anteriormente, nos anos 2000, a retomada do crescimento econômico, o aumento do emprego, a valorização do salário-mínimo e as políticas de transferência de renda foram elementos que atuaram fortemente na dinâmica do crescimento regional (5% no período de 2004-2011). Alguns importantes projetos de investimento em infraestrutura e energia do PAC (em andamento/programados, tais como Porto de Suape em Pernambuco, Ferrovia Nova Transnordestina, Ferrovia Oeste-Leste, 48 projetos de usinas eólicas – Ceará, Rio Grande do Norte, Sergipe e Bahia – rodovias, hidrovias do São Francisco, aeroportos, refinarias e petroquímicas, indústria naval) vêm exercendo importantes impactos na dinâmica urbano-regional.

Na região Sul a taxa de crescimento econômico foi de 3,8% entre 2004-2011 um pouco inferior à média nacional e a das demais regiões. Entretanto, vem se destacando pela diversificação e integração da base produtiva de seus três estados a partir dos setores: metal-mecânico (material elétrico, de transporte e máquinas e implementos agrícolas, automobilístico); alimentos; calçados; e papel, celulose e mobiliário. Com exceção de Santa Catarina, no Rio Grande do Sul e no Paraná, a expansão industrial em seus territórios ocorreu de maneira concentrada espacialmente. Na década de 1990, além dos efeitos das mudanças macroeconômicas, a abertura comercial e a integração no âmbito do Mercosul foram importantes, com repercussões na reestruturação das especializações setoriais e nas estratégias dos grupos empresariais atuantes na região, ambos com impactos significativos sobre a produção e o emprego regionais e na urbanização, sob fortes movimentos no sentido das áreas litorâneas. Dentre os principais condicionantes da dinâmica regional, estiveram a realização de novos investimentos e a realocação de plantas dos setores têxtil e calçadista para o Nordeste e do complexo grãos-carne para o Centro-Oeste.

Por outro lado, a região esteve no centro da redistribuição dos investimentos em novas plantas automobilísticas no país a partir da segunda metade dos anos 1990, Gravataí (RS), com a GM e, principalmente na área metropolitana de Curitiba (Renault/Nissan e VW/Audi em São José dos Pinhais). Com a significativa expansão desse setor com base no crescimento do consumo

4. Desde 2010, outros investimentos da indústria automobilística (Fiat-Chrysler) também vêm sendo implantados na região, no estado de Pernambuco.

interno, oferta de crédito, redução de impostos, amplos benefícios fiscais e aumento de importações nos anos 2000, as automobilísticas têm anunciado investimentos em expansão de fábricas e em várias novas plantas, entre elas, uma da BMW em Araquari (Santa Catarina). Para essa região, também estão sendo executados e programados empreendimentos no âmbito do PAC (portos em Rio Grande e Itajaí, rodovias, hidrovias Rio Paraná e Mercosul, aeroportos, usinas térmicas, eólicas e outras).

A região Sudeste, tendo em vista a localização dos setores mais complexos e de maior valor agregado da estrutura produtiva nacional, é fortemente afetada pelos impactos do desadensamento de cadeias produtivas e pelo próprio movimento de desconcentração industrial a partir do estado de São Paulo. A taxa de crescimento do PIB foi de 4,6% (igual à média nacional) entre 2004-2011, também sendo beneficiada pelo dinamismo do mercado interno.

Contudo, essa macrorregião apresenta grandes diferenciações econômicas internas que impossibilitam análises a partir de tendências generalizantes (setorial e espacialmente).

Há forte especialização setorial na produção de bens intermediários (siderurgia, minerais não-metálicos, papel e celulose) no estado do Espírito Santo. As atividades do setor siderúrgico estão integradas à extração de minérios da região do quadrilátero ferrífero em Minas Gerais, transportados pela Estrada de Ferro Vitória-Minas de propriedade da Vale.

Minas Gerais, um dos estados mais beneficiados pela desconcentração industrial dos anos 1970, diversificou sua estrutura produtiva em setores importantes do complexo mineiro-metal-mecânico com fortes encadeamentos inter e intrassetoriais (siderurgia e automobilística – Fiat em Betim, Iveco/Fiat em Sete Lagoas, Mercedes Benz em Juiz de Fora). Em 2011, Minas Gerais foi responsável por 23% da produção nacional de veículos automotores. Em termos regionais, além da área metropolitana, também é possível identificar outras regiões dinâmicas e com diversificação produtiva (Triângulo Mineiro e sul de Minas) interligadas historicamente à dinâmica econômica paulista em contraste com áreas com extrema pobreza como o Vale do Jequitinhonha.

O estado do Rio de Janeiro, em função da extração do petróleo nos anos 1990 e a atuação do setor público em suas várias esferas, nos anos 2000, vem passando por um processo significativo de transformações socioeconômicas. Com base na expansão da produção do petróleo, tornou-se responsável por 35,3% da indústria extrativa nacional.

A partir das expectativas da exploração da camada pré-sal e da realização de megaeventos esportivos (Copa do Mundo e Jogos Olímpicos), a economia fluminense tem sido grande receptora de parte significativa dos investimentos

atuais projetados para o país. As regiões metropolitana, norte e sul Fluminense são aquelas que concentram boa parte desse dinamismo. No âmbito do PAC, são mais significativos os projetos de investimento em portos, aeroportos, indústria naval, Arco Rodoviário Metropolitano, Complexo Petroquímico-Comperj e Usina Angra III. No sul fluminense (Resende e Porto Real) tem se formado um polo metal-mecânico com base em investimentos da Peugeot-Citroen, Volkswagen, Renault-Nissan e Hyundai.

Devido à sua centralidade na divisão inter-regional do trabalho, as transformações históricas na estrutura produtiva e na rede urbana do estado de São Paulo foram amplamente analisadas em vários estudos (Cano *et alli*, 2007; Reis Filho, 2006). É importante destacar que boa parte do movimento de desconcentração relativa do setor industrial da área metropolitana de São Paulo é compensado pela instalação, ampliação e diversificação de complexos setoriais (automobilístico, alimentos, têxtil, máquinas e equipamentos, química e petroquímica) no interior do estado de São Paulo, especialmente em regiões como Campinas, São José dos Campos e Ribeirão Preto, gerando maior integração e complexidade produtiva intraestadual. A proximidade à metrópole paulista, o mercado consumidor de uma rede urbana dispersa, de grande porte e densidade, a infraestrutura de transportes, comércio e serviços, aglomerações de mão de obra qualificada e de centros de pesquisa e tecnologia são, em geral, apontados como os principais determinantes para a maior sofisticação e complexidade da divisão urbano-regional.

Diante de um novo contexto nacional e internacional, cabe avaliar em futuro próximo uma série de determinantes da dinâmica urbano-regional brasileira e suas resultantes em termos da divisão regional do trabalho. Além dos impactos da crise internacional sobre a economia e sociedade brasileiras e das opções políticas de política econômica (redução de impostos sobre bens industrializados, redução da taxa de juros, etc.), são decisivas as implicações espaciais dos novos investimentos, em implantação e/ou programados, nos setores agroindustriais, da indústria extrativa mineral, da indústria automobilística e de infraestrutura. Merecem destaque as possíveis transformações determinadas pela implementação dos programas de exploração da camada pré-sal, biocombustíveis e dos grandes projetos de infraestrutura e de energia do PAC e dos novos programas no âmbito do Plano Brasil Maior (PBM) do governo federal, com o objetivo de estimular alguns setores considerados estratégicos, tais como o Programa Inova Petro, Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT) e o novo regime automotivo (Inovar-Auto) que entrou em vigor em 2013. As ações da recém-criada Coordenação Sistemática de Ações Especiais em Desenvolvimento Regional do Plano Brasil Maior deverão

ser acompanhadas. Além desses processos internos à escala nacional, outros projetos de investimento em infraestrutura, com forte participação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), no âmbito da integração sul-americana com a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) também serão importantes para a dinâmica urbano-regional do país.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho buscou-se destacar as principais tendências da dinâmica econômica regional no Brasil pós-1990, sobretudo nos anos 2000. Para a melhor compreensão dos processos de diferenciação econômica regional foi ressaltada a importância do referencial analítico da divisão espacial do trabalho. As transformações sociais e econômicas nos contextos nacional e internacional nas últimas três décadas impuseram novos condicionantes à essa problemática necessitando ir além da caracterização de tendências de concentração e desconcentração da atividade econômica a partir das perdas/ganhos de participação relativa das regiões na produção e emprego nacionais.

Após mais de duas “décadas perdidas” em termos de crescimento econômico, em um contexto de intensificação da globalização econômica e maior exposição à concorrência internacional, foram interrompidos processos socioeconômicos estruturantes (diversificação da estrutura produtiva, organização dos mercados de trabalho, integração regional etc.).

No período recente, as políticas econômicas vêm resultando no aprofundamento da inserção internacional do país tendo como base seu potencial de recursos naturais e sua articulação com o “efeito-China”. Tais mudanças tornaram mais complexa a delimitação de uma nova divisão urbano-regional do trabalho, impondo esforço de análise das linhas gerais da dinâmica regional brevemente sintetizadas neste trabalho. No entanto, a temática enfrenta desafios teórico-metodológicos consideráveis que vão desde a deslegitimação das escalas nacionais e regionais pela predominância do pensamento biescalar (global-local) até a inexistência de bases estatísticas adequadas à caracterização das novas dinâmicas urbanas e regionais.

Na ausência de uma estratégia e política nacional de desenvolvimento regional e urbano e de inércia da taxa de investimentos que, por sua vez, quando realizados não geram diversificação da estrutura produtiva, as tendências de desconcentração da atividade econômica, com características setoriais distintas desde os anos 1970, não foram capazes de alterar radicalmente a divisão urbano-regional do trabalho. No entanto, tendo como base as estratégias empresariais (cada vez mais transescalares) e as políticas das esferas

subnacionais de governo (estaduais e municipais) de atração de investimentos, há evidências de uma maior complexidade e sofisticação nessa divisão em sentido mais qualitativo do que quantitativo. Regiões como Norte, Nordeste e Centro-Oeste, caracterizadas pela presença de setores exportadores de *commodities* e em que é elevada a proporção relativa dos ocupados de baixa renda, foram dinamizadas pelo crescimento econômico pós-2004 e vêm passando por uma reconfiguração intrarregional, com a atração de novos setores de atividade econômica e expansão de centros urbanos. Por outro lado, as regiões Sul e Sudeste, para além dos impactos do crescimento econômico, também merecem estudos mais detalhados com relação à análise das implicações da desindustrialização nacional e dos desdobramentos da crise internacional e das medidas de política econômica mais recentes uma vez que apresentam maior diversificação e complexidade em suas estruturas produtivas.

O período de crescimento econômico nos anos 2000 demonstrou as potencialidades do mercado interno de um país de dimensões continentais. Porém, quando se observa a nova “rodada” de investimentos programados e/ou em andamento para o país (hidrelétricos, minerais, exploração de petróleo, petroquímicos, rodovias, ferrovias, portos etc.), pode-se inferir que os interesses que se projetam na divisão inter-regional do trabalho reforçam as áreas mais dinâmicas no interior das cinco macrorregiões, ampliando heterogeneidades econômicas e sociais. Assim como nos anos 1970, são os interesses das coalizões formadas para levar adiante os grandes projetos setoriais (por exemplo, no âmbito do PAC e da IIRSA) que têm a capacidade de organização e transformação de vastas porções do território nacional e, portanto, de definição dos problemas regionais brasileiros.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARAÚJO, T. B. *Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências*. Rio de Janeiro: Revan, 2000.
- ARAÚJO, T. B. 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*. São Paulo: Boitempo, 2013.
- BACEN – Banco Central do Brasil. *Boletim regional do Banco Central do Brasil*. Brasília: Bacen, 2012.
- BARTELT, D. (ed.). *A “Nova Classe Média” no Brasil como conceito e projeto político*. São Paulo: Fundação Heinrich Böll, 2013.
- CANO, W. *Desconcentração produtiva no Brasil. 1970-2005*. São Paulo: Unesp, 2007.

- CANO, W.; BRANDAO C.; MOTA, F.; MACIEL, C. (Orgs.) (2007). *Economia Paulista*. Campinas: Alínea Editora, 2007.
- DINIZ, C. C. *Dinâmica regional da indústria no Brasil: início de desconcentração, risco de reconcentração*. Tese de professor titular, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, Brasil, 1991.
- DINIZ, C. C. A nova geografia econômica do Brasil. In: VELLOSO, J. P. R. *Brasil: 500 anos*. Rio de Janeiro: José Olympio, 2001.
- _____. O risco da reletorialização. *Carta Capital*, n. 705, p. 37, 2012.
- _____. Dinâmica regional e ordenamento do território brasileiro: desafios e oportunidades. *Texto para Discussão*, 471, Belo Horizonte, Cedeplar/UFMG, 2013.
- GUIMARÃES NETO, L. Desafios para uma política nacional de desenvolvimento regional no Brasil. *Revista de Políticas Públicas*, 16 (1), 203-207, 2012.
- IBGE-Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Contas Regionais do Brasil de 2002 a 2010*. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.
- MORCEIRO, P. C. *Desindustrialização na economia brasileira no período 2000-2011: abordagens e indicadores*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2012.
- PACHECO, C. A. *Fragmentação da Nação*. Campinas: IE-Unicamp, 1998.
- REIS FILHO, N. G. *Notas sobre Urbanização Dispersa e Novas Formas de Tecido Urbano*. São Paulo: Via das Artes, 2006.
- SIQUEIRA, H. *Desenvolvimento Regional Recente no Brasil*. Rio de Janeiro: E-papers, 2012.

EDUARDO COSTA PINTO

**DINÂMICA ECONÔMICA E REGIONAL
NO BRASIL DOS ANOS 2000:
EFEITO CHINA, DESCONCENTRAÇÃO
ESPACIAL E BLOCO NO PODER**

INTRODUÇÃO

O Brasil vivenciou um período de bonança ao longo da década de 2000, marcado pela melhora das contas externas, pelo aumento das taxas de expansão do Produto Interno Bruto (PIB), em relação às décadas anteriores, pela redução da pobreza extrema e pela desconcentração regional da produção, do emprego e do investimento.

Os resultados econômicos e regionais positivos do Brasil foram impulsionados por determinantes: *i*) internos, associados à adoção de políticas macroeconômicas de demanda efetiva, notadamente as de transferência de renda, implementadas a partir de 2005-2006; e *ii*) externos, vinculados às mudanças estruturais na economia mundial decorrentes da ascensão da China, transformando a divisão internacional da produção e do trabalho.

A melhoria nos indicadores regionais (desconcentração da produção, do emprego e dos investimentos) no Brasil não foram resultados de uma agenda governamental deliberada de desenvolvimento regional, mas sim uma decorrência de outras políticas setoriais e da nova dinâmica internacional.

Este capítulo tem como objetivo apresentar a linhas gerais da dinâmica econômica e regional do Brasil na primeira década do século XXI, buscando, por um lado, identificar quais foram os impactos das transformações da economia mundial, decorrente do “efeito China”, para o país e suas grandes regiões (Norte, Nordeste, Sudeste, Centro-Oeste e Sul) e, por outro, apresentar uma rápida evolução do bloco no poder e seus efeitos para a questão regional e para o desenvolvimento nacional.

DESEMPENHO MACROECONÔMICO E O EFEITO CHINA

Após décadas de baixo crescimento e de diversas crises econômicas e políticas, o Brasil conseguiu, na década de 2000, reduzir de forma significativa sua vulnerabilidade externa e social (pobreza extrema) e sustentar maiores taxas de crescimento do PIB, mesmo após a profunda crise internacional de 2008.

Os resultados macroeconômicos entre 2003 e 2010 (dois governos Lula) foram melhores do que os de seu antecessor. Entre 2003 e 2010, o PIB do Brasil cresceu 4,1% ao ano, quase o dobro do observado entre 1980 e 2002 (2,4% ao ano) (Teixeira e Pinto, 2012).

A configuração dessa nova dinâmica brasileira na década de 2000 foi possibilitada por um conjunto de fatores externos e internos ao país. No plano interno, o fracasso do modelo neoliberal em cumprir suas promessas (crescimento, estabilidade e distribuição de renda) na década de 1990, levado a cabo pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, possibilitou a vitória eleitoral de Lula, localizado no espectro político mais à esquerda, que adotou a partir de 2005-2006 políticas de demanda efetiva, em particular as de transferência de renda.

Vale observar que as linhas mestras do regime de política macroeconômica do governo FHC (sistemas de metas de inflação, superávits primários e câmbio flutuante) foram mantidas pelo governo Lula durante o seu primeiro mandato. No entanto, é possível identificar em seu segundo mandato certa flexibilização na gestão da política econômica¹ até então vigente por meio: da adoção de medidas voltadas à ampliação do crédito ao consumidor e ao mutuário; do aumento real no salário mínimo; da adoção de programas de transferência de renda direta; da criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e da ampliação da atuação do BNDES para estimular o investimento público e privado e das medidas anticíclicas de combate à crise internacional a partir de 2009 (Teixeira e Pinto, 2012).

Os resultados macroeconômicos (setor externo, nível de atividade, inflação, emprego e renda e finanças públicas) da economia brasileira entre 2003 e 2010 evidenciam duas dinâmicas diferentes entre 2003-2006 e 2007-2010. No primeiro período, o crescimento brasileiro foi impulsionado pelo setor externo de forma direta (expansão das exportações) e indireta (ampliação dos investimentos dos setores exportadores). No segundo momento, o crescimento foi

1. Barbosa e Souza (2010) ressaltaram que existiu, durante o governo Lula, uma disputa de opiniões a respeito das ações da política econômica. Para eles, predominou, entre 2003 e 2005, uma visão neoliberal em que o crescimento econômico independia das condições de curto prazo. A partir de 2006, ter-se-ia consolidado na gestão macroeconômica uma visão de que o Estado deve desempenhar um papel mais ativo no desenvolvimento econômico e social.

determinado tanto pela dinâmica externa favorável como pela expansão do mercado interno decorrente da flexibilização da política econômica (Pinto, 2010).

Entre 2007 e 2010, esses dois impulsionadores do crescimento permitiram uma expansão econômica sustentada pelos investimentos e consumo das famílias (crescimento médio de 10,5% e de 5,8%, respectivamente).

No plano externo, a ascensão da China provocou transformações econômicas estruturais associadas ao seu papel de duplo polo na economia mundial, conforme observado por Medeiros (2006) e Pinto (2011a), que impactaram de forma positiva nas contas externas brasileiras.

No primeiro polo, a China aparece como principal produtor e exportador mundial de produtos de tecnologia da informação (TI) e de bens de consumo industriais intensivos em mão de obra e em tecnologia destinados, principalmente, aos mercados americanos e europeus, transformando-se assim na “fábrica do mundo”. Em outro polo, aparece como grande mercado consumidor para a produção mundial de máquinas e equipamentos de alta tecnologia e produtos finais, notadamente da Alemanha, do Japão e da Coreia e para a produção de *commodities* (petróleo, minerais, produtos agrícolas etc.), transformando-se assim em importador líquido da Ásia, da África e também para dos países latino-americanos.

Esse novo papel assumido pela China e seu entorno tem provocado transformações estruturais e criado quatro novas tendências estruturais para a economia mundial que podem ser assim elencadas, segundo Castro (2011), Pinto (2011a) e Gonçalves & Pinto (2013):

1) Elevação (e manutenção em níveis altos em termos históricos recentes) dos preços internacionais das *commodities* (petróleo, energia, minérios, alimentos, etc.) decorrente do efeito direto e indireto da demanda chinesa e também da elevação dos custos de produção desses produtos.

Entre os anos 1990 e 2000, verificou-se um expressivo aumento dos preços de todas as *commodities* (energia, alimentos e bebidas, matérias-primas agrícolas e metais), sendo que a maioria desses preços cresceu acima de 7% ao ano em média anual na década de 2000. Os produtos energéticos e minerais foram os grupos que apresentaram as maiores elevações de preços no referido período (14,7% e 13,7% ao ano, respectivamente). Entre 2002 e 2012, as maiores altas dos preços das *commodities* foram observadas nos seguintes produtos: petróleo cru (15%), cereais (14,2%), soja (15,6%), cobre (17,4%) e minério de ferro (41,2%) (Tabela 1).

A elevação desses preços foi uma decorrência direta e indireta da demanda chinesa que se elevou expressivamente na década de 2000. Entre 1991-2001 e 2001-2011, as taxas de consumo anual médio mundial de energia pri-

Tabela 1

**Variação média anual dos preços das *commodities* (energia, alimentos e bebidas e minerais)
Brasil, 1992 - 2012 (em %)**

	1992-2002	2002-2012
Energia (petróleo cru, gás natural e carvão)	1,0	14,7
Petróleo cru	1,1	15,0
Gás natural	1,0	12,3
Carvão	-1,9	14,8
Alimentos e bebidas	-1,2	9,2
Alimentos (inclui cereais, óleos vegetais, carne, frutos do mar, açúcar, bananas e laranjas)	-1,4	9,2
Cereais (inclui trigo, milho, arroz e cevada)	-0,5	14,2
Óleo vegetal (inclui soja, farelo de soja, óleo de soja, óleo de canola, óleo de palma, óleo de girassol, azeite, farinha de peixe e amendoim)	-0,1	13,5
Soja	-0,9	15,6
Bebida (inclui café, chá e cacau)	1,0	8,6
Matérias-primas agrícolas (inclui madeira, algodão, lã, borracha, etc)	0,2	3,9
Metais (inclui cobre, alumínio, minério de ferro, estanho, níquel, zinco, chumbo e urânio)	-0,7	13,7
Cobre	-2,0	17,4
Alumínio	0,5	3,5
Minério de Ferro	-0,6	41,2
Níquel	-0,2	7,3

Fonte: FMI, World Economic Outlook Database. Disponível em: www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2013/01/weodata. Consulta em 20 de setembro de 2013.

mário e de suas principais fontes (carvão, petróleo, gás natural) elevaram-se de 1,6% para 2,7%, de 0,9% para 4,8%, de 2,3% para 2,8%, sendo que a maioria desse crescimento foi fruto da elevação do consumo chinês. O efeito China também foi responsável por importantes contribuições para expansão do consumo mundial de produtos alimentícios, tais como soja e algodão (Gonçalves & Pinto, 2013)².

2. Para Gonçalves & Pinto (2013, p. 15), "a evolução das importações chinesas não deixa dúvida a respeito da expansão da demanda da China. Entre 2002 e 2012, essas participações percentuais das importações da China, em relação às importações mundiais por grupos de produtos, elevaram-se: i) de 2,2% para 5,0% para os produtos de origem animal; ii) de 3,7% para 12,8% para os produtos de origem vegetal, com destaque para os grãos de soja que representaram 64,7% das importações mundiais em 2012; iii) de 11,2% para 44,6% dos produtos minerais, sendo que essa participação foi ainda maior para o minério de ferro (63,5% em 2012), o manganês (50,9% em 2012), o níquel (76,5% em 2012) e o cobalto (82,6% em 2012); e iv) de 3,5% para 10% para os produtos combustíveis".

2) Redução e/ou crescimento mais lento dos preços mundiais dos produtos industrializados em relação aos preços das *commodities*, mesmo com o maior crescimento do PIB global nos anos 2000. Esta tendência dos preços das manufaturas é uma decorrência da pressão competitiva da produção industrial da China destinada às exportações que combina salários baixos, economias de escala e de escopo, novas formas de organização e gestão da produção (simplificação de produtos e processos, denominado de tecnologia frugal, e produção modular) gerando elevados ganhos de produtividade.

3) Manutenção dos termos de troca (índice do valor unitário das exportações em relação ao índice de valor unitário das importações) favorável aos países em desenvolvimento (relaxando a restrição externa), especialmente os africanos e latino-americanos que exportam *commodities* para a China. Esta condição é uma decorrência da primeira e da segunda tendências. Entre 2000 e 2012, os índices dos termos de trocas das economias em desenvolvimento da África, da América e da América do Sul cresceram 81,7%, 36,1% e 60,5%, respectivamente; ao passo que para as economias da China, dos países em desenvolvimento da Ásia, dos países desenvolvidos da Ásia e da Europa os termos de troca decresceram em 28,2%, 4,4%, 37,5% e 6%, respectivamente.

Essa terceira tendência possibilitou aos países exportadores de *commodities* (energia, minerais e alimentos), sobretudo os africanos e latino-americanos, relaxar os problemas de restrições externas ao crescimento de alguns países em desenvolvimento da África e da América Latina.

4) Ampliação mundial do padrão de consumo de massa em virtude da mudança de preço relativo entre manufaturas e os salários que vêm permitindo o acesso dos produtos industriais a segmentos da população mundial que até então viviam na condição de subsistência (pobreza absoluta) nos países em desenvolvimento, notadamente os asiáticos. Esta condição é uma decorrência das três tendências acima, especialmente da segunda.

Essas transformações decorrentes do efeito China geraram efeitos positivos para as contas externas brasileiras. Entre 2003 e 2010, configurou-se um expressivo superávit do balanço de pagamentos (231,8 bilhões de dólares no acumulado) que permitiu ao governo saldar os empréstimos com o FMI, diminuir o endividamento público externo e acumular reservas.

As modificações dos preços relativos entre *commodities* e manufaturas geraram, entre janeiro de 2003 e dezembro de 2010, uma elevação de 39,9% nos termos de troca do Brasil. Para Barbosa (2011), isso significou um elevado bônus macroeconômico para país, permitindo um crescimento puxado pela demanda interna a partir de 2006 sem gerar graves desequilíbrios externos e internos.

Nesse sentido, o “efeito China” (e seus impactos nas transformações estruturais atuais) gerou, entre 2000 e 2011, a expansão média do *quantum* exportado pelo Brasil (de 8,3%) e o crescimento expressivo do valor unitário das exportações, sobretudo das *commodities* (de 13%). Esses dois resultados provocaram um acelerado crescimento das taxas de exportação, em valor, e uma significativa melhora nos termos de troca do país.

Esse resultado das contas externas brasileira relaxou, pelo menos temporariamente, os problemas de restrições externas ao crescimento da economia que o país enfrentou no passado.

Além do aumento das exportações, a elevação dos preços das *commodities* exportadas pelo Brasil implicou em um aumento do investimento estrangeiro direto no país (de 9,9 bilhões de dólares em 2003 para 36,9 bilhões em 2010) destinado, boa parte, a produção de matérias-primas (*resource-seeking*), tais como petróleo, gás, mineração e agricultura.

Essa redução da vulnerabilidade externa conjuntural, associada ao fortalecimento da capacidade fiscal do Brasil, permitiu ao país a adoção de políticas de demanda efetiva – centradas em maiores investimentos públicos em infraestrutura e em maiores gastos em políticas sociais de transferência de renda – que proporcionaram maiores taxas de crescimento articuladas à redução da pobreza extrema.

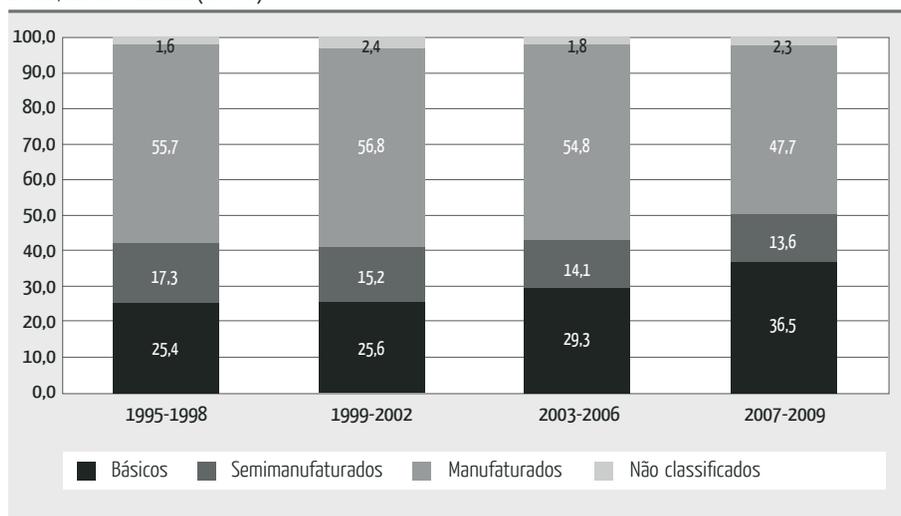
Apesar da melhora das contas externas, verificou-se uma deterioração da pauta exportadora brasileira na década de 2000. O país cada vez mais está exportando produtos básicos ou industriais com baixa e média-baixa tecnologia. Com essa nova configuração da pauta que se materializou entre 2003 e 2006 e se acelerou entre 2007 e 2009, sobretudo após a crise internacional. Com isso, a partir de 2006, o debate sobre a taxa de câmbio centrou-se nos impactos da valorização do real sobre a estrutura de comércio brasileiro, suscitando a discussão da “doença holandesa”, e, conseqüentemente, do processo de reprimarização da pauta exportadora, aqui entendida como o aumento da participação relativa dos produtos básicos para exportação (Pinto, 2010 e 2011b).

Os dados da evolução das exportações brasileiras por fator agregado, como apresentado no Gráfico 1, não deixam dúvida sobre a existência do processo de reprimarização das exportações brasileiras. A participação no valor total deste tipo de produto exportado aumentou da casa dos 25% entre 1995 e 2002, passando para 29,3% entre 2003 e 2006, até alcançar o patamar de 36,5% entre 2007 e 2009, gerando, em contrapartida, reduções na participação dos semimanufaturados e dos manufaturados entre 2003 e 2009.

A evolução das exportações brasileiras por participação dos grandes setores de atividade, entre 2000 e 2011, evidencia um aumento expressivo na participação das exportações baseadas em recursos naturais, já que a partici-

Gráfico 1

Gasto com ações e serviços públicos de saúde no Brasil, total e por esfera de governo
Brasil, 2000 - 2011 (em %)



Fonte: IPEADATA.

pação do ramo do agronegócio e extrativismo saltou de 33,5% para 59,7%, ao passo que todos os outros setores perderam participação (Gráfico 2, na página seguinte). Nesse ramo, os sub-setores agricultura, pecuária, produção florestal e aquicultura, indústria extrativa; e fabricação de produtos alimentícios, bebidas e fumo foram os maiores exportadores, ampliando ainda mais as suas participações, entre 2000 e 2011, de 9,7% para 13,8%, de 6,9% para 26,7% e de 14,3% para 18,5%, respectivamente.

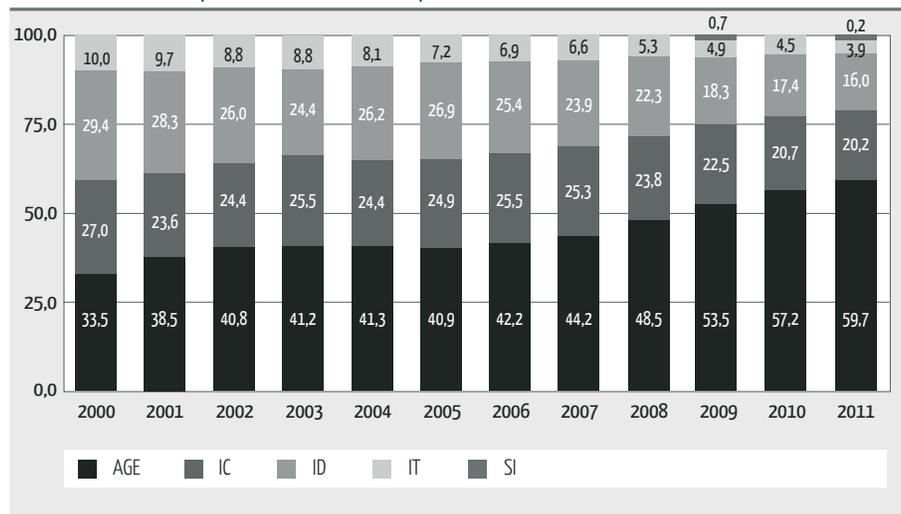
DINÂMICA REGIONAL: DESCONCENTRAÇÃO DA PRODUÇÃO, DO EMPREGO E DOS INVESTIMENTOS

Os determinantes internos (políticas econômicas) e externos (efeito China) da trajetória de crescimento nos anos 2000 proporcionaram impactos diferenciados nos espaços nacionais, notadamente nas grandes regiões do país (Norte, Nordeste, Sudeste, Centro-Oeste e Sul).

Entre 2002 e 2010, a taxa de crescimento do PIB no Brasil foi de 37,1%, ao passo que nas regiões Norte, Centro-Oeste e Nordeste verificaram-se crescimentos ainda maiores que o nacional de 63,2%, 42,4% e 46,9%, respectivamente. Já nas regiões Sudeste e Sul ocorrem taxas de expansão do PIB da ordem de 36,8% e 29,5%, respectivamente (Gráfico 3).

Gráfico 2

Evolução da participação nas exportações dos grandes setores⁽¹⁾ de atividade
 Brasil, 2000 - 2011 (valores correntes em %)

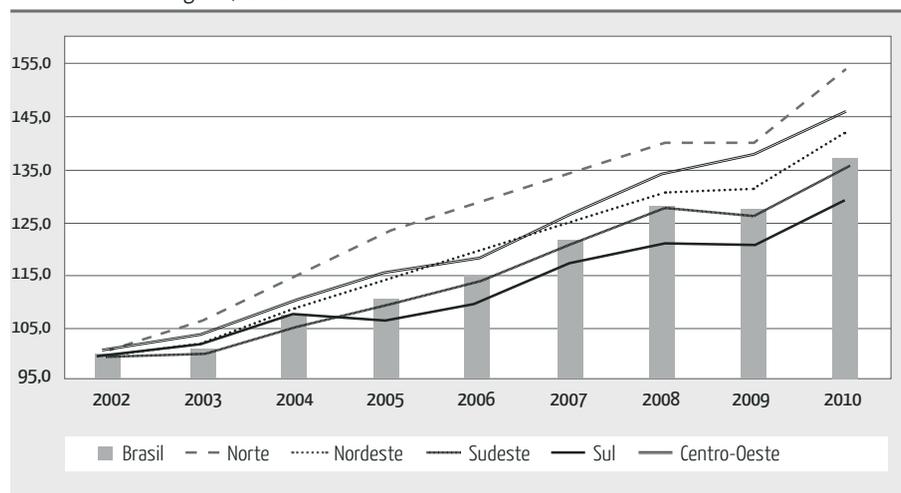


Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Comtrade/ONU.

Nota: (1) Setores: AGE – Agronegócio e extrativismo; IC – Indústria de Commodities; ID – Indústria Difusora; IT – Indústria Tradicional; CC – Construção Civil; SI – Serviços de Infraestrutura; OS – Outros Serviços.

Gráfico 3

Série encadeada do volume do Produto Interno Bruto
 Brasil e Grandes Regiões, 2002 - 2010



Fonte: IBGE, em parceria com os órgãos estaduais de estatística, secretarias estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa).

Essa dinâmica diferenciada entre as grandes regiões gerou uma desconcentração regional na produção de bens e serviços (Produto Interno Bruto, PIB) no país. Entre 2000 e 2010, a participação na geração de riqueza da região Sudeste caiu de 58,3% para 55,4%, ao passo que nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste as participações elevaram-se de 4,4% para 5,3%, de 12,45% para 13,5% e de 8,4% para 9,3%, respectivamente. Vale observar que a participação do eixo Rio-São Paulo, nesse período, decresceu de 47,8% para 43,9%. Apesar dessa queda essas duas unidades da federação ainda concentram grande parte da produção (Tabela 2).

Tabela 2

Participação das grandes regiões e de unidades selecionadas da federação no PIB
2000, 2005 e 2010 (em %)

Grandes regiões e UFs	2000	2005	2010
Norte	4,4	5,0	5,3
Nordeste	12,4	13,1	13,5
Sudeste	58,3	56,5	55,4
Minas Gerais	8,5	9,0	9,3
Rio de Janeiro	11,8	11,5	10,8
São Paulo	36,0	33,9	33,1
Sul	16,5	16,6	16,5
Centro-Oeste	8,4	8,9	9,3
Mato Grosso do Sul	1,0	1,0	1,2
Mato Grosso	1,3	1,7	1,6
Goiás	2,2	2,4	2,6

Fonte: IBGE, em parceria com os órgãos estaduais de estatística, secretarias estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa).

Essa tendência à desconcentração, ainda que pequena, também foi observada na distribuição regional do valor adicionado por setores de atividades. Entre 2000 e 2010, a região Sudeste perdeu participação no valor adicionado da agropecuária (de 31,2% para 29,9%), da indústria de transformação (de 62,3% para 60,3%) dos serviços (de 57,6% para 54,9%) e do comércio (de 56,6% para 51,4%), com a exceção do setor extrativo mineral em virtude da expansão da participação de Minas Gerais. Por outro lado, no Norte verificou-se, para o mesmo período, a expansão da participação de todos os setores produtivos, especialmente o setor extrativo mineral (de 11,3% para 18,5%) (Tabela 3).

Na região Nordeste, entre 2000 e 2010, ocorreu uma queda na participação do valor adicionado da agropecuária (de 18,8% para 17,1%) e do

Tabela 3

Participação das grandes regiões e de unidades selecionadas da federação no valor adicionado bruto por setores de atividades - 2000 - 2010 (em %)

Regiões e UFs selecionadas	2000					2010				
	Agropecuária	Ext. mineral	Ind. de transf.	Serviços	Comércio	Agropecuária	Ext. mineral	Ind. de transf.	Serviços	Comércio
Norte	8,2	11,3	4,1	4,3	4,1	10,0	18,5	4,8	4,7	4,8
Nordeste	18,8	8,5	9,0	13,0	13,7	17,1	7,4	9,3	14,3	15,9
Sudeste	31,2	69,3	62,3	57,6	56,6	29,9	71,1	60,3	54,9	51,4
Minas Gerais	16,2	18,5	9,0	7,5	7,9	15,3	22,2	10,4	8,3	8,5
Rio de Janeiro	1,4	41,9	6,6	13,1	10,2	0,8	35,3	6,5	11,5	8,3
São Paulo	8,6	3,1	45,1	35,3	36,8	11,3	1,8	42,0	33,3	32,4
Sul	26,0	7,7	21,3	15,2	18,9	25,5	1,4	21,0	15,5	19,5
Centro-Oeste	15,7	3,1	3,3	10,0	6,7	17,4	1,6	4,7	10,6	8,4
Mato Grosso do Sul	3,4	0,3	0,5	0,9	1,1	3,4	0,5	0,8	1,1	1,3
Mato Grosso	6,4	0,4	0,7	1,1	1,3	6,9	0,1	1,2	1,4	1,9
Goiás	5,7	2,4	1,5	2,1	2,6	7,0	0,9	2,3	2,3	3,0

Fonte: IBGE, em parceria com os órgãos estaduais de estatística, secretarias estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa).

extrativismo mineral (de 8,5% para 7,4%) e uma elevação da indústria de transformação (de 9% para 9,3%), dos serviços (de 13% para 14,3%) e do comércio (de 13,7% para 15,9%). Nesse mesmo período, a região Centro-Oeste ampliou sua participação no valor adicionado da agropecuária (de 15,7% para 17,4%), da indústria de transformação (de 3,3% para 4,7%), dos serviços (de 10% para 10,6%) e do comércio (de 6,7% para 8,4%), com a exceção do setor extrativo mineral. A região Sul apresentou variações pequenas em suas participações nos valores adicionados por setores de atividades. Essa dinâmica espacial da produção nacional na década de 2000 gerou também impactos de desconcentração na disposição territorial dos empregos e dos investimentos.

No que tange aos empregos formais, verificou-se que, entre 2000 e 2010, as regiões Norte (8,2%) e Nordeste (5,7%) foram as que apresentaram as maiores taxas anuais de crescimento do emprego formal, ao passo que as regiões Centro-Oeste, Sul e Sudeste apresentaram as menores taxas anuais – mais ainda que elevadas – da ordem de 5,7%, 5% e 4,5%, respectivamente. A construção civil foi o setor econômico que apresentou as maiores taxas anual de expansão dos empregos formais nas grandes regiões, com a exceção da região Norte, na qual o setor de extrativismo mineral foi o que mais gerou emprego (Lacerda, 2012).

Quanto aos investimentos, a criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) teve impactos importantes para a dinâmica e na desconcentração

dos investimentos regionais, especialmente do investimento em infraestrutura. A Tabela 4, que apresenta a previsão dos investimentos regionais em infraestrutura do PAC, evidencia uma significativa participação dos investimentos destinados às regiões Norte (sobretudo para o segmento energético) e Nordeste (notadamente para a dimensão social e urbana). A região Sudeste também foi bastante beneficiada em virtude dos investimentos para o setor energético.

Tabela 4

Previsão dos investimentos regionais em infraestrutura

Brasil, 2007 - 2010 (em R\$ bilhões)

Grandes regiões	Logística	Energética	Social e urbano	Total
Norte	6,3	32,7	11,9	50,9
Nordeste	7,4	29,3	43,7	80,4
Sudeste	7,9	80,8	41,8	130,5
Sul	4,5	18,7	14,3	37,5
Centro-Oeste	3,8	11,6	8,7	24,1
Nacional*	28,4	101,7	50,4	180,5
Total	58,3	274,8	170,8	503,9

Fonte: Ricardo *et al* (2012).

Obs.: *Projetos de característica nacional, que não estão localizados em uma única região

Essa dinâmica regional pode ser explicada pelos seus determinantes externos e internos. No plano externo, a elevação dos níveis dos preços internacionais das *commodities* (petróleo, energia, minérios, alimentos etc.), decorrente do efeito China, criou grandes oportunidades econômicas nas áreas de petróleo e gás, agricultura e mineração. O dinamismo do Centro-Oeste pode ser explicado pela expressiva expansão da agricultura de exportação, notadamente a soja destinada aos chineses. No Norte o crescimento de sua participação no valor nacional derivou da ampliação do extrativismo mineral, especialmente no Pará, com a exploração de minério de ferro realizado pela Vale, e da construção de hidroelétricas de grande porte na região (obras do PAC). A participação do extrativismo mineral também cresceu de forma significativa nos estados do Rio de Janeiro, Minas Gerais e Espírito Santo. No plano interno, as políticas de ampliação do crédito, de elevação real no salário mínimo, de transferência de renda direta e do PAC geram, sobretudo, na região Nordeste e Norte um crescimento econômico maior do que o observado em outras regiões devido os seus efeitos sobre os setores comerciais e de serviços.

A despeito dessa desconcentração, os dados ainda evidenciam uma significativa concentração da produção, do emprego e dos investimentos no eixo

Rio-São Paulo. Vale ressaltar que o processo de desconcentração, impulsionado pelas forças de mercado – mudanças nos preços relativos das *commodities* e das manufaturas – e por políticas públicas setoriais – está reforçando a colisão tradicional de dominação e reprodução do poder brasileiro, associada ao agrogonégio e ao extrativismo mineral.

BLOCO NO PODER BRASILEIRO, QUESTÃO REGIONAL E DESENVOLVIMENTO

As problemáticas nacional e regional são, segundo Brandão (2010, p. 103), decisivas para o desenvolvimento brasileiro, sendo que a compreensão desses fenômenos requerem análises “dos centros de decisão e seus mecanismos de legitimidades”. Em outras palavras, para o entendimento disso faz-se necessário analisar a dinâmica do bloco no poder³ e de seus desdobramentos no Estado brasileiro e em sua territorialidade. Entre 2003 e 2010 ocorreram mudanças significativas nos fluxos e estoques de riqueza das frações que compõem o bloco no poder, fruto da política macroeconômica e da própria dinâmica econômica (efeito China). Nesse sentido, o regime de política macroeconômica durante o governo Lula foi a expressão dos movimentos contraditórios desenvolvidos no aparelho de Estado que, mesmo parecendo caóticos e contraditórios no curto prazo, são a evidência dos interesses hegemônicos da fração bancário-financeira nacional e internacional no bloco de poder (Pinto 2010; Teixeira & Pinto, 2012).

Dentre os efeitos dessa dinâmica dos fluxos e estoques de riqueza, Pinto (2010) destaca o aumento relativo do poder da grande burguesia produtora e exportadora de *commodities*. Entre 1995 e 2007, os lucros líquidos reais dos grupos econômicos de tal segmento cresceram 1.705,9% (de 2,0 bilhões de reais para R\$ 36,1 bilhões), provocando aumento de sua participação em relação aos lucros totais (de 30,7% em 1995 para 44,0% em 2007) para uma amostra com os trezentos maiores grupos econômicos do país (responsáveis por cerca de 40% da riqueza anual em média gerada no Brasil). Em 2007, esse setor passou a ter a maior participação, ultrapassando o segmento bancário-financeiro (33,5%).

3. O bloco no poder é a expressão da configuração datada das relações entre as classes dominantes em seus desenlaces no Estado capitalista. Essa especificidade histórica, segundo Poulantzas (1977, p. 224), estabelece “a relação entre, por um lado, um jogo institucional particular inscrito na estrutura do Estado capitalista, jogo que funciona no sentido de uma unidade especificamente política do poder de Estado” e, por outro lado, “uma configuração particular das relações entre classes dominantes: essas relações, na sua relação com o Estado, funcionam no seio de uma unidade política específica recoberta pelo conceito do bloco no poder”. Poulantzas (1977) assim definiu o bloco no poder: uma unidade contraditória entre distintas classes e/ou frações de classes sob a hegemonia em seu interior de uma dessas frações ou classes, em suas relações com o Estado capitalista. Nesse sentido, o conceito de bloco no poder recobre o campo das práticas políticas de classe, refletindo o conjunto das instâncias, mediações e níveis da luta de classe em uma determinada conjuntura.

Cabe observar que esse forte aumento da participação do lucro líquido da indústria de *commodities* intensivos em capital (IC) foi fortemente influenciado pelos desempenhos (elevados lucros) da Vale e Petrobras, já que os dois grupos foram responsáveis por mais de 50% dos lucros líquidos da IC (61,8% no primeiro governo Lula e 63,3% no primeiro ano do segundo governo Lula).

O avanço dos segmentos industriais produtores de *commodities* e do agronegócio, durante o governo Lula, teve muito mais a ver com a dinâmica internacional do que com políticas estatais deliberadas. Isso ficou evidente com a manutenção do regime de política macroeconômica, com juros elevados, que gerou valorização cambial, impactando negativamente nos ganhos dos setores mais do que compensados pelo aumento dos preços internacionais das *commodities* (Teixeira & Pinto, 2012).

A explicação para o avanço desses segmentos é dada pela extraordinária dinâmica mundial (efeito China), já que os efeitos positivos dos preços e do *quantum* das exportações brasileiras foram bem superiores aos efeitos negativos da valorização cambial. Sem dúvida, existe um conflito latente entre as frações da grande burguesia exportadora e a grande burguesia bancário-financeira no manejo da taxa de juros e do câmbio. Os efeitos, contudo, da expansão do eixo sino sobre as exportações brasileiras reduziram fortemente esse conflito. Como os sinais atuais indicam ter a China, após a crise, acelerado seu processo de *catch-up*, é possível que os rebatimentos desse processo sobre as exportações brasileiras garantam, por um bom período, a soldagem dos interesses entre as duas frações, a não ser que haja uma desaceleração mais forte naquele país.

As mudanças na posição relativa do bloco no poder não significaram, até a crise internacional, um deslocamento na hegemonia da fração da grande burguesia bancário-financeira, mas sim uma redução do seu poder relativo. A manutenção da hegemonia desse segmento durante o governo Lula pode ser evidenciada, no plano econômico, pelo aumento de seu estoque de riqueza e pela elevação dos lucros líquidos e das taxas de lucros que saltaram de 15,5% em 2003 para 25,1% em 2007. O aumento foi fruto tanto das elevadas taxas de juros básicas como dos altos *spreads* bancários (Pinto, 2010).

Apesar da manutenção e da legitimidade do bloco no poder durante o governo Lula, os dois últimos anos de seu mandato, notadamente após a profunda crise internacional de 2008, começaram a aparecer mudanças mais estruturais no bloco no poder brasileiro, potencializando fissuras na hegemonia da fração bancário-financeira, em virtude do fortalecimento de outras frações (segmentos exportadores de *commodities* e de parte da indústria nacional que

passou a recuperar-se em termos absolutos) e dos efeitos econômicos e ideológicos da crise financeira internacional.

A atual fissura da hegemonia da fração bancário-financeira no bloco no poder, que tem dado uma maior autonomia ao Estado, é o momento oportuno para se retomar o debate a respeito de um projeto de desenvolvimento e da recuperação dos instrumentos de planejamento e fomento ao desenvolvimento nacional e regional por parte do Estado. Nesse sentido, é preciso que o governo amplie sua capacidade de investir (sobretudo em infraestrutura) por meio da flexibilização da meta de superávit primário, da construção de uma agenda de desenvolvimento regional e de uma descentralização da gestão pública cada vez mais concentrada no Presidente, o que reduz em muito a velocidade de operacionalização dos processos e procedimentos governamentais (Teixeira & Pinto, 2012).

Apesar disso, permanece forte e em ascensão a fração dos segmentos industriais produtores de *commodities* e do agronegócio. Dado o fortalecimento de tais segmentos, vai ficando cada vez mais difícil para o Estado brasileiro deslocar parte do excedente gerado pelo setor para outros segmentos produtivos intensivos em tecnologia e produtores de bens salários.

CONCLUSÕES

Ao longo deste capítulo procurou-se analisar a dinâmica das atividades econômica e regional do Brasil na década de 2000. Foram analisados os impactos das transformações da economia mundial, provenientes do “efeito China”, para o Brasil e suas grandes regiões.

Os dados mostraram que a dinâmica externa teve impactos positivos para as contas externas brasileiras, no curto ou no médio prazo, na medida em que a ampliação das exportações gerou efeitos positivos para a atividade econômica, bem como proporciona a redução da vulnerabilidade externa conjuntural. No entanto, esta “mesma mão” (sino) que afaga tende a provocar o aumento da vulnerabilidade externa estrutural do país, pois esta dinâmica tem criado força atratora que “puxa” para a reprimarização da pauta exportadora. Não tem sentido, para o empresário, investir na produção industrial de mais alta intensidade tecnológica, se exportar minério de ferro e soja gera lucros extraordinários.

Na dimensão territorial, verificou-se um processo de desconcentração da produção, do emprego e dos investimentos fruto das mudanças nos preços relativos das *commodities* e das manufaturas e de algumas por políticas públicas (PAC, programas de transferência de renda etc.). Apesar disso, ainda se mantém elevada a concentração no eixo Rio-São Paulo. O problema observado na atual dinâmica regional é que ela mantém, e até reforça, as colisões tra-

dicionais de dominação e reprodução histórica no Brasil, vinculado aos setores do agronegócio e do extrativismo mineral.

Surge um problema de longo prazo: e quando a China tiver realizado seu *catch-up*? Caso se amplie a especialização regressiva da pauta exportadora, em curso, o que restará para um projeto nacional e regional com inserção soberana? Estas questões persistem em aberto na atual conjuntura e, para construir o longo prazo para a sociedade brasileira, são fundamentais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARBOSA, N. & SOUZA, J.A.P. A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição. In: SADER, A & GARCIA, M. *Brasil, entre passado e o futuro*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo/Boitempo, 2010.
- BARBOSA, N. Oportunidades e desafios criados pelo desenvolvimento chinês ao Brasil. In: *Brasil e China no reordenamento das relações internacionais*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.
- BRANDÃO, C. Desenvolvimento nacional, políticas regionais e o poder de decisão segundo Celso Furtado. *Cadernos do Desenvolvimento*, v. 5, outubro de 2010.
- CASTRO, A. B. As novas tendências pesadas que estão moldando a economia mundial In: CASTRO, A. C. & CASTRO, L. B. (Orgs.) *Antonio Barros de Castro: o inconformista - homenagem do Ipea ao Mestre*. Brasília: Ipea, 2011.
- GONÇALVES, R. & PINTO, E. *Globalização econômica, locomotivas e vagões: o novo papel da China*. Mimeo. UFRJ, 2013
- LACERDA, R. Crescimento e redistribuição regional do emprego formal na década de 2000. In: <www.primeiramao.blog.br/post.aspx?id=4006&t=crescimento-e-redistribuicao-regional-do-emprego-formal-na-decada-de-2000>, 2012.
- MEDEIROS, C. A. “A China como duplo polo na economia mundial e a recentralização asiática”. *Revista de Economia Política*, julho/2006.
- PINTO, E. *Bloco no poder e governo Lula: grupos econômicos, política econômica e novo eixo sino-americano*. Tese de doutorado – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2010.
- PINTO, E. “O eixo sino-americano e a inserção externa brasileira: antes e depois da crise”. *Texto para Discussão*: Brasília, Ipea, v. 1652, p. 1-60, 2011b.

- PINTO, E. O eixo sino-americano e as transformações do sistema mundial.
In: LEÃO, R.; PINTO, E.; ACIOLY, L. (Org.). *A China na nova configuração global: impactos políticos e econômicos*. Brasília: Editora Ipea, 2011a.
- POULANTZAS, N. *Poder político e classes sociais*. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 1977.
- TEIXEIRA, R. & PINTO, E. A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. *Economia e Sociedade* (edição especial), v. 21, p. 909-941, 2012.

ROBSON DIAS DA SILVA

**RECURSOS NATURAIS NÃO
RENOVÁVEIS E DESENVOLVIMENTO
REGIONAL: APONTAMENTOS PARA
O CASO BRASILEIRO**

INTRODUÇÃO

A trajetória do desenvolvimento da América Latina, em geral, e do Brasil, em particular, tem sido marcada pelo aumento de importância relativa das chamadas *commodities* (minerais e agrícolas) na produção e no comércio externo regional. Esse é um movimento que passou a se robustecer nos anos 1990, ainda como parte da estratégia regional de inserção nos fluxos de comércio-produção internacionais, em grande medida norteadas pela ideia de especialização em vantagens comparativas.

Ainda que se perceba mudanças na orientação política de diversos governos da região, com a chegada ao poder de forças progressistas, pouca coisa mudou em relação à realidade assinalada: as *commodities* continuaram com papel de destaque na economia de diversos países da região. Certamente isso se deva muito ao cenário internacional, marcado por um considerável período de aumento dos preços das principais *commodities* no mercado mundial, em decorrência, entre outros fatores, ao acréscimo da demanda, muito impactada pelo rápido crescimento da produção chinesa.

A continuada participação das *commodities* trouxe novamente a alguns países da América Latina, dentre os quais o Brasil, um histórico enfrentamento. Qual? O de pensar estratégias de desenvolvimento baseadas (ou lideradas) pela exploração de recursos naturais. Surge desse enfrentamento, talvez, a mais complexa questão: estaria a região se reprimarizando? Estaria, depois de décadas de esforço industrializador, algumas das nações da região caminhando em sentido oposto?

Difícil dar uma resposta acabada às questões. O debate ainda está em processo e a própria temporalidade não permite argumentos mais definitivos. O que pode registrar, sem dúvidas, é o aumento de preocupação com a questão, perceptível não somente nos discursos de governantes e associações de classe, mas muito especialmente na literatura acadêmica regional. Algo facilmente perceptível na realidade brasileira.

Observando o passivo histórico brasileiro, a questão das desigualdades regionais tem se apresentado como um dos pontos de maior proeminência e de difícil superação. Apesar de alguns importantes esforços, a realidade da distribuição espacial da riqueza e os bens públicos pelo território brasileiro mostra pouca alteração (referente ao que “deveríamos e poderíamos ser”) em relação ao observado décadas atrás, como bem mostram as estatísticas de distribuição setorial do PIB nacional, da distribuição e oferta de equipamentos e serviços públicos e privados etc.

Nesse sentido, é quando se observa que dentre os mais dinâmicos setores da economia nacional contemporânea estão alguns cuja produção é baseada na exploração/produção de recursos naturais. Vale destacar que a primeira divisão possível entre os chamados recursos naturais é a que os separa entre “renováveis” (água, produtos vegetais e da fauna marinha, por exemplo) e “não renováveis” (produtos de origem mineral). Assim, cabe destacar que esse artigo centra análise nesse último grupo. Busca-se oferecer um panorama da produção e exploração de recursos naturais não renováveis no Brasil, elencando algumas questões consideradas essenciais para se pensar o desenvolvimento regional do país a partir da produção de minerais e hidrocarbonetos.

EXPLORAÇÃO DE RECURSOS NATURAIS E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: ASPECTOS TEÓRICOS E O CASO BRASILEIRO

Recursos naturais não renováveis: conceitos e teoria

O papel desempenhado pela exploração/produção de recursos naturais no processo de desenvolvimento socioeconômico de um país (ou região) é um dos temas caros à teoria econômica¹. Isso porque, para além do fato dessa atividade atingir diretamente várias esferas da vida social (economia, política, meio ambiente, geopolítica), mostra grande capacidade de revelar com clareza

1. Não está entre os objetivos desse artigo a feitura de revisão da literatura sobre a relação entre a exploração/produção de recursos naturais não renováveis e o processo de desenvolvimento socioeconômico (nacional ou regional). Isto posto, objetiva-se nesse item apresentar alguns dos principais marcos teóricos e conceituais sobre o assunto, não tanto como uma tarefa de “revisão teórica”, mas sim como um quadro sucinto das principais questões levantadas sobre o tema, notadamente no que toca a experiência brasileira contemporânea.

posicionamentos que por muitas das vezes permanecem velados em outros debates do pensamento econômico. Como assinalado por Cepal (2012, p. 84), o debate sobre a importância dos recursos naturais para o desenvolvimento econômico apresenta posições antagônicas de um espectro ao outro da teoria econômica, daqueles que entendem a exploração desses recursos como a exploração de fator de produção qualquer, chegando aos que compreendem a natureza desse processo produtivo como geradora potencial de implicações, notadamente em termos macroeconômicos e das finanças públicas.

Desde as etapas iniciais do estabelecimento² da Ciência Econômica a temática se mostrou presente, embora, quase sempre, como pano de fundo para outras discussões e elaborações teóricas, como observado no período mercantilista, quando o entendimento da questão da “produção” de recursos naturais se apresentava mais como “comercialização” e busca “metalista”, ou no arcabouço fisiocrata, quando ganhou maior *status*, considerando o fato de a produção agrícola ter sido colocada no “centro” do sistema econômico e considerada a única atividade geradora do “produto líquido”.

Um primeiro grande salto teórico foi observado no século XVIII. Em “A Riqueza das Nações”, Adam Smith concedeu maior esforço analítico à questão, trazendo inclusive uma grande contribuição ao separar a análise da riqueza que vem da “terra” entre agricultura e a mineração, assinalando a diferença da reprodutibilidade. Ainda que se reconheça o avanço na abordagem, não se pode esquecer que o foco de Smith, como de conhecimento geral, pairava sobre a atividade manufatureira, peça central para seu esquema analítico que tinha na defesa da divisão do trabalho e do livre mercado a explicação para a origem e ampliação da riqueza social na sociedade mercantil capitalista. Isto fica explícito quando o autor atesta categoricamente a proeminência da manufatura sobre as duas outras atividades (agricultura e mineração) na capacidade de gerar a riqueza nacional.

Tanto a temática do desenvolvimento econômico, como o papel dos recursos naturais para esse processo, ficaram às margens do pensamento econômico desde então, somente voltando a ganhar certa projeção na segunda metade do século XX, quando os esforços da chamada Economia do Desenvolvimento trouxeram à tona o debate sobre os caminhos do desenvolvimento socioeconômico, notadamente das nações periféricas. Vale registrar que nesse tempo, para além dos esforços de reconstrução das economias capitalistas no pós-guerra, o modo de produção capitalista tinha entre seus principais motores setores industriais fortemente intensivos na utilização de recursos naturais,

2. Para uma revisão teórica robusta sobre o tema ver: Reis (2012), Cepal (2012) e Sinnott, Nash e la Torre (2010).

a exemplo da indústria petrolífera e do complexo metal-mecânico-siderúrgico. Esse cenário, *per se*, evidenciava o continuado ganho de importância da exploração dos recursos naturais para o desenvolvimento capitalista.

Como destacado por Dicken (2011, p. 244), os recursos naturais não renováveis são a base do conceito de indústrias extrativas mineral e algumas de suas características são elementos centrais para o entendimento da dinâmica e organização setorial. A primeira característica a se assinalar: os recursos naturais não renováveis não são, “por natureza”, um recurso: “um elemento ou produto que ocorre na natureza só é um recurso se assim é definido por potenciais usuários.”. Assim, um recurso natural é, simultaneamente, uma construção sociocultural e política, cujo significado e sentido se dá dentro de um contexto social específico e historicamente determinado.

Dicken (*op. cit.*) chama atenção ainda para a “fixidez” da oferta e da localização desses recursos, essas características seriam as principais determinantes do padrão de organização da indústria exploradora de recursos naturais não renováveis, a indústria extrativa mineral. Em relação à oferta, não se pode esquecer que a quantidade dos recursos não renováveis é fisicamente limitada, pelo menos considerando-se as condições tecnológicas então conhecidas, de maneira que “quanto mais usamos hoje, menos teremos disponível amanhã”. Quanto à rigidez locacional, ao menos nas etapas iniciais, a produção ocorrerá onde o recurso está. O avançar do processo produtivo para outras etapas da cadeia produtiva permitiria, em tese, menor rigidez e a ampliação do potencial de desenvolvimento regional para além da região na qual o recurso se encontra.

Não deixa de ser curioso saber que a participação dos produtos minerais (exclusive o petróleo) nos fluxos de produção e comércio (em termos monetários) mundial é baixa. Isso se deve, sem dúvida, à baixa agregação de valor que se mostra para o conjunto da atividade. No entanto, seu caráter estratégico é amplamente reconhecido. A produção dessa indústria é vital para toda a cadeia e organização produtiva mundial moderna. Ser considerada o “começo do começo” faz da exploração dos recursos naturais (e da indústria extrativa) tema central para a compreensão da geopolítica internacional e explica a “sensibilidade” apresentada pelas empresas do setor no que concerne às mudanças políticas, econômicas, ambientais e culturais nas regiões produtoras (Dicken, *op. cit.*). Isto posto, toda a produção mundial se vê sob o imperativo de acesso, em quantidade e preço economicamente viáveis, às fontes de recursos naturais não renováveis.

Esse é um dos pontos nodais do atual debate sobre a exploração de recursos naturais não renováveis: a grande parcela das fontes desses produtos não se encontra nas nações economicamente mais desenvolvidas, resultando nos esforços dessas por garantia de acesso a esses mercados. Esforços esses

que não raro ultrapassam a escala da “solidariedade mercantil” e alcança a esfera político-militar. A plena compreensão de palavras como “geopolítica”, “colonialismo” e “imperialismo” exige considerar essa “fratura” entre os centros de comando econômico mundial e a geologia.

Nesse sentido, Bruckmann (2011) empreende esforço crítico que não apenas discorre sobre o peso e o papel contemporâneo e histórico das *commodities* minerais para a economia e sociedade latino-americanas, mas também discute a problemática à luz da geopolítica internacional e as relações de dependência entre o centro e a periferia capitalista, notadamente aos interesses dos Estados Unidos e China na região. Para a autora, as mudanças na conjuntura político-econômica da América Latina, dentre as quais o maior interesse e debate sobre a integração e a soberania nacional, devem ser analisadas à luz das mudanças na geopolítica mundial, especialmente o posicionamento e estratégias de crescimento chinês e os interesses e necessidade de acesso da economia norte-americana a diversos produtos de origem mineral.

Outra importante contribuição para o debate vem de uma coletânea de artigos publicados pelo Banco Mundial, sob organização de Sinnott, Nash e la Torre (2010). A obra é marcada pela riqueza de dados e informações sobre a importância da produção de recursos naturais (não somente os não renováveis) para os países da América Latina e o Caribe. Ainda que se observe em alguns momentos ressalvas acerca de modelos de desenvolvimento baseados ou liderados pela exploração dessas *commodities*, a tônica geral do livro caminha muito mais para a apresentação (ou aceitação) da especialização produtiva como estratégia válida de inserção internacional e desenvolvimento das economias das regiões.

Tendo por base a recuperação de diversas contribuições teóricas sobre o tema, visando tecer um quadro sobre a relação entre a produção de recursos naturais e desenvolvimento de diversas nações, a obra contribui claramente para o processo em curso na América Latina, reforçando em muitos momentos alguns riscos e efeitos deletérios do processo para o ambiente macroeconômico regional, notadamente a possibilidade de ocorrência do fenômeno Doença Holandesa³.

As mudanças observadas desde a publicação da obra evidenciam que muito de suas conclusões estavam fortemente assentadas em uma conjuntura internacional favorável às exportações de *commodities* (*boom* dos preços internacionais), o que é sabido e registrado no texto. Isso talvez explique a preocupação em tecer um horizonte analítico que contemple outras dimensões

3. Vale anotar que não obstante expressar o contrário, a obra fique um tanto quanto presa ao dilema “benção-maldição” dos recursos naturais.

para explicar a realidade regional, tais como a questão da sustentabilidade ambiental e o arcabouço institucional e de governança dos países da região. Por fim, registra-se a ênfase da defesa da exploração dos recursos naturais como estratégia de desenvolvimento que dependeria de políticas macroeconômicas “adequadas” não somente para a manutenção da trajetória de crescimento, como também para atenuar os riscos da “maldição”, dentre as quais esforços de formação de poupança regional via emprego de superávits primários.

Bacha & Fishlow (2011), por sua vez, enfatizam as questões macroeconômicas diretamente afetadas pela expansão da produção de *commodities* na América Latina. Enfatizando a considerável permanência do período de alta dos preços internacionais das *commodities* (minerais e agrícolas), os autores destacam os ganhos alcançados pelos países da região, dentre os quais o Brasil, assinalando, contudo, aquilo que eles chamam contradições do modelo adotado, especialmente os efeitos observados nos indicadores macroeconômicos por conta do forte afluxo de moeda forte para a região, em decorrência da combinação *boom* dos preços e aumento da produção física.

Por fim, mais recentemente, destaca-se documento da Cepal-Unasur, assinado por Altomonte *et al* (2013) que foca análise na produção de minerais metálicos, petróleo e gás, assim como da água potável e para eletricidade. O trabalho, que se destaca pela riqueza de informações estatísticas, enfatiza a necessidade de constituição de arcabouços jurídicos-institucionais eficazes na utilização “social” das rendas e recursos extraordinários resultantes da exploração dos recursos naturais, a fim de melhor contribuição na promoção de processos de desenvolvimento regional nos países da América do Sul.

O caso brasileiro

Não se pode deixar de assinalar que em grande medida a inserção da periferia capitalista mundial aos fluxos econômicos internacionais do período pós-guerra ocorreu sob modelos que tinham na exploração de recursos naturais um dos principais pilares. A experiência brasileira é bem representativa dessa afirmação. Em meio à forte trajetória expansiva do produto interno bruto, não obstante a diversificação da estrutura produtiva e da acelerada urbanização, teve destaque o papel desempenhando por vários setores diretamente associados à exploração de recursos naturais, tais como a agricultura, a produção de petróleo e de minerais metálicos⁴.

4. É importante assinalar a importância do investimento estatal nesses setores, muitos dos quais não teriam se desenvolvido a contento sem o esforço do Estado brasileiro ao reconhecê-los como estratégicos para o desenvolvimento nacional.

Após cinco décadas de forte crescimento econômico via industrialização por substituição de importações, o Brasil, bem como quase toda a América Latina, adentrou por profunda crise econômica nos anos 1980. Como assinado por Pochmann (1999), as mudanças observadas no modelo de produção capitalista, somadas aos problemas estruturais internos impuseram ao país um grande custo social, marcado sobretudo pela desestruturação do mercado de trabalho, baixo crescimento da atividade produtiva, descontrole monetário e restrição externa.

Concomitantemente ao cenário interno, mudanças de grande envergadura se apresentavam à economia mundial, dentre as quais a desestruturação do bloco das economias socialistas e o fortalecimento dos ideais neoliberais, que em poucos anos assumem o posto de quase consenso em termos de referência e base para a formulação da política econômica adotada no conjunto das principais economias mundo afora.

Sobre esse ponto há que se destacar: ainda que com um “certo” atraso em relação a outras nações, os pontos centrais desse ideário chegam ao Brasil em fins dos anos 1980 e levado a cabo, com maior vigor, a partir de meados da década seguinte. Sem querer adentrar em maior discussão sobre esse ponto, cabe assinalar algumas entre as principais marcas das políticas neoliberais no Brasil: abertura comercial não seletiva, política macroeconômica restritiva e mudança de perspectiva no que se refere à atuação e papel do Estado para o processo de desenvolvimento.

Essas medidas conduziram o país a maior estabilidade monetária, mas trouxeram, quase que como moeda de troca, outros efeitos não desejados, dentre os quais a expansão da dívida pública interna, o aumento do desemprego, a desestruturação e precarização do mercado de trabalho e, em termos territoriais, um verdadeiro ambiente concorrencial que em quase nada se assemelhava à “busca de melhor eficiência e ganhos de produtividade” geral, mas sim a um espírito de “salve-se quem puder”, muito bem exemplificado pelo conjunto de medidas de cunho localista⁵, muitas das vezes sobrepostas aos interesses que devem nortear a federação.

Junto ao ganho de espaço do neoliberalismo, observou-se a (re)emergência da China como gigante econômico-comercial, redefinindo muito rapidamente não somente os fluxos de produção-comércio mundial, como também a geopolítica internacional. A estratégia chinesa de crescimento a qualquer custo iniciada em 1979, rapidamente trouxe ao mundo desenvolvido e à pe-

5. Para uma crítica ao conjunto de medidas localistas no Brasil, ver Brandão (2007).

riferia capitalista internacional novas oportunidades e contingências enfrentadas de maneira diferenciadas pelas nações, conforme a posição hierárquica na geopolítica internacional e as opções nacionais no que se refere à política macroeconômica e à inserção externa.

De modo geral, pode-se apontar que “neoliberalismo” e o “efeito China” trouxeram ao conjunto das nações latino-americanas o reforço de algumas condições históricas que, em alguma medida, o esforço industrializador e parte do conjunto teórico sobre o desenvolvimento latino-americano, buscaram alterar ou, ao menos, alertar sobre os riscos inerentes às mesmas. Dentre essas chama atenção o fortalecimento da produção e exploração de recursos naturais (*commodities*) enquanto estratégia de inserção regional nos fluxos internacionais de produção e comércio.

Sobre esse ponto, o caso brasileiro é emblemático. Um simples olhar na pauta de exportação do país mostra a rápido aumento de importância da exportação de produtos “primários” ou de baixa-média intensidade tecnológica no comércio exterior brasileiro. E mais: não se trata de uma estratégia de exportação diferenciada de um projeto de produção interno marcado pelo aumento do investimento em pesquisa e desenvolvimento (P&D) em setores de ponta da indústria e dos serviços mundiais. As mudanças na pauta de comércio exterior reproduzem mudanças observadas no perfil da estrutura produtiva do país⁶. A estratégia brasileira (em particular) e latino-americana (em geral) foi pautada, em grande medida, pelo ganho de divisas via exploração de recursos naturais, renováveis ou não, configurando um processo que muitos já classificam como “reprimarização”, enquanto outros assinalam os “riscos de” ou o “caminho para”.

Em razão de suas dimensões continentais e da riqueza e diversidade geográfica e ambiental, o Brasil é um dos países que têm se destacado na economia mundial, não somente pela produção de recursos naturais renováveis (a exemplo da soja e outros produtores de origem vegetal), como também, e muito especialmente, pela produção dos chamados recursos naturais não renováveis, dentre os quais as estrelas maiores são, sem dúvida, petróleo e minério de ferro.

A produção de recursos naturais não renováveis está dividida, em termos de classe industrial, dentro da indústria de extração mineral. São basicamente dois grupos: produção de hidrocarbonetos e produção de minerais. Dentre os primeiros, o destaque é a produção de petróleo e gás natural, quase toda,

6. Ver Ipea (2011).

no caso brasileiro, dada em alto mar (*offshore*). Entre os minerais, há a divisão entre os metálicos e os não metálicos.

Dados do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) apontam a existência de aproximadamente quinze mil mineradoras no Brasil, das quais nove mil em plena operação. A maior parcela desse conjunto é composta por empresas classificadas como de pequeno porte, as quais atuando principalmente na produção dos chamados agregados minerais (brita, areia e cascalho usados na construção civil). Esse dado pode ajudar a escamotear uma revelação importante em termos de reflexão para o desenvolvimento regional: ainda que a produção de agregados represente quase 60% da produção física mineral nacional, quase 64% da produção, em termos monetários, cabe à produção de minério de ferro⁷, que está concentrada nas mãos de pouquíssimas empresas.

Vale destacar que além do minério de ferro, o Brasil se destaca internacionalmente como grande produtor e exportador de nióbio, manganês, tantalita e bauxita. Por outro lado, somos grandes importadores de cobre e, especialmente, dos chamados agro minerais NPK (nitrogênio, potássio, fosfato), conforme mostra a Figura 1. A balança comercial do setor tem mostrado trajetória superavitária em razão não apenas do aumento do volume da produção física, mas por aproveitar o aumento dos preços internacionais dos principais produtos exportados, muito em razão do efeito China sob a demanda mundial. (Gráfico 1)

Figura 1

Produção de minerais: posição mundial do Brasil

2012

Exportador (Global Player)	Exportador	Autossuficiente	Importador/ produtor	Dependência Externa
Nióbio (1º)	Níquel	Calcário	Cobre	Carvão Metalúrgico
Minério de Ferro (2º)	Magnesita	Diamante Industrial	Diatomito	Enxofre
Manganês (2º)	Caulim	Talco	Fosfato	Potássio
Tantalita (2º)	Estanho	Titânio	Zinco	Terras Raras
Grafite (3º)	Vermiculita	Tungstênio		
Bauxita (2º)	Cromo			
Rochas Ornamentais (4º)	Ouro			

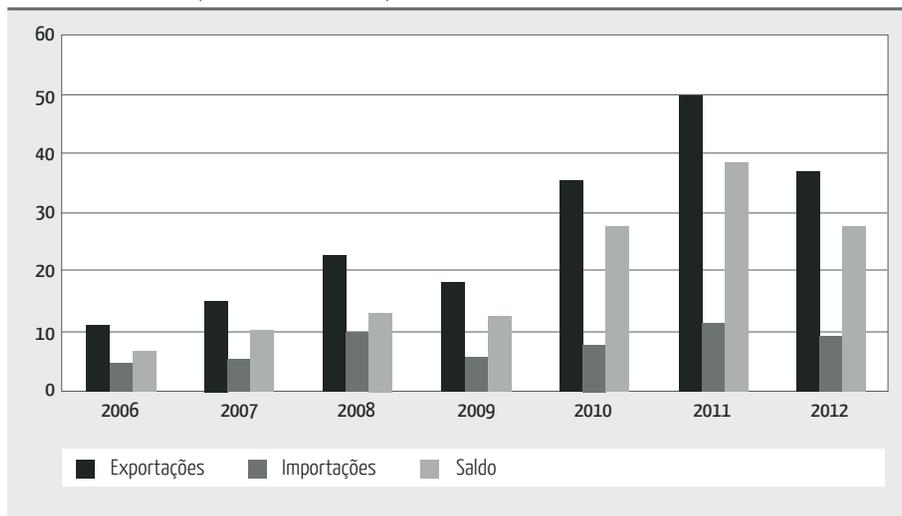
↑ Estratégias ↓

Fonte: DNPM/PNM 2030/IBRAM-2012.

7. A previsão para 2013 é de 48 bilhões de dólares, pouco abaixo dos 51 bilhões de 2012.

Gráfico 1**Saldo da Balança Comercial Mineral Brasileira**

Brasil, 2006 - 2012 (em US\$ milhões FOB)



Fonte: MDIC/Aliceweb, 2012.

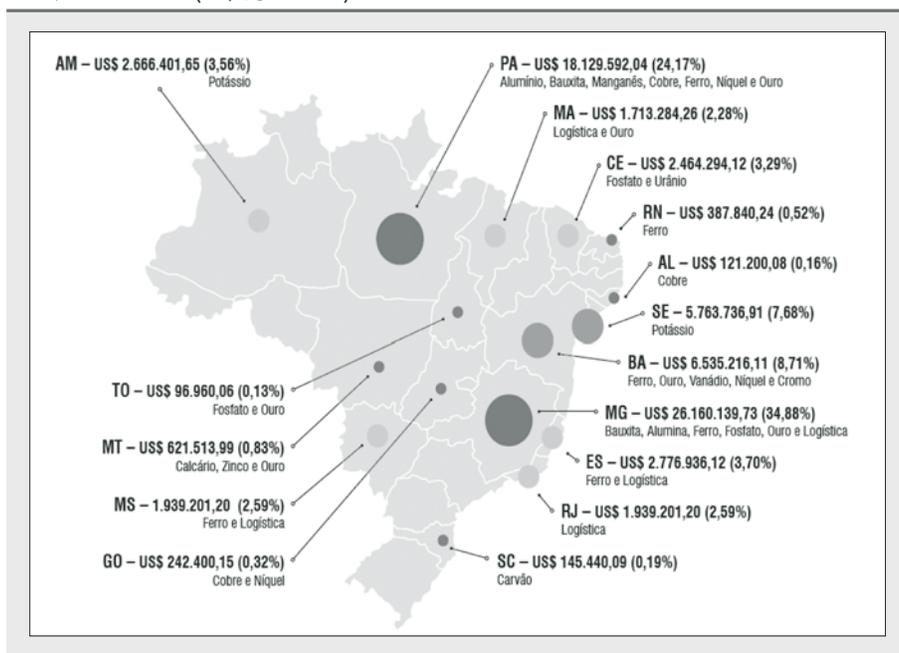
Em termos regionais a produção mineral brasileira está distribuída por todo território nacional, embora se destaque a participação de Minas Gerais e Pará na produção de maior valor agregado. A trajetória do investimento setorial vem mostrando significativos aumentos e, segundo o Ibram, as perspectivas são bem promissoras, embora o ambiente de incerteza que tem tomado o setor em função das mudanças no marco regulatório nacional. Regionalmente, chama atenção a forte concentração dos dados referentes à previsão de investimentos nos estados de Minas Gerais e Pará, que juntos devem receber 60% de todo o montante previsto (75 bilhões de dólares) para até 2016.

O grande setor da indústria extrativa mineral brasileira é, sem dúvida, o de produção de petróleo e gás natural. A esse setor estão associados não apenas uma rica história da produção nacional em alto mar, mas também as maiores expectativas, dentre todos os setores da indústria brasileira, de expansão da produção e redefinição da posição brasileira no mercado mundial.

De meados dos anos 1970, quando entrou em operação a exploração/ produção da Bacia de Campos, no litoral norte fluminense, à primeira década do século atual, o país experimentou robusto crescimento da sua produção petrolífera (óleo e gás) em alto mar (*offshore*) que, contudo, se via limitada

Figura 2

Principais investimentos do setor mineral por estado Brasil, 2012 - 2016 (US\$ 75 milhões)



Fonte: IBRAN, 2012.

à marca dos dois milhões de barris diários. As reservas até então provadas não permitiam maiores saltos em termos de posicionamento mundial do país dentro da indústria de petróleo, valendo lembrar que as projeções para o consumo interno superavam às da produção, deixando-nos distante da posição de autossuficiência⁸.

Tudo esse cenário passa a se alterar rapidamente à partir de 2007, quando o governo brasileiro e a Petrobras anunciam a descoberta de grandes reservas de petróleo e gás na camada pré-sal do litoral brasileiro. O chamado pré-sal é uma vasta de aproximadamente 140 mil km² que se estende do litoral do Espírito Santo ao de Santa Catarina, compreendendo, dentro outras, as Bacias de Campos e Santos.

8. Para aprofundar ver Silva (2012, 2013) e Piquet (2003, 2011).

Dentre seus principais desafios, o tecnológico talvez seja o maior, tendo em vista que a exploração nessa camada exigirá tecnologia apropriada a operação em profundidades superiores aos cinco mil metros em relação ao nível do mar.

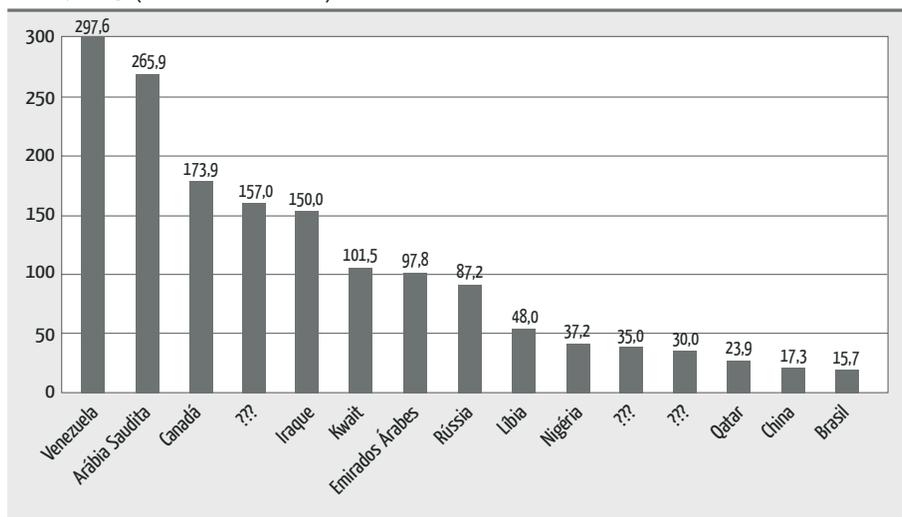
Para ser ter uma noção do salto esperado na produção, basta notar que país levou 60 anos para alcançar a marca de 2 milhões de barris diários e estima-se que, em 2020, a Petrobras 4,2 milhões de barris diários. A produção potencial total do país para 2020 está estimada para 5,4 milhões de barris diários, ao passo que a demanda esperada esteja em torno dos 2,9 milhões de barris diários. Ou seja, o país teria um saldo exportável próximo ao que produz atualmente e equivalente ao que alguns dentre os grandes exportadores mundiais transacionam atualmente, caso do Iraque.

Esses valores não indicam apenas folga na autossuficiência nacional, como também uma mudança na posição brasileira dentro da matriz mundial de produção de petróleo. Vale destacar que atualmente o Brasil ocupa o décimo quinto lugar entre os países produtores de petróleo, com seus 5,7 bilhões de barris. Comprovados os volumes do pré-sal na Bacia de Santos (15,4 bilhões de barris) e adicionados ainda os de Libra (12 bilhões de barris), as reservas provadas brasileiras chegarão a 43 bilhões de barris, colocando o país em décimo lugar (Gráfico 2).

Gráfico 2

Reservas Provadas de Petróleo

Mundo, 2013 (em bilhões de barris)



Fonte: BP Statistical Review (2013).

Evidentemente, todo esse cenário tem mexido com as expectativas de investimento para o setor e toda a cadeia produtiva que o cerca. Os planos apresentados pela Petrobras indicam que até 2017 a companhia vai investir algo em torno de 240 bilhões de dólares, dos quais mais de 60% vão diretamente para exploração e produção. Números apontados pela Empresa de Pesquisa Energética (EPE) apontam que os investimentos em infraestrutura para o setor, especialmente refino e transporte, chegarão na casa dos 500 bilhões de dólares, com a construção de refinarias em Pernambuco e Rio de Janeiro (já em andamento) e mais duas no Nordeste (Ceará e Maranhão).

Todo o volume de recursos que se espera mobilizar vem ensejando mudanças significativas nas expectativas do país. Para muitos, os recursos provenientes da produção no pré-sal são uma oportunidade sem igual para o estabelecimento de metas e compromissos que ajudem o país a investir no desenvolvimento social econômico e superar alguns dos seus passivos históricos. Por outro lado, não se pode deixar de enfatizar que estabelecida essa produção, o Brasil teria alterada sua posição no jogo geopolítico mundial, notadamente por conta das projeções de aumento da demanda de petróleo da China e de outros países asiáticos.

Por fim, destaca-se que o pré-sal consolidará a posição dos estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo enquanto grandes produtores no cenário nacional, além de aumentar o peso de São Paulo e Santa Catarina pouco mais adiante. Os investimentos do setor nesses estados, especialmente nos dois primeiros, têm aumentando significativamente, com destaque para projetos em logística, refino, construção naval e qualificação técnica.

Apontamentos para uma Agenda Crítica

Como mostrado, o Brasil ocupa na atualidade uma posição de destaque na exploração mundial de recursos naturais não renováveis, chamando atenção a produção de minério de ferro e de petróleo. A discussão em torno das possibilidades do “desenvolvimento liderado pela exploração de recursos naturais” é por demais complexa, por trazer em si, desde a primeira hora, questões que envolvem dimensões variadas (e muitas vezes conflitivas) da vida social (econômica, cultural, ambiental, defesa nacional, etc.). Contudo, considerando as mudanças pelas quais vem passando a economia mundial e com vistas à contribuição para um projeto de desenvolvimento nacional socialmente inclusivo, pontua-se a seguir algumas questões para a reflexão sobre a inserção do tema (exploração/produção de recursos naturais não renováveis) nesse projeto maior:

Questão Macroeconômica: um dos pilares da economia nacional, o debate sobre a política macroeconômica teria que reafirmar não somente o com-

promisso com a estabilidade monetária, como também com a manutenção do crescimento do emprego e renda. Nesse sentido, as expectativas de aumento da produção das *commodities* minerais do país, em um cenário no qual o aumento das exportações é um dos alvos, devem ser pensadas e compatibilizadas com a política macroeconômica, tendo em vista o enfrentamento de riscos e efeitos (reprimarização e Doença Holandesa) que o afluxo de recursos possa ter sobre toda a estrutura produtiva nacional. O primeiro desafio seria, portanto, observar os efeitos sobre os chamados preços básicos, com atenção especial para a taxa de câmbio, ponto central para a manutenção da competitividade de vários setores da economia brasileira.

Questão “Microeconômica”: a desestruturação ou fragilização de cadeias produtivas é reflexo, dentre outros problemas, da perda de competitividade de vários setores. Afora as fortes mudanças observadas em escala mundial, especialmente no que se refere ao papel da China enquanto grande demandante e ofertante mundial, que tem se refletido muito diretamente nos “preços” em escala internacional, a produção dos setores especializados em recursos naturais não renováveis deve caminhar em direção ao aumento da competitividade e produtividade internacional que inclui, necessariamente, o desenvolvimento e melhoria de processos produtivos, só alcançados com o aumento do investimento em Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (P,D&I).

Sustentabilidade e justiça social: A produção de recursos naturais não renováveis costuma trazer junto consigo forte preocupação com a preservação ambiental e a manutenção da qualidade de vida e dos ecossistemas das regiões produtoras. Assim, a expansão da produção no país não deve prescindir de políticas claras de preservação ambiental e proteção das comunidades e culturas atingidas pelo processo produtivo que se compatibilizem com os interesses nacionais. A própria discussão sobre os “interesses nacionais” já expõem uma necessidade de primeira ordem: se o que se busca é um modelo de desenvolvimento socialmente inclusivo, cada vez mais a ideia de “participação” social deve ceder espaço para a noção de “protagonismo” social. Lembrando que em quase todo o mundo democrático, as rendas e recursos resultantes da exploração de recursos naturais não renováveis se balizam pela perspectiva de justiça intergeracional, ou seja, o que fica de legado para as outras gerações da exploração presente de um recurso finito?

Geopolítica e Soberania Nacional

As decisões nacionais devem cada vez mais ser pautadas considerando o posicionamento estratégico do país face ao xadrez geopolítico internacional. As perspectivas de curto prazo mostram que o país será um dos princi-

país fornecedores de insumos básicos para o eixo que mais tem crescido na economia mundial (China e Sudeste asiático). A forte e continuada urbanização chinesa deve continuar a estimular a demanda internacional por minério de ferro por mais alguns anos. O debate sobre esse caso deveria pautar possibilidades de diversificação da pauta produtiva e exportável do setor em direção a produtos de maior valor agregado, ainda que se reconheça as dificuldades enfrentadas quando esse assunto é posto à mesa. No que se refere à produção de petróleo, a situação não é menos complicada. O debate sobre a geopolítica do setor e a participação brasileira passa a ter um novo componente de incerteza e polêmica: a produção de petróleo e gás a partir de xisto nos Estados Unidos promete dar a autossuficiência a esse país. Isto posto, a demanda mundial seria fortemente determinada pela China, abrindo, em tese, espaço para novos arranjos geopolíticos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS: REPENSAO O DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Por ser territorialmente “fixada”, deveria ser quase uma premissa a reflexão sobre o desenvolvimento socioeconômico das regiões produtoras de recursos naturais não renováveis. Infelizmente não é o que se observa, efetivamente, em grande parte do Brasil. Afora alguns poucos esforços nesse sentido, a experiência brasileira vem sendo marcada pela ausência de projetos de desenvolvimento regional integrados para essas áreas, embora reconheça-se importantes projetos em execução, tal como o Arco Metropolitano do Rio de Janeiro.

No entanto, a própria polêmica em torno do modelo de partilha das compensações financeiras pagas pelas empresas produtoras à União, estados e municípios mostra nitidamente dois pontos: 1) a ineficácia (para o desenvolvimento regional) do modelo usado na camada “pós-sal”, no qual os recursos tem sido usados para os mais diversos fins e pouco de “justiça intergeracional” tem se observado, 2) o clima fratricida demonstrado por alguns entes federados aponta para imaturidade ou não conhecimento das possibilidades em mãos. A pulverização pretendida dos recursos pouco tem de “justiça distributiva” e enfraquece, quando não aniquila, possibilidade de execução de projetos que contribuam efetivamente para o desenvolvimento regional no Brasil, tais como a melhoria da infraestrutura, ampliação de alguns setores, consolidação de cadeias produtivas e investimentos sociais (saneamento, saúde e educação). Vale assinalar que os investimentos do pré-sal tendem a reforçar a participação das regiões litorâneas (relitoralização) na renda e população do país, em detrimento da ideia de maior distribuição das mesmas pelo território nacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGENCIA NACIONAL DO PETRÓLEO (ANP). Anuário Estatístico do Petróleo. Rio de Janeiro, RJ. Vários anos.
- ALDOMONTE *et alli*. Recursos Naturais na União das Nações Sul-americanas (Unasul). Situação e tendências para uma agenda de desenvolvimento regional. Cepal/Unasul. Santiago, Chile, 2013.
- BACHA, E. & FISHLOW, A. The Recent Commodity Price Boom and Latin American Growth: More than new Bottles for Old Wine? IN: Ocampo, A. & Ros, J. The Oxford Handbook of Latin American Economics. New York: Oxford University Press, 2011.
- BRANDÃO, C. Território e Desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global. 1. ed. Campinas: Editora da Unicamp, 2007.
- BRUCKMANN, M. Recursos Naturais e Geopolítica da Integração Sul-Americana. IN: VIANA, A. R.; BARROS, P. S.; CALIXTRE, A. B. Governança global e integração da América do Sul. Brasília: Ipea, 2011.
- CEPAL. Cambio Estructural para la Igualdad: una Visión Integrada del Desarrollo. Naciones Unidas, Santiago, Chile. 2012.
- DICKEN, P. Global Shift: Mapping the Changing Contours of the World Economy. 6th Edition, The Guilford Press, New York, 2012.
- FIELD, B. (2008). "Natural Resource Economics: An Introduction", Waveland Press, Illinois, USA.
- CARNEIRO, R. *Impasses do Desenvolvimento Brasileiro: a questão produtiva*. Campinas: IE/Unicamp, *Texto para Discussão* n. 153, nov. 2008.
- FIORI, J. L. (org.) O Poder Americano. Petrópolis: Editora Vozes, 2004.
- IPEA. Revistas Desafios do Desenvolvimento. Ano 8, ed. 66, 2011.
- OPEC (Organization of the Petroleum Exporting Countries) – World Oil Outlook. Viena, Austria. 2012.
- POCHMANN, M. O Trabalho sob Fogo Cruzado. São Paulo: Editora Contexto, 1999.
- PIQUET, R.(org.) *Petróleo, Royalties e Região*. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.
- PIQUET, R. Mar de riqueza, terras de contrastes: petróleo no Brasil, (Org.). Rio de Janeiro: Mauad/Faperj, 2011.

- SILVA, R. D. Petróleo e desenvolvimento regional no estado do Rio de Janeiro. In: Piquet, R; Cruz, J, L; Vilani, R.. (Org.). O Desafio da Abundância: 10 Anos do Boletim Petróleo, Royalties e Região. Ied. Rio de Janeiro: Garamond, 2013.
- _____. Indústria e Desenvolvimento Regional no Rio de Janeiro. Editora da Fundação Getúlio Vargas e Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.
- SINNOTT, E.; NASH, J.; DE LA TORRE, A. Recursos naturais na América Latina. Rio de Janeiro: Elsevier; Washington: World Bank, 2010.
- TORRES FILHO, Ernani T. (2004) “O papel do petróleo na geopolítica americana”, in: FIORI, J. L. (Org.) *O poder americano*. Petrópolis: Editora Vozes, 2004.

ARISTIDES MONTEIRO NETO

POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL: QUESTÃO PERIFÉRICA NO PACTO FEDERATIVO BRASILEIRO

Este texto problematiza aspectos da distanciada relação entre a política de desenvolvimento regional e o regime de partilha de recursos no federalismo brasileiro atual. De um lado, afirma-se que com a crise do Estado brasileiro nos anos 1980 e 1990 – que não foi somente uma crise das finanças públicas, mas uma crise das instituições – a política de desenvolvimento regional veio a sofrer uma perda de legitimidade político-institucional ainda não devidamente superada. Não à toa que a questão regional tem sido tratada como um elemento temático e não prioritário dentro das estruturas do planejamento federal.

De outro lado, mostra como a baixa prioridade política por parte do executivo federal dada ao tema do desenvolvimento regional traduz-se em baixa mudança das estruturas produtivas regionais e, por conseguinte, na manutenção do quadro de desigualdade econômica relativa. Enquanto esta percepção negativa na questão regional estiver presente no Estado brasileiro, as ações públicas voltadas para as regiões de baixo desenvolvimento permanecerão incapazes de promover mudanças estruturais. Neste contexto, o crescimento em regiões de baixo desenvolvimento permanecerá episódico e tenderá, no máximo, a ser impelido pelos impulsos criados pelo restante da economia nacional.

Resultantes deste contexto sobressaem-se duas preocupações acerca do divórcio entre a atuação federal e o desenvolvimento regional, as quais serão mais amplamente explicitadas ao longo deste texto. São elas: a) a ação redistributiva do sistema de partilha de recursos na federação não visa à equiparação das receitas finais por habitantes entre unidades da federação e, portanto, entre regiões; e b) as transferências fiscais realizadas não visam a uma orientação estratégica de promoção da mudança estrutural das economias das regiões de menor desenvolvimento.

FEDERALISMO E QUESTÃO REGIONAL

Durante o processo de debates para a elaboração da Constituição de 1988 o tema dos desequilíbrios regionais tornou-se intenso. A reflexão de que seria preciso retomar novo caminho para a superação das graves disparidades nos níveis de vida dos cidadãos das várias regiões brasileiras. O modelo gestado e aplicado entre as décadas de 1950 e 1980 se encontrava, à época, esgotado. Suas instituições e seus recursos se encontravam fragilizados pela crise fiscal e financeira do Estado brasileiro dos anos 1980.

Nova ênfase para o desenvolvimento regional equilibrado fora prevista no âmbito da nova Constituição federal. Novos recursos foram criados para as regiões de menor desenvolvimento, bem como foram feitas alterações em parâmetros de repartição de recursos com vistas a beneficiar as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Os fundos constitucionais de desenvolvimento das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (FNO, FNE e FCO) foram criados tendo como base 3% do total dos recursos federais do IPI e do IR. Também foram alocados recursos adicionais por meio de mudanças nos percentuais da partilha constitucional destinados aos estados e municípios por meio dos fundos de participação (FPE e FPM), os quais visam contribuir para o desenvolvimento das regiões mais pobres ao destinar mais recursos para estados e municípios em regiões de baixo nível de renda por habitante.

As relações intergovernamentais propugnadas no ambiente constituinte visavam adicionalmente o fortalecimento dos entes federativos subnacionais. Um processo de descentralização de recursos e da autoridade sobre políticas públicas teve encaminhamento nos anos iniciais da década de 1990 e deveria, entre outros atributos, contribuir para o encaminhamento da questão regional brasileira.

O movimento de descentralização federativa, entretanto, não teve curso efetivo, nem tampouco a questão regional ganhou relevância. Operaram na contracorrente da descentralização a necessidade de levar adiante a estabilização macroeconômica com o Plano Real em 1994 e o saneamento das finanças públicas federais e subnacionais no restante da década, o que veio a exigir recentralização de recursos e de autoridade decisória nas mãos do governo federal¹.

1. Ainda mesmo em 1994, o governo federal criou o mecanismo da Desvinculação de Receitas da União (DRU), artifício que passou a desvincular 20% das receitas da União das destinações previamente fixadas pela Constituição. O principal objetivo desta medida foi o de ampliar o raio de atuação do governo federal sobre a política fiscal visando garantir o controle do processo inflacionário.

Na década de 2000, o processo de recentralização se manteve, desta vez explicado pela necessidade de consolidar a agenda do bem-estar social. A consolidação e ampliação do gasto social em torno da educação, saúde e transferências de renda a parcelas mais pobres da população tornou-se o centro galvanizador da política pública sob comando do governo federal. O federalismo do bem-estar social veio a se consolidar e obter apoios do pacto federativo ao longo da década.

Ao longo deste percurso percorrido pelo pacto federativo desde meados dos anos 1990 até o momento presente, a preocupação com o desenvolvimento regional tornou-se subsidiária, com suas instituições e formulações desacreditadas e enfraquecidas. A política regional brasileira, na sua forma clássica, sempre contou com instrumentos de incentivos fiscais para a promoção do processo de industrialização de regiões pobres. Com algumas variações, ela emulou experiências internacionais realizadas e consolidadas na Europa e América do Norte durante os anos 1950 a 1970, onde se propugnou que a política de desenvolvimento no território deveria ser capaz de induzir a expansão industrial e, desse modo, aumentar a produtividade e a renda geral da comunidade objeto de intervenção.

Quando, na década de 1980, a crise fiscal e financeira do Estado brasileiro se consolidou, o balanço que se fez da política regional foi que seus resultados tinham sido importantes, mas pouco capazes de alterar em profundidade a estrutura produtiva das regiões onde havia sido fomentada. Mais que isso, o conjunto de recursos públicos na forma de incentivos fiscais e creditícios para o estímulo ao empreendimento privado, principalmente o industrial, teria tido pouco impacto sobre a melhoria dos níveis de pobreza e de desigualdade dos mercados de trabalho regionais.

Na passagem da crise dos anos 1980 para a estabilização dos anos 1990, a visão que se consolidou para a política regional foi a de ineficácia, de baixa efetividade e concentradora de renda, além do que capturada por grupos políticos oligárquicos. Todos componentes que contribuíram para sua desqualificação e desgaste político. Não por outra razão que nos governos democráticos dos anos 1990 e 2000, a questão real dos desequilíbrios regionais passou a ser tratada a partir de seus atributos sociais, os quais deveriam ser o foco da agenda social brasileira mais ampla. Os benefícios que a efetivação de uma agenda social em um país tão desigual e com contingentes de pobres tão elevados é algo que deve ser afirmado plenamente. A questão adicional que se coloca é se as melhorias no bem-estar promovidas pela política social por meio de transferências de recursos para regiões onde a pobreza é mais presente são duradouras. É possível imaginar que, sem concomitantes

transformações nas estruturas produtivas regionais, as regiões mais pobres terão condições de garantir a sustentabilidade dos avanços sociais?²

A discussão, portanto, que este texto empreende não é a da contestação da política social, mas sim é da constatação cada vez mais premente da necessidade de uma nova agenda para política nacional de desenvolvimento regional que dê suporte aos avanços sociais e seja capaz de fomentar a diversidade de recursos humanos, culturais e produtivos existente nas regiões brasileiras.

Resultados e limitações do atual pacto federativo sobre o desenvolvimento das regiões brasileiras são vislumbrados a seguir. É motivo de preocupação a configuração que tomou o sistema de partilha de recursos no país e sua baixa capacidade de apoiar o desenvolvimento de unidades da federação mais pobres. Mesmo com todos os recursos assignados pelo texto constitucional para o equilíbrio federativo, o sistema de transferências de recursos ainda tem sido pouco capaz de contribuir para a equalização final dos recursos fiscais no país.

A Tabela 1 traz dados de transferências fiscais (constitucionais e voluntárias) realizadas pelo governo federal a governos estaduais em 2000 e 2010. São recursos de enorme importância para o fortalecimento da base de receitas dos estados em regiões de baixo desenvolvimento como Norte e Nordeste, mas, entretanto, não são capazes de modificar os níveis finais de recursos para patamares próximos dos praticados no restante do país.

O papel redistributivo do Estado federal é bastante expressivo e, de fato, promove ganho de recursos para estados e regiões menos desenvolvidas. No caso dos estados da região Nordeste, com receitas próprias equivalentes a 48,5% do valor médio nacional, o sistema de partilha adiciona um montante de recursos à região que a faz mover-se para o nível de 65,1% da média nacional no ano de 2000. Dez anos depois, em 2010, partindo de um nível médio de receita tributária total equivalente ainda a 52,8% do valor nacional, as transferências realizadas elevam os recursos finais na região para 73% da média nacional.³

2. Os dados mais recentes de índice de desenvolvimento humano do Pnud para o Brasil foram publicados neste ano. Merece atenção ao fato de que o Brasil como um todo já atingiu o nível de alto desenvolvimento ficando apenas um nível abaixo dos países mais desenvolvidos (de muito alto desenvolvimento). Entretanto, quando se olha para os estados da federação uma das situações captadas é a de sucessiva expansão dos índices em todos os estados desde 1991, primeiro ano para o qual houve cálculo deste índice, passando por 2000 e finalmente por 2010, o último dado publicado. Em todos os três anos em que houve cálculo do IDH, os estados das regiões Norte e Nordeste, responsáveis pelo maior número de pobres no país, melhoram suas posições e aumentam o bem-estar de suas populações, entretanto, continuam, num ranking nacional, sucessivamente atrás de todos os demais estados da federação. Em suma, as posições absolutas melhoram ano a ano nos estados mais pobres do país, mas não as posições relativas no contexto nacional. (Ver Atlas do Desenvolvimento Humano, 2013. Pnud/Ipea/FJP)

3. Prado (2003) havia apontado, com base em dados de 1999, para as dificuldades do sistema de partilha brasileiro em produzir equilíbrio na receita tributária final dos estados da federação. Desde então a questão permanece pouco alterada.

Tabela 1
Receitas Tributárias e Transferências no Federalismo Brasileiro, 2000 e 2010
 Brasil, 2000 e 2010 (em R\$ de 2008 - valores por habitante)

Brasil e grandes regiões	Receitas Tributárias (A)		RT pós Transferências (B)		(B)/(A)
	R\$	BR=100	R\$	BR=100	
2000					
Norte	619,2	58	1.383,4	94,9	2,2
Nordeste	518,0	48,5	949,3	65,1	1,8
Sudeste	1.502,3	140,6	1.751,8	120,1	1,2
Sul	1.027,1	96,1	1.352,9	92,8	1,3
Centro-Oeste	1.214,3	113,7	2.032,7	139,4	1,7
Brasil	1.068,3	100	1.458,5	100	1,4
2010					
Norte	929,7	66,4	1.957,6	102,1	2,1
Nordeste	738,5	52,8	1.399,5	73	1,9
Sudeste	1.824,9	130,4	2.136,9	111,5	1,2
Sul	1.542,1	110,2	2.037,4	106,3	1,3
Centro-Oeste	1.714,4	122,5	2.328,1	121,5	1,4
Brasil	1.399,3	100	1.916,6	100	1,4

Fonte: Dados Brutos: STN. Ministério da Fazenda.

Tabela 2
Receitas Tributárias no Federalismo Brasileiro

Índice de Theil para Desigualdades Estaduais, 2000 e 2010

Ano	Brasil e regiões	Receitas tributárias (A)	RT pós transferências (B)	(B)/(A)
2000	Brasil	1,1606	1,1005	0,95
	NO	0,0810	0,0796	0,98
	NE	0,0414	0,0122	0,30
	SE	0,0366	0,0234	0,64
	SU	0,0301	0,0140	0,47
	CO	0,0416	0,1506	3,62
2010	Brasil	0,0939	0,0340	0,36
	NO	0,0650	0,0815	1,25
	NE	0,0221	0,0126	0,57
	SE	0,0179	0,0094	0,53
	SU	0,0067	0,0042	0,63
	CO	0,0377	0,0318	0,84

Fonte: Dados Brutos: STN. Ministério da Fazenda.

Na região Norte do país, o sistema de partilha está sendo mais efetivo em produzir equiparação das receitas finais por habitante visto que os valores pós-transferências, ora em 2000 ora em 2010 funcionam aumentando o valor médio regional da receita tributária per capita para muito próximo da média nacional.

É com relação ao Nordeste que a ação do mecanismo de partilha federativo tem sido menos efetivo em produzir equilíbrio final das receitas. É na região onde se encontra o segundo maior contingente populacional (53 milhões em 2010) e que detém o maior número de pobres do país, onde os recursos públicos são mais necessários para a ampliação da oferta de bens e serviços básicos, que a federação tem falhado em seus propósitos de igualdade de oportunidades e direitos.

Não se pode deixar de registrar, entretanto, para o importante papel de redução das disparidades nos recursos fiscais que o sistema de partilha tem promovido. Quando medidas pelo índice de Theil, as desigualdades nas receitas fiscais finais (pós-transferências) por habitante em cada região são sempre menores que a mesma medida para a situação inicial da receita própria por habitante (Tabela 2). A desigualdade diminui em cada região (exceto Centro-Oeste) em função das transferências realizadas em cada um dos anos analisados. Entretanto, as transferências não têm tido poder de ampliação das receitas tributárias próprias em cada estado da federação. Na região Nordeste, por exemplo, seu nível de receitas próprias em 2000 relativamente ao valor medido do Brasil como um todo foi de 48,5%. Em 2010, sua Receita Tributária ficou em 52,8% do valor médio nacional, configurando um ganho muito inexpressivo durante a década. Desse modo, pode-se atentar, inicialmente, pelo fraco poder do sistema atual de transferências fiscais no sentido do fortalecimento da capacidade de geração de receitas próprias em regiões pouco desenvolvidas.

As transferências fiscais realizadas pelo governo federal para os governos subnacionais criam poder de compra adicional para os habitantes destas regiões contribuindo para o aumento de seu bem-estar. Entretanto, tais recursos não têm transformado as estruturas produtivas locais de maneira a fortalecer a base de geração de tributos.

Esta é uma questão relevante do atual debate federativo, pois sugere a necessidade urgente de adoção de políticas voltadas para o desenvolvimento regional que não sejam apenas mitigadoras de desequilíbrios, mas que sejam, de fato, capazes de operar transformações robustas nas estruturas produtivas regionais.

A necessidade de retomar a política de desenvolvimento regional deve atentar, por sua vez, para os desdobramentos recentes por que tem passado a questão dos desequilíbrios regionais, tanto com relação a sua trajetória e características quanto aos recursos para ela disponibilizados.

DESIGUALDADES REGIONAIS: TRAJETÓRIA E CARACTERÍSTICAS RECENTES

Terminada a década de 2000 e divulgadas estatísticas confiáveis da atividade econômica das regiões brasileiras algumas avaliações sobre padrões e tendências em consolidação já podem ser desenvolvidas. Tem ficado cada vez mais evidente que certas inflexões adotadas pelo governo Lula resultaram em poderosos estímulos ao crescimento e à desconcentração produtiva no território, numa guinada diferenciada relativamente a padrões observáveis de condução da atuação governamental na questão regional em governos precedentes desde, pelo menos, o início dos anos 1990.

Se, por certo, nesta última década de 2000, alterações positivas na utilização dos instrumentos estatais à disposição para a política regional se consolidaram, algumas características do modelo não foram substancialmente alteradas, entre elas o fato de que os mecanismos e recursos dos fundos fiscais e constitucionais não se guiam por políticas industriais e/ou desenvolvimento tecnológico e permanecem ofertando crédito para setores e indústrias pouco competitivas nacional e internacionalmente sem quaisquer contrapartidas de ganhos sistêmicos sejam cobradas.

A despeito das visíveis lacunas existentes na política regional, nesta década de 2000 a trajetória da desconcentração assumiu novos contornos benignos e mesmo o crescimento econômico – que tão bem conviveu ao longo da história brasileira com níveis elevados de desemprego – passou a se dar em cenário de pleno emprego nos mercados de trabalhos regionais. Avançou-se qualitativamente em relação ao comportamento predominante para a questão regional na década de 1990 marcado pelo baixo crescimento econômico, elevado desemprego e fraca atuação governamental.

TRAJETÓRIA DE DISPARIDADES NO PIB

O debate sobre as desigualdades regionais no Brasil prevalecente na década de 1990 estabeleceu-se de modo muito pessimista em função das expectativas negativas que se tinha acerca dos prováveis efeitos do forte movimento de abertura comercial, financeira e produtiva que se implementou no período.

Os novos níveis de concorrência que a estrutura produtiva brasileira passou a enfrentar geravam desconfianças de que o enfraquecimento dos elos de ligação entre as economias regionais – duramente construídos ao longo do período de consolidação do mercado nacional por meio do modelo de substituição de importações – viria a se consolidar drasticamente.

Adicionalmente, a perda de instrumentos de política de desenvolvimento regional representada pelo enfraquecimento e/ou destruição de agências regionais de desenvolvimento (Sudam e Sudene), redução do gasto federal nas

regiões, privatização de empresas estatais e bancos públicos estaduais tornava mais difícil contrapor-se aos movimentos naturais do setor privado quanto às decisões de localização do empreendimento produtivo. Diniz (1995), Cano (1995) e Pacheco (1998) foram autores que trataram exaustivamente destas questões e com enfoques distintos apresentaram em suas análises indicativos de que um processo de reconcentração territorial da atividade produtiva, principalmente a industrial, estava em curso ao longo dos anos 1990 e até mesmo de fragmentação do mercado nacional.

Findado, entretanto, o decênio dos 1990, o que se viu não foi um quadro de contínua expansão das disparidades regionais, mas, certamente, de indefinição da trajetória: houve momentos em que as regiões de menor nível de renda e produto perdiam participação para em seguida reconquistarem sua posição anterior. Na verdade, em face à conjuntura predominante de baixo crescimento econômico, elevada instabilidade das decisões do investimento privado e de retração do investimento público, não estava mais claro o que ocorreria a cada ano.

Os dados da distribuição regional do Valor Adicionado Bruto (VAB) (Tabela 3) demarcam bem o terreno e nos lembram para a ainda larga avenida a ser percorrida para que o país venha perseguir uma configuração econômica no território mais consentânea com a configuração prevalecente para a sua população.

Observa-se o avanço do esforço de redução das disparidades, capturado pela perda de importância relativa das regiões Sudeste e Sul na composição do PIB nacional de 74,1% em 1990 para 71,3% em 2009 e o ganho absoluto de 2,8% entre 1990 e 2009 para o conjunto das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, de 25,9% em 1990 para 28,7% em 2009. O esforço e o resultado são relevantes ao final do período de análise, mas o quadro geral da composição territorial das atividades econômicas permanece muito díspar.

Em particular, a região Nordeste, que se caracterizou durante o século XX como uma região de atraso econômico, conseguiu internalizar uma estratégia de contenção de perdas e de aceleração do crescimento que resultou na expansão, ainda que lenta, de seu patamar de participação relativa no contexto nacional. Continua sendo, entretanto, a região em que a concentração da produção econômica no Brasil se expressa mais desfavoravelmente, pois sua participação no PIB nacional atingida em 2010 ainda é equivalente àquela do início da década de 1960, quando Celso Furtado, por meio do Grupo de Trabalho para Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), preocupou-se com as causas e manifestações de seu subdesenvolvimento.

Cabe ainda notar que as mudanças em prol da desconcentração foram mais presentes na década de 2000 que na precedente. Entre 1990 e 2000, as

três regiões menos desenvolvidas perderam um ponto percentual no total do VAB nacional, mas na década de 2000 houve uma reversão da reconcentração com ganhos de 3,9% do VAB nacional.

Do ponto de vista da distribuição regional das atividades industriais confirma-se a trajetória de desconcentração para as regiões Norte, Nordeste Centro-Oeste. Destaque-se que o conjunto da “periferia” aumentou sua participação no VAB nacional em 6,5%, deste ganho obtido a região Centro-Oeste avançou mais que as duas outras entre 1990 e 2009: Centro-Oeste com ganhos de 3,5%, Norte com 1,2% e Nordeste com 1,7% no mesmo período.

No VAB do setor agropecuário novamente se confirmaram ganhos na participação relativa das três regiões “periféricas” de cerca de 9% entre 1990 e 2009. Os ganhos majoritários foram observados na região Centro-Oeste com um avanço de 12% no VAB nacional do setor. As regiões Norte e Nordeste tiveram suas participações no VAB nacional reduzidas ao longo do período.

E, finalmente, a situação no setor de serviços não foi positiva para a desconcentração regional. Na verdade, houve neste grande setor da economia brasileira reconcentração das atividades econômicas nas regiões mais dinâmicas do Sudeste e Sul, as quais avançaram conjuntamente 1,7% no total nacional, que já era elevado (de 68,9% do VAB nacional em 1990).

Este quadro geral da recomposição regional da atividade produtiva no território brasileiro entre 1990 e 2009 precisa, entretanto, ser retido sob a análise do que de fato ocorreu em cada uma das duas décadas já que por motivações diferentes das políticas macroeconômicas prevaletentes (como se verá mais adiante) vetores setoriais específicos estabeleceram-se resultando em concentração regional na década de 1990 – com as regiões Sul e Sudeste ampliando sua participação conjunta em 1% do VAB nacional – e desconcentração nos anos 2000 – quando as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste avançam 3,9% de sua participação no total nacional.

Na década de 1990, as regiões “periféricas” nacionais perderam participação relativa conjunta no setor agropecuário (-0,8%) e no de serviços (-3,8%) e ganharam participação apenas na indústria (2,6%). A direção e a intensidade de perdas em cada região foram diferentes. No Norte do país houve perda relativa na agropecuária nacional, mas registraram-se ganhos na indústria e nos serviços, com a perda na agropecuária superando os ganhos nos outros dois grandes setores econômicos. O saldo líquido para esta região – que depende dos pesos dos setores no PIB regional e nacional – foi zero, sem perdas ou ganhos gerais.

No Nordeste houve perda no setor agropecuário e ganhos nos setores industrial e de serviços com saldo líquido de ganhos em apenas 0,5% no VAB nacional nesta década de 1990.

Na região Centro-Oeste a despeito de seu elevado ganho no setor agropecuário nacional de 5,4% na década e do ganho de 1,1% no setor industrial, as perdas no terciário de (-4,5%) nacional findaram por contribuir para que a região perdesse (-1,5%) no VAB total nacional.

Os movimentos registrados pela atividade econômica no território nacional nesta década de baixo crescimento econômico associado com perdas de instrumentos de política regional apontam para o fortalecimento do setor terciário na região Sudeste (ganhos de 3%) do país e do setor agropecuário na região Sul (ganhos de 3,8%).

No setor industrial as periferias avançaram firmemente, se tornando regiões de atração para empreendimentos que passaram por forte reestruturação de custos na região “central”. Os incentivos fiscais das políticas regionais e estaduais (guerra fiscal) parecem ter tido papel importante para atração de plantas para regiões nas quais o custo do capital se torna mais baixo pela intervenção da política pública.

O panorama da desconcentração produtiva se modifica na década de 2000 ganhando mais velocidade e mais ímpeto. Entre 2000 e 2009 as três regiões de menor desenvolvimento ganharam 3,9%, passando de 24,8% do VAB nacional no início da década para 28,7% do mesmo em 2009.

Em todos os três grandes setores de atividade (indústria, serviços e agropecuária) houve desconcentração produtiva com benefício para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Atividades produtivas, nesta década, foram impulsionadas nas regiões “periféricas” nacionais sendo que os efeitos foram mais intensos no Centro-Oeste brasileiro.

Estes resultados são altamente promissores para esta nova quadra do desenvolvimento nacional, pois vem a se estabelecer um padrão, ainda pouco definido, é verdade, de desconcentração que, no entanto, ocorre combinado com altas taxas de crescimento em todas as regiões. Ou seja, o processo de desconcentração se deu em ambiente de elevada expansão das oportunidades econômicas do aparato produtivo nacional quando as regiões mais ricas apresentam crescimento econômico com estímulos positivos sobre as áreas menos desenvolvidas (Tabela 3).

Tabela 3

Composição Regional do Valor Adicionado Bruto Setorial e Total
Brasil e regiões, 1990, 1995, 2000, 2005, 2009 (em %)

Brasil e regiões	VAB					Ganho/perda no período	
	1990	1995	2000	2005	2009	2000/1999	2009/2000
Setor Industrial							
Norte	4,1	4,6	4,5	5,4	5,3	0,4	0,9
Nordeste	10,5	10,9	11,5	11,8	12,2	1,1	0,7
Sudeste	64,1	62,3	61,9	60,1	58,2	-2,2	-3,8
Sul	19,1	19,1	18,7	17,8	18,6	-0,4	-0,2
Centro-Oeste	2,2	3,1	3,3	4,9	5,7	1,1	2,3
BRASIL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	0,0	0,0
NO+NE+CO	16,8	18,6	19,4	22,1	23,3	2,6	3,9
SE+SU	83,2	81,4	80,6	77,9	76,7	-2,6	-3,9
Setor Agropecuário							
Norte	11,5	8,6	7,7	9,5	9,4	-3,8	1,6
Nordeste	18,8	19,2	16,4	18,9	18,2	-2,4	1,7
Sudeste	35,5	36,0	32,4	29,7	27,1	-3,0	-5,3
Sul	26,7	26,6	30,4	23,2	25,9	3,8	-4,6
Centro-Oeste	7,5	9,6	13,0	18,8	19,5	5,4	6,5
BRASIL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	0,0	0,0
NO+NE+CO	37,9	37,4	37,1	47,1	47,0	-0,8	9,9
SE+SU	62,1	62,6	62,9	52,9	53,0	0,8	-9,9
Setor de Serviços							
Norte	4,0	3,9	4,3	4,4	4,5	0,2	0,2
Nordeste	13,2	13,0	13,7	13,6	14,2	0,5	0,5
Sudeste	54,8	59,0	57,7	56,1	55,3	3,0	-2,5
Sul	14,1	15,7	15,0	15,8	15,3	0,8	0,4
Centro-Oeste	13,8	8,4	9,3	10,2	10,7	-4,5	1,4
BRASIL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	0,0	0,0
NO+NE+CO	31,1	25,3	27,3	28,1	29,4	-3,8	2,1
SE+SU	68,9	74,7	72,7	71,9	70,6	3,8	-2,1
Total							
Norte	4,7	4,6	4,6	5,0	5,0	0,0	0,4
Nordeste	12,6	12,8	13,0	13,4	13,9	0,5	0,8
Sudeste	57,0	58,3	57,5	55,7	54,5	0,5	-3,1
Sul	17,1	17,9	17,6	16,8	16,8	0,5	-0,8
Centro-Oeste	8,7	6,5	7,2	9,1	9,8	-1,5	2,7
BRASIL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	0,0	0,0
NO+NE+CO	25,9	23,9	24,8	27,4	28,7	-1,0	3,9
SE+SU	74,1	76,1	75,2	72,6	71,3	1,0	-3,9

Fonte: Dados Brutos: IBGE. Base de Dados obtida no IPEADATA. Vários Anos.

POLÍTICAS ECONÔMICAS E O CRESCIMENTO REGIONAL: OS MOVIMENTOS NAS DÉCADAS DE 1990 E 2000

As preocupações de analistas, quando olhavam para a primeira metade da década de 1990, foram acertadamente pessimistas em função da situação de crescimento das desigualdades que se apresentava. Com a implementação do Plano Real, em 1995, e suas subseqüentes reformas econômicas – as quais privilegiavam os livres movimentos dos capitais privados (produtivos e financeiros) e reorientava a atuação do Estado em um sentido mais minimalista com uma agenda acelerada de privatizações de empresas estatais produtivas, venda de bancos estaduais, e medidas drásticas de contenção do gasto público nos níveis estadual e municipal do governo – a perda e/ou redução de instrumentos federais de atuação na questão regional passou a motivar preocupações acerca da instalação de um novo padrão, desta vez de reconcentração produtiva no território.

Para entender algumas das razões por que uma forte reconcentração regional não se consolidou será preciso investigar as condicionantes e o ritmo do crescimento do país nos anos subseqüentes. Em particular, será oportuno identificar a existência de dois padrões relativamente distintos que caracterizaram esta fase de redução das desigualdades que se instaurou a partir de 1995: o primeiro, característico dos anos 1990 com sua macroeconomia de reformas e constrangimentos ao gasto público e outro, dos anos 2000, com a retomada do ativismo fiscal e com uma macroeconomia mais voltada para a expansão do emprego e do produto.

Década de 1990

No plano da política regional, a década de 1990 viu acontecer uma profunda desarticulação da política e dos instrumentos vigentes para o desenvolvimento regional. De um lado, as reformas institucionais em curso no nível nacional preconizavam uma maior frustração do gasto público e uma agenda de redução do aparato produtivo estatal. Neste sentido, foram asfixiadas e depois fechadas as superintendências regionais de desenvolvimento – Sudene e Sudam. Os recursos destinados constitucionalmente aos fundos de desenvolvimento regionais (FCO, FNO e FNE) passaram a ser constrangidos pela redução da base de recursos do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) em função da expansão da parcela das Contribuições Federais (que não precisam ser transferidas a estados e municípios) no conjunto da carga tributária federal.

Resultou nesta década como fruto do modelo de política macroeconômica adotado taxas de crescimento econômico baixas para o país como um

todo. A exposição mais intensa da economia brasileira a fluxos de capitais tornou, à época, a economia mais vulnerável aos movimentos do capital especulativo e a variações cambiais abruptas. A política fiscal tornou-se uma variável de ajuste vis-à-vis os movimentos das políticas cambial e monetária. Neste contexto econômico, o gasto público federal (principalmente, o de investimento), um importante componente da demanda nas regiões, foi substancialmente reduzido (Monteiro Neto, 2005).

Os recursos de crédito do BNDES, principal instrumento do governo federal para financiamento da atividade produtiva, foram orientados, em grande medida, para o financiamento da agenda de privatizações, de empreendimentos na infraestrutura e serviços e pouco na indústria de transformação. Deste modo, os recursos públicos do mais importante agente financiador tiveram pouco impacto sobre a formação de capital fixo: no caso das privatizações, os investimentos destinavam-se à compra de ativos e não a nova inversão; no caso do setor de serviços, ocorre que a inversão em capital fixo é relativamente baixa.

O governo federal à época, nos dois mandatos do presidente FHC, chegou a articular uma carteira de investimentos de grande dimensão para a infraestrutura de transportes e logística no Plano Brasil em Ação. Tais investimentos teriam impacto em todas as regiões brasileiras. Ocorreu, entretanto, que a dependência para que o capital privado se interessasse por realizar as inversões – a contar com o cálculo das taxas de retorno oferecidas e do aparato legal-institucional favorável – findou por inviabilizar a estratégia. Os capitais privados, em meio a constantes crises financeiras externas, estiveram mais interessados em operações de curto prazo com rápido retorno e menos em transações imobilizadoras de capital por longo período de tempo.

Os dados da tabela esclarecem as diferenças de performance econômica nas regiões em cada década analisada. As taxas de crescimento na década apresentaram níveis baixos, comparativamente a padrões históricos da economia brasileira, em todas as suas grandes regiões. Em particular, os patamares mais reduzidos promovidos pelo ciclo de reformas ficaram muito evidentes logo após a sua aplicação a partir de 1995. Para o período de 1995-2002, correspondendo aos dois mandatos do presidente FHC a taxa anual de expansão da economia brasileira ficou em apenas 1,9% ao ano.

Para efeitos da dinâmica das economias regionais, neste período 1995-2002, as regiões mais ricas, Sul e Sudeste, cresceram pouco e as regiões “periféricas” aceleraram, relativamente, o passo. Daí uma situação favorável à convergência dos PIBs regionais e estaduais teve curso (Tabela 4).

Tabela 4

Taxas Anuais de Crescimento* do Produto Interno Bruto

Fases Históricas de Crescimento entre 1990 e 2010 (em %)

Brasil e regiões	1990-2010	Estabilidade Macroeconômica 1995-2010	Reformas Econômicas 1995-2002	Ativismo Fiscal 2003-2010	Anos 1990	Anos 2000
Norte	3,8	4,7	2,9	7,7	1,8	6,1
Nordeste	3,1	3,2	3,6	5,2	2,9	4,2
Sudeste	2,6	2,6	1,4	4,2	2,7	3,5
Sul	2,5	2,5	1,7	4,0	3,1	3,2
Centro-Oeste	6,4	6,9	5,1	5,9	4,9	7,3
Brasil	2,9	3,0	1,9	4,2	2,8	3,7

Fonte: Dados Brutos: STN. Ministério da Fazenda.

Década de 2000

Vários dos elementos da política macroeconômica tiveram curso diferente nesta década, em particular, configurou-se a partir de 2003 uma situação de novo ativismo fiscal por parte do governo federal, o qual pode levar adiante um conjunto de projetos de investimento – nomeadamente os identificados por meio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) a partir de 2007. Em particular, os déficits acumulados em infraestrutura no país foram considerados muito preocupantes e poderiam comprometer a competitividade da economia brasileira, daí que esforços foram colocados para paulatinamente resolver alguns dos gargalos. No conjunto dos investimentos em infraestrutura realizados – em transporte e logística aeroviária, portuária, ferroviária e rodoviária – os montantes anuais de gastos públicos alocados partiram de 5,2 bilhões de reais em 2003 e foram sendo expandidos sucessivamente até atingir 15,4 bilhões em 2010 (Ipea, 2012a).

A política macroeconômica tornou-se mais favorável, de um lado, ao gasto público com a política fiscal tornando-se mais assertiva e menos condicionada pelas políticas cambial e monetária, e de outro lado, à oferta de crédito para a expansão do investimento privado tendo o BNDES como seu principal instrumento. O país passou a ter taxas de crescimento muito mais aceleradas atingindo 3,7% ao ano na década de 2000 e 4,2% ao ano para o período 2003-2010.

Do ponto de vista do tratamento da questão territorial, o governo federal construiu uma agenda de fortalecimento das economias regionais que possibilitou uma atuação mais ativa do gasto em investimento federal em prol da desconcentração produtiva, entretanto, ainda se configurou um quadro de

ausência de estratégia estruturadora do desenvolvimento regional de médio e longo prazos. O perfil regional do crescimento continuou sendo mais positivo para as economias ‘periféricas’ nesta fase de recomposição de recursos e instrumentos do desenvolvimento regional. Com isso estas últimas apresentaram taxas superiores à média nacional: o Nordeste com 1% acima da média brasileira, o Norte com 3,5% acima e a região Centro-Oeste com 1,7% superior.

FRACA RECUPERAÇÃO DOS INSTRUMENTOS PARA TRATAMENTO DA QUESTÃO REGIONAL

Um balanço ainda que parcial de algumas fontes de recursos com rebatimentos nas economias regionais brasileiras pode ser realizado. Foi selecionado um pequeno número de instrumentos de política, que, no entanto, tem expressividade sobre a economia e o bem-estar nas regiões. De um lado, dois instrumentos de financiamento da atividade produtiva – os fundos constitucionais e os desembolsos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), sendo que no primeiro caso tem-se instrumentos próprios da política regional enquanto que o BNDES opera sob orientação mais setorial do que regional dos investimentos. De outro lado, dois tipos relativamente novos de recursos da política social brasileira (o recursos do Programa Bolsa Família e os relacionados aos Benefícios de Prestação Continuada), os quais operam melhoria do bem-estar para populações pobres e têm tido rebatimentos importantes sobre a renda regional. Os dados relevantes estão na Tabela a seguir.

Deve-se considerar a natureza distinta dos tipos de ações e recursos aqui elencados. Os recursos operacionalizados pelos fundos constitucionais de desenvolvimento das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste operam sob a lógica de políticas regionais explícitas e se expressam como oferta de crédito subsidiado ao investimento privado nas regiões. Portanto, são recursos que modificam a estrutura produtiva regional por acréscimo da oferta agregada. Os recursos do BNDES são viabilizados pelo *funding* originado no FGTS e Tesouro e operam políticas industriais ou de apoio a infraestrutura com lógicas nacionais. Representam também créditos subsidiados ao investimento privado e estatal com é o caso da Petrobras, mas também a governos estaduais.

No caso dos recursos do Programa Bolsa Família e dos Benefícios de Prestação Continuada (BPC), por sua vez, são programas federais que representam transferência de renda operando imediatamente sobre o consumo das famílias e destinam-se apenas ou a retirar determinadas famílias das situações de miséria e/ou pobreza extrema ou a prover de meios a pessoa idosa não beneficiária do sistema de previdência e a pessoa com deficiência. Nem mesmo são, tais recursos, os mais importantes em termos dos montantes arremimen-

tados da política social brasileira. Foram trazidos aqui apenas para confrontar os valores mobilizados com os dos instrumentos clássicos da política regional e denotar, portanto, a perda de importância que estes últimos vêm sofrendo de modo inexorável ao longo dos anos.

De modo geral, houve uma recuperação dos recursos em todos os mecanismos apresentados ao longo das duas décadas. A fonte clássica de apoio ao desenvolvimento regional, os fundos constitucionais, criados em 1989, apresentam participação relativa ainda modesta no conjunto das fontes de recursos federais com impacto regional: na última década manteve-se próxima a 10% do total dos recursos analisados como sua base de sustentação [o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e o Imposto de Renda (IR)] perdeu importância no conjunto da carga tributária brasileira em prol do ganho de importância das contribuições federais não repartidas com estados e municípios, a política explícita de desenvolvimento para as regiões tem se tornado pouco atuante. Os recursos ainda existentes crescem seguindo de perto a expansão do IPI, a qual por sua vez tem sido menor que a da carga tributária total.

Os desembolsos do BNDES, por outro lado, foram fortalecidos nas últimas duas décadas, mas foi nesta última década de 2000 que o Banco recebeu uma orientação mais incisiva do governo federal para financiar investimentos de estatais federais, bem como o financiamento do crédito ao empreendimento privado nas diversas regiões do país, com certo destaque para os grandes projetos de infraestrutura de transportes (rodovias, portos e aeroportos) em inúmeros estados do país e os ligados ao refino de petróleo, no Rio de Janeiro, em Pernambuco, e no Maranhão.

Partindo de um patamar total de 26,1 bilhões de reais (R\$ de 2008) em 1995, o BNDES chegou em 2005 com 65,3 bilhões de reais, ano em que teve seus recursos multiplicados em quase três vezes, atingindo 136,9 bilhões em 2012. Do ponto de vista do impacto regional, a sua atuação foi decisiva para alavancagem de novos projetos nas regiões. Na região Norte eles são mais de três vezes superiores aos recursos do fundo constitucional FNO em 2012: 12 bilhões contra 3,8 bilhões do FNO. Na região Nordeste algo similar acontece, o Banco disponibilizou 1,7 vezes mais recursos que os instrumentos tradicionais da política regional: foram 5,9 bilhões contra 9 bilhões de reais do FNE.

Por sua vez, os recursos aqui selecionados para retratar operações de política pública na área social, PBF e BPC, apresentam crescimento constante. No ano de 2005 o montante conjunto foi de 17,2 bilhões, passando para 29,9 bilhões em 2010 e atingiu 37,5 bilhões de reais em 2012. Na composição dos recursos federais analisados este subgrupo tem assumido cerca de 20% do conjunto total de fontes.

Os recursos do Bolsa Família, criado apenas em 2003 pela incorporação de várias ações isoladas de transferência de renda existentes, constituiu-se em importante instrumento de apoio governamental aos mais pobres. Seus impactos são reduzidos do ponto de vista dos montantes totais nacionais gastos, mas não sobre as economias locais, onde tende a operar efeitos de transbordamento nas regiões do Norte e Nordeste do país – onde tradicionalmente se encontra o maior número de pobres. Os dispêndios totais nacionais com este programa passaram de 8,2 bilhões de reais em 2005 para 16,3 bilhões em 2012. Já neste último ano, o volume de recursos neste programa se aproxima, na maior parte dos anos selecionados para investigação, ao valor dos recursos dos fundos constitucionais regionais constituindo-se, portanto, em elemento importante da atuação do governo federal fora da esfera dos instrumentos clássicos da política regional.

A paulatina recuperação dos instrumentos e recursos para a atuação da política pública visando o ataque da questão regional tem sido elemento importante deste esforço. Em regiões especialmente carentes de recursos públicos, como Norte e Nordeste, segundo os dados levantados neste trabalho, o conjunto de recursos carreados pelo governo federal passou na região Norte de 3,8% em 2005 para 9,8% do PIB regional em 2012. Os recursos para financiamento a atividade produtiva proveniente do BNDES tiveram papel preponderante neste período, passando de 2,5% do PIB regional em 2005 para 7,5% em 2012. A fonte regional clássica de financiamento da produção, o FNO, por sua vez, sofre declínio relativo e até mesmo com relação aos itens de política social apresentados: em 2005 o FNO representava 1% do PIB regional e os recursos da política social montavam a 1,3%. Em 2012, o FNO atingiu 1,8% do PIB e a política social chegou a 2,3%.

No Nordeste, por sua vez, os recursos totais de todas as fontes analisadas têm ganhado bastante relevância na década recente em termos do PIB regional passando de 5,2% em 2005 para 9,1% em 2012. Tal como verificado na região Norte, também no Nordeste a implantação das políticas sociais do PBF e BPC carreou recursos para a região em volume superior aos do FNE. Em 2005, os recursos da política social equivaliam a 2,2% do PIB regional e os do FNE a 1,6%; em 2012, as mesmas participações, respectivamente, estavam em 3,5% e 2% do PIB regional deste ano.

Um fato que está a merecer mais atenção da política pública é que os recursos carimbados diretamente para a política regional – como são os dos fundos constitucionais e fiscais – têm perdido larga importância no conjunto da atuação do governo federal nas regiões. Esta trajetória de perda relativa (mas, não absoluta) de importância já foi comentada por vários autores, entre

eles Monteiro Neto (2005), Mendes & Monteiro Neto (2012) e Ipea (2012b), mas ela continua a ocorrer mesmo em um quadro geral, o dos anos 2000, de expansão absoluta dos montantes de recursos públicos nas regiões.

É claro que com recursos expandidos e atuando em várias frentes os efeitos positivos sobre as regiões estão ocorrendo na forma de expansão acelerada de seus PIBs, no entanto, cabe ainda se perguntar que tipo de sinergia está sendo criada com a aplicação desta miríade de instrumentos e recursos? A amplificação dos recursos do BNDES segue alguma orientação de apoio ou suporte às políticas e instrumentos da política regional clássica? Ou, pelo contrário, a orientação federal dada pelo BNDES às aplicações de seus recursos nas regiões tem encontrado correspondência e suporte por parte da aplicação dos recursos dos fundos constitucionais? Em outras palavras, os recursos estão a se complementar ou se sobrepor?

A retomada da atuação do BNDES em escala mais ampliada nesta última década se dirige a investimentos nas regiões que se, de um lado, são de grande dimensão para as regiões onde eles se dirigem, de outro lado, ainda representam esforços em a) ramos produtivos de baixo e médio valor agregado, ou b) naqueles distantes das fronteiras tecnológicas ou ainda c) naqueles voltados ao mercado nacional e de pouca competitividade internacional. São os casos, por exemplo, do apoio do Banco a grandes investimentos no setor automobilístico no Rio de Janeiro (Nissan) e em Pernambuco (Fiat); em refinarias de petróleo no Rio de Janeiro (Comperj) e em Pernambuco (Suape); na extrativa mineral no estado de Pará e Minas Gerais com a Cia. Vale do Rio Doce; e os projetos de construção das hidrelétricas de Belo Monte (rio Xingu) no Pará e as hidrelétricas de Santo Antonio e de Jirau (Rio Madeira) em Rondônia.

É verdade, entretanto, que a atuação do BNDES nas regiões de menor desenvolvimento tem sido mais relevante nesta última década e está rompendo com padrões anteriores. Em 2000, as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste perfaziam 24,4% do total dos desembolsos do Banco. Em 2010, o percentual aumentou para 33,1% e em 2012 para 37% do total. Desse modo este Banco se torna um elemento de grande relevância para a criação de sinergia e *fundings* para o desenvolvimento regional, devendo por isso ser objeto de mais aproximação com os demais elementos da política regional clássica.

Ademais, constatando-se uma novidade em termos de política social na atuação do governo federal – representada pelo Programa Bolsa Família, mas que se estende aos demais programas de transferências de renda (os Benefícios de Prestação Continuada (BPC) e as aposentadorias a idosos e deficientes, os quais têm recursos até mais volumosos) – cujos volumes totais nacionais, como foi percebido, já se igualam aos dos fundos constitucionais e fiscais, que

tipo de sinergias estão sendo construídas entre os elementos desta política social de alto impacto sobre a redução das pobreza nas regiões de menor desenvolvimento e as políticas classicamente regionais?

Por fim, deve-se ressaltar o fato positivo de que os recursos destinados à atividade produtiva e, portanto, de forma mais preponderante ao investimento, nas regiões de menor desenvolvimento – especialmente Norte e Nordeste – são mais relevantes, em montante, que os recursos da política ‘social’. Esta afirmação não pretende desqualificar os efeitos e recursos da política social, mas alertar para o fato de que o esforço em manter o nível de investimento em trajetória acima daquela produzida pelos recursos dedicados ao consumo deve ser permanentemente perseguido. Na verdade, a criação de demanda adicional de consumo pelos vetores da política social (PBF e BPC), sempre que possível, deve ser coordenada para gerar estímulos sobre a demanda de investimento regional, impulsionando seu crescimento de produto e renda e evitando vazamentos de renda para fora da região em relevo (Tabelas 5 e 6).

Tabela 5

Dimensão Regional de Instrumentos Seleccionados de Política do Governo Federal
Brasil e Regiões, 1995, 2000, 2005 e 2010 e 2012 (em R\$ milhões de 2008)

Brasil e regiões	Anos	Políticas para o Setor Produtivo			Política Social			TOTAL (C + F)
		(A) Fundos Cons- titucionais	(B) BNDES	(C = A + B) Sub-total	(D) Programa Bolsa Família	(E) BPC *	(F = D + E) Sub-total	
Norte	1995	1.261	643	1.904	--	--	0	1.904
	2000	1.734	1.869	3.603	--	--	0	3.603
	2005	1.273	1.950	3.223	727	892	1.619	4.842
	2010	2.628	11.925	14.553	1.727	2.047	3.774	18.327
	2012	3.873	12.028	15.901	2.421	2.488	4.909	20.810
Nordeste	1995	3.414	4.137	7.551	--	--	0	7.551
	2000	1.419	5.604	7.023	--	--	0	7.023
	2005	5.437	4.590	10.027	4.250	3.288	7.538	17.565
	2010	9.216	14.680	23.896	6.472	6.145	12.617	36.513
	2012	9.065	15.903	24.968	8.226	7.497	15.723	40.691
Sudeste	1995	--	12.764	12.764	--	--	0	12.764
	2000	--	24.689	24.689	--	--	0	24.689
	2005	--	34.685	34.685	2.027	3.135	5.162	39.847
	2010	--	82.014	82.014	2.742	5.831	8.573	90.587
	2012	--	53.761	53.761	3.700	7.016	10.716	64.477
Sul	1995	--	7.177	7.177	--	--	0	7.177
	2000	--	8.707	8.707	--	--	0	8.707
	2005	--	11.527	11.527	810	929	1.739	13.266
	2010	--	25.841	25.841	942	1.850	2.792	28.633
	2012	--	22.167	22.167	1.165	2.253	3.418	25.585
Centro-Oeste	1995	441	1.420	1.861	--	--	0	1.861
	2000	563	3.276	3.839	--	--	0	3.839
	2005	1.915	3.947	5.862	368	836	1.204	7.066
	2010	3.744	9.992	13.736	633	1.555	2.188	15.924
	2012	4.558	15.631	20.189	860	1.849	2.709	22.898
Brasil	1995	5.116	26.141	31.257	--	--	0	31.257
	2000	3.716	44.145	47.861	--	--	0	47.861
	2005	8.625	56.699	65.324	8.182	9.080	17.262	82.586
	2010	15.588	144.452	160.040	12.516	17.428	29.944	189.984
	2012	17.496	119.490	136.986	16.372	21.103	37.475	174.461

Fonte: Dados Brutos: IBGE para PIBs; BNDES; Ministério da Integração Nacional para Fundos Constitucionais; Ministério do Desenvolvimento Social para Bolsa Família; e Ministério da Previdência para BPS.

Obs.: * Gastos em Benefícios de Prestação Continuada.

Tabela 6

Dimensão Regional de Instrumentos Seleccionados de Política do Governo Federal
 Brasil e Regiões, 1995, 2000, 2005 e 2010 e 2012 (Proporção do PIB - em %)

Brasil e regiões	Anos	Políticas para o Setor Produtivo			Política Social			TOTAL (C + F)
		(A) Fundos Cons- titucionais	(B) BNDES	(C = A + B) Sub-total	(D) Programa Bolsa Família	(E) BPC *	(F = D + E) Sub-total	
Norte	1995	1,3	0,7	2,0	--	--	0,0	2,0
	2000	1,7	1,8	3,5	--	--	0,0	3,5
	2005	1,0	1,5	2,5	0,6	0,7	1,3	3,8
	2010	1,3	5,8	7,1	0,8	1,0	1,8	8,9
	2012	1,8	5,7	7,5	1,1	1,2	2,3	9,8
Nordeste	1995	1,3	1,6	2,9	--	--	0,0	2,9
	2000	0,5	1,9	2,4	--	--	0,0	2,4
	2005	1,6	1,4	3,0	1,3	1,0	2,2	5,2
	2010	2,1	3,4	5,5	1,5	1,4	2,9	8,4
	2012	2,0	3,5	5,6	1,8	1,7	3,5	9,1
Sudeste	1995	--	1,1	1,1	--	--	0,0	1,1
	2000	--	1,9	1,9	--	--	0,0	1,9
	2005	--	2,4	2,4	0,1	0,2	0,4	2,7
	2010	--	4,7	4,7	0,2	0,3	0,5	5,2
	2012	--	3,0	3,0	0,2	0,4	0,6	3,6
Sul	1995	--	2,0	2,0	--	--	0,0	2,0
	2000	--	2,2	2,2	--	--	0,0	2,2
	2005	--	2,7	2,7	0,2	0,2	0,4	3,1
	2010	--	4,8	4,8	0,2	0,3	0,5	5,4
	2012	--	4,0	4,0	0,2	0,4	0,6	4,6
Centro-Oeste	1995	0,4	1,2	1,5	--	--	0,0	1,5
	2000	0,4	2,1	2,4	--	--	0,0	2,4
	2005	0,8	1,7	2,6	0,2	0,4	0,5	3,1
	2010	1,2	3,3	4,5	0,2	0,5	0,7	5,2
	2012	1,4	4,9	6,3	0,3	0,6	0,9	7,2
Brasil	1995	0,3	1,3	1,5	--	--	0,0	1,5
	2000	0,2	2,0	2,1	--	--	0,0	2,1
	2005	0,3	2,2	2,5	0,3	0,4	0,7	3,2
	2010	0,5	4,5	5,0	0,4	0,5	0,9	5,9
	2012	0,5	3,6	4,1	0,5	0,6	1,1	5,2

Fonte: Dados Brutos: IBGE para PIBs; BNDES; Ministério da Integração Nacional para Fundos Constitucionais; Ministério do Desenvolvimento Social para Bolsa Família; e Ministério da Previdência para BPS.

Obs.: * Gastos em Benefícios de Prestação Continuada.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O planejamento do desenvolvimento regional/territorial no Brasil é tarefa ainda a ser realizada. Embora a Constituição Federal de 1988 tenha criado um ambiente assertivo para que este objetivo viesse a ter consequência, outras importantes agendas de política pública orientaram a ação do Estado nacional, relegando-o a papel secundário e não prioritário.

Contudo, as consequências de o país não ter uma agenda de desenvolvimento territorial consequente com a dimensão dos problemas regionais prevaletentes ainda cobram seu preço. O sistema de partilha dos recursos da federação está a mitigar e reduzir desigualdades das receitas tributárias próprias, entretanto, não tem sido capaz de fortalecer a capacidade própria de geração de impostos.

Tais limitações da partilha de recursos tendem até mesmo a limitar o avanço da agenda social brasileira nas suas regiões de menor desenvolvimento. Como indica a literatura especializada, os indicadores sociais em regiões como Norte e Nordeste do país melhoraram amplamente nas últimas duas décadas, mas seus patamares teimam em permanecer distantes daqueles já alcançados por demais regiões brasileiras.

É verdade que os desequilíbrios regionais da atividade produtiva não foram alargados na última década, mas sua redução foi lenta e muito dependente de orientações programáticas governamentais. Na década de 1990, período de forte retração do gasto público na questão regional, a redução nas desigualdades do PIB foi fortemente influenciada por movimentos da guerra fiscal entre estados da federação. Na década subsequente, a mudança de governo trouxe novo alento à questão regional e significou reorientação para um ativismo fiscal que trouxe benefícios claros a regiões de menor nível de renda per capita.

Configurou-se na última fase a combinação de três elementos benéficos como não se tinha visto desde os anos 1970: expansão acelerada das economias regionais, redução das disparidades regionais nos PIBs e recuperação da capacidade governamental, na forma de instrumentos e recursos, para ativar o desenvolvimento regional.

Evidenciou-se no texto a relevância da recuperação da atuação do governo federal para o processo de desconcentração produtiva em curso, a qual é combinada, entretanto, *pelo enfraquecimento relativo* (grifo do autor) dos instrumentos tradicionais de política regional – os fundos constitucionais regionais. As determinações que realmente têm impacto para a mudança do perfil concentrador regionalmente da atividade produtiva brasileira estão cada vez mais fortes no âmbito do governo federal, mas fora da esfera da política regional clássica. Para o governo federal, o seu principal agente, cuja atuação tem

forte rebatimento territorial, tem sido o BNDES, ora pelo montante de recursos, ora pelas escolhas setoriais estratégicas que ele pode mobilizar. Mas sua orientação estratégica fundamental não é a do desenvolvimento regional.

Em outra vertente, alguns elementos da política social (PBF e BPC) ganharam, em termos de recursos disponibilizados, relevância em regiões com Norte e Nordeste a tal ponto que já se equiparam aos recursos mobilizados pelos fundos constitucionais. É o caso de se perguntar se e como tais recursos podem se associar a estratégias que visam a ampliação do investimento local e ao fortalecimento das bases produtivas regionais.

Registre-se, entretanto, ao lado do reconhecimento dos avanços recentes, que não está posta uma orientação mais geral do Estado brasileiro – em contraposição a orientações programáticas pontuais de administrações governamentais – para conduzir uma ação estratégica para o desenvolvimento regional como um dos elementos determinantes para o desenvolvimento nacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CANO, Wilson. *Auge e Inflexão da Desconcentração Econômica Regional no Brasil. XXIII Encontro da ANPEC*. Vol. 2. P. 628-644. Salvador, 1995.
- DINIZ, Clélio Campolina. *A Dinâmica Regional Recente da Economia Brasileira e suas Perspectivas*. Texto para Discussão No. 375. Ipea. Brasília, 1995.
- IPEA. *Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas 2011*. Capítulo 4: Financiamento de Infraestrutura de Transportes no Brasil. Brasília, DF, 2012a.
- IPEA. *Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas 2011*. Capítulo 5: Mecanismos de Financiamento do Desenvolvimento Regional. Brasília, DF, 2012b.
- MENDES, Constantino C. e MONTEIRO NETO, Aristides. *Planejamento, Instrumentos e Resultados: a (in)compatibilidade de políticas para o desenvolvimento do Nordeste*. Cadernos do Desenvolvimento, v. 7, n. 10. Centro Internacional Celso Furtado. Rio de Janeiro, 2012.
- MONTEIRO NETO, Aristides. *Desenvolvimento Regional em Crise: políticas econômicas liberais e restrições à intervenção estatal no Brasil dos anos 1990*. Tese de Doutorado. Instituto de Economia. Unicamp, 2005.
- PACHECO, Carlos Américo. *Fragmentação da Nação*. Unicamp-Instituto de Economia. Campinas, 1998.

PNUD. O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro – Atlas do Desenvolvimento Humano, 2013. Pnud/Ipea/FJP. Brasília, 2013.

PRADO, Sérgio. Distribuição Intergovernamental de Recursos na Federação Brasileira. In: *Descentralização e federalismo fiscal no Brasil – desafios da reforma tributária*. Fernando Rezende e Fabrício Oliveira (Orgs.). Konrad Adenauer Stiftung: Rio de Janeiro, 2003.

DANILO JORGE VIEIRA

APONTAMENTOS SOBRE A GUERRA FISCAL NO BRASIL

INTRODUÇÃO

A eclosão da guerra fiscal no Brasil nos anos iniciais da década de 1990 reatualizou o interesse sobre esse fenômeno federativo-espacial e suscitou a produção de numerosos estudos e o encaminhamento de sucessivas propostas e iniciativas de cunho político-institucional a fim de coibir as disputas travadas entre os governos estaduais – e muitos municípios – pela atração de investimentos para os seus respectivos territórios. A despeito dos esforços empreendidos objetivando lidar em termos teóricos e práticos com esta modalidade de competição interjurisdicional fragmentadora, persiste um quadro ainda pouco animador: nem as medidas adotadas – seja no plano político seja na esfera jurídica – prosperaram ou surtiram o efeito esperado, nem o entendimento analítico avançou suficientemente para elucidar melhor e dimensionar com mais exatidão os fatores que engendram um contexto federativo tensionado e nada promissor para sedimentar um efetivo ciclo de desenvolvimento econômico nacional regionalmente integrado.

A visão dominante que tem pautado o debate e orientado as ações dos agentes públicos é bastante limitada e incapaz de propiciar bases mais compreensivas a respeito da guerra fiscal. Na perspectiva majoritária, a ênfase recai sobre os aspectos meramente tributários e a sistemática híbrida vigente de apropriação do ICMS é considerada a causa primordial das disputas interestaduais por investimentos. Outros fatores cruciais são relegados ou negligenciados, como, por exemplo, a dinâmica do desenvolvimento desigual inerente das economias de mercado, que implica a inexorável concentração espacial da produção, do emprego e dos investimentos, nutrindo precoce e continuamen-

te as ações programáticas de fomento produtivo dos entes subnacionais¹. É bastante representativa dessa abordagem “tributarista” hegemônica a posição assumida pelo governo federal na mais recente tentativa de equacionamento da guerra fiscal, que pode ser inferida a partir da leitura de trechos da Exposição de Motivos nº 00269/2012, apensada à Medida Provisória nº 599, remetida ao Congresso Nacional, em 27 de dezembro do ano passado:

A redução das alíquotas interestaduais se afigura imprescindível em face do cenário de guerra fiscal instaurado entre os Estados da Federação [...] Uma das propostas é que as alíquotas interestaduais sejam gradualmente reduzidas, deslocando-se a tributação da origem para o destino, providência esta que, inequivocamente, desestimulará a concessão dos benefícios fiscais ensejadores da guerra fiscal [...] O presente projeto de Medida Provisória cuida também de instituir o Fundo de Desenvolvimento Regional [...] Essa Medida Provisória enquadra-se em um conjunto de iniciativas que visam alterar a estrutura federativa por meio de um novo modelo de ICMS e o desenvolvimento regional. Trata-se, portanto, de uma iniciativa concebida no bojo da reforma do ICMS e que tem o objetivo de substituir o instrumento conhecido como ‘guerra fiscal’, utilizado até então como mecanismo de atração de empresas, por um instrumento mais efetivo e harmônico” (BRASIL, 2012b, n.p.).

Nos termos acima citados, vale sublinhar, a guerra fiscal decorreria “inequivocamente” da combinação dos princípios de origem e destino aplicados na tributação do ICMS, de modo que a mudança dessa regra, mediante a incidência do imposto unicamente no local de consumo, seria capaz de eliminar a concorrência predatória entre os estados e estabelecer um novo arranjo federativo menos competitivo e desagregador, abrindo espaço, posteriormente a esta transformação, para o estabelecimento de um novo modelo “mais efetivo e harmônico” de desenvolvimento regional; novo modelo de desenvolvimento que viria a ser criado “no bojo da reforma do ICMS”. Reafirma-se, assim, a condição explicitamente caudatária dos históricos problemas regionais brasileiros aos impasses relacionados ao sistema tributário, sendo que a solução destes permitiria o enfrentamento daqueles. Concepção estritamente “tecnicista” fundamentou igualmente a pretensão do Supremo Tribunal Federal (STF) de “eliminar a denominada guerra fiscal”² mediante a publicação, em 2012,

1. Ver, a respeito, Dulci (1999, p. 15 a 36; 2002).

2. BRASIL (2012c).

da Proposta de Súmula Vinculante nº 69, buscando pacificar entendimento em relação à inconstitucionalidade dos incentivos concedidos sem a prévia anuência firmada pelos governos estaduais em convênio celebrado no âmbito do Conselho de Política Fazendária (Confaz), conforme determinações fixadas pela Lei Complementar nº 24/1975 e normas constitucionais sucedâneas.

Contudo, sem levar em conta os diversos e contraditórios interesses regionais que permeiam a Federação e que, em grande medida, dão sustentação à atual sistemática de cobrança do ICMS e às disputas econômicas jurisdicionais, tais propostas enfrentam fortes resistências para serem implementadas e não obtêm sucesso quando submetidas ao escrutínio de outros atores. A MP nº 599/2012, além de ter perdido sua eficácia por decurso de prazo, chegou a receber 218 emendas de deputados e senadores. A PSV nº 69, ao ser colocada em consulta pública, foi amplamente contestada por autoridades estaduais, senadores, empresas e entidades sindicais de trabalhadores e empresariais, o que veio a obstar a sua tramitação³.

Tais fatos são emblemáticos e arrolá-los neste momento é conveniente para evidenciar as complicações e dificuldades envolvidas na questão e, ao mesmo tempo, para ressaltar o necessário reexame dos parâmetros atuais da agenda de discussões, de modo a permitir rever a simplificação “tecnicista” e “tributarista” com que a guerra fiscal tem sido indevidamente tratada. O propósito do presente texto é o de contribuir com esta indispensável reavaliação da pauta temática a respeito da guerra fiscal, oferecendo uma perspectiva em que esta categoria de conflito federativo-espacial configura um fenômeno complexamente determinado, de causas multifatoriais, entre as quais é decisiva a fragilização do Estado, como será argumentado na próxima seção.

BREVE CARACTERIZAÇÃO DA GUERRA FISCAL: PROBLEMAS DE COORDENAÇÃO E DE INTERVENÇÃO

Como anotado na seção introdutória, a guerra fiscal no Brasil tem sido caracterizada de forma bastante trivial pelas interpretações majoritárias, que enfatizam os aspectos tributários e colocam em segundo plano, quando não ignoram totalmente, outros fatores bem mais determinantes dessas disputas subnacionais. Pouca atenção tem sido dispensada, por exemplo, aos efeitos do debilitamento da capacidade de atuação do Estado sobre as políticas de incentivo adotadas pelos governos estaduais a fim de estimular investimentos

3. Segundo noticiário da época, foram recepcionadas pelo STF 80 manifestações à PSV nº 69, maior volume já registrado desde a criação do instrumento, em 2004 (ESTADOS..., 23 mai. 2012).

nas suas respectivas jurisdições. Esta é uma dimensão essencial a ser melhor avaliada, uma vez que o retraimento do Estado e de seu potencial de interferência discricionária, acarretado pela crise fiscal e financeira dos anos 1980 e as reformas subsequentes de cunho liberal implementadas na década de 1990 para fazer face aos impasses observados, teve desdobramentos incisivos para a dinâmica e a evolução da guerra fiscal.

De fato, as mudanças que foram ensejadas pela reconfiguração do aparato e da lógica de intervenção estatal constituíram circunstâncias político-institucionais transformadas para a formação e execução das políticas de fomento e atração de investimentos dos entes subnacionais, que vieram a ser desvirtuadas no novo contexto global prevalecente, tornando-se gradualmente mais competitivas e predatórias. Cabe examinar, portanto, como tal processo de desvirtuamento sobreveio às transformações mencionadas, verificando de que maneira a fragilização do Estado afeta as estratégias subnacionais de fomento e faz com que as mesmas sejam deturpadas e se convertam em iniciativas hostis e desagregadoras, aprofundando a guerra fiscal, com consequências prejudiciais para as demais jurisdições. Duas ordens de efeitos advindos da contenção e do redimensionamento da ação estatal são particularmente importantes para esclarecer as questões aqui tratadas: os relacionados aos *problemas de coordenação* e os originados dos *problemas de intervenção*.

Os problemas de coordenação, ocasionados pela debilidade ou inexistência de mecanismos de coordenação intergovernamental, têm sido reconhecidos e amplamente abordados nos estudos sobre guerra fiscal, sendo comumente referidos para explicar a emergência de relações não cooperativas e o acirramento das disputas por investimentos entre entes subnacionais em período recente. O argumento básico é que a crise fiscal e financeira do Estado e as reformas liberais posteriores redundaram no retraimento ou abandono das ações de planejamento e desenvolvimento regional do governo central, deixando atrás de si uma lacuna que foi crescentemente ocupada pelas iniciativas independentes “autocentradas” das instâncias administrativas inferiores.

Por terem diretrizes atomizadas destinadas a promover a atratividade apenas de dada jurisdição, as políticas de fomento autocentradas, na ausência de coordenação, tendem a ser mais competitivas e conflituosas, em contraste com as centralizadas no âmbito nacional, que têm caráter “solidário”, uma vez que são orientadas por metas coesivas e estruturantes de todo o compósito federativo-espacial do país (Galvão, 2004). Assim, frente ao declínio da atuação do governo central, as políticas solidárias perderam vigor e assumiram maior expressão as autocentradas, o que perpetrou evidentes problemas de coordenação, redundando na escalada da guerra fiscal em razão da dominân-

cia de diversos programas autônomos e descentralizados de estímulo produtivo, dedicados a sedimentar rotas de modernização e crescimento econômico particulares, concorrentes e desconexas umas das outras, sem considerar as externalidades geradas para o conjunto do agrupamento territorial e, muito menos, para cada região separadamente⁴.

Os problemas de intervenção, ao contrário da categoria de distúrbios anterior, não estão sendo levados devidamente em conta como fator explicativo importante para avaliar a eclosão e a dinâmica das disputas subnacionais por investimentos, embora a crise do Estado e as reformas liberais subsequentes não tenham resultado apenas na desarticulação e comprometimento dos mencionados mecanismos de coordenação intergovernamental, mas redefiniram igualmente o próprio escopo e o padrão de interferência do aparato estatal nos mercados, com impactos sumamente importantes para a formatação e implementação de políticas de fomento. As transformações ocasionadas pelos problemas de intervenção podem ser mais bem compreendidas a partir de uma tipologia simplificada dos instrumentos usuais de atração e estímulo a investimentos. Tendo como ponto de partida a taxonomia proposta por Prado & Cavalcanti (2000, p. 37 a 42), é possível ordenar três modalidades básicas de políticas⁵.

As políticas sistêmicas, cujos impactos seriam perceptíveis apenas no médio e longo prazos, teriam como alvo a transformação estrutural da unidade territorial, agindo de forma abrangente e indiferenciada sobre seus mais variados fatores locacionais, a fim de torná-la atrativa à recepção de capital e apta a acolher inversões privadas. Contemplariam reformas de corte institucional visando rebaixar custos de transação e baratear insumos e serviços absorvidos no processo produtivo. Abarcariam um aparato técnico-burocrático sufi-

4. O artigo de Gordon (1983) é uma referência na análise dos efeitos advindos de decisões governamentais descentralizadas em regimes federativos. O mencionado trabalho sustenta que as políticas adotadas por uma jurisdição geram naturalmente externalidades que atingem as condições de vida em outras jurisdições, requerendo, portanto, mecanismos institucionalizados de coordenação centralizados dessas ações: "à luz [dos] custos decorrentes da falta de coordenação, pode ser preferível fazer com que o governo central assuma a responsabilidade por determinadas atividades, apesar de implicar perda de diversidade. Alternativamente, o governo central pode tentar coordenar as políticas tributária e de gastos locais, como, por exemplo, através de partilha de receitas e de subsídios equivalentes, preservando, assim, a tomada de decisão descentralizada ao diminuir os custos decorrentes da falta de coordenação" (Gordon, 1983, p. 585). Em relação especificamente à guerra fiscal no Brasil em período recente, inúmeros estudiosos têm também reconhecido os problemas de coordenação como fator explicativo para o surgimento e intensificação das disputas interestaduais por investimentos, podendo ser arrolado o ponto de vista desenvolvido por Coutinho (2002, p. 200 e 201) como representativo deste enfoque: "no plano da política regional, é importante sublinhar que a ausência de uma política industrial federal abriu o caminho para a guerra fiscal. Os estados brasileiros passaram a atuar como agentes autônomos, na tentativa de usar a isenção do ICMS como alavanca de atração dos investimentos privados. É urgente, por isso, retomar a iniciativa de coordenação nacional e reformar a maquinaria institucional da política macrorregional".

5. Ver também Gonzalez (2000).

cientemente aparelhado para planejar e executar ações e programas diversos, como os regionais, setoriais e de PD&I bem como prestar apoio contínuo às empresas em múltiplos campos. Envolveriam, ainda, substanciais desembolsos na construção de infraestrutura econômica e social.

Outra classe de política seria a das específicas, que buscaria estimular investimentos mediante a oferta de vantagens locacionais a empresas, aglomerações produtivas e setores econômicos determinados – em contraste com as estratégias de cunho sistêmico, aplicadas no fortalecimento indistinto dos fatores de atratividade presentes na região. Mobilizaria diversos incentivos, entre os quais vantagens tributárias, crédito subvencionado, aporte direto de capital e suprimento de infraestrutura econômica e de instalações industriais (terrenos, terminais portuários, áreas de armazenagem etc.). As políticas específicas podem ser desmembradas em duas subcategorias: i) genérica e ii) seletiva. A primeira teria efeitos de curto e médio prazos e corresponderia a programas de escopo amplo, cujos benefícios seriam estipulados em detalhada regulamentação, com acesso aberto às empresas de forma indiscriminada e irrestrita. Os incentivos poderiam ser direcionados em termos setoriais e regionais, mas também por intermédio da definição prévia de critérios normativos.

As políticas seletivas, de efeitos mais imediatos, consistiriam em iniciativas discriminatórias orientadas a agraciar com privilégios excepcionais e individualizados certos empreendimentos de empresas, atividades, aglomerações produtivas e setores econômicos selecionados preliminarmente para o recebimento de tratamento preferencial – embora as iniciativas enfeixadas se apresentem, na maioria das vezes, com feições difusas como as das políticas genéricas e sistêmicas, ocultando sua verdadeira instrumentalização por interesses particularizados⁶. Um artifício usual empregado para dar maior seletividade às estratégias de fomento é a introdução de regras intempestivas nos regulamentos dos programas oficiais, outorgando aos gestores da política estadual poderes de decisão *ad hoc* mais extensos e recorrentes, tanto na escolha de projetos de investimentos privados a serem assistidos em condições diferenciadas quanto na definição de parâmetros especiais para a concessão dos benefícios. Em consequência, as políticas seletivas teriam, evidentemente, alcance muito mais contido e pontual, uma vez que não almejariam patrocinar transformações estruturais e sistêmicas em dada região, mas somente promover melhorias tópicas a fim de contrabalançar debilidades locacionais

6. "Isso fica claro em alguns casos, em que são criados programas com todo o formato típico dos tradicionais, mas cuja finalidade básica é atender a projetos específicos de grande porte" (Prado & Cavalcanti, 2000, p. 39 e 40).

existentes, comparativamente a outros sítios, e proporcionar, ao mesmo tempo, ganhos extraordinários para demover as empresas de suas preferências originais de localização espacial.

A dimensão restrita dos impulsos dinâmicos das políticas seletivas se exprime claramente na infraestrutura econômica que é implantada para estimular um determinado investimento privado. Nesses casos, os projetos infraestruturais, como rodovias, portos, redes de telecomunicações e de energia elétrica, por exemplo, são instalados para atender unicamente o empreendimento em causa, sendo moldados conforme suas especificações técnicas e financeiras individuais. Por conseguinte, os benefícios propiciados por tais equipamentos públicos, novos ou melhorados, são retidos quase que integralmente pela empresa incentivada, com efeitos muito reduzidos para o conjunto da sociedade e da base produtiva local.

Vale observar que as políticas seletivas teriam teor mais concorrencial, comparativamente com as outras, pois seus mecanismos de atração e indução de investimentos, calçados, sobretudo, em incentivos de natureza tributária e benefícios infraestruturais muito tópicos e específicos, seriam mais facilmente replicáveis pelas demais jurisdições, suscitando, caso aplicadas inicialmente por uma região isolada, a proliferação das mesmas iniciativas e, com isso, o acirramento das disputas espaciais-federativas. Em outro extremo estariam situadas as políticas sistêmicas, que, por mobilizarem fatores de custos substantivos (infraestruturas econômica e social; dispêndios em PD&I etc.), exigindo volumosas quantias de recursos, apresentariam dificuldades muito maiores para serem reproduzidas de forma disseminada territorialmente. Ademais, por conta do montante de gastos requeridos e da escala das obras infraestruturais, que tendem muitas vezes a ultrapassar a capacidade de financiamento de uma subunidade geográfica em separado ou a ter extensão multijurisdicional, tais políticas induziriam não a disputa, mas a construção de parcerias e alianças horizontais e verticais entre os diversos entes governamentais (nacional e subnacionais) para o compartilhamento de responsabilidades e de competências na realização e gestão dessas infraestruturas.

As políticas de fomento também demonstram compatibilidade distinta com o contexto fiscal-financeiro dominante. De um lado, as de cunho sistêmico teriam como condição básica a disponibilidade de fontes de financiamento líquidas de recursos, além da capacidade para efetuar e comandar gastos por parte do ente governamental, em razão da ênfase colocada nos dispêndios orçamentários, destinados a sustentar volumosos investimentos públicos e gastos substanciais com a manutenção de uma máquina estatal apta a planejar e implementar iniciativas programáticas de desenvolvimento e outras políticas colate-

rais. Em contraposição, as estratégias de caráter seletivo seriam compatíveis e se acomodariam mais facilmente a uma situação fiscal e financeira adversa, na qual prevaleceriam fortes restrições ao gasto e ao crédito públicos.

Um aspecto importante a sublinhar diz respeito à interação entre esses tipos ideais de políticas de incentivo e atração de investimentos. Na realidade, a separação demarcada e nítida entre os referidos modelos é observável apenas no plano abstrato, sendo inescapável a combinação de seus conteúdos e de suas diretrizes para conformar um determinado padrão preponderante de intervenção pública⁷. A dominância desta ou daquela estratégia (sistêmica, genérica ou seletiva), definindo o viés de atuação do agente governamental, não é invariável e está relacionada ao contexto no qual ela está inserida, cabendo destacar as condições fiscais e financeiras prevalecentes, que são as que delimitam os limites e as possibilidades de intervenção estatal.

Com base na taxonomia examinada anteriormente, cujas características principais estão sintetizadas no Quadro 1, é possível verificar agora de forma mais compreensiva como os problemas de intervenção, oriundos da crise e das reformas de corte liberal que reconfiguraram o espaço de atuação do Estado, afetaram as políticas subnacionais de fomento produtivo, provocando mudanças que as tornaram paulatinamente mais concorrenciais. De fato, os programas de desestatização (privatização, concessão de serviços públicos etc.) e a adoção de uma institucionalidade baseada em regras prudenciais de observância obrigatória para o manejo da política econômica, de modo a obstruir principalmente a discricionariedade das autoridades fiscais, constituíram circunstâncias transformadas para as ações governamentais, caracterizadas por

7. Blais & Faucher (1981) argumentam que as políticas de fomento produtivo são inerentemente discriminatórias e envolvem, em simultâneo, instrumentos de subsidiamento de caráter sistêmico, genérico e seletivo. Para Suzigan & Furtado (2006), a distinção demarcada entre as mencionadas categorias de políticas é operada no âmbito de uma proposição geral de inspiração neoclássica em prol de um padrão de intervenção governamental contido e neutro no campo do desenvolvimento econômico (política sistêmica/horizontal) e contrária ao ativismo estatal (política seletiva/vertical). O suposto básico, nessa abordagem convencional, é a de que o sistema econômico está sujeito a um equilíbrio sub-ótimo em decorrência de inevitáveis falhas de mercado, oriundas, por exemplo, da existência de bens públicos, externalidades e problemas informacionais, justificando, assim, o auxílio tópico do Estado em face dessas circunstâncias peculiares. Gadelha (2001) também recusa a classificação simplória das políticas de fomento produtivo em dois padrões polarizados, contrastantes e excludentes, por ser "metodologicamente" inapropriada. Primeiro, porque nas estratégias estritamente sistêmicas, a própria política de fomento produtivo, que é essencialmente discricionária, seria rejeitada. Segundo, porque nas políticas puramente seletivas, outras dimensões fundamentais das políticas de fomento produtivo seriam totalmente desconsideradas ou obscurecidas, entre as quais a organização institucional, a infraestrutura, etc. "A mencionada polarização mostra-se inadequada para o enquadramento conceitual da política industrial [...] Não é possível optar por um dos polos [...] Coloca-se o desafio analítico de efetuar uma demarcação do espaço próprio da política industrial, considerando a diversidade setorial e o papel decisivo dos fatores sistêmicos na dinâmica industrial" (Gadelha, 2001, p. 152). Em conclusão, o citado autor sustenta que "políticas seletivas setoriais podem constituir um dos componentes sistêmicos da política industrial e não sua antítese" (Gadelha, 2001, p. 161. Itálicos no original).

acentuadas restrições, exigindo que as estratégias de indução de investimentos se ajustassem forçosamente às exigências incontornáveis de austeridade orçamentária e de disciplina financeira. Assim, as iniciativas planejadas de subsidiamento renunciaram aos parâmetros de cunho sistêmico e passaram a ser norteadas crescentemente por outros de caráter seletivo, ficando focadas e dirigidas a promover pontual e diferenciadamente determinados projetos de investimento, com o que as estratégias governamentais de fomento se tornaram gradualmente mais concorrenciais e hostis. Na representação esquemática do Quadro 1, p. 146, tais transformações se expressariam, portanto, no gradual deslocamento dos instrumentos e das diretrizes de fomento subnacionais da área superior para a inferior, à medida em que se agravassem as dificuldades de financiamento de gastos, exigindo a adequação das políticas de incentivos e a sua compatibilização às circunstâncias de aperto fiscal e financeiro vigentes, de modo que as mesmas assumiriam características progressivamente mais pontuais, focadas e competitivas.

Nos termos da análise exposta, deve ser retido o entendimento da guerra fiscal como fenômeno federativo-espacial complexo, cuja ocorrência decorre da combinação de variados fatores, entre os quais é decisivo o debilitamento da capacidade de coordenação e de intervenção do Estado. O argumento desenvolvido considera que as iniciativas de fomento das instâncias inferiores de governo dependem, em grande medida, do contexto político-institucional no qual estão inseridas, exigindo ajustes rotineiros às mudanças observadas. A eclosão e o agravamento da crise do Estado, primeiramente, e as reformas liberalizantes implementadas depois, em resposta aos impasses macroeconômicos e à desarticulação fiscal e financeira do setor público, fixaram condições sucessivamente diferenciadas para a operação das políticas subnacionais de incentivo, que foram se tornando cada vez mais seletivas, concorrenciais e autocentradas. As transformações, vale sublinhar, não se processaram de imediato, a um só golpe. A despeito de terem descrito um movimento incremental e acumulativo, acompanhando o declínio paulatino da capacidade de coordenação e de intervenção das autoridades governamentais, as mudanças ocorridas estiveram sob a influência de determinantes distintos. Os problemas iniciais de coordenação, suscitados pela crise do Estado, constituíram, por si só, uma arena propícia às disputas subnacionais e induziram, ao mesmo tempo, o gradual abandono dos parâmetros sistêmicos e genéricos em prol da ampliação da seletividade dos programas de atração de investimentos. Os problemas de intervenção posteriores, engendrados pelas reformas liberais, adicionaram novos determinantes e acirraram, no momento seguinte, a competição inter-regional, à medida que exigiram correções que fizeram as polí-

Quadro 1**Tipologia das políticas de incentivo subnacionais**

- Capacidade discricionária de gestão orçamentária e disponibilidade de fontes líquidas de financiamento de gastos
- Baixo grau de concorrência

POLÍTICAS SISTÊMICAS

- Efeitos de médio e longo prazos
- Reformas estruturais
- Capacidade governamental de planejamento e de execução de políticas públicas
- Infraestrutura econômica e social
- Investimentos em PD&I.
- Escopo abrangente e indiferenciado

POLÍTICAS ESPECÍFICAS**Políticas Genéricas**

- Efeitos de curto e médio prazos
- Criação de vantagens locacionais a empresas, atividades, setores econômicos e espaços determinados
- Escopo amplo e indiferenciado
- Benefícios regidos por normas regulamentadoras legalmente estabelecidas
- Incentivos tributários, crédito subvencionados, aporte de capital direto, infraestruturas econômicas e instalações industriais.

Políticas Seletivas

- Efeitos imediatos e de curto prazo
- Criação de vantagens locacionais a empresas, atividades, setores econômicos e espaços determinados
- Escopo restrito e focado em alvos selecionados
- Espaço para decisões ad hoc no direcionamento e fixação de benefícios
- Incentivos tributários, crédito subvencionados, aporte de capital direto, infraestruturas econômicas e instalações industriais.

- Alto grau de concorrência
- Elevada restrição orçamentária, regras prudenciais de gestão fiscal e controle de captação de recursos de terceiros

ticas acentuarem ainda mais seus componentes discriminatórios e dedicados, dirigindo benefícios excepcionais a projetos específicos previamente escolhidos para o acolhimento de tratamento preferencial.

Um procedimento final necessário consiste em verificar até que ponto a análise anterior é conveniente ao exame da guerra fiscal no Brasil, particularmente no que se refere à evolução do fenômeno nos anos posteriores ao Plano Real. A periodização feita por Prado & Cavalcanti (2000) a respeito dos conflitos interestaduais por investimentos serve para balizar a avaliação, sendo suficiente apresentá-la a seguir em linhas apenas panorâmicas. O estudo enfatizou a década de 1990, marcada pelo ressurgimento das disputas e a sua ulterior escalada, mas forneceu também o esboço de alguns importantes antecedentes, divisando, grosso modo, quatro fases distintas. A primeira teve início com a reforma tributária de 1965-1966, que instituiu o ICM em substituição ao IVC, municiando os estados com um mecanismo mais potente para influir nas decisões de alocação espacial de investimentos, e se estendeu até 1975. Foi caracterizada pelo recrudescimento da concorrência entre estados e regiões, mas também pela tentativa de estabelecer bases mínimas de coordenação dos incentivos, mediante convênios ou a interferência direta da União no sentido de coibir as operações de subsidiamento consideradas mais danosas para o conjunto da federação. Esses métodos iniciais de regulação desembocaram na instituição do Conselho de Política Fazendária (Confaz), através da Lei Complementar nº 24, de 07 de janeiro de 1975, com a missão de disciplinar e dar maior uniformidade à gestão do ICM em todo o território nacional.

A etapa seguinte, que se estendeu da criação do Confaz, em 1975, até os anos imediatos à promulgação da Constituição de 1988, cujos preceitos outorgaram maior autonomia e poder impositivo aos governos subnacionais, foi muito heterogênea, sendo observado, no entanto, o arrefecimento e praticamente a extinção da guerra fiscal entre os estados, em decorrência de diversos fatores, entre os quais cabe sublinhar os seguintes: i) o maior poder de coordenação exercido de modo incisivo pelo governo central através do manejo de fundos públicos líquidos, permitindo conciliar as múltiplas demandas regionais federativas, e que funcionou a contento até ser erodido no curso da crise fiscal e financeira do Estado na década de 1980; ii) o processo intencional comandado pela União no bojo do II PND de desconcentração espacial das atividades econômicas, cujos efeitos propagados até por volta de 1985 esvaziaram os ânimos locais mais beligerantes; iii) a reversão das condições macroeconômicas favoráveis, renunciada na segunda metade dos anos 1970 e que redundou em um ciclo recessivo e inflacionário de grandes proporções na década seguinte, desestimulando os investimentos e a realocização terri-

torial de unidades produtivas; iv) a ascendente deterioração da capacidade de financiamento do setor público estadual, exigindo a revisão e a moderação dos incentivos às empresas privadas.

Os anos de 1990-1993 podem ser considerados como uma fase de experimentação, porque os estados buscaram reabilitar suas políticas de fomento, aproveitando as melhores perspectivas propiciadas pela Constituição de 1988. A nova Carta, como comentado acima, fortaleceu as finanças públicas subnacionais e, no caso dos estados, consagrou o aumento da participação na carga tributária e concedeu maior autonomia de gestão orçamentária. Ademais, ampliou a capacidade impositiva desses entes federativos, sobretudo devido à criação do ICMS, que não só sucedeu o ICM com uma base de cálculo ampliada pela incorporação dos chamados impostos únicos, mas também teve reiterada a sistemática de cobrança mista anterior, com incidência parcial sobre as operações interestaduais na origem, reforçando a possibilidade dos programas de incentivo serem assentados nesse revigorado tributo. O cenário recessivo do triênio em tela, entretanto, deteve a emergência da guerra fiscal e, principalmente, impôs aos estados a necessidade de adoção de políticas mais defensivas, vocacionadas à preservação do emprego e do produto de suas respectivas jurisdições, abalados pela adversa situação econômica corrente.

No último estágio, que compreendeu os anos iniciais do Plano Real (1994-1997), a guerra fiscal reapareceu e assumiu amplitude inusitada, envolvendo número crescente de estados, benefícios cada vez mais vantajosos e o engajamento de muitos municípios como coadjuvantes ativos nas empreitadas hostis montadas para a atração de empreendimentos produtivos. A estabilização macroeconômica e as reformas liberalizantes compuseram o pano de fundo do período, favorecendo a retomada do fluxo de capital externo e a recuperação das taxas de investimento no mercado doméstico nesse momento em especial e, sobretudo, nos segmentos de bens de consumo duráveis, o que aguçou a disputa no âmbito subnacional e fez as políticas de incentivo dos entes federativos inferiores ficarem mais focadas ao atendimento de benesses específicas requeridas por grandes grupos corporativos privados como contrapartida à alocação de seu investimento em uma dada localidade.

[O] caráter [planejado e estruturante dos programas] tem-se alterado de forma rápida e preocupante nessa década. O que fica evidente [...] é a crescente dominância [...] de 'operações fiscal-financeiras dedicadas'. Em vez de conceber programas de escopo amplo, com mecanismos minimamente formalizados e transparentes de acesso e adesão, os governos passam a construir operações fiscal-financeiras que resultam em contratos no mais das vezes secretos com

grandes empresas [...] alguns programas têm sido formulados com o objetivo estrito de servir a determinada empresa (Prado & Cavalcanti, 2000, p. 89).

O que deve ser extraído a título de síntese da sucinta descrição histórica antes relatada é o fato de os embates interestaduais por investimentos terem sido avivados nos momentos de fragilização do Estado. A exceção facilmente verificada nos anos seguintes à reforma tributária da década 1960 até a criação do Confaz, quando a guerra fiscal irrompeu mesmo em um ambiente em que o setor governamental brasileiro contava com robusta capacidade de comandar gastos e alargado raio de manobra para harmonizar os contrastantes interesses regionais presentes no âmbito da federação, pode ser justificada pelos paradigmas desenvolvimentistas hegemônicos à época. Os programas estaduais de fomento não eram, a rigor, considerados nocivos ou desestabilizadores, mas, ao contrário, chegavam a ser vistos como alinhados às diretrizes expansionistas e modernizadoras da política federal, sendo muitas vezes acolhidos e estimulados pelo governo central. Evidências que autorizam tal ponto de vista foram as seguidas interferências reguladoras por parte da União a fim de equacionar diversas contendas naquela citada fase e a sua maior disposição de inibir, posteriormente à criação do Confaz, as iniciativas fomentadoras dos estados, demonstrando a plena operacionalidade de seu poder de disciplinamento.

De fato, o governo federal logrou relativo êxito nas investidas de coordenação das disputas no âmbito subnacional no período em referência, buscando atender e acomodar os variados e nem sempre convergentes pleitos locais. Para tanto, fez uso de um extenso espectro de mecanismos e de canais de mobilização de recursos públicos, formais e informais, abrangendo não apenas as fontes de caráter tributário (repasse obrigatórios e voluntários, subsídios e incentivos diversos), mas igualmente o conjunto de receitas e gastos executados diretamente pela União ou por intermédio das estatais, do sistema financeiro estatal (empréstimos, garantias, avais etc.), das autarquias e de fundos fiscais e para-fiscais, dentre outros elementos⁸.

O rompimento do crédito externo ao país no início dos anos 1980 descortinou uma nova realidade para a operação desse complexo esquema de ar-

8. Esses canais de fluxos de recursos conformam o que Affonso (1995) denominou de "fundos públicos", que, no caso brasileiro, fundamentariam o "pacto federativo" da Nação: "esses fundos são um elemento decisivo para o alicerce de qualquer federação. Entretanto, o seu papel é de crucial importância no caso de países com enormes heterogeneidades estruturais, como o Brasil. Nesses casos, a estruturação do poder entre as esferas de governo – e a própria unidade da federação – pressupõe uma transferência significativa de recursos públicos entre regiões com desigual capacidade econômica e grandes assimetrias sociais" (Affonso, 1995, p. 58).

158

ticulação intergovernamental. Além de se desdobrar em um fluxo substantivo de transferência líquida de recursos para o exterior, o colapso do financiamento internacional à economia brasileira agravou as condições macroeconômicas domésticas, instaurando um quadro recessivo e inflacionário persistente, e desembocou no colapso fiscal e financeiro do setor público. A crise, de proporções estruturais, desorganizou acelerada e irreversivelmente aquele aparato de fundos públicos, debilitando a capacidade do governo central de coordenar e compatibilizar as distintas pretensões políticas e econômicas regionais. Os problemas de coordenação emergentes de tal contexto conturbado repuseram as condições para o ressurgimento dos confrontos na escala subnacional por investimentos privados, mas que não vieram à tona e ficaram contidos por causa das mencionadas adversidades macroeconômicas de difícil solução, que desestimularam as decisões inversoras das empresas e seus eventuais planos de deslocamento espacial, bem como exigiram a adoção, por parte dos governos estaduais, de políticas reativas a fim de mitigar os efeitos danosos da crise sobre a base produtiva assentada em seus territórios.

As reformas liberais implementadas na década de 1990, tolhendo a ação reguladora e executiva do Estado em múltiplas áreas e níveis de governo, comprometeram ainda mais o funcionamento do sistema anterior de reprodução das relações federativas, tendo em vista que implicaram menor disponibilidade de fundos públicos líquidos e, ao mesmo tempo, a obstrução dos canais utilizados para mobilizá-los a fim de promover a composição de aspirações regionais muitas vezes díspares e contraditórias. Assim, não apenas foram intensificados os problemas precedentes de coordenação, mas também adicionados novos complicadores oriundos do esmorecimento do potencial interventor do setor público, em termos consolidados. Esses problemas de intervenção, provenientes de reformas que visaram interditar a atuação discricionária das autoridades governamentais e restringir seu poder de comandar gastos, cobraram correções adicionais nas políticas de incentivo estaduais, que redundaram no abrandamento crescente dos dispositivos sistêmicos e genéricos, tornando dominantes os outros mecanismos de subsidiamento seletivos e dedicados a atrair empreendimentos específicos, o que veio a acirrar a guerra fiscal no Brasil. Vale dizer, os problemas de intervenção, sucedendo e se somando aos problemas de coordenação, reativaram e condicionaram a dinâmica das disputas federativas por investimentos no país, estabelecendo um quadro concorrencial e fragmentador crônico e persistente no plano subnacional – longe ainda de ser superado, a despeito das tentativas e dos esforços que puderam ser observados nos últimos anos no sentido de buscar reconstruir, em alguma medida, espaços para um maior protagonismo do Estado no que diz respeito ao planejamento regional e à indução do desenvolvimento.

CONCLUSÕES FINAIS

O texto buscou caracterizar a guerra fiscal como um fenômeno federativo-espacial complexamente determinado, de causas multifatoriais, entre as quais é decisiva a fragilização do Estado. O argumento teve como ponto de partida a compreensão de que as políticas de incentivo subnacionais incorporam práticas e procedimentos paulatinamente mais concorrenciais, passando a apresentar elevado grau de rivalidade e efeitos prejudiciais para as demais jurisdições, por conta do contexto que as circunda. A crise precipitada a partir da interrupção do crédito externo ao país no início da década de 1980, desdobrando no colapso fiscal do Estado, e as reformas liberais encaminhadas nos anos 1990 para fazer face à desarticulação financeira do setor governamental e às dificuldades macroeconômicas vivenciadas constituíram condições sucessivamente distintas para a operação das estratégias subnacionais de fomento. Em um primeiro momento, os problemas de coordenação suscitados pelo agravamento dos impasses enfrentados pelo Estado criaram circunstâncias propícias à eclosão das disputas interjurisdicionais por investimentos, acarretando ajustes nas políticas de incentivo no sentido de atenuar seus parâmetros de caráter sistêmico e genérico em favor de outros mais seletivos. As reformas de cunho liberal subsequentes, interditando o espaço para ações discricionárias dos agentes governamentais, engendraram problemas de intervenção, que se somaram aos problemas pré-existentes de coordenação e exigiram novas correções das políticas de fomento. As mudanças consistiram no reforço dos componentes discriminatórios e dedicados a prestar assistência diferenciada e exclusiva a determinados empreendimentos selecionados com base em critérios cada vez mais arbitrários, redundando, conseqüentemente, no acirramento e na rotinização da guerra fiscal no Brasil.

Sob tal perspectiva analítica, a guerra fiscal assume dimensão mais abrangente do que a usualmente considerada nos enfoques convencionais, que enfatizam os aspectos meramente tributários deste complexo fenômeno federativo-espacial, subsidiando as recorrentes propostas encaminhadas com vistas a eliminar a guerra fiscal, por intermédio, principalmente, da alteração da atual sistemática de cobrança mista do ICMS nas transações interestaduais, que passaria a ser feita integralmente no estado de destino. Vale sublinhar que, além de promover uma simplificação extrema e inapropriada da guerra fiscal, essa visão majoritária tem negligenciado e deixado em segundo plano outros fatores determinantes muito mais decisivos para a competição interterritorial por investimentos, como as transformações aqui analisadas do Estado, bem como as desigualdades regionais, que vêm motivando e nutrindo as políticas de fomento dos governos estaduais de forma remota e persistente no Brasil – assim como em outros países, sobretudo aqueles caracterizados por demarcadas

assimetrias econômicas espaciais. A alteração da sistemática de cobrança do ICMS, de modo a estabelecer a apropriação do tributo na localidade final das operações interestaduais, poderá provavelmente, caso implementada, arrefecer a guerra fiscal, mas não será capaz de eliminá-la, por dois motivos principais. Em primeiro lugar, porque a mudança do regime de apropriação do ICMS neutralizará a capacidade de concessão de incentivo tributário dos estados predominantemente exportadores e de economias regionais pouco adensadas, ao passo que os grandes estados importadores e os que possuem estruturas produtivas mais integradas e complexas poderão ainda potencialmente utilizar artifícios fiscais calcados no ICMS para estimular investimentos em suas jurisdições. Em segundo lugar, a mudança não afetará em nada os mecanismos de subsidiamento de natureza estritamente orçamentária e financeira, que poderão ser ainda mobilizados para influenciar as decisões privadas de alocação espacial de investimentos. Em ambas as situações, os estados mais pobres serão prejudicados, uma vez que não possuem poder fiscal-financeiro capaz de rivalizar com outros entes da federação, nem contam com base econômica local suficientemente desenvolvida para disputar em igualdade de condições a preferência locacional das empresas.

Essas questões repontam dúvidas e incertezas em relação às possibilidades de equacionamento da guerra fiscal por meio de medidas baseadas primordialmente em alterações no ICMS, mas também sinalizam para alternativas mais consistentes e efetivas, envolvendo, especificamente, iniciativas que possam vir a tratar de forma duradoura dos problemas de coordenação e de intervenção, muito embora eles não sejam de fácil solução. Requerem, por exemplo, a reconstituição de espaços fiscais e financeiros para a execução de políticas públicas ativas de planejamento regional e de desenvolvimento econômico, bem como o estabelecimento de uma nova institucionalidade que articule sinergicamente as diferentes instâncias de poder do Estado e permita, ao mesmo tempo, a conciliação dos interesses nacionais, da autonomia federativa e dos projetos jurisdicionais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFFONSO, R. B. A. A federação no Brasil: impasses e perspectivas. Em: AFFONSO, R. B. A. & SILVA, P. L. B. (Org.). *A federação em perspectiva – ensaios selecionados*. São Paulo: Fundap, 1995.
- BLAIS, A. & FAUCHER, P. La politique industrielle dans les économies capitalistes avancées. *Canadian Journal of Political Science* (Ottawa), vol. 14, nº 1, mar. 1981.

- BRASIL. Medida provisória nº 599, de 27 de dezembro de 2012a. Dispõe sobre a prestação de auxílio financeiro pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, com o objetivo de compensar perdas de arrecadação decorrentes da redução das alíquotas nas operações e prestações interestaduais relativas ao Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS, institui o Fundo de Desenvolvimento Regional e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Poder Executivo, Brasília, DF, 27 dez. 2012. Seção 1, p. 7 a 9.
- BRASIL. *Exposição de Motivos nº 00269/2012 MF*. Brasília, 21 dez. 2012b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Exm/EM-269-MF-Mpv-599.doc>. Acesso em: 30 set. 2013.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Proposta de Súmula Vinculante nº 69*. 2012c. Disponível em:<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=69&classe=PSV&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 30 set. 2013.
- COUTINHO, L. Marcos e desafios de uma política industrial contemporânea. In: CASTRO, A.C. *Desenvolvimento em debate: painéis do desenvolvimento brasileiro I (Volume 2)*. Rio de Janeiro: Mauad; BNDES, 2002.
- DULCI, O. S. *Política e recuperação econômica em Minas Gerais*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1999.
- _____. Guerra fiscal, desenvolvimento desigual e relações federativas no Brasil. *Revista de Sociologia e Política* (Curitiba), nº 18, jun. 2002.
- ESTADOS e empresas são contra edição de súmula. *Valor Econômico*, São Paulo, 23 mai. 2012.
- GADELHA, C. A. G. Política industrial: uma visão neo-schumpeteriana sistêmica e estrutural. *Revista de Economia Política* (São Paulo), vol. 21, nº 4, out./dez. 2001.
- GALVÃO, A. C. F. *Política de desenvolvimento regional e inovação: a experiência da União Europeia*. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.
- GONZÁLEZ, L. M. C. Ciudad y competitividad: entre las partes y el todo. *Territorios* (Bogotá), nº 3, janeiro de 2000.
- GORDON, R. H. An optimal taxation approach to fiscal federalism. *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 98, nº 4, nov. 1983.

LOPREATO, F. L. C. *O colapso das finanças estaduais e a crise da federação*. São Paulo: Editora Unesp; Campinas: IE-Unicamp, 2002.

OLIVEIRA, F. A. *Crise, reforma e desordem do sistema tributário nacional*. Campinas: Editora da Unicamp, 1995.

PRADO, S. & CAVALCANTI, C. E. G. *A guerra fiscal no Brasil*. São Paulo: Fundap, Fapesp; Brasília: Ipea, 2000.

SUZIGAN, W. & FURTADO, J. Política industrial e desenvolvimento. *Revista de Economia Política* (São Paulo), vol. 26, nº 3, abr./jun. 2006.

VIEIRA, D. J. Políticas subnacionais de desenvolvimento e “guerra fiscal”: contextos e elementos diferenciadores. *Anais do XXXVII Encontro Nacional de Economia*. Foz do Iguaçu: Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia, 2009.

_____. *Um estudo sobre a guerra fiscal no Brasil*. Campinas, 2012. Tese (Doutorado), IE-Unicamp.

CARLOS BRANDÃO

**PACTO FEDERATIVO,
REESCALONAMENTO DO ESTADO
E DESAFIOS PARA A INTEGRAÇÃO
E COESÃO REGIONAIS E PARA
A LEGITIMAÇÃO DE POLÍTICAS
REGIONAIS NO BRASIL**

Acredito que investigar a natureza das mudanças sociais, territoriais e na ação pública promovidas no período pós-2003 no Brasil tornou-se hoje uma obrigação científica e política urgente. Nesse último decênio, ao lado de manter, em linhas gerais, a política macroeconômica conservadora do passado, avançou-se muito na expansão do mercado interno e em um conjunto de políticas sociais voltadas à proteção das camadas mais destituídas da população. Também iniciou-se o reaparelhamento dos quadros burocráticos do Estado e a concepção de políticas públicas de âmbito nacional, muitas delas tendo o território como categoria e ponto de partida (ou chegada) dessas políticas.

Neste contexto, este capítulo e este livro buscam apontar, sob variados prismas e dimensões de análise, alguns elementos para o debate da necessidade de se legitimar a política regional enquanto uma política de Estado e de se estruturar um sistema nacional de política regional permanente, que tenha eficiência e eficácia no enfrentamento das nossas mazelas socioespaciais. Tal sistema deverá ter por base a integração e a transversalidade das políticas públicas no território, ser concebida e implementada em múltiplas escalas espaciais e bem articular níveis de governo. Portanto a questão das especificidades de nosso pacto federativo torna-se central nessa análise.

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 (muito menos priorizar) a promoção do combate às desigualdades regionais. Não tem sido eficaz em, simultaneamente, valorizar a diversidade e combater as heterogeneidades *inter* e *intra* as regiões brasileiras. O federalismo brasileiro mostra-se frágil e impotente para organizar multiescalarmente, com diversificados instrumentos, a governança multinível, *no ter-*

ritório. 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.

APONTAMENTOS HISTÓRICO-ESTRUTURAIS DA DINÂMICA REGIONAL BRASILEIRA

O intenso, secular e extenso processo de crescimento histórico-geográfico desigual ao longo do continental e heterogêneo território brasileiro, acelerou-se muito no período em que constituímos e integramos um “sistema econômico nacional”, dotado o país de uma rede matricial de interramificações produtivas, que se distribuiu diferencialmente, por todo o país e, mesmo com alta concentração espacial, mostrou-se virtuosa no engate de suas forças produtivas regionais internas em uma complementaridade expansiva. A fuga para frente, mesmo com vigorosas assimetrias e disritmias entre suas partes, coesionou, na escala nacional, o concerto de complexas interrelações centro-periferia.

No último quartel do século XX a ação estatal, sobretudo na periferia nacional, reforçou seu papel de investidor direto e estruturante do território nacional. A implantação de um pesado bloco de investimentos, a partir do II PND (1974-76), proveu infraestrutura básica e avançou inversões diretas das empresas estatais nas indústrias de insumos básicos e de bens de capital, articulando as bases econômicas regionais.

Não obstante, todo o processo de complementaridades e soldagens econômicas inter-regionais se deu acentuando a concentração territorial, basicamente no litoral e no Centro-Sul.

Os “cinquenta anos gloriosos” da construção nacional de nossas bases materiais modernas (1930-1980) foram de industrialização acelerada reproduzindo/plagiando os sistemas industriais dos capitalismo centrais, com os paralelos processos de intensificação dos fluxos migratórios, construção de uma célere e complexa urbanização (simultaneamente, metropolizada, interiorizada e com centros regionais medianos, isto é, uma rede urbana paradoxalmente concentrada e dispersa ao mesmo tempo), potentes integração e nacionalização dos mercados (de bens, de trabalho e de consumo), diferenciação e sofisticação das classes sociais, sobretudo de suas frações médias, enriquecimento regionalizado dos valores culturais, insurgência de lutas políticas, estruturação de um pacto federativo *sui generis*, provisão massiva de bens e serviços públicos (porém insuficientes e sem qualidade adequada), dentre outros. Esses e outros, foram processos rápidos e intensos que se entrecruzaram e amalgamaram para forjar uma nação em construção (sempre interrompida e travada) sobre um território continental, heterogêneo, que atingiu algumas das maiores taxas de crescimento econômico (“forças produtivas”) da história do capitalismo e forjou um dos maiores “depósitos” de massas humanas destituídas de direitos (“forças predativas”) do planeta.

Tamanha heterogeneidade foi articulada em complexas equações políticas nas quais o pacto territorial do poder na escala nacional foi estruturado como um pêndulo cíclico que sempre precisou oscilar entre o centralismo e o localismo, ou seja, em um constante movimento de vaivém (de média duração) entre o autoritarismo central e o mandonismo local. Assim, grosso modo, tivemos os ciclos 1891-1930 (descentralização); 1930-1945 (centralização); 1946-1963 (descentralização); 1964-1985 (centralização); 1985-1990 (descentralização) e pós-1990 resultado pouco claro, ou de miniciclos de centralização-descentralização desorganizadas.

Desde meados do século passado, a fim de gerir tão vigoroso conjunto de assimetrias e desigualdades, o país constituiu aparato institucional público e acumulou importante experiência no tratamento de suas disparidades socio-espaciais. Uma miríade de instituições foi estruturada para buscar fazer frente a tamanhas discrepâncias entre suas regiões.

Depois, essa institucionalidade foi desconstruída no período a partir da crise de 1982, malgrado a continuidade ou mesmo o recrudescimento do processo de desenvolvimento desigual. As instâncias de coordenação foram desmontadas, o que fez com que prevalecesse uma perspectiva setorialista, compartimentada, fragmentária e desagregadora nas decisões públicas, com minguados recursos materiais, financeiros, administrativos e políticos, sem erigir poder articulativo e sem dar vazão à riqueza da diversidade brasileira, nosso grande trunfo histórico e civilizacional.

A partir do final dos anos 1980, os processos de abertura comercial e financeira, desmonte das capacidades estatais de intervenção, entrega do patrimônio público à “iniciativa privada”, a internacionalização de parcela fundamental do parque produtivo nacional, dentre outros fatores, determinaram importantes transformações nas relações entre as regiões brasileiras, sem a recomposição das bases do pacto federativo.

A já insuficiente regulação pública anterior à crise de 1982 foi ainda mais corroída nos anos que se seguiram, com os radicais processos de abertura comercial e financeira. Seguiu-se as opções de política que seguiam uma lógica exogênica, voltada a estreitar os laços com o exterior antes que com o interior brasileiro. Grassou o discurso das possibilidades e virtudes da instauração de relações mais diretas entre as escalas global e local, sem a mediação das escalas intermediárias.

O modo peculiar de relacionamento estabelecido historicamente entre os poderes central, estadual e municipal, e o próprio debate destas questões foi tornado confuso, desorganizado e pouco conclusivo, pois três processos distintos se entrecruzaram no curso do processo histórico no Brasil: a liberalização econômica dos países centrais; a redemocratização brasileiro e a profunda crise fiscal, financeira e de legitimidade do Estado.

Assim, o ano de 1988 foi paradoxal, pois tanto deve ser visto como um momento de vitória das lutas contra o autoritarismo, quanto um ano simbólico da vitória das forças neoliberalizantes. Ano tanto da promulgação da Constituição Federal de 1988, a Constituição cidadã, que estabeleceu e estendeu importantes direitos sociais, quanto dos processos que consagraram a hegemonia das práticas e dos discursos neoliberais, em um contexto de baixo crescimento econômico e de revelação de um Estado quebrado e deslegitimado pela profunda crise.

A Constituição de 1988 instituiu o federalismo trino como mecanismo de contemporização política com as marcantes clivagens regionais, deixando explícito logo em seu Artigo 3º, como princípio fundamental ou norma-objetivo “reduzir as desigualdades sociais e regionais”.

Por outro lado, as opções conservadoras de política econômica que se seguiram determinaram o comprometimento da construção nacional, que foi interrompida durante duas “décadas perdidas”, e o abandono das estratégias de combate às iniquidades inter-regionais.

Assim, nos vinte anos desde a crise da dívida até o final do governo FHC (1982/2002), as transformações do quadro regional brasileiro resultaram de forças inerciais, involuções e desconstruções do que de alguma decisão autônoma de mudança, ou de uma política regional institucionalizada e explícita. Ou seja, as transformações regionais decorreram mais da “desestruturação”, dos impactos diferenciados espacialmente da crise econômica e das opções conservadoras de políticas macroeconômicas, privatizações, abertura dos mercados etc. levadas a cabo, do que de qualquer “reestruturação” ou intencionalidade.

A partir do governo Lula, em 2003, mas, sobretudo no período de crescimento 2004-2008, uma série de políticas de desenvolvimento foram implementadas, mesmo que a política econômica tenha se mantido, em sua essência, de cunho ortodoxa. Caberia destacar a expansão do ensino superior, o crescimento formal do emprego, o avanço das políticas de transferência de renda, a valorização do salário-mínimo, a expansão do volume e das linhas de crédito e a luta pela permanência das conquistas e dos ganhos sociopolíticos da Constituição cidadã. Foram promovidos intentos de implementação de estratégias de cunho territorial e se iniciou uma luta para buscar vencer o caráter setorial e fragmentado das políticas públicas.

POLÍTICAS TERRITORIAIS E O PACTO FEDERATIVO NO PERÍODO RECENTE

Pelo menos em relação ao discurso e em termos formais se retomaram as preocupações com as desigualdades regionais e a necessidade de políticas territoriais no Brasil do início do século XXI.

O Ministério da Integração Nacional, que tinha sido criado em 1999, foi reestruturado e lançou, em 2003, a Política Nacional de Desenvolvimento

Regional (PNDR), que aprovada em 2007, propõe uma interessante tipologia de um Brasil mais variado e complexo do que o histórico tratamento das cinco macrorregiões, e que dever-se-ia privilegiar a atuação em uma escala sub-regional, isto é, de acordo com as mesorregiões prioritárias estabelecidas segundo critérios bem definidos. A política seria erguida em torno do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional que deveria ter sido criado sob inspiração dos fundos estruturais e de coesão da política regional europeia.

Também foi criado o Ministério das Cidades, em 2003, que apresentou a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), realizando as conferências municipais, estaduais e nacionais de 2003, 2005, 2007, 2010 e 2013 a fim de definir as prioridades da política.

O Ministério do Desenvolvimento Agrário, criado em 1999, lançou em 2008 o programa Território da Cidadania, que através da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), pretendia avançar em uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável, elegendo áreas prioritárias de ação.

O Ministério dos Transportes concebeu, em 2005, o Plano Nacional de Logística e de Transportes (PNLT), que segundo o documento oficial passa a considerar a questão da territorialidade e dos impactos da infraestrutura no desenvolvimento das diversas regiões do país.

Várias políticas, planos e programas da área do meio ambiente foram lançados, cabendo destacar: Plano Amazônia Sustentável (PAS), 2004; Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM), 2005; Lei de Gestão de Florestas Públicas, 2006; Plano Nacional de Recursos Hídricos, 2006; Novo Código Florestal, 2012.

Esses documentos citados, e muitos outros, apresentam frágil ou inexistente capacidade de articulação e coordenação entre si, demonstrando o caráter compartimentado e fragmentado dessas políticas territoriais.

Voltando ao Ministério da Integração Nacional, cabe lembrar que este foi reestruturado no governo Lula, mas manteve seus variados e dispersivos assuntos de competência, que vão das várias ações de promoção do desenvolvimento regional, mas que mantem trajetória oblíqua pelos temas da defesa civil, e da proteção e resposta urgente aos desastres naturais, realização de obras contra as secas e de infraestrutura hídrica (garantia da segurança hídrica) e da política nacional de irrigação. Em suma, entendo que o ministério tem seus recursos financeiros e humanos muito voltados aos temas hídricos e da defesa civil.

Em 2006, o Ministério da Integração Nacional publicou a Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT), porém nunca a implementou. Foram recriadas as superintendências (Sudene, Sudam e Sudeco) mas elas não avançaram em ações concretas. A PNDR foi institucionalizada pelo Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007, porém não criou o fundo nacional, nem ganhou centralidade na agenda governamental. A política de incentivo dos fundos continuou baseada por uma lógica macrorregional.

Alguns importantes documentos governamentais realizaram excelentes avaliações críticas da PNDR. Por exemplo, o Tribunal de Contas da União, a partir do Acórdão nº 2.919, de 2009 (TCU, 2009), avaliou a formulação e os mecanismos de implementação da PNDR, partindo da premissa corretíssima de que, embora a execução da PNDR esteja no escopo de competência do Ministério da Integração Nacional, por sua natureza de política nacional com amplo diálogo de suas problemáticas que passam por variados ministérios, deveria caber ao conjunto do governo federal, em ações transversais do governo, ensejando a participação coordenada de diversos ministérios para agirem com variados instrumentos em múltiplas escalas territoriais (macrorregional, mesorregional e microrregional). Lamenta que o FNDR ainda esteja tramitando no Congresso Nacional no bojo do projeto de reforma tributária, que seria formado pela destinação de 2% da arrecadação dos impostos de renda e sobre produtos industrializados para esse fundo. Aponta ainda que várias institucionalidades centrais da PNDR não foram instaladas, como por exemplo, o Comitê de Trabalho em Desenvolvimento Regional e o Sistema Nacional de Informação para o Desenvolvimento Regional, criados em 2007. 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, mas que não foram enfrentados desde então, depois de quatro anos: a) ausência de indicadores, metas e avaliações de resultados; b) falta de coordenação interministerial e articulação com entes federados; c) distribuição territorial dos recursos em desconformidade com os critérios estabelecidos; d) aplicação parcial de recursos disponíveis; e) ausência de monitoramento por parte do proposto, mas nunca instituído o Sistema Nacional de Informação para o Desenvolvimento Regional (SNDIR).

Em 2010 o governo apresentou o novo modelo de gestão da chamada PNDR – Fase II (2011-2015), que foi discutido entre o final de 2012 e o início de 2013 nas conferências estaduais, macrorregionais e na nacional, mas ainda não teve andamento sistemático. O Sistema seria estruturado a partir de quatro instâncias de deliberação e gestão, sendo: 1) duas de âmbito federal – o Conselho Nacional de Integração de Políticas Públicas no Território (ou Conselho Nacional de Desenvolvimento Regional), em nível estratégico, e a Câmara Interministerial de Gestão Integrada de Políticas Regionais, em nível tático; 2) uma terceira, de âmbito estadual – os Comitês Estaduais de Gestão de Políticas no Território; 3) uma quarta, de âmbito supramunicipal (ou sub-regional), representada por associações de municípios, consórcios públicos, fóruns mesorregionais, comitês de bacias e demais organizações que atuem territorialmente e extrapolem o âmbito municipal.

O próprio documento de referência preparado para a “I Conferência Nacional do Desenvolvimento Regional” elenca as principais limitações da trajetória da PNDR. Detalha como a criação do FNDR era fundante para a PNDR, já que possibilitaria contar com fonte mais expressiva de recursos e capaz de financiar territórios além das macrorregiões tradicionalmente apoiadas, dispondo de recursos não reembolsáveis para apoiar ações estratégicas diversas (como pequenas infraestruturas), que pudessem soldar interesses entre as políticas da União e dos estados. Entretanto, ao ser incluída na PEC da Reforma Tributária, passando por uma série de emendas e recortes, a proposta de criação do FNDR se perdeu e se inviabilizou no quadro de impasses da própria PEC. (...) Por outro lado, a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, criada em 2003 e instalada na Casa Civil em 2004, sendo constituída por membros de dezoito ministérios e secretarias especiais, seria decisiva para viabilizar o necessário esforço de coordenação e articulação das políticas setoriais com impacto nos territórios menos desenvolvidos acabou sendo desativada. (...) A frustração se manifestou também nas relações com os entes federados. Os estados sempre se mostraram críticos ao conteúdo federativo da PNDR, em especial quanto ao desenho das mesorregiões definidas, segundo eles sem ter sido consultados. Também os municípios inseridos nas mesorregiões não raro se declararam estranhos à lógica do seu enquadramento territorial (Brasil/IM, 2012).

Em um plano de observação mais estrutural, pode-se constatar a dificuldade do Estado e do pacto federativo brasileiro para fazer cumprir o princípio constitucional da redução dos desbalanceamentos inter e intrarregionais.

Todas as políticas territoriais aqui elencadas, sobretudo a PNDR, 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 (multinível de governo) e multi-instrumentalmente. 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).

Acredito que uma complexa e perene agenda científica e política é avançar na discussão das relações e articulações entre escalas espaciais, níveis e esferas de governo e arenas de poder. Obviamente estas questões têm no Estado, enquanto condensação de relações de poder, o seu lócus principal, atravessando-o recorrentemente. Entretanto há várias determinações que ultrapassam o âmbito propriamente estatal e se processam também em outros escaninhos de poder, alguns adjacentes ou paralelos ao Estado. Ou seja, há instâncias de

decisão importantes, que deveriam ser denominadas de *para-estatalidades*, que requerem análise minuciosa.

O que é muito peculiar à espacialidade do jogo federativo brasileiro é que não se logram constituir as seguintes escalas espaciais, enquanto prisma de observação e articulação ou plano escalar de ação: a) não se logra configurar, através do *upscaling* da ação e decisões dos agentes e sujeitos cruciais, jogos cooperativos horizontais *hacia arriba*, em cada um dos seguintes movimentos escalares: 1) a deslocação, ou seja, o movimento escalar que, partindo da localidade municipal, forjasse a escala supralocal; 2) a marcha escalar que ultrapassasse o supralocal e seu entorno e aglutinasse e soldasse uma escala microrregional; 3) muito menos se articula um movimento escalar que engendrasse organicamente a escala mesorregional; 4) Por fim, não se articula a escala correspondente em âmbito 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; b) apesar do movimento de *downscaling* do Estado, *hacia abajo*, no sentido de que se desenvolveu certa cooperação vertical no federalismo brasileiro (por exemplo, o Estado desce nos dois níveis promovendo alguma articulação solidária, através das transferências vinculadas governamentais), a cooperação horizontal continua praticamente inexistente.

Desde a segunda metade da década de 1960 o Brasil instituiu um sistema de partilha de receitas, mas esse *downscaling* do Estado é de natureza mecânica, pouco flexível e engessante, constituindo certa verticalidade federativa sem a devida horizontalidade, não logrando a construção de uma coerência estruturada multi-escalar dinâmica, apta a articular um país desigual, heterogêneo e de dimensões continentais.

Daí a importância de se analisar as *capacidades governativas* dos governos subnacionais de orientarem o sentido de seus territórios específicos, mobilizando, de forma articulativa, tanto seus ativos e instrumentos econômico-financeiros (*capacidades econômico-fiscais*), quanto seus recursos políticos e institucionais (*capacidades institucionais*) para promover o desenvolvimento.

A União, os estados e os municípios, além de terem frustrado o atingimento, com direitos e cidadania, do lugar da vida cotidiana e das práticas sociais (*place*) com a oferta pública de serviços coletivos decentes, não lograram realizar um adequado pacto que universalizassem os serviços públicos e os meios de consumo urbano coletivos.

Essas e outras limitações, deficiências e travamentos contribuíram para consolidar historicamente na retórica brasileira uma narrativa escalar equivocada que legitima uma percepção enganosa que identifica centralização como autoritarismo e descentralização como democracia. Em um país gigantesco,

diverso e desigual, como o Brasil, é imperativo ter um Estado forte para fazer frente aos interesses dispersivos e às forças assimétricas entre as suas fragmentadas frações de classes e entre suas dessemelhantes esferas subnacionais.

Historicamente os recorrentes ciclos de maior pressão por processos de descentralização, enquanto mecanismo de transferência de atribuições e de delegação de tarefas, que fossem capazes de multiplicar as estruturas e centros de poder, criaram expectativas exageradas de realizar certa transferência espacial de decisões, em uma espécie de “des ou re-hierarquização” de relações intergovernamentais, que lograria mudanças nas estruturas e estratégias e na redistribuição territorial de poder.

Cabe lembrar que em um país tão heterogêneo e desigual o movimento de reescalonamento do Estado pós-1988, em que se procurou recalibrar o sistema de relações intergovernamentais, a ampliação e transferência de impostos e de atribuições para as escalas subnacionais, se depararam com situações, mais ou menos generalizadas, de baixas capacidades técnicas, de gestão, institucionais e financeiras para responder à complexa descentralização de competências em um território gigantesco, com a redistribuição das receitas em espaços urbano-regionais muito assimétricos, tornando assim muito desafiador, sofisticado e difícil a estruturação de estratégias de médio e longo prazos.

Nesses países imensos, a territorialização bem-sucedida da ação estatal poderia promover a definição e o registro em pactuações e contratos claramente estabelecidos, que explicitassem as responsabilidades, a contribuição financeira e a capacidade gerencial diferenciada, o compartilhamento de equipamentos, equipes, etc. Isso se o Estado fosse equipado com armaduras de proteção e instrumentos poderosos de regulação para fazer frente aos localismos e forças centrífugas e fragmentadoras que grassam no país. Muitas são as reações de resistência e de encadeamentos de vetos, impossíveis de constituir coalizões seguras e estáveis que sinalizem em uma direção construtiva e unificadora em cada escala espacial. Por exemplo, há baixo potencial de acomodação de interesses, com precária capacidade de tratamento das problemáticas estruturais das regiões e cidades marginalizadas pelo processo de desenvolvimento e dificuldades estruturais em constituir relações horizontais, em cada intranível governamental, e verticais, interníveis, que não sejam mecânicas e insensíveis às especificidades regionais.

A baixa solidariedade e a dificuldade do Estado em crise para engendrar mecanismos de regulação das relações federativas que ensejassem a adequada soldagem dos interesses dispersivos, difusos, localizados e regionalizados, dificultou a constituição de um espaço nacional de poder claramente contratualizado, apto ao combate às persistentes, sistêmicas e multidimensionais formas de desigualdade e exclusão, e eficiente na oferta de bens e serviços universais públicos.

A coerção da concorrência federativa horizontal intranível das unidades da federação conspirou *contra a cooperação micro, meso e macrorregional*, sobretudo no contexto pós 1990, na falta de um projeto nacional de desenvolvimento e de legitimação política da atuação estatal multiescalar. Seria preciso ampla coalizção, em momento complexo de irrupção das expectativas colocadas pelo avanço da democracia formal no país, para levar à frente o combate às desigualdades regionais e a justa provisão de bens e serviços públicos.

O poder público deveria cumprir sua parte fundamental no processo de contratualização sociopolítico de combate às destituições de direitos e de desigualdades sociais e regionais, garantindo que não percam vigor os tênues vínculos de solidariedade entre regiões tão díspares e viabilizando a provisão de serviços e bens públicos e coletivos de qualidade cidadã. Deveria estar bem capacitado, com recursos materiais e humanos para incentivar a discussão democrática, assegurando transparência, acompanhamento, fiscalização e o monitoramento permanentes, além do papel decisivo de impor e fazer cumprir sanções e benefícios. Deveria estar qualificado com institucionalidades capazes de definir políticas, explicitando sua territorialidade e seus centros de decisão presentes em variadas escalas e instâncias e estar habilitado para operar processos de *upscaling* e de *downscaling state* em suas políticas públicas.

Neste sentido estrutural, será necessário que as políticas regionais, no contexto de um projeto nacional de desenvolvimento, combatessem as históricas dificuldades em se engendrar as escalas espaciais do supralocal, do microrregional e do mesorregional. E que políticas de provisão de bens e serviços de utilidade pública decentes constituíssem a escala do lugar, da reprodução da vida cotidiana.

Há constrangimentos enormes para que os programas ou planos ganhem uma dimensão mais coerente e ultrapassem sua lógica isolada, concorrente e compartimentada. Não se constituem laços mínimos de solidariedade institucional para evitar os conflitos de competência, as superposições e sobreposições entre as distintas esferas de poder.

A chamada Constituição cidadã deixou muito a desejar quanto às temáticas do planejamento e territoriais/regionais. O que resultou desde então foi a composição de um Estado gerencial, que desenvolveu no interior de seus aparelhos verdadeiros escaninhos e bastiões “orçamentaristas”, que ganharam paulatina precedência quanto às questões estratégicas do desenvolvimento e do planejamento do país.

Ao mesmo tempo pode-se afirmar que a União manteve instrumentos solidários de transferências, porém não foi capaz de construir mecanismos de regulação das relações territoriais de poder. Não teve capacidade de intervenção na divisão socioespacial do trabalho e nem na divisão sociopolítica do poder.

Os limites e constrangimentos à ação planejadora sempre foram estruturais e o papel dos planejadores subordinado e limitado no Brasil. Mas, nas três últimas décadas, perderam espaço de vez. A instauração e a recomposição de mecanismos, instrumentos e arenas de coordenação de políticas, indispensáveis para se avançar no planejamento regional, encontram-se travadas. Não há legitimidade política nem para se realizar diagnósticos estaduais mais estruturais e críticos (que levantem bem o conjunto de problemas de cada unidade da federação, por exemplo), o que se dirá de um ordenamento territorial abrangente via políticas públicas. O planejamento se transformou em cenários prospectivos e passou a ser realizado, não pelas instituições governamentais, mas passaram a ser comprados e encomendados de consultorias privadas que vendem seus “estudos” e seus “diagnósticos” padronizados, seus planos estratégicos sustentáveis, de melhoria do “ambiente dos negócios” e de retirada aos entraves competitivos das cidades e regiões, como se essas fossem unidades empresariais em mercados concorrenciais urbanos e regionais.

Com a desmontagem da institucionalidade planejadora nos níveis federal e estadual, ocorreu a colocação definitiva da questão regional e do planejamento regional, primeiro na periferia e depois fora da agenda do Estado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No contexto das reflexões e ações de promoção do desenvolvimento por meio de processos de planejamento, a questão das escalas espaciais, enquanto construção social e disputada, se coloca, pois cada problema a ser enfrentado tem a sua escala espacial específica. É preciso enfrentá-lo a partir da articulação dos níveis de governo e das esferas de poder pertinentes àquela problemática específica. Além das articulações intrarregionais é importante ampliar seu raio político de manobra a fim de negociar sua inserção interregional. Explicitar os conflitos de interesse em cada escala e construir coletivamente a contratualização das políticas públicas. Esses contratos devem articular horizontalmente os agentes políticos de determinada escala. Tratar de forma criativa escalas, níveis e esferas, lançando mão de variados instrumentos, politizando as relações, construindo cidadania e buscando combater as coalizões conservadoras, através de uma contra-hegemonia pelo desenvolvimento. Vencer as competências superpostas, rediscutir atribuições, evitar a dispersão da autoridade, estar equipado para reagir, isto é ter capacidade de resposta e impugnação às forças políticas do atraso.

Um constrangimento estrutural no Brasil, é que não se consolidam legitimação e força política suficientes para romper o impasse da implementação de políticas nacionais e regionais de desenvolvimento que, simultaneamente, respeitassem e pudessem fazer aflorar nossa diversidade e promovessem o enrique-

cimento cultural, ao tempo que enfrentasse o desigual desenvolvimento de suas regiões menos favorecidas pela má distribuição do enriquecimento material.

Nesse sentido, caberia questionar se há forças sociais e políticas que legitimariam na atualidade uma agenda concreta de planejamento regional e urbano no Brasil e se há forças sociais e políticas que seriam capazes de impor uma verdadeira revolução na quantidade e qualidade da provisão de bens e serviços públicos e coletivos por todo o heterogêneo e continental espaço nacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades regionais, Estado e constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003.
- BRANDÃO, Carlos. *Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global*. Campinas: Editora da Unicamp, 2007.
- BRANDÃO, Carlos. Prefácio. FURTADO, Celso. *Essencial de Celso Furtado*. São Paulo: Penguin/Companhia das Letras, 2013.
- BRASIL/MI. Secretaria de Desenvolvimento Regional. I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional. Documento de Referência, 2012.
- BRASIL/MPOG. Novo modelo de gestão para a PNDR – Fase II. Brasília, 2010.
- BRASIL/MPOG. Plano Plurianual (PPA) 2012-2015 – Plano Mais Brasil. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2011.
- BRASIL/TCU. Tribunal de Contas da União. Auditoria PNDR. Subsídio para as Fiscalizações no Âmbito do TMS Desenvolvimento Regional. TC 013.705/2009-6. Brasília, 2009.
- BRENNER, Neil. *New state spaces: urban governance and the rescaling of statehood*. Oxford, Oxford University Press, 2004.
- FERNÁNDEZ, Victor Ramiro; BRANDÃO, Carlos. *Escala y políticas del desarrollo regional: desafíos para América Latina*. Buenos Aires / Madrid: Miño y Dávila Editores/FCE-UNL, 2010.
- GUIMARÃES NETO, Leonardo. Antecedentes e evolução do planejamento territorial no Brasil. In: FAVARETO, Arilson *et al.* Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 12). Brasília, IICA, 2010.

MARILIA STEINBERGER

TERRITÓRIO E FEDERAÇÃO NA RETOMADA DA PRODUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS ESPACIAIS PÓS-2002

INTRODUÇÃO

Desde 2003, o governo brasileiro optou por implantar um modelo híbrido de desenvolvimento que tem sido chamado de “neodesenvolvimentista”, “desenvolvimentista social”, “pós-neoliberal” e “liberal periférico”. Caracteriza-se por não abandonar completamente o receituário neoliberal, mas por estar ancorado no mercado interno e dirigido para saldar antigas dívidas sociais. O modelo recupera o papel do Estado, por meio do aparelhamento de seus quadros e da retomada da produção de políticas públicas nacionais. Essa retomada, que orienta a intervenção estatal-governamental não só da União, mas dos demais entes federados, é a motivação deste capítulo.

Na última década, a palavra retomada vem sendo largamente utilizada para se referir ao Estado indutor do desenvolvimento e do crescimento, ao planejamento de médio e longo prazo, e às políticas públicas nacionais. É frequente entre parlamentares e ministros, representantes de instituições públicas e privadas, pesquisadores governamentais e acadêmicos, os quais abrem seus pronunciamentos e debates sobre a revalorização das políticas públicas nacionais argumentando que elas costumam um Projeto de Nação. Advogam que tais políticas não são apenas políticas de governo, mas políticas de Estado, razão por que são nacionais e são produzidas de maneira compartilhada com os agentes-atores da sociedade. Alguns declaram que a retomada está ocorrendo em bases territoriais que se estendem não somente às clássicas políticas de cunho territorial, a regional e a urbana, mas às políticas públicas em geral.

De fato, uma das novidades da retomada, em comparação com as políticas nacionais formuladas entre os anos 1950 e 1980, é a inserção da categoria território que, de maneira explícita ou implícita, faz parte de todas as políticas

econômicas, sociais, setoriais e espaciais. Além das denominadas “políticas públicas espaciais”, que incluem a ambiental, a de ordenamento territorial, a regional, a urbana e a rural, o território está presente nos discursos de outras políticas, planos e programas formulados pós-2002. A título de ilustração vale destacar, dentre as econômicas: os Planos Agrícolas e Pecuários, os Territórios da Pesca, a Política de Desenvolvimento Produtivo (indústria) e os Planos Nacionais de Turismo. Dentre as sociais: a Política Nacional de Habitação, a Política Nacional de Resíduos Sólidos e o Programa Territórios da Paz. E, dentre as setoriais: o Plano Nacional de Logística e Transportes, a Política Nacional de Mobilidade Urbana e a Política de Governo Eletrônico.

Neste capítulo, a discussão está centrada na análise das “políticas públicas espaciais”, o que se justifica pela estreita relação entre os seus objetos e os territórios onde a intervenção estatal-governamental acontece: o meio ambiente, as regiões, as cidades e o campo. Justifica-se mais quando se leva em conta que o território não é simplesmente a base onde a intervenção estatal-governamental acontece, mas é usado pelos agentes-atores que dele se apropriam. Esse uso adquire materialidade no meio ambiente, nas regiões, nas cidades e no campo.

Além disso, é preciso reconhecer que a federação brasileira se realiza no e por meio do território. É o resultado do poder de atuação da União, dos estados e dos municípios, circunscrito aos seus limites territoriais, mas envolve a articulação desses com os agentes-atores que também constroem o território. Juntos, eles devem definir um pacto federativo que é territorial. Há, portanto, uma ligação intrínseca entre território e federação.

A questão a ser focalizada neste capítulo é: até que ponto as “políticas públicas espaciais”, produzidas a partir de 2003, ao enfatizarem o território, contribuem para alinhar esse pacto federativo? A resposta requer analisar os discursos das “políticas públicas espaciais” em três seções. A primeira explica o termo “políticas públicas espaciais” à luz da relação espaço-território e propõe os parâmetros analíticos dos seus discursos, principalmente os do “jogo político” e da abordagem espacial-territorial. A segunda mostra como os entes federados e os agentes-atores participam nas trajetórias do processo de produção dessas políticas. Por fim, examina-se a inserção do território nos discursos. Essa discussão será feita com apoio no livro *Território, Estado e políticas públicas espaciais* (Steinberger, 2013)

POLÍTICAS PÚBLICAS ESPACIAIS E PARÂMETROS ANALÍTICOS DOS SEUS DISCURSOS

A ideia de investigar as “políticas públicas espaciais” nasceu da observação de que nem todas as políticas nacionais estão adequadamente enquadra-

das na tipologia corrente de políticas econômicas, sociais e setoriais. É o caso de um grupo, onde estão a política ambiental, a de ordenamento territorial, a regional, a urbana e a rural, razão por que, indistintamente, ora são rotuladas como sociais, ora como setoriais. Essas políticas têm, em comum, uma característica: a sua fundamentação espacial.

Partindo da teoria espacial de Milton Santos¹, mostrou-se que o elo de tais políticas é o espaço geográfico, compreendido como social e histórico. Uma acepção bem mais ampla do que a tradicional de que o espaço é um mero receptáculo onde as ações acontecem, pois considera que toda atividade humana realiza um movimento simultâneo de produzir espaço e usar o território. Daí a sinonímia de espaço geográfico e território usado e defendido pelo autor. O entendimento *miltoniano* de que o espaço geográfico é a materialidade + a vida que a anima, é crucial para explicar o adjetivo “usado” da categoria “território usado” ao trazer as indagações: usado como, onde, por quem e para que? Permite identificar os usos, os usuários, os conflitos e as alianças que emergem dos usos do território. Esses achados levaram a afirmar que, em termos teóricos, é possível falar em políticas espacialmente fundamentadas e denominá-las de “políticas públicas espaciais” (Steinberger, 2006).

A possibilidade de transferir esses ensinamentos teóricos para a prática da produção de políticas públicas espaciais esbarra em abordagens cristalizadas sobre o território, como a jurídica baseada na Teoria do Estado (Dallari, 1994; Soares, 2004; Bonavides, 2000) que pode ser sintetizada em três pontos. O primeiro está ligado à captura do território unicamente pelo Estado, ao considerá-lo como elemento do Estado. O segundo diz respeito à tradução de território como: superfície terrestre, quadro natural, base física, limite, recursos materiais e extensão. O terceiro refere-se ao caráter secundário do sentido geográfico de território, exemplificado nos seguintes recortes: o território é fundamental porque nele o povo vive e nele o Estado exerce sua soberania; o território é um elemento material do Estado; a unidade territorial é jurídica e não geográfica ou natural; o território não se reduz ao significado geográfico; o território é objeto do direito do Estado exercer o domínio sobre as coisas e o espaço de exercer poder sobre as pessoas.

Tais pontos indicam que a relação entre território e Estado, sob os cânones jurídicos, relega o território a algo “morto”, “coisificado”, submetido ao Estado como recipiente que abriga a sua ação. Em outras palavras, o território (e

1) Principalmente, com base nas seguintes obras do autor: Espaço e sociedade (1977), Por uma geografia nova (1978), Espaço & Método (1985), Metamorfoses do espaço habitado (1988), Técnica, espaço e tempo (1994), O retorno do território (1994), A natureza do espaço (1996) e O Brasil: Território e sociedade no início do século XXI (2001).

também o espaço) é um receptáculo passivo onde a ação se passa. Mais do que isso, sua caracterização está restrita aos aspectos físicos da geografia e há uma reiterada preocupação em dizer que o território não se limita ao geográfico.

Em contraposição, as ideias principais que norteiam o entendimento de território, à luz de um enfoque geográfico contemporâneo, ultrapassam em muito o pensamento jurídico:

- O território tem um sentido geográfico que vai além dos aspectos físicos da sua geografia. Pode ter um sentido jurídico, mas o geográfico não deve ser relegado a um papel secundário.

- O território não é apenas material. É simultaneamente material e social. Não pode ser confundido com superfície terrestre, quadro natural, base física, limite, recursos e extensão.

- O território não é propriedade do Estado e sim de todos os agentes-atores que têm o poder do “agir político” na sociedade. Não pode ser capturado pelo Estado nem pelos que detêm o direito de propriedade.

- O território não é um mero recipiente “morto” que abriga a ação do Estado. O território é ativo e essa atividade está no uso que os agentes-atores fazem dele. Está em permanente interação com a sociedade e com o próprio Estado.

- Produzir políticas públicas não é uma prerrogativa exclusiva do Estado, mas de todos os agentes-atores, cabendo-lhe coordenar a ação desses e oficializar as políticas.

- Na prática, toda política pública concretiza-se no território, ou seja, o território está sempre presente, explícita ou implicitamente, nas ações de políticas públicas. Assim, admite-se que todas as políticas públicas têm uma dimensão territorial.

Em princípio, a dimensão territorial de qualquer política pública nacional, não somente das espaciais, restringe-se à constatação de que elas se realizam no território brasileiro e envolvem macrorregiões, estados federativos, microrregiões, municípios e cidades. Porém, as políticas públicas, compreendidas como “públicas” em sua gênese, não apenas se realizam no território como receptáculo de intervenção. Devem propor ações que direcionem e redirecionem os usos do território nacional pelos agentes-atores e mediem conflitos e alianças entre eles. Quer dizer, ações que incidam não sobre o território em si, mas como o território é usado.

Nesse sentido, o conceito de território aqui adotado é o de território carregado de poder, o “território usado” *miltoniano*, uma categoria que possui um inerente potencial político. Supõe-se que o Estado, junto com os agentes-atores, detém o poder de intervenção sobre como o território é usado. Essa suposição,

embora possa ser aplicada em qualquer política, será buscada nas linhas e entrelinhas dos discursos das “políticas públicas espaciais” produzidas desde 2003 a fim de verificar se a inserção do território nos discursos das políticas espaciais de caráter nacional inova ou ainda se restringe ao território receptáculo.

Discursos são propostas de intervenção enfeixadas em documentos oficiais escritos sobre determinadas políticas. Apesar das limitações de uma análise de políticas públicas por meio de discursos documentais, não se pode negar que eles constituem uma primeira referência e refletem, minimamente, o seu processo de produção, além do que as políticas ora focadas são recentes, impossibilitando avaliar sua implementação. Para tanto, definiram-se parâmetros analíticos dos discursos de modo a contemplar o conteúdo formal da proposta de uma política, o “jogo político” e a abordagem espacial-territorial. Dentre esses, privilegiam-se os mais relacionados à ligação intrínseca território-federação e suas palavras-chave, a saber, articulação, poder e agentes-atores: os do “jogo político” que inclui as escalas geográficas de ação, a abrangência territorial, a institucionalidade estatal, a participação de agentes-atores da sociedade civil e os conflitos de interesses; e os da abordagem espacial-territorial que averiguam a inserção do espaço e do território nas políticas, e as “brechas” para introduzir um novo enfoque.

As escalas geográficas de ação dizem respeito ao fato de as políticas públicas nacionais não se resumirem à escala nacional. Ao contrário, exatamente por serem nacionais, também atingem o território nas escalas regional e local, e, por vezes, internacional, pois as questões de interesse nacional independem da escala em que se manifestam mesmo quando ocorrem em apenas uma delas. Embora a maioria das ações de políticas nacionais seja de responsabilidade do governo federal, devem estar articuladas com os governos estaduais e municipais para, em tese, se constituírem instrumentos de integração nacional.

A abrangência territorial de uma política pública nacional requer a priorização de porções do território, pois não é possível atuar sobre todo o território nacional. A indicação de prioridades territoriais vagas ou difusas resulta de uma decisão política que pode ser tomada no estágio de formulação, mas nem sempre aparece no discurso escrito, omissão que equivale à postura de deixar as definições para negociações futuras.

A institucionalidade estatal envolve a engenharia institucional proposta para que a política seja implementada e a articulação interinstitucional realizada no decorrer do estágio de formulação entre: os três poderes da União, os distintos ministérios e órgãos do Executivo, e as esferas político-administrativas dos governos estaduais e municipais. Embora o ciclo das políticas públicas nacionais seja comandado por uma instituição federal, cada vez mais,

não se exige da participação das demais instâncias de poder chamadas a se manifestar por meio de consultas, fóruns de discussão e negociação, conselhos e conferências que geram compromissos e parcerias para o estágio da implementação. Além disso, é fundamental o contato dos gestores das políticas públicas nacionais, coordenadores da sua formulação, com deputados e senadores, representantes do legislativo e de partidos políticos, que se declaram favoráveis ou contra determinadas políticas, e são responsáveis não só pela sua aprovação, mas por legislar e regulamentar programas e fundos.

A participação de agentes-atores da sociedade civil é um dos parâmetros mais relevantes na análise de políticas, já que os discursos, em geral, são produzidos a partir de um embate de forças que pode começar no estágio de formulação. Não é incomum encontrar discursos contraditórios em uma mesma política. A visibilidade ou invisibilidade dos agentes-atores é chave para conhecer os interesses e as intencionalidades presentes em uma determinada política e a influência que exercem na sua proposta final. Muitas vezes, aparecem (con)fundidos com as instituições que representam. Para identificá-los é necessário ler as entrelinhas dos documentos, pois sua presença pode estar implícita na problemática, nas diretrizes e estratégias territoriais.

Os conflitos de interesses podem aparecer mais ou menos claramente nas políticas nacionais. Em geral, estão ocultos porque retratam as relações de poder entre agentes-atores, o predomínio de uns sobre outros, as diferentes intencionalidades ou ainda opções diferentes sobre os caminhos de intervenção. O próprio Estado nacional, que, em tese, tem a função de mediar conflitos, muitas vezes não permite que eles apareçam nos documentos escritos.

A inserção do espaço e do território nas políticas públicas nacionais, no caso das políticas espaciais, gera uma expectativa de que ambos estejam nelas contemplados. A questão é verificar com qual acepção aparecem, explícita ou implicitamente, nos discursos – se ainda como palco de intervenção ou se houve mudança na maneira de abordá-los. Quer dizer, se é adotado um conceito, seja qual for, ou se os termos espaço e território são utilizados gratuitamente sem nenhuma associação conceitual. A acepção tradicional de espaço e de território, ligada à ideia de receptáculo, embora comumente adotada em políticas públicas, vem sendo cada vez mais contestada e considerada estreita. Cabe também verificar se existe alguma referência ao entendimento de espaço e território como uma permanente construção social e histórica, e se há referência aos usos do território e às maneiras como o território é usado pelos agentes-atores.

Por fim, as “brechas” para um novo enfoque espacial-territorial podem estar: em uma problemática pública escolhida como fruto de uma motivação

não fortuita e passageira; em não romper completamente com as políticas anteriores e indicar a integração com outras políticas vigentes; em expressar um grau de compromisso nos objetivos, diretrizes e estratégias; em não estar deslocada do contexto e definir um horizonte de tempo factível para sua implementação; em adotar instrumentos e programas que denotem continuidade, mas sejam inovadores. Podem estar também: na decisão de trazer questões interescolares de interesse nacional; na priorização de porções do território; em uma institucionalidade que contemple a articulação com outras esferas e a participação da sociedade civil; na visibilidade de agentes-atores; e no reconhecimento de conflitos de interesse. Esse conjunto de “brechas” representam condições facilitadoras da introdução de um novo enfoque espacial-territorial.

Com base nesses parâmetros analíticos, nas seções seguintes deste capítulo discute-se o “jogo político” e a abordagem espacial-territorial das políticas públicas espaciais. Os parâmetros do “jogo político” permitem evidenciar a maior ou menor presença da federação nas trajetórias do processo de produção dessas políticas, bem como a sua articulação com os agentes-atores.

A FEDERAÇÃO NAS TRAJETÓRIAS DOS PROCESSOS DE PRODUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS ESPACIAIS

O contexto da retomada da produção de políticas públicas nacionais inicia-se em 2003 à luz de um modelo assentado no Estado. É marcado pelo retorno do planejamento nacional com uma feição participativa. Esse contexto sucedeu o do neoliberalismo que vigorou de maneira mais intensa dos anos 1990 até o início dos anos 2000, quando prevaleceu a imposição de que o Estado deveria se restringir à função de regulador por meio de agências. A despeito das medidas de política macroeconômica, foi flagrante a ausência de políticas públicas nacionais, substituída pela administração pontual de projetos e programas, inclusive ambientais, regionais, urbanos e rurais, o que deu lugar ao imediatismo e ao localismo. Confundia-se a presença de agentes-atores da sociedade civil, movimentos sociais e ONGs, com a retirada do Estado. Confundia-se a descentralização, princípio da Carta de 1988, com o rechaço da extremada centralização do Executivo nos anos da ditadura iniciada em 1964.

O retorno do planejamento nacional trouxe a retomada da produção de políticas públicas nacionais, um exercício do poder de agentes-atores comandado pelo Estado. Poder de tomar decisão sobre questões de interesse do país como um todo, razão por que se advoga que é fundamental produzir políticas nacionais. Entretanto, essas políticas foram formuladas por meio de processos que têm trajetórias distintas. Um exame dessas trajetórias revela que seus processos envolvem uma mistura de “novidade democrática e participativa” e

“ranço tecnocrático e autoritário”. Ao contrário dos anos da ditadura de 1964-1985, quando as trajetórias eram similares, pois as políticas eram formuladas por tecnocratas, por vezes encaminhadas para apreciação em conselhos governamentais e, posteriormente, aprovadas por decreto, agora elas são distintas.

Essas distintas trajetórias estão representadas pelos caminhos percorridos no processo de produção das seguintes políticas públicas espaciais nos últimos dez anos: Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT), Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) e Política Nacional de Desenvolvimento Rural (PNDRur). O processo de produção dessas cinco políticas pode ser considerado como representativo das trajetórias das demais porque demonstram os meandros e as peculiaridades da retomada como um todo no que tange aos desafios e dificuldades encontradas. Para tanto, a seguir apresenta-se uma breve síntese de cada uma, sua motivação, seu escopo e sua base legal.

Diferentemente de outras políticas, no caso da política ambiental, desde 2003, não foi elaborado um documento que enfeixe uma nova proposta (Steinberger & Abirached, 2013). Cabe então perguntar: qual é a política nacional de meio ambiente em vigor? Será a mesma aprovada por lei em 1981? Passados mais de trinta anos, ela pode ser considerada atual? Respostas apressadas diriam que a política vigente ainda é a de 1981 por ser uma política “guarda-chuva” cuja atualidade está na amplitude dos temas tratados (uso racional dos recursos ambientais do solo, subsolo, ar e água; proteção dos ecossistemas; poluição; qualidade ambiental; e educação ambiental) que abrigam inúmeras políticas, planos e programas. Está também na constatação de que as poucas modificações sofridas, em todo esse período, não alteraram a sua essência e o pioneirismo da lei que a instituiu, ao conceber o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) e o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama).

De fato, nem mesmo a Política Ambiental Integrada de 2003 pode ser considerada como uma nova política nacional de meio ambiente, uma vez que definiu apenas diretrizes gerais para orientar a ação do Ministério do Meio Ambiente (MMA), entre as quais a transversalidade. Essa, inovadoramente, apregoa o envolvimento dos diferentes setores do poder público na solução dos problemas ambientais, na medida em que o meio ambiente não deve ser alvo de uma política setorial, mas entrar na agenda de todos os órgãos públicos. Talvez, essa crença tenha sido responsável pela decisão de não elaborar uma nova proposta.

Entretanto, a fragilidade da resposta anterior fica patente quando se identificam temas não contemplados na PNMA que, a partir dos anos 2000,

ganharam relevância mundial: biodiversidade, desmatamento e mudança do clima. Essas constatações levam a dizer que a atualidade da PNMA é parcial porque ela é um “guarda-chuva” em relação a vários temas, mas não em relação aos mais recentes.

Assim, a análise da política nacional de meio ambiente em vigor não pode ser feita apenas com base na PNMA. Deve incluir a Política Nacional da Biodiversidade (PNB), o Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia (PPCDAM) e a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), respectivamente de 2002, 2004 e 2009.

O objetivo da PNB é promover a conservação da biodiversidade e a repartição justa dos benefícios da utilização dos recursos do patrimônio genético e dos conhecimentos tradicionais. Entre os princípios estão o de que os ecossistemas devem ser manejados a fim de reduzir as distorções de mercado e que o poder público determinará medidas para evitar a degradação ambiental. Entre as diretrizes propõe-se o gerenciamento dos ecossistemas em escalas espaciais e temporais de longo prazo envolvendo as ecorregiões e a conservação da biodiversidade em cada estado federado e em cada bioma. Propõe-se também que a utilização da biodiversidade faça parte de um esforço nacional retratado em planos, programas e políticas setoriais ou intersetoriais, razão por que se refere à integração de políticas públicas.

Entre as diretrizes do PPCDAM constam: a gestão descentralizada e compartilhada de políticas públicas, por meio de parcerias entre União, estados e municípios; e a participação ativa dos segmentos da sociedade amazônica. Na estratégia de sua implementação sugerem-se parcerias governamentais com entidades da sociedade civil, inclusive privadas. A maciça presença de órgãos públicos denota o empenho estatal na redução da taxa de desmatamento.

Os efeitos sobre a natureza, a economia e a saúde humana resultantes da mudança do clima constituem o foco da PNMC. As medidas previstas focam na distribuição dos ônus e encargos entre os setores econômicos, as populações e as comunidades. Propõem acionar as três esferas da federação, com a colaboração dos agentes econômicos e sociais beneficiários, em particular aqueles vulneráveis aos seus efeitos adversos. Por fim, propõe a elaboração de planos setoriais de mitigação ligados à indústria de transformação e ao transporte e mobilidade urbana, elos da política ambiental com outras políticas públicas.

Além disso, na última década, várias iniciativas envolveram a articulação com os entes federativos e agentes-atores da sociedade civil, principalmente na Amazônia: Agendas 21 Locais; Planos Estaduais de Controle do Desmatamento; operações contra atividades madeireiras e pecuárias ilegais; Cadastro Ambiental Rural nos municípios de desmatamento crítico; e a Moratória da

Soja, acordo firmado entre o MMA, associações de indústrias de óleos vegetais e exportadores de cereais, e ONGs ambientalistas.

É inegável que os pilares da política nacional de meio ambiente, o Sisnama e o Conama são os mesmos. O Sisnama, cuja estrutura organizacional é constituída por um órgão superior (Conama), um órgão central (MMA), órgãos setoriais da administração federal e fundações, órgãos seccionais (estaduais) e órgãos locais (municipais). O Conama, fórum de discussão da política, cuja composição era estatal com representantes das esferas político-administrativas, o que propiciava integração federativa, foi paulatinamente ampliado para envolver vários atores da sociedade civil, inclusive do setor empresarial. O pioneirismo de ambos permite dizer que a partir de 1981 o Brasil passou a ter uma atuação ambiental coordenada.

De fato, os temas da política ambiental são discutidos de forma horizontal em fóruns compostos por distintos segmentos da sociedade e pelos governos das três esferas. Todavia, decisões dos poderes Executivo e Legislativo, tomadas de forma vertical e influenciadas por grupos com fortes interesses econômicos e políticos, colocam em xeque a efetividade desses fóruns. Esse “jogo político” aparece em fatos que se exacerbaram a partir de 2010 com as pressões de setores ligados à agropecuária e à infraestrutura. Há uma reação contra a regulação ambiental. Como expressão desse momento, em 2012, o governo federal reduziu 164 mil hectares de sete unidades de conservação amazônicas a fim de liberar área para empreendimentos hidroelétricos nas bacias dos rios Madeira e Tapajós. Ademais, tramita no Congresso Nacional uma Proposta de Emenda à Constituição, de autoria de grupos ruralistas interessados em condicionar a criação de novas unidades de conservação, a demarcação de terras indígenas e de territórios quilombolas ao aval prévio do parlamento. Na área florestal é digno de nota o esforço governamental na aprovação da Lei da Mata Atlântica e da Lei de Gestão de Florestas Públicas, em 2006. Porém, a Lei de Proteção à Vegetação Nativa, de 2012, conhecida como Código Florestal, é um retrocesso no empenho governamental.

A análise da PNOT (Freitas, 2013) começa com a discussão de sua finalidade. Entende-se que uma política de ordenamento territorial para a escala nacional deva propor a ação do Estado para o conjunto do território brasileiro. Contudo, esse entendimento requer esclarecer a sua especificidade em relação às demais políticas públicas que também têm uma dimensão territorial, conforme se argumentou anteriormente. Uma primeira especificidade seria realizar a articulação com as demais políticas, como defende Moraes (2005) ao considerá-la como instrumento de articulação transsetorial e interinstitucional que realiza um planejamento integrado e espacializado da ação do poder

público. Porém, essa articulação toca de perto no embate de poder entre os agentes-atores, dentro e fora do âmbito estatal, pois inclui não só as relações de poder no seio do próprio Estado, como na dinâmica de construção do território. Assim, uma segunda especificidade está ligada ao papel do Estado coordenar esses poderes para manter a coesão interna do território, respeitando sua diferenciação com uma estratégia de mediação de conflitos entre os agentes-atores e entre as esferas político-administrativas envolvidas. Nesse sentido, de acordo com Costa (2005), o ordenamento do território é uma tarefa precípua do Estado nacional.

Vejam-se o documento-base da PNOT, finalizado em 2006, e seu processo de produção espelham essas especificidades. O documento-base adota o seguinte entendimento de ordenamento territorial: regulação de tendências de distribuição das atividades produtivas e equipamentos no território nacional ou supranacional, decorrendo da ação de múltiplos atores, segundo uma visão estratégica de negociação. Define que o objetivo da PNOT é estimular o uso e a ocupação racional do território, com base na distribuição mais equânime da população e das atividades produtivas. Elege para a PNOT a escala nacional e a ótica da União, embora sugira que a atuação da política envolva distintas escalas por meio de uma adequação das estratégias nacionais às realidades regionais e à escala local. A noção de escala aparece relacionada à “multidimensionalidade do poder”. Quanto à abrangência territorial, apesar da PNOT englobar todo o território nacional, prioriza as porções deprimidas e estagnadas, mas também as áreas metropolitanas, as áreas urbanas costeiras, a rede das cidades de centralidade média, de pequeno porte e os núcleos urbanos de apoio rural.

O diagnóstico problematiza uma série de questões agrupadas nas dimensões: político-institucional, econômica, logística, fundiária e territorial, e ambiental. Na dimensão político-institucional identifica problemas de desarticulação e dispersão da ação do Estado na gestão do território; desarticulação entre as políticas; e a dificuldade para a integração espacial dos fluxos econômicos pelo Estado. Ao reconhecer a desarticulação entre as políticas, cita expressamente a PNMA, a PNDR, a PNDRS e a PNDRS como as principais políticas com rebatimento territorial.

Na parte propositiva, o documento-base sugere medidas político-institucionais como a articulação de políticas públicas e de múltiplas escalas, e medidas fundiário-territoriais como a gestão articulada do patrimônio da União com os demais entes federativos. Aponta estratégias político-institucionais (articulação institucional e negociação entre atores; gestão participativa do setor produtivo e sociedade civil); estratégias logísticas (coordenação intra-governamental em investimentos de infraestrutura). Lista como instrumentos

de ordenamento territorial: Sistema Nacional de Unidades de Conservação; Planos Diretores; Planos de Bacias Hidrográficas; Programa de Territórios Rurais; Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento; Programa de Proteção de Terras Indígenas; e Programa de Zoneamento Ecológico-Econômico.

Embora a motivação jurídica para formular a PNOT esteja na Carta de 1988, ao definir que compete à União elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território, a motivação operacional só veio em 2004, por força da atribuição delegada aos Ministérios da Integração Nacional (MI) e da Defesa. No decorrer da elaboração do documento-base foram promovidos seminários regionais para envolver os estados, por meio do Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Planejamento, além das Federações de Indústrias e de entidades da sociedade civil. Posteriormente, foi realizado no Congresso Nacional o Seminário Ordenamento Territorial para atrair representantes da Câmara e do Senado. A despeito dessas aproximações, sua formulação estava centrada no MI, razão por que se ampliou a articulação com o Executivo federal. Para extrair do documento-base uma proposta de Política de Estado, em 2007, constituiu-se um Grupo de Trabalho Interministerial que esboçou um Projeto de Lei, encaminhado, em 2009 à Casa Civil, de onde deveria ser conduzido ao Congresso Nacional, buscando maior legitimidade por meio da lei e não do decreto, o que não ocorreu.

As políticas regionais alternaram momentos de maior ou menor visibilidade na agenda governamental e na sociedade (Rocha Neto & Oliveira, 2013). O ano de 2003, quando se iniciou a retomada da produção de políticas públicas nacionais, é um marco das políticas regionais de terceira geração, que procuram mediar a polarização das duas gerações anteriores. A primeira, focada nos agentes externos às regiões de planejamento, apoiava-se na atuação vertical do governo federal, que implantava ações setoriais e patrocinadoras de grandes projetos de industrialização e infraestrutura centrados na escala macrorregional. A segunda geração fincou suas bases no localismo de caráter endógeno, sobretudo, na década de 1990.

As políticas regionais de terceira geração consideram a diversidade do território como uma potencialidade, mas admitem que agentes externos podem e devem participar do processo de desenvolvimento naquilo que possibilite a coexistência do local com o global, mediada pelo regional. A PNDR é uma política da terceira geração que privilegia o movimento de “baixo para cima” e promove a convergência de ações, ao coordenar iniciativas que ocorrem nas porções do território onde a desigualdade configura-se como problema. Para tanto, lança um olhar sobre todo o território brasileiro, compreendendo que a questão regional é nacional.

A esse respeito, a Mensagem Presidencial do PPA 2004-2007 afirmava que a política regional não devia tratar do problema de algumas regiões, pois é uma política nacional voltada para promover a coesão territorial como expressão da coesão social e econômica do país. Também afirmava que as áreas mais frágeis deviam ser abordadas em uma perspectiva subregional diferenciada no que tange ao gasto social e às políticas de emprego e renda. A intenção era estimular a convergência das prioridades de investimento da União, estados e municípios.

Portanto, a questão regional precisava ser revisitada a partir de uma nova política regional. Durante todo o processo de produção da PNDR, adotou-se a ideia de que não era mais possível fazer política regional apenas no governo federal e em Brasília. Era preciso que os agentes-atores, protagonistas do território, fossem identificados e entrassem no processo empoderados, de modo a serem parceiros do MI. Buscou-se também a parceria interministerial para debater o documento preliminar da PNDR, elaborado em 2003, ano em que foi criada a Câmara de Políticas de Integração e Desenvolvimento Regional cuja composição envolve somente atores governamentais. Porém, a sensibilização sobre o tema só ocorreu com os Ministérios de Desenvolvimento Social, de Desenvolvimento Agrário, do Meio Ambiente e das Cidades, razão por que se admite que houve um déficit de legitimidade. Além disso, até 2006, a equipe do MI viajou para as 27 unidades da federação, foi às universidades, às Federações de Indústrias e de Agricultura e a várias entidades da sociedade.

A despeito dessa discussão, em 2007, havia um documento que incorporava todas as sugestões em uma proposta pronta para ser institucionalizada. Face ao embate interno entre as instituições do governo federal, decidiu-se, no mesmo ano, aprovar a PNDR por decreto. Trata-se de um problema de cultura política que envolve o *status* do desenvolvimento regional e o déficit de coordenação e governança federativa que começa na formulação da política e vai até a sua implementação porque não há entendimento e articulação. Esse seria o papel do Ministério do Planejamento, que poderia criar um Conselho Nacional de Desenvolvimento Regional ou Territorial, onde todas as políticas de base territorial teriam assento.

A PNDR passou por uma avaliação em 2011 e sua revisão dará lugar à Fase 2. A ideia é que seja uma Política de Estado, levada para a aprovação do Congresso Nacional, depois de passar por um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) e pela Câmara Nacional de Desenvolvimento Regional que tem a participação de todos os ministérios.

Para entender essa revisão, faz-se necessário conhecer a proposta da Fase 1 no Sumário Executivo. A PNDR objetiva promover a redução das desigualdades regionais, por meio da equidade no acesso a oportunidades de desen-

volvimento. Pretende ser orientadora das ações federais no território nacional, coordenando diferentes políticas, programas e instituições. Assume as premissas de ser política nacional, de ser política do governo federal e de abordar as desigualdades em múltiplas escalas. Indica três instâncias de intervenção: Nacional – definição de critérios para identificar sub-regiões prioritárias por meio da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional; Macrorregional – elaboração de planos, articulação de diretrizes e ações, e promoção de iniciativas nos territórios priorizados, por meio das Superintendências responsáveis pela concertação governamental dos diversos níveis; e Sub-regional – instância operacional da organização de fóruns mesorregionais.

Entre os avanços da proposta da PNDR pode-se citar: a compreensão do território como meio para redefinir a histórica atuação do Estado brasileiro, marcada pela setorialização de suas políticas; a inovação de introduzir a questão interescalar que pode contribuir para o debate do pacto federativo por tratar a região como intermediária no diálogo entre o global/nacional e o local; a sugestão de um modelo de financiamento baseado no Fundo Nacional para o Desenvolvimento Regional que aproximaria os entes federados e deixaria a PNDR menos dependente de políticas setoriais cujas lógicas territoriais são diversas; o abandono do caráter centralizado que marcou as políticas regionais anteriores, substituído pela legitimidade de um desenho sistêmico, calcado no diálogo intersetorial e interfederativo que envolve os agentes econômicos e a sociedade civil nos fóruns nacionais, macrorregionais e sub-regionais.

A partir da criação do Ministério das Cidades, em 2003, o Estado passou a discutir a necessidade de uma nova PNDU (Serrano, 2013). O reconhecimento da importância dessa política e o interesse da sociedade em participar da formulação de políticas públicas motivaram a promoção das Conferências das Cidades (CNCs) realizadas em 2003, 2005, 2007 e 2010. Essas CNCs, que contaram com a presença de municípios, estados e da sociedade civil, representaram os marcos do retorno oficial do urbano à agenda nacional, após duas décadas. Foram precedidas de conferências municipais e estaduais, nas quais se deliberava sobre os temas prioritários a serem levados para as conferências nacionais. As CNCs geraram um conjunto de documentos que explicitaram os princípios e diretrizes de uma PNDU.

No ano seguinte à realização da 1ª CNC, foram editados os *Cadernos MCidades*, um dos quais específico sobre política urbana, que trouxe a concepção de Estado, os objetivos e a função de uma PNDU. Sua tese central era a de que a crise urbana exige uma política nacional orientadora de planos, ações e investimentos dos vários níveis de governo e, também, do Legislativo, do Judiciário, do setor privado e da sociedade civil.

Em 2005, no âmbito da 2ª CNC, outros documentos foram produzidos, dentre os quais o texto-base, que reafirmava as ideias já postas em 2003: a política urbana nortearia as ações dos poderes públicos, de forma coordenada e com efetiva participação popular, para reduzir as desigualdades sociais e regionais e garantir uma cidade para todos. Além disso, esclarecia que o caminho escolhido para a construção da PNDU era a “pactuação democrática”.

O Conselho das Cidades, criado e eleito durante a 1ª CNC para propor diretrizes, instrumentos, normas e prioridades de uma nova política urbana, publicou uma cartilha que precedeu a 3ª CNC com as disposições sobre o papel de uma nova PNDU. O Ministério das Cidades está empenhado na construção da PNDU como uma política de Estado e inova ao abordar a cidade e os problemas urbanos em seu conjunto, com a finalidade de combater a exclusão sócio-territorial de milhares de pessoas que vivem na ilegalidade e em extensos territórios sem acesso aos direitos básicos.

A 3ª CNC, realizada em 2007, definiu o marco legal de uma PNDU que envolvia: as formas institucionais de participação social (conselhos, conferências, audiências públicas); o sistema unificado de informações das três esferas de governo para monitorar e avaliar a política; e as fontes estáveis e permanentes de recursos financeiros nos três níveis de governo. A partir daí, propôs-se a criação do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, como instrumento de gestão para implementar a PNDU. Tal Sistema seria constituído por instrumentos jurídicos e financeiros, programas e planos monitorados pelos distintos entes federativos. Propôs-se também a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano.

A 4ª CNC ocorreu em 2010, quando foi feito um balanço geral das conferências anteriores, as quais buscaram garantir que o Estado era capaz de construir um pacto federativo para elaborar e implementar a PNDU com participação democrática e articulação com as demais políticas. O texto-base dessa CNC apresentou um balanço específico sobre os elementos já propostos para formular uma nova PNDU: as políticas setoriais integrantes do planejamento territorial urbano (habitação, mobilidade urbana e saneamento básico), bem como seus programas e condições para o acesso a recursos federais, o que permitia à União assumir o papel indutor das políticas estaduais e municipais. Nesse balanço, considerava que as diretrizes da PNDU haviam sido aprovadas nas CNCs precedentes e reforçava a ideia de que a PNDU é uma política de Estado e de caráter nacional.

Em síntese, o discurso dessa nova concepção de PNDU é inovador no processo de produção, pois se faz existir não apenas por textos que reúnem os objetivos, as diretrizes e os programas de uma política, mas enquanto uma

construção coletiva permanente. Ou seja, o processo de formulação de uma nova PNDU está no cerne da mesma.

Ainda assim, são frequentes os questionamentos a respeito da existência de uma PNDU atual. Tais questionamentos são justificados pela ausência de um documento único, oficialmente aprovado. Entretanto, alguns pesquisadores interpretam que não é apenas a aprovação legal de uma política que determina se ela existe ou não, como afirma Brito (2012). Segundo a autora, as condições conceituais que permitem verificar a existência de uma política pública são: o reconhecimento de um problema público, o interesse em enfrentar esse problema e a disponibilização de meios para resolvê-lo.

Portanto, a PNDU não se limita apenas a um documento. O processo de produção da política, os agentes-atores nele envolvidos, os conflitos existentes no espaço urbano e a própria iniciativa de retomar a sua construção são seus elementos definidores. Há intencionalidades sociais, políticas, particulares e estatais em torno dessa nova política, o que se evidencia nos debates que ocorreram durante as CNCs. O fazer política urbana não se restringe a um discurso justificador e indicativo de ações intervencionistas no espaço urbano, mas envolve interesses dos diversos agentes-atores que constroem a própria realidade na qual ela se propõe a intervir.

É essencial ressaltar que a expressiva participação de diversos segmentos sociais com distintos interesses, garantida no processo de formulação de uma nova PNDU, longe de ser algo negativo, propiciou a riqueza do seu conteúdo. São múltiplas as escalas, as organizações e os protagonistas envolvidos na realidade urbana sobre a qual essa nova política se propõe a intervir. Os conflitos urbanos e cidadãos ganham evidência. É o que se pode considerar como a diversidade urbana produzindo política pública para sua própria realidade conflitante. Ou seja, a possibilidade de mudança vem com a participação democrática que dá voz aos diversos atores. Portanto, uma nova PNDU, construída coletivamente, representa uma maneira de o Estado gerir conflitos e minimizar disparidades sociais expressas no espaço urbano brasileiro.

Não existe uma PNDRur enquanto política unificada para o meio rural no âmbito nacional (Mello & Gualda, 2013). Dois ministérios atuam sobre o meio rural: o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). O primeiro trata da política agrícola e pecuária dos agentes-atores do agronegócio e o segundo detém-se nas questões fundiárias e na relação com os pequenos produtores e entidades que reivindicam mudanças no ordenamento agrário.

Essa cisão tem consequências quando se pretende analisar a atuação do Estado no meio rural. A mais séria é a ausência de uma política abrangente que

considere os múltiplos aspectos rurais e equacione não só a produção como a ocupação territorial do meio rural. A despeito disso, é importante discutir intervenções representativas da atuação de cada um dos ministérios: o Plano Agrícola e Pecuário (PAP) do Mapa e o Programa Territórios Rurais do MDA.

A importância está em trazer à tona um conflito social que adquire institucionalidade dentro do próprio aparelho do Estado. Trata-se da expressão clara de um conflito histórico entre setores e segmentos de produtores rurais voltados para a agropecuária de exportação e a interna, que se concretiza na atuação do Poder Executivo sobre o meio rural, dividida entre o Mapa e o MDA. Essa divisão representa os interesses desses segmentos do universo rural que, conflitantes na prática, também o são na demanda por políticas públicas.

Assim, pode-se entender o porquê da administração pública federal estar dividida. Cada ministério atende as demandas que o segmento equivalente à sua concepção de desenvolvimento rural anseia. É uma saída política confortável, pois evita o embate, mas as medidas acabam voltadas para demandas pontuais de cada segmento.

É possível afirmar que existe uma política agrícola do Mapa nos PAPs anualmente publicados desde o ano 2000, mesmo que essa não esteja explicitada nominalmente como tal, pois nos treze documentos analisados estão presentes as reivindicações dos grandes produtores do agronegócio e dos agro-exportadores para ampliar a sua produtividade e os seus mercados.

Não se encontrou nenhuma referência a planos e programas precedentes nem a outras políticas públicas, embora haja menções esparsas à articulação do Mapa com os seguintes ministérios: Meio Ambiente; Planejamento, Orçamento e Gestão; Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Ciência e Tecnologia; Relações Exteriores; e Pesca e Aquicultura. São mencionados apenas órgãos diretamente ligados ao escoamento da produção como a Companhia Nacional de Abastecimento, e ao fornecimento de informações que possam aumentar a produtividade como o Instituto Nacional de Meteorologia e a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. Portanto, pode-se dizer que o PAP não representa a continuidade de um planejamento anterior, mas sim a autonomia da consolidação dos interesses do agronegócio exportador no âmbito da política agrícola nacional.

Cabe destacar que, no PAP 2008-2009, manifesta-se a possibilidade de também atender os médios produtores, pois na publicação de 2010-2011 deixa claro que o pequeno produtor já está contemplado pelo MDA, especificamente pelo Pronaf.

O Programa Territórios Rurais pode ser interpretado como a base da estratégia dos agricultores familiares e dos produtores do mercado interno a

192 fim de atuar regionalmente e se articular para obter recursos do Estado. Surgiu em 2004, ao ser criada a Secretaria de Desenvolvimento Territorial no âmbito do MDA. Sua origem remonta a 1998, quando o Pronaf sofreu uma revisão que gerou o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (Pronat). Foi concebido para atender a pressão de cooperativas e associações de produtores familiares que dispunham de crédito do Pronaf, mas demandavam recursos para ações localizadas fora da área dos seus empreendimentos. Inicialmente, o governo federal estabeleceu convênios com as prefeituras para realizar os repasses. Em 2004, as ações do Pronat mudaram substancialmente para o que é hoje o Programa Territórios Rurais.

Em seu novo formato, o Programa apoiou-se na tipologia e nos recortes territoriais da PNDR, proposta pelo MI. Assim, passou a atuar em microrregiões de municípios contíguos denominados “territórios rurais”. Desde então, foram demarcadas 164 microrregiões nas quais predominam atividades rurais, minifúndios e comunidades tradicionais. Cada território rural conta com um Conselho Territorial, constituído paritariamente por entidades da sociedade civil (sindicatos, ONGs, movimentos sociais e associação de moradores) e representantes do poder público (prefeitos, secretários municipais, estaduais e representantes de órgãos federais). O Conselho elabora um Plano de Ação Territorial, instrumento oficial de repasse não só para as prefeituras, mas também para as associações de produtores, cooperativas e ONGs.

Além desses conselhos, o arranjo institucional do Programa possui um conselho nacional e vários conselhos estaduais. O Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar (Condraf), criado ainda em 1999, ao reunir gestores de órgãos federais e representantes de sindicatos de trabalhadores rurais, associações e cooperativas de produtores rurais e de comunidades de moradores, é o colegiado nacional do Programa. Nos estados federativos, foram instalados os Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS), que reúnem órgãos estaduais e representantes da sociedade civil ligados ao tema.

Tanto o conselho nacional como os estaduais visam aproximar o governo federal, os governos estaduais e municipais dos agentes-atores e entidades locais da sociedade civil. A participação desses agentes-atores no Programa enseja a possibilidade de criar ambientes de construção coletiva entre a sociedade civil e o Estado, embora sejam perceptíveis os interesses contraditórios entre agentes-atores, conforme retratado nas atas dos Conselhos Territoriais e nos Planos de Ação Territorial elaborados.

As trajetórias dessas cinco políticas públicas espaciais explicam porque os discursos guardam um misto de “novidade democrática e participativa” e

de “ranço tecnocrático e autoritário”. No entanto, denotam que longe de fechado, o processo de produção de políticas públicas no Brasil está em aberto. A experiência da produção de cada uma delas autoriza a dizer que não há um caminho único para formular políticas públicas pós-2002.

A política ambiental vigente é a PNMA de 1981 acrescida das ações sobre temas recentes como a biodiversidade, o desmatamento e a mudança climática. A PNOT, pensada como política de Estado é um esboço de Projeto de Lei ainda não assumido como discurso oficial do Poder Executivo. A PNDR, no estágio em que se encontra hoje, em um contexto democrático, é uma política com baixo grau de legitimidade, pois acabou sendo aprovada por decreto. A PNDR é fruto de um processo coletivo de participação de vários agentes-atores e não tem um discurso textual. Por fim, a PNDRur não existe enquanto política unificada dada a atuação sobre o meio rural estar dividida entre dois ministérios.

No conjunto, essas observações, longe de serem negativas, mostram o aprendizado que se abriu com a retomada da produção de políticas públicas a partir de 2003. Mostram também que em todos os discursos das políticas públicas espaciais há uma reiterada presença da federação. Vejamos agora como o território aparece nessas políticas para fazer algumas especulações sobre a ligação intrínseca território-federação.

O TERRITÓRIO NOS DISCURSOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS ESPACIAIS

No discurso da PNMA de 1981 há pontos de contato explícitos e implícitos que mostram a ligação território-federação, em especial na menção ao uso coletivo do meio ambiente e no entendimento de que é patrimônio público e, como tal, requer uma construção realizada por meio de ações do Estado e da sociedade. É nítida a relação com o território e seu uso quando se refere a: preservação de áreas representativas dos ecossistemas, recuperação de áreas degradadas, proteção de áreas ameaçadas de degradação e definição de áreas prioritárias de ação governamental com vistas ao equilíbrio ecológico. Embora abordem o território como receptáculo, tais referências retratam a intervenção corretiva e preventiva sobre frações do território que já sofreram ou possam vir a sofrer maus tratos. Essa preocupação está focalizada em uma das mais significativas modificações da Lei da PNMA, em 1989: a criação de espaços territoriais especialmente protegidos.

Os maus tratos do homem à natureza são usos inadequados da natureza que se manifestam pela maneira como se utiliza o território. Por essa razão, a essência da intervenção de uma política ambiental é regular a ação do homem sobre a natureza e, por extensão, o uso do território. Na Lei da PNMA a

palavra uso é mencionada por repetidas vezes: racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar; planejamento e fiscalização do uso dos recursos naturais; incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para uso racional e proteção dos recursos ambientais; estabelecimento de normas relativas ao uso e manejo dos recursos ambientais.

O decreto que institui a PNB tem um caráter explicitamente territorial ao mencionar a biodiversidade de outras nações e de áreas que vão além dos limites da jurisdição nacional, como as de fronteira. Portanto, reconhece a relação entre a biodiversidade do território-mundo e a biodiversidade do território brasileiro, além da biodiversidade terrestre e marítima. Além disso, entre os princípios da PNB está o de que a biodiversidade possui um valor intrínseco a ser conservado, independente do uso que o homem faz dos ecossistemas que compõem o território brasileiro. Há também citações sobre a intervenção em frações territoriais: áreas em processo de desertificação e arenização; interior e entorno de terras indígenas, de quilombolas e de outras comunidades locais; águas interiores, da zona costeira e da zona marinha; áreas de alto endemismo; zonas de fronteiras agrícolas; e áreas críticas de bacias hidrográficas.

De maneira similar, o PPCDAM também é explicitamente territorial não só no próprio título como nas escalas de ação nacional, regional e local, que envolvem a Amazônia Legal, o Arco do Desmatamento e os municípios mais atingidos pelo desmatamento. Essas escalas constituem a base de instrumentos de ordenamento territorial como o zoneamento ecológico-econômico, as unidades de conservação e os planos diretores municipais. Porém, o ponto mais relevante do caráter territorial está em reconhecer que o PPCDAM é um plano de uso do território amazônico, pois se propõe a intervir sobre as atividades que usam o território e são responsáveis pelo desmatamento: pecuária, soja, indústria madeireira e obras de infraestrutura. Em outras palavras, visa mudar a maneira como o território vem sendo usado na região.

Já na PNMC o caráter territorial está implícito. Pretende-se reduzir emissões e impactos, o que implica identificar fontes e causas. As fontes estão relacionadas aos agentes-atores econômicos e sociais que exploram atividades usuárias dos biomas do território nacional, e as causas, à maneira como usam esses biomas. Infere-se que as emissões e os impactos nada mais são do que frutos dos usos do território e, em última análise, de como, onde, por quem, por que e para que o território é usado.

No que toca à inserção do espaço e do território na PNOT há pouco a dizer. Cabe ressaltar que no marco teórico do seu discurso são discutidos o poder e os conflitos. Considera-se que a produção do espaço acontece a partir dos conflitos entre os “sujeitos territoriais” (Estado, sociedade-civil e agentes

privados). Por sua vez, o território é compreendido em relação à soberania do Estado-nação, possuindo uma dimensão material, política e simbólica. O documento-base chega a falar em território usado sem se aprofundar. Esses entendimentos de espaço e território são básicos para se definir a noção de ordenamento territorial a partir da mediação de conflitos e da negociação entre atores, com destaque para o papel do Estado.

Na leitura do Sumário Executivo da PNDR é possível observar que o território é o recorte espacial de onde se deve exercer a coordenação de ações com os demais órgãos do governo. É visto como viabilizador do “encontro” das ações nas áreas prioritárias da política. O relatório de avaliação da PNDR afirma que a política regional é a um só tempo a voz do diálogo entre as grandes regiões de um país e a percepção holística que o território é capaz de construir. Entretanto, critica o uso indiscriminado do termo territorial nas ações de diversas políticas públicas produzidas nos períodos 2003-2006 e 2007-2010, pois a descentralização da ação pública e a participação dos atores sociais não são necessariamente elementos integrantes do territorial. Traz uma questão difícil de ser respondida: onde se encontra o ponto ideal para uma política regional ser dinamizadora do desenvolvimento nacional, incorporando a visão de totalidade e, portanto, de territorialidade plena? Sugere que a política regional deve ser a expressão da base social de convivência entre as frações territoriais de um país.

Essas observações levam a constatar o paradoxo existente no âmbito da PNDR uma vez que as estruturas institucionais responsáveis por sua implementação, ao permanecerem centralizadas no governo federal, implicam na ausência da participação dos agentes-atores territoriais que deveriam deliberar sobre as ações da PNDR. Apesar de os documentos oficiais da PNDR sugerirem instâncias participativas em várias escalas territoriais, na prática, a maioria dos colegiados foi esvaziada ou insulada. Trata-se de um contraste entre os avanços mostrados na seção 2 sobre o discurso presente no Sumário Executivo da PNDR e a realidade em que o territorial é apenas um pano de fundo.

A constatação anterior permite dizer que não há uma verdadeira dimensão territorial na PNDR embora suas ações ocorram em recortes territoriais. Em outras palavras, o território nela presente é autorreferente. Limita-se aos recortes de sua atuação, não se detendo nas relações entre o campo e a cidade, essenciais para discutir a formação das regiões nem nas relações extrarregionais que explicam, em grande parte, os problemas de desigualdade.

A PNDR passa ao largo de um entendimento mais amplo sobre o uso do território até pela confusão conceitual que se estabelece entre territorial e regional, muitas vezes tratados como se fossem iguais. Desse modo, apesar de o

governo federal ter comandado a retomada da produção de diversas políticas públicas, falta precisão conceitual para explicitar sua atuação territorial, o que tem gerado constantes conflitos institucionais.

O discurso de uma nova PNDU inclui considerações teóricas sobre o urbano e a cidade como forças ativas capazes de interferir na dinâmica social, política e econômica. Reconhece explicitamente que o espaço é o objeto de uma política urbana. Os conceitos de espaço, urbano, território e cidade não somente fazem parte dos textos-base produzidos no âmbito das CNCs, mas estão inseridos como fundamentais na proposta de uma nova PNDU.

Logo a partir da 1ª CNC é possível identificar definições importantes no que diz respeito ao espaço e à cidade. Os textos-base elaborados e as decisões tomadas no âmbito das CNCs não se sobrepõem, mas se complementam, embora o *Caderno MCidades* seja o que alimenta os debates posteriores sobre a nova PNDU nas esferas municipal, estadual ou federal. O avanço do discurso de uma nova PNDU que pode ser sintetizado em três pontos:

- O espaço socialmente construído é o objeto de uma política urbana nacional que resulta da construção coletiva democrática dos diversos segmentos sociais, empresariais e governamentais participantes das CNCs;

- A política urbana, não é uma política social, tampouco a junção de diversas políticas setoriais. Daí se infere que a PNDU é política pública espacial, ao lado da ambiental, de ordenamento territorial, regional e rural.

- A cidade, não pode ser considerada como uma categoria passiva das ações e decisões políticas, econômicas e sociais. Além de parte integrante do território, deve ser reconhecida enquanto força ativa na realidade urbana.

Considerando que a realidade urbana envolve vários agentes-atores produtores do espaço urbano com interesses distintos e divergentes, há conflitos manifestados espacial e territorialmente. A função da política urbana seria gerir tais conflitos. Porém, os conflitos gerados na complexidade urbana só poderão ser plenamente geridos quando houver, principalmente por parte do Estado, a aceitação de que os mesmos são ocasionados pela diferença de interesses sobre o uso da dimensão territorial relacionada à cidade. Enquanto tal aceitação não for alcançada e evidenciada explicitamente, nenhuma política pública que venha a ser elaborada e aprovada para abordar o desenvolvimento urbano em âmbito nacional cumprirá de maneira plena sua função, pois não estará tratando dos problemas urbanos em sua gênese, e sim de maneira paliativa.

A essência da ideia de desenvolvimento rural passa, necessariamente, pela compreensão dos conceitos de espaço, território e espaço rural. Sem essas compreensões, a discussão sobre política rural fica restrita às crescentes disputas pelos recursos do Estado entre os dois segmentos do meio rural e ao

acirramento de suas divergências que, em última análise, representam uma luta por terra e por território. Esse referencial teórico não é adotado nas ações do PAP pelo Mapa e do Programa Territórios Rurais pelo MDA. Assim, cabe indagar se tais ações propiciam distintos usos do território e distintas territorialidades no espaço rural apropriado pelos agentes-atores do agronegócio e da agricultura familiar.

No Programa Territórios Rurais percebe-se, já em seu nome, a preocupação explícita com o território cujo entendimento remete-se à identidade, unidade de paisagem, afinidade cultural e aspectos físicos comuns de uma área. Seu discurso está ligado à diversificação da produção e à produção alternativa. O território está relacionado à necessidade de fundamentar o papel do Estado como mediador entre agentes-atores do meio rural nas escalas regional e local. Nessa concepção, afloram termos como arena de disputa e cidadania. A ação voltada para o município e arredores está impregnada de uma visão mais localista de desenvolvimento regional endógeno, o que o torna refém dos atores que compõem os conselhos. Avaliações preliminares feitas pelo MDA identificaram dificuldades em reunir os atores dos territórios rurais por inúmeros motivos: distâncias; dificuldade de transporte; falta de afinidade entre agricultores de municípios contíguos; falta de diálogo entre agentes-atores estaduais federais, estaduais e municipais; e divergência de interesses entre sociedade civil e entidades estaduais.

No PAP, a preocupação com o território não é explícita, pois o foco é a produção e a implantação de infraestrutura. O território parece ser o cenário da atividade econômica e está perceptivelmente implícito por trás da intenção de ampliar a área plantada e a produtividade, e de melhorar o escoamento e o fluxo da produção. Sua interface com o Estado leva o Mapa a ver o território em escala nacional e suas interações com os outros países. Entretanto, em seus instrumentos e propostas de ação, o PAP utiliza o termo “regionalização” que pode ser lido como uma maneira de expressar seu caráter territorial. Além disso, o Mapa possui programas de caráter explicitamente territorial como o Proagro que trabalha com o Zoneamento Agrícola de Risco Climático, cuja finalidade é indicar aos produtores rurais em quais municípios e regiões, os tipos de solo, a sazonalidade e as condições climáticas são mais propícias para determinadas culturas, com vistas a reduzir o risco de perdas na produção rural.

O rural na abordagem do PAP é um espaço a ser ocupado e qualificado por meio do uso intensivo de técnicas. Transparece nos seus documentos que tal ocupação é um processo sem gargalos e sem resistências regionais e locais, ou mesmo culturais. Os entraves são apenas geográficos e técnicos, como se não houvesse interferência das relações entre diversos agentes-atores no meio

rural. No PAP não se vê o conflito de interesses. Tudo se passa como se o setor do agronegócio fosse um grupo monolítico sem diferenças e conflitos internos, quando, de fato, o que não há é a publicização de suas divergências, demonstrando o seu grande poder de coesão e atuação conjunta. Tal coesão está representada nas próprias articulações desse grupo com o Congresso Nacional. Em síntese, não aparece a contraposição entre terra sem gente, esvaziada pela histórica migração campo-cidade, e gente sem terra, ou seja, sem condições de nela permanecer ou dela sobreviver dignamente.

Vale ressaltar que o PAP é um documento setorial com linguagem voltada para a economia, ao passo que o Programa Territórios Rurais, para se legitimar, utiliza uma linguagem mais sociológica e antropológica, inclusive no entendimento de território. Em resumo, pode-se dizer que o primeiro exalta a força do setor agropecuário exportador para o país e o segundo exalta o combate à pobreza e a redução das desigualdades históricas.

Por fim, se existe algo que essas duas ações rurais têm em comum é considerar o espaço-território como suporte. Para o PAP, é um fator de produção, isto é, a base do desenvolvimento econômico produtivo. Para o Programa Territórios Rurais, é uma arena para atingir o desenvolvimento social local. Em suma, o espaço-território é um receptáculo, palco de ações rurais que, quando findadas, se dissipam. Essa constatação deixa em aberto uma questão: como convencer os formuladores das políticas rurais sobre a importância de inserir o espaço e o território segundo uma acepção que os considere não só como suporte das atividades?

As análises anteriores sobre a inserção do território (e do espaço) nas políticas públicas espaciais de caráter nacional mostram as diferentes maneiras como os seus formuladores compreendem o território. Os discursos da Política Ambiental evidenciam que, tanto na lei de 1981 como nos documentos sobre biodiversidade, desmatamento e mudança do clima, a intervenção estatal para regular a ação do homem sobre a natureza é também uma ação sobre o uso do território. O conteúdo do documento-base da Política de Ordenamento Territorial enfatiza a ideia de conflitos e negociações entre os sujeitos territoriais e o papel do Estado de mediá-los. O território incluído no Sumário Executivo da Política Regional é auto-referente, ou seja, propõe recortes onde as ações regionais devem acontecer, uma acepção de território receptáculo. O espaço socialmente construído pelos segmentos sociais é o objeto da nova Política Urbana que considera a cidade como categoria ativa integrante do território. Por último, na ausência de uma Política Rural, as ações que incidem sobre o meio rural, o Plano Agrícola Pecuária e o Programa Territórios Rurais, o território aparece implicitamente como cenário da atividade econômica e, explicitamente, como arena e suporte do desenvolvimento local.

CONSIDERAÇÕES FINAIS: O TERRITÓRIO USADO COMO CATEGORIA POLÍTICA

A questão que nos motivou aqui é a contribuição das políticas espaciais para alinhar um pacto federativo com base na categoria território, uma das novidades da retomada da produção de políticas públicas a partir de 2003. O conjunto dessas políticas permite dizer que não apenas o território, mas o território em suas diferentes escalas (nacional, regional e local) constitui uma novidade, independente de a acepção adotada ser o território receptáculo ou o território usado, categoria política capaz de mostrar a ligação intrínseca território-federação não restrita à base territorial dos entes federados, mas dos agentes-atores. Resta saber se há relação entre o território, a multiescalaridade e a federação, tomando alguns exemplos encontrados nos discursos das políticas.

No caso da Política Ambiental, essa relação está expressa nos documentos de temas novos como a biodiversidade e o desmatamento, que tem um caráter explicitamente territorial. Quanto à biodiversidade propõe-se que o gerenciamento da sua utilização seja realizado em escalas espaciais que envolvem cada Estado federado e faça parte de um esforço nacional retratado em planos, programas e políticas setoriais ou intersetoriais, razão por que se refere à integração de políticas públicas. Sobre o desmatamento, as escalas de ação nacional, regional e local da Amazônia Legal, do Arco do Desmatamento e de municípios mais atingidos constituem a base de instrumentos de ordenamento territorial como o zoneamento ecológico-econômico, as unidades de conservação e os planos diretores municipais, geridos pelos entes federados.

Na Política de Ordenamento Territorial, elege-se a escala nacional e a ótica da União, embora se deixe claro que a atuação da política engloba distintas escalas por meio da adequação das estratégias nacionais às realidades regionais e à escala local. A noção de escala aparece relacionada à “multidimensionalidade do poder”. Sugerem-se medidas político-institucionais como a articulação de políticas públicas e de múltiplas escalas, e medidas fundiário-territoriais como a gestão articulada do patrimônio da União com os demais entes federativos.

A Política Regional, entendida ao mesmo tempo, como política nacional e política do governo federal, refere-se às desigualdades em múltiplas escalas. Entre seus avanços cita-se textualmente a questão interescalar que pode contribuir para o debate do pacto federativo por tratar a região como intermediária do diálogo entre o global/nacional e o local.

Na Política Urbana é feita apenas uma breve menção às múltiplas escalas, organizações e protagonistas envolvidos na realidade urbana sobre a qual a nova política se propõe a intervir. Por fim, sobre as ações ligadas ao meio rural, é digno de nota que no Programa Territórios Rurais, o território é o

fundamento do Estado, considerado mediador entre agentes-atores na escala regional e local, apoiadas em um arranjo institucional que envolve os Estados federados e os municípios.

Esses exemplos mostram que os documentos das políticas públicas espaciais reconhecem a relação território-federação. Entretanto, nos mesmos documentos é possível extrair uma série de dificuldades e problemas que foram apontados para concretizar as políticas. Entre eles estão: 1) os fóruns de participação e negociação entre agentes-atores governamentais e da sociedade civil, alguns criticados e esvaziados, como na Política Regional, outros enaltecidos como na Política Urbana; 2) as pressões políticas de agentes-atores econômicos em contraponto à diminuição ou do pouco empenho do governo federal nos casos das Políticas Ambiental, de Ordenamento Territorial e Regional; 3) os conflitos interfederativos e a necessidade de articulação entre as esferas político-administrativas em termos de investimentos e prioridades; 4) o déficit de legitimidade da Política Regional; 5) os choques de conteúdos, atribuições e status entre políticas espaciais e políticas setoriais; 6) os conflitos que adquirem institucionalidade no Estado, ilustrado pela saída política confortável de dividir as ações sobre o meio rural em dois ministérios; 7) conflitos no âmbito do governo federal, ilustrados pela aprovação da Política Regional por decreto e pelo não encaminhamento da Política de Ordenamento Territorial como Projeto de Lei; 8) ausência de um ministério que exerça a função de articular políticas como o Ministério do Planejamento.

A título de conclusão, vale alertar que o “modismo” do termo território na retomada das políticas públicas nacionais pode refletir uma deliberação de atuar sobre o território nacional como totalidade, mas algumas vezes é um sinal do seu esfacelamento em microparcelas, pouco subsidiando um pacto federativo intrinsecamente territorial.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 10^a ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.
- BRITO, Manuelita Falcão. A “visão contábil da sociedade” ou os limites da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. (dissertação de mestrado). Brasília: Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo/UnB, 2012.
- COSTA, Wanderley Messias. Subsídios para uma Política Nacional de Ordenamento Territorial. In: Neli Aparecida de Mello e Rosalvo de Oliveira Júnior (Orgs.). *Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial*. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2005.

- DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 18ª ed. São Paulo: Saraiva, 1994.
- FREITAS, André Vieira. Uma política de ordenamento territorial para o Brasil? In: Marília Steinberger (org). *Território, Estado e políticas públicas espaciais*. Brasília: Ler Editora, 2013.
- MELLO, Lúcio Pereira e GUALDA, Victor de Lima. In: Marília Steinberger (Org.). *Território, Estado e políticas públicas espaciais*. Brasília: Ler Editora, 2013.
- MORAES, Antonio Carlos Robert. Ordenamento territorial: Uma conceituação para o planejamento estratégico. In: Neli Aparecida de Mello e Rosalvo de Oliveira Júnior (Orgs.). *Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial*. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2005.
- ROCHA NETO, João Mendes e OLIVEIRA, Suzana Dias Rabelo. O território na Política Nacional de Desenvolvimento Regional. In: Marília Steinberger (Org.). *Território, Estado e políticas públicas espaciais*. Brasília: Ler Editora, 2013.
- SERRANO, Agnes de França. Avanços nos discursos de políticas urbanas nacionais. In: Marília Steinberger (Org.). *Território, Estado e políticas públicas espaciais*. Brasília: Ler Editora, 2013.
- SOARES, Mário Lúcio Quintão. *Teoria do Estado*. 2ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.
- STEINBERGER, Marília. *Território, ambiente e políticas públicas espaciais*. Brasília: LGE/Parelelo 15, 2006.
- STEINBERGER, Marília e ABIRACHED, Carlos Felipe de Andrade. Política ambiental: Intervenção do Estado no uso da natureza e do território. In: Marília Steinberger (Org.). *Território, Estado e políticas públicas espaciais*. Brasília: Ler Editora, 2013.

SOBRE OS ORGANIZADORES

CARLOS ANTÔNIO BRANDÃO é professor do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR-UFRJ). Bolsista do CNPq e cientista de Nosso Estado Faperj. Doutor, livre docente e professor titular pelo Instituto de Economia da Unicamp (IE-Unicamp). Pós-doutor pelo Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra. Coordenador do Observatório Celso Furtado para o Desenvolvimento Regional.

HIPÓLITA SIQUEIRA DE OLIVEIRA é professora do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR-UFRJ). Mestre e doutora em Desenvolvimento Econômico pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE-Unicamp). Líder do Grupo de Pesquisas do Diretório CNPq “Território e Desenvolvimento”.

SOBRE OS AUTORES

ANTÔNIO CARLOS FILGUEIRA GALVÃO é analista de Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e diretor do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE). Doutor pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE-Unicamp). Foi diretor de Políticas de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional (2003-2006).

ARISTIDES MONTEIRO NETO é técnico em Pesquisa e Planejamento do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Doutor em Economia Aplicada pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE-Unicamp). Foi chefe da Assessoria de Planejamento e Articulação Institucional do Ipea (2011-2012), secretário de Estado da Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente de Pernambuco (2007-2009) e assessor especial do governo de Pernambuco (2009-2010).

DANILO JORGE VIEIRA é diretor executivo de Comunicação Integrada da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Mestre e doutor em Desenvolvimento Econômico pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE-Unicamp).

EDUARDO COSTA PINTO é professor de Economia Política do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE-UFRJ), onde também exerce o cargo de diretor adjunto de Graduação. Doutor em Economia pelo IE-UFRJ. Ex-técnico de Pesquisa e Planejamento do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

JEROEN JOHANNES KLINK é professor na Universidade Federal do ABC (UFA-BC), onde também ocupa o cargo de coordenador do programa de pós-graduação em Planejamento e Gestão do Território. Possui graduação e mestrado em Economia pela Universidade de Tilburg (Holanda), e doutorado em Arquitetura e Urbanismo pela USP. Foi secretário de Desenvolvimento e Ação Regional da Prefeitura de Santo André e diretor suplente na Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC.

MARILIA STEINBERGER é professora do Departamento de Geografia da UnB. Bolsista CNPq. Economista, mestre em planejamento urbano e regional pela Coppec-UFRJ. Doutora pela FAU-USP. É pesquisadora do Núcleo de Estudos Urbanos e Regionais (NEUR/CEAM-UnB). Trabalhou entre 1975 e 1994 junto à Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (Fundrem), ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e aos ministérios do Interior e do Planejamento.

ROBSON DIAS DA SILVA é professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas e da Graduação em Ciências Econômicas do Instituto Multidisciplinar da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Doutor pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE-Unicamp). Pesquisador visitante do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (Ipea).

TANIA BACELAR DE ARAÚJO é professora da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e membro do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES). Doutora em Economia Pública, Planejamento e Organização do Espaço pela Universidade de Paris I. Exerceu vários cargos públicos, dentre eles o de economista da Sudene (1966-1995) e de secretária nacional de Políticas Regionais do Ministério da Integração Nacional (2003-2004). Atualmente é sócia da Consultoria Econômica e Planejamento (Ceplan).

Coleção *Projetos para o Brasil* e suas respectivas coordenações:

- ★ **A QUESTÃO FISCAL E O PAPEL DO ESTADO**
Amir Khair
- ★ **BRASIL, CRISE INTERNACIONAL E PROJETOS DE SOCIEDADE**
Wladimir Pomar
- ★ **POLÍTICA DE SEGURANÇA: OS DESAFIOS DE UMA REFORMA**
Guaracy Mingardi
- ★ **CONSÓRCIOS PÚBLICOS E AS AGENDAS DO ESTADO BRASILEIRO**
Marcela Cherubine e Vicente Trevas
- ★ **INFRAESTRUTURA, TRANSPORTES E MOBILIDADE TERRITORIAL**
José Augusto Valente
- ★ **MODELOS E ALTERNATIVAS ENERGÉTICAS**
Luiz Pinguelli Rosa
- ★ **PACTO FEDERATIVO, INTEGRAÇÃO NACIONAL E DESENVOLVIMENTO REGIONAL**
Carlos Brandão e Hipólita Siqueira
- ★ **REGULAÇÃO DO TRABALHO E INSTITUIÇÕES PÚBLICAS**
José Dari Krein, José Celso Cardoso Jr., Magda de Barros Biavaschi e Marilane O. Teixeira
- ★ **DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA E QUESTÃO AGRÁRIA**
Carlos Guilherme A. Mielitz Netto
- ★ **COMUNICAÇÕES, DESENVOLVIMENTO, DEMOCRACIA**
Desafios brasileiros no cenário da mundialização mediática
Marcos Dantas

- ★ **POLÍTICA EDUCACIONAL, CIDADANIA E CONQUISTAS DEMOCRÁTICAS**
Balança de uma década
Pablo Gentili
- ★ **POLÍTICAS SOCIAIS, DESENVOLVIMENTO E CIDADANIA**
Livro 1 - Economia, Distribuição da Renda e Mercado de Trabalho
Livro 2 - Educação, Seguridade Social, Pobreza, Infraestrutura Urbana e Transição Demográfica
Ana Fonseca e Eduardo Fagnani
- ★ **ESTRUTURA PRODUTIVA E COMPETITIVIDADE**
Fernando Sarti
- ★ **CONTEXTO GLOBAL E O NOVO POSICIONAMENTO BRASILEIRO**
Samuel Pinheiro Guimarães
- ★ **PADRÃO DE ACUMULAÇÃO E DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO**
Vanessa Petrelli Corrêa
- ★ **SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL**
Vicente Andreu
- ★ **EXPERIÊNCIA DEMOCRÁTICA, SISTEMA POLÍTICO E PARTICIPAÇÃO POPULAR**
Leonardo Avritzer
- ★ **CIDADES BRASILEIRAS E A QUESTÃO URBANA**
Nabil Bonduk e Rossella Rossetto

O livro *Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional*, foi impresso pela Gráfica Santuário para a Fundação

Perseu Abramo. A tiragem foi de 500 exemplares.

O texto foi composto em Berkley no corpo 11/13,2.

A capa foi impressa em papel Supremo 250g; o miolo foi impresso em papel Pólen Soft 80g.