



# DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL

políticas, estratégias e perspectivas

## **Organizadores**

Aristides Monteiro Neto

César Nunes de Castro

Carlos Antonio Brandão



Os artigos reunidos nesta coletânea trazem, cada qual a seu modo, um olhar sobre o desenvolvimento regional brasileiro neste início de século XXI (2000-2015). Destacam, nesse sentido, avanços, pontos positivos e realizações da política pública no território nacional, com vistas ao desenvolvimento equilibrado. Retomam interpretações da formação do mercado nacional e o papel atribuído às regiões brasileiras. Interpelam as insuficiências, os obstáculos e os recuos manifestados nesse período. Apresentam, ainda, novas propostas de políticas capazes de modificar, fazer avançar e/ou substituir algumas das já existentes e que demonstram poucos resultados concretos.

No seu conjunto, os textos contêm elementos sólidos e suficientes que evidenciam significativos avanços postos em ação pelo aparato governamental do federalismo brasileiro para gerar e promover a igualação das oportunidades de bem-estar em todas as regiões do país. Apesar de não termos alcançado ainda um desejável nível superior de igualdade, deve ser registrado, contudo, que o país efetivamente se colocou na trilha da mobilização de recursos, estratégias e políticas para romper as forças que configuram padrões de desigualdades nas últimas décadas.

Ao evidenciar esse caminho, as análises contribuem e encorajam todos a preservar os benefícios já atingidos e sugerem novas possibilidades temáticas para a modificação de políticas existentes.

Esta obra não teria se concretizado se não fosse baseada em uma profícua e promissora relação de trabalho longamente estabelecida entre o Ipea, a comunidade acadêmica e institutos estaduais de pesquisa e planejamento. O esforço para estabelecer parcerias a fim de intensificar a pesquisa sobre políticas públicas em todo o território nacional nutre ao mesmo tempo que estimula novas ideias para o Ipea e entidades parceiras.

Os colaboradores desta coletânea são estudiosos de temas do território e do desenvolvimento regional brasileiro. Trabalham e lecionam em universidades, centros de pesquisa e órgãos federais e/ou estaduais de governo em lugares distintos do país.

**Os organizadores**



# DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL

políticas, estratégias e perspectivas

## **Organizadores**

Aristides Monteiro Neto

César Nunes de Castro

Carlos Antonio Brandão



## **Governo Federal**

### **Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão**

**Ministro interino** Dyogo Henrique de Oliveira

## **ipea** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

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

#### **Presidente**

Ernesto Lozardo

#### **Diretor de Desenvolvimento Institucional, Substituto**

Carlos Roberto Paiva da Silva

#### **Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia**

João Alberto De Negri

#### **Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas**

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

#### **Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais**

Alexandre Xavier Ywata de Carvalho

#### **Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura**

Fernanda De Negri

#### **Diretora de Estudos e Políticas Sociais**

Lenita Maria Turchi

#### **Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais**

Sérgio Augusto de Abreu e Lima Florêncio Sobrinho

#### **Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação**

Regina Alvarez

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>



# **DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL**

**políticas, estratégias e perspectivas**

**Organizadores**

Aristides Monteiro Neto  
César Nunes de Castro  
Carlos Antonio Brandão



Rio de Janeiro, 2017

Desenvolvimento regional no Brasil : políticas, estratégias e perspectivas /  
Organizadores: Aristides Monteiro Neto, César Nunes de Castro, Carlos  
Antonio Brandão - Rio de Janeiro : Ipea, 2017.

475 p. : il.: gráfs.; maps. color.

Inclui bibliografia.

ISBN – 978-85-7811-292-9

1. Desenvolvimento regional 2. Política de desenvolvimento  
3. Planejamento regional 4. Brasil I. Monteiro Neto, Aristides II. Castro,  
César Nunes de III. Brandão, Carlos Antonio IV. Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

CDD 338.981

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

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

# SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO</b> .....	9
---------------------------	---

<b>PREFÁCIO</b> .....	11
Wilson Cano	

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	21
Aristides Monteiro Neto	
César Nunes de Castro	
Carlos Antonio Brandão	

## **PARTE I**

### PANORAMA DAS POLÍTICAS NACIONAIS PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL

#### **CAPÍTULO 1**

DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO BRASIL: REFLEXÕES SOBRE POLÍTICAS E INSTRUMENTOS NO PERÍODO RECENTE E PROPOSTAS DE APERFEIÇOAMENTO .....	37
---	----

Aristides Monteiro Neto  
Marco Aurélio Costa  
Guilherme Mendes Resende  
Constantino Cronemberger Mendes  
Ernesto Pereira Galindo

#### **CAPÍTULO 2**

A POLÍTICA REGIONAL DO GOVERNO LULA (2003-2010) .....	65
---	----

Vitarque Lucas Paes Coêlho

## **PARTE II**

### NOVAS REALIDADES REGIONAIS: AMAZÔNIA, NORDESTE E CENTRO-OESTE

#### **CAPÍTULO 3**

POLÍTICA REGIONAL NA AMAZÔNIA: A PNDR II .....	99
--	----

Rodrigo Portugal da Costa

## **CAPÍTULO 4**

A ECONOMIA DO SUDESTE PARAENSE: EVIDÊNCIAS  
DAS TRANSFORMAÇÕES ESTRUTURAIS ..... 127  
Valdeci Monteiro dos Santos

## **CAPÍTULO 5**

DIMENSÕES ESPACIAIS DE CIDADES AMAZONENSES: DO DINHEIRO  
DO PETRÓLEO AOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE EDUCAÇÃO..... 157  
Paola Verri de Santana

## **CAPÍTULO 6**

FEDERALISMO E REDISTRIBUIÇÃO INTERGOVERNAMENTAL  
DE RECURSOS NO BRASIL: UM MAPA DO PADRÃO DE ATUAÇÃO  
FEDERAL NO TERRITÓRIO NO PERÍODO RECENTE (2000-2015) –  
REGIÃO NORDESTE EM PERSPECTIVA ..... 197  
Aristides Monteiro Neto

## **CAPÍTULO 7**

O NORDESTE NA ENCRUZILHADA DO DESENVOLVIMENTO:  
A NECESSIDADE DE CONSTITUIÇÃO DE UM SISTEMA REGIONAL  
DE INOVAÇÃO ..... 221  
Paulo Fernando Cavalcanti Filho

## **CAPÍTULO 8**

O AGRONEGÓCIO E OS DESAFIOS DA INFRAESTRUTURA  
DE TRANSPORTE NA REGIÃO CENTRO-OESTE..... 247  
César Nunes de Castro

## **PARTE III**

ESTRATÉGIAS SETORIAIS E SUBNACIONAIS  
DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

## **CAPÍTULO 9**

EVOLUÇÃO DO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO EM PERÍODO RECENTE:  
NOVAS PERSPECTIVAS PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL?..... 277  
Danilo Jorge Vieira

## **CAPÍTULO 10**

ECONOMIA E POLÍTICA DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
NO RIO GRANDE DO SUL ..... 307  
Tomás Pinheiro Fiori



## **CAPÍTULO 11**

*ROYALTIES* E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: UMA REFLEXÃO SOBRE OS DESAFIOS DO RIO DE JANEIRO .....347  
Robson Dias da Silva

## **PARTE IV**

PROCESSO DE DESINDUSTRIALIZAÇÃO E A QUESTÃO REGIONAL

## **CAPÍTULO 12**

DESINDUSTRIALIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL (1985-2015) .....369  
Daniel Pereira Sampaio

## **CAPÍTULO 13**

A EVIDÊNCIA DA ESTRUTURA PRODUTIVA OCA: O ESTADO DO RIO DE JANEIRO COMO UM DOS EPICENTROS DA DESINDUSTRIALIZAÇÃO NACIONAL.....397  
Bruno Leonardo Barth Sobral

## **PARTE V**

REFLEXÕES PARA UM DESFECHO ANALÍTICO

## **CAPÍTULO 14**

DESENVOLVIMENTO REGIONAL BRASILEIRO: DILEMAS E PERSPECTIVAS NESTE INÍCIO DE SÉCULO XXI.....429  
Aristides Monteiro Neto  
Carlos Antonio Brandão  
César Nunes de Castro

**NOTAS BIOGRÁFICAS** .....471



## APRESENTAÇÃO

O desenvolvimento regional brasileiro sempre foi tema de preocupação e de relevância entre os principais estudos do Ipea ao longo de suas cinco décadas de existência. A dimensão regional da reflexão da nossa instituição para a atuação do Estado brasileiro esteve presente desde documentos e estratégias dos planos nacionais de desenvolvimento (PNDs) I e II nos anos 1970. Esteve presente também em documentos federais de políticas regionais na década de 1980. Nos anos 1990, a estratégia de eixos nacionais de integração e desenvolvimento do governo federal embebeu-se de estudos aqui realizados para sua confecção. Em seguida, na década de 2000, o Ipea continuou a produzir e fornecer substanciais reflexões ao desenho da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) I. Seu papel de realizar conhecimento novo para a política pública do governo federal aqui na Esplanada dos Ministérios mantém-se presente e consolidado nesta sua história institucional.

Esta coletânea de estudos sobre avaliação das políticas regionais, seus instrumentos e suas estratégias bem como exploração de perspectivas para o futuro segue esta trilha de contribuições para a reflexão do campo das políticas públicas no Brasil. Os textos aqui reunidos trazem elementos de inovação para o debate regional no país. Ao lado de pensar sobre os êxitos, percalços e fracassos neste início de século XXI, traz também aportes para mudanças necessárias e apostas em novas estratégias institucionais para a política regional explícita brasileira.

Traçando um trajeto que passa por escalas territoriais diversas, os capítulos colocam luz sobre o problema regional inicialmente a partir de sua escala nacional ao apresentarem no começo do livro um panorama das políticas nacionais para o desenvolvimento regional, onde seus autores lembram que o Brasil tem uma tradição consolidada em políticas regionais que remontam aos anos 1950 até o presente. Políticas que não são monolíticas, transformando-se e aperfeiçoando-se de tempos em tempos. Avanços ocorridos no período mais recente são constatados não apenas nas políticas explícitas, mas também, mais fortemente, na interação entre estas e as políticas setoriais e sociais federais. Em particular, a política social federal, via seu gasto total e suas transferências de renda a pessoas pobres, foi capaz de fortalecer a demanda agregada em regiões como Norte e Nordeste do país e impulsionar a expansão do investimento privado.

Na continuidade da coletânea destacam-se ainda por sua atualidade dois debates que merecem atenção especial: o tema da desindustrialização e a dimensão estadual para a compreensão da política regional. No primeiro caso, os estudos reconhecem o pouco sucesso da ação federal na tentativa de conter o processo de perda da substância industrial da economia brasileira. Essa questão tem enorme impacto sobre o desenvolvimento regional, pois significa que o caminho percorrido pela política regional brasileira de apoio à realocização de plantas industriais do centro dinâmico (São Paulo) para as regiões de menor desenvolvimento pode estar chegando ao fim.

No segundo caso, o das experiências estaduais de desenvolvimento, por meio de estudos sobre Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Amazonas e Pará, as diversas estratégias desenvolvidas em cada Unidade da Federação têm tido fôlego curto ou geram impactos aquém do esperado. Impõe-se, nesse contexto, sugerem os autores, uma reflexão sobre como ampliar os canais de coordenação de políticas, estratégias e instrumentos nos governos federal e subnacionais para um maior alcance dos esforços realizados.

Em sendo uma coletânea, corre-se o perigo de os diversos textos se apresentarem com pouca articulação entre si. Não é o que se vê aqui, pois os organizadores tiveram a preocupação de bem amarrar e aproximar as reflexões visando à construção de uma unidade. No capítulo final, realizam um arremate na costura entre os estudos ao propor ao leitor diversas possibilidades de interpretação dos debates frente a dilemas atuais da nossa política pública.

Por fim, é sempre necessário reconhecer que a mobilização do saber nacional pela ativação de pesquisadores em políticas públicas em universidades e instituições de diversos estados, uma das mais exitosas realizações do Ipea, se repete, neste livro, de maneira criativa, e contribui, sem dúvida, para a riqueza de olhares sobre o território nacional ao mesmo tempo que amplia e fortalece o conhecimento acadêmico dirigido ao debate público.

Boa leitura a todos!

Ernesto Lozardo  
**Presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

## PREFÁCIO

Wilson Cano<sup>1</sup>

O livro *Desenvolvimento Regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas*, organizado por Aristides Monteiro Neto, Cesar Nunes de Castro e Carlos Antonio Brandão, conta com a participação de outros quatorze pesquisadores especialistas no tema. Trata-se de uma leitura oportuna e necessária, pois tem como objetivo central reacender e atualizar o debate sobre a questão regional no Brasil, tema que se tornou, em grande medida, ausente da agenda principal do debate nacional da economia brasileira.

O livro é uma coletânea de quatorze textos que tratam de aspectos gerais e específicos envolvendo a evolução do tema no período 2000-2015. O primeiro (*Desenvolvimento Territorial no Brasil: reflexões sobre políticas e instrumentos no período recente e propostas de aperfeiçoamento*) é assinado por Aristides Monteiro Neto e quatro pesquisadores da área, Marco Aurélio Costa, Guilherme Mendes Resende, Constantino Cronemberger Mendes e Ernesto Pereira Galindo, que fazem um esforço de síntese sobre o conteúdo do livro. No último capítulo (*Desenvolvimento regional brasileiro: dilemas e perspectivas neste início de século XXI*), os próprios organizadores resumem as principais conclusões, rediscutem várias de suas proposições ou conclusões e propõem o aprofundamento das investigações realizadas, dada a complexidade e relevância desse tema.

Esses dois capítulos, embora pudessem facilitar a elaboração de um prefácio, na verdade a tornaram mais difícil, exigindo de seu autor uma postura mais crítica e complementar ao texto, e um cuidado maior para não o tornar repetitivo. Assim, tratarei de algumas questões – gerais e específicas, teóricas e analíticas – que entendo necessárias para uma maior compreensão de seus leitores e, ao mesmo tempo, contribuir para a formulação de uma futura agenda de pesquisa sobre a questão regional no Brasil. Este prefácio, portanto, não deve ser entendido como desmerecedor de quaisquer dos textos contidos no livro. Essas questões serão agrupadas em sete itens.

---

1. Professor titular do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

### *Periodização*

O período escolhido pelos autores – 2000-2015 – leva em consideração os principais fatos e circunstâncias subjacentes à questão regional que mudaram em relação à década de 1990, mas não inclui os principais efeitos cumulativos perversos (e os benéficos) da década de 1980, que, afinal, constituem as raízes da crise brasileira e continuam a atuar sobre o movimento geral da economia do país. Entre estes, resumidamente, aponto os seguintes:

- a retomada da hegemonia norte-americana e a instauração do neoliberalismo e da globalização, centrados, naquele momento, nos países do hemisfério norte, mas que se estenderiam aos do hemisfério sul a partir do fim dos anos 1980, pondo fim aos nossos “anos de ouro” (o período 1930-1980);
- os efeitos maléficos que causaram a “falência” fiscal e financeira do Estado brasileiro e que nos conduziram a uma profunda deterioração das funções públicas de administração, planejamento e execução orçamentária e a um processo de crescente corrosão da política, atingindo em cheio, como não poderia ser diferente, a questão regional;
- as privatizações de importantes empresas estatais estratégicas (notadamente nas áreas de siderurgia, telecomunicações, energia e mineração), que antes eram acionadas como instrumentos pelo Estado, nas políticas de desenvolvimento nacional e regional; e
- como principal efeito macroeconômico, a forte queda das taxas de investimento, que, daí em diante, afetaria não só o crescimento médio do país mas principalmente a indústria de transformação.

### *Integração do mercado nacional*

Tratei deste tema desde 1972 – no início de meu doutoramento –, e isso me possibilitou entender melhor a complexidade econômica e social deste “continental” país. Para tanto, tive de mergulhar em Marx – sobre a questão da concentração e dominação do capital no processo de acumulação – e em Furtado – na importante questão da tomada de decisões econômicas do Estado e das grandes empresas. Ou seja, um mergulho nas forças econômicas e políticas de dominação de cada padrão de acumulação.

Entendi, assim, que, de 1930 a 1980: *i*) a maior força de dominação, no caso brasileiro, foi a do Estado, ao qual se acoplou o apoio das grandes empresas nacionais e se acomodaram interesses do capital estrangeiro; e *ii*) por várias razões, a maior concentração territorial ocorreu durante esse período, no estado de São Paulo. Não podemos esquecer, ainda, a decisão da Ditadura Militar de implantar e consolidar a Zona Franca de Manaus (ZFM) e a natural desconcentração produtiva regional ocorrida no período.

Vinda a crise dos anos 1980, a dominação e seu principal meio – o investimento – arrefeceram com a brutal crise do Estado e das empresas e com o desinteresse do capital estrangeiro, então ocupado com a reestruturação econômica no hemisfério norte. O Estado encolheu violentamente sua ação econômica e de coordenação do investimento (lembramos Keynes), processo do qual não escaparia a política econômica regional. O “salve-se quem puder” resultou numa virulenta expansão da guerra fiscal entre os estados brasileiros. A desconcentração produtiva continuou, porém de forma espúria, como demonstrei em vários textos.

Dessa inação, passamos a uma dominação externa mais complexa, com a adoção do neoliberalismo a partir dos anos 1990: é quando o Estado efetivamente sucumbe aos interesses privados, notadamente aos do capital estrangeiro. Com isso, as desgastadas políticas regionais e suas instituições saem da agenda pública, ampliando ainda mais a nociva guerra fiscal e dando continuidade à desconcentração espúria. É flagrante, a partir daí, a maior contração e atomização das decisões nacionais, que passam, na maior parte, ao comando do capital financeiro interno e externo.

Em alguns dos textos deste livro, é atribuída ao governo Lula (2003-2010) uma “enérgica ação do Estado”, proposição com a qual só posso concordar em termos, e à qual me dedico, em parte, mais adiante. As decisões do Estado, no que tange ao investimento público, em grande medida foram tomadas para melhorar as economias externas do setor agroexportador, sem o objetivo de “atenuar” o subdesenvolvimento de tais regiões, dados seus menores efeitos positivos locais. Além disso, o Estado também atuou realizando alguns poucos, mas estratégicos, investimentos na área de energia. Os maiores efeitos, contudo, se deram via políticas sociais, tema que discutirei a seguir.

Não raro, o analista pode ter (ou usar) uma visão apenas parcial desses processos, notadamente quando focaliza sua reflexão num tema específico. É o que penso ter ocorrido na reflexão de Tomás Pinheiro Fiori (capítulo 10) sobre o Rio Grande do Sul. Centrando sua análise mais sobre a administração pública e a política do que sobre a economia, o autor não considerou os principais aspectos econômicos do processo de integração e de acumulação, como pode se depreender no primeiro parágrafo de seu texto, onde afirma que o contexto federativo da Constituição Federal de 1988 teria aspectos restritivos ao planejamento desse estado. Lembremos que nossa Carta Magna não só elevou a participação dos entes subnacionais na arrecadação fiscal do país como também obrigou a maior transparência orçamentária federal no que tange à regionalização de seu gasto.

*A “camisa de força” da política macroeconômica nacional*

Embora três dos quatorze textos tenham feito menção a este grave problema, entendo que ele deveria ter sido mais enfatizado, notadamente no que se refere à criação e

implantação de políticas como procedimento necessário à administração de conflitos de interesses entre o Estado, as elites, o capital estrangeiro e a população, arbitrados pelo Estado: o câmbio alto favorece os exportadores, e o baixo, os importadores; altas e baixas nos juros podem causar também sérios problemas entre investidores e consumidores e entre estes dois segmentos e o sistema financeiro – além do Estado, se porventura for preciso manipular restritivamente a política monetária. Isso faz parte do movimento da economia e suas flutuações.

Em certos momentos, contudo, um país pode sofrer sérias turbulências no manejo da política econômica, como em guerras, revoluções, depressões ou hiperinflações, tornando mais rígido e difícil esse manejo. Ocorre que a adoção do neoliberalismo nos impôs – basicamente desde 1994 – restrições traumáticas, como as da abertura comercial desenfreada e da desregulamentação financeira; o câmbio valorizado (barateador de importações e desestimulador de exportações); juros elevados para atrair capital externo para enfrentar o desequilíbrio de balanço de pagamentos; e uma carga desses mesmos juros sobre a receita fiscal, que tem atingido cerca de 8% do produto interno bruto (PIB). Isso também afeta a política fiscal e orçamentária, faz com que os juros representem cerca de 45% da receita, constringendo fortemente a inversão e o gasto corrente públicos.

Isso se transformou numa verdadeira “camisa de força” para a política econômica, impedindo ou dificultando sobremaneira a realização de suas políticas específicas, dado que estas não conseguem compatibilizar seus instrumentos e metas com os da macroeconomia: a abertura desenfreada e o câmbio barato estão desindustrializando o país, a despeito de termos construído várias políticas industriais nos últimos anos. Como nossa dependência externa aumentou muito, grande parte das decisões de investir passou ao capital externo, que dificilmente estará interessado, por exemplo, em atender aos objetivos fixados por uma política regional de desenvolvimento.

Essa é também a razão básica que explica a radical mudança de nossas outrora (até 1980) altas taxas de crescimento para os medíocres valores dos últimos 36 anos, que nos colocaram num verdadeiro modelo de *voo da galinha*, com a taxa de inversão média (do conjunto da economia e de seu setor industrial) se reduzindo e piorando sua estrutura.

É preciso entender que o insucesso de várias políticas específicas – as regionais, por exemplo – se deu não só porque as instituições regionais tenham sido debilitadas, mas porque os interesses que antes as envolviam estão agora esgarçados, ainda que essas políticas venham até a figurar na agenda pública, entretanto mais como retórica do que como proposta decisória.

Mais grave ainda é o fato de as estruturas de poder terem mudado, fazendo com que a dominância sobre o padrão de acumulação com essas reformas passasse para



o sistema financeiro. E essa dominância também se dá no processo de valorização do capital: hoje, os balanços das grandes empresas internacionais (e também de várias nacionais) mostram uma perigosa proporção de cerca de dois para um entre os lucros financeiros e os operacionais, o que explica a menor disposição do empresário privado para investir no setor produtivo ou na infraestrutura, e, em vez disso, cada vez mais aplicar o capital no financeiro.

Dessa forma, tornou-se extremamente difícil encontrar empresários que aceitem investir produtivamente, ou governos que pretendam exercer uma ação pública “atuante e enérgica”.

#### *Políticas sociais ou territoriais?*

Embora o tema tenha sido discutido, especialmente nos capítulos 6 e 14, entendo ser preciso fazer algumas observações. O velho dilema “políticas sociais *versus* políticas territoriais” estará sempre presente na discussão e formulação de políticas regionais. É preciso entender, no entanto, que, enquanto a pobreza ou carência está dispersa em todo o território nacional, as atividades de maior produtividade estão mais concentradas nos espaços territoriais já “tomados” pelo capitalismo – como exige o capital. Além disso, as políticas territoriais podem ter baixos efeitos locais ou regionais de encadeamento, como ocorre com as de infraestrutura de exportação agrícola ou mineral de “fronteira territorial”, como tem sido o caso dos grandes investimentos de transporte das regiões Centro-Oeste e Norte.

Já as políticas sociais propriamente ditas, se de caráter não estrutural, correm o risco de sofrer perda parcial ou total, principalmente pela mudança de suas leis, ou mudanças circunstanciais das políticas. Isso poderá ocorrer, por exemplo, no caso do Bolsa Família, do salário mínimo e de sua correção, nos sistemas previdenciários, ou, ainda, nos planos de habitação popular mais subsidiados. Assim, devemos pensar sempre numa combinação dessas políticas com medidas de redistribuição de ativos, notadamente com as de reforma agrária e de habitação popular, que têm caráter permanente.

Por exemplo, o país tem um enorme *deficit* em saneamento básico e habitação popular, situando-se no nível de 85% para as populações de baixa renda. Além do papel social e regional que poderiam cumprir, cabe lembrar que esses gastos não implicam despesas com divisas e são altamente dinâmicos com relação ao emprego.

#### *Industrialização e desindustrialização*

Todos os países capitalistas hoje considerados desenvolvidos – cerca de trinta – tiveram como vetores fundamentais desse desenvolvimento a industrialização e um Estado fortemente atuante e condutor desse processo. A história não registra nenhum caso em que um país tenha se desenvolvido com uma fraca indústria e um fraco

Estado. E nem poderia, uma vez que esses dois fundamentos são absolutamente imprescindíveis nesses processos. A questão do Estado já foi tratada neste prefácio. A da indústria de transformação, por sua vez, merece algumas breves lembranças:

- é ela que transforma fisicamente os produtos da natureza, agregando-lhes valor e multiplicando sua utilidade;
- foi a sua evolução que permitiu a grande transformação da ciência e tecnologia no século XIX, alterando drasticamente as bases do progresso técnico e permitindo que este se irradiasse para a agricultura, mineração e serviços;
- foi a sua evolução que, na maioria dos países, acentuou os processos de urbanização, aumentando a demanda por alimentos e serviços de toda ordem;
- foi também a sua evolução a responsável pelos elevados ganhos de produtividade e de competitividade que permitiram a esses países alterar suas pautas exportadoras, conquistando fatias importantes do comércio internacional e até resolvendo problemas de balanço de pagamentos;
- foi e é também a responsável pelas transformações e modernizações pelas quais passam as estruturas produtivas e notadamente as de emprego, sendo bom recordar que vêm do sofrimento e da repressão que causou à sua classe trabalhadora as bases da organização sindical trabalhista e dos partidos políticos progressistas;
- a concentração e centralização de capital por ela exigida pode dar conta das grandes massas de capital requeridas pelos seus investimentos, e, graças à sua evolução, a infraestrutura de energia e de transporte por ela exigida – principalmente na zona urbana – foi induzida a passar por grandes “revoluções” tecnológicas; e
- por fim, a indústria foi e é a grande propulsora das transformações da política e do Estado modernos, convertendo-se no elemento reitor do processo de acumulação e da política econômica. Este fato, contudo, está fortemente abalado no presente – notadamente a partir da década de 1980 –, com a crescente e corrosiva dominação do capital financeiro.

Por tudo isso, há que se combater as falsas ideias, como a de que a indústria hoje já não é tão importante, pois temos um agroexportador moderno e dinâmico, assim como um terciário modernizado, ou a de que o que cria valor hoje é a economia do conhecimento. É bom lembrar que esse *neologismo* vicejou fortemente nos anos 1990, mas caiu em desgraça a partir de 2001-2002, com a ruidosa quebra da Bolsa

Nasdaq.<sup>2</sup> Infelizmente, economistas e sociedade estão quase sempre confundindo o *essencial* com o *complemento*.

Não raro, os cientistas – em especial os dos países subdesenvolvidos – se equivocam com o *learning by doing*: o *learning* pode ser resolvido com habilitação acadêmica e profissional (aqui ou no exterior), mas, para o *doing*, são exigidas coisas diferentes (direitos sobre patentes, equipamentos modernos, empresas eficientes, câmbio e financiamento etc.), algumas de difícil acesso. Portanto, a ideia de implantação de um sistema regional de inovação se reveste de alta complexidade regional e nacional.

A desindustrialização, por sua vez, foi um tema especialmente bem tratado nos capítulos 12 e 13, por isso, nele, serei mais breve.

A Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (Unctad) estudou o fenômeno e nomeou como *normal* a desindustrialização que atingiu os países desenvolvidos, mormente a partir dos 1990, e classificou de *precoce* a que atingiu os países subdesenvolvidos. A primeira tem muito a ver com questões atinentes a altos níveis de renda média por habitante – participação da agricultura no PIB fortemente reduzida, urbanização elevada e mais homogênea, estrutura ocupacional moderna –, o que aumenta o espaço para a demanda de serviços de toda ordem, cuja produção cresce mais que a média, e faz com que este setor ganhe maior participação no PIB, aparentemente liderando o processo de acumulação.

A enorme expansão da China e os altos investimentos industriais feitos nesse país pelos países desenvolvidos aceleraram aquele processo, mudando inclusive a estrutura produtiva dos países inversores, notadamente no setor de microeletrônica. Ainda é cedo para avaliar melhor a continuidade (ou as mudanças radicais) desse processo, dado que ele se manifestou a partir do agravamento da crise econômica e financeira internacional, que grassa desde 2001.

Contudo, essa aparente “perda” de *massa industrial* causada por esse processo de investimento não alterou substancialmente o controle da propriedade desses ativos, que, em parte, continuam a ser americanos, alemães, japoneses, ou de Taiwan. O exemplo mais duro talvez seja o da Apple, que, sem produzir nem mesmo um só parafuso de seus eletrônicos, se apropria de cerca de 40% do valor agregado de sua produção asiática.

Já no caso dos países subdesenvolvidos, as perdas foram muito grandes, não apenas em termos de participação no PIB: forte desaceleração da produção; drástica redução na pauta exportadora; baixo investimento e baixa introyção tecnológica; quebra de cadeias produtivas nacionais; desemprego industrial; regressão nas

---

2. National Association of Securities Dealers Automated Quotations (Nasdaq).

estruturas ocupacional e sindical etc. A forte desnacionalização na maioria dos setores industriais transferiu para o exterior grande parte das decisões públicas e privadas setoriais nacionais.

Esses perversos efeitos emanaram daquilo que chamei de “camisa de força” da macroeconomia, da qual também resultou o recrudescimento da guerra fiscal, e de sua resultante desconcentração espúria, e da perda da política de coordenação nacional do investimento de que falei. Não é demais também lembrar que a ZFM foi idealizada como uma zona de processamento de exportações, embora – tal qual a da Patagônia, na Argentina – praticamente só exportem para dentro do território nacional.

Após 49 anos da instalação da ZFM, sua indústria de transformação continua problemática como antes. Vejamos alguns indicadores e relações, como a porcentagem, ou pontos percentuais (p.p.), aproximada sobre o faturamento total da ZFM, com dados oficiais da Superintendência da Zona Franca de Manaus (Sufrema), comparados nos períodos 1988-1989 e de anos mais recentes.

- Insumos importados do exterior: passou de 9 p.p. para 40 p.p.
- Insumos importados da região: caiu de 18 p.p. para 14 p.p.
- Insumos nacionais de outras regiões (Brasil-região Norte): caiu de 21 p.p. para 12 p.p., atingindo especialmente a indústria paulista.
- Importações: do exterior (e do mercado nacional): passou de 10 p.p. para 27 p.p. (e de 42 p.p. para 23 p.p.).

Por essas razões, precisamos refletir muito sobre a questão de uma política para reversão da desindustrialização, caso isso seja possível. Tentei explicar isso anteriormente, mas creio ser necessário explicitar melhor seus requisitos, que, em resumo, dizem respeito a uma verdadeira restauração do poder decisório nacional. Se não pudermos administrar juros, câmbio, crédito e fiscalidade, estaremos condenados, então, a sofrer a ditadura do neoliberalismo e da globalização. As tarefas para isso são hercúleas e não podem nem ser “focalizadas” nem “limitadas no tempo”, pois sua execução – repito, se readquirirmos boa parte da soberania perdida – será lenta e de longo prazo.

#### *A questão ambiental*

É compreensível que esse tema não tenha sido contemplado com um capítulo específico, dados os objetivos reitores do livro. Contudo, foram raras as menções a ele, e não poderíamos deixar de fazer aqui recomendações no sentido de incluí-lo na agenda de pesquisa esboçada no capítulo 14. Essa inclusão deveria ter como objetivos centrais não só uma avaliação atualizada da degradação que vem sendo praticada no Centro-Oeste e no Norte pela expansão agromineral mas também

um balanço do custo-benefício regional dessa expansão, obviamente nele incluída a questão ambiental.

Notícias recentes de pesquisas do Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (Ipam) informam que o desmatamento da Amazônia em 2016 aumentou, contrariando os resultados dos anos mais recentes. Nesse ano, foram desmatados cerca de 8.000 km<sup>2</sup> – a maior parte concentrada no Pará, em Rondônia e no Mato Grosso, pelas atividades agroexportadoras (madeira, pecuária, alimentos e minérios), além dos assentamentos, estes responsáveis por cerca de 28% do desmatamento. Para que se tenha uma ideia da gravidade desse fato, essa cifra equivale a 24 cidades como Belo Horizonte. A incúria, o despreparo e a falta de recursos dos órgãos públicos responsáveis aumentaram, e lembremos, ainda, que esse foi o “grande ano” da implantação do novo Código Florestal Brasileiro.

*A expansão regional do ensino superior*

Uma última observação e recomendação se refere ao importante tema tratado no capítulo 9. Também neste tema, sugiro que a agenda de pesquisa aprofunde sua análise. Por exemplo, os dados sobre o papel e os impactos dessa expansão bem como sua análise precisam, necessariamente, separar as instituições de ensino privadas que têm um interesse majoritariamente mercantil das instituições federais de ensino superior, nas quais predomina o interesse público.

A pesquisa deverá examinar, seletivamente, questões sumamente importantes, como qualificação do corpo docente; currículos dos cursos, em especial quanto às estruturas sociais e produtivas regionais; e produção científica.

Boa leitura é o que desejo aos leitores deste oportuno e interessante livro.



## INTRODUÇÃO

Aristides Monteiro Neto  
César Nunes de Castro  
Carlos Antonio Brandão

O tema do desenvolvimento regional ou, dito ainda de outra maneira, da questão regional é um daqueles temas que encontram pouca ressonância nos assuntos da conjuntura econômica e política de uma nação. São, assim, problemas que se constituem, regra geral, no horizonte de longo prazo de uma nação ou região. Referem-se a questões estruturais a serem equacionadas, removidas ou superadas. Estão no campo da necessidade de se empreender uma mudança estrutural, uma reorientação de sentido e de trajetória nas vigas balizadoras do (sub)desenvolvimento regional. Esta perspectiva própria da compreensão do regional nos desafia, portanto, a refletir como cada passo dado numa determinada conjuntura adiciona ou subtrai passos necessários à árdua caminhada do longo prazo.

O material reunido nesta coletânea deve ser visto, sempre que possível, para além do seu conteúdo e temporalidade específicos, como reflexão dos esforços sobre desenho e implementação de políticas, sobre acertos e desacertos das estratégias criadas com vistas à construção da mudança estrutural necessária para elevar possibilidades e oportunidades de desenvolvimento em regiões de atraso socioeconômico.

Teria a sociedade brasileira, e o seu governo, neste período que compreende o início deste século XXI, os anos 2000 a 2015, se colocado no caminho das soluções e equacionamento da questão regional? Ou, pelo contrário, permaneceu imobilizada pela indefinição de objetivos e rumos a tomar, pela incapacidade de reunir os meios e instrumentos para levar a cabo suas metas e propósitos?

Sabe-se que a questão regional brasileira tem sido amplamente analisada à luz de diferentes contextos socioeconômicos e institucionais nas últimas décadas, bem como sob influência de diferentes arcabouços metodológicos. Dessa forma, estudos acadêmicos e avaliações de agências governamentais sobre este tema tão relevante ao país têm sido norteadores e influenciadores do debate em torno das políticas para o tema regional. Isso se dá desde os anos de desmonte da capacidade estatal de atuação no planejamento do desenvolvimento regional no decorrer das décadas de 1980 e 1990, passando pela fase de esboço de uma nova forma de atuação do

governo federal com a edição da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), lançada em 2004 e sancionada em 2007, até o momento atual.

Novos objetos e métodos de análise têm desenvolvido, e muitos dos antigos têm refinado e enriquecido, a discussão do que se percebe sobre a questão regional. O enfoque anterior, predominantemente sobre a análise de políticas regionais explícitas, passa a incluir uma série de temas nacionais com algum grau de rebatimento regional. A partir da constatação empírica do impacto das políticas sociais, por exemplo, sobre o desenvolvimento de regiões com grande número de beneficiados dessas políticas, evidencia-se a emergência de novas questões relacionadas à melhoria da qualidade de vida de população residente em regiões de menor desenvolvimento relativo. Reside na necessidade de abordar esses novos temas a justificativa primeira deste livro. Ao longo dos catorze capítulos que compõem este estudo, intentou-se sobressaltar abordagens com variados níveis de inovação na análise do desenvolvimento regional no Brasil.

Organizados os capítulos em seções temáticas, inicia-se o livro com a parte I, *Panorama das políticas nacionais para o desenvolvimento regional*, que reúne duas experiências analíticas da política regional em contexto de forte ativismo fiscal e de criação de uma miríade de políticas nacionais setoriais. A primeira reflexão da trajetória do desenvolvimento regional no Brasil, a partir das intencionalidades e intervenções governamentais, está contida no capítulo que abre este livro, *Desenvolvimento territorial no Brasil: reflexões sobre políticas e instrumentos no período recente e propostas de aperfeiçoamento*, de autoria coletiva de estudiosos dos temas urbanos e regionais brasileiros no Ipea: Aristides Monteiro Neto, Marco Aurélio Costa, Guilherme Mendes Resende, Constantino Cronemberger Mendes e Ernesto Pereira Galindo. Nesse capítulo, é possível aprender um pouco sobre as idas e vindas do debate e da ação governamental nos mais de sessenta anos retrospectivos de política regional brasileira. Entretanto, centrada a sua preocupação nos anos recentes (2000-2015), o trabalho aponta limites da política e de seus instrumentos e contribui, desse modo, para a reflexão de alternativas aos seus impasses atuais.

Notam os autores que desde o início das formulações mais complexas e bem-acabadas de política regional, em fins da década de 1950, passando pela criação das superintendências regionais de desenvolvimento (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – Sudene, Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – Sudam e Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste – Sudeco) e pelo desmonte da política regional, consequência da crise fiscal dos anos 1980 e 1990, até a elaboração de uma nova forma de atuação por meio da PNDR na década de 2000, contam mais, para o desenvolvimento regional, as políticas nacionais setoriais, sociais e/ou de infraestrutura e menos as políticas regionais explícitas. Neste estudo, os autores relembram este ponto ao constatar a perda relativa de importância das políticas



regionais explícitas, no momento presente, diante de políticas de infraestrutura ou sociais no que diz respeito ao impacto sobre o desenvolvimento das regiões menos desenvolvidas.

Por óbvio, não se faz ausente nesta coletânea um olhar detalhado sobre a principal política regional explícita criada na década passada, pois, a despeito de terem papel coadjuvante, as políticas regionais são necessárias e relevantes para a realização de ações que as nacionais frequentemente desconhecem. O segundo capítulo conduz a esta apreciação da política regional vigente, sob denominação *A política regional do governo Lula (2003-2010)*, cujo autor é Vitarque Lucas Paes Coêlho, gestor do Ministério da Integração Nacional, que analisa as razões da persistente dificuldade de implementação de uma política de desenvolvimento regional no Brasil. Nele, o autor afirma que a política regional permaneceu em segundo plano, no rol das políticas públicas apresentadas pelo governo federal entre os anos 2003 e 2010. Apesar disso, o autor aponta a ocorrência de uma modesta convergência de renda ocorrida nesse período entre as regiões periféricas (Norte e Nordeste) e as tipicamente mais desenvolvidas (Sul e Sudeste), fato creditado por ele aos impactos de políticas macroeconômicas (aumento do salário mínimo e expansão do crédito para investimento e consumo), setoriais (Programa de Aceleração do Crescimento – PAC) e sociais (Programa Bolsa Família, Previdência Rural, entre outras).

Coêlho também apresenta limitações da PNDR ao afirmar que, mesmo após a institucionalização dessa política (por meio do Decreto nº 6.047, de 2007), ela continuou sem ter instrumentos efetivos para sua execução. Do ponto de vista financeiro, instrumentos como os fundos constitucionais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste foram criados previamente a PNDR e sua aplicação, e, mesmo após a sua criação, essa política continuou a ser realizada de forma independente e desatrelada dos objetivos da política regional do governo federal. A política regional na última década, em particular durante o governo de Lula da Silva, a despeito das transformações e mudanças na sua concepção e objetivos, não conseguiu promover uma articulação mais adequada entre os objetivos da PNDR e os seus principais instrumentos e recursos. O seu avanço, desde 2003, se restringiu à retórica política e a alguma ação normativa. Estudos que investiguem meios de instrumentalizar a política regional são potencialmente auspiciosos, sugere o autor.

A parte II, intitulada *Novas realidades regionais: Amazônia, Nordeste e Centro-Oeste*, reúne os estudos que recortam suas preocupações no plano regional mais específico das macrorregiões referidas, ainda que em subespaços internos a elas. Trazem elementos de mudanças recentes captadas nesses territórios que enriquecem e atualizam a compreensão de suas trajetórias atuais.

A contribuição de Rodrigo Portugal da Costa no capítulo 3, *Política regional na Amazônia: a PNDR II*, teve por objetivo debater dilemas, oportunidades,

desafios, impactos e outros aspectos da PNDR com relação a sua aplicação na região amazônica e, nesse sentido, descortinou em sua análise limitações mais evidentes dessa política. Uma delas seria a sua percepção de falta de prioridade conferida à política naquela região pelo governo federal (concordando com a reflexão de Coêlho no plano nacional mais geral). Outra é a de flagrante deficiência na articulação entre as instituições governamentais responsáveis por sua execução na região Norte (Banco da Amazônia, Sudam e Ministério da Integração Nacional). Num contexto de reconhecimento da baixa prioridade dada pela política à região amazônica, sua aplicação e seus instrumentos tendem a se dispersar sem foco predefinido, contribuindo, desse modo, para o afastamento da ideia de construção de uma rota de efetiva mudança estrutural.

Ainda investigando parte do território amazônico, o trabalho de Valdeci Monteiro dos Santos, no capítulo 4, *A economia do sudeste paraense: evidências das transformações estruturais*, analisa as transformações recentes na socioeconomia do sudeste paraense a partir daquelas ocorridas em sua base socioproductiva nas últimas quatro décadas. No caso deste trabalho, trata-se de um estudo de caso com um recorte mesorregional, e a inclusão no livro de textos com diferentes recortes territoriais constitui opção acertada no sentido de demonstrar a natureza multiescalar da questão regional.

A economia dos recursos minerais no sudeste paraense consolida área de desenvolvimento de enclave no território amazônico. Ligada fortemente à demanda mundial por minério de ferro, esta região apresenta baixa reverberação com a economia estadual e local. Contudo, a expansão populacional por efeito migratório tem sido acentuada, o que vem fortalecendo a economia urbana local. Santos constata a ocorrência, nas últimas décadas, mormente no início do século XXI, de grandes mudanças na economia dessa região, transformada de uma economia de base extrativista na década de 1960 para uma de exploração mais intensa de seus recursos naturais, como terra abundante e barata, riquezas minerais, recursos hídricos e estoque de floresta tropical.

No decorrer dessas transformações, a economia da mesorregião, anteriormente com poucos vínculos com a brasileira e a internacional, passou a se integrar cada vez mais para fora da própria região com o sistema produtivo dessas economias. No bojo dessa transformação econômica, outras mudanças ocorreram na região: evolução demográfica e maior urbanização da região; maior heterogeneidade do mercado de trabalho com predomínio de ocupações de baixo rendimento e qualificação; melhoria da infraestrutura de transportes (embora ainda presente significativas deficiências); ampliação da oferta de energia elétrica; acirramento da disputa pela posse da terra (muitas vezes com caráter violento) e aumento do desmatamento.

Paola Verri de Santana, no esteio das preocupações com o desenvolvimento de uma rede de cidades na calha do Solimões-Amazonas, em *Dimensões espaciais de cidades amazonenses: do dinheiro do petróleo aos serviços públicos de educação*, traz uma perspectiva nova sobre dilemas emergentes naquela região do país ao explorar o tema do uso das rendas compensatórias da exploração do petróleo. Neste capítulo 5, a autora demonstra como os *royalties* gerados pela atividade do petróleo num grupo de municípios diretamente impactados têm dado pequena contribuição para a melhoria das condições de vida de suas populações. O texto se propõe a investigar o desempenho, no nível municipal, de indicadores sociais ligados à educação onde são registradas receitas petrolíferas.

Ao avaliar indicadores sociais dos municípios de Parintins, Itacoatiara, Manacapuru, Coari, Tefé, Tabatinga e Benjamin Constant, foi possível constatar que aqueles municípios receptores de recursos adicionais provenientes da atividade petrolífera (caso de Coari, por exemplo) não apresentaram uma melhora na qualidade da educação. Os dados apresentados no estudo indicam que uma maior receita *per capita* nos municípios recipientes de verbas compensatórias na forma de *royalties* não garantiu melhores indicadores desse setor. De certo modo, assim como no artigo de Robson Dias da Silva no capítulo 11, o texto de Paola Verri suscita a indagação sobre como o estado pode aproveitar melhor os recursos compensatórios da exploração do petróleo para promover uma melhoria da qualidade de vida da população brasileira mediante o desenvolvimento de suas regiões mais atrasadas.

Uma avaliação de instrumentos de políticas setorial, social e regional sobre o desenvolvimento da região Nordeste está presente na investigação de Aristides Monteiro Neto. No capítulo 6, *Federalismo e redistribuição intergovernamental de recursos no Brasil: um mapa do padrão de atuação federal no território no período recente (2000-2015) – região Nordeste em perspectiva*, o autor esmiúça o *modus operandi* da intervenção governamental sobre a questão regional brasileira no período mencionado no título do capítulo.

Apresentando um esquema analítico geral para o mapeamento da força e dos impactos de recursos governamentais federais no conjunto do território brasileiro, e trazendo evidências empíricas para a região Nordeste, o autor constata a importância da política setorial, por meio de empréstimos para investimentos prioritários do governo federal,<sup>1</sup> bem como da política social<sup>2</sup> para o desenvolvimento da região no período considerado. Ele demonstra como os valores totais destinados para o Nordeste por meio tanto da política setorial quanto da política social foram

---

1. Por exemplo, a construção da refinaria de petróleo no Complexo Industrial Portuário Governador Eraldo Gueiros (Suape) e do estaleiro para fabricação de navios, ambos em Pernambuco, e a instalação de plantas de geração de energia eólica em Pernambuco, Ceará, Bahia e Rio Grande do Norte.

2. Programa Bolsa Família (PBF), Benefício de Prestação Continuada (BPC) e renda mensal vitalícia (RMV).

maiores do que os recursos da política regional explícita (Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE) no período.

Constituindo-se ainda nos dias de hoje em região de maior atenção para as políticas regionais no país, a região Nordeste foi extremamente beneficiada pelo ativismo fiscal dos governos pós-2003. Na verdade, a configuração prenunciada por Monteiro Neto de um sistema de transferências inter-regionais de recursos aponta, por um lado, para a expansão de créditos públicos destinados ao financiamento do investimento privado, bem como, de outro, para a expansão das transferências de renda a famílias na forma dos recursos alocados ao PBF, aos BPCs e à RMV, os quais passaram a representar expressões muito relevantes do produto interno bruto (PIB) regional. O autor alerta, contudo, para os fatos de que as articulações necessárias entre a demanda de consumo das famílias e das empresas nas regiões podem não estar sendo inteiramente potencializadas para estimular a demanda de investimento, e que vazamentos inter-regionais de renda podem estar ocorrendo sem que a política regional atente para sua atenuação.

A contribuição desse livro à apreciação do momento atual do desenvolvimento regional vai além da temática de políticas especificamente com esse enfoque. Autores convidados para participar deste trabalho contribuíram para o reconhecimento de uma variada gama de temas com distintos recortes e impactos regionais. Paulo Fernando Cavalcanti Filho, no capítulo 7, *O Nordeste na encruzilhada do desenvolvimento: a necessidade de constituição de um sistema regional de inovação*, trouxe uma relevante dimensão do desenvolvimento regional que, a despeito de ser considerado estratégico, tem sido pouco reconhecido no âmbito da PNDR. Ele oferece um ensaio em defesa da necessidade de constituição de um sistema regional de inovação para o Nordeste.

Esse estudo parte da hipótese de que o desenvolvimento futuro da região Nordeste e a continuidade do processo de integração de partes do território nordestino a economia nacional e global, fortalecido nas últimas décadas, encontram limites na incipiência de um sistema de inovação regional. Em sua visão, esse sistema de inovação permitiria romper com o circuito de retroalimentação do subdesenvolvimento regional engendrando mudanças estruturais na economia nordestina, culminando na redução das heterogeneidades econômicas conformadoras da hierarquia territorial regional frente ao restante do país.

Por último, tratando da região Centro-Oeste, César Nunes de Castro, no capítulo 8, *O agronegócio e os desafios da infraestrutura de transporte na região Centro-Oeste*, analisa a questão da infraestrutura de transporte na região Centro-Oeste e a sua relação com a atividade agropecuária regional. O contexto histórico a aproximar esses dois temas teve início a partir da expansão da agricultura brasileira nas décadas de 1960 e 1970, responsável pela incorporação de diversas áreas

produtivas em regiões com participação marginal, à época, no total da produção agrícola brasileira. Inicialmente, a ocupação de novas terras para a produção agrícola ocorreu no Centro-Oeste, primeiro nos estados de Goiás e Mato Grosso do Sul e depois em Mato Grosso. Mais recentemente, esta expansão avançou sobre áreas nas regiões Norte (Rondônia, Roraima, Tocantins e Pará, principalmente) e Nordeste (Bahia, Maranhão e Piauí).

Como consequência dessa expansão, as novas áreas de cultivo passaram a se localizar cada vez mais distantes tanto dos principais centros consumidores (localizados nas regiões Sul e Sudeste) quanto dos principais portos, para onde parte da produção deve se destinar com objetivo de ser exportada. Esta distância cada vez maior dos centros exportadores agravou um dos maiores gargalos da competitividade econômica da produção agropecuária brasileira: a infraestrutura de transportes. Com a crise fiscal das décadas de 1980 e 1990, o estado brasileiro, até então o principal provedor dessa infraestrutura, enfrentou dificuldades para ofertar a infraestrutura condizente com a crescente demanda.

Apesar de demonstrar a importância dessa questão para a economia do Centro-Oeste e do país, Castro argumenta que dado o contexto atual, de crise fiscal, o Estado brasileiro precisa fazer escolhas complexas entre demandas de investimento variadas. Nesse contexto, em que o Estado só tem condições de investir em uma pequena fração das obras necessárias para modernizar a infraestrutura nacional (não apenas a de transportes), a escolha deve obrigatoriamente recair nas iniciativas de melhoria que apresentem o melhor retorno socioeconômico possível entre todas as alternativas sob avaliação. Por esse critério, projetos que impactem um maior número de setores da economia brasileira e maior número de pessoas devem ser privilegiados. Sob esse prisma, muitos dos empreendimentos considerados para melhorar a infraestrutura de transportes para atender o agronegócio da região Centro-Oeste não seriam priorizados. Nesse sentido, o trabalho procura contribuir com o debate, nada trivial, sobre alternativas para financiar a tão necessária melhoria da infraestrutura de transportes.

São seis capítulos na parte II com provocações para estimular a necessidade de novas percepções sobre essas três grandes regiões brasileiras, tradicionalmente alvo da política regional explícita. Se não pretenderam esses estudos fazer um apanhado das grandes tendências observadas, eles apontaram para temas insurgentes que devem ser levados em conta a partir de então.

Em seguida, a parte III, *Estratégias setoriais e subnacionais de desenvolvimento regional*, agrupou três reflexões sobre estratégias nacionais (capítulo 9) e estaduais (capítulos 10 e 11) de desenvolvimento.

No capítulo 9, com título *Evolução do ensino superior brasileiro em período recente: novas perspectivas para o desenvolvimento regional?*, Danilo Jorge Vieira examina as

transformações ocorridas na educação terciária (ensino superior) no Brasil, notadamente a expansão dessa modalidade de ensino, com um olhar voltado para as implicações desse fenômeno sobre o desenvolvimento regional brasileiro. O autor lembra o reconhecimento da importância das universidades para o desenvolvimento econômico, com a emergência da tecnologia moderna no final do século XIX e a sua estreita relação com o desenvolvimento científico. Esse modelo de desenvolvimento chamado economia do conhecimento revalorizou o papel das instituições de ensino superior como atores relevantes dos sistemas de inovação. Nesse sentido, é emblemático dessa relação, inclusive no Brasil, o predomínio de instituições de pesquisa científica e tecnológica nas regiões mais desenvolvidas do país.

O estudo de Vieira é pioneiro ao investigar essa evolução tão recente das universidades pelo território nacional. Por ser um fenômeno novo, consiste em um tópico promissor para futuras pesquisas. Na conclusão de seu trabalho, Vieira reconhece a necessidade de novas pesquisas sobre o assunto ao afirmar que

as IES [instituições de ensino superior] são dotadas de capacidades que podem efetivamente dinamizar os contextos socioeconômicos nos quais estão inseridas, sobretudo por meio de encadeamentos para frente engendrados pelas suas atividades de ensino, pesquisa e extensão. Contudo, firma-se cada vez mais a compreensão de que tais encadeamentos não são gerados espontânea e instintivamente, produzindo efeitos homogêneos e de forma automática e natural, em decorrência da mera presença de uma IES em dada localidade. Outros fatores incidem nesses processos, envolvendo, simultaneamente, diferentes atores sociais e interesses estratégicos em múltiplas esferas de interação e escalas espaciais.<sup>3</sup>

Assim, o autor contribui com um estudo de um tema inovador para renovação das estratégias de desenvolvimento consentâneas com os atuais tempos de economia globalizada e de necessidade de expansão da produtividade econômica das regiões por meio de aplicação de conhecimentos e inovação.

Preocupado com a longa trajetória de baixa do crescimento da economia gaúcha, Tomás Pinheiro Fiori, no capítulo 10, *Economia e política do desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul*, investiga as possibilidades do desenvolvimento bem como as capacidades governamentais estaduais de promover tal intento. A partir da apresentação de um histórico tanto do desenvolvimento gaúcho desde fins do século XIX quanto da atuação do governo estadual com relação ao desenvolvimento do Rio Grande do Sul, Fiori tenta desvendar o que ele chama de “possibilismo” desse objetivo maior.

Entrelaçadas com o panorama histórico descortinado no seu trabalho estão considerações teóricas sobre desenvolvimento e sua institucionalidade, como, por

---

3. Ver capítulo 9 deste livro.

exemplo, em recente trabalho de Evans e Heller (2013).<sup>4</sup> O autor considera que os diferentes governos estaduais desde a redemocratização nacional em 1988 não foram capazes de superar o padrão de desenvolvimento concentrado integrado ao sistema internacional de acumulação. Evidencia-se, ademais, a baixa capacidade estatal de planejamento regional nas últimas décadas, debilidade atribuída por Fiori à fragilidade das carreiras da administração pública gaúcha e à precária integração dos canais de participação, orçamento e planejamento do desenvolvimento no estado. Essa situação, pode-se argumentar, é semelhante ao cenário presente em muitos estados brasileiros.

É, portanto, um estudo sobre desenho e implementação de estratégias no nível estadual de governo visando a alterações em estruturas econômicas prevaletentes e de baixo dinamismo. Sua contribuição a esta coletânea é muito útil para se pensar as dificuldades para a mudança estrutural mesmo em regiões, como o estado do Rio Grande do Sul, que já atingiram nível de desenvolvimento socioeconômico superior e começaram a sofrer por não conseguirem se manter em trajetória ascendente.

O estado do Rio de Janeiro também constitui o foco de outro estudo presente neste livro, sendo analisado, entretanto, no contexto do *boom* das *commodities* ocorrido na década passada. Robson Dias da Silva, no capítulo 11, *Royalties e desenvolvimento regional: uma reflexão sobre os desafios do Rio de Janeiro*, tem por objetivo compreender o papel das rendas compensatórias pela extração de petróleo na economia do estado do Rio de Janeiro e seus municípios, chamando atenção para a mudança de trajetória observada com o fim da “bonança” (a partir de 2013). Esse trabalho contribui para o debate nacional sobre o uso das compensações financeiras ao analisar algumas das principais implicações da exploração de recursos naturais sobre o desenvolvimento regional a partir da experiência fluminense.

Nesse trabalho, Silva destaca alguns pontos considerados mais relevantes da reflexão sobre a estratégia de desenvolvimento estadual. Primeiro, ainda que sejam muito consideráveis os montantes financeiros gerados, fruto das rendas compensatórias, ele considera que os exemplos de desenvolvimento regional e urbano mais inclusivo são aqueles em que o caráter rentista foi sobreposto pelo produtivo. Entretanto, o Rio de Janeiro ainda apresenta claro perfil de uso improdutivo dos recursos fiscais provenientes do petróleo (gastos com custeio da máquina pública, por exemplo). Segundo, outro aspecto ressaltado pelo autor consiste na necessidade de se pensar o papel e o uso das rendas compensatórias para o desenvolvimento das regiões produtoras. A última questão, por fim, talvez a mais urgente, se refere ao uso que o governo federal fará das rendas compensatórias, considerando os objetivos de desenvolvimento do país. Na visão do autor, “os *royalties* deveriam

---

4. Evans, P.; Heller, P. *Human development, state transformation and the politics of the developmental state*. Berkeley: University of California, 2013.

ser instrumentos de redução da concentração de renda e não mais um fator de acentuação dos desequilíbrios regionais”. Todas essas questões apontadas por Silva são tópicos relevantes de novos estudos sobre o tema.

Na parte IV, *Processo de desindustrialização e a questão regional*, há duas contribuições para este complexo tema que vem se agudizando no país nas últimas duas décadas. Os capítulos 12 e 13, respectivamente, de Daniel Pereira Sampaio e Bruno Leonardo Barth Sobral apresentam um alerta para as consequências regionais do processo de desindustrialização pelo qual passa o país, tema emergente de pesquisa econômica e regional.

Na visão de Daniel Sampaio, exposta em *Desindustrialização e desenvolvimento regional no Brasil (1985-2015)*, a desindustrialização em curso, que tem como epicentro a economia paulista, acentua os efeitos de fragmentação do tecido produtivo nacional e reduz as reverberações e impulsos dinâmicos que outrora aquela economia imprimia sobre o restante das economias regionais brasileiras. As regiões de mais baixo nível de desenvolvimento passam, no novo ambiente, a se expandir muito mais por força de ampliação estatística de seus tecidos produtivos e menos por resultados de maior diversificação e densificação da intensidade de capital na sua estrutura setorial.

O autor considera o processo de desindustrialização em curso no Brasil intenso e negativo para o país e chama a atenção para o período posterior a 2010, no qual ocorre uma diminuição absoluta do valor agregado manufatureiro. A desindustrialização ocorrida nesse período é, segundo o autor, do tipo mais perverso: a desindustrialização absoluta. Estudos que investiguem melhor o fenômeno e as suas causas, os seus impactos nas regiões onde ocorre e, eventualmente, formas de alterar a perspectiva negativa da desindustrialização são requeridos e importantes para subsidiar o debate sobre estratégias nacional e regionais de desenvolvimento.

Por sua vez, Bruno Leonardo Barth Sobral, em outra variante da tese da desindustrialização, no capítulo intitulado *A evidência da estrutura produtiva oca: o estado do Rio de Janeiro como um dos epicentros da desindustrialização nacional*, aponta os limites do desenvolvimento da economia do estado do Rio de Janeiro dados pela presença mais intensa do capital mercantil (comercial) *vis-à-vis* o capital industrial. O objetivo do trabalho é questionar, a partir do caso fluminense, se a prevalência de um modelo de urbanização, definida como improdutiva, revela que a desindustrialização se tornou um projeto. Esta é uma característica consolidada historicamente na economia fluminense desde fins do século XIX, e que as transformações recentes, mais restritas à economia de sua região metropolitana, não foram capazes de alterar.

Essa estrutura produtiva oca, isto é, de baixa densidade de capital e pouca diversificação produtiva, impera aliada a uma lógica própria de consolidação de



uma urbanização improdutiva na sua capital, a segunda mais importante região metropolitana brasileira. Nesse sentido, de acordo com o autor, o circuito imobiliário fluminense não se constitui em um segmento complementar da economia local, mas, ao contrário, desempenha um papel de comando nessa evolução recente do capitalismo no Brasil. Sobral discute possíveis soluções para esse problema, ressaltando que elas não se resumem a uma reforma urbana, e passam, possivelmente, por combater todas as formas rentistas e patrimonialistas em escala nacional. Para o autor, uma perspectiva de desenvolvimento nacional-desenvolvimentista seria uma alternativa para esse modelo econômico centrado no capital mercantil e na demanda especulativa por terra. A trajetória macroeconômica brasileira, entretanto, não consolidou essa perspectiva nas últimas décadas.

Por fim, na parte V, *Reflexões para um desfecho analítico*, os organizadores, em tom de apreciação e síntese das principais contribuições e leituras dos vários capítulos, trazem uma ponderação final no capítulo 14, *Desenvolvimento regional brasileiro: dilemas e perspectivas neste início de século XXI*. O esforço, aqui, é duplo: de um lado, apontar preocupações que permanecem como dramáticas da questão regional brasileira vindas ainda dos anos 1990, e que se mantiveram na ordem do dia nesta última década, relacionadas com o processo de desindustrialização e enfraquecimento dos elos de ligação entre os mercados regionais brasileiros; de outro, apresentar algumas fendas observadas nas políticas e estratégias presentemente seguidas, as quais poderiam renovar e estimular o debate sobre transformações a serem perseguidas pelas políticas públicas. Duas destas fendas merecem ser adiantadas: uma é a observação do papel que as políticas sociais tiveram em territórios/regiões de menor desenvolvimento, contribuindo enormemente para a amplificação de medidas de política regional; e a outra, de caráter mais instrumental, refere-se à proposição de uma tipologia de territórios impactados por políticas públicas, considerada pelos autores como de importante valor analítico para a compreensão dos fenômenos observados na década recente.

Sob diferentes recortes territoriais e enfoques temáticos, todos esses trabalhos foram selecionados com uma proposição muito clara, que é a de contribuir para o debate sobre o tema do desenvolvimento regional no Brasil, tão necessário na opinião dos organizadores, de uma forma mais abrangente que a tradicional análise centrada nas políticas explicitamente regionais voltadas para regiões de menor desenvolvimento relativo (Norte e Nordeste).

Esta obra não teria concretude se não fosse baseada em uma profícua e promissora relação de trabalho longamente estabelecida entre o Ipea, a comunidade acadêmica e os órgãos estaduais de pesquisa e planejamento. O esforço de estabelecer parcerias para o fortalecimento da pesquisa sobre políticas públicas em todo o território nacional se nutre ao mesmo tempo que estimula novas ideias para o Ipea e as entidades parceiras.

Os autores desta coletânea são estudiosos de temas do território e do desenvolvimento regional brasileiro. Trabalham e lecionam em universidades, centros de pesquisa e órgãos federais e/ou estaduais de governo em lugares distintos do território nacional. Na região amazônica, contamos com participação da professora da Universidade Federal do Amazonas (Ufam), em Manaus, economista com pós-graduação em geografia pela Universidade de São Paulo (USP), Paola Verri de Santana. De Belém, veio a colaboração de Rodrigo Portugal da Costa, economista com mestrado em economia pela Universidade Federal do Pará (UFPA) e técnico da Sudam.

Do Nordeste, vieram o professor Paulo Fernando Cavalcanti Filho, da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), em João Pessoa, economista com pós-graduação em economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), e Valdeci Monteiro dos Santos, economista com pós-graduação em desenvolvimento econômico pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), consultor da Consultoria Econômica e Planejamento (Ceplan) e professor da Universidade Católica de Pernambuco.

Do Planalto Central do país são os técnicos da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea em Brasília: Aristides Monteiro Neto, doutor em desenvolvimento econômico pela Unicamp; Constantino Mendes, doutor em economia pela Universidade de Brasília (UnB); Ernesto Pereira Galindo, mestre em transportes pela UnB e doutorando em geografia na UFRJ; Guilherme Mendes Resende, doutor em economia regional pela London School of Economics; e Marco Aurélio Costa, doutor em planejamento urbano e regional pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (Ippur), da UFRJ.

César Nunes de Castro, mestre em engenharia agrônoma pela Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz (ESALQ) da USP, também organizador desta coletânea, é da carreira de especialista em gestão pública do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) e vem se dedicando à pesquisa conosco na Dirur há quase uma década. Tivemos também a satisfação de contar com a colaboração das reflexões de Vitarque Lucas Paes Coêlho, economista com pós-graduação em desenvolvimento econômico pela Unicamp e que vem trabalhando, no Ministério da Integração Nacional, na reflexão e execução de programas de desenvolvimento regional.

Da região Sudeste, abrilhantaram-nos com seus estudos e reflexões: o economista e doutor em economia aplicada pela Unicamp Daniel Pereira Sampaio, atualmente professor da Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes), em Vitória; Danilo Jorge Vieira, assessor da presidência da Fundação João Pinheiro (FJP), em Belo Horizonte; Bruno Leonardo Barth Sobral, professor de economia na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Uerj); e Robson Dias da Silva, professor

de economia na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Por fim, o professor Carlos Antonio Brandão, também organizador desta coletânea, que é economista com pós-graduação em desenvolvimento econômico pela Unicamp e especialista em desenvolvimento urbano e regional, professor do Ippur/UFRJ.

Da região Sul, a contribuição a este projeto veio de Tomás Pinheiro Fiori, da Fundação de Economia e Estatística (FEE), órgão do governo do estado do Rio Grande do Sul, economista com mestrado em ciência política e doutorado em economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Todos esses devotados colegas especialistas em suas áreas nos honraram com seus estudos e dedicação para a realização deste projeto de reflexão sobre a dimensão regional da vida pública brasileira. Somos, por isso, muito agradecidos por sua confiança.

Agradecemos a Wilson Cano, para nós uma referência intelectual nacional nos estudos da temática regional, por nos ter concedido este instigante e generoso prefácio ao livro. Gesto que muito nos honrou.





**Parte I**

**PANORAMA  
DAS POLÍTICAS  
NACIONAIS  
PARA O  
DESENVOLVIMENTO  
REGIONAL**



## **DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO BRASIL: REFLEXÕES SOBRE POLÍTICAS E INSTRUMENTOS NO PERÍODO RECENTE E PROPOSTAS DE APERFEIÇOAMENTO<sup>1</sup>**

Aristides Monteiro Neto  
Marco Aurélio Costa  
Guilherme Mendes Resende  
Constantino Cronemberger Mendes  
Ernesto Pereira Galindo

### **1 INTRODUÇÃO**

Este capítulo apresenta uma análise, com destaque para o período recente de 2000 a 2013, dos aspectos relevantes da trajetória econômica e social regional brasileira em consonância com elementos de políticas públicas postos em ação pelo governo federal. Pretende, assim, trazer referenciais para uma crítica e sugestão de modificações das políticas federais e em especial das políticas (e instrumentos) regionais explícitas.

Na seção 2, por meio de um breve percurso histórico da questão regional, relembra-se que o esforço do Estado brasileiro em políticas de desenvolvimento regional já remonta a quase seis décadas com resultados controversos. De um lado, esta experiência permitiu que as regiões de mais baixo nível de desenvolvimento aumentassem seu potencial de crescimento econômico e passassem a apresentar, entre 1960 e 2013, taxas de expansão iguais ou superiores às do país como um todo. De outro lado, a região emblemática e alvo mais assíduo da política regional, a região Nordeste, continua a apresentar níveis do produto interno bruto (PIB) por habitante em torno de metade do nacional. Também ainda nesta seção relembra-se que as políticas locais explícitas têm tido importância reduzida – embora não desnecessária – ante os impactos territoriais de políticas nacionais mais amplas.

Na seção 3 são explorados aspectos da atuação governamental nas regiões nestes anos 2000, dando destaque para a conjugação de diversas políticas nacionais com objetivos distintos – quer sejam setoriais, sociais e regionais explícitas – no sentido de promover nova orientação sobre o desenvolvimento regional brasileiro.

---

1. Texto elaborado com base em discussão e reflexão realizadas no seminário Agenda Estratégica para o Brasil, ocorrido na sede do Ipea em Brasília no período de 30 de setembro a 2 de outubro de 2015.

Na seção 4, dinâmicas territoriais recentes, vistas a partir de suas dimensões econômicas, populacionais, sociais e federativas, são exploradas e problematizadas em face do percurso provável impresso pelo uso prevaente dos recursos das políticas nacionais com impactos territoriais. Algumas devidas inter-relações entre ações governamentais, aplicação de recursos públicos e dinâmica territorial são exploradas com vistas a uma percepção dos resultados das intenções da ação federal no período em relevo.

A seção 5 traz, com base nas reflexões desenvolvidas, um conjunto de apontamentos e sugestões, ainda que preliminares, para uma revisão e melhoria da capacidade institucional do governo federal em políticas de desenvolvimento territorial.

## 2 BREVE PERCURSO HISTÓRICO

Caso se considere como data norteadora da adoção de políticas regionais no Brasil – de maneira explícita e coordenada dentro do governo federal – meados dos anos 1950, já se está trilhando no Brasil um percurso que se mantém ao longo de seis décadas. Não é pouco tempo para um país em que políticas públicas vão e vêm ao sabor de conjunturas econômicas e políticas.

É verdade que a região Nordeste havia se constituído em motivo de preocupação de políticas federais desde, pelo menos, a primeira década do século XX, com a criação da Inspetoria Federal de Obras contra as Secas (Ifocs), em 1909. Entretanto, somente na década de 1950 tomou impulso um esforço concatenado de reflexão, planejamento e criação institucional, ainda no governo Getúlio Vargas, com a criação do Banco do Nordeste (BNB), em 1952, e depois, em 1956, no governo Juscelino Kubitschek, tendo à frente o economista Celso Furtado, com a criação do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN). Resultou desta experiência a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), em 1959, e posteriormente a criação da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e da Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco).

Deu o tom ao funcionamento destas superintendências regionais o objetivo de conduzir processos de industrialização nas chamadas periferias nacionais, com vistas a fazer, principalmente, as regiões Nordeste e Norte alcançarem níveis de produto por habitante mais elevados, por meio da atração e da implantação de setores industriais novos nos decadentes tecidos produtivos regionais preexistentes. Os instrumentos e os recursos da política regional federal explícita destinaram-se, majoritariamente, para a atração de empreendimentos privados externos às regiões-alvo, sendo os mecanismos de isenção fiscal e financeira intensamente utilizados para permitir a redução do custo de instalação do capital produtivo.



É sabido, contudo, pela literatura especializada, que, se a política regional teve papel relevante na modernização de amplos setores produtivos nas regiões Norte e Nordeste, enorme diferença foi feita pelas políticas setoriais nacionais. Dito de outra maneira, tem se reconhecido que os impactos produzidos por políticas nacionais mais amplas – como infraestrutura de transportes, energia, comunicações, habitação etc. – afetam em magnitude muito mais relevante as trajetórias e as dinâmicas regionais que simplesmente as políticas regionais explícitas. Foi assim na década de 1970 e até meados da década de 1980, quando os Planos Nacionais de Desenvolvimento I e II (PNDs I e II) realizaram gastos expressivos nas áreas de baixo desenvolvimento. Não somente o gasto direto em investimento da administração pública federal foi determinante para o desenvolvimento regional, como também o foi o gasto realizado por empresas estatais federais. E não foi por acaso que nesta última década se puseram em marcha os elementos sustentadores de um início de desconcentração produtiva no território nacional: as chamadas “periferias” nacionais não apenas aceleraram o passo de seu crescimento econômico como ousaram aumentar, ainda que marginalmente, suas participações no produto nacional.

Com início em meados dos anos 1980, a deterioração e crise das finanças públicas nacionais, num quadro de desorganização macroeconômica, reduziu de maneira abrupta a capacidade de intervenção governamental nas políticas nacionais de desenvolvimento. O investimento federal arrefeceu nas regiões de menor desenvolvimento, e as políticas regionais explícitas perderam vigor.<sup>2</sup>

A partir de 1995, com a implementação do Plano Real de estabilização macroeconômica, um novo cenário para a reorganização fiscal e financeira do Estado brasileiro veio a se estabelecer em bases mais permanentes. Entretanto, nesta nova fase, o imperativo da liberalização comercial e financeira da economia brasileira, bem como da redução do papel do Estado, principalmente como produtor econômico, impôs uma forte regressão às políticas regionais explícitas. De um lado, isso ocorreu porque o governo federal conteve sua capacidade de investimento em políticas estruturantes e, de outro, porque os recursos da política regional explícita, os fundos constitucionais de desenvolvimento (Fundo Constitucional de Financiamento do Norte – FNO; Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE; e Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste – FCO), destinados por preceito constitucional para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, tiveram sua base de arrecadação reduzida, quando o governo federal ampliou a porção relacionada com

---

2. Os gastos governamentais em investimento (União, estados e municípios), inclusive empresas estatais, chegaram a representar em 1970, respectivamente, nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, 17,0%, 11,0% e 15,6% dos seus PIBs regionais. Com a crise fiscal-financeira do Estado brasileiro nos anos 1980, o gasto público foi retraído e se manteve assim até pelo menos o início da década de 2000, quando essa mesma rubrica de gasto em investimento passou a representar apenas 6,2% do PIB na região Norte, 4,5% no Nordeste e 7,7% no Centro-Oeste (Monteiro Neto, 2005, p. 208).

as contribuições sociais federais (não compartilháveis com governos subnacionais ou com regiões de menor desenvolvimento) no conjunto da carga tributária brasileira.

Este foi um período de baixo crescimento da economia brasileira e de retorno à preocupação do agravamento dos desequilíbrios locais. As referências institucionais da política regional – as clássicas superintendências regionais (Sudene, Sudam e Sudeco) – foram enfraquecidas e substituídas por agências de desenvolvimento com atribuições muito limitadas. Vários estudiosos passaram a especular, neste momento, sobre o aumento das disparidades, depois de um breve interregno, entre 1970 e 1985, de convergência regional e até mesmo a temer pela existência de um fenômeno novo, o da fragmentação da nação, em face dos movimentos de abertura da economia brasileira para o exterior com as economias mais aptas se colando às dinâmicas do comércio externo e o Estado se ausentando de produzir orientações de redução das desigualdades e até mesmo da promoção de políticas de desenvolvimento local (Cano, 1995; Pacheco, 1998).

No início da década de 2000, as perspectivas para a economia brasileira tornaram-se bem mais positivas. Tanto o cenário macroeconômico interno quanto a situação externa foram alterados no contexto de alto crescimento da economia mundial, o que permitiu a retomada da capacidade de intervenção do Estado brasileiro em políticas de desenvolvimento, inclusive as regionais. A partir de 2003, uma nova proposta de política de desenvolvimento regional passou a ser construída no governo federal. Desta vez, procurou-se superar algumas das principais limitações das políticas anteriores relacionadas: *i*) às dificuldades para a efetivação de um processo de convergência das rendas *per capita* estaduais; *ii*) à recorrente concentração dos recursos da política regional nas grandes áreas metropolitanas das regiões Norte e Nordeste; *iii*) à incapacidade de atender adequadamente às necessidades de desenvolvimento das populações do semiárido nordestino; e *iv*) à reconhecida inadequação das propostas de industrialização para as sub-regiões da Amazônia brasileira.

Com inspiração na experiência regional da União Europeia, cuja ênfase estava na compreensão multiescalar da dinâmica territorial e na noção de identificação e fortalecimento das vantagens competitivas, a nova política regional – a Política Nacional de Desenvolvimento Regional I (PNDR I) – ganhou vida própria em 2007. Segundo a norma que a institui, o Decreto nº 6.047/2007, a PNDR tem como objetivo a redução das desigualdades de nível de vida entre as regiões brasileiras e a promoção da equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento, e deve orientar os programas e ações federais no território nacional (atendendo ao disposto no inciso III do art. 3º da Constituição).

Como proposição diretiva, a PNDR, em suas fases I e II, vem se abrindo como um leque de princípios orientadores relacionados com transparência, participação

social, transescalaridade territorial, multidimensionalidade e transversalidade das políticas. Com isso, sua área de abrangência foi alargada, trazendo-lhe novos desafios do ponto de vista de sua eficácia e eficiência, bem como de sua capacidade de mobilização de recursos.

Tendo como áreas prioritárias o semiárido nordestino – área que abrange 1.133 municípios e cerca de 21 milhões de habitantes, com recorrentes problemas climáticos e hidrológicos –, as regiões localizadas nas extensas faixas de fronteira do Brasil com países sul-americanos limítrofes e três regiões integradas de desenvolvimento (Rides) – Ride do Distrito Federal e Entorno, Ride Grande Teresina e Ride Petrolina-Juazeiro –, suas novas preocupações passam a se dirigir também para cobrir, entre outras, as demais zonas do país que apresentem declínio populacional e elevadas taxas de migração. Na verdade, seus novos objetivos incluem a promoção de convergência de rendas *per capita* (segundo critérios estabelecidos), a promoção de competitividade produtiva, a agregação de valor e diversificação da economia em seções que apresentam forte especialização na produção de *commodities* agrícolas e/ou minerais e o fortalecimento da rede de cidades médias.

Contando apenas com os limitados recursos de fundos constitucionais para o desenvolvimento regional (FCO, FNO e FNE), fundos de desenvolvimento – como o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA) e o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE) – e alguns incentivos fiscais, a PNDR se depara com restrições incontornáveis para atuar adequadamente sobre os amplos objetivos por ela delineados. Uma limitação foi a não implantação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), além das ações pontuais da política com baixa articulação e coordenação com os governos subnacionais e pouca capacidade de transformar a dinâmica regional. Nesta perspectiva, o problema (e a solução) se repõe: em larga medida, o sucesso de política regional passa a depender das políticas nacionais universais ou setoriais.

### 3 ORIENTAÇÕES DE POLÍTICAS NACIONAIS NO TERRITÓRIO

A capacidade de intervenção governamental no país foi substantivamente modificada neste início de século XXI, principalmente a partir de 2007, quando o governo federal instituiu e passou a executar o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC). Seu propósito central foi aumentar a taxa de acumulação da economia nacional por meio da elevação do investimento público em infraestrutura (rodovias, portos, aeroportos), comunicações e habitação.

Nos anos imediatamente subsequentes, em face da desaceleração da economia mundial e da crise financeira internacional de 2008/2009, o PAC ganhou ainda mais importância como elemento da estratégia nacional de crescimento. Passou a contar com a firme disposição do governo federal na ampliação da oferta pública

de crédito bancário, em contexto de retração de crédito do setor bancário privado, de maneira a garantir o financiamento dos investimentos planejados.<sup>3</sup>

As instituições públicas voltadas para o desenvolvimento regional acompanharam bem de perto este novo ativismo fiscal do governo federal e passaram a contribuir mais fortemente para o esforço nacional de crescimento. Os fundos constitucionais, por exemplo, tiveram uma significativa ampliação de seus desembolsos no período: o FNO passou de 1,0% do PIB da região Norte, em 2005, para 1,3% em 2010 e 1,8% em 2012; o FNE, por sua vez, passou de 1,6% do PIB da região Nordeste, em 2005, para 2,1% em 2010, e atingiu 2,0% em 2012; e o FCO, por sua vez, passou de 0,8% do PIB da região Centro-Oeste, em 2005, para 1,2% em 2010 e 1,4% em 2012.

Comparada a magnitude dos recursos da política regional explícita a outros recursos de políticas setoriais e/ou mesmo de programas sociais, vê-se, entretanto, como quaisquer trajetórias de mudanças estruturais nas regiões de menor desenvolvimento ocorrem no período recente, em grande medida, por força destas últimas.

A tabela 1 traz elementos que permitem aquilatar esta dimensão da intervenção governamental nas áreas. Foram selecionados três tipos de instrumentos de políticas federais com impactos diferenciados, mas representativos, no território onde atuam: *i*) os fundos constitucionais de financiamento das regiões, representando os recursos, por excelência, da política regional explícita;<sup>4</sup> *ii*) os desembolsos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), representando os recursos de política setorial nacional; e *iii*) os recursos de dois programas sociais representativos: o Bolsa Família (PBF) (gerido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário – MDSA) e os benefícios de prestação continuada (BPCs) (do Ministério da Previdência Social), os quais são destinados a pessoas e famílias na forma de transferências unilaterais de renda.

Os dados foram recortados em dois subperíodos, de 2000 a 2006 e de 2007 a 2012, de maneira a demonstrar a mudança de orientação e de magnitude na intervenção governamental em meados da década passada e, principalmente, depois da criação e da paulatina execução do PAC, a partir de 2007. Verifica-se,

3. A participação do setor bancário público na oferta total de crédito do país passou de 36,7%, em 2005, para 41,8%, em 2010, e 56,1%, em 2013. Ao mesmo tempo, a oferta total de crédito (pública e privada) se ampliava de 31,2% do PIB brasileiro, em 2005, para 46,4%, em 2010, e 51,2%, em 2013 (conforme dados do Banco Central do Brasil – BCB).

4. A despeito de terem sido criados em meados dos anos 2000 com expectativas de alavancagem de uma agenda do desenvolvimento regional, os FDAs e os FDNEs apresentam uma atuação tímida na oferta de recursos para as regiões às quais eles se dedicam. O FDA realizou, entre 2007 e 2010, um montante de liberações de R\$ 912,2 milhões (valores acumulados dos quatro anos), enquanto os empenhos programados entre 2006 e 2011 totalizaram R\$ 3,5 bilhões acumulados. No caso do FDNE, para a região Nordeste, situação similar também ocorreu: foram realizadas liberações no montante de R\$ 1,7 bilhão entre 2008 e 2010, enquanto os empenhos realizados no período 2007-2010 chegaram também a R\$ 3,5 bilhões (Brasil, 2011).

inicialmente, o elevado ritmo de expansão do volume de recursos aplicados em cada uma das três regiões entre o primeiro e o segundo subperíodos analisados. No Nordeste, o volume total de recursos elencados foi multiplicado 2,5 vezes. Na região Norte, o crescimento foi de 2,8 vezes, e na região Centro-Oeste, a expansão foi de 2,6 vezes.

Nas três regiões, a parcela exclusiva dos recursos explícitos da política regional diminuiu relativamente às demais fontes de recursos comparadas, embora os montantes absolutos não se tenham reduzido entre um e outro período. No Nordeste, o FNE representou 25,0% do total acumulado do período 2000-2006 e recolheu-se para 24,0%, em 2007-2012. Na região Norte, o FNO passou de 34,4%, em 2000-2006, para 15,6%, em 2007-2012; e na região Centro-Oeste, o FCO saiu de 28,4%, em 2000-2006, atingindo 20,8%, em 2007-2012.

TABELA 1

**Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste: recursos de política pública com impactos regionais – fundos constitucionais de desenvolvimento, desembolsos do BNDES, PBF e BPCs (2000-2006 e 2007-2012)**

(Valores acumulados em R\$ bilhões de 2012)

Região/períodos	Fundos constitucionais	Desembolsos	Crédito ao investimento	Programas sociais	Totais
Nordeste	FNE	BNDES	FNE + BNDES	PBF + BPC	<b>Subtotal NE</b>
2000-2006	26,0 (25,0%)	47,5 (45,9%)	73,5 (70,9%)	30,2 <sup>1</sup> (29,1%)	<b>103,7 (100%)</b>
2007-2012	63,9 (24,0%)	104,6 (39,4%)	168,5 (63,4%)	97,3 (36,6%)	<b>265,8 (100%)</b>
Norte	FNO	BNDES	FNO + BNDES	PBF + BPC	<b>Subtotal NO</b>
2000-2006	13,2 (34,4%)	18,3 (47,8%)	31,5 (82,2%)	6,8 <sup>1</sup> (17,8%)	<b>38,3 (100%)</b>
2007-2012	16,6 (15,6%)	63,1 (59,3%)	79,7 (74,9%)	26,7 (25,1%)	<b>106,4 (100%)</b>
Centro-Oeste	FCO	BNDES	FCO + BNDES	PBF + BPC	<b>Subtotal CO</b>
2000-2006	6,2 (28,4%)	11,1 (50,9%)	17,3 (79,3%)	4,5 <sup>1</sup> (20,6%)	<b>21,8 (100%)</b>
2007-2012	11,9 (20,8%)	29,0 (50,7%)	40,9 (71,5%)	16,3 (28,5%)	<b>57,2 (100%)</b>

Fonte: As informações foram retiradas dos seguintes sítios eletrônicos: Fundos constitucionais – Ministério da Integração Nacional; desembolsos do BNDES – relatórios anuais do BNDES (vários números); PBF – MDSA; e BPCs – Ministério da Previdência Social.  
Nota: <sup>1</sup> Para o PBF são utilizados dados do período 2004-2006.

É significativo salientar as diferentes dimensões macroeconômicas que as distintas políticas (e seus recursos) operam no território. De um lado, os recursos dos fundos constitucionais regionais e os desembolsos do BNDES se destinam, majoritariamente, ao financiamento de empreendimentos produtivos, portanto, são recursos que visam ao financiamento da demanda de investimento nas zonas onde são aplicados. De outro lado, os recursos escolhidos da política social que, ao

se destinarem diretamente aos cidadãos e às famílias, representam financiamento da demanda de consumo nas regiões.

Na região Nordeste, o montante acumulado de recursos destinados à demanda de investimento mais que dobrou entre os dois períodos, passando de R\$ 73,5 bilhões para R\$ 168,5 bilhões (valores reais de 2012), e contribuiu sobremaneira para a expansão do tecido produtivo regional. Também na região Norte os recursos para a expansão dos empreendimentos produtivos passam de R\$ 31,5 bilhões para R\$ 79,7 bilhões entre os períodos. No Centro-Oeste, há também duplicação de aplicação de recursos, que passaram de R\$ 17,3 bilhões para R\$ 40,9 bilhões.

Portanto, sobressai, da análise da tabela 1, a importância dada pelo governo federal, nos anos recentes, para o aumento e a modificação das estruturas produtivas regionais muito mais a partir da transformação na dinâmica do investimento produtivo e apenas em menor escala na dinâmica do consumo. São elementos que, a princípio, contrariam teses correntes de que a tônica da intervenção governamental teria se centrado majoritariamente na expansão do consumo agregado das economias regionais.

Na esfera estadual de governo, estudos recentes continuam a assinalar o reduzido poder de implementação de estratégias de crescimento. Os governos estaduais apresentam baixa autonomia de geração de arrecadação tributária e passaram a depender fortemente das orientações e dos recursos federais para sobreviver. Em particular, o gasto em investimento tem permanecido em níveis deprimidos por toda esta última década. Enquanto o governo federal e suas estatais realizaram investimentos da ordem de 1,59%, 1,79% e 3,21% do PIB, respectivamente, em 2000, 2005 e 2010, os governos estaduais responderam, nos mesmos anos, por 0,87%, 0,85% e 1,19%.

Premidos, de um lado, pelo peso do endividamento junto ao governo federal e, de outro, pelas crescentes vinculações constitucionais para o uso de recursos próprios e de transferências recebidas do governo federal, os governos estaduais têm se ressentido de baixa capacidade e autonomia para a definição de estratégias próprias de desenvolvimento. Suas contribuições, neste cenário, para a redução dos desequilíbrios regionais permanecem limitadas ou inexistentes (Monteiro Neto, 2014).

Resta alertar que a forma de aplicação dos recursos no território impacta o multiplicador do recurso investido. Há que se considerar adequadamente na política regional as estratégias a fim de fomentar e consolidar setores/ramos escolhidos, bem como quais subespaços econômicos podem se tornar alvo dos recursos da política. Resende *et al.* (2014) mostraram, com certas variações entre as três grandes regiões – Norte, Nordeste e Centro-Oeste –, que os recursos dos fundos constitucionais têm se destinado, no período 1995-2012, preferencialmente para o setor agropecuário.

Na região Nordeste, por exemplo, cerca de 45% do total dos desembolsos do FNE foi para atividades agropecuárias, 38% para o setor secundário da economia e 17% para o terciário nordestino. Na região Centro-Oeste, os desembolsos para a agropecuária são ainda proporcionalmente maiores. Cerca de 82% do total foi para o setor primário e 17% para a indústria, entre 1995 e 2012.

Neste mesmo estudo citado, as evidências mostraram que os temores de concentração dos desembolsos no sistema produtivo das capitais e áreas metropolitanas dos estados nas regiões não se confirmaram. Na região Nordeste, as microrregiões das capitais capturaram não mais que 30% do total no período. Somente no período mais recente de 2010-2012 que as capitais dos estados de Alagoas e Pernambuco ficaram com participação de 40% do total de seus respectivos estados. Na região Norte, a porcentagem capturada pelas capitais é ainda menor, cerca de 10% no máximo, entre 1995-2012. E na região Centro-Oeste, a porcentagem média ao longo do período foi de 16% para as capitais.

Os resultados desta maneira de aplicação de recursos precisam ser mais bem estudados para que se compreenda se eles têm, desse modo, dado seu melhor estímulo para o crescimento e a expansão do potencial produtivo das regiões.

### **3.1 Transferências governamentais no ambiente federativo: impactos regionais**

Outra maneira de avaliar a atuação governamental nas regiões é pela sua capacidade de realização da tarefa redistributiva entre entes federativos de maneira a equalizar ou tão somente reduzir as desigualdades na arrecadação tributária original por habitante em cada região. Dados para os anos de 2000 e 2010 são apresentados na tabela 2.

A ação redistributiva por meio de transferências da União a estados e municípios aumenta o bem-estar em estados e áreas de menor desenvolvimento, embora se verifiquem disparidades de resultados ainda flagrantes. O primeiro aspecto a se destacar é que cidadãos de regiões como Norte e Nordeste, as de menor desenvolvimento, aumentam seu nível de bem-estar com o recebimento de transferências constitucionais. Na região Norte passa-se de um patamar de 58% da média nacional em 2000 para 95% depois das transferências. No Nordeste também há ganhos, mas em menor dimensão. O cidadão médio do Nordeste passa da situação inicial de 48,5% da média nacional de receitas tributárias próprias e atinge um volume de recursos de 65% da média nacional após o recebimento de transferências.

Dez anos depois, em 2010, também se constata que o sistema federativo de redistribuição de recursos fiscais continuou a ampliar o bem-estar das regiões Norte (de 66,4% da média nacional pré-transferências para 102% da média pós-transferências) e Nordeste (de 53% da média nacional pré-transferências para 73% da média pós-transferências).

TABELA 2

**Brasil e regiões: receitas tributárias por habitante no federalismo brasileiro (2000 e 2010)**  
(Em R\$ de 2012)

Região	Receitas tributárias (RT)		RT pós-transferências <sup>1</sup>		B/A
	R\$ (A)	BR = 100	R\$ (B)	BR = 100	
2000					
<b>Brasil</b>	<b>1.402,1</b>	<b>100,0</b>	<b>1.914,1</b>	<b>100,0</b>	<b>1,4</b>
Norte	812,6	58,0	1.815,6	94,9	2,2
Nordeste	679,8	48,5	1.245,9	65,1	1,8
Sudeste	1.971,6	140,6	2.299,1	120,1	1,2
Sul	1.348,0	96,1	1.775,6	92,8	1,3
Centro-Oeste	1.593,7	113,7	2.667,8	139,4	1,7
2010					
<b>Brasil</b>	<b>1.836,5</b>	<b>100,0</b>	<b>2.515,4</b>	<b>100,0</b>	<b>1,4</b>
Norte	1.220,2	66,4	2.569,2	102,1	2,1
Nordeste	969,3	52,8	1.836,8	73,0	1,9
Sudeste	2.395,0	130,4	2.804,5	111,5	1,2
Sul	2.023,9	110,2	2.673,9	106,3	1,3
Centro-Oeste	2.250,0	122,5	3.055,5	121,5	1,4

Fonte: Dados brutos do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro da Secretaria do Tesouro Nacional/Ministério da Fazenda (Siconfi/STN/MF).

Nota: <sup>1</sup> Transferências da União aqui consideradas, constantes na rubrica (1.7.2.1.00.00) do Siconfi/STN/MF, correspondem à participação na receita da União do seguinte: Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), compensação financeira pela exploração de recursos naturais, recursos do Sistema Único de Saúde (SUS), recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), transferências financeiras do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e transferências a consórcios públicos.

Segundo aspecto a se destacar é a existência de esforço real de internalização das transferências constitucionais para aumentar a capacidade primária de arrecadação tributária nas regiões de menor desenvolvimento. As receitas tributárias pré-transferências nas regiões Norte e Nordeste passam de, respectivamente, 58% e 48,5% da média nacional em 2000 para a média de 66,4% e 52,8% em 2010.

O terceiro aspecto diz respeito ao Nordeste, região em que os princípios de insuficiência de crescimento econômico e de baixo desenvolvimento social são mais presentes. Para esta região, a evidência de que o sistema redistributivo federativo falha na provisão da equalização de recursos tributários por habitante, *vis-à-vis* o restante do país, é fato concreto. No Nordeste, ainda em 2010, o cidadão médio, mesmo após o recebimento de transferências constitucionais, defronta-se com apenas 73% da média nacional de recursos para financiar suas demandas básicas para o desenvolvimento.

Em uma situação como esta, em que se revela a insuficiência de recursos públicos para o provimento da equiparação de capacidades fiscais entre cidadãos



de diversas zonas no território nacional, torna-se mais premente a utilização de uma gama variada de políticas e instrumentos adicionais com vistas à redução dos desequilíbrios regionais. A busca por maior equidade no âmbito do Estado brasileiro precisa, portanto, realizar o refinamento das regras e do volume de recursos redistribuídos pelo sistema federativo de transferências constitucionais no sentido de promover maior igualdade da dotação final por habitantes nas diversas regiões – e para isso, em particular, será necessário aumentar os recursos para os estados da região Nordeste.

Em paralelo, enquanto esta tarefa não se viabiliza em horizonte de curto prazo, dado que mudanças no sistema de transferências deverão ser motivo de alterações em texto constitucional, diversos instrumentos à disposição do governo federal podem ser utilizados mais firmemente para produzir alterações no quadro de disparidades de acesso a recursos públicos. Neste sentido, os recursos dos fundos constitucionais para o desenvolvimento das regiões (FNO, FNE e FCO), bem como os desembolsos do BNDES, podem ser utilizados para reorientar e fortalecer o sistema produtivo destas.

#### **4 DINÂMICAS TERRITORIAIS RECENTES**

De maneira sintética, cabe apenas apontar rapidamente algumas das trajetórias recentes de variáveis relevantes para o entendimento da questão regional, na última década, em face das opções estratégicas tomadas pelo governo federal, entre elas o PAC. O que vem a ocorrer na dinâmica da população e da produção, por exemplo, é de crucial relevância para a compreensão do quadro atual.

##### **4.1 Dinâmica econômica e populacional**

A composição regional da população brasileira seguiu, nesta última década, a trajetória de longo prazo de queda relativa da participação da região Nordeste no total nacional da população, passando de 28,1%, em 2000, para 27,8%, em 2010. As regiões Norte e Centro-Oeste, por sua vez, constituem-se em áreas de permanente expansão populacional, com suas participações no total nacional se elevando de, respectivamente, 7,6% e 8,3%, para o Norte, e 6,9% e 7,4%, para o Centro-Oeste, entre 2000 e 2010. Nestas duas regiões ganhadoras de população, dois movimentos internos têm sido identificados: um está relacionado à expansão da população das capitais dos estados e o outro é ligado ao crescimento da população e dos fluxos migratórios para a formação de cidades médias, bases do agronegócio para exportação.

As regiões Sul e Sudeste apresentaram pequena redução na participação no período. No Sul, a participação no total nacional foi de 14,6% em 2000 e reduziu para 14,4% em 2010; no Sudeste, as participações da população no total nacional

foram, respectivamente, 42,6% e 42,1%, em 2000 e 2010. A população no Brasil, portanto, move-se mais aceleradamente nas zonas de ocupação da fronteira de recursos naturais – Norte e Centro-Oeste – e decresce em termos relativos nas regiões de ocupação econômica estabelecida – Nordeste, Sudeste e Sul.

Por sua vez, o dinamismo econômico no Brasil na última década tem sido superior nas localidades de mais baixo nível médio de PIB *per capita*. As três áreas que são alvos de política regional – Norte, Nordeste e Centro-Oeste – cresceram a taxas médias anuais superiores às das partes desenvolvidas e também à média nacional do período (tabela 3). Ademais, deve ser registrado que as taxas de expansão do PIB em todas as zonas na década de 2000 foram superiores àquelas dos anos 1990.

TABELA 3

**Brasil e macrorregiões: taxas anuais de crescimento do PIB total (décadas de 1990 e 2000)**  
(Em %)

Macrorregiões	Década de 1990	Década de 2000
Norte	1,3	5,6
Nordeste	2,1	4,4
Sudeste	2,4	3,1
Sul	1,5	3,6
Centro-Oeste	7,3	4,6
<b>Brasil</b>	<b>2,5</b>	<b>3,6</b>

Fonte: Ipeadata. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/>>.  
Elaboração dos autores.

Na década de 1990, as regiões Norte, Nordeste e Sul cresceram em ritmo abaixo das taxas do Sudeste e do Centro-Oeste. Neste período, houve uma parada no processo de convergência regional, pois as seções de baixo desenvolvimento ficaram para trás em seu ritmo de crescimento, com exceção da região Centro-Oeste, atrelada fortemente ao dinamismo do agronegócio mundial.

Quanto à distribuição territorial do PIB, as mudanças se fizeram notar em apoio ao aumento da participação das regiões de menor desenvolvimento. É a região Centro-Oeste, entre as três, aquela que mais alarga sua participação no total da economia nacional. Conforme dados das contas regionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), entre 2000 e 2012, a região Norte aumentou sua participação no total da economia nacional em 0,7%, a região Nordeste aumentou no mesmo período 0,5% e a região Centro-Oeste teve ganho de 2,9%.<sup>5</sup>

5. A região Centro-Oeste tem como base de sua economia o agronegócio para a exportação. Em produtos como milho, soja, cana-de-açúcar, algodão e sorgo, a região já aparece nos primeiros lugares do *ranking* da produção nacional. Adicione-se à agropecuária a elevada expansão da produção mineral em cobre, níquel, calcário, água mineral, ouro, diamante e ferro-nióbio.

A melhoria obtida, no contexto nacional, pelas três regiões de menor desenvolvimento relativo não permite que se afirme categoricamente a existência de um processo de convergência de rendas *per capita* no país. Estudo realizado por Resende *et al.* (2014) aponta que a velocidade da convergência tem se mostrado tão lenta que a região Nordeste levaria cinquenta anos – considerando uma taxa de crescimento anual do PIB *per capita* de 3,12%, entre 2000-2010, no Nordeste, e de 1,81%, no mesmo período para o Brasil – para convergir para 75% do PIB *per capita* nacional. A região Norte, contudo, teria um tempo bem menor, de apenas quatorze anos, para convergir para 75% da média do PIB *per capita* do país.

#### 4.2 Desenvolvimento humano e vulnerabilidade social: aportes para análise da dinâmica regional recente

Com o intuito de ter melhor compreensão das desigualdades regionais no Brasil, é importante analisar as múltiplas dimensões do desenvolvimento regional. De forma exploratória, propõe-se aqui analisar o desempenho das macrorregiões do país a partir da análise de dois índices sintéticos recentemente produzidos pelo Ipea. Um primeiro indicador sintético se trata do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM),<sup>6</sup> o qual possibilita uma análise simples e elucidativa dos avanços associados a três dimensões que organizam o conceito do desenvolvimento humano – renda, longevidade e educação –,<sup>7</sup> segundo dados dos censos demográficos do IBGE, para 2000 e 2010. O índice é municipal, mas disponibilizado para diferentes agregações espaciais, tendo sido calculado para as macrorregiões brasileiras. A tabela 4 apresenta o IDHM e seus três componentes para 2000 e 2010, bem como a variação média anual dos índices entre o período analisado.

A partir da análise dos dados apresentados na tabela 4, observa-se que as regiões Norte e Nordeste apresentam os menores IDHM, tanto em 2000 quanto em 2010. Entretanto, estas duas apresentaram crescimento superior à média nacional entre 2000 e 2010. Isto também se verifica no IDHM das dimensões renda, longevidade e educação. Em relação ao IDHM Educação, Norte e Nordeste apresentaram taxas de crescimento duas vezes maiores que aquelas verificadas para o Sudeste. A despeito deste elevado crescimento, verificam-se desigualdades educacionais ainda marcantes regionalmente.

6. O IDHM é calculado a partir da média geométrica dos índices das dimensões renda, educação e longevidade, com pesos iguais. O projeto que envolve a disponibilização de dados numa plataforma *web* vem sendo desenvolvido por meio da parceria Ipea/Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud Brasil)/Fundação João Pinheiro (FJP). Ver Pnud, Ipea e FJP (2013).

7. O IDHM Renda é obtido a partir do indicador renda domiciliar *per capita*. O IDHM Longevidade é obtido a partir do indicador esperança de vida ao nascer. O índice sintético da dimensão educação é obtido por meio da média geométrica do subíndice de frequência de crianças e jovens à escola, com peso de dois terços, e do subíndice de escolaridade da população adulta, com peso de um terço.

TABELA 4  
Brasil e grandes regiões: evolução do IDHM (2000 e 2010)

Macrorregião	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Brasil
IDHM						
IDHM em 2000	0,527	0,516	0,676	0,66	0,639	<b>0,612</b>
IDHM em 2010	0,667	0,663	0,766	0,754	0,757	<b>0,727</b>
<b>Variação média anual do IDHM entre 2000 e 2010 (%)</b>	<b>2,4</b>	<b>2,5</b>	<b>1,3</b>	<b>1,3</b>	<b>1,7</b>	<b>1,7</b>
IDHM Renda						
IDHM Renda em 2000	0,613	0,588	0,735	0,711	0,720	<b>0,692</b>
IDHM Renda em 2010	0,670	0,656	0,773	0,764	0,776	<b>0,739</b>
<b>Variação média anual do IDHM Renda entre 2000 e 2010 (%)</b>	<b>0,9</b>	<b>1,1</b>	<b>0,5</b>	<b>0,7</b>	<b>0,8</b>	<b>0,7</b>
IDHM Longevidade						
IDHM Longevidade em 2000	0,717	0,685	0,778	0,792	0,777	<b>0,727</b>
IDHM Longevidade em 2010	0,796	0,782	0,845	0,848	0,839	<b>0,816</b>
<b>Variação média anual do IDHM Longevidade entre 2000 e 2010 (%)</b>	<b>1,1</b>	<b>1,3</b>	<b>0,8</b>	<b>0,7</b>	<b>0,8</b>	<b>1,2</b>
IDHM Educação						
IDHM Educação em 2000	0,333	0,342	0,541	0,51	0,467	<b>0,456</b>
IDHM Educação em 2010	0,557	0,569	0,688	0,662	0,665	<b>0,637</b>
<b>Variação média anual do IDHM Educação entre 2000 e 2010 (%)</b>	<b>5,3</b>	<b>5,2</b>	<b>2,4</b>	<b>2,6</b>	<b>3,6</b>	<b>3,4</b>

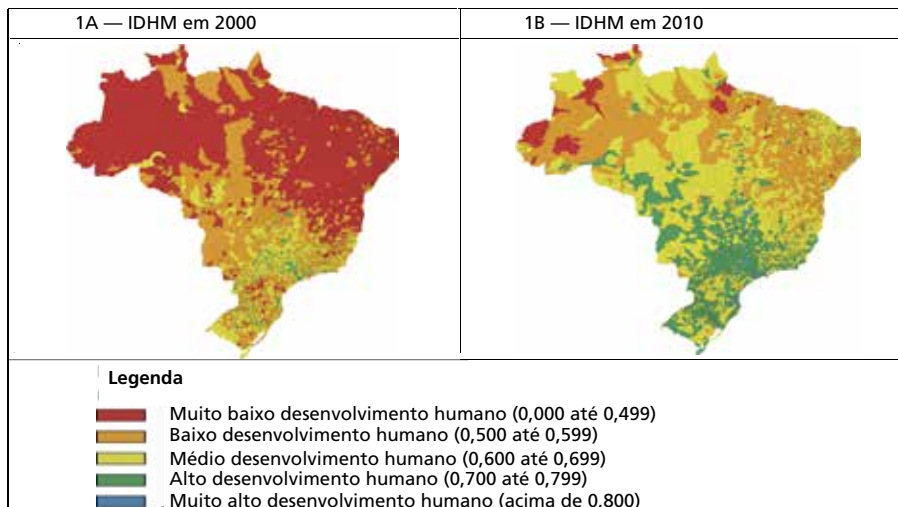
Fonte: Pnud, Ipea e FJP (2013).  
Elaboração dos autores.

A figura 1 mostra as cinco faixas de classificação dos municípios para o IDHM em 2000 e 2010. A novidade está na sensível diminuição, no período, do número de municípios brasileiros em todas as regiões incluídos na faixa de muito baixo nível de IDHM. Pela imagem da figura, percebe-se que as regiões Norte e Nordeste, que detinham amplo número de municípios nas faixas de muito baixo e baixo IDHM (isto é, de 0 a 0,599), em 2000, passaram dez anos depois a figurar seus municípios nas faixas de baixo e médio IDHM (ou seja, acima de 0,599 e até 0,699).

A análise do IDHM para o conjunto de 5.565 municípios brasileiros revela, entre outras possibilidades interpretativas, uma evidente leitura regional dos resultados, com os municípios localizados nas regiões Sul e Sudeste apresentando índices que os colocam como de alto ou muito alto desenvolvimento humano, enquanto os municípios do Norte e Nordeste concentram-se na faixa do baixo e muito baixo desenvolvimento humano.

Destaca-se, na perspectiva regional, a evolução dos índices nos municípios da região Centro-Oeste, notadamente naqueles cuja dinâmica produtiva se encontra associada ao agronegócio, o que inclui os municípios situados ao longo dos principais eixos rodoviários, especialmente no estado do Tocantins.

FIGURA 1  
IDHM (2000 e 2010)



Fonte: <<http://www.pnud.org.br/>>.

Numa análise complementar àquela apresentada para o IDHM, a tabela 5 traz os resultados do Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) (Costa e Marguti, 2015), calculado pelo Ipea com base nos dados censitários de 2000 e 2010, estruturado também em três dimensões, a saber: renda e trabalho, capital humano e infraestrutura urbana.<sup>8</sup>

No que diz respeito aos indicadores de vulnerabilidade social, as regiões Norte e Nordeste aparecem, uma vez mais, como aquelas que apresentam resultados menos satisfatórios, o que faz com que essas se enquadrem na faixa da alta vulnerabilidade social, enquanto a região Sul apresenta-se como aquela de melhor desempenho, ficando na faixa da baixa vulnerabilidade social.

No entanto, diferentemente da análise possibilitada pelo IDHM, o IVS traz resultados que demandam uma análise mais cuidadosa (com a formulação e a verificação de diferentes hipóteses de trabalho) quando se analisa a evolução no período 2000-2010. A retração da vulnerabilidade social nas regiões Norte e Nordeste, nesse período, equivale àquela observada para o Brasil, a qual revela uma substantiva melhora das condições sociais no país, com uma redução do IVS da ordem de 27%. As regiões Sul e Centro-Oeste aparecem como as que mais registraram retrações de situações de vulnerabilidade social no período, enquanto a região Sudeste apresenta-se como sendo aquela cujos avanços sociais se deram abaixo da média nacional, ficando em 25%.

8. O IVS foi publicado em 2015 e encontra-se disponível para consulta e *download* da base de dados na plataforma <<http://ivs.ipea.gov.br/>>.

TABELA 5  
**Brasil e macrorregiões: evolução do IVS por dimensões (2000 e 2010)**

Macrorregião	IVS renda e trabalho		Variação (%)		IVS capital humano		Variação (%)		IVS infraestrutura urbana		Variação (%)		IVS		Variação (%)	
	2000	2010	2010	2000	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010
<b>Brasil</b>	<b>0,485</b>	<b>0,320</b>	<b>-4,07</b>	<b>0,503</b>	<b>-3,24</b>	<b>0,362</b>	<b>0,351</b>	<b>0,295</b>	<b>-1,72</b>	<b>0,446</b>	<b>0,326</b>	<b>-3,09</b>	<b>0,443</b>	<b>0,414</b>	<b>0,302</b>	<b>-2,82</b>
Norte	0,563	0,423	-2,82	0,661	-3,05	0,485	0,594	0,419	-3,43	0,606	0,443	-3,08	0,443	0,414	0,302	-2,82
Nordeste	0,647	0,466	-3,23	0,640	-3,04	0,470	0,403	0,305	-2,75	0,563	0,414	-3,03	0,414	0,302	0,302	-2,82
Sudeste	0,407	0,248	-4,83	0,403	-3,37	0,286	0,397	0,373	-0,62	0,402	0,302	-2,82	0,302	0,302	0,302	-2,82
Sul	0,391	0,226	-5,33	0,403	-3,30	0,288	0,213	0,184	-1,45	0,336	0,233	-3,59	0,233	0,233	0,233	-3,59
Centro-Oeste	0,426	0,264	-4,67	0,475	-3,49	0,333	0,403	0,328	-2,04	0,435	0,308	-3,39	0,308	0,308	0,308	-3,39

Fonte: Dados retirados do portal do IVS. Disponível em: <<http://ivs.ipea.gov.br>>.

Ainda que não se pretenda aprofundar essa análise neste capítulo, vale registrar aqui uma explicação importante para esse desempenho mais fraco: a dimensão que impediu uma redução maior da vulnerabilidade social na região Sudeste foi a infraestrutura urbana, cuja retração foi inferior a 6%, contrastando com as retrações de 24% e 29% observadas, respectivamente, nas regiões Nordeste e Norte.

Com efeito, para além das diferenças de desempenho entre as macrorregiões, vale destacar aqui o fraco desempenho do IVS infraestrutura urbana no país como um todo e, em especial, nas regiões metropolitanas (RMs) mais importantes. A tabela 6 traz os dados do IVS para as dez principais RMs do país.

Os resultados trazidos pela tabela 6 também oferecem muitas possibilidades analíticas, mas o texto se limita aqui a oferecer alguns apontamentos mais associados ao debate da questão regional, pensada a partir de outras perspectivas escalares.

De modo geral, os dados revelam um quadro total (olhando-se para o IVS) de relativa homogeneidade da evolução das condições sociais do país, vistas a partir dos principais centros urbanos, os quais correspondem aos principais núdulos da rede de cidades brasileira.

Ainda assim, pode-se afirmar que não são esses espaços dinâmicos – do ponto de vista da estrutura produtiva, da produção de riqueza e da geração de renda – que alavancam a retração da vulnerabilidade social no país. Apenas as RMs de Belo Horizonte e de Fortaleza apresentam uma retração superior àquela observada para o Brasil. Ao contrário, algumas das principais RMs do país apresentam avanços menores que os observados na escala nacional, como são os casos das RMs de São Paulo, Rio de Janeiro e Salvador.

Os dados mostram também que existe, sim, uma leitura macrorregional associada à análise dos dados das principais RMs do país: os menores IVS são encontrados nas RMs de Porto Alegre, Curitiba e São Paulo, tanto em 2000 quanto em 2010, ao passo que os mais elevados IVS são encontrados nas RMs do Norte e Nordeste. Ainda assim, vale notar que a articulação entre as leituras macrorregional e metropolitana não apresentou nenhuma correlação no que diz respeito à evolução no período 2000-2010.

Nesse período, o que mais chama atenção é a baixa retração do IVS infraestrutura urbana (tal como foi observado na análise macrorregional), com destaque para a baixa evolução e a permanência de um elevado nível de vulnerabilidade associada à infraestrutura urbana nas RMs de São Paulo, Rio de Janeiro e Curitiba.

TABELA 6  
Brasil e RMs: evolução do IVS por dimensões (2000 e 2010)

RMs	IVS infraestrutura urbana			IVS capital humano			IVS renda e trabalho			IVS		
	2000	2010	Variação	2000	2010	Variação	2000	2010	Variação	2000	2010	Variação
<b>Brasil</b>	<b>0,351</b>	<b>0,295</b>	<b>-15,95</b>	<b>0,503</b>	<b>0,362</b>	<b>-28,03</b>	<b>0,485</b>	<b>0,320</b>	<b>-34,02</b>	<b>0,446</b>	<b>0,326</b>	<b>-26,91</b>
Belém	0,437	0,380	-13,04	0,461	0,340	-26,25	0,470	0,333	-29,15	0,456	0,351	-23,03
Belo Horizonte	0,451	0,412	-8,65	0,398	0,272	-31,66	0,405	0,224	-44,69	0,418	0,303	-27,51
Curitiba	0,419	0,405	-3,34	0,402	0,266	-33,83	0,345	0,184	-46,67	0,389	0,285	-26,74
Ride do Distrito Federal e Entorno	0,486	0,425	-12,55	0,441	0,305	-30,84	0,387	0,236	-39,02	0,438	0,322	-26,48
Fortaleza	0,431	0,348	-19,26	0,508	0,369	-27,36	0,501	0,322	-35,73	0,480	0,346	-27,92
Porto Alegre	0,333	0,322	-3,30	0,402	0,297	-26,12	0,331	0,190	-42,60	0,355	0,270	-23,94
Recife	0,533	0,442	-17,07	0,504	0,349	-30,75	0,507	0,385	-24,06	0,515	0,392	-23,88
Rio de Janeiro	0,453	0,428	-5,52	0,393	0,287	-26,97	0,383	0,243	-36,55	0,410	0,319	-22,20
Salvador	0,480	0,437	-8,96	0,477	0,323	-32,29	0,473	0,348	-26,43	0,477	0,369	-22,64
São Paulo	0,413	0,407	-1,45	0,368	0,264	-28,26	0,377	0,226	-40,05	0,386	0,299	-22,54

Fonte: Dados retirados do portal do IVS. Disponível em: <<http://ivs.ipea.gov.br>>.



Reside nesse apontamento uma importante questão que pode ser entendida como um desafio para o desenvolvimento brasileiro: apesar dos substantivos avanços observados, seja no desenvolvimento humano, seja nas condições de vida da população brasileira ao longo dos anos 2000, o enorme *deficit* de infraestrutura social e urbana, notadamente nas principais RMs do país, não se retraiu de forma satisfatória durante este período. Com isso, permanece um quadro de elevado *deficit* de infraestrutura urbana nesses espaços, o qual se traduz em crescentes pressões sociais por melhores serviços urbanos, notadamente no campo da mobilidade urbana, e uma demanda insatisfeita por recursos que financiem a ampliação dessa infraestrutura. De fato, o financiamento para o desenvolvimento urbano constitui um dos principais gargalos do desenvolvimento brasileiro, demandando recursos e soluções de governança que não estão ainda disponibilizados e equacionados.

#### 4.3 Notas sobre a dinâmica recente do sistema urbano brasileiro

Na última década (2000-2010), foi percebida no Brasil uma desaceleração do crescimento populacional, com perspectiva de estabilização e redução da população em vinte anos. Aliaram-se a esse fenômeno ganhos socioeconômicos significativos com inclusão de parcelas crescentes da população no mercado de trabalho e de consumo, junto ao avanço da formalidade e ao aumento real do salário-mínimo.

Os movimentos populacionais, contudo, revelam diferenças quanto à expressão regional que possam assumir. De fato, a depender do porte e da função que os municípios, suas cidades e os arranjos formados por seu agrupamento tiveram, ocorreram dinâmicas bem distintas.

A população e a riqueza econômica continuam concentradas nas metrópoles e nos grandes centros urbanos, mas sua participação tem diminuído, demonstrando um crescimento mais acelerado em cidades que não estão no topo da hierarquia da rede urbana brasileira. Internamente, as RMs têm demonstrado uma inversão, passando as metrópoles em geral a crescer menos que os outros municípios da RM. Destaque para Brasília (entendida como todo o território do Distrito Federal), que continua com crescimento muito alto em população e aumento de importância observada no seu papel de metrópole nacional dado, por exemplo, no número de voos aéreos, o que fez o seu aeroporto se tornar o segundo mais importante em movimento do país.

No Centro-Oeste, mais precisamente no bioma do cerrado (que inclui parte das regiões Nordeste e Norte), tem havido uma expansão agrícola puxada pela soja, acompanhada de crescimento populacional acelerado em algumas cidades. A área conhecida como Matopiba – correspondente a cerrados dos estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia – passou ao centro das atenções, ganhando plano e institucionalidade. Nela estão incluídos os municípios de Barreiras e Luís Eduardo

Magalhães, os quais capitaneiam há algum tempo não apenas o crescimento, mas também a primazia da região, tendo sido cogitados tanto para serem a capital de um eventual estado do São Francisco quanto o polo do Matopiba. Sobre eles recaem, entretanto, críticas ao modelo de desenvolvimento local, pois a especialização nos principais produtos de exportação brasileiros (soja, ferro e petróleo) tem mostrado pouca absorção da riqueza gerada nos rendimentos familiares.

A rede urbana, entendida como rede de cidades ou conjunto funcionalmente articulado de cidades, conforme resumia Corrêa (1989), merece destaque complementarmente à tradicional análise regional e à insuficiente observação das cidades de forma isolada. No Brasil recente, essas relações interurbanas têm se alterado de forma mais perceptível numa hierarquia intermediária relacionada ao que alguns têm chamado de cidade média. De forma simplificada, apenas com recorte populacional, observa-se que os municípios entre 100 e 500 mil habitantes tiveram crescimento populacional maior que os menores de 100 mil e os maiores de 500 mil.

Num recorte mais rigoroso, mas ainda com dados de 2000, Branco (2006) identifica 39 cidades médias em todo o país a partir de critérios populacionais (entre 100 e 350 mil habitantes), aéreos (presença de linhas aéreas regulares) e de subordinação (foram excluídos aqueles pertencentes a RMs, subordinados, conforme os estudos de Regiões de Influência das Cidades (Regic) do IBGE, ou que fossem capitais estaduais). As cidades médias têm duas funções que podem ocorrer de forma mais ou menos acentuada: potencializar e viabilizar o desenvolvimento local-regional e ofertar de forma intermediária serviços que seriam disponibilizados apenas nas cidades maiores. Por conta disso, têm um grande papel articulador e geram mudanças nas relações de centralidade e dependência das cidades menores em relação às de maior hierarquia urbana.

A despeito do seu crescimento e de terem recebido parte dos equipamentos de educação da política de interiorização das universidades e dos institutos federais, as cidades médias têm recebido menos recursos públicos de desenvolvimento urbano que as maiores (em termos absolutos médios por cidade) e as menores cidades (em termos *per capita* médios por cidade). O reforço nesses investimentos poderia auxiliar no cumprimento do seu papel intermediário cada vez mais necessário e na melhoria de seu padrão de desenvolvimento e qualidade de vida. A exceção a esta regra são os investimentos do Minha Casa Minha Vida, que concentraram mais de 37% das unidades entregues nas cidades médias, que representam apenas 25% da população.

Entre essas 39 cidades médias identificadas, chama atenção que nem todos os estados nas grandes regiões brasileiras, à exceção da região Sul, possuem núcleos urbanos com as características definidas para serem chamados de cidades médias.

Além disso, as cidades médias identificadas possuem papéis diversos com diferentes áreas de influência (alcançando dezenas de municípios) e condições socioeconômicas. As mais estruturadas nesses aspectos se encontram em São Paulo – reforçando as desigualdades regionais inclusive dentro de uma mesma tipologia de município –, mas também em Minas Gerais, Goiás e Rio Grande do Sul.

É significativo assinalar a presença de novos fluxos de população e atividade econômica no território brasileiro redefinindo configurações territoriais em escalas municipais. Para os propósitos de política territorial em sentido amplo, e de políticas regionais em sentido mais específico, estas novas configurações devem estar presentes em suas formulações estratégicas.

Estudos recentes consolidados em Resende *et al.* (2014) apontam para o crescimento vigoroso das cidades médias no Brasil. Analisados os municípios brasileiros segundo a classificação de tamanho de população em cinco faixas – *i*) até 50 mil habitantes; *ii*) de 50 mil a 100 mil habitantes; *iii*) de 100 mil a 500 mil habitantes; *iv*) de 500 mil a 1 milhão de habitantes; e *v*) mais de 1 milhão de habitantes –, verificou-se que as taxas médias de crescimento do PIB total, no período 2000-2010, são mais elevadas nas três faixas de tamanho inferior de população: por ordem, os municípios da primeira faixa (até 50 mil habitantes) tiveram crescimento médio de 4,54%, os da segunda faixa cresceram à taxa de 4,04% anuais e os da terceira cresceram à taxa de 4,43% anuais. Somente estas três faixas de municípios apresentaram aceleração econômica em ritmo superior à média do crescimento do PIB do conjunto dos municípios brasileiros, que foi de 3,65% ao ano (a.a.) no período.

Ainda utilizando o mesmo recorte de faixas de tamanho da população, o estudo mostra para cada faixa a taxa média de crescimento da população dos municípios nela inclusos. Os resultados apontaram para menores taxas de crescimento nas faixas de extremo inferior (até 50 mil habitantes) e superior (mais de 1 milhão de habitantes): a faixa inferior com expansão populacional de 0,85% a.a., entre 2000-2010, e a faixa superior com taxa de 1,03% a.a., no mesmo período. Configurando a outra ponta da tendência estão as três faixas intermediárias de tamanho de população em que as taxas de crescimento são mais elevadas: na faixa dois (de 50 mil a 100 mil habitantes) a taxa foi de 1,38% a.a.; na faixa três (de 100 mil a 500 mil habitantes) a taxa foi de 1,59%; e na faixa quatro (de 500 mil a 1 milhão de habitantes) a taxa foi de 1,25% a.a.

Estão, portanto, nos municípios de população entre 50 mil e 500 mil habitantes as maiores taxas de crescimento da população e do PIB, entre 2000 e 2010. Configura-se, à vista disso, um padrão distinto de décadas anteriores, quando a dinâmica populacional e produtiva no território brasileiro esteve fortemente concentrada nas RMs.

## 5 DESAFIOS À VISTA: COMO FORTALECER O PAPEL DA PNDR NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS NACIONAIS?

### 5.1 Economia nacional em cenário recessivo

O momento econômico atual, em 2015/2016, já aponta para um clima de contenção de gastos governamentais e trajetória recessiva da economia nacional. Neste contexto, os volumes de recursos das políticas nacionais – sejam os destinados ao setor produtivo (BNDES; Banco do Brasil – BB; e Caixa Econômica Federal – Caixa), sejam às políticas sociais – tendem a diminuir consideravelmente. Os elementos sustentadores do desenvolvimento regional, em contexto de crise fiscal, dão sinais de enfraquecimento. As informações disponíveis até o momento já mostram queda nos desembolsos nacionais de recursos do BNDES de R\$ 190,4 bilhões em 2013 para R\$ 187,8 bilhões em 2014 e R\$ 105,5 bilhões em 2015. Quanto aos três fundos constitucionais de desenvolvimento (FNO, FNE e FCO), seu nível de aplicação ainda está resiliente e sem trajetória de queda. Juntos, aplicaram R\$ 23,5 bilhões em 2013 e R\$ 24,5 bilhões em 2014, mas devem, igualmente, ter menor demanda por parte do empresariado, pois o seu custo vem aumentando, provocado pelo encarecimento da taxa referencial de juro, a Selic.

O governo federal, em função de compromissos políticos e de escolhas redistributivas, tenderá a manter os recursos sociais; entretanto, poderá se defrontar com a necessidade de reduzir as aplicações de recursos ao setor produtivo. Desse modo, bancos públicos terão capacidade mais limitada para o financiamento: o BNDES deverá reduzir seus desembolsos ao setor privado; a Caixa tende a diminuir o financiamento habitacional com efeitos negativos sobre o programa Minha Casa Minha Vida; e o BB poderá também limitar, entre outros, o financiamento agrícola. Adicionalmente, os bancos de desenvolvimento regionais (Banco do Nordeste e Banco da Amazônia – Basa) terão sua fonte de recursos para os fundos constitucionais (para os quais a base de arrecadação é parte do Imposto de Renda da Pessoa Física – IRPF e do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI) reduzida, o que afetará sua capacidade de empréstimo.

Se os gastos sociais puderem ser mantidos, parte da renda regional poderá ser preservada. Contudo, o que poderá acontecer com os gastos destinados ao investimento empresarial? A redução destes últimos tenderá a diminuir a taxa geral de investimento nas regiões de menor desenvolvimento, com repercussões negativas sobre a trajetória de crescimento. O (lento) processo (em curso) de convergência do PIB *per capita* tenderá a ser ainda mais atrasado.

Em tempos de recursos mais limitados, surge como esforço inescapável garantir melhor efetividade e eficiência na utilização das fontes existentes. Neste caso, a coordenação de políticas públicas distintas com rebatimentos no território se apresenta como imprescindível. A dimensão referida à coordenação não deve se

limitar apenas aos aspectos setoriais das políticas nacionais, mas também ao nível de coordenação federativa dessas políticas.

Nesse sentido, a busca por um maior equilíbrio regional deve fazer parte dos objetivos da construção de um novo pacto federativo no país. A compatibilização entre as capacidades fiscais e administrativas dos entes federativos e as suas atribuições na oferta de bens e serviços para a sociedade deve ser mais bem equalizada. As fortes distorções existentes na captação e na distribuição de recursos fiscais criam impactos perversos na possibilidade de uma ação pública coordenada e cooperativa, com o objetivo de redução das desigualdades sociais e regionais persistentes no país.

## 5.2 Coordenação e articulação federativa

A prevalência, no passado, de um planejamento do desenvolvimento regional conduzido de forma centralizada pelo governo federal deve ser revista e adequada, no contexto contemporâneo, a um novo pacto federativo, promovendo planos estratégicos compartilhados entre União, estados e municípios. Não se trata apenas de definir as necessárias revisões e aprimoramentos no sistema tributário, atualizando as normas de captação e alocação de receitas fiscais. Tampouco significa somente delimitar responsabilidades e metas de execução na ação pública. Trata-se, fundamentalmente, de compatibilizar as capacidades financeiras e gerenciais locais às demandas sociais e econômicas específicas por meio da execução de políticas públicas conjuntas na provisão de bens e serviços públicos, considerando as heterogeneidades e as desigualdades sociais e regionais no país. A renovação e o aprimoramento do processo de planejamento, orçamento e gestão são, portanto, essenciais e consequentes na conformação desse novo pacto federativo.

Os municípios como *locus* último da ação pública, contudo, padecem de uma visão orgânica e sistêmica do território. Em função da prevalência de preocupações e responsabilidades eminentemente locais, os resultados de suas ações são considerados fragmentados, não obstante os seus efeitos externos espaciais e a capacidade de algumas cidades-polos organizarem certas sub-regiões no território e impactarem fortemente com suas ações locais outros municípios de seu entorno. Nesse sentido, os conceitos de (economia de) escala e de aglomeração prevalecem na constituição de subespaços ou sub-regiões com dinâmicas socioeconômicas articuladas. A coordenação e a cooperação intermunicipal tornam-se, então, fundamentais para a ampliação dos mercados locais e regionais.

Ao mesmo tempo, nessa dimensão sub-regional, o papel dos estados assume caráter central, como agente federativo intermediário, para a organização espacial multimunicipal que compõe o território sob sua responsabilidade exclusiva. A articulação entre estados e (grupos de) municípios torna-se, assim, consequência natural dessa escala supralocal. Finalmente, a União, como responsável última da

organização socioproductiva e do equilíbrio macroeconômico no território nacional, deve se agregar aos demais entes federativos numa ação pública conjunta catalisando e potencializando as ações públicas compartilhadas para um desenvolvimento regional equilibrado.

A constituição de arranjos federativos entre União, estados e municípios<sup>9</sup> faz parte de um novo pacto federativo cooperativo, coordenado ou articulado, que potencializaria a ação pública conjunta com repercussões locais relevantes na redução das desigualdades socioeconômicas e no estímulo ao desenvolvimento regional e nacional. Como consequências positivas associadas a esses novos arranjos estão a possibilidade de redução nos custos de provisão de bens e serviços públicos, a melhoria da capacidade gerencial e administrativa pública, a economia de recursos públicos e a maior eficiência, efetividade e eficácia da ação pública, entre outras. A solução dos problemas regionais estaria, assim, intimamente ligada à constituição e à execução desse novo pacto federativo, promovendo mudanças profundas e avanços consideráveis nas políticas públicas e no planejamento regional e nacional.

A possibilidade de potencializar a capacidade de investimentos em áreas ampliadas, envolvendo vários municípios e estados, estaria em sintonia com os planos federais de âmbito nacional na implantação de projetos em diversos setores (social, energia, transportes e outras infraestruturas). A necessária ampliação da capacidade fiscal e financeira dos entes federativos poderia ser canalizada primordialmente para pacotes de investimentos, envolvendo diferentes arranjos federativos (e com a iniciativa privada) e setores produtivos, superando as limitações de orçamentos públicos insuficientes e voláteis. A articulação federativa permitiria amenizar as restrições de recursos públicos tratados de forma isolada e independente, bem como proporcionar um equilíbrio maior das contas públicas dos diversos entes.

A superação da crise fiscal e financeira atual enfrentada pelos vários entes federativos reflete, mais uma vez, a necessidade de reverter e solucionar o insustentável desequilíbrio no modelo de concorrência e competitividade existente por recursos públicos no país. A guerra fiscal limita e mina a capacidade do poder público de criar condições estáveis para o equilíbrio das contas públicas, em face de crescentes subsídios e incentivos para a atração e a instalação de projetos essenciais, sem dúvida, ao progresso local. Uma das causas levantadas para essa situação de fragmentação federativa provocada por essa guerra fiscal é exatamente a falta de um planejamento regional e de organização territorial que procure equilibrar as diversas demandas socioeconômicas locais.

Entende-se a atual crise menos como um problema conjuntural, interno e externo, ou como fruto somente de políticas equivocadas. Trata-se mais, de fato,

---

9. A constituição de consórcios públicos intermunicipais e entre União, estados e municípios (Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, e Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007) é a consequência prática dessa articulação.

de um problema estrutural que combina não apenas a alegada insuficiência de recursos fiscais e a propagada crítica sobre o papel central do setor público (Estado) no desenvolvimento nacional. A questão estrutural remete a um contexto histórico nacional que combina uma forte concentração da atividade econômica e dos recursos financeiros com uma enorme desigualdade socioeconômica.

Aceita a compreensão do pressuposto de que o mercado privado é incapaz de resolver sozinho essa contradição, o setor público deve assumir papel proeminente na compatibilização entre crescimento econômico e redução das desigualdades sociais e regionais, com a devida responsabilidade fiscal. O enfrentamento desse desafio implica rever o pacto federativo em termos cooperativos e articulados e aprimorar a ação pública por meio de um planejamento estratégico em bases capazes de estimular o crescimento econômico com redução das desigualdades supracitadas.

A necessária compatibilização entre crescimento econômico e igualdade social e regional está associada à superação de gargalos produtivos, do lado da oferta de bens e serviços, e da incorporação de uma massa de população, constituindo o lado de demandas reprimidas e potenciais. A grande concentração produtora em localidades desenvolvidas deve ter como contrapartida a necessidade de descentralização de estímulos produtivos e de investimentos em áreas menos desenvolvidas. A carência de certa autossuficiência na dinâmica produtiva nessas zonas (compreendidas como grupos de municípios e estados) frustra a capacidade de geração de receitas fiscais próprias. Do ponto de vista da demanda, a baixa geração de renda de trabalho em regiões mais pobres também limita o mercado consumidor e a captação de receitas públicas.

Sem dinâmica econômica e sem incorporação social, o crescimento e a justiça social estarão comprometidos. Sem infraestrutura produtiva adequada e sem mercado consumidor ampliado não há estímulo à atividade privada, reduzindo a incorporação de trabalho e o aumento da renda. Com isso, o setor público é pressionado a compensar essa carência socioeconômica tanto de oferta quanto de demanda, desequilibrando as contas públicas. Em suma, o maior equilíbrio na dinâmica econômica e social (oferta e demanda) permitiria um maior equilíbrio nas contas públicas dos entes federativos e vice-versa. Ao mesmo tempo, esse ambiente socioeconômico e fiscal mais equilibrado proporcionaria maior capacidade do poder público de contribuir para a redução dos desequilíbrios e das desigualdades sociais e regionais.

### **5.3 Desafio da mudança estrutural**

Para o tratamento da questão regional, a dimensão dos problemas de desequilíbrios de renda e produto, bem como os esforços de sua superação, exige atenção especial para a existência de vazamentos inter-regionais de renda e produto. Para conter

ou reduzir a magnitude das saídas de renda de uma região pobre para uma rica, os governos devem buscar a coordenação de políticas com vistas a: *i*) capturar recursos de políticas redistributivas (políticas sociais), originalmente destinados à melhoria do bem-estar de populações pobres ou miseráveis, para que uma vez gastos pela população sejam mais intensamente transformados em investimento nas próprias regiões receptoras; *ii*) canalizar recursos para o investimento nas regiões de menor desenvolvimento, não apenas para o fortalecimento do setor empresarial (por meio do crédito), mas também para a ampliação da dotação geral de infraestrutura que permita o aumento da competitividade regional; *iii*) induzir estratégias de desenvolvimento que maximizem os recursos conjuntos de investimento dos governos central e subnacionais; e *iv*) utilizar os recursos explícitos da política regional de maneira que sejam aditivos, evitando financiar atividades que seriam financiadas de qualquer forma.

É emblemático concluir pela riqueza de soluções e apontamentos da experiência de tratamento da questão regional no Brasil, desde os anos 1950. Se os resultados de convergência regional dos PIBs por habitante, induzidos pelas políticas locais, *grosso modo*, não se mostraram satisfatórios, as regiões-alvo da política, contudo, foram definitivamente ligadas ao mercado nacional e passaram a se expandir sob estímulo deste último. Não há mais, vistas sob a escala macrorregional, regiões deprimidas e/ou decadentes no país. Há, sim, regiões com atraso relativo.

Dito isto, pode estar aberta a oportunidade para que a PNDR II se debruce mais afirmativamente pela definição de estratégias de competitividade de subespaços regionais por meio do fortalecimento da diversidade de ativos existentes no território – o que significa, entre outros motivos, apoiar mais intensamente setores baseados em conhecimento, biodiversidade e energias renováveis. Estratégia que alarga o campo de possibilidades do desenvolvimento sustentável nas regiões, ao mesmo tempo que abandona paulatinamente a estrada longamente perseguida até o momento, qual seja, a de atuar na questão regional apenas com uma visão compensatória e de minoração de disparidades.

Se, ademais, são as políticas nacionais em sentido amplo que fizeram e fazem real diferença na promoção do desenvolvimento regional, então é sobre estas que as pontes de ligação com a política regional explícita devem ser, de maneira enfática, fortalecidas, ainda mais no atual momento recessivo da economia brasileira, quando as demandas inerciais dos habitantes das áreas mais ricas por recursos públicos tendem a se sobrepor a vozes mais fracas dos cidadãos das regiões de menor desenvolvimento.

É claro que esta não pode ser apenas uma tarefa, a de criar pontes da política regional com as nacionais, a ser enfrentada exclusivamente pelo Ministério da Integração Nacional e suas instituições vinculadas. Pelo contrário, deverá ser



exercício do governo central alargar a compreensão do significado e do impacto que as diversas políticas setoriais nacionais têm sobre o desenvolvimento das regiões. Poderá fazer enorme diferença para a mudança de compreensão do governo federal com relação à questão regional a atuação mais incisiva dos governos subnacionais quanto a uma maior participação e envolvimento no desenho e na execução da política local de desenvolvimento, tal como manifestado no primeiro processo conferencial para discussão da PNDR, realizado entre 2012 e 2013 pelo Ministério da Integração Nacional.

Por fim, não seria demasiado afirmar que um grande desafio para a PNDR, no horizonte próximo, caracterizado por maiores restrições de recursos, tende a ser o de *incorporar em suas estratégias a escolha, sempre difícil, mas tanto mais relevante em momento de crise como a atual, de prioridades* quanto a questões, enfrentamentos e soluções mais relevantes.<sup>10</sup>

## REFERÊNCIAS

- ALVES, Adriana M.; ROCHA NETO, João Mendes. Perspectivas do desenvolvimento regional no Brasil. **Revista Política e Planejamento Regional**, v. 1, n. 2, p. 311-338, 2014.
- BRANCO, Maria L. Cidades médias no Brasil. In: ELISEU, S. *et al.* (Org.). **Cidades médias**: produção do espaço. São Paulo: Expressão Popular, 2006. p. 245-271.
- BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Incentivos fiscais e fundos de desenvolvimento da Amazônia e do Nordeste**. Brasília: MI, 2011.
- CANO, Wilson. Auge e inflexão da desconcentração econômica regional no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 23., 1995, Salvador, Bahia. **Anais...** Salvador: Anpec, 1995. p. 628-644.
- CORRÊA, Roberto. **A rede urbana**. São Paulo: Editora Ática, 1989.
- COSTA, Marco; MARGUTI, Bárbara (Ed.). **Atlas da vulnerabilidade social nas regiões metropolitanas brasileiras**. Brasília: Ipea, 2015.
- MONTEIRO NETO, Aristides. **Desenvolvimento regional em crise**: políticas econômicas liberais e restrições à intervenção no Brasil dos anos 1990. 2005. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.
- \_\_\_\_\_. **Governos estaduais no federalismo brasileiro**: capacidades e limitações governativas em debate. Brasília: Ipea, 2014.

10. A limitação de recursos foi amplamente reconhecida por integrantes do Ministério da Integração Nacional, no âmbito do processo conferencial para a revisão da política e a construção da PNDR II. Ver Alves e Rocha Neto (2014).

PACHECO, Carlos A. **Fragmentação da nação**. Instituto de Economia. Campinas: Editora da Unicamp, 1998.

PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO; IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FJP – FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Índice de Desenvolvimento Humano Municipal. Brasília: Pnud, 2013.

RESENDE, Guilherme *et al.* Fatos recentes do desenvolvimento regional no Brasil. *In*: RESENDE, Guilherme Mendes (Org.). **Avaliação de políticas públicas no Brasil**: uma análise de seus impactos regionais. Brasília: Ipea, 2014. v. 1.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BCB – BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Boletim do Banco Central do Brasil** – Relatórios anuais de 2005, 2010 e 2013. Rio de Janeiro: BCB, XXXX. Disponível em: <[www.bcb.gov.br](http://www.bcb.gov.br)>.

CARVALHO, Otamar de. Perspectivas do desenvolvimento regional no Brasil. **Revista Política e Planejamento Regional**, v. 1, n. 2, p. 295-310, 2014.

RESENDE, Guilherme *et al.* Monitoramento e avaliação dos instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional: uma proposta de avaliação continuada. *In*: MONASTÉRIO, Leonardo; NERI, Marcelo; SOARES, Sergei (Org.). **Brasil em desenvolvimento 2014**. Brasília: Ipea, 2014. cap. 6. v. 2.

## A POLÍTICA REGIONAL DO GOVERNO LULA (2003-2010)

Vitarque Lucas Paes Coêlho

### 1 INTRODUÇÃO

Este capítulo faz uma análise das razões da persistente dificuldade de implementação de uma política de desenvolvimento regional no Brasil, concentrando seu foco na Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) conduzida pelo governo Lula entre 2003 e 2010 e baseando-se na tese defendida por Coêlho (2014).

As origens teóricas e metodológicas da PNDR datam dos anos 1990. Em 1999, a economista Tânia Bacelar de Araújo discorreu sobre a necessidade, a possibilidade e a pertinência de formular e implementar uma política nacional de desenvolvimento regional no Brasil. No documento, a autora denunciava o desaparecimento do tema da pauta de discussão nacional em decorrência da hegemonia neoliberal. Em 2003, ela aceitou o convite do recém-eleito presidente Luís Inácio Lula da Silva para chefiar a Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional (MI) e, efetivamente, liderou a equipe de trabalho que formulou a proposta da PNDR.

Mesmo após a sua institucionalização, por meio do Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007, quase quatro anos depois de sua apresentação formal, a PNDR continuou sem instrumentos substantivos de execução, do ponto de vista orçamentário, institucional ou organizacional. A isso, acrescenta-se uma aparente falta de vontade política por parte das lideranças regionais para a sua viabilização.

Segundo Coêlho (2014), o avanço retórico e normativo da questão regional durante o governo Lula não foi acompanhado por uma evolução dos meios concretos de intervenção nesse domínio em termos de políticas públicas. Em que pese o avanço da temática territorial/regional nos documentos das secretarias de governo – inclusive nas esferas subnacionais –, as instituições com mandato especificamente regional, como o MI e suas superintendências regionais, não contaram com instrumentos adequados ao enfrentamento das desigualdades regionais brasileiras.

A Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e posteriormente a Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco), recriadas

durante o governo Lula, continuaram desprovidas de instrumentos efetivos de ação, tanto de recursos humanos e materiais quanto da legitimidade institucional para coordenar e implementar planos regionais de desenvolvimento. Em outras palavras, essas superintendências foram esvaziadas de seu papel histórico de planejamento do desenvolvimento regional. Além disso, até hoje o Congresso Nacional não chegou a um consenso sobre a viabilidade da criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), potencial *funding* (financiamento) da PNDR, cuja gestão seria subordinada ao MI.

Entender essa aparente paralisia da política regional é particularmente relevante no Brasil, onde as desigualdades regionais de renda e indicadores sociais estão entre as mais graves de todo o mundo. Ademais, tendo em vista o caráter centralizador e concentrador do capitalismo moderno, a preocupação com a questão regional permanece relevante. Nesse sentido, a ausência de políticas públicas ativas para a redução das desigualdades socioeconômicas regionais é uma questão problemática. Isso é ainda mais verdadeiro no Brasil, país continental e subdesenvolvido, em que a clivagem regional é marcante, herança de seu passado colonial e de sua industrialização recente, fortemente localizada no Centro-Sul. Nas palavras de Araújo (1999, p. 146), “entregue apenas às próprias decisões do mercado, a dinâmica regional tende a exacerbar seu caráter seletivo, ampliando fraturas herdadas. Tende a desintegrar o país”. O Nordeste Semiárido e a região amazônica compreendem alguns dos grandes espaços nacionais segregados por essa dinâmica regional seletiva.

Na ausência de uma efetiva política de desenvolvimento regional como eixo aglutinador e articulador de ações, viceja a guerra fiscal entre estados e municípios, assim como as iniciativas localistas e os particularismos na obtenção de recursos federais e na atração de investimentos privados.

## 2 A RELEVÂNCIA DO PROJETO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO

Coêlho (2014) afirma que a ausência de um projeto nacional de desenvolvimento econômico e social compromete a implementação de uma PNDR no Brasil. Lembrando os ensinamentos do professor Wilson Cano, uma política efetiva de desenvolvimento regional não pode prescindir da existência prévia de um projeto nacional de desenvolvimento em sua formulação e subsequente implantação. Esse projeto deve contemplar, além dos objetivos nacionais mais gerais (econômicos, políticos e sociais), as linhas básicas que orientarão a formulação das demais políticas: as de natureza temática (distribuição de renda, saúde pública, educação etc.); as setoriais (agropecuária, mineração, siderurgia, transporte urbano etc.); e, notadamente, as regionais, que, guardadas as especificidades territoriais, redesenham os objetivos gerais, adequando-os aos principais recortes espaciais do país.

O projeto nacional de desenvolvimento deve fixar claramente quais são seus objetivos e apresentar instrumentos de política econômica pertinentes, informando os limites e os rumos possíveis para a formulação de uma política de desenvolvimento regional coerente. É a partir do projeto nacional que as demais políticas – regionais, temáticas e setoriais – podem encontrar o arcabouço político, instrumental e institucional necessário a sua formulação e execução. Ele constitui o ancoradouro das demais políticas e antecipa a necessidade de compatibilização entre os planos nacional, regional, temático e/ou setorial.

O desenho desse projeto nacional precisa contemplar a possibilidade concreta de manejo de instrumentos de política econômica, sem os quais não só o projeto se inviabilizaria mas também as políticas dele derivadas. Por exemplo, se, por força de acordos políticos ou tratados firmados, o país não tiver a possibilidade do uso soberano da sua política cambial (monetária, fiscal ou outra relevante), pouco se pode fazer em termos de orientação econômica. Assim, as restrições no uso dos principais instrumentos de política econômica podem levar a uma virtual inação governamental.

Sob a ótica internacional, com a disseminação do pensamento único neoliberal, as políticas de desenvolvimento regional tornaram-se ainda menos praticáveis e realistas no Brasil. Nesse quesito, pesa a deterioração fiscal e financeira decorrente da crise econômica dos anos 1980 (a “década perdida”), que levou ao permanente ajuste fiscal, às elevações da taxa de juros e, em decorrência disso, ao baixo crescimento econômico.

Na era do pensamento único – também chamada era da globalização –, advoga-se o princípio da articulação direta entre o global e o local, ignorando a mediação nacional. Essa tendência ampliou os riscos de fragmentação da nação (Pacheco, 1996) em função da desarticulação – e mesmo da competição – entre os diversos blocos de capitais e de interesses regionais. Esse movimento também deteriorou os mecanismos de integração do mercado nacional brasileiro, construídos ao longo do século XX.

O pensamento único neoliberal soube incentivar mais uma forma ilusória de desenvolvimento: a do poder local. No Brasil, a precariedade das políticas públicas de desenvolvimento levou à expansão da utopia da cidade-empresa-mercadoria (Vainer, 2000) e a uma plethora de iniciativas voltadas à promoção de arranjos produtivos locais (APL),<sup>1</sup> em parceria com os mais diversos órgãos de fomento, como entidades dos governos estaduais e do governo federal, além de organismos internacionais de cooperação.

---

1. São aglomerações territoriais de agentes econômicos, políticos e sociais, com foco em atividades econômicas que apresentam vínculos entre si, ainda que incipientes (Lastres e Cassiolato, 2003).

Brandão (2003) salienta que as esferas subnacionais (estados e municípios) não contam com instrumentos fundamentais para desenho e implementação de políticas públicas de desenvolvimento econômico, como o manejo da taxa de juros, do câmbio e do crédito, bem como de uma bateria de tributos e contribuições de âmbito federal – sem contar alguns determinantes políticos e institucionais cujo domínio é restrito ao foro nacional (taxa de salário, benefícios previdenciários, comércio exterior, política salarial, entre outros).

Por sua vez, Lopreato (2004) demonstrou como as finanças estaduais no Brasil encontram-se encilhadas, em função das dívidas renegociadas à época do Plano Real e pelos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), o que restringe ainda mais a possibilidade de desenhar e implementar políticas de desenvolvimento na esfera estadual.

Apesar das contribuições que podem trazer – e que efetivamente têm sido trazidas –, as iniciativas locais, dadas a complexidade e as dimensões da economia brasileira, têm-se mostrado insuficientes para promover um apreciável estímulo ao desenvolvimento econômico não somente do próprio local, mas também da região ou do país. Essas intervenções apresentam escasso poder de propulsão para ativar impulsos mais significativos ao desenvolvimento nacional, seja pelo reduzido volume de recursos envolvidos nas iniciativas, seja pelo baixo – ou mesmo inexistente – grau de coordenação entre as inúmeras ações efetuadas por uma miríade de instituições. Na melhor das hipóteses, essas iniciativas podem se mostrar oportunas para o campo das políticas sociais ao promoverem, mediante a criação de postos de trabalho ou geração complementar de renda, alternativas de inclusão produtiva para os beneficiários dos programas de assistência social e distribuição de renda.

Amin (2007) pontua que o localismo não pode controlar as forças envolvidas nos espaços da organização econômica transterritorial. Essas forças, sob a forma de preços de ações, taxas de juros, decisões de investimentos corporativos e bancários, transferências financeiras, fluxos de informações, pessoas e conhecimentos, tomadas em níveis nacional e mundial, distorcem ou anulam os esforços realizados para trazer benefícios locais.

Com efeito, no atual contexto brasileiro de inserção externa, com limitações de ordem orçamentária, financeira e comercial, torna-se penosa a tarefa de implementar políticas públicas de desenvolvimento. O país convive com juros elevados que deprimem a atividade econômica produtiva e privilegiam o rentismo e um regime de câmbio valorizado e instável, o qual estimula as importações e limita o planejamento industrial e as exportações.

No âmbito externo, sobrevêm decisões que constroem ainda mais a política econômica nacional, como as emanadas das regras da Organização Mundial do

Comércio (OMC) e do Acordo da Basiléia (regulação bancária), assim como as avaliações promovidas pelas agências internacionais de *rating* (classificação), que reivindicam permanente ajuste à ortodoxia macroeconômica.

Estes constrangimentos descritos dificultam a formulação e a implementação de um projeto nacional de desenvolvimento no Brasil, pois impõem limites aos instrumentos tradicionais de fomento, amplificando os conflitos regionais pelas aplicações federais e levando ao esgarçamento do princípio de solidariedade regional e ao questionamento do próprio sistema federativo brasileiro.

### 3 A POLÍTICA ECONÔMICA DO GOVERNO LULA

A assunção de Luís Inácio Lula da Silva à Presidência da República, em janeiro de 2003, foi um momento de comoção nacional que despertou profundas expectativas em torno de uma gestão compromissada com a justiça social, a distribuição de renda e o enfrentamento das desigualdades individuais, sociais e regionais brasileiras. A vitória de Lula e do Partido dos Trabalhadores (PT) já era previsível desde meados de 2002. As histórias do candidato e do partido sempre estiveram associadas à contestação da doutrina liberal do período do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), marcada pela política de privatizações, desregulamentação financeira, abertura comercial e ajuste fiscal. Assim, a mera possibilidade de mudanças na condução da política macroeconômica deixou segmentos dos mercados financeiros um tanto quanto “apreensivos”.

No início do governo, assegurou-se a conservação da ortodoxia macroeconômica, com forte elevação da taxa de juros e recrudescimento do ajuste fiscal, apresentados como medidas necessárias para amainar o mercado financeiro. Essa demonstração de respeito aos pilares básicos da macroeconomia liberal – ajuste fiscal, câmbio flutuante e livre mobilidade de capitais – aparentemente convenceu os mercados, e, em seguida, as taxas de câmbio e juros retornaram aos patamares pré-eleitorais. Os compromissos com a estabilidade da moeda e com o regime de metas de inflação foram mantidos, assim como a continuidade de pesado *superavit* fiscal primário, superior a 3% do produto interno bruto (PIB), destinados a saldar os colossais pagamentos com juros e amortizações da dívida pública.

O governo Lula, todavia, não foi uma mera repetição do período FHC. A política social recebeu prioridade desde o início, haja vista a proposta do Programa Fome Zero, que evoluiu posteriormente para o Programa Bolsa Família (PBF) e se tornou o maior programa de transferência condicional de renda do planeta (OCDE, 2013). A consolidação e a expansão do PBF permitiu que cerca de 30 milhões de brasileiros suplantassem a linha de pobreza. Ao longo do período 2003-2010, o programa ampliou sua cobertura de 3,6 milhões para 13 milhões de famílias,

amparando cerca de 50 milhões de pessoas. Desse total de beneficiários, mais de 60% estavam nas macrorregiões Norte e Nordeste.<sup>2</sup>

Além da expansão dos benefícios previdenciários e assistenciais, a política de valorização real do salário mínimo, associada à expansão do crédito e à queda das taxas de juros, contribuiu para uma substantiva melhoria das condições materiais da classe trabalhadora e para a diminuição das desigualdades pessoais – e regionais<sup>3</sup> – de renda. Esse compromisso social foi uma grande marca do governo Lula.

O segundo governo Lula (2007-2010) encetou a ampliação do investimento público, notadamente no setor de infraestrutura, por intermédio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Os investimentos contemplados pelo PAC (Carneiro, 2008) totalizaram R\$ 503,9 bilhões a serem aplicados em três diferentes áreas: *i*) infraestrutura energética (petróleo, gás e energia elétrica); *ii*) infraestrutura social e urbana (habitação e saneamento); e *iii*) infraestrutura logística (rodovias, ferrovias, portos e aeroportos).

Conforme Carneiro (2008), o PAC buscou elevar o crescimento econômico com base na ampliação da taxa de investimento, na ampliação do investimento público em infraestrutura e pelo incentivo ao investimento privado, por meio da promoção de um ambiente *business friendly* (amigável a negócios), com a remoção de obstáculos normativos, burocráticos e jurídicos. Guimarães Neto (2011) comenta que as aplicações previstas pelo PAC para o Norte e o Nordeste possuem percentuais maiores que o total da participação do PIB dessas regiões no produto nacional, o que representou tentativa de desconcentração produtiva pelo governo federal, fundamentada no investimento público e na indução do investimento privado.

Com o governo Lula também se observou considerável retomada do crescimento econômico, *vis-à-vis* as “décadas perdidas” de 1980 e 1990. Esse crescimento teve explicações robustas no aumento do mercado interno, possibilitado pela expansão do crédito, que passou de 25% para 45% do PIB, na valorização real da massa salarial (o salário mínimo praticamente dobrou em termos reais), nos investimentos em infraestrutura carreados pelo PAC, bem como no investimento expressivo em programas sociais de transferência de renda.

No *front* externo, destaque-se o acelerado crescimento asiático nos anos 2000, em particular da China, cuja demanda contribuiu para uma forte elevação do volume e do valor das exportações brasileiras, principalmente nos setores intensivos em

---

2. De acordo com matéria publicada pelo jornal *Valor Econômico* em 24 de maio de 2012, entre 2012 e 2013, o Nordeste enfrentou uma das maiores secas de sua história, com aproximadamente oitocentos municípios em estado de emergência e mais de 12 milhões de famílias afetadas. A cobertura do PBF tornou menos brutal o quadro típico da seca, evitando migrações em massa e saques.

3. A valorização real do salário-mínimo e a expansão dos benefícios assistenciais e previdenciários tiveram maior impacto econômico nas macrorregiões mais pobres do país (Norte e Nordeste), em função do baixo nível de renda nelas prevalecente.



recursos naturais, como as *commodities* dos complexos de grãos, proteína animal, mineração e petroquímica. Entre 2003 e 2010, as exportações brasileiras quase triplicaram – de US\$ 73 bilhões para US\$ 202 bilhões –, com destaque para o desempenho dos setores supracitados.

Em que pesem os avanços registrados, os resultados macroeconômicos da participação regional do PIB apresentaram melhorias bem modestas. Embora as políticas sociais tenham mitigado a pobreza extrema nas periferias nacionais, persistiu um padrão de diferenciação das principais variáveis socioeconômicas entre o Norte e Nordeste e o Sul-Sudeste, com o Centro-Oeste aproximando-se dessas últimas macrorregiões.

A recente expansão do emprego nas periferias concentrou-se em serviços de baixa qualificação e na construção civil, setores tradicionais, de baixa produtividade, baixa formalização e baixo potencial inovador, que dificilmente conseguirão transformar aquelas realidades regionais. Monteiro Neto (2005) aponta um novo processo de concentração de ramos industriais dinâmicos em São Paulo. Segundo o autor, de modo geral, os ramos industriais de maior valor agregado têm voltado seus interesses para o Centro-Sul do país, em razão da maior dotação de infraestrutura, de mão de obra qualificada e proximidade dos grandes mercados consumidores – exigências locacionais do mundo globalizado.

As regiões mais pobres têm atraído indústrias tradicionais (construção civil, calçados, confecções e alimentos), além de uma expansão generalizada do setor terciário, motivada pela abundância de mão de obra barata e pela ampliação recente dos mercados consumidores (Macedo, 2010). Soma-se a esse quadro o fato agravante de que as decisões de investimento se dão em regime de acirrada guerra fiscal, com graves perdas de arrecadação para o erário (Cardozo, 2010). Conforme Brandão *et al.* (2006), a ação pública subsidia os custos de implantação e operação dos grandes empreendimentos, produzindo verdadeiros torneios locacionais para atração de investimentos.

Macedo (2010) argumenta que o complexo exportador brasileiro tem contribuído para a configuração urbana e regional do país, reforçando especializações regionais e levando a adaptações territoriais a fim de articular as produções locais ao mercado externo – essencialmente aquelas associadas à agropecuária e à indústria extrativa. Reforçando esse quadro, as intervenções do PAC nas periferias nacionais concentraram-se em grandes projetos de infraestrutura logística e energética, de modo a viabilizar a integração competitiva internacional dos grandes projetos agropecuários e de mineração – a articulação direta entre o global e o local, discutida por Brandão (2003).

De acordo com Pacheco (1996), consonante às suas dimensões continentais e características da estrutura produtiva, a dinâmica da economia brasileira é determinada

pelo investimento público e privado. Isso não desabona alternativas voltadas para o aquecimento da demanda doméstica ou para o atendimento ao mercado exterior. O resultado global é, todavia, restrito, ainda que desempenhe funções relevantes na sustentação da renda e do emprego, sobretudo no âmbito sub-regional.

Para além das questões macroeconômicas já relacionadas, o Estado brasileiro perdeu boa parte da sua capacidade de intervenção desde os anos 1980. Isso é evidente ao se observar o ritmo do andamento dos programas de investimento associados ao PAC.<sup>4</sup> Era fundamental recriar, em todos os níveis de governo, a capacidade de administração e planejamento do setor público e romper com a lógica restrita do ajuste fiscal. Entretanto, essa ação envolveria um desafio político não empreendido pelo governo Lula.

Assim, o Estado brasileiro continuou a se eximir da tarefa de construção de um projeto nacional de desenvolvimento. Como discutido, esse projeto é fundamental para a formulação e a operação de uma política regional. Ironicamente, os bons resultados econômicos do governo – refletidos na ampliação do emprego formal, na retomada do crescimento e na diminuição da pobreza (pessoal e regional) – parecem ter levado esse projeto ao descrédito. As elites continuaram mais ocupadas em seus planos particulares – empresariais ou político-partidários –, não se aliando em prol da criação de um projeto nacional de desenvolvimento.

Carneiro (2008) salienta a necessidade de diversificação da estrutura produtiva para o desenvolvimento da economia nacional. Segundo seus apontamentos, em um país continental como o Brasil, não se pode esperar crescimento robusto e sustentado com base em exportações de produtos primários e semimanufaturados; tampouco o consumo pode ser o eixo dinâmico da economia. Contudo, na lógica da articulação direta entre o local e o global, o país apresentou um quadro de projetos pontuais, intensivos em recursos naturais e com baixo encadeamento interno. Esse quadro reforçou a disputa entre as Unidades da Federação, manifesta na agressividade crescente das políticas de atração de investimento.

Causam preocupação os alertas do Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (Iedi) acerca do possível processo de desindustrialização em curso no Brasil, com redução dos setores de alta intensidade tecnológica e crescente dependência dos produtos de baixa e média intensidade tecnológica nas exportações.

Nesse sentido, persiste o diagnóstico de Pacheco (1996), que identificou uma fragmentação da economia nacional, uma vez que os segmentos mais dinâmicos, atrelados à demanda externa e incapazes de sustentar o crescimento do conjunto

---

4. Conforme matéria publicada no jornal *O Globo*, em 2 de abril de 2012, as maiores obras de infraestrutura do país, associadas ao PAC, como a ferrovia Transnordestina e o Projeto de Transposição do Rio São Francisco, têm um atraso de até 54 meses em relação ao cronograma original.

do país, ganharam autonomia em relação ao desempenho econômico agregado, sustentando trajetórias de melhor desempenho para sub-regiões específicas.

#### 4 A PNDR (2003-2010)

No campo da política regional, a situação parecia promissora no início do governo Lula. O programa de governo se comprometia em formular e implementar uma política nacional de desenvolvimento regional, inclusive com a recriação das extintas superintendências de desenvolvimento – Sudam, Sudene e Sudeco. A proposta do Plano Plurianual (PPA) 2004-2007 – Brasil de Todos – tinha entre seus objetivos a redução das desigualdades regionais do país. Além disso, uma preocupação especial com o Nordeste Semiárido e com a Amazônia esteve sempre presente nos discursos do presidente eleito.

A escolha de Ciro Gomes, do Partido Socialista Brasileiro do Ceará (PSB-CE), presidenciável nas eleições de 2002 e figura pública de alcance nacional, para assumir a direção do MI sugeria que a pasta teria posição privilegiada. A pernambucana Tânia Bacelar de Araújo, um dos maiores nomes da economia regional, foi convidada para assumir a Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional e coordenar a formulação da PNDR. Parecia que tinha chegado a vez da política regional.

A proposta da PNDR (Brasil, 2003b) procurava enfrentar a tendência geral de concentração do capital e contribuir para a redução das desigualdades regionais e ativação das potencialidades de desenvolvimento das regiões brasileiras. O ponto central da estratégia era valorizar a diversidade regional do país em suas múltiplas dimensões – ambiental, socioeconômica e cultural –, tratando-a como um ativo fundamental para a promoção do desenvolvimento socioeconômico do país.

A PNDR tinha dois objetivos principais: reverter as desigualdades regionais e explorar os potenciais endógenos da diversa base regional brasileira. Essa política fundamentou-se na equidade, traduzida na redução das desigualdades regionais de renda, oportunidades e condições de trabalho, e também na competitividade, a partir da estruturação de uma base econômica regional capaz de competir no mercado nacional e internacional.

Uma premissa dessa política é que ela deveria ser uma política de governo, não restrita a um único ministério, ainda que fosse admitido certo protagonismo do MI na sua coordenação. As iniciativas locais e regionais se articulariam e encontrariam nexos na política nacional, que envolveria iniciativas do Congresso Nacional, dos estados e municípios, das entidades do setor produtivo e da sociedade civil organizada.

Embora a PNDR requeresse uma abordagem em múltiplas escalas, dada a complexidade regional brasileira, a ênfase em uma política nacional foi reafirmada,

porque essa era a escala compatível com a perspectiva de identificação e regulação do fenômeno das desigualdades inter e intrarregionais. Em um país continental e heterogêneo como o Brasil, a ênfase em soluções localistas isoladas poderia ampliar os riscos de fragmentação.

Essa atuação em múltiplas escalas buscou romper com a visão tradicional que tende a circunscrever o problema regional brasileiro ao Nordeste e ao Norte. Assim, o mapa do Brasil foi dissecado em múltiplas escalas, para fins de política regional.

Adotou-se a escala microrregional para a formatação da tipologia territorial da PNDR. A base de dados adotada compreendeu informações extraídas dos censos demográficos do IBGE de 1991 e 2000 e estimativas do PIB municipal, realizadas pelo Ipea para os anos 1990 e 1998. As principais categorias de análise foram: *i)* densidade demográfica; *ii)* crescimento populacional; *iii)* escolaridade; *iv)* urbanização; *v)* rendimento domiciliar; e *vi)* variação do PIB.

Os resultados destacaram o forte contraste entre o litoral e o interior e uma clivagem norte-sul bem marcada, na qual se ressaltavam profundas diferenças entre os níveis de renda, de urbanização e de acesso a serviços básicos. Segue uma síntese da avaliação.

- 1) Identificação de sub-regiões dinâmicas, competitivas e com elevados rendimentos médios e de sub-regiões com precárias condições de vida e de traços de estagnação em todas as macrorregiões do país.
- 2) Persistência de um padrão macrorregional de diferenciação das principais variáveis socioeconômicas entre o Norte-Nordeste e o Sul-Sudeste, com o Centro-Oeste aproximando-se destas últimas.
- 3) Registro de extrema vulnerabilidade dos indicadores socioeconômicos do Nordeste Semiárido e da região amazônica.

Esses dados corroboram a necessidade de regular as ações de desenvolvimento regional desde a escala nacional e de pensar estrategicamente as iniciativas no plano macrorregional e em algumas escalas especiais. Ao mesmo tempo, demonstram que é preciso tratar de modo específico a grande diversidade sub-regional.

O Nordeste Semiárido e a região da Faixa de Fronteira são destacados como sub-regiões estrategicamente importantes para o desenvolvimento e a integração nacional. A primeira, por possuir precárias condições de vida e baixa atividade econômica (40% da população do Nordeste e apenas 20% do PIB regional). A segunda, por ser uma área estratégica sob a perspectiva ambiental e também da integração sul-americana.

Com o intuito de delimitar os espaços prioritários de ação da PNDR no território nacional, foi proposta a seleção de duas variáveis: rendimento domiciliar

médio e variação do PIB. De acordo com o documento da política, o rendimento domiciliar médio por habitante é uma variável estática que busca mensurar o poder de compra médio em um determinado território. Já a variação anual média do PIB é uma variável dinâmica que mostra a evolução da produção de um determinado espaço geográfico.

A superposição dos cartogramas definidos pelas duas variáveis resultou, na escala microrregional, em quatro conjuntos territoriais distintos. Esses conjuntos constituiriam a tipologia sub-regional que definiria as sub-regiões prioritárias da PNDR: *i)* dinâmicas de baixa renda; *ii)* estagnadas de renda média; e *iii)* de baixa renda com médio ou baixo dinamismo (figura 1). Resumidamente, eles representariam o espaço preferencial de atuação da PNDR no que diz respeito ao financiamento dos programas de desenvolvimento regional. As áreas de alta renda não seriam priorizadas.

FIGURA 1  
Tipologia sub-regional da PNDR



Fonte: MI.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Nos termos da PNDR, a instância nacional compreenderia a definição dos critérios gerais de atuação, a identificação das sub-regiões prioritárias de intervenção e os espaços preferenciais de convergência com as demais políticas setoriais. Para alcançar essas metas, o Decreto nº 4.793, de 23 de julho de 2003, criou a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, sob a coordenação

da Casa Civil da Presidência da República. De acordo com seu ato de criação, este órgão ficou responsável por “coordenar e articular as políticas setoriais com impacto regional, com vistas a reduzir as desigualdades inter e intra-regionais” (Brasil, 2003a).

No nível macrorregional, estariam as atividades de elaboração dos planos estratégicos de desenvolvimento e a articulação de ações. A instância macrorregional é considerada especialmente relevante no Norte e Nordeste – e, em certo grau, também no Centro-Oeste –, onde o desafio do desenvolvimento regional envolve parte substancial dos seus territórios. Defende-se a recriação das superintendências de desenvolvimento (Sudene, Sudam e Sudeco), dada a necessária presença de órgãos públicos capazes de agir como braços mais próximos da PNDR nas macrorregiões prioritárias.

Nas instâncias sub-regionais, estariam as ações operacionais. Os programas mesorregionais constituiriam a unidade de articulação das ações federais nas sub-regiões prioritárias em todo o território nacional, a partir de espaços institucionais de concertação, como fóruns e agências de desenvolvimento.

A proposta de consolidação dos programas mesorregionais fundamenta-se em uma agenda de ações, que inclui: *i*) apoio à infraestrutura; *ii*) promoção da inovação; *iii*) capacitação de mão de obra; *iv*) oferta de crédito; *v*) apoio à ampliação dos ativos relacionais; e *vi*) estruturação dos arranjos produtivos locais (APL). Segundo o documento da política (Brasil, 2003b, p. 35), “o apoio ao Programa Mesorregional parte do consenso construído pelos atores locais em torno de um plano de desenvolvimento, que deve sinalizar ao MI e demais unidades do governo o *mix* particular de ações a serem apoiadas”. Novamente a fórmula mágica do consenso local é resgatada.

O FNDR é assinalado como o principal instrumento da política. Diferentemente dos fundos disponíveis, este disponibilizaria uma linha de financiamento não reembolsável para a promoção de ações estruturantes de desenvolvimento regional.<sup>5</sup> Esse dispositivo estava previsto na Proposta de Emenda à Constituição (PEC) da reforma tributária, enviada ao Congresso Nacional em 2003 (PEC nº 41/2003). Sua base de cálculo seria a participação em 2% da arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e do Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ), o que representaria uma receita anual estimada em R\$ 3,6 bilhões, em valores de 2003. Sem dúvida, um valor modesto, próximo a 0,2% do PIB nacional, mas um grande avanço no financiamento da política regional brasileira.

---

5. Apesar de mencionados como instrumentos da PNDR, os Fundos Constitucionais de Investimento das regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte (FCO, FNE e FNO, respectivamente) e Fundos de Desenvolvimento da Amazônia e do Nordeste (FDA, FDNE), além do conjunto de incentivos fiscais federais, tiveram origem antes da PNDR, e pouco se avançou no estabelecimento de uma aderência entre eles e a política.

Após uma série de emendas e recortes (Dall'acqua, 2005), a proposta original da reforma foi comprometida, e o resultado final do embate legislativo trouxe apenas mudanças pontuais ao sistema tributário brasileiro. A proposta de criação do FNDR foi retirada da pauta final de discussão, enquanto os dispositivos de diferenciação interestadual do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) que permitem a guerra fiscal foram mantidos.

Os estados, inclusive aqueles das regiões mais pobres do país, entenderam que havia uma série de riscos envolvidos na proposta de reforma tributária e insistiram na guerra fiscal como instrumento de atração de investimentos. Além disso, a reforma desacomodava interesses já assentados sobre o atual sistema de tributação e partilha federativa, sobretudo nos estados mais industrializados.

A vinculação do FNDR à reforma tributária tendeu a desvirtuar o debate em torno de qual seria a política regional mais desejável para o país. No decorrer dos debates em torno da PEC, o FNDR já era proposto como um fundo de compensação a ser partilhado entre os estados, desatrelado de uma proposta mais consistente de desenvolvimento regional.

A atomização de interesses, a desconfiança em um novo modelo tributário e a ausência de propósito federativo comum inviabilizaram a reforma tributária e a criação do FNDR. Como consequência, garantiu-se atendimento a agendas pontuais da União, dos estados e dos municípios. Na ausência de um projeto nacional de desenvolvimento, prevaleceu a defesa dos interesses particulares dos entes federados.

Dessa forma, a PNDR perdeu seu principal instrumento: o *funding* para intervenções estruturantes. A operacionalização da política, condicionada ao escasso orçamento da pasta de Desenvolvimento Regional do MI, foi condenada à manutenção de ações pontuais, vinculadas à estruturação de fóruns mesorregionais e ao apoio fortuito a projetos de APL.

## 5 CONSIDERAÇÕES SOBRE A PNDR

Deve-se reconhecer que a proposta da PNDR apresentada em 2003 recolocou a questão do desenvolvimento regional na pauta de discussão do governo federal. O debate sobre a territorialidade das políticas públicas só veio a crescer nos anos seguintes, disseminando-se também entre os demais entes federativos.

Em seu documento original, a PNDR vinculou o enfrentamento da questão regional a um projeto nacional de desenvolvimento. A proposta da política inovou ao trazer uma perspectiva nacional sobre as desigualdades socioespaciais brasileiras, ao conceder centralidade para o papel do Estado diante da hegemonia neoliberal e ao propor uma atuação em múltiplas escalas. De todo modo, pode-se dizer que, durante o governo Lula, a PNDR não conseguiu se afirmar como política pública

seja pela efetiva execução orçamentária, seja pela visibilidade política. Embora tenha sido uma política bem formulada e com proposições consistentes, a PNDR não pôde se estabelecer no governo Lula devido a características estruturais do Estado brasileiro.

Podemos apontar um vício de origem da PNDR: esse projeto nacional de desenvolvimento, que orientaria a política regional, nunca foi explicitado ao país. Ora, na ausência de um projeto nacional, dificilmente uma política nacional de desenvolvimento regional poderia avançar. A PNDR deveria extrair sua estratégia e seus meios de ação a partir do projeto nacional de desenvolvimento.

Sem um projeto nacional de desenvolvimento e mecanismo de financiamento – dado o fracasso na criação do FNDR –, a PNDR voltou-se a uma operação que pouco avançou em relação às políticas regionais minimalistas que a antecederam. Os programas de desenvolvimento regional a cargo do MI mantiveram um escopo eminentemente local, trabalhando iniciativas pontuais de promoção de APL e arenas de representação sub-regional (fóruns mesorregionais). A atuação do MI, pontualmente localizada no território, privilegiou estímulos cujos impactos também tenderam a ser localizados (Pereira, 2009).

Apesar desse quadro, é preciso destacar o esforço de planejamento regional realizado pelo MI, sob inspiração da PNDR. Conforme Guimarães Neto (2006), o Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Centro-Oeste (PED-CO), o Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (PDNE) e o Plano Amazônia Sustentável (PAS) enquadraram-se nessa iniciativa. Além deles, estavam presentes também o Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido (PDSA) e o Plano de Desenvolvimento Sustentável da BR-163: Eixo de Integração para a Amazônia. Um aspecto comum a todos esses planos era a preocupação com a sustentabilidade econômica e ambiental e a participação social, desde os diagnósticos até a concepção dos programas e projetos. Havia, igualmente, a preocupação em explorar a riqueza intrarregional das áreas tratadas, buscando-se intervenções específicas e operadas em múltiplas escalas, a partir das particularidades de cada região, algo que ia ao encontro da linha de trabalho preconizada pela PNDR.

Sem embargo, Guimarães Neto (2006) indica como lacunas da agenda dos planos a enorme distância entre o conteúdo das ações propostas (o que fazer) e as formas de implantação (como fazer). De modo geral, não foram apresentados modelos de gestão que institucionalizassem as responsabilidades dos entes federados e integrassem o processo de decisão nos níveis nacional, regional e sub-regional.

Em sua análise, o autor manifesta uma preocupação a respeito da falta de clareza em torno do financiamento e dos instrumentos de política econômica ao alcance dos planos. Ele também aponta a necessidade de alinhar esses planos



regionais a um projeto nacional de desenvolvimento que permitisse a integração e a convergência das propostas regionais. Como já discutido, não foi exposto esse projeto nacional de desenvolvimento, e os planos publicados, na ausência de instrumentos adequados de financiamento e gestão, tornaram-se, quando muito, documentos de referência em planejamento regional.

A PNDR foi apresentada à sociedade brasileira em 2003 e somente em fevereiro de 2007 foi formalmente instituída como política de governo, por meio do Decreto nº 6047/2007. Entre 2003 e 2006, pode-se dizer que não houve qualquer avanço significativo na proposta original. De fato, o texto do decreto que institucionalizou a política representou uma síntese do documento discutido em 2003 e ratificou a tipologia da política, tratando as mesorregiões como espaço preferencial de atuação da PNDR. É sintomático que uma política nacional tenha sido formalizada por um mero decreto presidencial, sem uma discussão mais aprofundada no Congresso Nacional, o que seria ensejado por meio de um projeto de lei.

Em 2007, foram recriadas a Sudam e a Sudene, e em 2009, a Sudeco. No início do segundo governo Lula, recuperou-se o debate em torno da reforma tributária e da criação do FNDR, no âmbito da PEC nº 31/2007. Na verdade, a segunda gestão não trouxe inovações para a política regional. As superintendências de desenvolvimento regional caminharam vagarosamente, sem quadros técnicos, orçamento, infraestrutura ou clareza sobre seu papel institucional. A proposta de reforma tributária estendeu-se pelos quatro anos do segundo governo Lula, sem avanços concretos em relação ao fim da guerra fiscal ou à criação do FNDR.

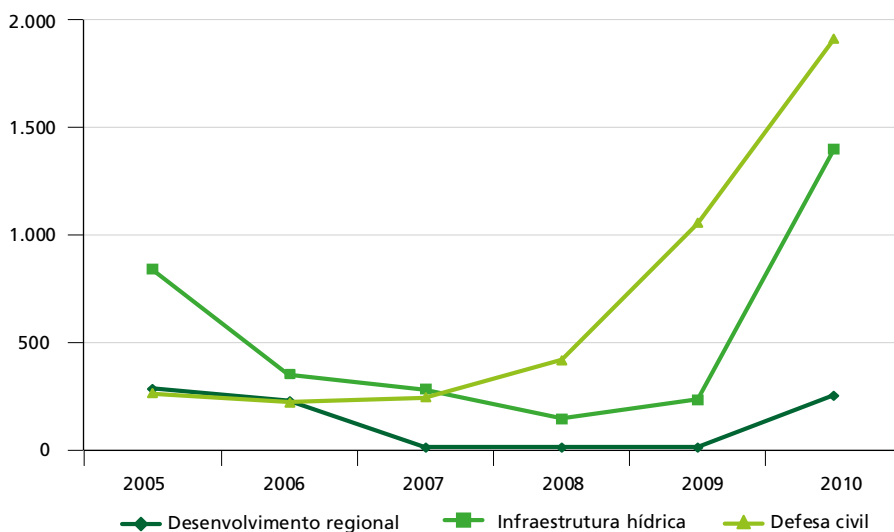
Ao longo do segundo governo Lula, a pasta regional do MI continuou sofrendo de carência crônica de recursos, o que a obrigou a manter sua terapêutica homeopática nas intervenções de política regional, concentrando-se no fortalecimento institucional das mesorregiões e no apoio pontual a APLs selecionados (Coelho, 2014).

Como se vê no gráfico 1, diferentemente das demais áreas temáticas do MI – defesa civil e infraestrutura hídrica –, que apresentaram consistente evolução orçamentária no período analisado, a tendência minimalista da área regional se mantém ao longo dos anos, com especial gravidade no período 2007-2009. Estes números mostram a fragilidade institucional e orçamentária da política regional no âmbito do próprio MI. Vale dizer que este cenário seria ainda pior sem a contribuição – questionável – das emendas parlamentares.

Lembramos que parte substancial dos recursos apresentados na área temática de desenvolvimento regional advém de emendas parlamentares, tendência válida até os dias atuais. Vale mencionar relatório emitido em 2009 pelo Tribunal de Contas da União (TCU), que apontou como uma fragilidade dos programas mesorregionais a enorme participação das emendas parlamentares no seu financiamento: entre 2005 e 2009, essa fonte representou, em média, cerca de 90% dos recursos consignados

pelas leis orçamentárias anuais para o programa. Além do notório uso político das emendas, seu caráter difuso e fragmentário não permite que esse instrumento seja o *funding* adequado a projetos de desenvolvimento socioeconômico.

GRÁFICO 1  
Evolução da execução orçamentária do MI  
(Valores liquidados em R\$ milhões correntes)



Fonte: Portal da Transparência do governo federal/Controladoria-geral da União (CGU).

## 6 OS INSTRUMENTOS FEDERAIS DE POLÍTICA REGIONAL E A PNDR

Discutiremos agora a atuação dos instrumentos federais de política regional durante o governo Lula, quais sejam, os fundos constitucionais de financiamento, os fundos de desenvolvimento regional e os incentivos fiscais, cuja responsabilidade de coordenação e monitoramento encontra-se formalmente sob mandato do MI.

Em termos financeiros, os fundos constitucionais (FCO, FNE e FNO) constituem o principal instrumento de política regional. O gráfico 2 mostra a firme progressão das contratações desses fundos no período analisado. Os fundos constitucionais constituem crédito ao setor produtivo, com atendimento preferencial às micro e pequenas empresas (MPE) e à agricultura familiar, e devem ser reembolsados, sob uma taxa de juros subsidiada e sujeita a bônus de adimplência.

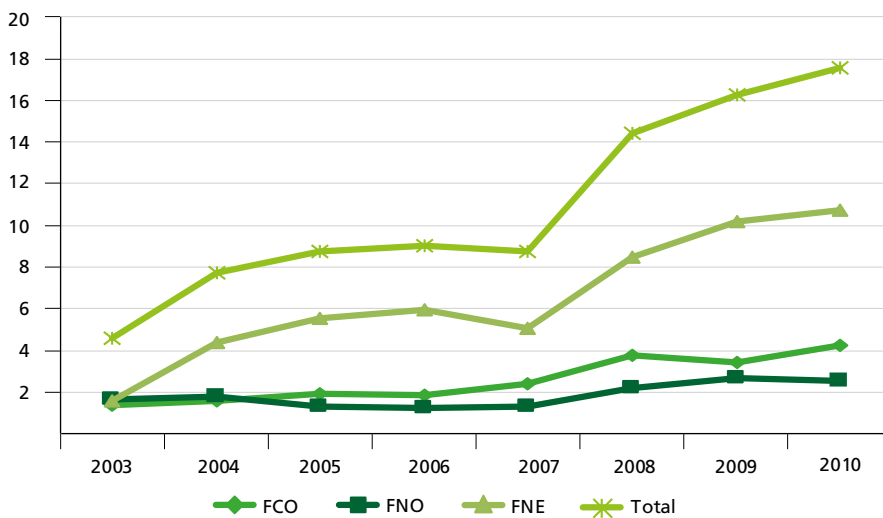
Os fundos constitucionais começaram sua operação em 1989, ou seja, bem antes da publicação da PNDR. O MI buscou ampliar a aderência da operação dos

fundos à PNDR,<sup>6</sup> mas com resultados limitados. Nesse sentido, conseguiu-se aprovar, junto aos conselhos deliberativos dos fundos, resolução que orienta a utilização da tipologia territorial da PNDR como referência para a definição dos limites de financiamento, favorecendo as áreas prioritárias da política.

GRÁFICO 2

**Contratações dos fundos constitucionais de financiamento (2003-2010)**

(Em R\$ bilhões constantes de 2010)



Fonte: MI.

Sem embargo, a operação dos fundos constitucionais seguiu desassociada da PNDR. Ironicamente, registrou-se aumento relativo das aplicações dos fundos constitucionais nas microrregiões de alta renda mesmo após a publicação do Decreto nº 6.047/2007, que institucionaliza a PNDR (tabela 1). Na região Nordeste houve também leve retração das aplicações dos fundos nas microrregiões de baixa renda. É bom lembrar que as empresas localizadas em regiões de alta renda poderiam captar recursos de outras fontes, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), liberando espaço para aplicações dos fundos constitucionais de desenvolvimento em regiões de baixa renda.

Os fundos de desenvolvimento regional foram regulamentados em 2002 pela Medida Provisória (MP) nº 2.156 (FDNE) e pela MP nº 2.157 (FDA), mas só iniciaram suas operações em 2006. Teoricamente, estes instrumentos também

6. A Lei Complementar nº 125/2007, que cria a Sudene, modifica a Lei de Criação dos Fundos Constitucionais (Lei nº 7.827/1989) e insere dispositivo que instrui o MI a estabelecer as diretrizes e orientações gerais para as aplicações dos recursos dos fundos constitucionais de financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, de forma a compatibilizar os programas de financiamento com as orientações da política macroeconômica, das políticas setoriais e da Política Nacional de Desenvolvimento Regional.

deveriam compor o arsenal da PNDR, porém sua conexão com a política é ainda mais rarefeita que a dos fundos constitucionais.

TABELA 1  
Distribuição dos fundos constitucionais por tipologia PNDR (2003-2010)

Tipologia	% das aplicações (2003-2006)	% das aplicações (2007-2010)
Baixa renda <sup>1</sup>	-	-
Dinâmica de baixa renda	25,52	25,75
FCO Renda média estagnada	42,29	39,08
Alta renda	32,19	35,17
<b>Total Centro-Oeste</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>
Baixa renda	16,02	15,64
Dinâmica de baixa renda	26,60	33,30
FNE Renda média estagnada	34,75	38,61
Alta renda	22,63	28,09
<b>Total Nordeste</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>
Baixa renda	19,03	20,98
Dinâmica de baixa renda	28,77	26,58
FNO Renda média estagnada	42,36	44,18
Alta renda	9,84	8,26
<b>Total Norte</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Fonte: MI.

Nota: <sup>1</sup> A região Centro-Oeste não possui microrregiões de baixa renda de acordo com a tipologia da PNDR.

Os fundos de desenvolvimento regional proveem financiamento subsidiado para investimentos em infraestrutura e empreendimentos de grande porte nas áreas de atuação das superintendências. Esses fundos operavam recursos provenientes de dotações do Tesouro Nacional, configurando-se como fundos contábeis, sujeitos a contingenciamentos e não acumuláveis de um exercício para outro.<sup>7</sup> Sua operação é baseada na subscrição de debêntures conversíveis em ações, emitidas pelas empresas beneficiárias.

A tabela 2 apresenta o balanço das aplicações do FNDE por estado e setor entre 2006 e 2011. É digna de nota a franca concentração dos recursos do fundo nos estados de Ceará, Pernambuco e Piauí (cerca de 95% do total). Essa concentração se deve ao financiamento da ferrovia Transnordestina, cujo trajeto cruza esses três estados. O FNDE arca com cerca de R\$ 2,8 bilhões do custo total do projeto. No período analisado, o FNDE atendeu quase que exclusivamente a este grande projeto de infraestrutura, voltado para o transporte da soja dos cerrados nordestinos até os mercados importadores pelo porto de Suape, em Pernambuco.

7. Os fundos de desenvolvimento regional foram convertidos em fundos financeiros com a Lei nº 12.712, de 30 de agosto de 2012. Desde então, os fundos não podem ser contingenciados e podem acumular em seu patrimônio os recursos eventualmente não gastos em cada exercício.

TABELA 2  
Distribuição do FDNE por setores e estados (2006-2011)

Fundo	Estados	Setor	Valor	Total	%
FDNE	Bahia	Energia	61.728	61.728	1,83
	Ceará	Energia	528.649	1.473.766	43,81
		Transporte	945.117		
	Maranhão	Energia	53.577	53.577	1,83
	Pernambuco	Transporte	1.108.068	1.108.068	32,94
	Piauí	Transporte	619.215	619.215	18,41
	Rio Grande do Norte	Indústria	47.987	47.987	1,43
<b>Total</b>			<b>3.364.341</b>	<b>3.364.341</b>	<b>100,00</b>

Fonte: MI.

A tabela 3 apresenta o balanço das aplicações do FDA por estado e setor entre 2006 e 2011. Destaca-se o grande valor relativo dos projetos de energia (cerca de 75% do total) e telecomunicações (20%). Ao estado do Pará foi destinado quase um terço do fundo, para o financiamento de estação de transmissão na região do Xingu, onde está sendo construída a usina hidrelétrica de Belo Monte. Em suma, os fundos de desenvolvimento regional atendem às demandas do setor de infraestrutura e pouco dialogam com a PNDR.

TABELA 3  
Distribuição do FDA por setores e estados (2006-2011)

Fundo	Estados	Setor	Valor	Total	%
FDA	Amazonas	Energia	289.792	402.320	10,97
		Telecomunicação	112.528		
	Amapá	Energia	29.040	354.507	9,67
		Telecomunicação	325.467		
	Maranhão	Energia	334.057	352.207	9,61
		Telecomunicação	18.150		
	Mato Grosso	Energia	138.445	155.861	4,25
		Indústria	17.416		
	Pará	Energia	921.548	1.212.562	33,08
		Telecomunicação	259.540		
	Rondônia	Indústria	31.474	1.084.860	29,59
		Energia	1.031.067		
	Roraima	Indústria	53.793	53.793	0,74
	Tocantins	Telecomunicação	27.225	27.225	2,09
	Energia	76.487	76.487		
<b>Total</b>			<b>3.666.028</b>	<b>3.666.028</b>	<b>100,00</b>

Fonte: MI.

Também compete à Sudam e à Sudene a avaliação e a instrução de processos relativos a concessões dos incentivos fiscais federais, outro poderoso instrumento de política regional cuja governabilidade escapa à PNDR. Os incentivos relativos à isenção e ao reinvestimento do IRPJ, criados pela MP nº 2.199-14/2001, correspondem a dois terços dos pedidos totais de incentivos e a mais de 90% do volume de gastos tributários. O direito aos incentivos sobre o Imposto de Renda (IR) deve ser reconhecido pela Receita Federal, a partir de laudo emitido pelas superintendências. A tabela 4 apresenta a evolução das renúncias ao IRPJ entre 2003 e 2010 na área de atuação das superintendências de desenvolvimento regional.

TABELA 4  
Valores de incentivos fiscais – gastos tributários (2003-2010)

Ano	Sudam	Sudene	Total
2003	569.677.297	835.305.419	1.404.982.716
2004	926.088.060	1.279.100.108	2.205.188.168
2005	1.383.245.719	1.694.414.098	3.077.659.817
2006	1.208.588.652	1.591.137.506	2.799.726.158
2007	1.897.279.253	1.843.040.753	3.740.320.006
2008	1.815.353.844	2.239.244.688	4.054.598.532
2009	1.585.555.059	2.595.916.456	4.181.471.515
2010	3.264.637.254	3.171.309.385	6.435.946.639
<b>Total</b>	<b>12.650.425.138</b>	<b>15.249.468.413</b>	<b>27.899.893.551</b>

Fonte: Demonstrativo de gastos tributários/Receita Federal.

Os decretos nº 4.212 e nº 4.213, de 26 de abril de 2002, definiram os setores prioritários para incentivos fiscais nas áreas de atuação da Sudam e da Sudene. Registrou-se um favorecimento à indústria e ao turismo, além das atividades agroindustriais. Com a edição da PNDR em 2003, ou mesmo após a institucionalização da política, em 2007, nada foi mudado na gestão dos incentivos, que segue ignorando as orientações da PNDR. A Portaria MI nº 2091-A/2007, que aprova a consolidação do Regulamento dos Incentivos Fiscais para as Regiões da Amazônia e do Nordeste, nem chega a mencionar a PNDR.

## 7 UMA NOVA FRONTEIRA PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL BRASILEIRO

Como se vê, não é desprezível a disponibilidade de recursos para as políticas regionais no Brasil. Como já foi assinalado, porém, esses instrumentos – fundos constitucionais, fundos de desenvolvimento e incentivos fiscais – foram criados antes da edição da PNDR, e a aderência deles à política foi praticamente nula. Em outras palavras, são instrumentos de política regional desassociados de uma política de desenvolvimento regional, e até mesmo de um projeto nacional de

desenvolvimento. Assim, esses instrumentos atendem a interesses setoriais que buscam se beneficiar das vantagens creditícias e tributárias oferecidas.

O MI publica anualmente portarias com diretrizes e orientações gerais para definição de prioridades e aprovação de projetos de investimentos com recursos dos fundos constitucionais e de desenvolvimento. Efetivamente, essas portarias têm determinado que as programações destes fundos concedam “tratamento diferenciado e favorecido aos espaços reconhecidos como prioritários pela PNDR” (Brasil, 2014). Sem embargo, nenhuma meta quantitativa é apresentada e tampouco se qualifica o que seria esse tratamento diferenciado e favorecido. Daí a baixa influência normativa da PNDR sobre os fundos regionais.

Lembramos relatório emitido pelo TCU a respeito da PNDR (Brasil, 2009). O TCU realizou um conjunto de auditorias com o objetivo de conhecer a PNDR, os instrumentos dessa política e seus mecanismos de financiamento, que englobaram cerca de R\$ 20 bilhões em cada exercício, considerando-se, além dos recursos orçamentários diretamente associados à política, os fundos constitucionais e de desenvolvimento regional.

Entre as conclusões do TCU, destacam-se: *i)* falhas no direcionamento de recursos em relação às diretrizes e prioridades estabelecidas pela PNDR; *ii)* ausência de indicadores e metas quantitativas, inclusive para direcionar a distribuição de recursos por regiões prioritárias da PNDR; e *iii)* falhas relacionadas à falta de estrutura ou processos de trabalho para o desempenho da missão institucional das entidades vinculadas à execução da PNDR. O TCU emitiu o Acórdão nº 2.919/2009, com uma série de recomendações, no sentido de se construir maior aderência dos instrumentos de política regional à PNDR, porém pouco se avançou nesse sentido até o final do governo Lula.

Alguns estudos (Menezes, 2009) concluem que a atuação dos fundos constitucionais e dos incentivos fiscais resulta na ampliação das desigualdades intrarregionais no interior das macrorregiões beneficiadas. Com efeito, a demanda qualificada por crédito e por incentivos fiscais tende a ser mais acentuada nas sub-regiões mais dinâmicas dos estados favorecidos – sobretudo no entorno das grandes capitais e dos enclaves exportadores. É a lógica da causação circular cumulativa (Myrdal, 1968), em operação nos espaços periféricos do país, sob o patrocínio dos instrumentos de política regional que supostamente deveriam atuar na contramão desse processo.

Lembramos ainda que os fundos discutidos representam crédito ao setor produtivo, devendo ser reembolsados, ainda que sob uma taxa de juros subsidiada e sujeitos a bônus de adimplência; esse crédito está essencialmente voltado ao empreendedor privado. Entendemos, entretanto, que uma política nacional de

desenvolvimento regional envolve um conjunto de questões que transcendem a perspectiva do *entrepreneur* (empresendedor).

Do ponto de vista microeconômico, seriam necessárias ações estruturantes e complementares, essenciais ao desenvolvimento regional: provisão de infraestrutura, sobretudo de pequeno e médio portes,<sup>8</sup> conservação ambiental, formação profissional e apoio à ciência, tecnologia e inovação. Em regiões de baixa renda, essas iniciativas podem apresentar taxas internas de retorno inicialmente negativas e, por isso, deveriam ser financiadas por aportes não reembolsáveis. Esta foi a grande motivação para a criação do FNDR, pensado como o principal instrumento de intervenção da PNDR.

Do ponto de vista macroeconômico, seria necessária a soberania na política econômica, permitindo a manutenção de baixas taxas de juros, de uma taxa de câmbio favorável à produção nacional e uma política fiscal comprometida com o crescimento. Sobretudo, seria necessário um projeto nacional que orientasse a estratégia e as ações de uma PNDR. Sem essa orientação, os instrumentos financeiros da política regional seguiram as demandas setoriais, mormente em setores intensivos em recursos naturais e de baixo conteúdo tecnológico, vinculados à exportação de *commodities* agrícolas e minerais.

Em tempo, é de suma importância salientar que as grandes regiões-problema do país, seja a Amazônica Legal, seja o Nordeste Semiárido, exigem necessariamente ações inovadoras e criativas para o seu desenvolvimento. Trata-se de territórios ambientalmente sensíveis que não podem ser analisados com base na exploração intensiva de *commodities* de base agropecuária ou mineral. Essa percepção já havia sido apontada pelo relatório emitido em 1959 pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), coordenado por Celso Furtado.

Nessas regiões, importa desenvolver iniciativas inovadoras, de baixo impacto ambiental, o que demanda substanciais investimentos em ciência e tecnologia (C&T) e pesquisa e desenvolvimento (P&D). Essa estratégia permitirá a agregação de valor das produções regionais e o adensamento de suas cadeias produtivas, gerando mais e melhores ocupações, baseadas em setores diferenciados, com maior capacidade de absorção de progresso técnico.

Com efeito, caso exista algo de verdade na proposição schumpeteriana (Schumpeter, 1984), que trata a inovação como o motor do desenvolvimento econômico, então o portfólio de investimentos da Financiadora de Estudos e

---

8. Persiste, mesmo após o PAC, o *deficit* na escala de infraestrutura mais propensa a gerar aumento na densidade dos fluxos intrarregionais, essenciais para compensar a baixa especialização e aumentar o potencial de integração intrarregional. Exemplos de infraestrutura integradora seriam estradas vicinais, artérias de conexão microrregional, artérias de conexão mesorregional, portos de baixo calado, aeroportos regionais, usinas elétricas de pequeno e médio porte (hidro e biomassa), redes de transmissão de pequeno e médio porte.



Projetos (Finep), a principal financiadora pública de estudos e projetos para a inovação em todo o país, tem sido no mínimo questionável.

TABELA 5  
Operações contratadas pela Finep (2005-2010)  
(Em R\$ milhões)

Distribuição regional	2005		2006		2007		2008		2009		2010	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Norte	0,0	0,0	0,0	0,0	2,4	0,4	0,0	0,0	33,58	2,0	16,79	1,0
Nordeste	25,2	4,4	20,9	3,7	4,5	0,8	1,0	0,1	134,32	8,0	184,69	11,0
Centro-Oeste	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,7	0,3	0,00	0,0	16,79	1,0
Sudeste	230,3	40,1	339,3	59,4	277,0	48,3	565,4	64,8	873,08	52,0	923,45	55,0
Sul	318,1	55,5	210,7	36,9	289,8	50,5	303,0	34,7	638,02	38,0	537,28	32,0
<b>Total</b>	<b>573,6</b>	<b>100,0</b>	<b>570,9</b>	<b>100,0</b>	<b>573,7</b>	<b>100,0</b>	<b>872,1</b>	<b>100,0</b>	<b>1.679,00</b>	<b>100,0</b>	<b>1.510,00</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Finep.

Como se vê, os recursos aplicados pela Finep nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste têm sido limitados e bem inferiores à sua participação no PIB nacional. Esse quadro reforça a concentração dos setores mais avançados da economia no Sul-Sudeste do país e agrava o quadro das assimetrias e da dependência inter-regional.

O atual perfil de investimentos públicos federais em inovação contribui para a preservação de um *status quo* que significa a reprodução da dependência e do atraso das periferias nacionais e da continuidade da preservação da hegemonia de interesses oligárquicos tradicionais nesses territórios que concentram a extrema pobreza do Brasil.

Um projeto nacional de desenvolvimento deve viabilizar sistemas regionais de inovação, de modo a desconcentrar a produção de conhecimento e tecnologias e fomentar atividades inovadoras nas periferias nacionais. Assim, o esforço desenvolvido durante o governo Lula para fortalecer as redes nacionais de ensino superior e ensino médio profissionalizante – por meio da expansão dos institutos federais de educação, ciência e tecnologia e das universidades federais – pode constituir uma estratégia promissora para o desenvolvimento regional brasileiro.

De acordo com dados do Ministério da Educação (MEC), entre 2003 e 2010 foram criadas quatorze novas universidades federais e mais de cem novos *campi*, com a oferta de mais de 600 mil novas vagas. Já a rede federal de ensino técnico vivenciou a maior expansão de sua história: foram instaladas 214 escolas técnicas, frente ao estoque de 140 unidades, em uma distribuição que privilegiou a ampliação da capilaridade geográfica nacional, como se vê na figura 2.

FIGURA 2

**Rede federal de educação profissional, científica e tecnológica**

Fonte: MEC.

É válido destacar também a atuação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), que possui cerca de cinquenta unidades descentralizadas e vinte escritórios regionais em todo o país. A Embrapa tem um forte histórico de apoio ao agronegócio brasileiro, mas ainda atua de forma incipiente no suporte à agricultura de base familiar. A provisão de soluções tecnológicas pela Embrapa e outros órgãos de pesquisa é estratégica para a criação de sistemas regionais de inovação. Os desdobramentos de uma aliança estratégica entre a Embrapa e a rede federal de ensino tecnológico não são triviais.

A introdução do progresso técnico na agricultura familiar e nos regimes extrativistas tradicionais permitiria explorar o magnífico potencial de nossa biodiversidade, seja no desenvolvimento de sistemas de produção de alimentos e energia solar na região semiárida, seja no desenvolvimento de medicamentos fitoterápicos e exploração do potencial produtivo da região amazônica. Vale dizer que a produção de alimentos e medicamentos fitoterápicos conta com mercados institucionais relevantes, graças às compras governamentais do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Sistema Único de Saúde (SUS).

Sob uma perspectiva hirschmaniana tem-se aqui a possibilidade de desenvolver *forward* e *backwards linkages* (elos a montante e a jusante) nas economias regionais periféricas a partir de redes de fornecimento e comercialização, assistência técnica, financiamento e beneficiamento para os múltiplos sistemas de produção possíveis (Hirschmann, 1961). Esse adensamento da produção enseja o desenvolvimento

de economias de aglomeração e o florescimento de novas centralidades urbanas, provedoras de serviços especializados, na lógica policêntrica defendida por Clélio Campolina Diniz (Brasil, 2008).

Não é desprezível o impulso à industrialização derivado da introdução do progresso técnico nas periferias nacionais, mediante o incentivo ao beneficiamento das produções primárias regionais.<sup>9</sup> Diferente da ação pulverizada das iniciativas localistas ou dos enclaves exportadores, cujos impactos sobre a vida das populações locais têm sido desprezíveis – ou mesmo nocivos –, esta estratégia de beneficiamento das produções primárias regionais nas periferias nacionais comporta possibilidades promissoras para o desenvolvimento regional brasileiro. Um novo motor de crescimento econômico baseado na integração desses complexos regionais está ao alcance da civilização brasileira.

Dado o isolamento relativo de certas regiões, sobretudo na Amazônia Legal, é necessário, no entanto, investir em sistemas criativos de fornecimento de serviços de energia, telecomunicações, transportes, saúde e educação em áreas de baixa densidade populacional e difícil acesso. Permanece o imperativo do projeto nacional que planeje e organize as diversas ações necessárias no domínio do desenvolvimento regional, no campo da educação básica, da saúde pública, do provimento de tecnologias, infraestrutura e crédito.

## 8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É desnecessário insistir no fato de que a política regional permaneceu em segundo plano durante o governo Lula. Em síntese, entre 2003 e 2010, a PNDR seguiu como uma política sem instrumentos, restringindo-se às parcas dotações do Orçamento Geral da União. Nesse cenário, seria natural pensar que as desigualdades regionais brasileiras foram ampliadas no período. O que se assistiu, porém, foi mesmo a uma discreta convergência de renda entre as tradicionais regiões periféricas – Norte, Nordeste e, em menor medida, Centro-Oeste – e as regiões tipicamente mais desenvolvidas, Sul e Sudeste. Com efeito, se houve um esforço de redução das desigualdades regionais do país, esse esforço não foi viabilizado pela PNDR.

Guimarães Neto (2011) demonstra que, durante o governo Lula, as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste apresentaram crescimento econômico mais intenso que a média nacional, o que resultou em uma ligeira convergência inter-regional da renda. Da mesma forma, os indicadores de crescimento do emprego formal foram

---

9. Um exemplo interessante é extraído da indústria internacional do café. Apesar de não ser uma produtora primária da rubiácea, a Alemanha é líder mundial em exportação de café industrializado, beneficiando a produção brasileira que é exportada para aquele país. Assim, a rentabilidade do negócio alemão do café (industrial) é cerca de 70% superior à produção brasileira (primária), sem mencionar as estruturas terciárias de serviços, comercialização e logística mobilizadas pela indústria germânica do café. Informação disponível em: <<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:h-le3SWBh4QJ:revistacafeicultura.com.br/%3Fmat%3D30741+%&cd=6&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>>>.

expressivamente maiores nas regiões Norte e Nordeste. Além disso, a redução da pobreza foi mais intensa nas tradicionais periferias do país, com impacto significativo sobre outros indicadores sociais, traduzidos em maior crescimento relativo do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) dessas regiões *vis-à-vis* o restante do país.

Essa melhoria nos indicadores regionais de produção e emprego decorreu predominantemente de políticas macroeconômicas (aumento do salário mínimo e expansão do crédito para investimento e consumo) e de políticas setoriais (PAC) e sociais (PBF, Previdência Rural), que beneficiaram assimetricamente as regiões mais atrasadas. Em outras palavras, essas políticas regionais implícitas responderam pelo desempenho superior das regiões mais pobres do país durante o governo Lula, pelo menos em termos de geração de emprego e renda.

Ora, em um cenário de crescimento mais acelerado das periferias nacionais não causa surpresa o enfraquecimento do apelo político da questão regional. Diferentemente da situação que deu origem à Sudene, em 1958, quando o flagelo das secas comoveu o país e demandou o enfrentamento da questão regional nordestina (Oliveira, 1977), ao final do governo Lula, certas regiões do Nordeste cresceram a “taxas chinesas” (Karam, 2012).

Segundo Coêlho (2014), o aparente sucesso das políticas regionais implícitas levou o governo federal ao entendimento de que uma política regional explícita, tal qual a PNDR, era desnecessária. Isso ajuda a explicar a continuidade da fragmentação e do minimalismo das políticas de desenvolvimento regional durante a era Lula. No limite, pode-se afirmar que não havia mais espaço para uma PNDR, já que os programas setoriais e temáticos em curso solucionaram a questão regional do país. A questão, porém, é ainda mais complexa.

Rocha Neto (2012) argumenta que as políticas de desenvolvimento regional são, por natureza, intersetoriais, pois envolvem decisões e intervenções das mais diversas naturezas. Essas decisões e ações devem ser trabalhadas de forma convergente e obedecer a um *timing* específico, sem o qual não se consegue desenvolver sistemas econômicos complexos. O desenvolvimento desses sistemas complexos exige uma interação precisa de decisões e esforços públicos e privados. Assim, é proibitivo empreender iniciativas de desenvolvimento regional sem ações concomitantes de provimento de infraestrutura física (energia, transportes e telecomunicações), de P&D, de qualificação de mão de obra, de assistência técnica e de estratégias de comercialização, sem falar em variáveis como o tratamento das dimensões ambiental, cultural e étnica.

Desde logo, essas intervenções integradas, essenciais à mobilização de processos de desenvolvimento regional, ultrapassam as competências do MI, órgão responsável pela PNDR. Elas poderiam ser mobilizadas a partir de acordos de cooperação horizontais – no âmbito do governo federal – e verticais – junto aos

entes federados –, de modo a desenvolver adensamentos da atividade produtiva nos espaços priorizados pela PNDR. Contudo, como demonstra Coêlho (2014), há uma paralisia crônica na coordenação vertical e horizontal das políticas públicas, que domina o Estado brasileiro. Nesse cenário, torna-se inviável a implementação de uma PNDR. Embora existam diretrizes gerais emanadas da Presidência da República, os ministros seguem representando os seus partidos e grupos de interesses.

Conforme Rocha Neto (2012), negociações interministeriais que se iniciam com dispositivos legais e compromissos assumidos evoluem para uma operacionalização fragmentária, sem coordenação ou resultados efetivos. Com a leniência da Presidência da República, subsiste uma política de não interferência nas pastas ocupadas pelos partidos da coalizão, cujas agendas voltam-se para projetos políticos particulares, regionalistas e setoriais. A gestão da complexa e heterogênea coalizão partidária em nome da governabilidade comprometeu a coordenação de políticas públicas intersetoriais como a PNDR.

Permanece necessária uma PNDR para integrar e coordenar os diversos esforços de desenvolvimento promovidos no Brasil, bem como para conter a tendência desagregadora das “ilhas de prosperidade” desconectadas do tecido produtivo nacional. A história da formação do Estado nacional brasileiro é também a história da formação do seu mercado interno. A reedição do “arquipélago” primário-exportador pode efetivamente levar à “fragmentação da nação”, como sugere Pacheco (1996).

Apesar das melhorias recentes, as desigualdades regionais brasileiras permanecem agudas sob os mais diversos vieses, como aqueles relacionados ao acesso a serviços públicos, às alternativas de inclusão produtiva e/ou aos indicadores socioeconômicos de renda, educação e saúde. Ainda é requerida a intervenção pública para enfrentar essas profundas desigualdades, para produzir condições materiais minimamente dignas para todos os cidadãos brasileiros e, por fim, para apresentar alternativas de desenvolvimento às regiões segregadas dos fluxos nacionais e internacionais de investimento.

O atual apelo político da questão regional não passa somente pela convergência de renda mas também pela provisão de oportunidades mais equitativas para o desenvolvimento humano em todo o território nacional. A questão regional envolve a construção da autonomia de uma massa de pessoas que venceu a fome e a extrema pobreza e que agora precisa construir o espaço para o desenvolvimento de sua criatividade e de suas potencialidades.

A construção da equidade de oportunidades para a civilização brasileira também representa a valorização de sua diversidade. Trata-se de um país cuja diversidade física, ambiental, cultural ou humana destaca-se em todo o planeta. O potencial de aproveitamento produtivo dessa diversidade é virtualmente incalculável, e este deve ser o nosso grande projeto nacional de desenvolvimento.

Em 2013, uma nova versão da PNDR foi editada, com base nas contribuições da I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional (I CNDR), promovida pelo MI. A Nova PNDR, ou PNDR II, parte do entendimento de que a proposta original da política não conseguiu alcançar *status* de política de Estado. Registre-se a necessidade de construir o consenso político e federativo que o encaminhamento da questão regional exige (Alves e Rocha Neto, 2014).

A PNDR II possui quatro objetivos principais: *i*) convergência de renda inter-regional; *ii*) competitividade regional e geração de emprego e renda; *iii*) agregação de valor e diversificação econômica; e *iv*) construção de uma rede de cidades policêntrica. A proposta reafirma a necessidade de criação de um Sistema Nacional de Desenvolvimento Regional (SNDR), fundado em colegiados estabelecidos nos três níveis da federação e na viabilização do FNDR para o custeio de ações de estímulo à estruturação produtiva das economias regionais.

As novidades da atual PNDR são a melhor elaboração da proposta de desenvolvimento socioeconômico e a maior aproximação das universidades e centros de pesquisa, como a Embrapa. A reformulação da PNDR foi chefiada pelo economista Sérgio Castro, doutor em economia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e pesquisador associado à Rede de Pesquisa em Sistemas e Arranjos Produtivos e Inovativos Locais/Universidade Federal do Rio de Janeiro (Redesist/UFRJ). Em sua gestão, estruturou-se o programa de Rotas de Integração Nacional, articulando redes de APL em setores estratégicos, inseridos em políticas mais sistêmicas de desenvolvimento regional. Hoje, as Rotas de Integração são a estratégia de desenvolvimento regional e inclusão produtiva do MI e foram incorporadas ao PPA 2016-2019.

A associação entre as ações de desenvolvimento regional e a política social de inclusão produtiva, no âmbito do Plano Brasil sem Miséria (PBSM), permitiu um novo horizonte orçamentário para a pasta. Além disso, um novo programa de segurança hídrica de pequena escala, familiar ou coletiva – Programa Água para Todos – foi subordinado à Secretaria de Desenvolvimento Regional do MI, o que elevou substancialmente o patamar de gastos da área regional no âmbito do ministério. Assim, tem-se hoje um cenário mais positivo para a evolução da política regional.

Em sua fase madura, Furtado passou a acreditar mais na força política transformadora das sociedades civis. Com as recentes conquistas no campo das políticas sociais e dos direitos civis, é possível pensar em uma nova geração de cidadãos brasileiros resgatados da pobreza e habilitados pela educação e pelo desenvolvimento de suas capacidades criativas. Essas novas gerações podem efetivamente romper laços de dominação e constituir-se em elites transformadoras, à diferença das tradicionais elites nacionais, interessadas tão somente na reprodução privilegiada

do seu fausto secular. Nesses termos, a invenção do desenvolvimento brasileiro pode ser retomada. Lembrando Furtado (1992, p. 9), “como a História ainda não terminou, ninguém pode estar seguro de quem será o último a rir ou a chorar”.

## REFERÊNCIAS

ALVES, A. M.; ROCHA NETO, J. M. A Nova Política de Desenvolvimento Regional – PNDR II. **Revista Política e Planejamento Regional (RPPR)**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 311-338, jul./dez. 2014.

AMIN, A. Política regional em uma economia global. *In*: DINIZ, Célio Campolina (Org.). **Políticas de desenvolvimento regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Européia e do Brasil**. 1 ed. Brasília: MI, 2007. v. 1. p. 13-36.

ARAÚJO, T. B. de. Por uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 30, n. 2, p. 144-161, abr./jun. 1999.

BRANDÃO, C. A. **A dimensão espacial do subdesenvolvimento**. Campinas: IE/Unicamp, 2003. (Tese Livre Docência).

BRANDÃO, C. A. *et al.* Construir o espaço supra-local de articulação sócio-produtiva e das estratégias de desenvolvimento. *In*: DINIZ, C. C.; CROCCO, M. (Org.). **Economia regional e urbana: contribuições teóricas recentes**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006.

BRASIL. Decreto nº 4.793, de 23 de julho de 2003. Cria a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, do Conselho de Governo. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2003a.

\_\_\_\_\_. Ministério da Integração Nacional. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. Proposta para discussão. Brasília: MI, 2003b.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Estudo da dimensão territorial para o planejamento: estudos prospectivos, escolhas estratégicas**. Brasília: MP; SPI, 2008. v. 4.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Relatório de levantamento do programa de promoção da sustentabilidade de espaços sub-regionais**. Brasília: TCU, 2009.

\_\_\_\_\_. Portaria nº 297, de 14 de agosto de 2014. Regulamenta o art. 14-A da Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989. Brasília: MI, 2014.

CARDOZO, S. A. **Guerra fiscal no Brasil e alterações das estruturas produtivas estaduais desde os anos 1990**. 2010. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010.

CARNEIRO, R. **Impasses do desenvolvimento brasileiro**: a questão produtiva. Campinas: IE/Unicamp, nov. 2008. (Texto para Discussão, n. 153).

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

DALL'ACQUA, F. M. **Análise da proposta de Reforma Tributária (EC nº 42) do governo Lula**. São Paulo: FGV-EAESP, 2005.

FURTADO, Celso. **Brasil**: a construção interrompida. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

GUIMARÃES NETO, L. Formação de uma agenda para o desenvolvimento regional: análise dos planos regionais. Amazônia sustentável, desenvolvimento sustentável do Nordeste e do Centro-Oeste. **Boletim Regional**, Brasília, n. 1, jan./abr. 2006.

\_\_\_\_\_. **Desigualdades regionais**. Recife: 2011. Mimeografado.

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

KARAM, R. A. de S. **A economia política do desenvolvimento territorial**: uma análise da diversidade institucional na agenda brasileira. 2012. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

LASTRES, H. M. M.; CASSIOLATO, J. E. (Coord.). **Glossário de arranjos e sistemas produtivos e inovativos locais**. Rio de Janeiro: IE, 2003.

LOPREATO, F. L. C. **A situação financeira dos estados e a reforma tributária**. Campinas: IE/Unicamp, 2004. (Texto para Discussão, n. 115).

MACEDO, F. C. de. **Inserção comercial externa e dinâmica territorial no Brasil**. Santa Cruz do Sul: Redes, 2010. v. 15, n. 3, p. 89-114.

MENEZES, A. R. A. de. **A utilização indutora de incentivos fiscais como mecanismo de redução de desigualdades regionais**: análise acerca de sua (in) efetividade à luz do modelo de Estado e do projeto político de desenvolvimento insculpido na CF de 1988. Dissertação de Mestrado. Recife, UFPE, 2009.

MONTEIRO NETO, A. **Desenvolvimento regional em crise**: políticas econômicas liberais e restrições à intervenção estatal no Brasil dos anos 90. 2005. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

MYRDAL, Gunnar. **Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas**. Rio de Janeiro: Saga, 1968.



OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Relatório territorial da OCDE**: Brasil, 2013. (OECD Publishing).

OLIVEIRA, F. **Elegia Para uma Re(li)gião**. Sudene, Nordeste. Planejamento e conflitos de classe. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

PACHECO, C. A. **Fragmentação da nação**. Campinas: Editora do Instituto de Economia da Unicamp, 1996.

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

ROCHA NETO, J. M. da. **Cooperação e competição entre políticas públicas no Brasil**: os custos da governabilidade no presidencialismo de coalizão. 2012. Tese (Doutorado). Departamento de Ciências Administrativas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2012.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

VAINER, C. B. **A cidade do pensamento único**. Petrópolis: Vozes, 2000.

#### **BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR**

CANO, W. Uma agenda nacional para o desenvolvimento. **Revista Tempo do Mundo**, Brasília, v. 2, n. 2, 2010.

TEIXEIRA, A. **O ajuste impossível**: um estudo sobre a desestruturação da ordem econômica mundial e seu impacto sobre o Brasil. Campinas: IE/Unicamp, 1993.





**Parte II**

**NOVAS  
REALIDADES  
REGIONAIS:**

**Amazônia, Nordeste  
e Centro-Oeste**



## POLÍTICA REGIONAL NA AMAZÔNIA: A PNDR II

Rodrigo Portugal da Costa

### 1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste capítulo é debater amplos aspectos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) na Amazônia Legal,<sup>1</sup> e se os objetivos, as estratégias e os princípios elencados na proposta da fase II da PNDR conversam com os desafios, o financiamento e a sua coordenação, bem como com o Plano Amazônia Sustentável (PAS).

As ações estatais para a Amazônia são realizadas desde os anos 1940 (Trindade, 2014), atingindo seu ápice nas décadas de 1960 e 1970 e entrando em declínio a partir da década de 1980 com a crise do Estado brasileiro. Isso desestruturou órgãos de desenvolvimento, como a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e o Banco da Amazônia S.A. Entretanto, a partir da década de 2000, é verificado um esforço de retorno das políticas de desenvolvimento regional (PDRs), e uma das tentativas de reformulação desse planejamento é a PNDR.

As principais alterações da PNDR em relação ao passado são: sua abrangência nacional, não apenas no Norte e no Nordeste; a criação das tipologias de alta renda, dinâmica, estagnada e baixa renda; de mesorregiões diferenciadas; da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional (CPDR); além de recriação das superintendências regionais.

Segundo Silva (2015), a PNDR buscou sair dos modelos tradicionais de planejamento regional, marcados por estruturas de cima para baixo (*top-down*), as quais estão calcadas nos grandes investimentos apoiados por incentivos fiscais e gerenciados pelas superintendências regionais. Segundo vários autores citados em Silva (2015), um dos avanços teórico-metodológicos mais significativos foi a adoção de uma “abordagem multiescalar” (Silva, 2015, p. 14) na política.

A PNDR foi instituída pelo Decreto nº 6.047/2007<sup>2</sup> com dois objetivos: *i*) redução das desigualdades de nível de vida entre as regiões brasileiras; e *ii*) promoção da

1. A Amazônia Legal foi definida pela Lei nº 1.806/1953 e compreende os estados de Pará, Amapá, Rondônia, Roraima, Amazonas, Acre, Mato Grosso, Tocantins e Maranhão (até o meridiano 44º).

2. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/D6047.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/D6047.htm)>.

equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento. Para alcançá-los, as estratégias foram o estímulo a processos e oportunidades em múltiplas escalas e a articulação de ações públicas e investimentos.

Entretanto, segundo Alves e Rocha Neto (2014), a PNDR entrou em funcionamento em 2007 sem a devida maturação, e ainda não se transformou em política pública. A lei que a implementa está em votação no Congresso, e o Ministério da Integração Nacional (MI), preocupado com o quadro de fragilidade institucional para a execução de suas políticas, iniciou processo de discussão por meio de várias conferências, as quais foram realizadas ainda em 2012 com o objetivo de discutir os problemas e reformular a PNDR, dando início a sua segunda fase.

Com base nas discussões realizadas, o Projeto de Lei do Senado nº 375/2015, em seu art. 2º, propõe a reformulação dos objetivos da PNDR (Brasil, 2015a, p. 1-2), os quais estão descritos a seguir.

- 1) Promover a convergência do nível de desenvolvimento e da qualidade de vida entre e intra as regiões brasileiras e a equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento em regiões que apresentam baixos indicadores socioeconômicos.
- 2) Garantir a competitividade regional e a geração de emprego e renda em regiões que apresentam declínio populacional e elevadas taxas de emigração.
- 3) Promover agregação de valor e diversificação econômica em regiões com forte especialização na produção de *commodities* agrícolas ou minerais.
- 4) Consolidar uma rede de cidades policêntrica, que contribua para a desconcentração e interiorização do desenvolvimento das regiões e do país, fortalecendo centralidades em diferentes escalas geográficas.

Para assegurar os objetivos, as estratégias são, como bem resumiu Brandão (2013, p. 38):

- 1) Estruturar o Sistema Nacional de Desenvolvimento Regional, nos níveis estratégico, tático e operacional; 2) Introduzir ou reforçar a dimensão territorial nas principais políticas e planos federais de caráter setorial; 3) Territorializar o PPA [Plano Plurianual] e articulá-lo aos PPAs estaduais.

Do mesmo modo, os princípios que norteiam os objetivos estão elencados no art. 3º do projeto de lei, entre os quais estão a transescalaridade, a multidimensionalidade e a transversalidade das políticas.

A multidimensionalidade é vista neste capítulo como em Sen (1999), que considera que os indivíduos precisam de liberdades para atingir um mínimo de capacidades que levam ao desenvolvimento humano. Essas liberdades estão em

cinco dimensões: econômica, social, política, transparência e segurança protetora, que devem ser inter-relacionadas e complementares para atingir o desenvolvimento. Se o intuito é ter uma PNDR multidimensional, deve-se, portanto, passar por esses aspectos, principalmente os que dizem respeito à dimensão econômica e à social, que são debatidas ao longo deste capítulo.

A transescalaridade segue a linha de Becker (2009) para a Amazônia. Nessa linha, a região não é mais uma fronteira de ocupação, mas sim de capital natural, com conexões influenciadas por vetores tecnológicos em escalas internacionais, nacionais e regionais. Conhecer o espaço em amplas escalas e como ele pode ser articulado é umas das tarefas da PNDR II. Ao lado dos setores e das propostas aparecem regiões específicas e potencialidades. Ao lado da localidade, observa-se o aspecto nacional e as conexões internacionais.

O princípio da transversalidade vai ao encontro das reflexões de Brandão (2013) de articular consistentemente várias instituições – e suas políticas –, como ministérios e secretarias estaduais e municipais, para o desenvolvimento regional, de forma a construir uma prevalência da visão territorial sobre as setoriais. Isso dá à atual PNDR um aspecto institucional e articulador de atores estatais e privados.

Para colocar em prática os objetivos, a PNDR II fala em seis mecanismos de financiamento, dos quais para a Amazônia estão: *i*) o Orçamento Geral da União (OGU); *ii*) o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO); *iii*) o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA); e *iv*) os incentivos e benefícios fiscais. Neste trabalho, os três últimos são chamados de instrumentos explícitos, por serem operados pelo Banco da Amazônia e pela Sudam, instituições responsáveis pela PNDR na região, e os recursos do OGU são tratados como os convênios assinados pelo governo federal.

Outros instrumentos são citados no projeto de lei, porém ainda estão em fase de criação, como o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), ou estão espalhados por várias instituições, como os recursos de outros agentes financeiros oficiais – por exemplo, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

No contexto ainda da fase I da PNDR, mas com prosseguimento à fase II, na Amazônia alguns planos foram criados para servir como diretriz para a ação no território. O principal deles é o PAS, que possui objetivos ambiciosos em amplas dimensões e escalas: implementar um novo modelo de desenvolvimento na Amazônia brasileira, pautado na valorização das potencialidades de seu enorme patrimônio natural e sociocultural, voltado para a geração de emprego e renda, a redução das desigualdades sociais, a viabilização de atividades econômicas dinâmicas e inovadoras, com inserção em mercados regionais, nacionais e internacionais, e o uso sustentável dos recursos naturais com a manutenção do equilíbrio ecológico (Brasil, 2008, p. 55).

No que compete às estratégias, o PAS defende: *i*) a via do desenvolvimento sustentável; *ii*) a ampliação da presença do Estado na região; *iii*) o planejamento para as macrorregiões do Arco do Povoamento Adensado, Amazônia Central e Amazônia Ocidental; *iv*) a coordenação pela Sudam; e *v*) a coordenação de gastos e instrumentos de acordo com a lógica regional.

Vale ressaltar que o plano tem influência de Bertha Becker na descrição das macrorregiões a serem planejadas e na forma de atuação transescalar no território amazônico que conecta tecnologicamente a região a mercados regionais, nacionais e internacionais. A ideia é que a geração de emprego e renda não se constitua unicamente em um fim, mas esteja conectada a outros aspectos como sustentabilidade e inclusão social.

Ademais, derivados do PAS, foram criados quatro planos regionalizados: Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável para a Área de Influência da Rodovia BR-163 (Cuiabá-Santarém); Plano de Desenvolvimento Territorial Sustentável para o Arquipélago do Marajó; Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu; e Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Lago de Tucuruí.

Diante do exposto, após essa breve introdução da PNDR, a próxima seção fala sobre os objetivos e desafios da PNDR II. Na terceira seção estão as reflexões sobre o financiamento do desenvolvimento regional, e na quarta o processo de coordenação da política é debatido.

## 2 OS OBJETIVOS E OS DESAFIOS

Os objetivos da PNDR II são abrangentes, e pretende-se discorrer, nesta seção, sobre a sua relação com processos existentes na Amazônia Legal.

### 2.1 Primeiro objetivo

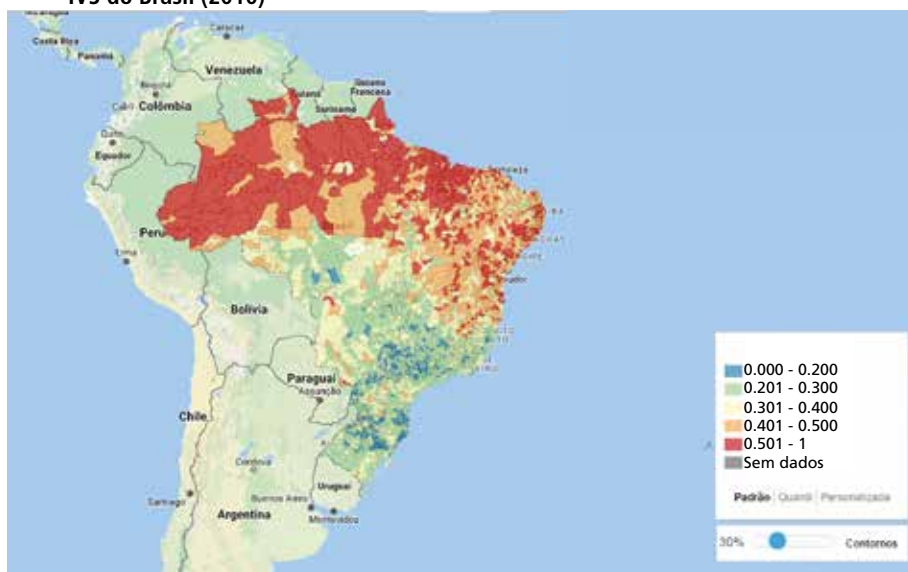
No que se refere ao primeiro objetivo de promover a convergência em áreas de baixos indicadores socioeconômicos, observa-se que os indicadores da Amazônia são considerados baixos se comparados aos de outras regiões brasileiras. A figura 1 mostra essa afirmação através do Índice de Vulnerabilidade Social (IVS), do Atlas do Desenvolvimento Humano, que reúne 85 indicadores de infraestrutura urbana, capital humano e renda, e trabalho, variando de 0 a 1, a menor e a maior vulnerabilidade, respectivamente.

A rigor, a Amazônia Legal é uma imensa mancha vermelha. Não pelas queimadas, mas, sim, por sua vulnerabilidade social. A escala macrorregional fica clara no mapa, onde se observa que Norte e Nordeste são as áreas mais vulneráveis em comparação ao Sul, Sudeste e Centro-Oeste. O mesmo ocorre com as diferenças inter-regionais. Mato Grosso e Rondônia, mesmo dentro da Amazônia Legal,



têm números melhores, ao passo que, dos 100 menores IVS do Brasil, 55 estão no Maranhão. Além disso, os Índices de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHMs) de todos os estados amazônicos são inferiores comparados aos valores do restante do Brasil, o que reforça a necessidade de uma convergência inter e intrarregional, como na PNDR II, e de uma redução das desigualdades sociais, como no PAS.

FIGURA 1  
IVS do Brasil (2010)



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano.

Para se ter ideia da vulnerabilidade, segundo o Atlas do Desenvolvimento Humano, no Brasil, 6% das pessoas moram em domicílios com abastecimento de água e esgotamento sanitário inadequado. No Pará, esse índice chega a 29%, e no Acre, 28%. São números alarmantes, o que torna o saneamento básico um dos maiores problemas para a PNDR II, inclusive com uma contradição: o acesso à água numa região de abundância. Um problema é o pensamento: por que tratar a água se ela é abundante? E outro é que as estruturas de saneamento convencionais são investimentos caros para uso em cidades cortadas por rios.

## 2.2 Segundo objetivo

Com relação ao segundo objetivo da PNDR II, de emprego e renda em regiões de declínio populacional, a Amazônia possuía 27,3 milhões de habitantes em 2014, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), com taxas crescentes ao longo dos anos. O número de pessoas cujo lugar de nascimento é

fora da região amazônica se mantém por volta de 3 milhões desde 2006, enquanto a população total cresce a uma taxa normal. Isso quer dizer que a migração de forâneos à região ocorre menos que no passado.

Da população de nascidos no local, Amapá e Roraima tem níveis de escolaridade (nível médio e superior) maiores, quando não próximos à taxa brasileira, e mais pessoas vivem em faixas de rendimento superiores. Por outro lado, o Maranhão tem 20% de taxa de analfabetismo para pessoas acima de 15 anos e grande contingente vivendo em faixas de rendimento entre meio e 1 salário mínimo.

No geral da Amazônia, o número de pessoas vivendo com faixas menores de renda é grande e superior ao Brasil, porém, mesmo sendo pobre, essa população sobrevive do seu trabalho. A taxa brasileira da renda proveniente do trabalho é de 74%, enquanto a maioria dos estados amazônicos chega a níveis próximos de 80%.

O que se quer dizer é que já existe uma população de amazônidas formada e em ascensão para iniciativas na dimensão econômica, mas ao mesmo tempo demandante de serviços públicos na dimensão social. A região não é mais uma fronteira de ocupação, e garantir a competitividade regional e a geração de emprego e renda a patamares superiores é um objetivo real, embora não haja decréscimo populacional.

### 2.3 Terceiro objetivo

Na questão da agregação de valor em áreas de *commodities*, que está no terceiro objetivo, a energia elétrica é um dilema. Para diversificação das atividades é vital o acesso de todos à energia, e não somente das grandes corporações. Na Amazônia ainda existem muitas áreas desassistidas.

A construção de novas hidrelétricas já causou custos elevados, como alagamentos, migrações e conflitos, embora elas sejam fundamentais para geração de energia ao Brasil. A Amazônia não é totalmente conectada ao Sistema Interligado Nacional (SIN), dependendo em algumas áreas de termelétricas, mais caras e instáveis, ou de ligação com outros países, como em Roraima, além de ter tarifas residenciais mais elevadas. Por exemplo, as Centrais Elétricas do Pará (Celpa) tiveram, entre as distribuidoras, a maior tarifa para classes residenciais em 2014 (R\$ 479,77/MWh),<sup>3</sup> mesmo com grandes hidrelétricas já construídas. Melhorar a relação custo-benefício das hidrelétricas para a região é um desafio para a PNDR II.

Além disso, ainda no terceiro objetivo, aumentar a agregação de valor pode causar uma elevação no produto interno bruto (PIB), porém, isso não é tão simples na Amazônia. O avanço econômico deve vir com a preservação da biodiversidade, dando valor à “floresta em pé”, ao mesmo tempo em que deve redistribuir a

---

3. Para mais informações, ver Brasil (2014, p. 12).

riqueza. E isso se constitui em mais que um desafio da PNDR e do PAS, mas em um enigma a ser desvendado.

O PIB da região correspondeu a R\$ 449 bilhões em 2013, segundo o PIB municipal do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e, de acordo com diversos estudos, vem aumentando sua participação relativa ao PIB nacional. As maiores economias estão em três estados. De um lado, o Pará e as suas atividades agropecuárias e minerais. De outro, a Amazônia industrial do Polo Industrial de Manaus (PIM). E, em um terceiro, as atividades agropecuárias com extensão dos grãos do Centro-Oeste, por Mato Grosso, Rondônia e, mais recentemente, Maranhão.

Segundo a nomenclatura usada por Becker (2009) e adotada pelo PAS, a mineração é concentrada no Arco do Povoamento Adensado, mais especificamente no Pará, embora também seja tradicional no Amapá. Pelos dados, pode-se dizer que o Pará é industrial, pois 37% do PIB de 2012 foi composto pela indústria, basicamente extrativa mineral (22,1%). Entretanto, a característica do setor mineral é ser intensivo em capital com produção voltada para o mercado global, o que leva esses estados, pelo menos no caso da Amazônia, a ter uma economia voltada para exportação. Os grandes investimentos nesse setor se localizam no interior, o que atinge o objetivo da interiorização do desenvolvimento. Mas, pelas suas características, esses investimentos têm grandes problemas com a redistribuição de renda e a elevação de indicadores sociais.

Por ser um mercado global, com fornecedores, compradores e fluxo de recursos a nível mundial, é difícil concentrar indústrias da cadeia da mineração no mesmo local. O argumento de redução de custos pela proximidade não é atrativo para essa cadeia, que demanda pouco uso de mão de obra, apesar de atrair grandes levas de trabalhadores em momentos de alta das *commodities*, como em Parauapebas, no Pará, nos últimos anos. Dessa forma, apostar na diversificação na cadeia da mineração pode ser uma escolha não tão plausível. Outras cadeias podem ser incentivadas, como bens de consumo leves, apesar de a mineração ser necessária, por explorar grandes jazidas que, sem dúvida, adicionam riqueza. As dificuldades são a redistribuição de renda e os benefícios sociais no território causados por essa riqueza gerada pela mineração.

Com relação à indústria em geral, ela é concentrada na região da Amazônia Central, especialmente no PIM. Ao contrário da mineração, é uma economia voltada para o mercado interno, em que as indústrias mantidas por incentivos fiscais revendem seus produtos ao Brasil, adicionando 36% ao PIB amazonense e empregando boa parte da população local.

A característica dessa indústria é produzir eletroeletrônicos, veículos de duas rodas e produtos de plástico, importando equipamentos, adicionado valor e

revendendo para o Brasil, principalmente São Paulo. Isso faz com que a economia manauara seja mais sensível às oscilações do mercado nacional, com bruscas quedas na taxa de crescimento da produção industrial. Em 2012, o índice de atividade industrial do Amazonas caiu -2,4%, quando tinha subido 10,5% em 2010. Além disso, a concorrência com produtores chineses pelo mercado interno também causa essa sensibilidade.

Por outro lado, a agropecuária e os grãos são extensões da dinâmica do Centro-Oeste e estão localizados na macrorregião do povoamento adensado. Os grãos de alta produtividade e intensivos em capital produzidos no Mato Grosso possuem ampla participação na balança comercial brasileira e pressionam investimentos logísticos para escoamento da produção, como a ferrovia Norte-Sul, o asfaltamento da BR-163 e a hidrovía Tocantins-Araguaia.

No entanto, são grandes as questões quanto aos impactos ambientais e sociais desses investimentos, principalmente o avanço do desmatamento para a Amazônia Central, na direção de Santarém e do sudeste do Amazonas. Destaca-se que o Mato Grosso tem forte participação em *commodities*, como o Pará, porém, seus indicadores sociais são mais elevados, mostrando a diferença entre a mineração e os grãos, apesar de ambos terem forte presença na agropecuária.

Estados como Rondônia, Tocantins e, mais recentemente, Maranhão vêm aumentando sua produção de grãos, todavia, ainda não chegaram aos mesmos patamares sociais e de produção do Mato Grosso, principalmente o Maranhão. Este tem a segunda maior população da Amazônia Legal, com boa parte dela vivendo nas zonas rurais, mas com baixo valor adicionado pela agropecuária. Ademais, podem ser vistas oportunidades para agropecuária em parte de Roraima, Amapá e Marajó, por suas extensas savanas que não pressionam a floresta densa, embora a questão fundiária seja um grande desafio a ser enfrentado nessas áreas.

Outra atividade bem presente na Amazônia é o comércio, serviços e administração pública. Amapá e Roraima têm mais de 80% do valor adicionado no setor de serviços, concentrado em áreas urbanas, só perdendo para a administração pública como maior empregador. O funcionalismo é forte, e as rendas derivadas desse setor podem servir como demanda para serviços de mais alta qualidade. Da mesma forma, boa parte do Acre tem o comércio e os serviços como principais atividades, porém é ali que começam a surgir serviços florestais rentáveis que precisam ser estimulados, assim como novas oportunidades nas áreas de fronteira com a Bolívia e o Peru (Becker, 2009).

## 2.4 Quarto objetivo

No que se refere ao quarto objetivo da PNDR II de consolidação de cidades policêntricas, ele é decisivo para a região, mas com certa reserva. A Amazônia é uma verdadeira floresta urbanizada, onde 72% das pessoas viviam nas cidades em 2014, segundo a Pnad. Esse número esconde detalhes tradicionais da região. Existem 871 comunidades quilombolas,<sup>4</sup> 127 unidades de conservação (UCs)<sup>5</sup> e 294 mil índios<sup>6</sup> distribuídos por um vasto território. A região é constituída por múltiplos espaços povoados, e a não observância disso remete a um desordenamento e isolamento territorial, o que conseqüentemente se torna um desafio.

A desconcentração espacial rumo ao interior pode trazer danos ambientais. Conexões por estradas são custosas e o clima úmido não ajuda na sua manutenção, especialmente na Amazônia Central, na Amazônia Ocidental e nas partes do Arco do Povoamento Consolidado. A transescalaridade se apresenta nessas regiões em cidades conectadas por rios, que, *a priori*, têm o estigma de isolá-las pelo tempo de viagem. A grande revolução é conectar os povos da floresta com o mundo, atuando necessariamente pela engenharia naval, não aquela de grandes embarcações, mas a de embarcações menores e mais pragmáticas que resolvam fluxos de pessoas e mercadorias.

As cidades seriam centros que levariam qualidade de vida aos povos hoje isolados pela distância e pela falta de tecnologia no melhoramento das embarcações. Pode-se citar como exemplos as cidades médias como Parintins (100 mil habitantes) e outros onze municípios no Amazonas, como Tefé e Tabatinga, que têm população superior a 40 mil habitantes, mas possuem, ao mesmo tempo, um profundo isolamento em relação à economia regional, nacional e internacional.

Manaus seria um centro estratégico, pois é a ligação das cidades do Amazonas, de Roraima e do oeste do Pará com o restante do Brasil, mas também exerce grande influência no Acre e em Porto Velho, deixando a cidade como uma metrópole simbólica na conexão da Amazônia Ocidental e da Central com o Sudeste brasileiro. É lá que está a possibilidade de avanço de uma indústria que privilegia a biodiversidade.

De outro modo, do lado do Arco do Povoamento Consolidado, o desafio é prover qualidade de vida nas cidades com grandes projetos minerais e hidrelétricos, de modo transversal ao terceiro objetivo, pois suscitam a migração e impulsionam a demanda por atendimentos públicos. Planejar essas cidades de acordo com uma ideia de urbanismo que favoreça o verde junto com elementos essenciais de

4. Disponível em: <<http://www.palmares.gov.br/wp-content/uploads/crqs/quadro-geral-por-estado-ate-23-02-2015.pdf>>.

5. Disponível em: <[http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/servicos/geoprocessamento/DCOL/dados\\_tabulares/UC\\_bioma\\_resumo\\_agosto\\_2016.pdf](http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/servicos/geoprocessamento/DCOL/dados_tabulares/UC_bioma_resumo_agosto_2016.pdf)>.

6. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2014/>>.

saneamento básico causaria efeitos nas dimensões citadas por Sen (1999), afastando o “inferno verde” tão difundido na literatura.

### 3 O FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

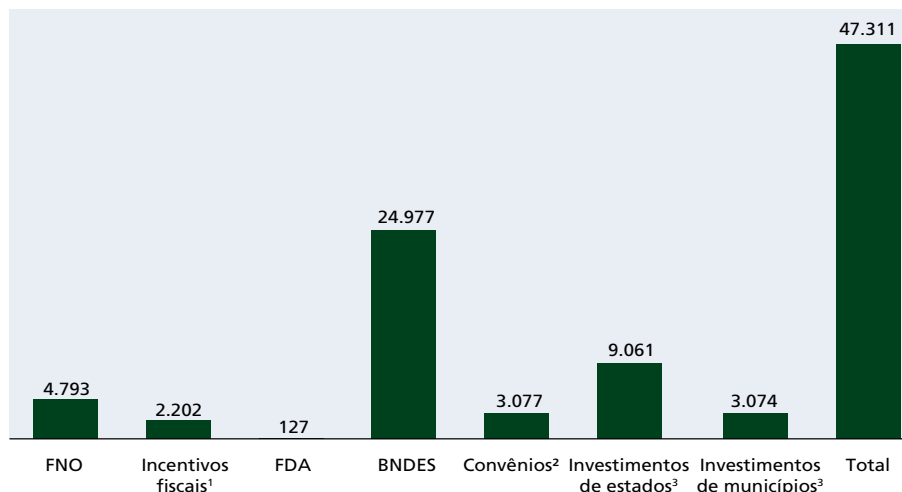
O objetivo da PNDR II é reformular o financiamento da política regional e deixá-lo mais conectado aos propósitos da política. Os três instrumentos explícitos foram apenas incorporados pela PNDR e já operavam há vários anos derivados de PDRs passadas, como os incentivos fiscais criados em 1963 e os fundos constitucionais de 1989.

O que se percebe é que os objetivos e as estratégias do PAS e da PNDR II são multidimensionais, no entanto, os instrumentos têm ênfase na dimensão econômica (geração de emprego, renda, competitividade) por serem direcionados a empreendimentos privados e pouco articulados com dimensões sociais (saúde, educação e saneamento). Para isso, a aplicação dos recursos explícitos deve atuar de forma transversal com fontes de financiamento implícitas de outras instituições, como os gastos do BNDES e os investimentos de estados e municípios, mesmo que as instituições não estejam diretamente ligadas à PNDR, como é o caso do BNDES. No gráfico 1 estão alguns desses financiamentos.

GRÁFICO 1

Valor dos desembolsos na Amazônia Legal (2014)

(Em R\$ milhões)



Fonte: Brasil (2015c); Banco da Amazônia (2015), Sudam (2016a); dados do Portal da Transparência, disponível em: <goo.gl/pxYnKU>; estatísticas por região, estado e porte da empresa do BNDES, disponível em: <goo.gl/a4Vp3O>; e contas anuais do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).  
Elaboração do autor.

Notas: <sup>1</sup> Previsão dos gastos tributários pela Receita Federal do Brasil (RFB).

<sup>2</sup> Valor liberado com fim da vigência em 2014.

<sup>3</sup> Investimentos na rubrica despesas orçamentárias pagas no Finanças do Brasil (Finbra) 2014.

### 3.1 FNO

No que tange aos instrumentos explícitos, o FNO é o instrumento com maior capilaridade, abrangendo setores em todos os municípios da região Norte. Ele é gerenciado pelo Banco da Amazônia com algumas competências da Sudam, e, segundo seu relatório de atividades, teve desembolso de R\$ 4,7 bilhões em 2014, divididos em vários programas: o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), o Programa de Financiamento do Desenvolvimento Sustentável da Amazônia (Amazônia Sustentável), o Plano Agricultura de Baixa Emissão de Carbono (ABC), orientado para a redução da emissão de gases de efeito estufa na agricultura, o Programa de Financiamento para Manutenção e Recuperação da Biodiversidade Amazônica (Biodiversidade), e os programas de financiamento a micro e pequenas empresas e empreendedor individual.

O Pronaf abrange doze linhas. Em 2014, o número de contratações correspondeu a 30.330, somando R\$ 695 milhões, com destaque para a linha de crédito Mais Alimentos no Pará e na Rondônia. No Programa Amazônia Sustentável, o maior de todos, a agropecuária é a maior demandante de recursos (R\$ 1,7 bilhão), alocados principalmente em Tocantins, Rondônia e Pará. De forma similar ocorre no Plano ABC, que contratou R\$ 611 milhões, do qual metade foi para o Tocantins, mesmo que o maior número de operações seja no Pará (8.734).

No setor rural, 75% das operações estão entre R\$ 1 mil e R\$ 35 mil, reflexo do crédito aos “pronafricanos”. No entanto, os valores contratados entre R\$ 200 mil e R\$ 10 milhões concentram 55% dos valores, refletindo o setor agropecuário do Pará, de Rondônia e do Tocantins.

No setor não rural, comércio e serviços (R\$ 1,01 bilhão) e indústria (R\$ 1,07 bilhão) são os maiores contratantes no Amazônia Sustentável, principalmente no Amazonas e no Pará. Vale ressaltar que, das 44 contratações acima de R\$ 10 milhões, 20 estão no município de Manaus. Para os micro e pequenos empreendedores, os programas de financiamento a micro e pequenas empresas e empreendedor individual apresentam valores similares ao Pronaf, R\$ 600 milhões, mas o número de operações é bem menor: 1.795. O comércio e os serviços são relevantes nessa linha (R\$ 414 milhões), porém ainda existem dificuldades para contratações ao empreendedor individual (R\$ 6 milhões).

O número de contratações no setor não rural chega a mais de 5 mil, pulverizado entre faixas de R\$ 1 mil e R\$ 1 milhão (93%), principalmente no comércio e nos serviços. No entanto, existem grandes contratações entre R\$ 20 milhões e R\$ 100 milhões, o que caracteriza um maior volume para maiores empreendimentos, como a indústria (Banco da Amazônia, 2015, p. 87-88).

Os outros programas mostram ainda pequena participação. O Programa Biodiversidade, que apoia práticas de manejo e recuperação de áreas degradadas, realizou 66 operações, disponibilizando R\$ 140 milhões em 2014. Característica similar ocorre em programas de ciência e tecnologia, cultura, infraestrutura e pesca e aquicultura, áreas em que o FNO não apresenta tanta atratividade para a demanda existente.

O que se nota no FNO é o seu direcionamento pela demanda. Na área rural, as grandes áreas agrícolas do Arco do Povoamento Adensado são as que mais obtêm empréstimos concedidos. O grande produtor no Pará, em Rondônia e no Tocantins tem grandes valores contratados, isso porque o Mato Grosso não é abrangido pelo FNO, enquanto os “pronaianos” têm um elevado número de contratações.

No setor não rural, o volume de contratações é menor e concentrado em alguns setores, como a indústria em Manaus, no comércio e nos serviços, que têm pouco efeito multiplicador, mas está presente e sustenta boa parte das cidades da Amazônia.

Essa relação de direcionamento do FNO pela demanda ao setor produtivo rural e à indústria pode formar uma rede de cidades policêntricas, como em Manaus ou em cidades da fronteira agrícola – Vilhena e Paragominas, por exemplo –, porém deixa à mercê cidades que sobrevivem dos comércios e serviços, como Tefé, aumentando a divergência entre elas. Da mesma maneira, o pequeno empreendedor que age em atividades fora do comércio e serviços, principalmente nas grandes áreas urbanas amazônicas, ainda não é tão incentivado e pode ser um agente impulsionador da inovação para resolver problemas da região.

Dessa forma, descobrir como direcionar as contratações de forma rentável para cidades com acesso mais restrito, aumentando a escala e mantendo o uso sustentável dos recursos naturais, da mesma forma que para o pequeno empresário urbano com grande capacidade inovadora, é o desafio da PNDR II ao utilizar o FNO como instrumento.

### 3.2 FDA

O outro instrumento, o FDA, é destinado para grandes investimentos em infraestrutura, assim como foi o Fundo de Investimentos da Amazônia (Finam) no passado. Segundo o relatório de gestão do FDA, foi desembolsado R\$ 127 milhões em 2014, o menor valor entre todos os instrumentos analisados, quando foi orçado R\$ 1,390 bilhão. A razão para isso são as dificuldades na sua aplicação. Seus recursos são provenientes majoritariamente de dotações do Orçamento Geral da União (OGU)<sup>7</sup> e financiavam principalmente investimentos no setor

7. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7839.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7839.htm)>.



de energia elétrica até 2012, como linhões, hidrelétricas, termelétricas e pequenas centrais elétricas (PCHs). Portugal, Silva e Mourão (2015) mostram que a dotação orçamentária para o FDA se encontra no mesmo nível desde 2012, quando houve uma mudança na legislação para dar maior autonomia ao fundo. No entanto, a lei alterou a assunção do risco para o agente operador, o que gerou diminuição do nível de aprovação de pleitos, deixando de ser interessante aos bancos operar o fundo, uma vez que há produtos similares.

Com isso, o FDA se torna concorrente às linhas de crédito dos bancos operadores, em especial do FNO. As grandes empresas, que seriam os demandantes do FDA, captam o fundo constitucional, por esse ser mais sólido. A legislação do FDA admite que os beneficiários possam acessar o crédito desde que tenham 20% de recursos próprios no valor do projeto, enquanto para o FNO as empresas com faturamento acima de R\$ 90 milhões podem financiar entre 90% e 70% do projeto. Em outras palavras, o FDA não delimita seu espaço nas grandes empresas, e o FNO pode abrangê-las, num processo de encolhimento do primeiro. Outro fato foi que a extinção da Sudam nos anos 2000 e a paralela mudança de Finam para FDA fizeram com que as grandes empresas demandantes do primeiro migrassem para outras fontes de financiamento, como o FNO e o BNDES.

### 3.3 Incentivos fiscais

O terceiro instrumento explícito da PNDR são os incentivos fiscais, entendidos como gastos tributários, segundo nomenclatura da Receita Federal do Brasil (RFB). Eles são aprovados pela Sudam em setores considerados prioritários para o desenvolvimento regional,<sup>8</sup> em projetos de implantação, diversificação, ampliação e modernização, nos quais a principal modalidade é a redução fixa de 75% do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ).<sup>9</sup> Em seguida, as empresas se dirigem à RFB, que reconhece o incentivo.

Em 2014, as estimativas da RFB calcularam gastos tributários de R\$ 2,202 bilhões. Sudam (2016b) mostra que em 2014 foram concedidos 238 incentivos fiscais, a maioria no Amazonas (110) e no Mato Grosso (81). O estudo mostra que historicamente os incentivos são destinados para o setor de eletroeletrônica e microeletrônica, característica do PIM, no entanto, nos últimos anos, a indústria de alimentos e bebidas, que representa os grãos do Mato Grosso, vem aumentando sua participação relativa. Também foram incentivados projetos de infraestrutura,

8. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4212.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4212.htm)>.

9. As outras modalidades são: redução escalonada do Imposto de Renda (IR) e adicionais não restituíveis de 12,5% de 2009 a 2013; depósitos para reinvestimento; depreciação acelerada incentivada para efeito de cálculo do IR; desconto dos créditos da contribuição para o Programa de Integração Social e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/Pasep) e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins); isenção do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM); e isenção do IR para fabricantes de máquinas, equipamentos, instrumentos e dispositivos voltados para o programa de inclusão digital.

principalmente no setor energético. Assim como no FNO, os incentivos são guiados pela demanda, só que nesse caso a industrial.

Outro ponto levantado no estudo foi que os pleitos para modernização apresentam tendência de crescimento quase no mesmo nível da implantação. Isso significa algo positivo, pois pode estar se iniciando um segundo momento do instrumento, visto que cada vez mais esses pleitos são concedidos para empresas já instaladas e que buscam a modernização em vez da captação de novos empreendimentos.

### 3.4 BNDES

Na mesma linha dos instrumentos explícitos de financiamento aos setores produtivos, o BNDES, segundo seu sítio eletrônico, desembolsou R\$ 24,9 bilhões na Amazônia Legal em 2014.<sup>10</sup> Se levada em consideração apenas a região Norte, foram R\$ 14 bilhões destinados majoritariamente para as grandes empresas. Este perfil de empréstimos está muito relacionado ao financiamento das obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), como a Usina Hidrelétrica de Belo Monte, no Pará, e as de Jirau e Santo Antônio, em Rondônia.

Fazendo um comparativo com 2012, último ano em que os desembolsos por setor foram regionalizados, os gastos com infraestrutura na região Norte corresponderam a 63% dos R\$ 13 bilhões investidos, dos quais os principais estados atendidos foram Pará e Rondônia. Se incluídos o Mato Grosso e o Maranhão, o primeiro é o único em que os desembolsos com agropecuária ultrapassaram a infraestrutura (BNDES, 2013, p. 195).

Com base nessas informações, nota-se um papel bem claro do BNDES na região: financiar os grandes projetos de infraestrutura. Ele engloba investimentos que o FNO não tem recursos suficientes para financiar. Nessa decomposição de papéis dos fundos, o BNDES complementa o FDA, por este ainda ser frágil. O FNO, do outro lado, supre sua função de prover crédito aos pequenos produtores rurais e não rurais, mas também entra suplementarmente nos grandes investimentos.

Ainda no âmbito do BNDES, há o Fundo Amazônia, não para financiar projetos produtivos, mas, sim, investimentos não reembolsáveis provenientes de doações internacionais em ações de combate ao desmatamento e uso sustentável das florestas, podendo financiar 20% de seus recursos em outros biomas. No sítio eletrônico do fundo, de 2008 a 2015, já foram desembolsados R\$ 518 milhões, contemplando oitenta projetos direcionados para o terceiro setor, a União, os

---

10. Soma dos desembolsos nos estados da região Norte, mais o Maranhão e o Mato Grosso. Estatísticas por região, estado e porte da empresa do BNDES, disponível em: <[goo.gl/a4Vp30](http://goo.gl/a4Vp30)>.

estados, os municípios, as universidades e os organismos internacionais (Fundo Amazônia, 2016, p. 34-35).

O que se depreende dos três últimos instrumentos explícitos somados ao BNDES é que são voltados para o meio empresarial, e sua articulação é feita para setores econômicos. Porém, os princípios e objetivos da PNDR II necessitam do financiamento para entes públicos que são competentes, segundo a Constituição de 1988, para garantir um mínimo de capacidades básicas, como o acesso ao saneamento básico, saúde, educação e infraestrutura urbana, a fim de realizar investimentos e mantê-los. Este é um fato importante que não é tão relacionado ao crescimento do PIB, mas tem impacto na qualidade de vida da população.

### 3.5 Convênios

Os desdobramentos da crise fiscal dos anos 1980 e o maior controle sobre as finanças públicas subnacionais após meados dos anos 1990 (Lopreato, 2002) criaram uma lacuna no financiamento aos entes públicos, em geral, e à política regional, em particular. A PNDR não aprovou o FNDR para financiar consórcios de municípios, prefeituras e estados, de forma que, no seu lugar, surgem os convênios como importante fonte de financiamento dos entes públicos, que têm, por sua vez, contratos com os ministérios ou emendas parlamentares como fonte.

Na Amazônia, foram assinados 2.416 convênios que equivaleram a R\$ 3,077 bilhões liberados em convênios com fim de vigência em 2014.<sup>11</sup> Maranhão, Acre, Amapá e Tocantins tiveram liberados mais de R\$ 500 mil cada, e o maior número de convênios esteve no Maranhão, em Rondônia, no Mato Grosso e no Pará, com mais de 320 cada. Na relação convênio-valores, o estado do Amapá é aquele que recebeu o maior aporte de recursos (R\$ 4,4 milhões por convênio).

No total de recursos liberados dos convênios com fim da vigência em 2014, os municípios são os mais beneficiados, porém, se vistos os maiores convênios, os três maiores destinos são os estados. O Ministério dos Transportes, por meio do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), liberou recursos de R\$ 460 milhões para o governo do Amapá para a construção de uma rodovia entre Ferreira Gomes e Calçoene, e R\$ 246 milhões para o governo do Acre para asfaltamento e modernização de um trecho da BR-364 entre o município de Sena Madureira e o rio Macapá. Ressalta-se que a maioria dos convênios é oriunda de editais do governo federal em programas nacionais, sem perspectiva regional, causando concorrência entre os entes.

No âmbito da PNDR, o Ministério da Integração liberou R\$ 437 milhões em 133 convênios, o que o fez ser o segundo ministério em número de convênios

---

11. Dados do Portal da Transparência, disponível em: <goo.gl/pxYnKU>. Acesso em: 10 out. 2016.

naquele ano. Metade deste valor foi destinada à implantação de um polo de fruticultura no Tocantins. A principal atuação foi na área da defesa civil e irrigação. Por sua vez, a Sudam liberou R\$ 663,9 mil em 5 convênios com fim em 2014. Porém, se somados aqueles com fim em 2015, o valor liberado pula para R\$ 8,3 milhões em 32 convênios. O principal destino são os municípios, e a fonte em sua maioria são emendas parlamentares.

### 3.6 Estados e municípios

A análise anterior mostra que os convênios são importantes enquanto instrumento de financiamento para os municípios. Os investimentos realizados pelas prefeituras são basicamente financiados por eles, com algumas exceções em assunções de dívida, recursos próprios ou transferências do governo federal. Os dados do Portal da Transparência mostram que, em 2014, os municípios amazônicos investiram R\$ 3,07 bilhões, enquanto os convênios liberaram R\$ 2,5 bilhões para eles. Se excluídos Manaus e Parauapebas, que têm grande receita própria e investiram juntos R\$ 600 milhões nesse período, pode-se dizer que os convênios financiaram os investimentos dos municípios na Amazônia, pois os valores são próximos.

Com relação aos estados, os investimentos atingiram R\$ 9,061 bilhões, e o estado que mais investiu foi o Amazonas, seguido pelo Mato Grosso. Nos estados, os convênios são importantes, mas também há grande participação da dívida pública, da arrecadação própria e das transferências do governo federal como fontes de financiamento. Os estados amazônicos estavam longe dos limites da dívida, estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), de 200%. A maior delas é a do Acre, com 74%, mas estados como Pará (10%) e Roraima (18%) apresentaram valores baixíssimos na relação entre dívida consolidada líquida (DCL) e receita corrente líquida (RCL).<sup>12</sup>

A capacidade de investimento de cada um é baixa se comparados aos instrumentos explícitos ou mesmo aos convênios. O Amazonas, que mais investe, gasta R\$ 1,8 bilhão. As fontes de financiamento externas são reduzidas em função da LRF, e os estados se financiam por meio dos bancos públicos federais, como a Caixa Econômica Federal, o Banco do Brasil e o BNDES, pois o Pará apresenta dificuldades em tributar sua principal atividade econômica, a mineração, e o Acre, o Amapá e a Roraima ainda sobrevivem em parte das transferências do governo federal. Em outras palavras, a fragilidade econômica dos estados e a atual configuração federativa brasileira influenciam na sua capacidade de financiar investimentos por conta própria.

---

12. Disponível em: <<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/indicadores-fiscais-e-de-endividamento>>. Acesso em: 10 out. 2016.

#### 4 A COORDENAÇÃO DA POLÍTICA REGIONAL COMO FATOR-CHAVE

A PNDR, tanto a primeira quanto a segunda fase, parte do princípio transversal, que perpassa por diversas instituições de forma a orientar a governança para o objetivo do desenvolvimento. No entanto, a coordenação política da PNDR é difícil de se realizar, e a ausência de normatização como política de Estado através de uma lei dá brechas a conflitos. Os diversos governos estaduais, secretarias, prefeituras, empresas públicas e órgãos federais delimitam seu campo de atuação com pouco enquadramento à PDR vigente. Na PNDR II e no PAS são citadas estratégias para melhorar a governança da política, e esta seção busca refletir sobre o tema.

##### 4.1 Sistema Nacional de Desenvolvimento Regional (SNDR)

A primeira estratégia da PNDR II propõe uma estrutura para o SNDR, o qual a figura 2 melhor exemplifica.

FIGURA 2  
SNDR



Fonte: Brasil (2012).

O SNDR seria formado no nível estratégico, que é deliberativo, por um conselho constituído pela Presidência da República com os ministérios que interagem com a PNDR. O nível tático, que assegurará a convergência das ações com os objetivos da política, será composto pelos secretários executivos dos ministérios relacionados. E no nível operacional existiriam comitês estaduais de gestão e instâncias supramunicipais ou sub-regionais.

Como ressaltaram Alves e Rocha Neto (2014), a questão regional tinha deixado de ser uma das prioridades do governo federal, e o que se denota é uma

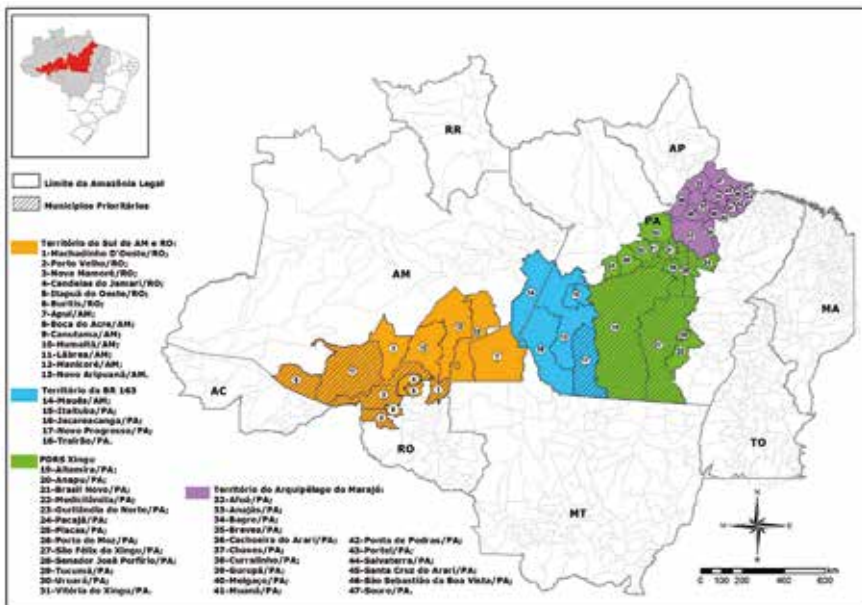
tentativa de voltar a priorizá-la. A composição em esferas decisórias de poder ligadas diretamente à Presidência da República é combinada com esferas mais próximas ao território, formando uma hierarquia entre os níveis, o que confere à proposição o princípio transversal.

#### 4.2 Introdução ou reforço da dimensão territorial em ações do governo federal

Uma segunda estratégia seria introduzir ou reforçar a dimensão territorial em ações do governo federal. Na Amazônia, existem alguns avanços na interlocução entre as instituições. O mapa 1 mostra que o Ministério do Meio Ambiente (MMA) planeja algumas ações de acordo com os planos no âmbito da PNDR, até mesmo por ter sido um dos propositores do PAS.

MAPA 1

#### Municípios-alvo para o eixo ordenamento fundiário e territorial do MMA



Fonte: Brasil (2015b)

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos layout e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Os municípios-alvo do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAM) do MMA seguem os três planos sub-regionais da PNDR, de forma a implantar ações de ordenamento fundiário e territorial. Nota-se também que os municípios na faixa de fronteira em Rondônia e no Acre são prioritários no mapa. Porém, o PPCDAM não cita explicitamente a PNDR, mesmo que o objetivo seja convergir iniciativas.

Além do plano do MMA, o Ministério dos Transportes, como visto anteriormente, liberou aos estados recursos de convênios em obras de infraestrutura de rodovias, o que está dentro da melhoria da competitividade regional citada na PNDR II. A construção de portos, em especial no Maranhão, também foi obra oportunizada pelos convênios que poderiam ser enquadrados à política regional.

Outra ação importante é o Programa Calha Norte do Ministério da Defesa, que aumenta a participação do Estado na região, uma das estratégias do PAS, devido à atuação tanto nas fronteiras para soberania nacional, quanto em obras como rodovias, portos, pontes, escolas e creches, por meio de convênios com estados e prefeituras.

Ações como o Minha Casa Minha Vida, do Ministério das Cidades, ajudariam a consolidar redes de cidades. O incentivo à abertura de cursos de medicina fora das capitais pelo Ministério da Saúde elevaria a oferta de médicos em áreas mais isoladas. Recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, do Ministério da Educação, melhorariam índices de educação. Enfim, essa série de ações espalhadas pelos ministérios os torna elegíveis para composição do SNDR, pois suas ações, apesar de nacionais, têm forte impacto regional e atuam complementarmente aos instrumentos explícitos da PNDR.

### **4.3 Coordenação pela Sudam segundo o PAS**

A proposta do SNDR fala em comitês estaduais de gestão, e o PAS cita a Sudam como responsável pela coordenação das ações do desenvolvimento regional. Historicamente, a Sudam exerceu o papel de representante dos estados da Amazônia Legal por meio do seu Conselho Deliberativo (Condel). Ele é formado por governadores, ministérios, prefeitos, entre outros, cuja competência é acompanhar e avaliar a execução dos planos regionais. Assim, a adequação do Condel ao nível operacional do SNDR se faz necessária para convergência das estratégias do PAS e da PNDR II.

Outro ponto foi que, no período em que a política regional entrou em declínio, a Sudam passou por uma fase de instabilidade, com graves denúncias em fins dos anos 1990 que culminaram na sua extinção em 2001 e recriação em 2007, com a implantação da PNDR. Seu vigor, porém, não é o mesmo, seja em recursos físicos, financeiros ou administrativos, mas suas competências são relevantes para o planejamento do desenvolvimento, como os conferidos pelo PAS. Desde sua recriação, a principal atuação da Sudam é via FDA e incentivos fiscais para a iniciativa privada, e por convênios oriundos de emendas parlamentares para financiar entes públicos, principalmente prefeituras. No entanto, essa atuação ainda tem grandes limitações orçamentárias e administrativas.

A fragilidade institucional da Sudam fez com que ganhasse força o Banco da Amazônia no planejamento do desenvolvimento. A maior capilaridade do FNO em atividades econômicas e nos menores portes de empreendimentos, unida à estabilidade dos recursos disponibilizados, fez com que o banco melhorasse suas formas de aplicação e ganhasse maior espaço na execução da PNDR. Atualmente, o FNO atende o pequeno produtor rural, as grandes empresas urbanas, os agropecuaristas, o setor florestal, o comércio e os serviços e o microempreendedor, e consegue criar portfólios de crédito que atendem o grande, o médio e o pequeno empresário.

Os planos de aplicação, a escolha dos setores prioritários, a verificação das metas alcançadas e a avaliação dos impactos do FNO foram elaborados pelo Banco da Amazônia em parceria com o MI. O patrocínio de eventos, a participação em planejamentos com os estados e, sobretudo, o financiamento do Pronaf – que requer uma série de articulações institucionais para regularização fundiária, titulação e assistência técnica com ministérios, juntas comerciais, institutos de terras, órgãos de assessoria governamentais, entre outros – fazem com que esse banco seja um ator importante para o desenvolvimento, o que o torna, atualmente, a instituição mais transversal da PNDR na Amazônia.

Entretanto, esse movimento aumenta também as responsabilidades da instituição. Em 2012, foi criada uma linha especial para atendimento das vítimas das secas na Amazônia. Com o menor poder financeiro dos estados para prover recursos, o banco assume a função de auxiliar as vítimas, mesmo que seu instrumento seja o crédito, que possui risco e necessidade de pagamento e, portanto, não seria o mais indicado para situações de calamidades.

Esse exemplo expõe um constrangimento pelo qual o banco passa. Por um lado, ele é vinculado ao Ministério da Fazenda como instituição bancária, sujeito aos acordos de Basileia, que vogam pela proteção ao risco de crédito de forma a garantir retorno e limitar a inadimplência. Por outro, o MI e a PNDR propõem uma PDR com atendimento preferencial aos setores de menor porte, mais frágeis e de menores retornos, mas cujo crédito tem um efeito maior sobre variáveis de desenvolvimento, como o emprego e as capacidades.

Portanto, o principal dilema do Banco da Amazônia é emprestar ao menor risco e à maior segurança para populações mais carentes e setores mais frágeis, e muitas vezes essa é uma linha tênue na qual um exclui o outro, o que acarreta críticas tanto dos que defendem um banco de desenvolvimento quanto dos que apoiam um banco comercial.

#### **4.4 Fazer o PRDA é regionalizar o PPA**

No âmbito da Sudam, a instituição tem uma tarefa nada trivial. Ela é responsável pelo Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA), que requer profundos



estudos sobre a realidade amazônica para propor uma estratégia de florescimento da sociedade local. O PRDA faz parte da estratégia da PNDR II de territorializar os PPAs e articulá-lo com os estados, de forma que eles levem em consideração os objetivos gerais da PNDR, do PAS e dos cinco planos sub-regionais, além de ser sensato considerar os Objetivos do Milênio, que recentemente se transmutaram em Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), da Organização das Nações Unidas (ONU).

Esse plano é importante porque serve como paradigma para os PPAs estaduais. A clareza dos objetivos, estratégias e metas é fundamental para o enquadramento do planejamento estadual ao regional. As diversas esferas necessárias para uma estratégia de desenvolvimento precisam entender o planejamento, o que está sendo feito e onde se quer chegar, além, é claro, da oportunidade política para realização das ações. A ordem é organizar interesses, e as PDRs atuam como um cobertor sobre as políticas praticadas pelos governos.

A expressão cobertor é usada para se referir à forma com que as PDRs objetivam atuar sobre todas as dimensões do desenvolvimento, mas não há instrumentos suficientes para isso, e elas acabam tendo que atuar articuladas com outros órgãos. Dessa forma, essa política deve funcionar no âmbito regional onde as políticas nacionais e estaduais têm limitações geográficas e de conhecimento territorial. Cada ente tem o seu espaço, e a política regional cobre os espaços descobertos, daí a importância de um paradigma objetivo como o PRDA.

Como exemplo de estratégias regionais que são específicas da Amazônia está a questão do transporte fluvial, o qual perpassa mais de um estado, que não está diretamente ligada a uma política nacional. A PNDR II deve incentivar a mão de obra residente, que vive do seu trabalho e já atua na área, a se especializar na fabricação de barcos que transportem pessoas e mercadorias de forma cada vez mais eficiente entre pontos que já possuem acumulação de capital, causado pelos grandes projetos. A longo prazo, isso levará à criação de mercados nas regiões mais isoladas devido ao difícil acesso.

No entanto, isso denota articulação com instituições privadas e governamentais, já que a Sudam tem seus principais recursos direcionados para a iniciativa privada, e é difícil pensar em políticas com orçamentos de terceiros, uma vez que estes se sentem alijados das esferas de decisão. A regra é ter instrumentos e atuar complementarmente numa relação em que todos ganham, garantindo capacidades às pessoas e aos entes.

#### **4.5 Estados, municípios e coordenação dos instrumentos**

Os instrumentos explícitos da PNDR, sob coordenação da Sudam, do Banco da Amazônia e do MI, atacam a dimensão econômica da política, que necessariamente precisa passar por outras dimensões, como a social, cuja capacidade de ação

está ao alcance de estados, municípios e ministérios. É neste fato que está o sentido transversal da Sudam. Entretanto, a grande questão é: como utilizar instrumentos econômicos da política regional em complementaridade a políticas e ações desenvolvidas por entes governamentais e empresas? Como articulá-los?

A resposta é bastante complexa. Nos estados da Federação, cada um tem seu próprio planejamento e instrumentos, e é pequeno o seu enquadramento à PNDR, até pela fragilidade da política. A competição entre as Unidades da Federação faz com que haja, primeiro, um planejamento estadual e, depois, a participação de outras instâncias, com o objetivo de captar recursos para o que foi planejado. O planejamento se torna pouco coordenado e cooperativo, mas na fase da execução dos gastos ocorre a busca por parceiros como bancos públicos nacionais, internacionais, governo federal e emendas parlamentares, o que torna o planejamento ainda mais difuso.

Na linha dos instrumentos, é comum na literatura a chamada guerra fiscal, na qual os estados fazem uso de incentivos fiscais para atrair empresas para o seu território. Na Amazônia, a análise é melhor se feita em separado: Amazônia ocidental e oriental. Na primeira, a política vem desde os anos 1960, com destaque para o PIM, que concede isenções tributárias nos âmbitos federal, estadual e municipal, ou seja, reduz a arrecadação sobre as três escalas. Quem gerencia e planeja esta política é a Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa), embora a Sudam também conceda incentivos no estado para setores não abrangidos pela primeira.

Na parte oriental, a guerra fiscal está no nível estadual com a isenção do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS) para atração de firmas. Os incentivos concedidos pela Sudam não fazem parte dessa guerra entre estados, pois atuam a nível regional, mas sem dúvida têm impacto indireto em relação a outras macrorregiões. A participação dos municípios está em uma menor escala pela baixa arrecadação em geral, mas o que se denota é que, em relação aos incentivos, o objetivo de atração de investimentos, que é histórico, deve ser incorporado a um dos quatro objetivos da PNDR II. O desafio para que isso aconteça é encontrar o diálogo, na parte ocidental, com a Suframa, a Sudam e os governos dos estados, e na oriental, o diálogo entre os dois últimos. Na interseção estaria a RFB, para a análise macroeconômica do instrumento.

Para a iniciativa privada, os instrumentos explícitos já fazem parte do cotidiano das empresas da região. É fácil encontrar grandes empreendimentos que gozem dos fundos e incentivos fiscais. O objetivo desses instrumentos sempre foi a atração e, em seguida, a manutenção das empresas para geração de emprego e renda. Na Amazônia, grandes empreendimentos já foram instalados nos setores de mineração, petróleo, hidrelétricas e agropecuária, inclusive nos últimos anos, com participação dos instrumentos explícitos. No entanto, a atração de grandes empresas é a primeira

fase do processo, e ela foi bastante difundida em décadas anteriores. Na segunda fase, a manutenção dos empreendimentos e a articulação com prefeituras e governos estaduais são importantes para o alcance dos objetivos da política.

Ao fim da etapa de implantação são pagos *royalties* às municipalidades, de forma a ajudar na gestão das externalidades produzidas pelos empreendimentos, como os fluxos migratórios e o aumento da demanda social. Exemplos não faltam no Pará, como a Usina Hidrelétrica de Belo Monte em Altamira, a de Tucuruí, a mina de ferro em Parauapebas, a de bauxita em Oriximiná e Juruti, a siderúrgica em Marabá, entre outros na Amazônia. Nesta fase, o desafio é manter as externalidades positivas, como o aumento da arrecadação e consolidação do emprego e renda, e combater as negativas, como o aumento do fluxo migratório desordenado.

Os empreendimentos atraem fluxo de mercadorias e pessoas, havendo, assim, a necessidade de os órgãos gestores da PNDR II atentarem para a articulação de investimentos menores que atendam às demandas urbanas e rurais ocasionadas pela implantação da política. Porém, este tipo de ação vai além dos instrumentos explícitos, que agem no campo econômico, sendo necessária a criação ou modificação dos instrumentos para financiar entes subnacionais – que detêm uma gama de competências estabelecidas pela Constituição de 1988, mas insuficientes recursos disponíveis –, recorrendo em boa parte aos convênios com os ministérios ou relativos a emendas parlamentares para financiar investimentos.

Essa é uma contradição na PNDR II, pois, de um lado, tem-se um instrumento com dificuldade de aplicação, que é o FDA, e, de outro, existem entes subfinanciados para cumprir com alguns dos objetivos da política, como os estados e municípios.

Assim, a coordenação da PNDR na Amazônia deve necessariamente passar por um fortalecimento da questão regional e das instituições responsáveis por realizá-la, entre elas a Sudam. Isso é importante para melhor articular os instrumentos econômicos disponíveis com as ações na dimensão social, na qual outros entes têm competência constitucional. A separação entre dimensão econômica e social é importante no reenquadramento dos instrumentos explícitos da PNDR, pois se deve escolher se atuarão só para iniciativa privada, como é hoje, ou se serão destinados para entes públicos, em substituição aos convênios que hoje financiam fortemente os investimentos subnacionais. Entretanto, isso diz respeito a decisões estratégicas do governo federal e à abordagem da política regional enquanto prioridade no Brasil.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O capítulo tentou refletir sobre amplos aspectos da PNDR II na Amazônia Legal, apesar de a lei que a institui ainda não ter sido aprovada. Buscou-se debater se os objetivos, as estratégias e os princípios elencados no Projeto de Lei do Senado

nº 375, de 2015, conversam com os desafios, as oportunidades, o financiamento e a coordenação da política, bem como com o PAS.

O que se percebeu, conforme desenvolvido em suas respectivas seções, é que os objetivos da PNDR II estão de acordo com os desafios da Amazônia. No primeiro objetivo, o IVS mostra uma mancha vermelha na região, não pelas queimadas, mas pela sua vulnerabilidade, como falta de saneamento básico, energia elétrica e baixos rendimentos salariais, tanto na comparação com outras regiões quanto com ela mesma. Isso demonstra que a Amazônia precisa promover uma convergência no nível de desenvolvimento inter e intrarregional. No segundo objetivo, mesmo a região não apresentando declínio populacional, é necessário garantir a competitividade e a geração de emprego e renda, pois já existe uma população formada e que sobrevive do seu trabalho.

O terceiro objetivo mostra que a Amazônia possui regiões com forte especialização em *commodities*, como na mineração e a agropecuária, mas também devem ser levadas em conta áreas de hidrelétricas e com grande presença do funcionalismo público, sendo imprescindível promover agregação de valor nesses locais. No quarto objetivo é feita uma reflexão sobre a rede de cidades e seus possíveis danos ambientais, o que leva ao debate sobre a ligação entre elas e o amparo da PNDR II aos municípios em que mineradoras e hidrelétricas estão localizadas.

No que se refere ao financiamento do desenvolvimento regional, entre os instrumentos explícitos e implícitos da PNDR II, foram investidos na Amazônia R\$ 47 bilhões em 2014, a maioria por parte do BNDES para infraestrutura. Os instrumentos explícitos (FDA, FNO e incentivos fiscais) somaram R\$ 7 bilhões destinados à iniciativa privada, o que enfatiza a dimensão econômica dos instrumentos da PNDR. Destes, foi constatado que o FNO é o de maior capilaridade e que os incentivos fiscais apresentam um novo momento, não apenas de atração, mas de modernização das empresas beneficiadas, enquanto o FDA tem problemas que o fazem concorrer com o FNO.

No financiamento a entes públicos, que detêm mais competências na dimensão social, como saúde, educação e saneamento, que também constam nos objetivos da política, a PDR atual não possui tantos instrumentos. O principal deles são os convênios, cuja maioria é oriunda de emendas parlamentares. No entanto, os estados e municípios realizam investimentos financiados por convênios, porém com outros ministérios, como os do transportes e da defesa, dada sua baixa capacidade de arrecadação própria.

Na coordenação da política foram colocadas as estratégias da PNDR II, de acordo com o princípio da transversalidade entre as instituições. Ficou claro que a ausência de um paradigma para o planejamento regional é sentida, pois a não aprovação da lei da PNDR II não cria um sistema de governança como o SNDR

nem introduz ou reforça a dimensão territorial nas ações dos ministérios e nos PPAs, o que deixa os investimentos na região difusos e espalhados pelas instituições.

Na Amazônia, o papel de coordenador regional da PNDR, também definida pelo PAS, seria da Sudam, que agiria transversalmente entre empresas, estados e municípios, tendo como paradigma o PRDA. Ele funcionaria como definição do espaço da política regional entre os níveis estadual, municipal e federal, dando a ela uma espécie de cobertor para sua atuação. Entretanto, pela fragilidade institucional da Sudam desde sua recriação, o Banco da Amazônia agregou várias tarefas e hoje é a instituição mais transversal entre aquelas que atuam com o desenvolvimento regional na Amazônia Legal, pela sua atuação com o FNO.

Da mesma maneira, para que a gestão da PNDR tenha êxito é necessário articular os instrumentos explícitos, que atuam na dimensão econômica, com os implícitos, que atuam na dimensão econômica e social, mas estão fora das instituições envolvidas na PNDR II. Ou até mesmo reformular os explícitos, como é o caso do FDA, que poderia financiar entes governamentais.

Assim, o capítulo conclui pela urgência da aprovação da lei da PNDR II com o intuito de dar parâmetros objetivos para as ações em nível regional, o qual as políticas nacionais e estaduais têm dificuldade de alcançar.

## REFERÊNCIAS

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

BANCO DA AMAZÔNIA. **Relatórios de atividades FNO 2014**. Belém: Banco da Amazônia, 2015.

BECKER, B. **Amazônia: geopolítica na virada do III milênio**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

BNDES – BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Relatório de gestão do exercício 2012**. Rio de Janeiro: BNDES, 2013.

BRANDÃO, C. Transversalidade, multiescalaridade e os desafios da legitimação das políticas regionais no Brasil. In: RANDOLPH, R.; TAVARES, H. M. (Org.). **Política e planejamento regional no Brasil: uma coletânea**. Brasília: Movimento, 2013. p. 32-40.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Plano Amazônia Sustentável**. Brasília: MMA, 2008. Disponível em: <[http://www.mma.gov.br/estruturas/sca/\\_arquivos/plano\\_amazonia\\_sustentavel.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/sca/_arquivos/plano_amazonia_sustentavel.pdf)>. Acesso em: 3 fev. 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério da Integração Nacional. **I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional**. Brasília: MIN, 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério de Minas e Energia. Informativo tarifário energia elétrica. 18. ed. [s.l.]: MME, set. 2014. Disponível em: <[http://www.mme.gov.br/web/guest/secretarias/energia-eletrica/publicacoes/informativo-tarifario-de-energia-eletrica?\\_20\\_displayStyle=descriptive&p\\_p\\_id=20](http://www.mme.gov.br/web/guest/secretarias/energia-eletrica/publicacoes/informativo-tarifario-de-energia-eletrica?_20_displayStyle=descriptive&p_p_id=20)>.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei do Senado nº 375, de 2015. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2015a. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/121877>>. Acesso em: 14 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente. **Municípios-alvo para o eixo ordenamento fundiário e territorial**. Brasília: MMA, 2015b.

\_\_\_\_\_. Receita Federal do Brasil. **Demonstrativos dos gastos tributários Ploa 2014 (DGT 2014)**. Brasília: RFB, 2015c. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/arquivos-e-imagens/dgt-2014>>. Acesso em: 17 nov. 2015.

FUNDO AMAZÔNIA. **Relatório de atividades 2015**. Brasília: Fundo Amazônia, 2016.

LOPREATO, F. **O colapso das finanças estaduais e a crise da federação**. São Paulo: Unesp, 2002.

PORTUGAL, R.; SILVA, S.; MOURÃO, K. Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA): análise do esforço fiscal por meio de indicadores de desempenho. **Cadernos Cepec**, v. 4, p. 1-17, 2015.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SILVA, S. A. **A PNDR e o planejamento regional brasileiro no início do século XXI**. Brasília: Ipea, nov. 2015. (Texto para Discussão, n. 2150).

SUDAM – SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA. **Relatório de gestão do exercício de 2014**. Belém: Sudam, 2016a. Disponível em: <[http://www.sudam.gov.br/conteudo/menus/referencias/documentosinstitucionais/arquivos/RelatorioDeGestao-2005-2014/relatorio\\_gestao\\_fda\\_2014.pdf](http://www.sudam.gov.br/conteudo/menus/referencias/documentosinstitucionais/arquivos/RelatorioDeGestao-2005-2014/relatorio_gestao_fda_2014.pdf)>. Acesso em: 14 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. **Incentivos fiscais concedidos**: relatório de avaliação 2007 a 2014. Belém: Sudam, 2016b. Disponível em: <<http://www.sudam.gov.br/conteudo/menus/retratil/incentivosfiscais/arquivos/relatorio-de-avalicao-if-25082016.pdf>>.

TRINDADE, J. R. B. (Ed.). **Seis décadas de intervenção estatal na Amazônia: a SPVEA enquanto auge e crise do ciclo ideológico do desenvolvimentismo brasileiro**. Belém: Paka Tatu, 2014.

### **BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR**

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Contas nacionais**: contas regionais 2012. Rio de Janeiro: IBGE, 2014. 55 p.

\_\_\_\_\_. **Produto interno bruto (PIB) dos municípios 2010-2013**. Rio de Janeiro: IBGE, 2015. 68 p.

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





## A ECONOMIA DO SUDESTE PARAENSE: EVIDÊNCIAS DAS TRANSFORMAÇÕES ESTRUTURAIS<sup>1,2</sup>

Valdeci Monteiro dos Santos

### 1 INTRODUÇÃO

O sudeste paraense é uma das mesorregiões do estado do Pará, sendo composta por 39 municípios e uma área de mais de 297 mil quilômetros quadrados, que corresponde a um território maior, por exemplo, que o do estado de São Paulo, cuja área é de 248,2 mil quilômetros quadrados.

A mesorregião tem chamado atenção pelo grande dinamismo socioeconômico e pelas profundas transformações na base socioproductiva. Possuía uma população estimada em julho de 2014 de R\$ 1,8 milhão (IBGE, 2014a), que corresponde a 22,2% da população do estado do Pará; um produto interno bruto (PIB) em 2012 de R\$ 37,5 bilhões (IBGE, 2014b), que equivale a 41% do PIB paraense (salientando que sua participação estadual era 12,3% em 1980) e a 0,9% do PIB do Brasil (uma contribuição similar à dos estados do Rio Grande do Norte e Paraíba e superior a Alagoas, Sergipe, Piauí, Rondônia, Tocantins, Amapá, Acre e Roraima); e responde por 59,4% das exportações paraenses.<sup>3</sup>

Do lado da economia agrária, grandes projetos agropecuários, financiados pela Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), para lá se deslocaram a partir da década de 1970, junto com frentes de expansão camponesa, compondo gradativamente um mosaico rural, ao qual também se agregaram agentes locais mercantis e produtores de economias extrativistas tradicionais; no entanto, foi o processo de pecuarização o principal vetor do crescimento. Por sua vez, a economia da mineração vivenciou a saga dos garimpos, como a Serra Pelada, nos anos 1980, e avançou, em meados dessa década, com a presença da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD),<sup>4</sup> atuando na exploração mineral em larga escala. Ao mesmo tempo, ocorreram processos aceleradores de crescimento populacional e de urbanização,

---

1. Agradecimentos especiais aos professores Wilson Cano (orientador) e Tania Bacelar pelas contribuições e pelos estímulos aportados nesta pesquisa.

2. Este capítulo foi baseado na tese de doutorado de Santos (2011).

3. Para mais informações, consultar o Sistema de Análise das Informações de Comércio Exterior (Alice Web) do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC), disponível em: <<http://aliceweb2.mdic.br/>>. Acesso em: out. 2016.

4. A partir de novembro de 2007, a marca da CVRD passou a ser oficialmente denominada Vale.

com a criação de novos municípios e a instalação de infraestruturas viária, de energia e de comunicação.

Duas hipóteses básicas sobre essa experiência podem ser formuladas: *i*) a região havia, de fato, crescido e vivenciado grandes mudanças na sua estrutura produtiva, embora intrarregionalmente desigual, e, não obstante haver construído novas bases infraestruturais e ampliado sua rede urbana, não testemunhou transformações significativas nas condições de vida da sua população, afora ter provocado graves problemas ambientais e fundiários; e *ii*) a região extraiu seu dinamismo, de um lado, da frente de expansão agropecuária – que teria resultado na conformação de uma estrutura dual, com a presença concomitante de pequenos e grandes produtores – e, de outro, da frente de expansão mineradora, que – surgida em meados da década de 1980 – cresceu de forma exponencial, mas não teria logrado expressivos impactos qualitativamente positivos, na economia regional, salvo em alguns municípios apenas.

Na análise a seguir, apresentam-se cinco evidências de ter havido importantes mudanças na base socioeconômica do sudeste paraense e, num sentido mais amplo, ocorrido uma alteração relevante no padrão geral de desenvolvimento mesorregional.

## **2 DINAMIZAÇÃO ECONÔMICA, DIVERSIFICAÇÃO DA BASE AGROPECUÁRIA E PESO ESTRATÉGICO DA MINERAÇÃO**

### **2.1 Desempenho do PIB e PIB *per capita*, e mudanças na composição da base produtiva**

O estado do Pará e, em especial, a mesorregião do sudeste paraense, a partir de meados da década de 1960, iniciou uma longa trajetória de crescimento econômico e de integração com o resto do país e o exterior.

Entre meados dos anos 1960 e ao longo das décadas de 1970 e 1980 – período que coincide com a ampliação das ações do Estado brasileiro –, há um forte crescimento do PIB paraense, ocorrendo, a partir de 1980, taxas anuais superiores às apresentadas pela economia brasileira. Mesmo verificando-se oscilações, nas taxas de crescimento do estado, a tendência geral, entre 1980 e 2004, é também de relevante crescimento.

A dinâmica econômica do sudeste paraense teve uma forte influência nesse desempenho do Pará, considerando-se tanto o intervalo entre as décadas de 1960 e 1980 – quando ocorre o processo de inserção dos grandes projetos agropecuários e um intenso movimento migratório na mesorregião – quanto a partir da década de 1980, em que se verifica a forte presença da atividade mineradora.

A tabela 1 retrata a distribuição relativa das mesorregiões do Pará no total do PIB estadual. Os dados revelam o aumento da contribuição do sudeste paraense

desde 1970. Nesse ano, o PIB mesorregional correspondia apenas a 2,6% no Pará. Já em 1980, ocorre a elevação para 12,3% (em 1975, a contribuição fora de 5,4%). Na sequência, a participação foi crescente: 16,1% (1996), 26,5% (1999) e 31,7% (2004). Informações mais recentes indicam que a região expandiu ainda mais sua contribuição no PIB estadual, alcançando o patamar de 41%, em 2012.

As informações da tabela 1 também revelam o peso econômico de alguns municípios da mesorregião, como Tucuruí, Marabá e Parauapebas. Estes e outros municípios da região se expandiram no contexto de fatos como: *i*) a instalação da Usina Hidrelétrica de Tucuruí, em 1980, no município deste mesmo nome; *ii*) a expansão das atividades minerais, em especial a influência da exploração das minas da Vale, nos municípios sob sua influência, como Parauapebas e Canaã dos Carajás; *iii*) a influência nas municipalidades da abertura da rodovia PA-70, conjugada com a expansão migratória, ao longo do seu trajeto, como no caso de Marabá; e *iv*) o desempenho de municípios absorvedores de antigas fronteiras agropecuárias, revigorados com a nova frente mineral, caso de Paragominas.

TABELA 1

**Pará: mesorregiões e municípios selecionados – distribuição espacial do PIB**  
(Em %)

Município	Participação relativa do PIB				
	1970	1980	1996	1999	2004
Estado do Pará	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Baixo Amazonas	9,5	15,3	9,6	8,6	8,3
Marajó	5,7	5,2	3,2	3,4	2,7
Nordeste paraense	19,1	16,9	10,2	13,4	11,2
Região metropolitana (RM) de Belém	61,9	47,5	57,8	41,8	40,1
Sudeste paraense	2,6	12,3	16,1	26,5	31,7
Tucuruí	0,3	4,4	0,7	3,0	5,5
Marabá	1,3	1,3	2,3	2,9	4,3
Parauapebas	-	-	5,0	3,8	4,0
Paragominas	0,3	2,2	1,3	1,8	1,7
São Félix do Xingu	0,1	0,3	0,3	1,4	1,3
Sudoeste paraense	1,3	2,8	3,1	6,3	6,0

Fonte: Ipeadata de 1970 a 1996 – disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>>; e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 1999 a 2004.

A análise do PIB setorial ressalta a importância da indústria extrativa mineral. Pelos dados da tabela 2, nota-se que o setor industrial, cuja participação era de 42,8% do PIB mesorregional (2002), passou a contribuir com metade (50%), em 2006 e 2007. A agropecuária, por seu turno, que registrou, nas últimas décadas do século XX, um forte dinamismo e uma elevação no PIB mesorregional, apresentou

um processo de retração de 20%, em 2002, a pouco mais de 11% do produto. O setor de serviços alcançou, em 2007, o índice de 41% do produto mesorregional, devido ao aumento dos chamados serviços de apoio à indústria, bem como à efetiva expansão urbana dos últimos quarenta anos.

TABELA 2  
**Sudeste paraense: distribuição setorial do PIB (2002-2007)<sup>1</sup>**  
 (Em %)

Setor de atividade	Participação relativa setorial					
	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Agropecuária	20,0	18,6	13,9	13,3	12,7	11,4
Indústria	42,8	43,0	49,0	49,1	50,4	47,7
Serviços	37,3	38,4	37,2	37,6	36,9	41,0

Fonte: SCN/IBGE.

Nota: <sup>1</sup> Base de cálculo segundo a nova metodologia adotada pelo IBGE.

O desempenho do setor industrial, sobretudo do segmento de extração mineral do sudeste paraense, vem tendo um reflexo direto na sua dinâmica e na economia do Pará, em particular, no seu agregado industrial. Segundo os dados das Contas Regionais do IBGE, a mesorregião detinha, em 1999, 25,4% do valor adicionado total da indústria do Pará. Em 2004, passou a 37,3%. No mesmo período, também se elevou a participação do setor agropecuário: de 45,2% (1999) para 48,0% (2004), em razão dos incrementos da pecuária bovina (com efeitos, a jusante, na cadeia frigorífica) da produção de grãos (com destaque para soja, milho e arroz) e da extração de madeira.

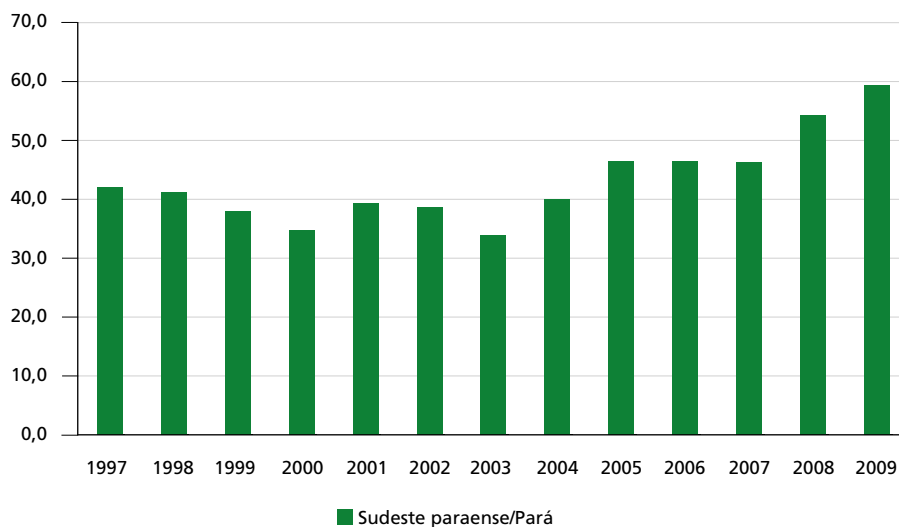
Um dos reflexos dessa forte expansão da economia do sudeste paraense, ocorrida nas últimas décadas, foi o aumento significativo do PIB *per capita*. Em 1999, a mesorregião já registrava 36,4 pontos percentuais (p.p.) acima do valor do registrado no estado. A diferença ampliou-se para 50 p.p., em 2007, consolidando o sudeste paraense como o maior PIB *per capita* do Pará. Três municípios tiveram influência relevante nesta expansão: Parauapebas, Canaã dos Carajás e Tucuruí, todos com seus respectivos PIB *per capita* 2,5 vezes superiores ao do estado do Pará. Com efeito, os dados revelam, de um lado, o impacto da produção mineral da área de Carajás (onde se situam Parauapebas e Canaã dos Carajás) e, de outro, a elevação da oferta de energia em resposta ao aumento da demanda, o que se refletiu diretamente no PIB do município de Tucuruí.

## 2.2 Relevância do *drive* exportador e a importância da mineração

Pelo gráfico 1, é possível constatar a importante contribuição do sudeste paraense para as exportações estaduais, com destaque para o período a partir de 2004. Então, sob o forte impulso da demanda mineral paraense, assistiu-se a contínuo aumento das exportações da mesorregião, que chegou a contribuir com 59,4% do volume exportado pelo estado em 2009.

GRÁFICO 1

Participação das exportações do sudeste paraense no total do estado (1997-2009)  
(Em %)



Fonte: Secretaria de Comércio Exterior (Secex/MDIC).

Do ponto de vista intrarregional, o município de Parauapebas vem se destacando como o principal exportador do sudeste paraense e, por extensão, do Pará como um todo. Em 2003, o município já detinha 27,4% das exportações estaduais, cifra que subiu para 46% em 2009. Outros destaques, nas exportações, foram Canaã dos Carajás e Marabá.

Analisando-se a pauta dos principais produtos exportados do sudeste paraense pode-se constatar que o minério de ferro respondeu, em 2008, por quase 82%, seguido pelos minérios de cobre e manganês, que, juntos, contribuíram com 15% do total das exportações. Da agropecuária, o principal produto exportado foi a soja em grãos (0,3%). Madeira compensada, em folhas e toras, respondeu por 0,7% das exportações mesorregionais. O elevado peso dos produtos minerais na pauta exportadora do sudeste paraense é também representativo no total das vendas externas do estado do Pará.

Outro ponto importante diz respeito à infraestrutura montada, destacando-se a Estrada de Ferro Carajás (EFC),<sup>5</sup> cujo percurso se localiza, em grande parte, no sudeste paraense. No entanto, o embarque dos produtos ocorre pelo Porto da Madeira, no Maranhão. Ressalte-se que, tanto a EFC quanto o Porto da Madeira fazem parte da logística da Vale.

### 2.3 Desdobramentos da frente agropecuária e consolidação da estrutura dual

A expansão da fronteira de recursos do sudeste paraense ocorrida a partir de 1960 teve início capitaneado por um conjunto de ações do Estado brasileiro, com o objetivo de integrar esse espaço (e a Amazônia como um todo) à dinâmica do capitalismo no país. Isso permitiu, de um lado, a inserção do grande capital, particularmente, das regiões Sul e Sudeste, ensejando grandes projetos agropecuários na mesorregião, e, de outro, um intenso fluxo de pessoas vindas, sobretudo, do Nordeste brasileiro, estimuladas por migração espontânea ou por via de colonização dirigida pelo governo federal, na perspectiva de resolver parte do problema do povoamento dessa mesorregião, bem como de assegurar mão de obra para os novos projetos agropecuários.

Foi notável o choque, na estrutura socioproductiva mesorregional, dessa frente de expansão, em especial nas décadas de 1970 e 1980. Quebrou-se rapidamente a base econômica preexistente, caracterizada: *i)* pelo predomínio do extrativismo e da agricultura de subsistência; *ii)* pelo poder político das oligarquias castanheiras e da borracha; *iii)* pela presença de uma estrutura fundiária, na qual a terra era barata e abundante; e *iv)* pela dinâmica fundamentalmente centrada em fatores endógenos e baixos vínculos com outras economias.

A frente formada fez emergir uma nova realidade agrária e fundiária, com novos atores. Os donos e foreiros dos castanhais e remanescentes produtores da borracha venderam suas terras a empresários e a grandes pecuaristas de fora da mesorregião, só permanecendo ligados à terra aqueles que conseguiram captar, com a venda das terras, os meios para disputar com os novos atores os recursos concedidos pela Sudam (Coelho, 2004, p. 28). Novas terras foram adquiridas por esses agentes externos, boa parte contendo floresta nativa, gradativamente desmatada, para expandir os novos negócios, com destaque para a pecuária.

Por seu turno, o processo de migração e colonização que surgiu em paralelo à chegada do grande capital, encarado no início como oportunidade de inserção nessa nova fronteira de recursos do Brasil, tornou-se gradativamente uma grande decepção para o imigrante mais pobre, ocupante tradicional das terras devolutas,

---

5. Empreendimento de propriedade e controle da CVRD.

que acabaram tendo pouco espaço, na lógica predominante do avanço do grande capital no sudeste paraense, marcado pela forte concentração de terras. Parte desses imigrantes e ocupantes foi incorporada como mão de obra barata nos projetos agropecuários. Outra parte teve que viver como pequenos camponeses, produzindo para seu próprio sustento e lutando para estabelecer-se num contexto de contínua disputa pela posse e uso da terra.

Com o tempo, e no bojo do próprio esvaziamento do papel do estado, a dinâmica e a estrutura produtiva regional vão assumindo características próprias. Assim, nas últimas duas décadas, duas categorias de produtores rurais vão gradativamente firmar-se como atores relevantes: *i*) o grande e médio produtor patronal, representado por estabelecimentos rurais que atuam segundo critérios empresariais e capitalistas – grandes fazendeiros (pecuaristas) e latifundiários empresariais autônomos (VW do Brasil S/A, Bradesco S/A e a construtora Mendes Júnior, por exemplo); e *ii*) o pequeno produtor camponês, grande parte constituída por imigrantes, que pode ser definido como unidades de produção caracterizadas por ter a família como parâmetro central nos processos decisórios (Costa, 2000, p. 279).

As categorias dos camponeses e dos produtores patronais podem ser consideradas a base da organização econômica do campo no sudeste paraense. Em torno delas, como sugerem Hébette *et al.* (2004, p. 138-139), nas últimas quatro décadas, emergiu uma terceira categoria, com certa expressão, definida como produtores agrícolas, que não conseguem a posse da terra e acabam se tornando produtores dependentes e subordinados às outras categorias, podendo enquadrar-se em duas situações: *i*) produtores que trabalham por conta própria, embora em terra alheia, por meio de relação de parceria ou como agregados; e *ii*) os que vendem sua força de trabalho mediante salário, diária ou outra forma de pagamento.

Considerando-se, por aproximação, os camponeses enquadrados na faixa de até 200 ha e os produtores patronais, na faixa acima de 5 mil hectares, observa-se, nos dados dos censos de 1985 e 1995/1996, que efetivamente prevalece, no primeiro caso, a participação de *responsável ou membro da família não remunerado*, como vínculo do pessoal ocupado (94,5%, em 1985, e 90,6%, em 1995). No segundo caso, ao contrário, a predominância é de *trabalhadores remunerados e outras condições* no total do pessoal ocupado das propriedades (90,4%, em 1985, e 90,8%, em 1995).

O perfil dos produtos cultivados e dos rebanhos também revela a afirmação da estrutura dual da economia rural da mesorregião. Os dados censitários apontam, ao longo das últimas décadas, nas propriedades de menor porte (camponeses), a presença majoritária de atividades tipicamente voltadas para a autossustentação e o mercado local, na produção de frutas diversas, feijão, mandioca e arroz, bem como a criação de animais de pequeno porte e os produtos da pecuária bovina

(sobretudo leite e seus derivados). Entre outras atividades de maior porte (patronais), a predominância é da pecuária bovina (de corte e matrizes) e de culturas mais voltadas para o mercado extrarregional, como a cana-de-açúcar e a soja.

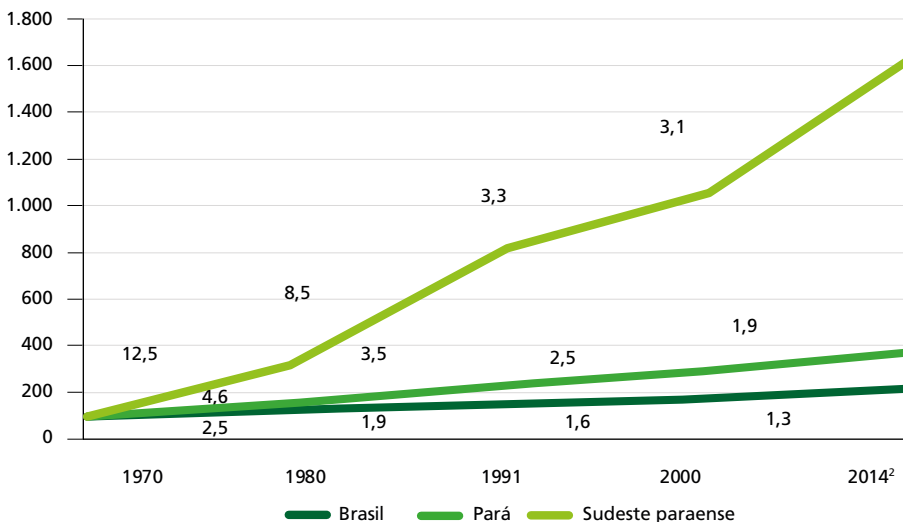
### 3 OCUPAÇÃO HUMANA: DENSIFICAÇÃO CONCENTRADA COM EMERGÊNCIA DE CENTROS URBANOS RELEVANTES E FORTE FRAGMENTAÇÃO DA BASE MUNICIPAL

Nesta seção, são analisadas as principais mudanças ocorridas na ocupação humana do sudeste paraense nas últimas décadas, no que diz respeito à expansão da sua base demográfica e da sua dinâmica de urbanização, o que resultou na conformação de uma nova rede urbana, especialmente dispersa – com o surgimento de diversos municípios e núcleos urbanos – e concentrada em termos de população e dinamismo econômico. Serviram de fonte básica da análise demográfica os censos demográficos (IBGE, 1970; 1980; 1991; 2000) e as estimativas populacionais dos municípios do Brasil em 1º de julho de 2014 (IBGE, 2014b).

Como pode ser observado no gráfico 2, o sudeste paraense apresentou um grande impulso populacional, no período de 1970 a 2000, prolongando-se no século XXI, embora em ritmo bem mais lento que o dos anos anteriores, mas superior ao do Brasil e do Pará.

GRÁFICO 2

**Brasil, estado do Pará e sudeste paraense: evolução da população residente ao ano (1970-2014)<sup>1</sup>**  
(Em %)



Fonte: IBGE (1970a; 1980a; 1991; 2000; 2014b).

Notas: <sup>1</sup> Em 1988, o atual Tocantins foi desmembrado do estado de Goiás e se tornou uma Unidade da Federação (UF) pertencente à região Norte.

<sup>2</sup> Dados estimados pelo IBGE para 1º de julho de 2014 (IBGE, 2014b).



Entre 1970 e 1980, a população do sudeste paraense cresceu à taxa média de 12,5% ao ano (a.a.), enquanto o estado do Pará evoluiu, no mesmo período, ao ritmo de 4,6% a.a. e o Brasil, 2,5% a.a. Essa tendência já se vinha desenhando desde os anos 1960, quando no sudeste paraense, cujo território correspondia, à época, a apenas quatro municípios, residiam um pouco mais de 41 mil pessoas. Em 1970, conforme se pode ver na tabela 3, já se registrava um contingente de 112,3 mil pessoas, e, em 1980, a população já era de 364 mil pessoas, elevando sua participação na população do Pará de 5,2% para 10,7%.

TABELA 3

**Brasil, região Norte, estado do Pará e mesorregiões: evolução da população residente (1970, 1980, 1991, 2000 e 2014)**

Mesorregião	População total residente (R\$ mil)					Taxa de crescimento médio anual (%)			
	1970	1980	1991	2000	2014 <sup>1</sup>	1970-1980	1980-1991	1991-2000	2000-2014
<b>Brasil</b>	<b>93.135</b>	<b>119.011</b>	<b>146.826</b>	<b>169.799</b>	<b>202.769</b>	<b>2,5</b>	<b>1,9</b>	<b>1,6</b>	<b>1,3</b>
Norte	3.607	5.881	10.031	12.901	17.231	5,0	5,0	2,8	2,1
Pará	2.167	3.404	4.950	6.192	8.074	4,6	3,5	2,5	1,9
Baixo Amazonas	305	467	561	638	770	4,4	1,7	1,4	1,4
RM de Belém	774	1.176	1.621	2.085	2.555	4,3	3,0	2,8	1,5
Marajó	214	283	317	379	525	2,8	1,0	2,0	0,8
Nordeste paraense	722	1.009	1.218	1.473	1.903	3,4	1,7	2,1	1,9
Sudeste paraense	112	364	890	1.192	1.813	12,5	8,5	3,3	3,1
Sudoeste paraense	40	104	344	424	533	10,1	11,5	2,4	1,7

Fonte: IBGE (1970a; 1980a; 1991; 2000; 20014b).

Nota: <sup>1</sup> População estimada em 1º de julho de 2014.

Vale lembrar que, nesse mesmo período, a economia mesorregional passou de uma participação de 2,6% para 12,3% do PIB estadual (tabela 1). Entretanto, em 1970, a densidade populacional do sudeste paraense era de 0,4 hab/km<sup>2</sup>, enquanto a do estado do Pará era de 1,8 hab/km<sup>2</sup>. Dez anos depois, a densidade populacional na mesorregião e no estado, registraria, respectivamente, 1,4 e 2,8 hab/km<sup>2</sup>.

Nas décadas de 1960 e 1970, o sudeste paraense assistiu a um intenso fluxo migratório, que se deslocou atraído pela presença de grandes projetos econômicos (agropecuários, madeireiros e de extração e beneficiamento de minérios), pela difusão de programas públicos de estímulo à colonização dirigida e pela implantação de complexa infraestrutura básica (destacando-se rodovias). Esses processos ocorreram à luz da maior integração da mesorregião à dinâmica econômica nacional. Como resume Souza (1993), “à medida que se vai definindo com maior clareza o papel da região perante o novo padrão de acumulação em curso no país, a política de ocupação passa a adequar-se às exigências mais gerais desse processo”.

Entre os anos censitários de 1980 e 1991, a população residente do sudeste paraense cresceu a uma taxa média de 8,5% a.a., continuando, portanto, num ritmo intenso, embora bem abaixo da década anterior. Segundo os dados da tabela 3, essa taxa foi 5 p.p. acima da verificada no período para a população total do Pará. Com isso, a mesorregião estabeleceu um novo salto na sua participação relativa na população do Pará: dos 10,7% de 1980, evoluiu para 18,0%, em 1991. Esse dinamismo expressou-se num aumento da densidade demográfica: de 1,4 hab/km<sup>2</sup>, em 1980, para 3,0 hab/km<sup>2</sup>, em 1991.

Já entre 1991 e 2000, registrou-se uma nova desaceleração da média anual de crescimento da população residente do sudeste paraense: taxa de 3,3% a.a. Mesmo, assim, essa taxa foi quase 1 p.p. acima da taxa anual média, verificada no estado do Pará, e o dobro da nacional (gráfico 2). A tendência repete-se nos anos mais recentes, com a população da mesorregião crescendo em ritmo um pouco menor que o do período anterior (3,1% a.a.), entre 2000 e 2014, uma evolução considerada alta para os padrões de expansão demográfica do Brasil e do mundo deste início do século XXI.

Os dados estimados para 2014 (IBGE, 2014b) indicam que o sudeste paraense teria alcançado o contingente de 1,8 milhão de pessoas, ou seja, mais de dezesseis vezes a população registrada pelo Censo de 1970, levando a mesorregião a evoluir de uma contribuição de apenas 5,2% da população do estado do Pará, em 1970, para a participação, em 2014, de 22,5% – atrás das mesorregiões da RM de Belém e do nordeste paraense, respectivamente com 31,6% e 23,6%. O sudeste paraense já responde, na atualidade, por 0,89% do total da população brasileira.

Tobias (2002) constata que, após a década de 1970, momento de intenso processo de imigração para o estado do Pará, o período de 1981 a 1991 apresentou uma importante diminuição no fluxo migratório para o estado. Segundo esse pesquisador: “nos anos 1980 ampliou-se o afastamento do setor público na definição da política social de ocupação da fronteira. Consolidou-se, desta forma, o processo de fechamento de vastas extensões de terra à população excedente, destituída de terra”.<sup>6</sup>

Contudo, acrescenta que ainda permaneceriam na década de 1980 (e, tudo indica, também nos anos 1990) estímulos à imigração interestadual, concentrados em determinados polos de desenvolvimento. Foi o caso, no sudeste paraense, da atração populacional exercida pelo Projeto Grande Carajás e pela exploração do garimpo de Serra Pelada. Por sua vez, verifica-se a gradativa ascensão da imigração de outras partes do Pará para o sudeste paraense nas décadas de 1980 e 1990.

---

6. De fato, no bojo da crise econômica brasileira da década de 1980, foram instituídos, nos anos 1970, os principais programas de estímulo à colonização – Programa de Integração Nacional (PIN) e Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste (Proterra) –, bem como perderam força os incentivos fiscais, o que também contribuiu para arrefecer indiretamente o fluxo migratório para Amazônia.

As informações da tabela 4, com base nos microdados do Censo Demográfico de 2000, mostram que, das 1.192.640 pessoas residentes no sudeste paraense, 13,6% haviam nascido fora da mesorregião, em outro município do Pará. Deles, 67,2% tinham chegado à mesorregião entre 1991 e 2000. Por seu turno, os imigrantes oriundos de outros estados do Brasil, em 2000, correspondiam a 48,1% dos residentes, dos quais 10,3% imigraram antes de 1980, 40,3% vieram entre 1980 e 1991, e 49,4% entre 1991 e 2000.

TABELA 4

**Estado do Pará e sudeste paraense: contingente total de imigrantes<sup>1</sup> intraestadual e interestadual por período de migração (2000)**

Estado, regiões e municípios	Imigrantes intraestaduais <sup>2</sup>				Imigrantes interestaduais <sup>3</sup>			
	Anterior a 1980	1980-1991	1991-2000	Total	Anterior a 1980	1980-1991	1991-2000	Total
Estado do Pará	203.171	355.903	605.465	<b>1.164.539</b>	152.310	410.676	489.997	<b>1.052.983</b>
Sudeste paraense	8.433	44.791	108.793	<b>162.017</b>	59.155	230.970	283.558	<b>573.683</b>

Fonte: IBGE (2000).

Notas: <sup>1</sup> Segundo o censo, não são consideradas migrantes as pessoas residentes na mesma área em que nasceram, embora esta tenha mudado de nome ou se transformado ou sido incorporada a um novo estado ou município e, ainda, as que nasceram em maternidade, casas de parente etc., localizadas fora do município de residência materna, tendo retornado a este logo após o nascimento.

<sup>2</sup> Imigrante intraestadual: pessoas que não nasceram no município de residência atual (ano 2000), mas nasceram no estado do Pará e migraram para o município onde residiam no momento da pesquisa segundo o ano de migração.

<sup>3</sup> Imigrante interestadual: pessoas que nasceram em outra UF e que residem no sudeste paraense.

Outro aspecto diz respeito à origem da UF de nascimento dos imigrantes. O Censo de 2000 confirma as análises empíricas, que apontam para uma forte presença do contingente advindo do Maranhão (41,8% dos imigrantes). Na sequência, destacam-se os estados de Goiás (13,4%), Tocantins (9,6%), Minas Gerais (6,5%), Bahia (6,3%), Piauí (6,3%) e Ceará (5,4%). Os imigrantes desses estados foram especialmente atraídos pelos programas de colonização dirigida e, no caso da migração espontânea, estimulados pela possibilidade de emprego na grande mineração ou pela perspectiva de sucesso no “Eldorado” dos garimpos ou, simplesmente, para fugir de uma situação bem adversa nos seus locais de origem, caso das grandes estiagens verificadas no Nordeste brasileiro.

Considerando-se a evolução demográfica dos 39 municípios do sudeste paraense e tomando-se como base os dados dos censos demográficos de 1970 a 2000 e as estimativas populacionais dos municípios do Brasil em 1º de julho de 2014, do IBGE, verifica-se que, do total de 1,8 milhão de pessoas residentes na mesorregião, em 2014, os seis municípios mais populosos, responsáveis em conjunto por 46,5% desse total, foram, pela ordem: Marabá, Parauapebas, São Félix do Xingu, Tucuruí, Paragominas e Redenção. Em conjunto, Marabá e Parauapebas – únicos com mais de 180 mil habitantes – tinham 439 mil residentes. No entanto, nesse mesmo ano os seis municípios de menor população (apenas 2,0% do total da população

mesorregional) foram: Bannach, Sapucaia, Pau D'Arco, Abel Figueiredo, Brejo Grande do Araguaia e Palestina do Pará.

Entre os municípios, Marabá merece destaque, pois, apesar de ter passado por desmembramentos ao longo das últimas décadas, registrou um salto de 24,4 mil pessoas, em 1970, para 59,9 mil (1980), 123,7 mil (1991), 168,0 mil (2000) e mais de 257,0 mil pessoas, em 2014, consolidando-se como o mais populoso e o principal centro econômico regional. Também merece ser ressaltada a evolução de Paragominas (tradicional economia extrativista, que também apresentou crescimento significativo populacional) e São Félix do Xingu (de grande área territorial e onde sobressai uma importante população indígena).

Contudo, a presença da Vale atraiu um grande número de pessoas na fase de implantação dos projetos, que, em boa parte, acabaram ficando nos aglomerados urbanos próximos às minas – alguns se tornaram cidades, caso de Parauapebas, Canaã dos Carajás e Eldorado dos Carajás. Também merece destaque os efeitos gerados pela operacionalização dos projetos da Vale, em termos de cadeia de fornecedores, geração de empregos indiretos e aumento da arrecadação dos municípios. No caso de Tucuruí, pesaram no crescimento da sua população os efeitos diretos e indiretos da presença da Usina Hidrelétrica de Tucuruí.

Cabe ainda, como um registro adicional, destacar a presença de, aproximadamente, 10 mil índios na mesorregião, de 17 tribos diferentes, habitando 20 dos 39 municípios.

Com relação à expansão da população urbana e à dinâmica da conformação do espaço urbano no sudeste paraense, observa-se pelos dados dos censos demográficos que a região continha, em 1970, apenas 31% da população morando no ambiente urbano. Entre 1970 e 1980, a população urbana cresceu num ritmo ligeiramente maior que a rural. A partir do Censo de 1991, é que se percebe uma expansão importante da população urbana, alcançando, segundo o Censo Demográfico de 2000, o contingente de 63,7%. Em termos absolutos, a população urbana da mesorregião passou de 123.441 para 759.575 pessoas, no intervalo de 1980 a 2000, ou seja, cresceu seis vezes mais.

Nas proximidades das minas, a partir de meados da década de 1980, houve atração natural de grande contingente populacional, que coincide (e, em certa medida, também é explicada) com o surgimento de novas cidades, a exemplo de Parauapebas, que emerge como área reservada à moradia dos trabalhadores contratados da Vale. A vila tornou-se uma cidade, com um núcleo urbano inchado, com migrantes atraídos pelo “Eldorado dos Carajás”. O mesmo processo de expansão urbana ocorreu com Tucumã, impulsionado pelo Projeto Onça-Puma, de

exploração de níquel, e Curionópolis,<sup>7</sup> mina de ferro. A maior taxa de população urbana, em ambos, já havia sido constatada no Censo de 2000.

No caso de Marabá, município de ocupação mais antiga e o mais populoso do sudeste paraense, já se verifica a existência de uma população consolidada predominantemente urbana, fortalecida pela sua característica de polo econômico regional.

Já no que se refere a Tucuruí, o fator de atração populacional e de expansão urbana está associado à construção e ao funcionamento da hidrelétrica e aos seus efeitos na geração de empregos diretos e indiretos, caracterizando-se tal município como uma *Town Company*, ou seja: “cidades planejadas para acompanhar a dinâmica de grandes empreendimentos – no caso de Tucuruí, a hidrelétrica sob o comando da Eletronorte – e com estes constituindo e inserindo um novo arranjo espacial na realidade local e regional” (Trindade Júnior e Rocha, 2002, p.14).

Por sua vez, três municípios foram emblemáticos, no que concerne aos impactos da expansão da frente agropecuária na dinâmica econômica e também, como consequência do fluxo migratório ocorrido, do aumento demográfico e da expansão urbana: Paragominas, que emergiu como polo de atração de pessoas e empreendimentos, em busca de terras e criação de gado, tendo sido um dos principais focos dos projetos de colonização dos anos 1970; Redenção, que se tornou importante centro urbano, no bojo da ocupação da grande pecuária, estimulada pela política de incentivos, na Amazônia Oriental, que substituiu floresta por boi (Silva e Silva, 2008, p. 9); e São Félix do Xingu, que também cresceu na esteira da expansão da fronteira agropecuária.

As mudanças do perfil demográfico do sudeste paraense podem ser aferidas também dos indicadores de mortalidade infantil, expectativa de vida e taxa de fecundidade. Pelos dados censitários de 1991 e 2000, incluídos no *Atlas de Desenvolvimento Humano*,<sup>8</sup> é possível observar que houve importantes avanços nesses itens, refletindo a perspectiva de melhoria nas condições sociais da população mesorregional. Com relação à *mortalidade infantil*, é notável a queda verificada no índice: de 57,8 crianças mortas até o primeiro ano de vida, em cada mil nascidos (1991), para 37,3 crianças. Entre os municípios da mesorregião que registraram, em 2000, os menores índices de mortalidade infantil estão Tucumã, Bannach e Redenção. Por sua vez, entre os municípios com os maiores índices de mortalidade infantil, destaca-se São João do Araguaia, com 62,5%.

7. No caso de Curionópolis, vale destacar que já vinha em processo de urbanização, inclusive oriundo do contingente populacional sobrando da derrocada de Serra Pelada.

8. Disponível em: <[www.atlasbrasil.org.br/2013](http://www.atlasbrasil.org.br/2013)>.

Quanto ao item *expectativa de vida*, observa-se uma ligeira melhora, entre 1991 e 2000, com o censo indicando 67,2 anos, em 2000, abaixo do índice estadual (68,5 anos) e do nacional (68,6 anos). O município onde se encontrou a maior expectativa de vida foi São Geraldo do Araguaia (com 69,9 anos).

Relativamente à *taxa de fecundidade*, embora a apresentada em 2000 (3,4 filhos por mulher) ainda tenha sido superior à do Brasil (2,3 filhos por mulher), significou uma relevante mudança, levando-se em conta que, em 1991, esta era de 4,5 filhos por mulher.

A escolaridade é outro quesito que chama atenção, à conta da defasagem apresentada pela mesorregião. Pelas informações censitárias, apesar da diminuição importante da porcentagem de pessoas com 15 anos ou mais analfabetas, entre 1991 e 2000, o quantitativo de 22,3%, em 2000, era ainda elevado. Observando-se esse indicador por microrregião, verifica-se que Paragominas chegou a 25,7%. A menor porcentagem de analfabetismo foi registrada na microrregião de Marabá (19,1%), onde se localiza o município homônimo e a cidade polo do sudeste paraense, bem como os municípios recém-criados próximos às minas da Vale, beneficiados pelos investimentos dessa empresa em educação e pelos efeitos indiretos dos empreendimentos dela na mesorregião.

Considerando as informações do Censo Demográfico de 2000, também se constata elevada defasagem em termos de anos médios de estudo da população com mais de 10 anos de idade. Pelos dados levantados, impressiona a porcentagem de pessoas sem instrução em alguns municípios do sudeste paraense, a exemplo de Bom Jesus do Tocantins (28,2%), São João do Araguaia (27,6%) e São Félix do Xingu (23,2%). Destacam-se positivamente os municípios de Marabá (14,4%) e Parauapebas (12,2%). No estado do Pará, como um todo, a porcentagem de indivíduos acima de 10 anos sem instrução foi, em 2000, de 14,2%.

#### **4 MERCADO DE TRABALHO: AMPLIAÇÃO COM FORTE HETEROGENEIDADE, PRECARIZAÇÃO E IMPACTOS INDIRETOS DA DINÂMICA MINERADORA**

Nas décadas de 1970 e 1980 ocorreu um forte estímulo à mobilização de mão de obra advinda de outras partes do Brasil, visando atender à necessidade de força de trabalho para o capital que se expandia na mesorregião (Souza, 2002). Acrescentem-se a esses processos os estímulos oferecidos pelo estado, mediante projetos de colonização dirigida, com promessas de titulação de terras para as famílias “sem terra”.

Na prática, grande parte da população imigrante acabou não se inserindo no mercado de trabalho dos projetos agropecuários. Ao contrário, encontrou forte barreira de acesso à terra e poucas oportunidades de trabalho (Becker, 1982). Esse contingente sobrando de mão de obra acabou ocupando-se de atividades

diversificadas, que funcionaram como estratégias de sobrevivência, ora no garimpo, ou em madeiras e empreiteiras, ora em atividades domésticas ou como peões. Outra parte dos imigrantes, atraída por promessas de emprego e acesso à terra, terminou tentando tornar-se agricultores familiares, vivenciando situações adversas, como isolamento e, em vários casos, conflitos de interesses com povos indígenas, madeiros, garimpeiros, posseiros etc.

Na década de 1990 e na primeira do século XXI, o contexto do mercado de trabalho mesorregional apresentou mudanças importantes. A presença dos grandes empreendimentos de mineração (e, em menor medida, das siderúrgicas de ferro-gusa) – operacionalizados notadamente pela Vale – potencializou a criação de novos empregos urbanos. Em que pese gerar poucos empregos diretos, a atividade mineradora passou a exercer um papel relevante na criação de empregos indiretos e renda, considerando-se tanto a demanda de fornecimento de serviços e produtos locais quanto o efeito-renda sobre a base produtiva local.

Estudos feitos por Costa (2008), com base na matriz de insumo-produto, indicaram que, dada a estrutura da economia, em 2004, e seus multiplicadores, para cada 1% no crescimento da produção mineral abrem-se possibilidades de crescimento para outros setores da economia local calculado em 0,81%. Assim, a previsão de expansão do produto mineral, à taxa de 20,4% a.a., entre 2005 e 2010, estimularia no sudeste paraense um crescimento do emprego a 15,3% a.a. e da massa salarial mesorregional a 15,6% a.a.

Uma importante fragilidade do mercado de trabalho no sudeste paraense refere-se ao elevado grau de informalidade da população ocupada, notadamente no setor agropecuário e extrativo vegetal. Em 2000, 73% da população ocupada estava na informalidade (era 79,8% em 1991). Outra fragilidade diz respeito à elevação na participação do trabalho infantil. Em 2000, 31% da população ocupada era composta por crianças e adolescentes, em particular na faixa etária dos 15 aos 17 anos (nesse ano a porcentagem do estado era de 25%).

Com relação ao perfil do *rendimento do trabalho* no sudeste paraense, verifica-se, pelo Censo Demográfico de 2000, que a mesorregião participava com 20,2% do rendimento total do estado,<sup>9</sup> com 18,2% do rendimento total urbano e com 29,4% do rural. Considerando a participação dos municípios do sudeste paraense no rendimento total do Pará, destacam-se Marabá (com 3,3%) e Parauapebas (com 1,7%).

Pode-se dizer que o padrão socioeconômico observado no sudeste paraense – típico de uma área de expansão de fronteira de recursos – reproduz o perfil desigual dos níveis de renda entre os seus municípios. Assim, tanto as localidades que fazem parte da chamada

---

9. A soma de todos os rendimentos da população ocupada, tanto do mercado formal quanto do informal.

Área de Influência Direta da Vale – Parauapebas, Canaã dos Carajás, Eldorado dos Carajás, Marabá, Curionópolis, Tucumã e Ourilândia do Norte – quanto aqueles municípios que se configuram como centros de referência mesorregional (sobretudo de comércio e serviços) – a própria Marabá, Redenção, Paragominas e Tucuruí – podem ser considerados municípios que tendem a absorver mais empregos e gerar maior renda, em contraposição aos demais da mesorregião, em um processo que acaba sendo um espelho da desigual estrutura distributiva dos ativos e de oportunidades entre os diversos segmentos sociais.

## **5 BASE DE INFRAESTRUTURA ECONÔMICA EM PROCESSO DE AMPLIAÇÃO E MODERNIZAÇÃO**

Nesta seção, faz-se um balanço da situação da infraestrutura econômica do sudeste paraense – com foco na análise dos segmentos de transporte, energia elétrica e armazenagem –, bem como da infraestrutura urbana e de suporte às áreas rurais. As análises feitas a seguir mostram, em grande medida, o esforço do setor público para suprir as demandas existentes e, ao mesmo tempo, apontam um quadro de carências e fragilidades na infraestrutura econômica mesorregional.

### **5.1 Novo padrão de acessibilidade: razoável malha rodoviária, potencial hídrico, cobertura aeroviária regional e conexão estratégica da EFC**

#### 5.1.1 Sistema rodoviário

O sudeste paraense responde por 32,0% das rodovias estaduais e por 34,5% das rodovias federais. É, pois, um dos espaços de melhor cobertura de estradas do estado e de toda a região amazônica. Entretanto, possui importantes entraves<sup>10</sup> ligados à manutenção da malha e à necessidade de ampliá-la, visando à compatibilização com a perspectiva, em curso, de expansão econômica. De todo modo, é relevante o fato de que todas as importantes cidades da mesorregião estão conectadas por estradas que as ligam entre si, a Belém e ao restante do país.

#### 5.1.2 Sistema hidroviário

A perspectiva é de navegabilidade até certo calado de navios da bacia do Araguaia-Tocantins, composta pelos rios Araguaia, Tocantins e das Mortes (na qual, a partir da foz do Tocantins até a confluência com o rio Araguaia e, desta, até Barra das Garças em Mato Grosso). A hidrovia deverá iniciar-se em Aruanã, em Goiás, e terminar no estuário do rio Pará. Um trecho seu já está sendo utilizado,

---

10. Informações da pesquisa anual sobre as rodovias brasileiras realizada pela Confederação Nacional de Transporte (CNT) para 2009 (disponível em: <[www.cnt.org.br](http://www.cnt.org.br)>). A pesquisa indica que dos 2.169 km dos trechos de rodovias federais e estaduais analisados, mais de dois terços (1.723 km, equivalentes a 79,4% da extensão pesquisada) tiveram seu estado geral classificado como ruim, em torno de 16,2% encontravam-se em estado geral regular (351 km) e 4,4% das rodovias restantes (95 km) foram classificados péssimos.



partindo de Nova Xavantina (Mato Grosso) e São Geraldo do Araguaia (no sudeste paraense), complementando o sistema de transporte multimodal (formado por hidrovias, rodovias e ferrovias), cuja etapa final é o porto de Ponta da Madeira, em São Luís do Maranhão.

### 5.1.3 Sistema aeroviário

O sudeste paraense conta com dois dos seis principais aeroportos do estado do Pará, localizados nos municípios de Marabá e Parauapebas. Dados da Infraero indicam que o movimento operacional do aeroporto de Marabá, entre 2003 e 2009, ultrapassou o desempenho dos demais aeroportos do Pará, consolidando-se como um dos mais importantes polos aeroviários paraenses, tanto no que diz respeito ao movimento operacional de passageiros quanto ao de carga transportada, com incrementos de 606,8% e 396,9%, respectivamente.

### 5.1.4 EFC

A malha ferroviária de maior importância econômica da região Norte do país é a EFC, cujo traçado de 892 km corta, no sentido longitudinal, parte dos estados do Maranhão e do Pará. A EFC transporta o minério do ferro produzido pelo Projeto de Ferro Carajás e de outros projetos da Vale (a partir do terminal ferroviário no município de Parauapebas), bem como outros minérios (a exemplo do cobre, da mina do Sossego, em Canaã dos Carajás).

## **5.2 Ampliação do sistema de energia elétrica tendo a Usina Hidrelétrica de Tucuruí como marco**

A oferta de energia elétrica, no sudeste paraense, na última década, foi significativamente ampliada, beneficiando todos os municípios da mesorregião, embora com intensidade variada. As áreas urbanas estão relativamente bem servidas e as cidades da mesorregião seguem o padrão estadual, com uma boa cobertura. O potencial hidrelétrico do estado é avaliado em mais de 61 mil MW. Esse potencial está distribuído em nove grandes bacias, destacando-se a do rio Tocantins, onde foi implantada a Usina Hidrelétrica de Tucuruí, inaugurada, em 1984, pela Eletronorte. Aproximadamente 45% da produção de Tucuruí é consumida no Pará e, desse total, 17% são pela Companhia de Eletricidade do Pará (Celpa), que atende a 74% da população estadual, distribuída nos 143 municípios paraenses. Atualmente, a concessionária atende a mais de 5,5 milhões de habitantes, em todo o estado, por meio de mais de 1,2 milhão de unidades consumidoras cadastradas.

É relevante destacar a importância da hidrelétrica, que, além de suprir as necessidades da demanda do sudeste paraense, tem ajudado, de forma decisiva, na sua expansão econômica e no dinamismo, em particular, da cidade de Tucuruí e do seu entorno.

### 5.3 Rede de armazenagem de grãos em formação

Nos últimos anos, o sudeste paraense vem experimentando incrementos significativos de produção agrícola, principalmente de grãos e de pecuária de corte. Nesse processo, a infraestrutura nem sempre evoluiu de forma satisfatória, colocando-se frequentemente como inibidor de transformações maiores. Os dados sobre a capacidade de armazenagem, no sudeste paraense, indicam que, no período de 2002 a 2008, houve uma pequena modificação na estrutura da composição da rede armazenadora. No geral, porém, manteve-se, no período, um panorama mesorregional de dificuldades na rede de armazenagem. Do total de 99 estabelecimentos armazenadores, em 2002, no Pará, dezenove unidades localizavam-se no sudeste paraense (ou seja, 19,2%), os quais, por sua vez, eram responsáveis por 18,9% do total da capacidade útil armazenadora do estado, proporção que se elevou para 24,3%, em 2008. Ressalte-se que, neste último ano, apenas dez municípios dos 39 que compõem o sudeste paraense contavam com equipamentos para armazenagem de grãos, sendo dois deles (Paragominas e Ulianópolis) concentrando quase a metade dos estabelecimentos armazenadores, responsáveis por dois terços da capacidade útil de estocagem da mesorregião.

### 5.4 Fragilidades na infraestrutura urbana e de apoio às comunidades rurais

A forte expansão da população e o intenso crescimento econômico, aliados à criação de diversos novos municípios, nas últimas quatro décadas, resultaram em significativo processo de urbanização do sudeste paraense. As cidades foram crescendo, com a população ocupando, de forma desordenada, o espaço urbano e acumulando deficiências infraestruturais básicas. A oferta dos equipamentos e serviços públicos urbanos não conseguiu acompanhar o ritmo das necessidades da população.

Informações do Censo Demográfico de 2000 relativas às condições domiciliares dos municípios do sudeste paraense dão conta do quadro geral das condições de habitabilidade bastante precárias nos municípios ao final do século XX. Em termos dos sistemas de abastecimento de água, apenas 29,4% das moradias possuíam ligação à rede geral canalizada. Marabá, a maior cidade da mesorregião, detinha 36,1% de domicílios com esse tipo de acesso à água, o que é uma porcentagem baixa. No quesito esgotamento sanitário, apenas 16% dos domicílios da mesorregião, segundo o Censo Demográfico de 2000, eram ligados à rede geral de esgoto ou à fossa séptica. O único município que destoou, com uma porcentagem maior, foi Parauapebas, com 39,9%. Chama atenção o quadro bem adverso de municípios tradicionais e com população representativa, como Marabá, Tucuruí e Redenção, com respectivamente 34%, 18% e 49% dos domicílios ligados à rede geral de esgoto ou à fossa séptica. Além disso, em 2000, 23,6% dos domicílios do sudeste

paraense ainda não possuíam acesso à energia elétrica (em 1991, eram 46,6%) e cerca de 90% não tinham linha telefônica instalada.

Outro ponto que chama atenção no processo de ocupação urbana é o elevado *deficit* habitacional verificado na mesorregião. Com base na metodologia da Fundação João Pinheiro (FJP), cálculos feitos pelo Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Pará (Idesp), no âmbito da elaboração do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social (Pehis) (Idesp, 2009), indicaram que, no ano 2000, o *deficit* habitacional do sudeste paraense girava em torno de 32,4% (um pouco abaixo da taxa de 36,0% verificada para o estado do Pará). Durante a primeira década do século XXI, ocorreu importante queda na insuficiência habitacional, assim como um conjunto de melhorias nas condições de moradia, embora ainda houvesse insuficiências não desprezíveis e severas inadequações habitacionais. No âmbito do diagnóstico para o Pehis, o Idesp fez um exercício de cálculo dos *deficit* habitacionais<sup>11</sup> e dos domicílios com carência de infraestrutura em 2007<sup>12</sup> (Idesp, 2009). Os dados estimados para 2007 apontaram uma relevante redução, em relação a 2000, caindo para 13,2% (com o *deficit* estadual em 18,0%), onde ressaltam, em especial, as reduções apresentadas nos municípios de maior população: Marabá e Parauapebas (ambos com 62%) e Tucuruí (4%). Mas, pelo menos oito municípios ainda apresentaram, em 2007, *deficit* superiores a 25%.

Em termos de carências infraestruturais domiciliares, é possível constatar melhorias relativas nos quesitos esgotamento sanitário, abastecimento de água e coleta de lixo. Entretanto, todos os municípios do sudeste paraense ainda apresentam deficiências significativas, inclusive piores que as do padrão estadual. No item domicílios sem abastecimento de água (rede geral e ligação interna), a porcentagem de carência, em 2007, foi estimada em 61,5% na mesorregião (com o estado registrando 56,2%), e em municípios como Paragominas, Tucuruí e Redenção, respectivamente, 80,5%, 50,6% e 99,2%.

Já a proporção de domicílios sem esgotamento sanitário (rede geral e fossa séptica) na mesorregião foi calculada em 50,4% (42,6% para o estado do Pará). Dos 39 municípios, 26 apresentaram proporções superiores a 60%. Por fim, no item domicílios sem coleta regular de lixo, em 20 dos 39 municípios do sudeste paraense, a proporção foi superior a 30%.

Chama atenção o fato de o grande dinamismo da mineração, nos últimos anos, não ter se refletido em mudanças profundas nas condições domiciliares

11. O Idesp calculou os *deficit* habitacionais de 2007 para os municípios do Pará, tomando como referência a pesquisa realizada com cálculo da FJP para o mesmo estado, que considerou informações domiciliares de 2007 (IBGE, 2008) e realizou uma distribuição para cada componente do *deficit*, de acordo com a proporção dos resultados para 2000.

12. Para o cálculo da inadequação habitacional, o Idesp considerou os conceitos de inadequação habitacional definidos pela FJP referentes à metodologia antiga. As pesquisas utilizadas foram: Censo 2000 e Pnad de 2007 (IBGE, 2008).

dos municípios do sudeste paraense, onde estão presentes os empreendimentos. Marabá e Parauapebas foram destaques positivos, mas, ainda assim, apresentam importantes carências urbanas. Nos outros municípios da Área de Influência Direta (AID) dos projetos da Vale – Curionópolis, Eldorado dos Carajás, Ourilândia do Norte, Tucumã e Canaã dos Carajás –, os indicadores demonstram um quadro de carências infraestruturais elevadas.

A perspectiva é de que se reduza ainda mais o *deficit* habitacional e que ocorram melhoras nas condições de moradia nos próximos anos, levando-se em conta a previsão dos recursos estimados, em especial pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Os recursos desse programa para o sudeste paraense, nas áreas de habitação e saneamento básico, foram calculados em R\$ 454,93 milhões (US\$ 260,0 milhões) para o horizonte 2008 a 2015.

## 6 FORMAÇÃO DO MERCADO DE TERRAS COM EXISTÊNCIA DE TENSÕES E CONFLITOS FUNDIÁRIOS

A terra é o elemento central da formação histórica e do desenvolvimento socioeconômico recente do sudeste paraense. Dela se vêm extraindo e produzindo riquezas para viabilizar renda e emprego. Entretanto, ela também estimulou cobiça e disputas por sua apropriação e uso.

A questão fundiária no sudeste paraense começou a se tornar ainda mais evidente na década de 1960, a partir da construção da Rodovia Belém-Brasília – uma ação do governo federal, com o respaldo macrorregional da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), visando à ampliação da integração da Amazônia à economia brasileira. Já nesse momento, especuladores do Sul do país passaram a negociar e adquirir terras baratas com o governo do Pará, para ser, posteriormente, boa parte desmembrada e revendida.<sup>13</sup> Com o funcionamento da Rodovia Belém-Brasília (e de outras rodovias, como a PA-150 e PA-70), abre-se um novo ciclo de negócios pelo processo de compra de terras baratas, deflagrado, notadamente, nos municípios de Paragominas e São Domingos do Capim, envolvendo diversos casos de fraudes. Iniciou-se, então, um movimento, que se intensificaria nos anos seguintes, conhecido como *grilagem*.

As áreas às margens dessas rodovias e próximas a elas tornar-se-iam os principais focos de atração de novos colonos e grandes empresas e *locus* central da disputa da terra com antigos colonos, pioneiros e nativos, caboclos e indígenas, presentes há várias gerações no sudeste paraense. Esse contexto intensifica-se nas décadas de 1970 e 1980, configurando um claro processo de “latifundização”. Dados dos

13. Grandes áreas de terra compradas a um preço muito abaixo do valor de mercado, nessa ocasião, foram posteriormente revendidas sob a forma de terrenos padronizados, todos medindo 4.356 ha. Até hoje, essas propriedades “loteadas” fazem parte da paisagem do sul do Pará (Hébette, 2004, p. 37).

Censos de 1970 e 1980 indicam que os 319 estabelecimentos agropecuários com mais de 1 mil hectares, nos municípios de Conceição do Araguaia, Itupiranga, Jacundá, Marabá, São João do Araguaia e Tucuruí, respondiam por 85% da área total destinada a essa categoria de atividade, na mesorregião, em 1970. Os dados de 1980, comparativamente aos de 1970, indicam um aumento de três vezes o tamanho médio das propriedades, apontando um avanço das pequenas e médias propriedades (em boa parte, ligadas à agricultura familiar), concomitantemente com a presença forte dos latifúndios.

O quadro de tensão no campo intensificou-se ainda mais na década de 1990 e primeira do século XXI. Na sua origem, tais conflitos e tensões estiveram associados às políticas de incentivos fiscais, que estimularam o avanço sobre o território de grandes projetos e empresas privadas agropecuárias.<sup>14</sup> Ao mesmo tempo, esse estado estimulou o fluxo maciço de imigrantes, atraindo grande número de pequenos produtores. A expansão dessas duas frentes – latifúndios, de um lado, e pequenos produtores, de outro – acabou projetando uma arena de disputa desigual e, em vários casos, violenta pelo acesso à terra.

Nas últimas décadas, ganhou intensidade o processo de embate pela posse e uso da terra, quando se acrescentaram, aos interesses das grandes empresas agropecuárias, interesses de outros capitais, como madeireiras, guseiras, empresas siderúrgicas, a grande empresa mineradora (Vale) e, mais recentemente ainda, novas frentes de expansão do capital agrícola (como o voltado para a produção de soja). Nesse mesmo tempo também cresceu o número de produtores familiares disputando a posse fundiária, boa parte constituída da parcela da população que não conseguiu ser absorvida no mercado de trabalho mesorregional.

O mais conhecido conflito no sudeste paraense foi o chamado Massacre de Eldorado dos Carajás, ocorrido no dia 17 de abril de 1996, no município de Eldorado dos Carajás, na margem da PA-150, onde dezenove pessoas foram mortas pela Polícia Militar. O confronto ocorreu quando 1.500 trabalhadores sem-terra, que estavam acampados na área, decidiram fazer uma marcha em protesto à demora da desapropriação de terras, principalmente as da Fazenda Macaxeira.

O município de São Félix do Xingu vem sendo o grande polo pecuário da mesorregião (que detém mais de 70% do rebanho existente no Pará) e, não por acaso, como se frisou anteriormente, tem sido palco de grandes tensões e conflitos. O intenso crescimento do rebanho nesse município explica-se, entre outros fatores, pela transferência de gado de municípios próximos para áreas novas, griladas e desmatadas ilegalmente de São Félix do Xingu, visando servir de base à apropriação

14. Hébette (2004, p. 38) identifica, na lista de grandes grupos empresariais do país, os que obtiveram incentivos da Sudam e investiram em projetos agropecuários, sobretudo nos anos 1970 e 1980: Volkswagen do Brasil, Bradesco, Bamerindus, Tecelagem Parahyba e Construtora Mendes Júnior.

fundiária. O processo cria um círculo vicioso, no qual os custos da expansão do rebanho são cobertos pela venda de terras apropriadas. Por trás da aparência de empreendimentos produtivos, ocorre um processo de dilapidação do patrimônio coletivo, com altos custos sociais e ambientais (Ipam, 2006, p. 35).

Mais recentemente, surgem novos focos de potenciais tensões fundiárias, com a sojicultura, que também avança sob as benesses de incentivos fiscais para o cultivo, o escoamento e a comercialização. A atividade vem-se expandindo nas microrregiões de Paragominas, Redenção e Conceição do Araguaia, destacando-se os municípios de Paragominas, Ulianópolis, Dom Eliseu, Santana do Araguaia e Redenção. O processo de ocupação de terras aptas para o plantio desse grão tem levado empresas e grupos, organizados em cooperativas, a intimidarem tradicionais habitantes da mesorregião.

Outro eixo de geração de conflitos tem a ver com o fato de a *grilagem*, que se alastrou por todo o sudeste paraense, haver estimulado o surgimento de atividades econômicas ilícitas, ligadas à pistolagem, à corrupção de funcionários públicos (cartórios, polícia, judiciário etc.), ao narcotráfico e ao roubo de cargas. A apropriação de terras públicas funcionava – e ainda funciona – como forma de “agilizar a reintegração do dinheiro oriundo de lucros ilícitos no mercado legal, através da compra e venda de fazendas” (Ipam, 2006, p. 37).

Segundo o pesquisador do museu Emílio Goeldi, Roberto Araújo de Oliveira Santos, a aquisição de terras na Amazônia e, em particular, no sudeste paraense vem ocorrendo de forma lícita e ilícita. As formas lícitas de aquisição de terras ocorrem pela via de recursos originados pelo acesso aos incentivos fiscais ou via capital próprio de empresas privadas. As formas ilícitas viabilizam-se a partir da aquisição de terras oriundas de agenciamento de pistoleiros e mão de obra “escrava”, corrupção de cartórios e funcionários públicos, bem como compra de terras com recursos de rendimentos privados ilegais, resultado do contrabando de armas, tráfico de drogas e roubo de automóveis, em suma, “metamorfose de dinheiro sujo” em posse de terras (Santos Filho *et al.*, 2005).

Em entrevista com o referido pesquisador realizada em agosto de 2008 em Belém, capital do Pará, foi possível escutar o seu relato de diversos casos de tensões e conflitos pela disputa de terras no sudeste paraense (algumas presenciadas por ele próprio), num testemunho corajoso; o destaque foi para o papel do estado como um ator relevante na corroboração do contexto de tensão e conflito no campo, quer pela facilidade de financiamento, quer por corrupção de servidores, quer por omissão ou ainda pela baixa efetividade do poder de polícia.

## 7 CONCLUSÃO

Uma constatação mais geral é que se assistiu, efetivamente, a significativo dinamismo e mudanças estruturais consideráveis na economia do sudeste paraense nas últimas décadas, em especial neste início do século XXI. De fato, a mesorregião passou de uma base marcada pela economia extrativista, típica de subsistência e com tênues vínculos extrarregionais, para uma nova fase, a partir de meados da década de 1960, identificada por sua inserção gradual à economia nacional e internacional, com maior exploração dos seus recursos naturais, como terra abundante e barata, riqueza mineral, potencial hídrico e estoque de floresta tropical, entre outros.

O Estado brasileiro exerceu papel fundamental nesse processo, ao introjetar na mesorregião um conjunto de ações planejadas, como as políticas de estímulos fiscais e creditícios, programas de colonização dirigida e aporte de investimentos relevantes na infraestrutura econômica.

A primeira evidência das mudanças, verificadas nas últimas quatro décadas, diz respeito ao forte dinamismo e às profundas alterações na base produtiva mesorregional. O sudeste paraense elevou sua participação no PIB do Pará de 2,6%, em 1970, para 30,4%, em 2007. Na base produtiva, ressalta-se tanto a tendência recente de consolidação da extração mineral, atividade de maior peso no PIB mesorregional e principal vetor de dinamismo, quanto a tendência de diversificação da agropecuária local.

A segunda constatação reporta-se à ocupação humana do sudeste paraense, onde ocorreu importante expansão demográfica, entre 1970 (12 mil pessoas) e 2008 (1,5 milhão de habitantes). Esse crescimento caracterizou-se pela concentração populacional em alguns municípios, como Marabá, Parauapebas, Tucuruí e Paragominas. Nessa evolução demográfica, acelerou-se o processo de urbanização, na esteira do surgimento de novos municípios (eram seis, na década de 1960, são 39, atualmente). Não obstante, os dados censitários do ano 2000 indicaram a presença ainda de importante contingente de população rural, respondendo por 36,3% da população total mesorregional (IBGE, 2000).

Uma terceira evidência refere-se ao *mercado de trabalho* na mesorregião. Ele se tornou muito heterogêneo, com o predomínio de ocupações de baixo rendimento e precária qualificação, tanto no campo quanto nos núcleos urbanos. Os empregos diretos da Vale, por exemplo, representam pouco no contexto mesorregional. Impactos maiores devem-se aos empregos indiretos, em função do efeito-renda gerado pela presença dessa empresa, sobretudo no comércio e nos serviços locais.

A quarta evidência das mudanças ocorridas no sudeste paraense reporta-se à *nova base de infraestrutura econômica*, mais abrangente e modernizada, embora ainda revele significativas deficiências. Os destaques ficam por conta: *i*) do novo padrão

de acessibilidade (boa malha rodoviária intrarregional e de conexão extrarregional, potencial de viabilidade hidrográfica, cobertura aeroviária e presença estratégica da EFC da Vale); *ii*) da ampliação da oferta de energia elétrica, tendo como marco a instalação da hidrelétrica de Tucuruí; *iii*) do processo de formação de uma rede de armazenagem de grãos; e *iv*) da defasagem da infraestrutura urbana e de suporte às comunidades rurais, não obstante as melhorias constatadas nos últimos anos.

A quinta constatação acerca do novo momento da economia do sudeste paraense diz respeito à *formação do mercado de terras*, que fez surgir uma estrutura fundiária permeada pelo acirramento da disputa pela posse da terra, tendo como exemplo emblemático o “massacre de Eldorado dos Carajás”, em abril de 1996.

Além desses aspectos, merece especial destaque a *questão ambiental*, uma das marcas do processo de desenvolvimento da mesorregião, onde ainda predomina formas predatórias de exploração econômica dos recursos naturais, como o chamado *extrativismo de aniquilamento*. Após intenso desmatamento, a partir da década de 1970, os dados mais recentes sugerem certa redução no ritmo desse processo, muito embora ainda ocorra em volume significativo.

De outra parte, a avaliação do desenvolvimento recente do sudeste paraense e das suas perspectivas para os próximos anos pode ser sintetizada em quatro questões para reflexão.

- 1) O sudeste paraense ainda constitui uma área típica de expansão de fronteira de recursos naturais ou já se configura como área de fronteira consolidada?
- 2) A atividade de exploração mineral em grande escala, protagonizada na mesorregião pelos empreendimentos da Vale, constitui um “enclave econômico” ou, nas circunstâncias em que se dá sua relação com o restante da economia mesorregional, resulta em efeitos diretos e indiretos relevantes?
- 3) A lógica que presidiu a dinâmica e as mudanças estruturais do sudeste paraense permite dizer se está em curso um processo de *endogeneização do desenvolvimento*?
- 4) Na perspectiva do seu futuro, qual o papel que o sudeste paraense tende a desempenhar *na divisão social do trabalho nacional e internacional*?
  - a) A questão da fronteira – o processo de ocupação humana e a dinâmica econômica nessas últimas quatro décadas, no sudeste paraense, foram balizados por uma fronteira de recursos em expansão, que se traduziria em duas amplas frentes: de um lado, a dos pequenos produtores ou de mão de obra para trabalhar no emergente mercado de trabalho capitalista, estimulada pela migração de famílias induzida por



programas de colonização do Estado ou de forma espontânea a partir da atração para os grandes projetos; e de outro, a exploração agropecuária e mineral, com a presença de grandes fazendas ou grandes grupos empresariais. Como lembra Becker (1997), a fronteira passa a assumir novas feições na região amazônica. Não se trata mais de fronteira como “espaço vazio” a ser ocupado. Ela se renova e assume múltiplas feições: superposição de frentes de várias atividades, povoamento mais concentrado, intensa urbanização etc.

- b) A questão do enclave econômico – de fato, nos termos indicados por Hirschman (1976), pode-se dizer que a atividade mineradora gerou poucos efeitos encadeadores na base produtiva mesorregional. Não obstante, é preciso ir além e incluir outras constatações. Com efeito, como sugere Coelho (2000, p. 123), “a simples presença, numa região, de um enclave minerador (*e na dimensão com que ocorreu no sudeste paraense, poder-se-ia acrescentar*) influencia o funcionamento das demais áreas”. É que, mesmo não ocorrendo os efeitos dinâmicos provocados por outros empreendimentos estruturadores – a exemplo do que se dá com uma montadora automobilística –, várias transformações são verificadas. No caso do sudeste paraense: *i*) induziu forte migração e com ela multiplicação de núcleos de povoamento (novas cidades surgiram, como Parauapebas); *ii*) promoveu a ligação de lugares, antes não conectados entre si; *iii*) gerou efeitos indiretos, em termos de emprego, renda, valor adicionado e valor da produção mesorregional; *iv*) produziu impacto também na receita dos municípios, em particular naqueles onde se localizam os empreendimentos, via contribuição da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) e da cota-parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); *v*) fomentou, com a pujança exportadora, o aumento do PIB mesorregional; e *vi*) criou, em certa medida, com a infraestrutura associada à atividade de mineração, um fator de atração da acumulação de capital, não constituindo, portanto, apenas um elemento perturbador (Coelho, 2000). Por sua vez, na medida em que avance o padrão de articulação entre a Vale e as comunidades dos municípios onde a empresa tem empreendimentos, é possível ocorrer ações mais proativas de apoio ao desenvolvimento local, incentivo a projetos culturais e sociais, ampliação das compras de fornecedores locais (ajudando, inclusive, na capacitação) etc.
- c) A questão da endogeneização do desenvolvimento – embora tenham ocorrido várias frentes de penetração de atividades modernizadoras, o sudeste paraense tem um papel reflexo na economia brasileira e

anda a reboque dela, com baixa capacidade de comando do próprio desenvolvimento. As forças exógenas expandiram-se e passaram a exercer forte influência nas decisões estratégicas mesorregionais. Na ausência da atuação mais proativa do Estado brasileiro, na atualidade – em face dos moldes do que houve nos anos 1960 até parte da década de 1980 com a SPVEA e a Sudam –, a Vale acaba sendo, de modo implícito, o grande agente do desenvolvimento regional. Chegou, inclusive, a formular planos regionais de desenvolvimento e a apoiar iniciativas locais diversas. De todo modo, é possível perceber algumas iniciativas locais de desenvolvimento. Encontram-se evidências disso na presença de importantes organizações não governamentais (ONGs), atuando no desenvolvimento local sustentável ou em reivindicações sociais básicas, nos campos da questão fundiária, questão indígena e questão do emprego (rural e urbano).

- d) A questão do papel na divisão espacial do trabalho – o sudeste paraense não constitui mais uma fronteira de expansão de forças exógenas nacionais e internacionais. É, agora, um espaço regional típico, inserido no sistema territorial nacional (mantendo vínculos também internacionais), com estrutura produtiva própria e múltiplos projetos e iniciativas de diferentes atores. De fato, grandes empresas privadas, nacionais e internacionais, já se firmaram nessa mesorregião e convivem com pequenos produtores. Há também a presença de atores institucionais relevantes, como os governos municipais, o estadual e o federal, atuando conjuntamente por meio de vários programas.

Abrem-se oportunidades de desenvolvimento para o sudeste paraense, do que são indícios: *i*) potencial de novos investimentos da Vale; *ii*) tendência à consolidação da estrutura agropecuária mesorregional; e *iii*) as possibilidades de expansão das suas atividades urbanas. Entretanto, o modelo de desenvolvimento que prevalecerá – conferindo ao sudeste paraense novos papéis socioeconômicos e geopolíticos no âmbito nacional e, mesmo, internacional – dependerá de fatores objetivos, entre os quais merecem destaque os seguintes: *i*) a qualidade institucional da gestão pública municipal; *ii*) o grau de empreendedorismo na mesorregião; *iii*) a formação e a capacitação dos recursos humanos locais; *iv*) a capacidade endógena de construir e implementar estratégias de desenvolvimento de médio e longo prazos; e *v*) a capacidade de se aproveitar, mais racionalmente, a base de recursos naturais e a rica biodiversidade da mesorregião, fomentando a economia sustentável.

## REFERÊNCIAS

BECKER, B. **Geopolítica da Amazônia**: a nova fronteira de recursos. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 1982.

\_\_\_\_\_. **Amazônia**. 5. ed. São Paulo: Ática, 1997.

COELHO, M. C. N. Política e gestão ambiental (des)integrada dos recursos minerais na Amazônia Oriental. *In*: COELHO, M. C. N.; SIMONAN, L.; FENZ, N. (Orgs). **Estado e políticas públicas na Amazônia**: gestão de recursos naturais. Belém: Cejup/Naea/UFPA, 2000. p. 117-170.

\_\_\_\_\_. Introdução. *In*: HÉBETTE, J. **Cruzando fronteira**: 30 anos de estudo do campesinato na Amazônia. v. 1. Belém: UFPA, 2004. p. 26-33.

COSTA, F. de A. **Formação agropecuária da Amazônia**: os desafios do desenvolvimento sustentável. UFPA-NAEA. Belém, 2000.

\_\_\_\_\_. Corporação e economia local: uma análise usando contas sociais Alfa (CS  $\alpha$ ) do programa de investimento da CVRD no sudeste paraense (2004 a 2010). **Nova Economia**, v. 18, n. 3, p. 429-470, set./dez. 2008.

HÉBETTE, J. A velha questão da terra na Amazônia: a estrutura fundiária amazônica da colônia até hoje. *In*: HÉBETTE, J. **Cruzando fronteira**: 30 anos de estudo do campesinato na Amazônia. v. 2. Belém: UFPA, 2004. p. 33-41.

HÉBETTE, J. *et al.* Cruzando uma zona de fronteira em conflitos: o leste médio Tocantins. *In*: HÉBETTE, J. **Cruzando fronteira**: 30 anos de estudo do campesinato na Amazônia. Belém: UFPA, 2004. v. 2. p. 127-168.

HIRSCHMAN, A. Desenvolvimento por efeitos em cadeia: uma abordagem generalizada. **Estudo Cebrap**, São Paulo, n. 18, out./dez. 1976.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico de 1970**. Rio de Janeiro: IBGE, 1970.

\_\_\_\_\_. **Censo Demográfico de 1980**. Rio de Janeiro: IBGE, 1980.

\_\_\_\_\_. **Censo Demográfico de 1991**. Rio de Janeiro: IBGE, 1991.

\_\_\_\_\_. **Censo Demográfico de 2000**. Rio de Janeiro: IBGE, 2000.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (Pnad) 2007** – microdados. Rio de Janeiro, IBGE, 2008.

\_\_\_\_\_. **Produto interno bruto dos municípios 2012**. Contas Nacionais, nº 43. Rio de Janeiro, IBGE, 2014a.

\_\_\_\_\_. **Estimativas populacionais para os municípios brasileiros**, em Primeiro de julho de 2014. Rio de Janeiro, IBGE, 2014b.

IDESP – INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, SOCIAL E AMBIENTAL DO ESTADO DO PARÁ. **Plano Estadual de Habitação de Interesse Social (Pehis):** diagnóstico habitacional. Belém: Idesp, 2009.

IPAM – INSTITUTO DE PESQUISA AMBIENTAL DA AMAZÔNIA. **A grilagem de terras públicas na Amazônia brasileira.** Brasília: Ipam, 2006. (Série Estudos, n. 8).

SANTOS, V. M. dos. **A economia do sudeste paraense:** fronteira de expansão na periferia brasileira. 2011. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.

SANTOS FILHO, R. A. de O. *et al.* Processos de ocupação nas novas fronteiras da Amazônia (o interflúvio do Xingu/Iriri). *In: Estudos avançados*, v. 19, n. 54, maio/ago. 2005. São Paulo: IEA-USP, 2005. (Dossiê Amazônia Brasileira II). Disponível em: <[www.iea.usp.br/iea/revista](http://www.iea.usp.br/iea/revista)>.

SILVA, F.; SILVA, L. de J.M. da. História regional e participação social nas mesorregiões paraenses. **Paper Naea**, nº 226, dez./2008. Belém, 2008.

SOUZA, C. A. **Urbanização da fronteira:** um estudo do crescimento urbano do sudeste do Pará. 1993. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará, Belém, 1993.

SOUZA, C. H. **A trajetória da força de trabalho no sudeste paraense:** de agricultores migrantes a garimpeiros, de garimpeiros a posseiros, a excluídos, a sem terra. *In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS POPULACIONAIS (Abep)*, 13., Ouro Preto, 2002.

TOBIAS, A. J. **Dinâmica migratória paraense no período 1981-1991.** Trabalho apresentado no XIII Encontro da Associação Brasileira de Estudos Populacionais – Abep, Ouro Preto, 2002.

TRINDADE JÚNIOR, Saint-Claire C.; ROCHA, G. de M. (Orgs.). **Cidade e empresa na Amazônia:** gestão do território e desenvolvimento local. Belém: Paka-Tatu. 2002.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ALMEIDA, M. **A ocupação recente da Amazônia através das grandes empresas pecuárias.** Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará, Belém, 1982.

ANTT – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES. **Relatório anual de acompanhamento das concessões ferroviárias.** Brasília: ANTT, 2008.

FVRD – FUNDAÇÃO VALE DO RIO DOCE. **Plano de gestão integrada em socioeconomia para os empreendimentos da CVRD no estado do Pará**: análise do contexto territorial e dimensão econômica. Rio de Janeiro: Diagonal Urbana; Ceplan Consultoria, 2006. Mimeografado.

HÉBETTE, J. **Cruzando fronteiras**: 30 anos de estudo do campesinato na Amazônia. Belém: UFPA, 2004.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico de 1960**. Rio de Janeiro: IBGE, 1960.

\_\_\_\_\_. **Censo Agropecuário do Pará de 1970**. Rio de Janeiro: IBGE, 1970.

\_\_\_\_\_. **Censo Agropecuário do Pará de 1980**. Rio de Janeiro: IBGE, 1980.

\_\_\_\_\_. **Censo Agropecuário do Pará de 1985**. Rio de Janeiro: IBGE, 1985.

\_\_\_\_\_. **Censo Agropecuário do Pará de 1995**. Rio de Janeiro: IBGE, 1995.

\_\_\_\_\_. **Censo Agropecuário do Pará de 1996**. Rio de Janeiro: IBGE, 1996.

\_\_\_\_\_. **Censo Agropecuário do Pará de 2006**. Rio de Janeiro: IBGE, 2006.

MENDES, A. (Org.). **Amazônia, terra e civilização**: uma trajetória de 60 anos. 2. ed., Belém: Banco da Amazônia, 2004. v. I e II.

SANTOS, R. **A economia do estado do Pará**. Belém: Idesp, 1978. (Relatório de Pesquisa, n. 10).

SANTOS, V. M. **A economia do sudeste paraense**: fronteira de expansão na periferia brasileira. 2011. Tese (Doutorado) – Faculdade de Economia, Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2011.

SILVA, M. A. Meio século de mineração na Amazônia: das ocorrências à diversificação concentrada. In: MENDES, A. (Org.). **Amazônia, terra e civilização**: uma trajetória de 60 anos. Belém: Banco da Amazônia, 2004. p. 245-270.

SISCOMEX – SISTEMA INTEGRADO DE COMÉRCIO EXTERIOR. Comércio Exterior do Brasil - informação das exportações. Disponível em: <<http://alicesweb.desenvolvimento.gov.br/default.asp>>.



## **DIMENSÕES ESPACIAIS DE CIDADES AMAZONENSES: DO DINHEIRO DO PETRÓLEO AOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE EDUCAÇÃO<sup>1</sup>**

Paola Verri de Santana

### **1 INTRODUÇÃO**

A atividade exploratória na bacia petrolífera do Solimões na região Norte brasileira ganhou nova importância a partir do início da produção comercial de petróleo e gás no Amazonas. A estrutura que dá funcionamento a isso liga-se a uma geopolítica dos recursos naturais e aos sistemas de comunicação e transporte que viabilizam a cadeia produtiva de fontes energéticas em meio à Floresta Amazônica. Esse processo de industrialização tem na urbanização tanto um elemento induzido como indutor. Numa região onde o mito do vazio demográfico persiste, cabe alertar que uma rede urbana, em especial de pequenas e médias cidades, constitui uma base de apoio para negócios como esses, além de desempenhar um significativo papel como mercado consumidor. A rede hidrográfica representa histórico fator articulador desde o processo de povoamento, mas diversos aparatos técnicos complementam interligações espaciais cujas rotas podem ser aéreas, terrestres, via satélite, por fibra ótica e mediante espaços e tempos de fluxos virtuais.

A trajetória da busca e uso do petróleo na Amazônia tem sido documentada e relatada por nomes como Cabral (1960), Benchimol (1979), Gawora (2003) e Garcia (2008; 2010). Os marcos da presença da Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) no Amazonas datam desde sua criação, em 1953. Grande expectativa ocorreu quando o petróleo jorrou, em 1955, do poço pioneiro em Nova Olinda do Norte. Semelhantes registros foram feitos em 1978, com a perfuração de poço na província gasífera do rio Juruá, e, em 1980, com a descoberta de gás natural em Carauari. A iniciativa de volumes mais significativos se concretiza a partir de 1986, quando o petróleo jorrou no Urucu, no município de Coari. Em 1988, entra em produção o campo do rio Urucu, no Alto Amazonas, descoberto dois anos antes. No intuito de agilizar o fluxo do óleo e do gás, foram realizadas algumas obras: em 1999, o Gasoduto Urucu-Coari;

---

1. A autora agradece ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Amazonas (Fapeam), ao Núcleo de Estudos e Pesquisas das Cidades na Amazônia Brasileira (Nepecab) do Programa de Pós-Graduação em Geografia, departamento de geografia do Instituto de Ciências Humanas e Letras da Universidade Federal do Amazonas (ICHL/Ufam) e ao Ipea.

e em 2009, o Gasoduto Urucu-Coari-Manaus. A infraestrutura para escoar a produção comercial tem enfrentado dificuldades logísticas entre o complexo industrial do Polo Arara, onde há mais de sessenta poços da Província de Gás e Petróleo do Urucu, e a rede de dutos, o terminal aquaviário de Coari, a Refinaria de Manaus, bem como a distribuição e comercialização dos derivados no mercado regional.

O caminho das águas, em lanchas e balsas, facilitou o acesso ao rio Urucu, apesar de este trajeto sofrer instabilidade devido à dinâmica hidrológica, ou seja, a susceptibilidade ao ciclo anual de cheia, vazante, seca e enchente, capaz de regular o trânsito de balsas apenas de pequeno calado por esta via, por se tornar intrafegável nas secas extremas. O uso de aviões e helicópteros também tem sido fundamental neste processo de expansão de atividades produtivas no meio da selva. Diversos tipos de navios de grande calado que circulam no Solimões e no Amazonas, petroleiros e gaseiros, além da construção e uso de dutos são importantes objetos geográficos na ligação com Manaus, que, além de sediar a Refinaria Isaac Sabbá, também representa significativo centro consumidor de produtos derivados desta indústria. A população estimada da metrópole amazonense para 2016 é de 2.094.391 habitantes, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

A Petrobras se faz presente de diferentes maneiras nas cidades da calha dos rios Solimões e Amazonas, uma delas é o fato de torná-las um mercado consumidor. Garcia (2010) afirma que, em 2002, a produção de óleo que chegava à refinaria de Manaus supria mais de 90% do mercado de derivados da Amazônia Ocidental e oeste do Pará. O gás liquefeito de petróleo (GLP), o “gás de cozinha”, originário, naquela época, do Urucu abastecia toda a Amazônia e parte do Maranhão e do Tocantins. Nesse sentido, cabe uma advertência quanto ao compromisso ambiental firmado com base nas recomendações de pesquisadores. À Petrobras compete minimizar a construção de estradas, utilizar a mão de obra das cidades circunvizinhas, não estimular a criação de núcleos urbanos, recompor a flora nas áreas desmatadas, realizar estudos ambientais básicos nas áreas a serem impactadas pela atuação da Petrobras, formar pessoal e estimular pesquisas e diálogos entre técnicos da empresa e ambientalistas (*op. cit.*, p. 115). Ou seja, apesar do estímulo à industrialização haveria regulação à urbanização.

O início da produção no Urucu implicou o começo dos pagamentos de compensação financeira destinada, no caso, à municípios produtores conforme legislação que entrou em vigor no dia 3 de outubro de 1953, Lei nº 2.004, revogada pela Lei nº 9.478/1997. Esta última define diferente percentual que municípios produtores têm direito a receber em *royalties* pagos pelas empresas exploradoras de petróleo e gás. Isso se refere a parte das contribuições ao desenvolvimento econômico e social descritas por Garcia (2010). Nesses termos, a distribuição dos *royalties*, do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de



serviços de transportes interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS), do imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISS), das participações especiais e das participações de proprietários de terras, expressa um circuito da economia relativo ao fato gerador e à aplicação destes recursos. Essa relação enfrenta a complexidade dos elementos da dinâmica urbana quanto à estrutura burocrática do federalismo brasileiro, além da rede de empresas do sistema Petrobras, por exemplo, a atuação da Petrobras Transporte S/A (Transpetro) pelo menos. Na realidade, a entrada destes recursos nos orçamentos governamentais envolve a obediência legal que define como eles devem ser aplicados, nesse conjunto estão condicionadas as expectativas e as regras de financiamento do sistema público educacional.

A tendência de queimar combustíveis fósseis conta com a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) como elemento articulador da política energética brasileira juntamente ao Ministério de Minas e Energia (MME). A atuação da ANP se faz em rede revelada, no mínimo, por meio da distribuição dos escritórios – o central no Rio de Janeiro, a sede em Brasília, sendo os demais em: São Paulo, Salvador, Manaus, Porto Alegre, Belo Horizonte. A esse respeito estão os relatórios mensais dos *royalties* transferidos aos beneficiários por meio de rede bancária e sistema financeiro.

Em meio a isso, há conflitos que não se reduzem na disputa entre os direitos de produtores e de não produtores. Pensar o lado da produção requer também considerar o lado do consumo. Ambos perpassam o que Lefebvre (1991) explica ser a contradição entre o crescimento, como movimento quantitativo, e o desenvolvimento, o qualitativo. Esses dois processos estão ligados à tríade econômico, social e político, sem esquecer o elemento ecológico, articulador dos aspectos indissociáveis para uma análise que pretenda uma visualização total da questão, portanto, uma análise multiescalar, capaz de incluir, no mínimo, o urbano, o nacional e o global. O dilema econômico da variação produtiva pode ser medido em barris de petróleo, metros cúbicos, em quilômetros de gasodutos, em capacidade por dia, em flutuações de preços etc. O município de Coari, no Amazonas, é produtor, mas depende de Manaus para se fazer consumidor de derivados. O drama social conhecido associa-se ao número de postos de trabalho criados, ao desemprego, à desqualificação, a presença e ausência de moradias, à qualidade de vida das famílias, ao acesso a escolas, hospitais etc. As instalações do Urucu estão em Coari, mas encontram no município de Caruarí significativa fonte de mão de obra. O poder político volta-se para as eleições no executivo, as representações em câmaras de vereadores, as formulações de leis, as delimitações territoriais, as manifestações nas ruas etc. As gestões municipais tendem a acompanhar o ordenamento jurídico, portanto buscam respeitar a Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988, que vem sendo regulamentada e tem tido redação ajustada desde então. O desafio ecológico gira entre o estado da natureza intocada e as

necessidades da ação humana, a vida de comunidades tradicionais e a entrada de grandes projetos, porque intensivos em capital. Unidades de conservação e terras indígenas estão envolvidas nestes processos.

O problema não se limita a reservas de petróleo na Amazônia, aqui materializadas pela operação do Campo de Urucu, iniciada em 1986, no município de Coari. O fato histórico mais recente que evidencia o debate relacionado ao marco regulatório do setor de petróleo é a descoberta e a posterior decisão de se explorar a riqueza na camada pré-sal na costa brasileira. Esta questão geopolítica vai além dos entes federados da nação, na medida em que atrai investidores internacionais. Datam de 2007 as descobertas de petróleo no pré-sal com reservas significativas. Em 2016, a Petrobras anuncia que a produção de petróleo operada no pré-sal brasileiro superou o patamar de 1 milhão de barris por dia e argumenta que esta produtividade é uma evidência de viabilidade técnica e econômica das inversões ali direcionadas. Entende-se que estes acontecimentos são indutores de alterações nos instrumentos normativos impactantes para as diferentes regiões do país e nos cofres públicos, devido à nova divisão dos montantes em *royalties* gerados.

Na realidade, estados e municípios não produzem essas matérias fósseis, mas apoderam-se dos *royalties* sob a legitimidade das leis. O debate entre os modelos de concessão e de partilha pressupõe a territorialização daquilo que se formou na escala do tempo geológico e que se tornou passível de ser explorado graças a um esforço coletivo, isto é, inversão nacional em pesquisa e desenvolvimento (P&D), por exemplo. A história do petróleo e da Petrobras no Brasil está associada à da pesquisa voltada aos combustíveis fósseis, então seria o caso de explicitar qual a conta do custo de oportunidade desta escolha? Em que medida a campanha *O petróleo é nosso* aparece como alibi para que se dispute como dividir a riqueza internamente? Sem pretensões de respostas a esses questionamentos, há que se considerar o ponto de vista nacionalista e mesmo regionalista. A defesa deste patrimônio brasileiro implicou pensar nos recursos para financiar o desenvolvimento dessa indústria no país, bem como no que se abdicou em prol disso. De todo modo, isso requereu decisões de como repartir e utilizar os rendimentos da produção investida. Operações financeiras têm sido construídas em função disso. De fato, a extração só foi possível em vista do fomento à ciência e tecnologia (C&T) direcionada à pesquisa e ao desenvolvimento da indústria nacional do petróleo, sempre lembrada para o caso das águas profundas e ultraprofundas. Este esforço do Estado brasileiro, por meio de uma empresa estatal ou híbrida, se consideradas as condições contratuais atuais desta corporação, teve sede na cidade do Rio de Janeiro, e a exploração se estendeu pelo litoral fluminense, principalmente. Nesses termos, a questão teria a dimensão da divisão territorial do trabalho, mas ganha enfoque nos impactos ambientais. A disputa pelos *royalties* pouco tem sido discutida sob a ótica dos gastos que fomentaram as inversões de capitais e que fizeram do petróleo um recurso natural,

uma riqueza a ser explorada, capaz de promover o crescimento de uma empresa. A política de intervenção do Estado nacional criou, na década de 1950, a Petrobras e o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) em prol do desenvolvimentismo estratégico, como o voltado à indústria do petróleo.

O viés das economias rentistas é o discurso que busca justificar o recebimento de rendas do petróleo em nome de compensações aos danos ambientais de áreas com instalações produtivas ou como contrapartida disso para a unidade territorial produtora. Ocorre ainda que o foco no meio natural parece reduzido ao ecológico e aos trabalhadores ocupados no setor, sendo pouco abrangente aos problemas sociais em geral. A exploração de petróleo na Amazônia tem sido um desafio para quem pretenda um desenvolvimento sustentável da região bem como para a Petrobras, que deve garantir uma política de responsabilidade ecológica e social. Para contrastar, passaram a vigorar leis que vinculam os *royalties* ao financiamento nacional de ações sociais como a educação e a saúde. Em certa medida, sempre se pode argumentar que as deficiências educacionais no Brasil sejam decorrentes de baixos investimentos em educação e de a história herdar desigualdades decorrentes de fatores como o escravismo brasileiro. Este estudo pretende mostrar o processo recente em que a economia do petróleo e o serviço público de educação se articulam.

Os instrumentos que regulamentam este aspecto das atividades da indústria do petróleo, gás natural e biocombustíveis datam de 2010 e 2013 e, independentemente do fato gerador, concebem fundos nacionais. Destaca-se a Lei nº 12.351,<sup>2</sup> de 22 de dezembro de 2010, que cria o Fundo Social (FS), concebido para o desenvolvimento social e regional, na forma de programas e projetos nas áreas de combate à pobreza e desenvolvimento da educação e outras demandas. A redução das desigualdades regionais deve orientar a destinação dos recursos gerados. A Lei nº 12.858, de 9 de setembro de 2013,<sup>3</sup> destina parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural para as áreas de educação e saúde. A intenção é aplicar recursos públicos em educação numa relação proporcional ao produto interno bruto (PIB), de modo a viabilizar o Plano Nacional de Educação (PNE). Esta lei altera a de número 7.990, de 28 de dezembro de 1989,<sup>4</sup> especialmente incluindo o inciso II do art. 8º, que trata do pagamento das compensações financeiras, mensal e diretamente aos estados, Distrito Federal, municípios e órgãos da administração direta da União, sendo vedada a aplicação dos recursos em pagamento de dívida ou do quadro permanente de pessoal. A alteração na lei foi dada ao ser inserida uma exceção para a educação: o custeio de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, em especial na educação básica pública em tempo integral, inclusive as relativas a pagamento

2. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12351.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12351.htm)>.

3. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12858.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12858.htm)>.

4. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7990.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7990.htm)>.

de salários e outras verbas de natureza remuneratória a profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública.

O papel das receitas do petróleo passa a atuar de modo diferenciado no processo de produção do espaço urbano, na medida em que a educação ganha alguma prioridade na divisão dos *royalties* e a prestação de serviços educacionais representa importante característica das cidades. A questão norteadora deste trabalho é motivada a partir das leis anteriormente citadas. Reconhece-se, porém, que as leis de 2010 e 2013 são recentes demais para se querer verificar influências no desempenho da qualidade da educação em decorrência do que ainda consiste num vir a ser de aplicação de rendas do petróleo destinadas a atender este direito adquirido pela sociedade brasileira. Ademais, há que se ponderar se a ocorrência de mudanças de governo significa possíveis alterações em marcos jurídicos. Estudos como o que ora se apresenta se fazem necessários no intuito de conhecer o andamento do antes e para iniciar um olhar sobre o depois. A validade em “antecipar diagnósticos”, mesmo que baseados em fatores gerais como são os indicadores que fundamentam o índice de desenvolvimento humano municipal (IDHM), permite monitorar este processo inclusive em caráter comparativo para além do Amazonas. Programas, ações e infraestruturas de educação decorrem da atuação de diferentes agentes governamentais para o desenvolvimento social e urbano. O financiamento da educação acontece em regime de colaboração, uma vez que há uma distribuição de responsabilidades entre os entes federados de modo a prover recursos públicos a este fim. A lei que institui o FS do pré-sal, destinando percentual dos *royalties* à saúde e à educação, explicita uma correlação entre as rendas do petróleo e os orçamentos públicos aplicados à educação. Cabe esclarecer, contudo, como tem sido o financiamento da educação em municípios amazonenses antes dessa legislação. O objetivo é indagar a este respeito por meio do caso de Coari, levando em conta os antecedentes que o fazem o maior município recebedor de *royalties* no estado do Amazonas. Independentemente de efeitos futuros destas leis recentes, compara-se a posição de Coari frente a outros municípios com cidades com funções relevantes na rede urbana da calha dos rios Solimões-Amazonas, no caso, Parintins, Itacoatiara, Manacapuru, Tefé, Tabatinga e Benjamin Constant.

A estratégia metodológica de analisar aspectos do processo de produção do espaço de Coari comparativamente às principais cidades permite visualizar, mesmo que parcialmente, a urbanização amazonense. As vias fluviais compõem os mais antigos eixos de povoamento e configuram a rede urbana que se expandiu com a economia da borracha, mas não são as únicas conformações das conexões existentes. O espaço social comporta objetos técnicos que tendem à superação das características físicas naturais. Mesmo não estando interligadas por estradas, estas cidades se articulam no espaço aéreo e nos sistemas de telecomunicações. A rede de abastecimento energético no entorno da cadeia produtiva do petróleo e gás na região

é um aspecto da conectividade existente entre essas cidades. Observar o sistema educacional, inclui, por sua vez, considerar ações nas redes municipais, estaduais e federal de ensino básico, profissionalizante e superior. Utopia para uns, projeto político para outros, o que conta será a garantia do direito universal à educação, mediada por mecanismos como o do financiamento oriundo da economia do petróleo, que promete a efetividade da aprendizagem sujeita a formas avaliativas constituídas como desafio adicional.

A atenção no Amazonas surge dos registros de receitas provenientes da indústria do petróleo, por ser considerado estado produtor pelo menos desde a década de 1990, ao mesmo tempo, por ter apresentado um histórico de baixos índices em educação, o que pode ter resultado de modesto aproveitamento dos *royalties* para investimento neste quesito. Apesar do caráter multiescalar da pesquisa, a análise tenta chegar ao processo de produção do espaço que tem na cidade um elemento articulador das diferentes escalas espaciais. Em busca da escala do urbano, observa-se que há desigualdades quanto aos repasses de rendas do petróleo se comparados a municípios como Parintins, Itacoatiara, Manacapuru, Coari, Tefé, Tabatinga e Benjamin Constant. As municipalidades diferem da condição das respectivas cidades, em especial se consideradas as extensões territoriais e as regiões de governo que os poderes político-administrativos têm que enfrentar na Amazônia. A escala urbana, uma das escalas do capital, ajuda a entender o desenvolvimento desigual (Smith, 1988). É neste plano da vida que é possível pensar o direito à cidade para além do provimento de infraestrutura, bens e serviços, quer dizer, de um âmbito utópico, o direito à vida (Lefebvre, 2001; Harvey, 2009). A cidade é também um centro produtor de serviços, um dos principais a ter um centro educacional para uma população que, além de consumidora, é também trabalhadora. Assim, a noção de espaço social é útil na busca pelas inter-relações ou não entre o dinheiro do petróleo e a efetividade do ensino e aprendizagem.

Sem a pretensão de apresentar respostas, mas por um critério adotado mediante a disponibilidade de dados, este estudo apresenta alguns elementos para iniciar uma reflexão. As informações adotadas são do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), em particular o IDHM; da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), por meio do Finanças do Brasil (Finbra)/Dados Contábeis dos Municípios e do Sistema de Coleta de Dados Contábeis (SISTN); da ANP, que divulga os valores dos *royalties* recolhidos pelas empresas concessionárias por meio de pagamentos efetuados à STN, responsável por repassar os *royalties* aos beneficiários com base nos cálculos efetuados pela ANP; e do IBGE, com suas informações demográficas, geográficas e econômicas, que estão reunidas para melhor caracterizar observações que vêm sendo feitas em campo.

Por exemplo, o acumulado no ano de 1999 para Coari foi de R\$ 6.460.919,75. Em 2015, este montante alcançou R\$ 50.394.294,85, algo que faz diferença para as finanças do município. A história do petróleo em Coari é recente, apesar do crescente impacto orçamentário, mudanças em indicadores sociais devem requerer longo prazo, em especial frente a problemas de passado distante. De todo modo, a questão não é indagar a correlação entre rendas do petróleo e os indicadores de educação, já que a relação é mais complexa que a dinâmica reduzida a duas variáveis. Aqui não cabe a pergunta sobre quais seriam os impactos da Petrobras nas cidades da região da bacia petrolífera do Solimões, nem a que busca saber em quanto as rendas do petróleo devem ter aumentado as receitas dos municípios, muito embora façam parte da descrição geral. Antes de demonstrar contabilmente possíveis correlações entre despesas públicas municipais de educação e receitas originárias de atividades produtivas do petróleo, convém constatar uma contradição que se evidencia no fato de o município com receitas orçamentárias superiores apresentar indicadores de educação entre os mais baixos, comparativamente. Colocar a questão nestes termos requer fazer uma ressalva, na medida em que o motivo desta receita adicional decorre das rendas do petróleo, portanto de um direito dos municípios amazonenses, conquistado a partir da produção comercial desse recurso natural no território do estado. A geografia que se produz por meio dos desdobramentos da economia do petróleo pode ser aquela que ajuda a estruturar a rede de cidades.

O momento em que os *royalties* do petróleo passam a se vincular às despesas com educação representa um marco histórico capaz de fomentar este debate no futuro. Os *royalties* são os valores pagos pelas empresas produtoras para terem direito à extração, em terra e/ou no mar, aos governos por intermédio da ANP, agência regulatória ligada ao MME. Seria o caso de formular uma pergunta simples no âmbito da cidadania e do nacionalismo? O que fazer com os *royalties* do petróleo? Haveria questionamentos anteriores como o da escolha das matrizes energéticas, mas, aqui, isso aparece como um dado em que a sociedade brasileira lida com as consequências, haja vista o entendimento de que os *royalties* servem para preparar o país para viver sem o petróleo. Em se tornando uma potência petrolífera tardia, o Brasil demandaria antes melhorar a situação da saúde e da educação da população.

Este estudo tem caráter introdutório no contexto que se propõe, não obstante a literatura existente sobre o tema. A motivação é discutir aspectos da destinação das receitas provenientes do petróleo na medida em que mudanças recentes na legislação a vinculam às preocupações sociais, em especial, à educação. A questão aqui podia ser reduzida à relação cidade e empresa, mas são as mediações que entram na análise: o dinheiro, a ação do Estado, os governos. Dito isso, a necessidade de se investigar de onde vem o dinheiro e de que modo estes recursos são empregados na prestação de serviços públicos, como o da educação, se inicia.

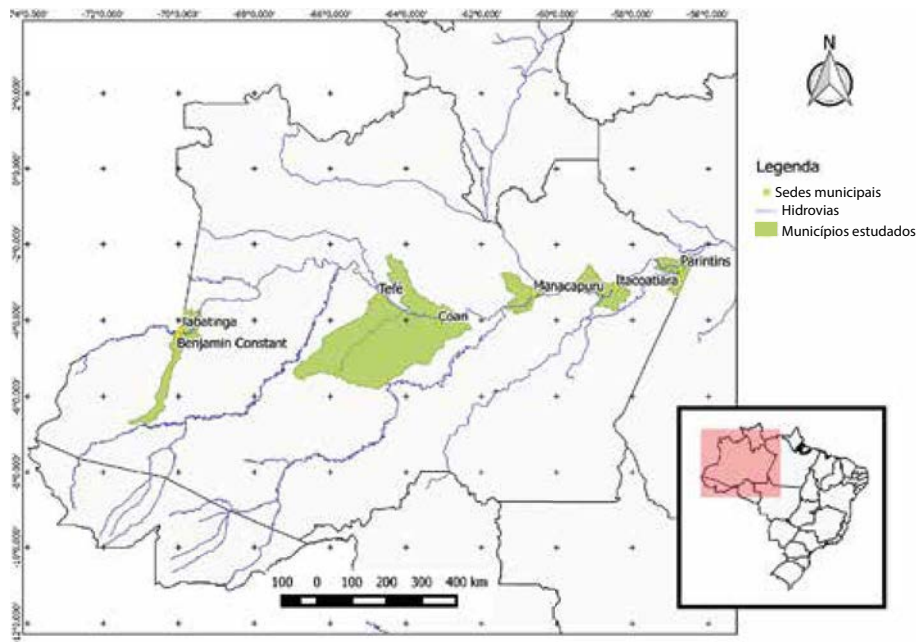
## 2 CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE A ÁREA DE ESTUDO

A proposta metodológica de estudar uma região por meio de um recorte que dialogue com o espaço do capital implica observar as seguintes escalas: a urbana, a global e a da Nação-Estado. Esta é a orientação dada por Smith (1988) ao apresentar a teoria do desenvolvimento desigual. Isso pressupõe o entendimento do modo como a divisão social do trabalho é estabelecida territorialmente. A necessidade de abastecimento energético na Amazônia brasileira tem o desafio de enfrentar a condição de ser uma região relativamente isolada do sistema nacional (Carré *et al.*, 2013; Broggio *et al.*, 2014). Aspectos deste isolamento condicionam a dinâmica urbana no estado do Amazonas, bem como a organização interna do espaço urbano amazonense. A centralidade disso pode ser encontrada em Manaus, centro produtor e consumidor, hoje com mais de dois milhões de habitantes em meio a floresta, polo industrial entre os trópicos. Este espaço de múltiplas centralidades e, mesmo, de diversidade hierárquica é capaz de ultrapassar limites municipais, estaduais além de fronteiras nacionais.

Aspectos da dinâmica interna das cidades e do funcionamento e da dinâmica da rede urbana na calha Solimões-Amazonas interessam inclusive porque parte significativa dos municípios, por estar a jusante do terminal aquaviário de Coari, é considerada impactada pelas instalações da produção petrolífera, razão para estarem na lista dos beneficiários de *royalties*. A classificação e a tipologia urbana proposta pelo Núcleo de Estudos e Pesquisas das Cidades na Amazônia (Nepecab) ajudam com breve descrição relacional da hierarquia urbana existente na região. As cidades nessa calha foram agrupadas da seguinte forma: cidades médias de responsabilidade territorial (Tabatinga, Tefé e Parintins); cidades médias com dinâmica econômica externa (Coari); cidades médias com função intermediária (Manacapuru e Itacoatiara); cidades pequenas de responsabilidade territorial (Benjamin Constant, Santo Antônio do Iça e Fonte Boa); cidades pequenas com dinâmica econômica externa (Codajás, Iranduba e Carreiro da Várzea); e cidades especiais (São Paulo de Olivença, Amaturá, Tonantins, Jutáí, Uarini, Alvarães, Anori, Anamá, Silves, Urucurituba e Urucará). Com isso, foi possível elaborar tipos de cidades que são classificadas pelo seu papel na dinâmica da rede urbana (Schor *et al.*, 2016; Schor e Oliveira, 2011; Schor, 2014). O estudo que ora se apresenta destaca sete municípios pela reconhecida importância na calha, incluindo representações das extremidades oeste (as de localização bem próxima na tríplice fronteira com Peru e Colômbia) e leste do estado do Amazonas (Parintins, no limite com o Pará). Entende-se ser este um recorte que acaba por desconsiderar outras conectividades urbanas com cidades nos inúmeros afluentes da grande bacia hidrográfica amazônica.

MAPA 1

## Localização da área de estudo: sete municípios no Amazonas



Fonte: IBGE; Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (MT).  
Elaboração da autora.

As condições geográficas naturais influenciam parte das interligações existentes ao redor de Manaus. Soma-se a isso as especificidades das atividades da Petrobras, em particular em território amazonense e especialmente no município de Coari, porque lidam com demandas regionais por abastecimento energético ao mesmo tempo em que são responsáveis por parcela significativa da formação de receitas orçamentárias municipais e estadual. Em vez de diferenciar áreas, entre a produtora de petróleo (Urucu, em Coari) e consumidoras (Manaus e demais localidades), convém lembrar que, apesar da baixa densidade demográfica, todo o território do extenso estado do Amazonas é consumidor de produtos derivados do refino do petróleo. Nas comunidades rurais mais distantes se consomem e se comercializam estas substâncias líquidas (gasolina e diesel, por exemplo) que vêm substituindo os remos das canoas com o uso dos motores de rabeta dos ribeirinhos e alimentando rotineiramente os geradores de energia e as usinas termelétricas instaladas naquelas cidades.



Uma interpretação das redes geográficas existentes na cadeia petrolífera (*upstream, midstream e downstream*)<sup>5</sup> requer descrever a logística inerente à produção e comercialização do petróleo. Isso pode ser demonstrado por meio da infraestrutura instalada para dar funcionamento à exploração, a produção, o refino, a distribuição e o consumo de matérias fósseis. Antes de ser incorporada ao Sistema Petrobras, em 1974, a Refinaria Isaac Sabbá, ou Refinaria de Manaus (Reman), já funcionava desde 1957. Os terminais fluviais são portos de recebimento e entrega dos produtos desta indústria, sob a gerência da Transpetro. A Petrobras Distribuidora (BR) e suas concorrentes estão espalhadas no mercado que atende aos estados do Pará, Amapá, Rondônia, Acre, Amazonas e Roraima, basicamente. A tecnologia associada ao gasoduto Urucu-Coari-Manaus, por sua vez, permite que seja operado de forma remota e automatizada pelo Centro Nacional de Controle Logístico (CNCL), com sede no Rio de Janeiro. Isso ilustra um pouco do que configura o espaço produzido socialmente.

Outra interpretação das redes geográficas também é possível. O caminho da análise segue a observação dos fluxos de capitais que acompanham este processo produtivo industrial e comercial. Uma geografia do dinheiro (Harvey, 2013) se liga à metamorfose dos capitais: comerciais, industriais, financeiros e atravessa o capital imobiliário, na medida em que necessitam de edificações para se realizar, inclusive com funções desde moradia de trabalhadores e consumidores, como infraestrutura bancária, educacional, hospitalar, instalações produtivas etc. O fato de as finanças públicas municipais serem dependentes das receitas do petróleo, em especial, dos *royalties*, demonstra a tendência de se manterem como economias rentistas. Nesse contexto, a oscilação no preço e na produção do petróleo implica instabilidade orçamentária, o que consiste em uma ameaça ao crescimento e ao desenvolvimento. A perda dessas receitas devido à queda dos preços da *commodity* é uma restrição do mercado desta matéria-prima.

O debate a respeito dos *royalties* do pré-sal é de interesse local, nacional e global. A legislação que destina à saúde e à educação parcela do produto da indústria do petróleo no Brasil pode deslocar o eixo da reprodução da região produtora de modo a repensar o padrão de concentração de riqueza na região Sudeste. Se forem computados os *royalties* pagos aos estados e somados por região tem-se a soma dos valores relacionados na tabela 1, conforme a legislação em vigor. Esse rateio não conta com os repasses aos municípios nem os montantes destinados a agregados nacionais, como o Fundo Especial, o Comando da Marinha, o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCT), os fundos social, da educação e da Saúde, que se pressupõe serem rateados nos orçamentos federais.

5. A fase *upstream* caracteriza-se pelas atividades de exploração, perfuração e produção. A fase *midstream* engloba as atividades de refino. *Downstream* é a fase logística, ou seja, o transporte, a distribuição e a comercialização dos derivados do petróleo.

TABELA 1  
Distribuição dos *royalties* por regiões brasileiras – soma dos estados (2015)

Unidade territorial	Valores recebidos (R\$)	Participação (%)
Sudeste	3.339.069.539,28	82,84
Nordeste	521.840.486,39	12,95
Norte	164.328.328,78	4,08
Sul	5.405.069,49	0,13
Centro-Oeste	0,00	0,00
<b>Total</b>	<b>4.030.643.423,94</b>	<b>100,00</b>

Fonte: ANP, 2015. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/?pg=80274&m=royalties&t1=&t2=royalties&t3=&t4=&ar=0&ps=1&1462060017526>>.  
Elaboração da autora.

A desigualdade é evidenciada quando contextualizada frente aos agregados nacionais, seja quanto aos orçamentos municipais, estaduais ou federais. Somente o estado do Rio de Janeiro recebeu mais de 57% do total pago às Unidades da Federação (UF). A informação exposta autoriza a indagação sobre qual habitante ou qual km<sup>2</sup> importa mais ao Estado brasileiro. O espaço é diferenciado geograficamente. Antes de chegar no nível das cidades, outras transações têm implicações para os cofres das prefeituras municipais. A correspondente participação das finanças públicas municipais às ações para um desenvolvimento, nas sete cidades com funções ativas na rede urbana Solimões-Amazonas, depende de depósitos diretos e de repasses estaduais e federais.

TABELA 2  
Distribuição dos *royalties* por estados e municípios brasileiros (2015)

UF e municípios	<i>Royalties</i> recebidos (R\$)	População projetada 2015	<i>Royalties per capita</i> (R\$)	Área (km <sup>2</sup> )	<i>Royalties/km<sup>2</sup></i> (R\$)
Rio de Janeiro	2.308.763.476,38	16.550.024	139,50	43.777,95	52.738,04
Amazonas	164.328.328,78	3.938.336	41,73	1.559.149	105,40
Campos dos Goytacazes (Rio de Janeiro)	408.223.510,31	483.970	843,49	4.026,37	101.387,48
Coari (Amazonas)	50.394.294,85	83.078	606,59	57.976,07	869,23

Fonte: IBGE. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/estadosat/index.php>> (estados); <[http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php?lang=\(cidades\)](http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php?lang=(cidades))> (cidades); <<http://www.anp.gov.br/?pg=80274&m=royalties&t1=&t2=royalties&t3=&t4=&ar=0&ps=1&1462060017526>>.  
Elaboração da autora.

Abrir o olhar para a esfera nacional permite sair de uma identificação endógena da área de estudo e vislumbrar o espaço relativo. Assim explicitados, o estado do Rio de Janeiro parece contrário ao Amazonas e o município de Campos dos Goytacazes – RJ, ao município de Coari – AM. Número de habitantes e extensão territorial parecem relações inversas. Os orçamentos públicos municipais de educação e as receitas do petróleo mostram o caráter do ordenamento territorial brasileiro. Em

meio às políticas públicas vigentes, há o discurso do desenvolvimento sustentável que se contradiz ao tentar convergir ideais sociais, ecológicos e econômicos. A pergunta seria: o que vale mais, as pessoas ou a floresta Amazônica? Ou estaria reduzida a: vale mais aquele que habita onde? Semelhante interrogação está em Santos (1987). Qual o custo de manter a floresta em pé e até quando persistirá o mito do “vazio demográfico”? O território com baixa densidade demográfica é habitado, como dizia a geógrafa, é uma “floresta urbanizada” (Becker, 2013). Os estudos urbanos precisam enfrentar a oposição entre as macrocefalias e as microcefalias da urbanização brasileira.

Uma característica adotada como referencial na formulação de programas e ações de governo é o efetivo populacional, bem como a composição etária, étnica etc. Os dados demográficos apresentados na tabela 3 não são suficientes para explicar a presença ou a ausência de políticas públicas de educação, uma vez que não é o tamanho maior ou menor da população ou do território que torna a gestão e o planejamento mais fáceis ou difíceis, nem garante o quão bem-sucedidos podem se mostrar (Souza, 2002). De todo modo, julga-se importante notar a caracterização da população urbana e indígena, que define demandas diferenciadas por educação.

TABELA 3

**Amazonas: população residente, por situação do domicílio, na sede municipal, sete casos amazonenses e população indígena nos municípios (2010)**

Município	População urbana		População indígena		Unidade territorial 2015	
	Pessoas	Percentual urbano em relação à população municipal	População indígena municipal	Percentual de indígenas em relação à população municipal	Área (km <sup>2</sup> )	Densidade demográfica 2010 (hab./km <sup>2</sup> )
Benjamin Constant	20.138	60,27	9.746	48,39	8.785,32	3,80
Coari	49.651	65,36	469	0,94	57.970,78	1,31
Itacoatiara	57.961	66,75	323	0,55	8.892,04	9,77
Manacapuru	60.174	70,68	340	0,56	7.330,07	11,62
Parintins	67.655	66,31	735	1,09	5.952,37	17,14
Tabatinga	36.355	69,55	14.974	41,19	3.266,06	16,21
Tefé	50.069	81,48	959	1,915	23.692,22	2,59

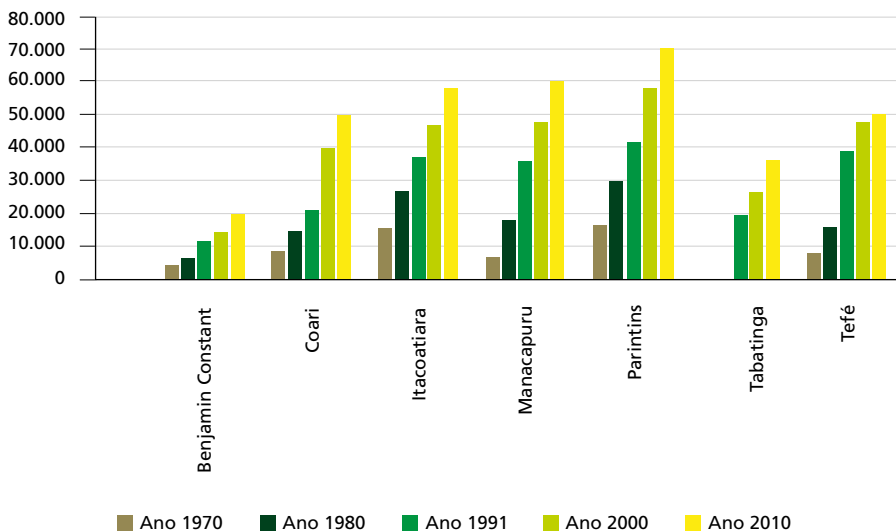
Fonte: Censo Demográfico 2010/IBGE. Elaboração da autora.

As características demográficas precisam ser consideradas para pensar a educação como elemento diferenciador do desenvolvimento. Na região Norte, em especial o estado do Amazonas, território de povos indígenas, uma breve descrição merece ser feita. A diversidade cultural e linguística da região denota a necessidade de se promover a formação de professores que atendam a estas especificidades. Esta presença envolve o espaço urbano e a necessidade de orçamentos especiais

voltados para a educação indígena em todos, principalmente para Tabatinga e Benjamin Constant.

A população residente na sede municipal (cidade) difere da categoria urbana, cuja situação do domicílio inclui aqueles em áreas urbanas isoladas. Segundo os dados do Censo Demográfico de 2010, apenas Itacoatiara e Parintins apresentam pequena diferença nestes efetivos populacionais; são municípios de significativas extensões territoriais, com uma maioria concentrada nas cidades. Esta observação resulta de processos históricos associados a dinâmicas econômicas regionais. No Censo Demográfico de 1980, Itacoatiara, Parintins e Tefé têm população urbana superior à rural. Semelhante quadro vai ocorrer no Censo Demográfico de 1991, no caso, de Benjamin Constant, Coari, Manacapuru e Tabatinga. Este movimento faz parte da tendência a uma sociedade urbana que supera a distribuição da população no território. Estas considerações quanto à distribuição da população no território municipal mostram dados do IBGE que revelam a intensificação do processo de urbanização das sedes municipais desde a década de 1970. Apesar da população urbana ter se tornado mais da metade em relação ao efetivo populacional, a extensão das áreas destes municípios e a dispersão em pequenas comunidades representam uma demanda por escolas espalhadas em locais de difícil acesso por meios de transporte fluvial. Assim, há a necessidade de pensar o urbano de modo mais amplo.

GRÁFICO 1

**Amazonas: evolução da população urbana de municípios (1970-2010)**

O crescimento populacional de Coari ao longo da década de 1990 ocorreu de modo desproporcional, como afirma Gawora (2003), “A forte migração em Coari ocorreu, conforme as menções de todos os entrevistados, no ano de 1996, portanto com o início da aplicação do projeto Urucu. A população na cidade de Coari quase duplicou em apenas oito anos, de 1991 até 1998” (*op. cit.*, p. 112). O autor explica que as consequências sociais típicas de grandes projetos, como o petrolífero, decorrem do crescimento descontrolado da cidade, com habitantes de diversas procedências e predominantemente do sexo masculino. Associado a este movimento, estão efeitos negativos e positivos. De um lado, a prostituição adulta e infantil, as doenças sexualmente transmissíveis, Aids e outras doenças, as drogas, a criminalidade e a violência, o desemprego. De outro, a criação de postos de trabalho, o aumento da oferta de energia, a maior receita para o município, os projetos Petrobras. A avaliação contra ou a favor a entrada da Petrobras aparece condicionada a experiência vivida de cada entrevistado (Gawora, 2003).

### 3 SITUAÇÃO DA EDUCAÇÃO EM SETE MUNICÍPIOS AMAZONENSES: ORÇAMENTO DE EDUCAÇÃO

Um olhar a respeito da situação da educação da população das cidades estudadas se refere a receitas e despesas destinadas a esta rubrica, seja quanto aos valores nominais, seja quanto aos relativos, como a média auferida e dispendida em prol do ensino e da aprendizagem. Em relação ao orçamento público municipal do ano de 2013, os R\$ 40.480.680,84 recebidos pela municipalidade de Coari para a educação são originários das transferências de recursos do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE), das transferências de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundeb), das transferências de recursos da Complementação ao Fundeb, das transferências de recursos destinados a programas de educação e das transferências de recursos de convênios da União destinados a programas de educação.

Este valor, quando comparado entre os sete municípios, apresenta que a receita para educação *per capita* de Coari é a menor. Já a despesa *per capita* para a educação aumenta significativamente, no caso de Coari. Isso mostra que no ano de 2013 houve um esforço da prefeitura para direcionar recursos próprios para este fim. De todo modo, convém alertar que este cálculo difere da metodologia adotada na lei que regulamenta o Fundeb, por exemplo, porque a distribuição destes recursos considera exclusivamente as matrículas presenciais efetivas, conforme os dados apurados no censo escolar mais atualizado, realizado anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), considerando as ponderações aplicáveis. Assim, há que se considerar outros fatores, uma vez que um deles pode estar associado aos momentos de pujança econômica capaz de ter atraído para Coari significativo contingente populacional, o que teria causado relativa distorção nestes indicadores orçamentários do município.

**TABELA 4**  
**Amazonas: transferências recebidas e despesas pagas para educação em relação à população nos municípios (2013)**

Município	Recebidas para educação	População	Recebidas para educação/ <i>per capita</i> (R\$)	Despesa com educação <i>per capita</i> (R\$)
Benjamin Constant	26.583.030,64	37.564	707,67	607,66
Coari	40.480.680,84	81.325	497,76	743,98
Itacoatiara	60.222.745,90	94.278	638,78	677,52
Manacapuru	45.759.226,27	91.795	498,49	490,92
Parintins	63.944.512,79	109.225	585,44	610,35
Tabatinga	29.378.074,84	58.314	503,79	365,28
Tefé	43.254.348,65	62.885	687,83	756,95

Fonte: IBGE; Tesouro Nacional (Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – Siconfi); Finbra; ANP (Superintendência de Controle das Participações Governamentais).  
 Elaboração da autora.

A despesa na função educação em um município ou uma cidade precisaria levar em consideração o esforço coletivo para os diferentes níveis governamentais. Isso significaria contabilizar orçamentos de instituições federais mantidas, escolas estaduais etc. Na realidade, os recursos do município servem para a manutenção e o desenvolvimento da educação infantil e do ensino fundamental. Coari tem uma receita orçamentária superior aos demais municípios em aproximadamente R\$ 100 milhões, mas não se destaca quanto a transferências procedentes do governo federal. A participação dos recursos para a educação provenientes da União, em relação à receita orçamentária total municipal no ano de 2013, representa uma parcela menor, no caso de Coari, se comparado com os demais municípios em estudo.

**TABELA 5**  
**Amazonas: transferências para a educação em relação à receita orçamentária nos municípios (2013)**

Município	Receita orçamentária	Receita para educação	Percentual (%) da receita educação em relação à receita orçamentária total
Benjamin Constant	63.889.122,26	26.583.030,64	41,61
Coari	275.532.989,09	40.480.680,84	14,69
Itacoatiara	178.886.026,84	60.222.745,90	33,67
Manacapuru	143.754.766,19	45.759.226,27	31,83
Parintins	164.228.891,52	63.944.512,79	38,94
Tabatinga	80.904.205,95	29.378.074,84	36,31
Tefé	113.533.429,31	43.254.348,65	38,10

Fonte: Tesouro Nacional; Finbra-AM; ANP; Superintendência de Controle das Participações Governamentais.  
 Elaboração da autora.

Os sete municípios apresentaram receitas orçamentárias levemente superiores às despesas orçamentárias no ano de 2013 (tabela 6), segundo dados da STN. Considerando estes valores, a participação das despesas para a função educação tanto frente às despesas totais quanto à receita orçamentária total, destinados a Coari, revela o menor valor se comparado com os demais municípios em estudo. A Constituição Federal de 1988 (CF/1988), no art. 212, diz: “A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os estados, o Distrito Federal e os municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”. Em 2013, Coari aplicou na educação 21,96% da receita total, mas a receita tributária é de R\$ 51.163.526,13, isto é, inferior ao que declara como despesa com educação (R\$ 60.504.123,92). Desse valor, se subtraída a receita para educação, proveniente das transferências federais, totalizadas em R\$ 40.480.680,84, ficam R\$ 20.023.443,08. Isso representa 39,14% da receita tributária que parece ser aplicada no município de Coari.

TABELA 6

**Amazonas: receitas e despesas orçamentárias municipais em relação à despesa na função educação (2013)**

Município	Receita orçamentária total	Despesa orçamentária total	Despesa com educação	Participação da despesa com educação na despesa total	Participação da despesa com educação na receita total
Benjamin Constant	63.889.122,26	49.169.124,59	22.826.127,03	46,42	35,73
Coari	275.532.989,09	268.275.168,69	60.504.123,92	22,55	21,96
Itacoatiara	178.886.026,84	162.677.774,60	63.875.151,61	39,26	35,71
Manacapuru	143.754.766,19	118.260.769,28	45.063.741,19	38,11	31,35
Parintins	164.228.891,52	149.424.149,12	66.665.924,69	44,62	40,59
Tabatinga	80.904.205,95	69.477.356,09	21.300.999,39	30,66	26,33
Tefé	113.533.429,31	102.927.196,05	47.600.495,31	46,25	41,93

Fonte: Tesouro Nacional; Finbra-AM; ANP; Superintendência de Controle das Participações Governamentais. Elaboração da autora.

Independentemente das amarrações legais que buscam estabelecer percentuais mínimos fixados a direitos como a educação, convém observar alguns fatos. A participação da despesa com educação na receita total em Coari, de 21,96% enquanto os demais municípios apresentam porções superiores, mostra que o aumento na entrada de recursos adicionais do petróleo não garante elevação em investimentos em educação. A despesa com educação parece ser um peso maior para os seis orçamentos municipais referentes ao grupo investigado do qual Coari faz parte. O montante das rendas do petróleo faz diferença em relação aos demais municípios. A comparação da participação da despesa com educação em relação a despesa total paga e a receita total, quando observada a situação de Coari

frente aos demais municípios, diz que a municipalidade pouco tem escolhido investir o excedente da receita orçamentária a fim de melhorar os indicadores relativos a educação. Apesar de os valores relativos, o da função educação em Coari corresponde à terceira maior despesa, se comparada com aqueles municípios em 2013. De acordo com os dados da tabela 6, apesar do valor nominal da despesa na função educação de Coari estar entre as maiores no ano de 2013 frente aos demais municípios em estudo, esta quantia representa o menor percentual destas despesas em relação à receita orçamentária total municipal. Em outras palavras, em relação às receitas orçamentárias municipais, as despesas com educação em Coari em 2013 correspondem a menor porção, comparadas com as dos seis outros municípios citados.

A educação em Coari, em observações feitas em trabalhos de campo realizados entre os anos 2011 e 2016, pode se expressar por meio da quantidade de escolas e do tamanho da estrutura interna, que, apesar de significativos, carecem de manutenção dos serviços e instalações em geral. As relações trabalhistas com os professores revelam as condições a que estão sujeitos, com a contratação temporária anual mediante processos seletivos simplificados e atraso no pagamento de salários. A presença de professores atuando no ensino de disciplinas persiste sem que tenham titulação ou qualificação exigida. Fatos como esses ajudam a dar concretude aos dados que se seguem. Colocar Coari em relação a Parintins, Itacoatiara, Tefé, Tabatinga, Manacapuru, e Benjamin Constant, serve para provocar o questionamento de por que Coari, com receita orçamentária *per capita* maior que o dobro dos demais, continua apresentando indicadores de educação inferiores à maioria deles. Mesmo diante das heranças de uma formação social e territorial do Amazonas, cada um dos sete municípios vai construindo trajetórias próprias.

Dados recentes apontam empenho para atingir determinações legais. O Balanço Geral 2015,<sup>6</sup> publicado pela Prefeitura Municipal de Coari, divulga o cumprimento do que prevê a CF/1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) ao indicar que os municípios devem aplicar um mínimo de 25% das receitas anuais de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino. Assim, o documento declara que a receita arrecadada naquele ano atingiu R\$ 109.391.192,83, e o valor aplicado totalizou R\$ 29.120.871,94, que corresponde a 26,62%, ou seja, um pouco mais que o estipulado. Em consulta à Secretaria Municipal de Educação de Coari, o relato revela o grande desafio logístico de custear e garantir o transporte de estudantes

---

6. Referente ao período de 16 de abril a 31 de dezembro de 2015, posto que correspondente a gestão do prefeito Raimundo Nonato de Araújo Magalhães, levando em consideração a alternância de quatro outros governos ao longo daquele ano, entre vice e presidentes da Câmara dos Vereadores, em vista de crise ocorrida desde o afastamento, no início de 2014, do prefeito eleito Manoel Adail Amaral Pinheiro.



espalhados em mais de duzentas comunidades rurais em meio a dimensão da unidade territorial, como mostrado na tabela 3.

#### 4 QUADRO DA EDUCAÇÃO AMAZONENSE ATUAL: IDHM, PROGRAMAS E ESCOLAS

Uma síntese da condição da educação no espaço delimitado serve para justificar o argumento em favor da construção de possibilidades de incrementar os orçamentos públicos em prol de uma mudança radical na sociedade brasileira. Um indicador que busca caracterizar o estado da educação neste universo de análise é o IDHM, que segue os mesmos princípios e formulações do IDH, sendo que observa o nível municipal e, por isso, parece se aproximar da escala da cidade. A decisão de comparar os municípios selecionados neste estudo por meio desse indicador se justifica na medida em que permite observar disparidades e desigualdades sob os mesmos parâmetros. A tabela 7 mostra que, de 1991 a 2010, todos os sete municípios alcançaram uma gradativa melhora no IDHM, apresentando a sequência decrescente mais recentemente, quando Parintins aparece em primeiro lugar (melhor situação) em seguida de Itacoatiara, Tefé, Tabatinga, Manacapuru, Coari e Benjamin Constant, por último.

TABELA 7  
Amazonas: IDHM em sete municípios (1991, 2000 e 2010)

Município	IDHM		
	1991	2000	2010
Benjamin Constant	0,300	0,389	0,574
Coari	0,312	0,389	0,586
Itacoatiara	0,408	0,491	0,644
Manacapuru	0,339	0,437	0,614
Parintins	0,414	0,488	0,658
Tabatinga	0,333	0,470	0,616
Tefé	0,349	0,438	0,639

Fonte: Pnud/Atlas IDHM/Brasil. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/>>. Elaboração da autora.

O IDH expressa o atendimento a três necessidades consideradas básicas e universais do ser humano segundo o Pnud. A primeira trata do acesso ao conhecimento (dimensão da educação – IDHM Educação), a segunda lida com o direito a uma vida longa e saudável (dimensão longevidade – IDHM Longevidade) e uma terceira referente ao direito a um padrão de vida entendido como digno (dimensão renda – IDHM Renda).

TABELA 8  
**Amazonas: IDHM Educação, Longevidade e Renda em sete municípios (1991, 2000 e 2010)**

Município	IDHM Educação			IDHM Longevidade			IDHM Renda		
	1991	2000	2010	1991	2000	2010	1991	2000	2010
Benjamin Constant	0,11	0,19	0,47	0,62	0,68	0,76	0,40	0,46	0,53
Coari	0,11	0,17	0,43	0,62	0,70	0,78	0,47	0,48	0,61
Itacoatiara	0,19	0,29	0,53	0,67	0,74	0,81	0,53	0,54	0,62
Manacapuru	0,13	0,23	0,48	0,61	0,69	0,80	0,51	0,52	0,60
Parintins	0,21	0,33	0,61	0,64	0,71	0,80	0,52	0,50	0,59
Tabatinga	0,11	0,25	0,51	0,67	0,72	0,77	0,51	0,57	0,60
Tefé	0,13	0,22	0,51	0,66	0,70	0,80	0,51	0,54	0,64

Fonte: Pnud/Atlas IDH-M/Brasil. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/>>. Elaboração da autora.

A metodologia de cálculo define que quanto mais próximo a um, melhor é considerada a municipalidade, em termos das oportunidades oferecidas à vida de seus habitantes. De um extenso conjunto de indicadores sociais para a educação, somente alguns foram tomados, neste trabalho, por permitirem visualizar o estado da educação da população, na medida em que os dados de expectativa de anos de estudo, analfabetismo, frequência escolar, população com ensino médio completo e com nível superior ajudam a apresentar a questão. Parintins se apresenta em melhor posição no que trata a educação no intervalo de tempo apresentado na tabela 8, e isso parece ter pouca influência da economia do petróleo. Uma investigação mais aprofundada poderia dar explicações para o fato de, apesar de ter despesas *per capita* com educação menor que Coari, pôde registrar IDHM superior. Entre as causas possíveis estaria a consideração de que a interiorização do ensino superior no Amazonas começou na década de 1970, e em Itacoatiara na década de 1980, conforme Schor e Marinho (2013). Este elemento seria um diferencial para a educação nestes municípios.

A expectativa de anos de estudo aos 18 anos de idade é entendida como sendo o número médio de anos de estudo que uma geração de crianças que ingressa na escola deverá completar ao atingir 18 anos de idade se os padrões atuais se mantiverem ao longo de sua vida escolar. Em 1991, Coari apresentou a segunda pior situação, permanecendo com o menor número de anos de estudo em 2000 e 2010, se comparado aos outros seis municípios elencados. Em todos os casos, ficou abaixo dos oito anos de escolaridade mínima.

A taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais de idade significa a razão entre a população de 15 anos ou mais de idade que não sabe ler nem escrever um bilhete simples e o total de pessoas nesta faixa etária multiplicado por cem. Em

1991, Coari apresentava a maior taxa de analfabetismo (31,52%), passando em 2000 e 2010 para a segunda maior taxa (17,02%), apesar da redução no período.

A taxa de frequência bruta ao ensino fundamental representa a razão entre o número total de pessoas de qualquer idade frequentando o ensino fundamental regular seriado e a população na faixa etária de 6 a 14 anos multiplicado por 100. As pessoas de 6 anos ou mais de idade frequentando a pré-escola foram consideradas como se estivessem no 1º ano do ensino fundamental. Em 1991 e 2000, Coari apresentou as menores taxas, sofrendo boa elevação em 2010.

A taxa de frequência bruta ao ensino médio é medida pela razão entre o número total de pessoas de qualquer idade frequentando o ensino médio regular seriado e a população na faixa etária de 15 anos a 17 anos multiplicado por 100. As pessoas frequentando a 4ª série do ensino médio foram consideradas como tendo concluído esse nível de ensino. Nos três anos observados, Coari apresentou as mais baixas taxas, comparativamente aos seis outros municípios, mas apresenta melhora no período.

A taxa de atendimento escolar da população de 6 a 17 anos de idade é a razão entre população de 6 anos a 17 anos de idade que estava frequentando a escola, em qualquer nível ou série e a população total nesta faixa etária multiplicado por 100. Nos três anos, Coari apresentou as taxas mais baixas.

O percentual da população de 18 anos ou mais com ensino médio completo corresponde à razão entre a população de 18 anos ou mais de idade que concluiu o ensino médio, em quaisquer de suas modalidades – regular seriado, não seriado, projeto de Educação de Jovens e Adultos (EJA) ou supletivo – e o total de pessoas nessa faixa etária multiplicado por cem. Foram consideradas como tendo concluído o ensino médio as pessoas frequentando a 4ª série desse nível. Nos três anos observados, Coari registrou as taxas mais baixas entre os seis municípios da região. Apesar de as deficiências persistirem, houve melhoria no período.

O percentual da população de 25 anos ou mais com ensino superior completo é calculado pela razão entre a população de 25 anos ou mais de idade que concluiu pelo menos a graduação do ensino superior e o total de pessoas nessa faixa etária multiplicado por cem. Nos três anos observados, Coari encontra-se entre as mais baixas taxas, se comparado aos seis outros municípios descritos, muito embora tenha havido significativo aumento de 1991 para 2010. Em parte, isso se explica pela entrada de cursos universitários locais. Ademais, há ofertas especiais como o do Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica, do Ministério da Educação (MEC) em parceria com a Universidade Federal do Amazonas (Ufam), a Universidade do Estado do Amazonas (UEA) e secretarias de educação, que têm buscado a melhoria da qualidade do ensino, por meio de cursos de licenciaturas para docentes da rede pública.

A situação da educação vista como momento inicial em transformação mostra que os municípios estão saindo de uma condição de muito baixo para baixo IDHM Educação. A nova legislação talvez possa intensificar esse movimento no sentido da efetividade das diretrizes propostas na política educacional brasileira. Um diagnóstico neste momento antecipa a necessidade de monitorar a nova política, que vem com instrumentos legais que vinculam o petróleo à educação. De um lado, os dados mostram quão baixos se encontram os indicadores de educação nestes municípios. De outro, revelam haver um esforço coletivo para elevá-los, e isso independe da presença ou ausência do adicional de fontes de receitas como a petrolífera, uma vez que atinge os sete municípios de modo semelhante.

Esse perfil da população sintetiza a necessidade de se reconhecer a existência de um conjunto de estratégias no intuito de se alcançar as metas do PNE. Contribuições outras, como o Programa Bolsa Família, se somam ao enfrentamento da pobreza mediante condicionalidades para concessão dos benefícios, por exemplo, o cumprimento da frequência escolar de 85% em estabelecimento de ensino regular. Assim, o governo federal tenta reunir esforços articulados com os diferentes entes federados em favor de uma política de educação no Brasil. Esse fato revela uma característica da rede geográfica que se estabelece pela necessidade de supervisão e monitoramento do cumprimento das condicionalidades.

Pensar a educação implica considerar as redes municipais, estaduais, federais e particulares de ensino. Nessa ótica, pode ser observada a distribuição de escolas. Algumas particularidades a respeito da produção do espaço físico são vistas por meio de uma amostra de escolas e outros estabelecimentos educacionais no espaço construído dentro dos sete municípios em análise. Uma caracterização espacial para a prestação dos serviços educacionais pode ser apreendida pelo número de estabelecimentos de ensino (tabela 9). Considerando somente as escolas com dependência administrativa municipal e estadual, incluindo as rurais e urbanas, conforme as informações disponíveis para consulta correspondentes aos dados finais do Censo Escolar 2014, publicados no Diário Oficial da União no dia 9 de janeiro de 2015, pode-se estimar a proporção em relação à extensão territorial e à população destes sete municípios.

As ofertas de vagas em escolas, cursos técnicos e de nível superior revelam uma dinâmica demográfica capaz de gerar uma demanda. Estas características induzem movimentos populacionais e podem ser uma resposta ao crescimento das cidades. Além do investimento na qualificação docente, observa-se necessidade de expansão da infraestrutura urbana básica, em especial, com estabelecimentos de ensino em áreas de expansão onde estão se configurando novos bairros.

TABELA 9  
Amazonas: escolas e outros estabelecimentos educacionais em sete municípios

Estabelecimentos de ensino	Benjamin Constant	Coari	Itacoatiara	Manacapuru	Parintins	Tabatinga	Tefé
Escolas indígenas	25	10	0	6	5	38	3
Ifam	0	1	1	1	1	1	1
Ufam	1	1	1	0	1	0	0
UEA	1	1	1	1	1	1	1
Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac)	0	1	1	1	1	0	1
Bibliotecas	1	1	1	1	1	0	1
Estadual urbano e rural	8	16	17	22	24	11	18
Municipal urbano e rural	72	182	168	187	188	64	95

Fonte: Censo Escolar/MEC, 2014; Ministério do Desenvolvimento Social (MDS); Ifam, Ufam, Senac; UEA e Inep. Elaboração da autora.

## 5 AS RECEITAS DO PETRÓLEO E AS FINANÇAS PÚBLICAS

A busca por mais equidade por meio de políticas requer estudos das formas matemáticas que associem as receitas do petróleo à receita orçamentaria municipal. A lógica não é a gestão de custos e lucros na produção de petróleo, em especial na Petrobras, embora a empresa considere os pagamentos devidos. Falar das receitas do petróleo implica considerar as rendas do petróleo (*royalties* e participação especial), como dizem Afonso e Gobetti (2008), mas devem-se somar outras receitas públicas, como as provenientes de impostos que incidem nesta cadeia produtiva, por exemplo o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Sem entrar na tentativa de relacionar riqueza em recursos naturais às deficiências quanto ao crescimento, à qualidade das instituições, à corrupção, à transparência dos dados e aos indicadores de desenvolvimento, o que se mostra são informações públicas dispostas numa ordem que permita uma visão da distribuição desses recursos.

Longe de servirem como uma medida de equidade, o que se apresenta é a visualização de uma proporção da circulação de dinheiro mediada por um território. A diferenciação não se reduz à tradicional divisão da população residente (total, urbana e rural), afinal a vida das pessoas não é estática assim. Diante de dados totais e *per capita*, pressupõem-se abstrações que podem servir de argumentação a críticas quanto as defesas em prol da concentração dessas rendas para a educação. Esta questão ganhou vez no debate ao compartilharem esses recursos com a saúde. A luta pelo financiamento desses serviços públicos encontra uma possibilidade nas rendas governamentais derivadas da extração de petróleo e gás. Entende-se que o processo capitalista de produção do espaço é condição e resultado do caráter desigual do desenvolvimento.

A disparidade entre os sete municípios aparece na receita orçamentária *per capita* de Coari, superior à dos demais (tabela 10). A repartição desigual é construída por meio de argumentos legitimadores, que tomam o espaço geométrico das distâncias e dos polígonos contidos ou não nos territórios e nas terras georreferenciadas e demarcadas. Cabe lembrar de considerar onde e como vivem as pessoas neste processo capitalista de produção do espaço. O recurso analítico das escalas enfrenta a dificuldade no uso dos dados que se dispõe, apesar das contínuas técnicas de pesquisa de campo.

TABELA 10

**Amazonas: população residente (total) e receita orçamentária municipal (total e *per capita*) em sete municípios (2013)**

Município	Valor (R\$)	População	Receita orçamentária <i>per capita</i> (R\$)
Benjamin Constant	63.889.122,26	37.564	1.700,81
Coari	275.532.989,09	81.325	3.388,05
Itacoatiara	178.886.026,84	94.278	1.897,43
Manacapuru	143.754.766,19	91.795	1.566,04
Parintins	164.228.891,52	109.225	1.503,58
Tabatinga	80.904.205,95	58.314	1.387,39
Tefé	113.533.429,31	62.885	1.805,41

Fonte: IBGE; STN; Finbra.  
Elaboração da autora.

A participação dos *royalties* entre os sete municípios estudados tem peso diferenciado nas finanças públicas. As rendas do petróleo condicionam níveis de dependência econômica. O Amazonas e Coari ganham destaque em nível nacional e estadual por serem considerados produtores de petróleo legalmente. O que parece ser pontual tem implicações sociais, na medida em que parte da mão de obra do Urucu é oriunda de Carauari, por sua posição geográfica e histórica local. Evidencia-se uma concentração espacial da riqueza pública no interior da região petrolífera. Em 2013, dos 62 municípios do Amazonas, somente vinte receberam repasses diretos da ANP por intermédio de operações financeiras. O argumento legal para justificar essa afirmação se liga ao fato de serem municípios às margens do rio Solimões-Amazonas e situados a jusante das instalações fluviais de Coari e Manaus, portanto, afetados pelas operações de embarque e desembarque de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos. Carauari está excluída, isto é, fora dos beneficiados. Os municípios elencados se enquadram, cada um mediante artifícios diversos, nas características ressaltadas. A discrepância entre os valores dos *royalties* que cada um tem recebido revela, de um lado, orçamentos públicos crescentes; de outro, municípios desprovidos de tais receitas. Da parte recebida pelo Amazonas, um percentual dos *royalties* é dividido entre os municípios do estado mediante

repasses da Secretaria do Estado da Fazenda (Sefaz). Nesse caso, isoladamente, a distribuição dos *royalties* é um pouco mais bem equilibrada, apesar das pequenas quantias e de Coari receber mais. As condições dos sete municípios, portanto, se diferenciam neste aspecto, em especial quando se calcula o percentual dos *royalties* totais em relação ao total das respectivas receitas orçamentárias municipais. Para estes municípios, Coari conta com 26,01% da receita orçamentária em termos das rendas do petróleo dos quais é beneficiária, enquanto os demais oscilam entre 1,11% a 0,48%.

TABELA 11  
**Amazonas: sete municípios beneficiados com rendas do petróleo e percentual em relação ao total das receitas orçamentárias municipais (2013)**

Município	Total rendas <sup>1</sup> do petróleo <sup>2</sup> (R\$)	Receitas orçamentárias (R\$)	Percentual das rendas do petróleo em relação ao total das receitas orçamentárias municipais (%)
Benjamin Constant	451.520,32	63.889.122,26	0,71
Coari	89.641.493,84	275.532.989,09	32,53
Itacoatiara	1.354.146,87	178.886.026,84	0,76
Manacapuru	1.018.598,92	143.754.766,19	0,71
Parintins	1.141.011,60	164.228.891,52	0,69
Tabatinga	558.733,71	80.904.205,95	0,69
Tefé	1.408.286,55	113.533.429,31	1,24

Fonte: Finbra; ANP; Superintendência de Controle das Participações Governamentais; Sefaz-Amazonas. Elaboração da autora.

Notas: <sup>1</sup> Na memória de cálculo, as rendas do petróleo correspondem à soma da cota-parte *royalties* pelo excedente da produção do petróleo (Lei nº 9.478/1997 no art. 49, I e II); cota-parte *royalties* pela participação especial (Lei nº 9.478/1997 art. 50); cota-parte do Fundo Especial do Petróleo (FEP); cota-parte *royalties* (compensação financeira pela produção de petróleo - Lei nº 7.990/1989 art. 9ª - Sefaz-AM); cota-parte *royalties* (compensação financeira pela produção de petróleo - Lei nº 7.990/1989).

<sup>2</sup> Dados da ANP referentes aos dos repasses aos municípios e estado do Amazonas beneficiados com *royalties* em 2013, onde ocorre a produção e/ou são afetados pelas operações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural, na forma e critério estabelecidos pela ANP. Valores registrados na STN/Finbra, 2013.

Haveria que considerar a tendência de se registrar maiores montantes de *royalties* recebidos em decorrência da produção de petróleo no Urucu, província petrolífera situada no município de Coari, no estado do Amazonas. Além disso, as mudanças a partir do funcionamento do gasoduto e de termelétricas movidas a gás natural concebidas para os municípios de Coari, Codajás, Anori, Anamá, Caapiranga, Iranduba, Manacapuru e Manaus criam a expectativa de aumento da demanda e, portanto, da produção. Isso não garante a elevação do valor dos *royalties* a serem pagos devido ao preço do gás natural, nem a substituição do diesel pelo gás nas termelétricas nestas cidades.

A superação do estigma da “maldição do petróleo” passa pela promoção da educação, com a utilização das receitas do petróleo em prol desta causa. Decat (2009) escreve sobre isso e discute o que fazer com a riqueza proveniente do petróleo

e gás que se convertem parcialmente em *royalties*. Segundo o autor, o problema requer avaliação sobre os critérios de divisão dos *royalties*. As regras para a utilização das receitas orçamentárias municipais se institucionalizam. O ex-presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, foi citado por Decat (2009): a descoberta do pré-sal representa “uma ponte direta entre riqueza natural e erradicação da pobreza”. A dificuldade de se erradicar a pobreza em municípios da calha Solimões-Amazonas não se reduz aos problemas de gestão do uso dos recursos dos *royalties*, seria preciso investigar outras causas, como os embates na execução da política de educação, as deficiências no acesso da população na Amazônia ao sistema de ensino etc. Os insucessos nos indicadores sociais vão além, todavia, de modo que há uma literatura que tenta por estes pontos em debate. Ross (2015) faz uma análise de problemas políticos e sociais na perspectiva histórica de diferentes casos no mundo. Outros estudos discutem que países produtores de petróleo apresentam baixo IDH, e, à primeira vista, isso parece se confirmar no caso do município de Coari. Para simplificar, interessa verificar o desempenho, no nível municipal, de indicadores sociais ligados à educação nas regiões onde são registradas receitas petrolíferas.

A atualização do sistema regulatório de exploração do petróleo não é garantia de ruptura da concentração de capital. Apenas percentuais das rendas do petróleo são destinados ao FS. A destinação para as áreas de educação e saúde corresponde a uma parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural. Ainda se privilegiam as esferas municipais e estaduais. É cedo falar de um antes e um depois do pré-sal, em termos de uma distribuição menos desigual e uma destinação mais justa e regrada das rendas do petróleo. Apesar de precipitado querer discutir os impactos das mudanças nas bases legais que regem os critérios para a divisão e as regras de destinação dos recursos auferidos, convém apresentar as recentes mudanças orçamentárias nos cofres públicos. O que se configura na legislação, além do *quantum* decorrente de uma produção local, é o direito à repartição daquela localizada sob outra jurisdição, para tanto, novos arranjos vão se fazendo. O parágrafo primeiro do art. 20 da CF/1988 (Brasil, 1988), que trata dos bens da União, afirma o que é de direito.

É assegurada, nos termos da lei, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração.

Dessa forma, a tabela 12 apresenta a evolução recente da distribuição dos *royalties* entre os diferentes entes da federação, indicando a soma dos montantes recebidos por todos os estados e a dos municípios brasileiros beneficiários. A tabela 12 também mostra os acumulados anuais comprometidos com aplicações específicas:



o fundo especial, o Comando da Marinha, o Ministério da Ciência e Tecnologia e Inovação (MCTI).

TABELA 12  
Brasil: beneficiários com *royalties*, segundo beneficiários nacionais (2003, 2010, 2013 e 2014)

Beneficiários	Total acumulado (2003)	Total acumulado (2010)	Total acumulado (2013)	Total acumulado (2014)
Estados brasileiros	1.413.174.085,34	2.942.143.417,36	4.833.141.699,66	5.455.936.358,12
Municípios	1.474.619.168,45	3.390.941.205,53	5.582.749.121,93	6.341.175.157,69
Fundo especial	322.352.603,68	789.829.828,05	1.293.831.355,74	1.480.961.051,46
Comando da Marinha	644.705.207,56	1.579.659.632,62	2.349.256.082,04	2.298.018.505,51
MCTI	541.526.524,36	1.227.416.188,94	1.752.699.479,11	1.625.591.209,41
FS	-	-	498.358.258,84	1.295.621.197,78
Educação e saúde	-	-	131.472,04	33.677.937,03
<b>Total</b>	<b>4.396.377.589,39</b>	<b>9.929.990.272,50</b>	<b>16.310.167.469,36</b>	<b>18.530.981.417,00</b>

Fonte: ANP; Superintendência de Participações Governamentais, 2003, 2010, 2013 e 2014.  
Elaboração da autora.

Em 2015, os *royalties* foram destinados a onze unidades da Federação, sendo ainda a 52 municípios de Alagoas, vinte no Amazonas, três no Amapá, 269 na Bahia, 82 no Ceará, 78 no Espírito Santo, dois no Maranhão, cinco em Minas Gerais, 17 no Pará, seis na Paraíba, dez em Pernambuco, um no Paraná, 87 no Rio de Janeiro, 96 no Rio Grande do Norte, 22 no Rio Grande do Sul, seis em Santa Catarina, 75 em Sergipe e 101 em São Paulo. Esta relação mostra o aspecto de uma hierarquia urbana brasileira. Há antes disso, porém, a função de uma relação entre qualidade e quantidade dos produtos extraídos e transportados, taxa de câmbio e preço do barril, que se traduzem num *ranking* dos montantes monetários divididos entre as finanças públicas de 932 municípios. Por se tratar de *commodity*, o desempenho depende da economia mundial do petróleo.

No intervalo de dez anos (2003-2013), o Amazonas, como estado beneficiário de *royalties*, apresentou mais que uma duplicação do valor recebido. O total acumulado<sup>7</sup> em 2003 subiu de R\$ 90.479.836,67 para R\$ 219.185.206,12 em 2013, no entanto, o percentual em relação ao total destinado aos estados produtores brasileiros caiu de 6,4% para 4,5%, no mesmo período. Parte desses montantes dos *royalties* recebidos aos cofres do Amazonas é distribuída por todos os 62 municípios do estado.

O MCT está recebendo o triplo em relação ao que era repassado há dez anos. Os instrumentos normativos e os montantes distribuídos para este ministério tendem a financiar a política da reprodução da região produtora, como uma das

7. ANP; Superintendência de Participações Governamentais, 2003 e 2013.

“práticas espaciais” (Corrêa, 1996). São recorrentes as chamadas e os editais de apoio à inovação tecnológica industrial no setor de petróleo e gás. O Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), ambos do MCTI selecionam pesquisas de interesse e com eventual participação técnica da Petrobras. O BNDES junta-se a estas ações de promoção do um desenvolvimento econômico e social do Brasil que viabilizem o setor. Na realidade, a Petrobras tem autorização<sup>8</sup> para a pesquisa e a lavra.

A capitalização necessária para viabilizar as atividades produtivas da Petrobras conta com a venda de ações no mercado, assim, empresas estatais são de interesse do povo brasileiro, e internacional. O BNDES Participações S/A (BNDESPAR), uma subsidiária integral do BNDES, tem sido utilizado na capitalização da Petrobras por meio da aquisição de ações. A aplicação em ações da Petrobras, por sua vez, é uma forma de buscar rentabilidade diferenciada para a poupança compulsória que a Caixa Econômica Federal (Caixa) tem registrado dos saldos de contas de Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). O BNDES também tem sido instrumento para o financiamento de grandes projetos, caso do gasoduto Urucu-Coari-Manaus,<sup>9</sup> com operações iniciadas em 2009. Essas articulações no sistema financeiro constituem espaço social novo para garantir a reprodução do subsistema do petróleo. O uso de recursos federais cria a expectativa de que os investimentos sejam passíveis de retorno para a sociedade.

Para além dos produtos da indústria petrolífera, como os derivados do petróleo e gás, fontes energéticas principalmente, as receitas do petróleo dão sustentação ao sistema de financiamento das redes públicas de ensino. A escolha em priorizar o desenvolvimento e crescimento desta matriz energética, porém, se dá às custas da privação de investimentos em outros setores, inclusive o da educação básica e superior em diferentes campos do conhecimento. Considerando a relação entre indústria petrolífera e sistema educacional, por exemplo, pela ótica do financiamento das políticas educacionais, convém lembrar como o aumento de preços daquilo que lida com as condições de vida dos mais pobres é afetado por crises como as do petróleo. Os derivados de petróleo são consumidos para dar funcionamento ao serviço educacional como o transporte escolar (ônibus e barcos), em geradores de energia elétrica em comunidades isoladas na Amazônia. Tudo

8. Lei nº 12.276, de 30 de junho de 2010. Autoriza a União a ceder onerosamente à Petrobras o exercício das atividades de pesquisa e lavra de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos de que trata o inciso I do art. 177 da CF/88, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/Lei/L12276.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Lei/L12276.htm)>.

9. O gasoduto liga as unidades de produção localizadas no Polo Arara, em Urucu (Coari), até a cidade de Manaus. O trecho Urucu-Manaus tem 663,2 km de extensão, somados aos 139,3 km dos ramais para cidades ao longo deste trajeto, como Coari, Codajás, Anori, Anamã, Caapiranga, Iranduba e Manacapuru. O aproveitamento do gás natural transportado neste gasoduto foi concebido para atender a usinas termelétricas em Manaus, para a geração de energia elétrica na Manausara, na Tambaqui, na Jaraqui, na Aparecida, na Mauá, na Cristiano Rocha e na Ponta Negra. Informação disponível em: <<http://www.petrobras.com.br/pt/nossas-atividades/principais-operacoes/gasodutos/urucu-coari-manaus.htm>>.

tem um custo, um gasto público. O que se observa, no entanto, é a forma como está estruturada a origem dos recursos do Sistema Nacional de Educação (SNE), uma vez que uma parcela das receitas do petróleo está vinculada a investimentos públicos em educação. Se há uma dependência de recursos, mesmo que residuais, se comparados aos montantes oriundos desta indústria no Brasil, ela está sujeita às oscilações no mercado das *commodities*, afinal o petróleo está condicionado a preços mundialmente negociados.

Sobre esse financiamento, o primeiro depósito no FS, de R\$ 44.190.749,62, ocorreu em 2012, segundo a ANP. O dinheiro que veio do petróleo, em 2013, foi para a educação e a saúde. Esperam quantias crescentes, mas as oscilações dos montantes produzidos e das variações dos preços do petróleo e gás são consideradas. O fundo especial é distribuído entre estados, Distrito Federal e municípios que não tenham recebido conforme os critérios legais na condição de produtores ou por serem afetados pelas operações de embarque e desembarque de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos que foram concebidos para serem empregados em políticas públicas, conforme Lei nº 9.478,<sup>10</sup> de 6 de agosto de 1997. A Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, por sua vez, cria o FS e altera dispositivos da Lei nº 9.478. A criação do FS, de natureza contábil e financeira, vinculado à Presidência da República, tem a finalidade de constituir fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional, na forma de programas e projetos nas áreas de combate à pobreza e de desenvolvimento. Nesses termos são elencados programas e projetos da educação; da cultura; do esporte; da saúde pública; da ciência e tecnologia; do meio ambiente; e de mitigação e adaptação às mudanças climáticas. As amarrações da estrutura burocrática que se formam com a função de colocar em prática estas metas constituem na atuação do conselho deliberativo do FS e na atuação interministerial, bem como na elaboração de planos plurianuais, leis de diretrizes orçamentárias e leis orçamentárias anuais.

Para se discutir a geração, a repartição e a destinação das compensações financeiras, seria preciso investigar quem são as autoridades do setor, quem representa a classe política e a sociedade organizada aptas a intervir nos referenciais da legislação que trata do petróleo e dos *royalties*, bem como da normatização própria da política pública de educação. Os instrumentos legais se atualizam e se articulam, caso da Lei nº 12.734,<sup>11</sup> de 30 de novembro de 2012, acrescida ao Direito do Petróleo.

---

10. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) e a ANP e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9478.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9478.htm)>. Acesso em: 18 jun. 2014.

11. Modifica as leis nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, para determinar novas regras de distribuição entre os entes da Federação dos *royalties* e da participação especial devidos em função da exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, e para aprimorar o marco regulatório sobre a exploração desses recursos no regime de partilha. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12734.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12734.htm)>.

As finanças públicas municipais esclarecem as condicionalidades da origem e da destinação dos recursos com vistas à gestão do federalismo brasileiro. As transações envolvem o pagamento e a distribuição dos *royalties* devidos em função da produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, também convoca atividades de instituições como a STN e os tribunais de contas.

A nova legislação permite visualizar uma tendência de mudança em prol da vinculação da educação e da saúde de modo a determinar o que fazer com os *royalties* provenientes do petróleo e gás. A Lei nº 12.858, de 9 de setembro de 2013, foi sancionada pela presidente Dilma Rousseff e promete destinar 75% dos recursos dos *royalties* do petróleo para a educação e 25% para a saúde. Fala-se que, com a nova lei, cerca de R\$ 112 bilhões a mais, só do governo federal, serão investidos em saúde e educação nos próximos dez anos. Os totais acumulados de 2013 foram de 131.472,04, a variação disso para 2014 foi expressiva, uma vez que passou para R\$ 33.677.937,03, conforme divulgação da ANP. Ainda que vulneráveis, os valores significam mais recursos para creches, escolas, hospitais e postos de saúde de todo o país. Isso interessa ser dito porque se constata a entrada de receitas nos cofres públicos estaduais e municipais capazes de influenciar as diretrizes orçamentárias municipais.

Com a Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, a preocupação passa ser com o financiamento da aplicação do PNE, ao estabelecer metas de uso dos recursos públicos em educação como proporção do PIB. Se a missão é assegurar o atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade, então, o texto constitucional redigido com a Emenda nº 59, de 11 de novembro de 2009,<sup>12</sup> define o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas.

A postura otimista do PNE encontra-se no § 5º do art. 5º:

será destinada à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, em acréscimo aos recursos vinculados nos termos do art. 212 da Constituição Federal, além de outros recursos previstos em lei, a parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e de gás natural, na forma de lei específica, com

---

12. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao *caput* do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm#art4](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm#art4)>.

a finalidade de assegurar o cumprimento da meta prevista no inciso VI do art. 214 da Constituição Federal (Brasil, 2014).

A relação entre a economia nacional e o serviço público educacional encontra-se no PNE quando apresenta a Meta 20: “ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do PIB do país no 5º ano de vigência desta lei e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB ao final do decênio” (Brasil, 2014). As metas e as estratégias pensadas no PNE aparecem no Plano Municipal de Educação (PME) de Coari, portanto, prometem participar com proposições do regime de colaboração entre os entes federados e cumprir as determinações para atingir o percentual de 10% do PIB até 2014. Assim sendo, interessa situar o PIB dos municípios (tabela 13), bem como destacar a importância da indústria comparativamente entre os municípios em estudo, salientando que Coari é o segundo maior PIB municipal do Amazonas, apesar de ser 35 vezes menor que o de Manaus.

TABELA 13  
**PIB municipal a preços constantes**  
 (Em R\$ 1 mil, a preços do ano 2000)

Município	1985	1996	2000	2005	2010
Benjamin Constant	38.455,25	34.389,75	37.587,67	48.703,38	63.749,32
Coari	98.558,72	64.290,38	385.619,54	591.470,40	614.158,91
Itacoatiara	149.385,45	134.319,10	158.096,82	273.188,25	426.430,21
Manacapuru	94.366,78	74.890,88	127.464,86	163.790,36	278.503,35
Parintins	96.293,13	112.879,63	144.733,32	175.672,17	301.369,59
Tabatinga	52.320,42	60.671,01	58.135,73	65.546,20	103.595,38
Tefé	47.817,90	103.946,61	117.614,47	141.013,75	165.051,61

Fonte: IBGE.

Elaboração da autora.

Obs.: Para dados entre os anos 1999-2007 foi adotado o Sistema de Contas Regionais de Referência de 2009. As estimativas do PIB a custo de fatores e a preços básicos é igual à soma dos setores agropecuária, indústria e serviços. Conceito utilizado para o PIB antes de 1999: a custo de fatores. A partir de 1999, o conceito do PIB utilizado é o de preços de mercado, neste período deve ser acrescentado a *dummy* financeira e os impostos sobre produtos. <BR>. Para os anos censitários de 1970 a 1996, o PIB foi o elaborado pelo Ipea. Para maiores esclarecimento sobre a metodologia ver: <a href="..doc/PIB municipal.pdf">Metodologia PIB municipal 1970 a 1996</a> <BR>. Para dados anteriores a 1999, as estimativas do PIB das atividades em nível municipal não são consistentes com aquelas em nível estadual e nacional. O problema se deve à utilização de metodologias distintas.

O PIB de Coari cresceu significativamente no período de 1985 e 2010, antes e depois que passa a registrar a economia petrolífera, superando muito os agregados dos demais municípios em análise. Os percentuais do setor industrial municipal (tabela 14) que, no caso de Coari, tornam visíveis o peso dos produtos investigados, o petróleo e o gás natural. Nesse sentido, Lefebvre (1991, p. 90) afirma que “o crescimento concerne ao processo de industrialização, e o desenvolvimento concerne à urbanização”. Este último liga-se ao enriquecimento das relações sociais,

da vida urbana, cultural, que se institucionalizam, ultrapassa o aumento de cidades e o demográfico. Ocorre que Coari parece ver passar distante esta indústria no imenso território.

TABELA 14

**Percentual da indústria no PIB municipal: participação do valor adicionado bruto a preços correntes da indústria no valor adicionado bruto a preços correntes total (2010)**

Brasil e município	%
Brasil	27,38
Benjamin Constant	4,01
Coari	64,43
Itacoatiara	18,71
Manacapuru	6,7
Manaus	48,91
Parintins	4,83
Tabatinga	6,05
Tefé	9,44

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

Elaboração da autora.

As condicionalidades que vinculam percentual do PIB e percentual dos *royalties* do petróleo ao esforço comum de elevar níveis de escolaridade no Brasil e nas cidades do interior amazonense estão postas. Mais do que a eficiência e a eficácia das estratégias, interessa observar a efetividade desta política. O desenvolvimento em respeito à qualidade da educação é conduzido por meio das diretrizes do PNE, expressas no art. 2º da Lei nº 13.005:

I - erradicação do analfabetismo;

II - universalização do atendimento escolar;

III - superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação;

IV - melhoria da qualidade da educação;

V - formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade;

VI - promoção do princípio da gestão democrática da educação pública;

VII - promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País;

VIII - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto - PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade;

IX - valorização dos (as) profissionais da educação;

X - promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental (Brasil, 2014).

Vencer estas questões é um desafio para os gestores, os educadores e a sociedade brasileira. Este mesmo compromisso também faz parte do PME 2015-2025 de Coari.

Além das rendas do petróleo, outras receitas devem ser destacadas, caso do ICMS, que prevê o direcionamento de uma parcela para a formação de fundo para educação. O Fundeb<sup>13</sup> conta com uma composição financeira ligada a fontes de receitas diversas e da complementação da União. No primeiro caso, o art. 3º da Lei nº 11.494 define que os fundos, no âmbito de cada estado e do Distrito Federal, são compostos por 20% de diversas fontes de receita, sendo uma delas o ICMS.

A Petrobras está na lista dos maiores contribuintes do ICMS no Amazonas e consta no topo da lista de empresas com ICMS recolhido por intermédio da agência da Sefaz em Coari. O percentual de participação da Petrobras no cadastro nacional de contribuintes em relação ao ICMS total do Amazonas corresponde a aproximadamente 20% no ano de 2008, segundo dados da Sefaz do Amazonas.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A vinculação da economia do petróleo à nova legislação dos *royalties* para financiar a educação decorre de mobilização da sociedade frente à decisão de explorar as reservas da camada pré-sal. A conquista de uma fonte de recurso adicional que financie serviços públicos de educação possibilita que a extração de petróleo e gás venha a contribuir para o alcance de metas anunciadas no PNE. Espera-se que isso revele aspectos do processo de produção do espaço brasileiro, bem como do caráter espacial do desenvolvimento desigual. O espaço social produzido por meio dessa política pode vir a ser também um espaço mental capaz de fazer cidadãos atentos e críticos aderirem se comprometer com as causas humanitárias e da sociedade brasileira. Observa-se a possibilidade do desenvolvimento do espaço de fluxos que tem na rede urbana um elemento integrador.

A preocupação com o financiamento da educação estimula a vinculação dos *royalties* por meio do sistema financeiro. Explicitar o modo como o dinheiro circula possibilita que se calcule qual parcela da riqueza gerada pela indústria do petróleo pode virar reserva ao enfrentamento do problema da educação. Um modelo que não abdica da matriz energética, com base nos hidrocarbonetos fluidos, por vezes contestados, pode ser aquele que privou gerações de uma educação melhor para

---

13. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, regulamenta o Fundeb, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm)>.

manter no orçamento a capitalização de uma empresa híbrida, como é o sistema econômico da Petrobras, que inclui várias empresas. O sucesso do lado da política de petróleo, gás natural e combustíveis é exemplo de como a política educacional pode possibilitar os mais elevados indicadores de qualidade.

As políticas públicas de educação são observadas de acordo com as dinâmicas das cidades e o modo como os municípios lidam com textos constitucionais como:

educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (Brasil, 1988).

Há que se indagar em que medida a educação é condição para a reprodução da região produtora. Os entraves para o desenvolvimento do Amazonas não se reduzem ao problema energético nem ao logístico, aspectos da conectividade posta em funcionamento por meio dos transportes e das comunicações. A formação escolar, técnica e universitária, requisito para o mercado de trabalho, tem se transformado, apresentando indicadores melhores, apesar dos baixos níveis se comparados à referência nacional. Os dados revelam um aspecto da vulnerabilidade do desenvolvimento humano nestes municípios, inclusive onde há significativo adicional de receitas provenientes de atividades econômicas petrolíferas, caso de Coari.

Um desafio é tirar do foco o federalismo brasileiro, que delimita municípios e estados produtores, e redimensionar a discussão multiescalar. Em termos monetários, é possível considerar que as transferências da União correspondem aos principais financiadores do serviço público municipal de educação. Este fato leva ao questionamento sobre se a riqueza do petróleo tem sido usada como diferencial na economia local para investimentos capazes de elevar os níveis educacionais. Uma receita orçamentária *per capita* maior que a dos demais municípios estudados e uma receita absoluta também maior não garantem melhores colocações em relação aos indicadores de educação. A pesquisa suscita uma contradição entre a capacidade de gerar renda petrolífera e o panorama da educação nas municipalidades: onde as receitas provenientes do petróleo são maiores, a pobreza, expressa nos baixos índices da educação, persiste, embora tenha sido apresentada uma gradativa melhoria de 1991 para 2010. Uma expectativa pessimista seria tomar o pressuposto de haver uma incapacidade de se erradicar a pobreza, apesar da positiva evolução nos indicadores sociais, em particular, os da educação, cujos fatores desencadeadores podem estar dissociados de um aumento da receita proveniente do petróleo e mais ligados a heranças da formação social brasileira. Não obstante os esforços de diversas instituições, as transferências da União são responsáveis por boa parte do financiamento dos orçamentos municipais nesta função.

O problema não se reduz à necessidade de cercar a administração pública de instrumentos legais no intuito de assegurar os recursos mínimos para o financiamento



das ações e serviços públicos de educação. A preocupação com a vinculação de receita de impostos e de rendas do petróleo a órgão, fundo ou despesa com destinação de recursos para as ações e serviços públicos de educação é legítima. A vinculação na forma jurídica contratual leva a pensar na existência de correlação entre as rendas do petróleo e a educação; resta indagar de que modo estão implicadas. A possibilidade de se erradicar a pobreza, medida em lugar da renda, uma vez que se atende às diretrizes dos planos de educação citados, pressupõe a melhoria nos indicadores sociais, em particular, os da educação. O comprometimento da cadeia produtiva do petróleo na direção de formação de cidadãos representa retorno positivo à sociedade.

Em que medida, então, uma nova legislação, em especial como a que trata do petróleo e dos *royalties*, pode vir a reverter semelhante quadro. Espera-se que a Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, ao criar o FS, possa fazer a diferença, vinculando a aplicação da receita ao financiamento da educação. Este capítulo constitui uma antecipação de algo que ainda está por vir, o futuro depende ainda da gestão do FS a partir da criação do Conselho Deliberativo do Fundo Social (CDFS). Segundo o relatório de gestão do exercício de 2015 do Tesouro Nacional, a participação da Coordenação-Geral de Gestão do Fundo Soberano do Brasil (COFSB) voltou-se ao Objetivo Estratégico nº 3, buscando acompanhar, avaliar e mitigar os riscos fiscais e regulatórios dos ativos e passivos no Tesouro Nacional, de forma integrada e com vistas a aumentar a efetividade da política fiscal. Nesse contexto, a Meta 3.4 de consolidar o papel estratégico do FS, no âmbito do governo federal, com orientação prévia do ministro da Fazenda manteve-se sem definição de macroações para seu cumprimento. Para tanto, a necessidade de regulamentação do Comitê de Gestão Financeira do Fundo Social (CGFFS) prevê a operacionalização do fundo conforme dita a Lei nº 12.351/2010, mesmo considerando o contexto fiscal doméstico e de conjuntura dos preços do petróleo no mercado mundial. Conforme a lei, o CGFFS terá sua composição e funcionamento estabelecidos em ato do Poder Executivo, sendo assegurada a participação do ministro da Fazenda, do ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão e do presidente do Banco Central do Brasil. Nesse meio, os agentes financeiros estão passíveis de serem acionados por meio das redes bancárias. Muito há que se regulamentar no caso do que dispõe a Lei nº 12.858, de 9 de setembro de 2013, que trata da destinação para a educação e a saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural.

Apesar de esta economia não estar reduzindo o *deficit* social, a expectativa é que ainda possa provar ser capaz de fazê-lo no futuro. Para tanto, o governo amazonense e os governos dos municípios do estado deveriam se preparar de modo a direcionar um uso mais estratégico dos *royalties*. Apoiar as ações de educação, profissionalização, treinamento e capacitação em curso pelo governo federal, por intermédio das universidades e instituições técnicas federais, parece um começo. Este processo requer a produção de um espaço mental e social orientado para a

reprodução de um espaço que tende à homogeneização e à fragmentação. A relação da economia do petróleo no processo de produção do espaço urbano é uma preocupação que encontra uma forma de expressão nos serviços associados às ações de agentes governamentais para o desenvolvimento social e urbano nessas cidades amazonenses.

A descrição feita acompanha a construção de uma análise capaz de mostrar o modo pelo qual o Brasil reestrutura a produção por meio de uma “sociedade burocrática de consumo dirigido” (Lefebvre, 1991). O estado e as empresas são agentes produtores do espaço, mas há outras forças da sociedade. Uma delas lida com a utopia, a ideia de transformar a sociedade por meio da educação e de uma justiça social capaz de provocar a liberdade e a autonomia humana. A bandeira política é a oferta de uma educação pública e gratuita. Entretanto, da universalização do sistema educacional à obtenção de elevados indicadores na educação básica, superior e profissional, o percurso é longo.

Na realidade, a “ilusão da transparência” pouco foi tratada aqui, visto que dois elementos têm conduzido discursos da atualidade, mas nem os segredos do mercado financeiro, nem os das práticas ilícitas foram tangenciados aqui. Quais os sujeitos da história nesta economia global têm poder de ação estratégica? Até que ponto interessa pensar em um projeto de nação-Estado brasileiro se as pessoas vivem a escala urbana e o contexto local. Longe de defender uma postura municipalista, afinal a globalização é processo que muda a hierarquia espacial com duas tendências contraditórias: a fragmentação e a homogeneização. Do lado dos acionistas, o bom é a maximização do lucro; do lado dos bolsistas de programas sociais, bom é conseguir comprar o que atenda às necessidades no nível da sobrevivência da vida. Parecem objetivos distantes, mas o dinheiro os aproxima. No limite, o corpo humano é objeto e sujeito da resistência. As escalas do desenvolvimento desigual contribuem para a análise do problema regional brasileiro, que passa do concreto ao abstrato e pelos cidadãos – na dimensão política dos indivíduos em sociedade, sem que os reduza a usuários – e pelos entes federativos. O dilema da equidade na diversidade territorial, que depende da noção de desenvolvimento, induz a uma continuidade capitalista nos moldes da “sociedade burocrática de consumo dirigido”. Resta saber como a dinâmica urbana, mediada pelo capital e o Estado, podem produzir um espaço social, além das relações na linha do rio, e apresentar oportunidades aos sujeitos que habitam o lugar.

## REFERÊNCIAS

- AFONSO, J.; GOBETTI, S. Rendas do petróleo no Brasil: alguns aspectos fiscais e federativos. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 30, p. 231-269, dez. 2008.
- BECKER, B. **A urbe amazônica**. Rio de Janeiro: Garamond, 2013. 88 p.

BENCHIMOL, S. **Petróleo na selva do Juruá**: o rio dos Índios-Macacos. Manaus: Universidade do Amazonas, 1979.

BRASIL. **Constituição da República**. Brasília: Congresso Nacional, 1988.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 de junho de 2014. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/2014/lei/l13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/2014/lei/l13005.htm)>. Acesso em: 30 ago. 2016.

BROGGIO, C. *et al.* Le défi de la transition énergétique en Amazonie brésilienne, Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement. **Vertigo**, v. 14, n. 3, Dez. 2014. Disponível em: <<http://vertigo.revues.org/15490>>. Acesso em: 29 ago. 2014.

CABRAL, R. A Amazônia e o petróleo. [São Paulo]: Fulgor, 1960. 185 p.

CARRÉ, M. N. *et al.* Vulnérabilités énergétique sur baines dans les Amériques. **Revista Franco-brasileira de Geografia**, n. 18, 2013. Disponível em: <<http://confins.revues.org/8380>>.

CORRÊA, R. Espaço: um conceito-chave da geografia. *In*: CASTRO, I. *et al.* **Geografia**: conceitos e temas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1996.

DECAT, E. **Desenvolvimento** – A maldição do petróleo. Brasília: Ipea, 2009. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1215:reportagens-materias&Itemid=39](http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=1215:reportagens-materias&Itemid=39)>. Acesso em: 10 jul. 2014.

GARCIA, E. **A Petrobras na Amazônia**: a história da pesquisa de combustíveis fósseis. Manaus: Norma/Petrobras, 2008.

\_\_\_\_\_. **A Petrobras na Amazônia**: a riqueza que vem do Solimões. Manaus: Norma/Petrobras, 2010. 142 p.

GAWORA, D. **Urucu**: Impactos sociais, ecológicos e econômicos do projeto de petróleo e gás “Urucu” no Estado do Amazonas. Manaus: Valer, 2003. 444 p.

HARVEY, D. Alternativas ao neoliberalismo e o direito à cidade. **Cadernos NAEA**, Belém, v. 12, n. 2, p. 269-274, dez. 2009.

\_\_\_\_\_. **Os limites do capital**. São Paulo: Boitempo, 2013. 591 p.

LEFEBVRE, H. **A vida cotidiana no mundo moderno**. São Paulo: Ática, 1991. 216 p.

\_\_\_\_\_. **O direito à cidade**. 3. ed. São Paulo: Centauro, 2001. 145 p.

ROSS, M. **A maldição do petróleo**: como a riqueza petrolífera molda o desenvolvimento das nações. Porto Alegre: CDG, 2015. 320 p.

SANTOS, M. **Espaço do cidadão**. São Paulo: Nobel, 1987. 142 p.

SCHOR, T. (Org.). **Dinâmica urbana na Amazônia**. Manaus: Valer, 2014. v. 1. 242 p.

SCHOR, T.; MARINHO, T. Ciclos econômicos e periodização da rede urbana no Amazonas-Brasil as cidades Parintins e Itacoatiara de 1655 a 2010. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**, São Paulo, n. 56, p. 229-258, dez. 2013. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rieb/article/view/69000>>. Acesso em: 6 maio 2016.

SCHOR, T.; OLIVEIRA, J. A. Reflexões metodológicas sobre o estudo da rede urbana no Amazonas e perspectivas para a análise das cidades na Amazônia brasileira. **Revista ACTA Geográfica**, Boa Vista, p.15-30, 2011.

SCHOR, T. *et al.* Apontamentos metodológicos sobre o estudo de cidades e de rede urbana no estado do Amazonas, Brasil. **Revista Eletrônica de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP**, v. 9, n. 1, p. 09-35, jan./jun.2016.

SMITH, N. **Desenvolvimento desigual**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988. 250 p.

SOUZA, M. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbana. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Institui, para os Estados, Distrito Federal e Municípios, compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, de recursos minerais em seus respectivos territórios, plataformas continentais, mar territorial ou zona econômica exclusiva; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 29 dezembro 1989.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010. Dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré sal e em áreas estratégicas; cria o Fundo Social - FS e dispõe sobre sua estrutura e fontes de recursos; altera dispositivos da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 dezembro 2010.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.858, de 9 de setembro de 2013. Dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214 e no art. 196 da Constituição Federal; altera a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 setembro 2013.

\_\_\_\_\_. Lei nº 653/2016, de 25 de junho de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação – PME; e dá outras providências. **Diário Oficial dos Municípios do Estado do Amazonas**, Amazonas, 13 julho de 2015.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Educação. Plano Municipal de Educação 2015-2025: Planejando para a próxima década. Coari: Semed, 2015.

\_\_\_\_\_. Câmara Municipal de Coari. **Balanco Geral 2015**. Coari: CM, 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. **Relatório de gestão do exercício de 2015**. Brasília: MF, mar. 2016. Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/372298/COR\\_Relatorio\\_de\\_Gestao\\_STN\\_2015.pdf/8d1f8af2-8c2a-4c7a-8e8d-75dd88561f04](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/372298/COR_Relatorio_de_Gestao_STN_2015.pdf/8d1f8af2-8c2a-4c7a-8e8d-75dd88561f04)>. Acesso em: 28 ago. 2016.

CASTRO, E. Urbanização, pluralidade e singularidades das cidades amazônicas. *In*: \_\_\_\_\_. (Org.). **Cidades na floresta**. São Paulo: Annablume, 2008. p. 13-39.

HARVEY, D. **Espaços de esperança**. São Paulo: Loyola, 2003.

MARX, K. **O capital**: crítica da economia política. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

PINTO, M. A.; SCHOR, T. Precarização sobre duas rodas: uma análise do serviço de moto táxi nas cidades de Itacoatiara e Parintins, Amazonas - Brasil. **Caderno Prudentino de Geografia**, Presidente Prudente, v. 2, n. 35, p.5-27, ago./dez. 2013.

PIQUET, R. (Org.). **Petróleo, royalties e região**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010. 312 p.

PIQUET, R.; SERRA, R. (Org.). **Petróleo e região no Brasil**: o desafio da abundância. Rio de Janeiro: Garamond, 2007. 351 p.

QUEIROZ, K. Solidariedade verticalizada e fragmentação territorial no médio Solimões. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ANPEGE, 11., 2015, São Paulo. **Anais...** Presidente Prudente: Anpege, 2015.

SANTANA, P. Da matéria fóssil em movimento ao imposto sobre circulação de mercadorias e serviços: uma reflexão sobre a cidade e o urbano. *In*: SIMPÓSIO NACIONAL DE GEOGRAFIA URBANA, 12., 2011, Minas Gerais. **Anais...** Belo Horizonte: UFMG, 2011. 14 p.

\_\_\_\_\_. Internacionalização de empresas brasileiras e a entrada de cidades na rede. *In*: PACHECO, S.; MACHADO, M. (Org.). **Globalização, políticas públicas e reestruturação territorial**. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2012. p. 185-202.

\_\_\_\_\_. Conteúdos e formas para interpretação e avaliação de impactos na Amazônia. *In*: ENCUESTRO DE GEÓGRAFOS DE AMÉRICA LATINA – EGAL, 14., 2013, Peru. **Anais...** Lima: IGU/UGI, 2013. 20 p.

\_\_\_\_\_. Elementos da produção do espaço urbano em cidades amazonenses. *In*: SIMPURB, 12., 2013, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: UERJ, set. 2013. 18 p.

\_\_\_\_\_. As corporações e o espaço urbano amazonense. *In*: SCHOR, T.; SANTANA, P. **Dinâmica urbana na Amazônia Brasileira**. Manaus: Valer/CNPq/FAPEAM, 2015. p. 13-38.

\_\_\_\_\_. Orçamentos públicos municipais de educação e as rendas do petróleo. *In*: ENCONTRO DE GEÓGRAFOS DA AMÉRICA LATINA – EGAL, 15., 2015, Havana. **Anais...** Havana: Universidad de La Habana, Abr. 2015. p. 1016-1028.

\_\_\_\_\_. As rendas do petróleo e o orçamento de saúde. *In*: OLIVEIRA, J.; SOUZA, G. (Org.). **Geografia da Saúde: ambientes e sujeitos sociais no mundo globalizado**. Manaus: EDUA, 2016. p. 283-302.

SCHOR, T., COSTA, D.; OLIVEIRA, J. Cidades, rede urbana e desenvolvimento na Amazônia dos grandes rios. *In*: TRINDADE JR, S. *et al.* **Pequenas e Médias Cidades na Amazônia**. Belém: FASE, ICISA/UFPA; Observatório Comova, 2009.

SILVA, A.; SANTANA, P.; SANTOS, C. Planejamento, gestão e produção do espaço: resultados de um grupo de trabalho do XI ENANPEGE. **Revista da ANPEGE**, v. 12, p. 7-24, 2016.

TAVARES, M.; COELHO, M.; MACHADO, L. Redes de distribuição de energia e desenvolvimento regional na Amazônia Oriental. **Novos Cadernos NAEA**, Belém, v. 9, n. 2, p. 99-133, dez. 2006. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/view/64/71>>. Acesso em: 23 nov. 2012.

UFAM – UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS. **Relatório de Impactos Ambientais (Rima):** gasoduto Coari-Manaus. Manaus: Editora UFAM, 2004.

#### SITE CONSULTADO

PETROBRAS. *Site institucional*. Disponível em: <<http://www.petrobras.com.br/pt/>>. Acesso em: 2016.

## **FEDERALISMO E REDISTRIBUIÇÃO INTERGOVERNAMENTAL DE RECURSOS NO BRASIL: UM MAPA DO PADRÃO DE ATUAÇÃO FEDERAL NO TERRITÓRIO NO PERÍODO RECENTE (2000-2015) – REGIÃO NORDESTE EM PERSPECTIVA<sup>1</sup>**

Aristides Monteiro Neto

### **1 INTRODUÇÃO**

O capítulo apresenta a análise e a interpretação de como se combinaram variadas formas de intervenção governamental no nível federal – políticas e instrumentos – para promoção do crescimento e mudança estrutural regional. O texto propõe a existência de um padrão de intervenção governamental que acione elementos estruturais determinados por regras consolidadas no federalismo brasileiro – com elementos conjunturais – dados por opções de políticas postas em prática na última década e meia, pelo menos. Ao olhar em retrospecto para a atuação governamental entre 2000 e 2015, avalia-se o sentido e os resultados mais significativos do modo de atuação federal conduzido no período considerado. Espera-se, com isso, apreender de maneira qualificada o *modus operandi* da intervenção governamental sobre a questão regional brasileira a partir desta experiência contemporânea.

Um esquema teórico de inspiração keynesiana para apreensão das principais variáveis macroeconômicas é brevemente apresentado e tem o propósito de delinear variáveis e inter-relações entre estas. O arranjo de variáveis manuseadas pelo governo federal incorpora, de um lado, a ação redistributiva consagrada no texto constitucional e, de outro lado, assume a existência de instrumentos e recursos federais postos à disposição do desenvolvimento regional no Brasil.

A análise empírica do referido padrão de atuação federal é feita para a região Nordeste, tradicional área de preocupação da política regional, que foi enormemente beneficiada pelo ativismo governamental. Melhorias nos indicadores econômicos

---

1. Este capítulo corresponde a uma versão revista e modificada de artigo originalmente apresentado pelo autor no XXI Encontro Nacional de Economia Política, em 31 de maio a 3 de junho de 2016 na Universidade Federal do ABC (UFABC). O autor agradece os comentários e sugestões feitos por Luciana Jaccoud, técnica na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea e especialista em políticas sociais, e por Jair do Amaral Filho, especialista em federalismo e professor da Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Ceará (Caen-UFCE), em versão preliminar deste texto. As posições aqui assumidas e erros porventura remanescentes, contudo, são de responsabilidade do autor.

e sociais desta região revelaram-se bem significativas, levando à necessidade de indagar de que maneira e com que intensidade a ação governamental manuseou ora políticas nacionais com impactos territoriais, ora as de caráter explicitamente regional para o desenvolvimento da região.

Um elemento distintivo do período pós-2003 *vis-à-vis* a fase anterior está na orientação estratégica das variáveis macroeconômicas caracterizadoras de um padrão ou arranjo de ativismo fiscal posto em atividade de maneira a perseguir a ampliação deliberada de produto, emprego e renda. O governo federal, nesse período, passou a atuar com vistas à, de um lado, ampliação do gasto público, trabalhando sobre a demanda agregada e, de outro lado, por meio do financiamento bancário ao investimento privado para estimular a expansão da oferta agregada.

Inicialmente, entre 2003 e 2005, apenas o gasto social federal total teria apresentado expansão mais considerável. No início da década, em 2000, o conjunto do gasto social federal representava um produto interno bruto (PIB) de 12,56% (R\$ 300,6 bilhões em valores de 2011). Em 2005, atingiu 13,82% do PIB (R\$ 397,8 bilhões). Nos anos seguintes, o gasto social federal continuou em trajetória crescente em termos reais, sendo que em 2010 chegou a 15,54% do PIB (R\$ 624,8 bilhões). Em 2011, último ano para o qual esta estimativa foi realizada, o valor total desta categoria de gasto chegou a R\$ 672,4 bilhões, ou seja, 16,23% do PIB (Chaves e Ribeiro, 2012).

Foi somente a partir de 2006 que o gasto em investimento federal (mais relacionado à infraestrutura e com forte componente das empresas estatais federais) se ampliou mais firmemente: passou de 1,59% do PIB em 2000 (0,75% do governo central e 0,84% das estatais federais) para 1,79% do PIB em 2005 (0,48% do governo central e 1,31% das estatais) e chegou a 3,21% do PIB em 2010, ou seja, 0,95% do governo central e 2,26% das suas empresas estatais (Oliva e Zendron, 2010). Teve papel crucial na expansão do investimento federal o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) lançado em 2007, o qual se propunha a garantir as condições para que o investimento das empresas estatais federais tivesse ampliação. Setores como petróleo e gás, habitação, siderurgia, transportes etc. passaram a contar com amplo financiamento bancário.

Logo em seguida, em 2008, como reação à crise econômica internacional, o governo decidiu ampliar a intensidade de sua atuação de maneira a evitar forte contaminação negativa sobre a economia doméstica dos efeitos depressivos daquela crise. No triênio 2003-2005, em que se dá início a nova administração no governo federal com a chegada do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), o investimento federal (inclusive estatais) havia se colocado em média, em 1,69% do PIB nacional. No triênio posterior, 2006-2008, atingiu a média de 2,29% e continuou sendo ampliado para a média de 3,26% no biênio



2009-2010. Esta trajetória positiva do investimento público federal corrobora a determinação do governo em levar adiante o seu PAC e, por meio deste, criar um clima favorável de estímulo ao investimento privado.

Para a região Nordeste, os compromissos do novo governo levaram à recriação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) em substituição à antiga Agência de Desenvolvimento do Nordeste (Adene), criada em 2001 no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Entre várias proposições novas, alterações legais foram feitas nas regras para disponibilidade e uso dos recursos dos fundos constitucionais de desenvolvimento regional – no Nordeste, o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) – de maneira a possibilitar a expansão dos empréstimos resultando em desembolsos totais de R\$ 1,5 bilhão em 2003 (R\$ de 2010) para R\$ 5,1 bilhões em 2007, quando se inicia o PAC, e veio a atingir R\$ 10,7 bilhões em 2010 no último ano do governo. Em 2012, na administração da presidente Dilma Rousseff – que programaticamente pode ser vista como continuidade do governo Lula, dando sequência a várias de suas políticas – o FNE manteve-se em R\$ 10,6 bilhões (valores de 2010).<sup>2</sup>

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), por sua vez, também teve seu grau de atuação magnificado na região Nordeste como provedor de fundos para o investimento de apostas setoriais do governo federal, ente elas, as de maior dimensão foram: a construção da refinaria de petróleo em Suape, em Pernambuco; a construção de um estaleiro para fabricação de navios em Pernambuco; e plantas eólicas na Bahia, Pernambuco, Ceará e Rio Grande do Norte para geração de energia.

Tal conjunto de medidas contribuiu para a aceleração das taxas de crescimento econômico regionais no período. Os PIBs totais da região e do Brasil que haviam se expandido à taxa de, respectivamente, 2,3% e 1,9% ao ano (a.a.) entre 1995 e 2002 tiveram seu nível duplicado para a média anual de 4,4% e 3,8% no período 2003-2013. O PIB *per capita*, por sua vez, sofreu expansão de 1,2% e 0,5% a.a. entre 1995-2002 e atingiu a taxa de 3,4% e 2,7% a.a., respectivamente para Nordeste e Brasil, entre 2003 e 2013 (tabela 1).

Embora as taxas de crescimento do PIB sejam relativamente elevadas e superiores às do país como um todo, a participação relativa da região Nordeste no total nacional pouco se alterou desde 1960 (de 14,8% para 13,6% em 2013

---

2. A exemplo do FNE, os fundos constitucionais de financiamento para as regiões Norte (FNO) e Centro-Oeste (FCO) também apresentaram trajetória similar de crescimento como proporção dos PIBs regionais (Monteiro Neto, 2013).

do PIB brasileiro)<sup>3</sup> e da mesma forma seu PIB por habitante permanece em torno da metade do nível médio nacional (46,4% em 1960 e 48,2% em 2013) desde então. Existem, portanto, conexões em estruturas e regras de funcionamento da integração nacional dos mercados produtivos que, além de apresentarem benefícios e estímulos expansionistas sobre as regiões mais pobres, também impõem limites ao crescimento e à mudança estrutural regional.

TABELA 1  
**Nordeste e Brasil: evolução anual do PIB total e *per capita* por períodos escolhidos (1960-2013)**  
 (Em %)

Período	PIB total		PIB <i>per capita</i>	
	Nordeste	Brasil	Nordeste	Brasil
1960-2013	4,1	4,1	2,3	2,1
1995-2002 (Reformas liberais)	2,3	1,9	1,2	0,5
2003-2013 (Ativismo fiscal)	4,4	3,8	3,4	2,7
2007-2013 (Implementação do PAC)	3,4	3,1	2,4	1,9

Fonte: Dados brutos: Contas Regionais/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).  
 Elaboração do autor.

Os recursos postos em uso pelo governo federal na questão regional brasileira contribuíram para manter a economia nordestina em passo com o crescimento do restante da economia nacional. Neste sentido, as políticas de impacto regional, por meio de seus recursos e instrumentos, conseguiram ao longo de cinco décadas atrelar a economia nordestina à acelerada dinâmica nacional do período ao levar a região a crescer a taxas médias de longo prazo similares à da economia nacional. Foram capazes de modificar o caráter estagnado que prevalecia na economia da região até a década de 1950; feito, por si só, não desprezível.

Não foram ainda, contudo, capazes de produzir uma orientação de crescimento econômico visando colocar a economia nordestina em rota acelerada de convergência do PIB por habitante nacional. Estudo recente de Resende (2014) aponta que o Nordeste ainda demandará, com as taxas atuais de crescimento, cerca de cinquenta anos para convergir para 75% do PIB *per capita* nacional.

3. Deve ser mencionado que entre 1960 e 2013 várias alterações metodológicas nas contas nacionais ocorreram no sistema nacional de estatísticas. Desse modo, a comparação entre os dois pontos extremos, se bem que necessária para aquilatar avanços/retratos no desenvolvimento da região, deve ser tomada com a cautela necessária. Ademais, é necessário pontuar que no período recente o grupo mais homogêneo metodologicamente de estatísticas regionais compreende os anos 1995 a 2013. Neste período, a participação do PIB do Nordeste no total nacional avançou paulatinamente de 12,04% em 1995 para 13,59% em 2013 (IBGE, 2014).

## 2 PADRÃO DE INTERVENÇÃO GOVERNAMENTAL: UM QUADRO CONCEITUAL DE REFERÊNCIA PARA A REDISTRIBUIÇÃO INTER-REGIONAL DE RECURSOS

Um quadro teórico-conceitual de compreensão das propostas de intervenção governamental visando à ampliação das possibilidades de desenvolvimento de um dado território regional dentro de uma nação pode ser pensado a partir de sua atuação como ativador ou gastador (em consumo ou investimento) numa região e como transferidor de recursos de uma região para outra por meio de regras de repartição federativa. Vejamos como isso ocorre.<sup>4</sup>

$$\text{Seja } Y_{Ri} = C_{Ri} + I_{Ri} = C_{PRi} + C_{GRi} + I_{PRi} + I_{GRi} = [C_{PRi} + I_{PRi}] + [C_{GRi} + I_{GRi}] \quad (1)$$

Onde  $Y_{Ri}$  é o PIB da região  $i$ ;  $C_{Ri}$  corresponde ao seu consumo agregado do governo ( $C_{GRi}$ ) e privado ( $C_{PRi}$ ); e  $I_{Ri}$  corresponde ao investimento agregado do governo ( $I_{GRi}$ ) e privado ( $I_{PRi}$ ).

$$\text{Rearranjando (1) tem-se } Y_{Ri} = [C_{PRi} + I_{PRi}] + [C_{GRi} + I_{GRi}] \quad (1.1) \quad (1.2)$$

A parcela do produto ou da renda da região comandada diretamente pelo setor privado é dada por (1.1) e aquela sob orientação do governo pela parte (1.2) da equação acima. Dando foco nesta última, de maneira a obter a atuação do governo, tem-se

$$YG_{Ri} = [C_{GRi} + I_{GRi}] \quad (2)$$

Onde  $YG_{Ri}$  é a parcela do produto (ou renda) determinada pelo governo. Contudo, no Brasil, há uma via adicional manuseada pelo governo para alterar o produto por meio do crédito público ao setor privado, daí que:

$$YG_{Ri} = [C_{GRi} + I_{GRi}] + B_{GRi} \quad (3)$$

Onde  $B_{GRi}$  é o crédito bancário público ao setor privado e corresponde, para efeitos deste estudo, aos desembolsos do BNDES e do Banco do Nordeste do Brasil (BNB) na região.

A equação 3 corresponderia de modo aproximado à forma de atuação do governo federal no Brasil na economia de uma dada região  $i$ : por meio de seu

4. Monteiro Neto (2005) apresentou de maneira desagregada para o conjunto das cinco grandes regiões brasileiras para o período de 1970 a 2000 estas duas formas de atuação federal no território.

dispêndio em consumo, em investimento e na sua disponibilidade de crédito para a atividade empresarial.

O governo poderá atuar visando à alteração do produto ou oferta regional pelo aumento direto dos seus componentes sob seu comando (consumo e investimento governamentais) ou ainda pela alteração indireta das variáveis sob comando do setor privado.

No primeiro caso, o governo realiza seu gasto ora em consumo, ora em investimento ou numa certa composição dos dois. No segundo, pode estimular a oferta agregada pela atuação na taxa de juros da economia ou ainda pela oferta de crédito para consumo e investimento privados. Para esta forma de atuação nos componentes da demanda agregada, diremos que o governo assume um papel ativador do crescimento regional.

No contexto nacional, com regiões com níveis de desenvolvimento diferenciados, a atuação do governo, para além de fazer escolhas acerca da composição do gasto em consumo ou investimento, e sob arcabouço político-institucional do federalismo prevaiente, poderá também canalizar tributos pela via redistributiva para equalizar capacidades de gasto entre entes federados e entre regiões. Esta forma de atuação do governo será chamada de papel redistribuidor de recursos para regiões.

Por conseguinte, em contexto federativo, a estratégia de desenvolvimento regional, para uma região de baixo desenvolvimento, deve envolver um sistema de transferências de fundos públicos representado por:

$$F = \frac{(RT_{recebidas} - RT_{geradas})}{RT_{geradas}} > 0 \quad (4)$$

Onde  $RT_{recebidas}$  são as receitas tributárias recebidas pela região  $i$  provenientes da ação transferidora do governo central.  $RT_{geradas}$  são as receitas tributárias próprias geradas na região  $i$ ; e  $F$  corresponde, portanto, ao fluxo de rendas fiscais recebidas pela região  $i$  em *excesso*, isto é, em adição às receitas geradas na mesma região.

O governo central deve operar a redistribuição tributária federal de maneira a ampliar as RTs de uma dada região (ou de seus estados) em magnitude suficiente para produzir uma capacidade de gasto (em consumo ou investimento) superior à sua dotação inicial dada pela base geradora de impostos.

Em sociedades políticas organizadas pelos princípios da solidariedade, sejam elas federais ou unitárias, as transferências de fundos públicos entre partes federadas – regra geral, a título de redução de disparidades inter-regionais – assumem papel relevante e têm sido dirigidas para o fortalecimento da provisão geral de bens públicos essenciais como saúde, educação, segurança, assistência social e infraestrutura.

No atual pacto social brasileiro da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) está consagrado o propósito de melhoria e expansão da provisão de saúde e educação em todo o território nacional. Daí que a União transfere para estado e municípios, por meio de mecanismos constitucionais, recursos com o objetivo de reduzir disparidades por habitante na disponibilidade inicial de arrecadação de tributos em cada ente federativo. Corresponde, em termos do que se assinalou anteriormente, à dimensão transferidora do Estado brasileiro.

Quanto a esta dimensão transferidora, pode-se afirmar por três tipos básicos de transferências federais: *i*) as legal ou constitucionalmente definidas; *ii*) as discricionárias; e *iii*) relacionadas ou motivadas pela mera alocação de orçamento dos ministérios. O primeiro tipo de transferência citado, por ser entendido como de natureza estrutural, é representado por regras consolidadas do federalismo vigente. Por sua vez, os tipos seguintes são, em vista do propósito deste estudo, entendidos como de aplicação conjuntural, pois dependem da motivação e do empenho político de uma dada coalização de governo para empreender mais ou menos redistribuição inter-regional de recursos, isto é, para realizar maior ou menor redistribuição em favor de regiões mais pobres.

Uma combinação de estratégias de atuação do governo federal por meio, de um lado, de seu papel de redistribuidor de recursos federativos – exemplificado pela equação 4 – e, de outro lado, pelo seu papel ativador da dinâmica regional por meio de elementos da política social e do crédito ao investimento – representado pela ideia da equação 3 – passou a ter efeitos significativos no período recente sobre o crescimento regional, como será demonstrado a seguir.

### **3 ESTRATÉGIAS DE REDISTRIBUIÇÃO INTER-REGIONAL E MOTIVAÇÕES DE POLÍTICAS NACIONAIS DE DESENVOLVIMENTO**

O entendimento da *rationale* da ação do governo federal para promoção do desenvolvimento nacional igualitário passa necessariamente pelo percurso de duas vias analíticas. A primeira, a do modelo de federalismo vigente, que compreende o reconhecimento das proposições em texto constitucional para organização e fortalecimento de nosso arranjo federativo. A segunda, que tem a ver com o modelo de política nacional de desenvolvimento regional, relacionado às formas de atuação do governo central, predominantemente, para o desenvolvimento regional em adição às orientações federativas prevaletentes – e, em certa medida, reconhecedoras da insuficiência do arranjo federativo para produzir diminuição das disparidades. Ambas as vertentes de compreensão serão tratadas a seguir e pretende-se apresentar o essencial do argumento.

### 3.1 Governo transferidor, arranjo federativo e desigualdades regionais

As regras prevalentes no federalismo brasileiro consagrado na CF/1988 para as transferências de recursos entre entes da federação visam à redução das diferenças na disponibilidade de recursos públicos por habitante, tendo como seus instrumentos mais relevantes para esta tarefa o Fundo de Participação dos Estados (FPE), o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), recursos do Sistema Único de Saúde (SUS), do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), da assistência social e outros.<sup>5</sup>

É possível demonstrar que estes fundos constitucionais financiadores de transferências federais obrigatórias para estados e municípios contribuem, de fato, para a redução da desigualdade regional de receitas fiscais finais dos entes recebedores. Contudo, ainda se revelam insuficientes para a equiparação do nível médio de receitas fiscais dos estados nordestinos *vis-à-vis* o nível nacional.

Os dados apresentados na tabela 2, para os anos de 2000, 2010 e 2013, mostram que, em particular, após o recebimento de transferências federativas obrigatórias nos três anos investigados, o conjunto dos estados da região Nordeste aumenta seu nível inicial de recursos fiscais. Mais que isso, a ação transferidora do governo central ficou mais forte em termos dos volumes transferidos até pelo menos 2010: se em 2000 o cidadão médio nordestino detinha, mesmo pós-transferências, o equivalente a 65,1% do cidadão médio nacional em 2010, as transferências federativas o deixaram com nível superior de recursos equivalente a 73% da média nacional.

Em 2013, contudo, já se mostrou a existência de uma reversão na força das transferências fiscais para o Nordeste. Partindo de um patamar de receitas próprias equivalente a 51,8% do total nacional, as transferências federais aumentaram o bem-estar dos cidadãos nordestinos para o patamar de 67,1% da média nacional (inferior, portanto, ao patamar produzido em 2010 de 73%).

Em 2010, para cada R\$ 1,00 de receita tributária gerada na região houve um ganho adicional, na forma de transferência, de R\$ 0,89. Contudo, para que a região Nordeste viesse a se equiparar ao valor por habitante nacional, cada cidadão da região precisaria receber R\$ 1,59 adicional para cada R\$ 1,00 nela gerado. Portanto, seria necessário um valor adicional de R\$ 0,70 (= R\$ 1,59 – R\$ 0,89) aos efetivamente recebidos.

Em 2013, por sua vez, para cada R\$ 1,00 de receita própria da região, o ganho motivado pela transferência governamental foi de apenas R\$ 0,60. Neste ano, seria necessária a transferência de R\$ 1,38 para cada R\$ 1,00 de receita própria da região para que a equiparação com a média nacional viesse a ocorrer. Significa, portanto,

5. Para maiores informações, ver nota detalhada na tabela 2.

que, além dos R\$ 0,60 efetivamente recebidos para cada R\$ 1,00 de receita própria, a região precisaria de R\$ 0,78 adicionais de transferências.

**TABELA 2**  
**Brasil e regiões: receitas tributárias por habitante no federalismo brasileiro (2000, 2010 e 2013)**

Região	Receitas tributárias (RT)		RT pós-transferências <sup>1</sup>		B/A
	R\$ (A)	BR = 100 (%)	R\$ (B)	BR = 100 (%)	
2000					
Brasil	1.402,10	100	1.914,10	100	1,4
Norte	812,60	58,0	1.815,60	94,9	2,2
Nordeste	679,80	48,5	1.245,90	65,1	1,8
Sudeste	1.971,60	140,6	2.299,10	120,1	1,2
Sul	1.348,00	96,1	1.775,60	92,8	1,3
Centro-Oeste	1.593,70	113,7	2.667,80	139,4	1,7
2010					
Brasil	1.836,50	100	2.515,40	100	1,4
Norte	1.220,20	66,4	2.569,20	102,1	2,1
Nordeste	969,30	52,8	1.836,80	73,0	1,9
Sudeste	2.395,00	130,4	2.804,50	111,5	1,2
Sul	2.023,90	110,2	2.673,90	106,3	1,3
Centro-Oeste	2.250,00	122,5	3.055,50	121,5	1,4
2013					
Brasil	1.961,60	100	2.423,50	100	1,2
Norte	1.380,20	70,4	2.476,40	102,2	1,8
Nordeste	1.015,70	51,8	1.626,50	67,1	1,6
Sudeste	2.476,70	126,3	2.774,20	114,5	1,1
Sul	2.256,90	115,1	2.551,10	105,3	1,1
Centro-Oeste	2.670,60	136,1	3.109,30	128,3	1,2

Fonte: Dados brutos: Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro/Secretaria do Tesouro Nacional/Ministério da Fazenda (Siconfi/STN/MF).  
Elaboração do autor.

Nota: <sup>1</sup> Transferências da União aqui consideradas, constantes na rubrica (1.7.2.1.00.00) do Siconfi/STN/MF, correspondem a: participação na receita da União (FPE e FPM); compensação financeira pela exploração de recursos naturais; recursos do SUS; recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS); recursos do FNDE; transferências financeiras do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS); e transferências a consórcios públicos.

Obs.: Em reais de 2012.

### **3.2 Governo ativador do desenvolvimento regional**

As escolhas governamentais por mais ou menos atuação sobre estratégias de desenvolvimento são eminentemente políticas e envolvem componentes de tomada de decisão definidos em escolhas eleitorais. Contudo, tais estratégias configuram-se em

orientações de políticas públicas e gasto governamental. Em momentos de prevalência de governos com posicionamentos programáticos na condução da política econômica (fiscal, monetária e cambial) mais conservadores como nos anos 1995-2002, as estratégias governamentais para o desenvolvimento regional equitativo foram substantivamente constrangidas: de um lado, ora o gasto público federal ora o crédito público ao financiamento privado foram contidos e, de outro lado, houve uma reorientação programática para os recursos disponíveis os quais deveriam, em larga medida, apoiar estratégias de privatização de empresas. O resultado da orientação governamental no período referido foi o arrefecimento do horizonte de convergência regional dos PIBs *per capita* no país (Monteiro Neto, 2005).

A partir de 2003, sob nova orientação político-partidária, uma frente de ativismo fiscal se consolidou no país trazendo novas possibilidades para o enfrentamento da questão regional. Ainda que não se possa afirmar pela existência de uma estratégia explícita de desenvolvimento territorial orientada por uma política regional com caráter de Estado,<sup>6</sup> consolidou-se um amplo leque de medidas e instrumentos postos à disposição das políticas os quais resultaram em reorientação do desenvolvimento regional. Em particular, a região Nordeste foi bastante beneficiada por este momento de ativismo fiscal pró-pobres no país, ao lado das regiões Norte e Centro-Oeste, que também foram favorecidas.

Do ponto de vista da identidade de gasto governamental definida pela contabilidade social, o gasto do governo em qualquer período e território nacional pode ser mensurado pelo gasto total realizado em consumo e em investimento. A dimensão regional do gasto público federal, entretanto, tornou-se de difícil avaliação depois que o IBGE deixou de realizar a Regionalização das Transações do Setor Público a partir de 2004.

É sabido, entretanto, que o gasto federal em geral cresceu acentuadamente e, em particular, o seu gasto social. Segundo estudos realizados pelo Ipea, houve uma expansão do gasto social federal como proporção do PIB de 11,24% em 1995 para 16,23% em 2011.<sup>7</sup> Os dados do gasto social são, contudo, apresentados de maneira agregada para o Brasil sem que se possa dimensionar os valores gastos nas regiões e estados do país.

Do mesmo modo, o gasto federal total em investimento sofreu expansão, tanto aquele comandado pela administração direta como pelas empresas estatais, sendo que aqui também tem havido muita dificuldade em realizar a regionalização desta rubrica.

6. Para mais elementos sobre esta reflexão, ver Monteiro Neto (2013).

7. Ver estimativas do gasto social federal em Chaves e Ribeiro (2012).



Para superar os impasses da lacuna de informações regionalizadas para o gasto público no Brasil lançou-se mão de variáveis alternativas, porém capazes de vislumbrar algumas trajetórias relevantes da ação governamental no território. Três componentes capazes de captar a magnitude e direção do ativismo governamental são utilizados: *i*) gasto social na forma de certas transferências a famílias; *ii*) recursos de apoio a políticas regionais explícitas; e *iii*) recursos de fomento a políticas setoriais.

Como referência para análise do gasto social no território, são apresentados dispêndios federais no Programa Bolsa Família (PBF) de transferências de renda para famílias pobres e miseráveis e dos Benefícios de Prestação Continuada (BPC) pagos a idosos e deficientes e os recursos de Renda Mínima Vitalícia (RMV).<sup>8</sup>

Na política regional explícita, os recursos do BNB são aplicados para financiamento de empreendimentos produtivos advindos do FNE. Por fim, na política setorial, os desembolsos do BNDES são para financiamento da atividade produtiva.

Com um conjunto de variáveis regionalizáveis representativas de instrumentos de política de desenvolvimento, é possível capturar os elementos principais da ação governamental no período recente para a região Nordeste.

A tabela 3 traz dados relevantes para anos escolhidos do período 1995-2012. Assinala-se que entre os anos de 1995 e 2000 houve queda dos recursos da política regional (FNE) no Nordeste de R\$ 4,5 bilhões para R\$ 1,8 bilhão, ao passo que os recursos da política setorial (BNDES) aumentaram de R\$ 5,4 bilhões para R\$ 7,4 bilhões. Os instrumentos de política social escolhidos não tiveram expressão; na verdade, o PBF ainda não havia sido criado, o BPC apresentava já naquele ano valor representativo, com montantes de R\$ 2,3 bilhões em 2000 (em valores de 2012). O RMV, por sua vez, aportou R\$ 1,4 bilhão neste mesmo ano.

Os recursos totais, dados pelas três fontes analisadas, permaneceram em montante de R\$ 9,9 bilhões (valores de 2012) em 1995 e de R\$ 12,9 bilhões em 2000. Nestes cinco anos de gestão de política de governo, à época elementos relevantes para o desenvolvimento regional aumentaram seus níveis reais, porém, ainda não com a intensidade significativa que se verá posteriormente. Contudo, como o PIB regional se expandiu mais velozmente em termos reais, os valores observados de recursos para a região, como fração daquele PIB, tiveram importância aumentada de 2,9% para 3,3%, respectivamente, de 1995 para 2000.

A partir de 2005, como resultado de mudança de orientação das estratégias governamentais em prol de maior ativismo fiscal, crescem simultaneamente os

---

8. A RMV – que para ser acessada exigia a comprovação de um período mínimo de um ano de contribuições previdenciárias por parte do demandante – foi substituída pelo BPC após a CF/1988. Seus recursos vêm sendo paulatinamente reduzidos ao longo do período, os quais correspondem para a região Nordeste em 2013 a valor próximo a R\$ 700 milhões.

recursos da política regional, os do BNDES para empreendimentos produtivos e também os da política social aqui investigados.

TABELA 3

**Nordeste: dimensão regional de instrumentos selecionados de política do governo federal (1995, 2000, 2005, 2010 e 2013)**

Ano	Política regional	Política setorial	Subtotal (A)	Política social			Subtotal (B)	Total (A+B)
	FNE	BNDES		PBF	BPC	RMV		
(R\$ milhões de 2012)								
1995	4.502	5.455	9.957	---	---	---	---	<b>9.957</b>
2000	1.871	7.390	9.261	---	2.292	1.383	3.675	<b>12.936</b>
2005	7.170	6.053	13.223	5.423	4.729	1.117	11.269	<b>24.492</b>
2010	12.194	19.423	31.617	8.760	8.403	819	17.982	<b>49.599</b>
2013	10.078	21.735	31.813	12.517	10.179	731	23.427	<b>55.240</b>
(% do PIB regional)								
1995	1,3	1,6	2,9	---	---	---	---	<b>2,9</b>
2000	0,5	1,9	2,4	---	0,6	0,35	0,95	<b>3,35</b>
2005	1,6	1,4	3,0	1,2	1,1	0,25	2,55	<b>5,55</b>
2010	2,1	3,4	5,5	1,5	1,5	0,14	3,14	<b>8,64</b>
2013	1,7	3,6	5,3	2,0	1,7	0,11	3,81	<b>9,11</b>

Fonte: Dados brutos: FNE/Ministério da Integração Nacional (MI); BNDES; PBF e RMV/Ministério do Desenvolvimento Social (MDS); e BPC/Ministério da Previdência Social (MPS).

Elaboração do autor.

Os instrumentos de política produtiva (regional e setorial) passaram anualmente de R\$ 13,2 bilhões em 2005 para R\$ 31,6 bilhões em 2010 e R\$ 31,8 bilhões em 2013. De outro lado, os recursos transferidos pelos três programas sociais analisados atingiram, em 2005, R\$ 11,3 bilhões; em 2010 chegaram a R\$ 17,9 bilhões; e em 2013 foram a R\$ 23,4 bilhões. No seu conjunto, as três fontes de recursos financiaram o equivalente a 5,5%, 8,6% e 9,1% do PIB regional, respectivamente, em 2005, 2010 e 2013. Passou-se de um esforço de aplicação de recursos da ordem de R\$ 24,5 bilhões em 2005 para R\$ 55,2 bilhões em 2013.

Da leitura dos dados, fica evidente que das três fontes de recursos federais, aquelas relacionadas a políticas não explicitamente regionais tendem a ter relevância mais pronunciada. Isto foi verdadeiro em 1995 e 2000, quando os recursos do FNE foram inferiores aos do BNDES. Foi verdadeiro também nos anos subsequentes de 2005, 2010 e 2013, quando o *funding* do FNE se expandiu, mas as outras fontes federais (setorial e social) se apresentam mais expressivas.

A novidade da última década, entretanto, está ligada ao nível estabelecido pelo gasto social em transferências de renda a famílias (PBF, BPC e RMV) que

se tornou superior ao financiamento do empreendimento produtivo da política regional e até mesmo rivalizou com o crédito ao investimento do próprio BNDES, como foi o caso em 2013, quando PBF + BPC + RMV atingiram 3,8% do PIB nordestino. No mesmo ano, o BNDES desembolsou fração similar do PIB regional para o investimento empresarial.

Outra maneira de organizar a percepção da intervenção governamental na região é mensurar os valores acumulados ano a ano em dado período de tempo. Não foi possível a mensuração para o período anterior a 2000; somente para a fase posterior (subperíodos de 2000-2006 e 2007-2013) os dados estão disponíveis (tabela 4).

Na fase de ativismo fiscal do governo federal pós-2003, um instrumento de destaque foi criado para impulsionar a economia nacional em face das taxas de crescimento relativamente deprimidas que haviam se estabelecido até então: o PAC, criado em 2007, que tinha como objetivo aumentar o nível de investimento governamental em infraestrutura e desse modo induzir também a expansão de frentes de inversão para aproveitamento pelo investimento privado.

Os desembolsos do FNE na região foram multiplicados por 1,9, saltando do montante acumulado de R\$ 31,7 bilhões no período 2000-2006 para R\$ 60,9 bilhões nos anos posteriores à implementação do PAC. Os desembolsos do BNDES também mais que dobram entre os dois períodos, passando de R\$ 46,4 bilhões para R\$ 126,4 bilhões. De maneira expressiva, os recursos dos três instrumentos de política social investigados crescem também muito fortemente na região, passando de R\$ 51,3 bilhões acumulados entre 2000-2006 para R\$ 132,6 bilhões entre 2007-2013.

No conjunto das fontes, a região Nordeste recebeu R\$ 319,9 bilhões entre os anos 2007 e 2013, quando havia recebido R\$ 124,8 bilhões na fase anterior, de 2000 a 2006.

TABELA 4

**Nordeste: dimensão regional de instrumentos selecionados de política do governo federal – valores acumulados nos períodos selecionados**  
(Em R\$ bilhões de 2012)

	Política regional (FNE desembolsos)	Política setorial (BNDES desembolsos)	Política social (PBF+BPC+RMV)	Total
Anos 2000-2006 (A)	31,7	46,4	51,3	<b>124,8</b>
Anos 2007-2013 (B)	60,9	126,4	132,6	<b>319,9</b>
(B/A)	1,9	2,7	2,6	<b>2,6</b>

Fonte: Dados brutos: FNE/MI; BNDES; PBF e RMV/MDS; e BPC/MPS.  
Elaboração do autor.

Do ponto de vista macroeconômico, estas fontes de recursos estudadas têm impactos diferenciados sobre o produto regional. Os recursos do FNE e do BNDES destinam-se a financiamento de investimento e/ou capital de giro para atividade produtiva. São recursos emprestáveis (portanto, reembolsáveis) ao sistema empresarial instalado (ou atraído para se instalar) na região. Tendem a aumentar o potencial produtivo instalado, isto é, a oferta regional de bens e serviços, embora vazamentos de renda para outras regiões do país e do exterior venham a ocorrer na forma de importações de bens de capital e/ou intermediários (insumos produtivos).

Os recursos de objetivo social – o PBF, o BPC e o RMV – destinam-se exclusivamente a famílias e tendem a ser utilizados por elas na forma de consumo de bens e serviços locais. Aumentam, portanto, a renda regional pelo gasto em consumo realizado localmente. Também aqui algum nível de vazamento de renda regional pode vir a ocorrer pela compra – muito provavelmente da atividade de comércio local – de bens e serviços em outras regiões.

Feitas estas considerações metodológicas de cunho mais geral, pode-se então sugerir que a expansão dos recursos destinados exclusivamente ao empreendimento produtivo (regional e setorial), os quais somaram de maneira acumulada R\$ 187,3 bilhões (= 60,9 + 126,4) a partir de 2007, em grande parte estimulada pela orientação do PAC, representou uma média anual, entre 2007 e 2013, de R\$ 26,7 bilhões como contribuição governamental federal à expansão da oferta produtiva regional, isto é, ao investimento. Na fase anterior, de 2000 a 2006, a média anual dos recursos para a atividade empresarial havia se estabelecido em R\$ 11,1 bilhões.

De maneira indireta, a oferta agregada sofreu impulsos das formas de gasto social (PBF, BPC e RMV) de financiamento da demanda de consumo. Houve um aporte médio anual de R\$ 7,3 bilhões entre 2000 e 2006 e de R\$ 23,4 bilhões anuais no subperíodo 2007-2013.

#### **4 O GOVERNO COMO INDUTOR DA OFERTA AGREGADA NA REGIÃO NORDESTE: GOVERNOS ESTADUAIS FAZEM ALGUMA DIFERENÇA?**

Uma avaliação, ainda que breve, das possibilidades do arranjo federativo brasileiro pode ser expandida pela incorporação da capacidade investimento dos governos estaduais no quadro geral da atuação do governo federal. Um cotejo do peso do investimento público estadual frente a outras fontes de financiamento de políticas advindas do governo federal contribui para uma apreciação do papel dos governos estaduais no cenário do federalismo atual.

Tem ficado evidente que parte mais relevante das capacidades governativas para o enfrentamento e superação do atraso relativo da região Nordeste no contexto nacional está no governo federal e, em particular, em políticas e instrumentos não explicitamente regionais. Vale dizer os desembolsos do BNDES e certas

transferências sociais como PBF, BPC e RMV apresentam níveis de recursos muito superiores individualmente aos desembolsos do FNE na região. Contudo, este instrumento de política de desenvolvimento regional mobiliza recursos em montante não desprezível e, em média, mostram-se superiores ao conjunto do gasto em investimento dos nove governos estaduais da região (tabela 5).

Do ponto de vista do esforço dirigido para incremento do investimento produtivo regional, o conjunto das três fontes analisadas (FNE, BNDES e governos estaduais) responde por importante parcela do PIB regional: da média de 4,1% do PIB nos anos de 2000 e 2005 para 7,0% nos anos de 2010 e 2013 (tabela 5). São níveis elevados de investimento e representam adequadamente o esforço induzido pela mudança de comportamento, ênfase e estratégia do governo federal nos anos mais recentes, caracterizado por uma macroeconomia regional da expansão do emprego e do produto, para produzir alterações na estrutura produtiva regional.

**TABELA 5**  
**Nordeste: esforço público para expansão da oferta agregada na forma de financiamento federal (FNE + BNDES) do investimento produtivo e o gasto em investimento dos governos estaduais (2000, 2005, 2010 e 2013)**

	Financiamento do investimento				Gasto social (PFB+BPC+RMV) (2)	Total geral (1+2)
	FNE	BNDES	Governos estaduais	Total investimento (1)		
	(R\$ bilhões de 2012)					
2000	1,9	7,4	6,9	16,2	3,6	<b>19,8</b>
2005	7,1	6,0	5,5	18,6	11,3	<b>29,9</b>
2010	12,2	19,4	11,6	43,2	17,9	<b>61,1</b>
2013	10,1	21,7	11,4	43,2	23,4	<b>66,6</b>
	Proporção (% do PIB regional)					
2000	0,5	1,9	1,7	4,1	0,9	<b>5,0</b>
2005	1,6	1,4	1,2	4,2	2,5	<b>6,7</b>
2010	2,1	3,4	2,0	7,5	3,1	<b>10,6</b>
2013	1,7	3,2	1,7	6,6	3,8	<b>10,4</b>

Fonte: Dados brutos: FNE/MI; BNDES; PBF/MDS; BPC/MPS; governos estaduais: STN/ME.  
 Elaboração do autor.

Nesta estratégia governamental, o BNDES é o seu instrumento mais relevante em termos dos montantes de recursos mobilizados na região, seguido pelo FNE gerenciado pelo BNB. Eles financiam, preferencialmente, o empreendimento produtivo privado. O gasto público estadual em investimento, por sua vez – que tanto pode se dirigir a infraestrutura de transportes, comunicações ou saneamento quanto a equipamentos sociais da educação, saúde ou cultura, a depender das

escolhas de cada governo estadual em cada momento do tempo –, tem tido papel subsidiário neste contexto de análise.

Do ponto de vista da coordenação federativa, deve-se enfatizar que os instrumentos escrutinados seguem orientações diversas e não resultam, regra geral, de estratégias bem articuladas *ex-ante* entre governos federal e estaduais.

Os recursos do BNDES e do FNE são comandados quanto à sua aplicação final, em sua maior parte, pela demanda empresarial prevalecente. Os gastos em investimento dos governos subnacionais seguem orientações das necessidades próprias de cada estado da federação. E, por fim, os gastos federais em transferências sociais destinam-se a prover padrões mínimos de consumo para cidadãos pobres e miseráveis e, portanto, ao financiamento da demanda privada dos estratos mais necessitados da população por consumo de bens e serviços essenciais.

O total das fontes de recursos e gastos analisadas (inclusive transferências de renda da política social) aponta para um expressivo montante de 10,4% do PIB nordestino em 2013 – o dobro do montante observado 2000 (de 5,0%) – mobilizado pelos governos federal e estaduais na região; sendo que o primeiro nível de governo é aquele com mais ampla capacidade para articular entre 80% e 90% dos recursos nos anos verificados.

Este esforço governamental tem sido responsável, sem dúvida, pela aceleração das taxas de crescimento econômico regionais, as quais duplicaram de nível nos anos 2003 a 2013 (média de 4,4% a.a.) relativamente ao período anterior de 1995 a 2002 (média de 2,3% a.a.), como visto anteriormente na tabela 1.

Outra maneira de dimensionar a importância destes instrumentos de política pública é apresentar os dados de recursos disponibilizados para o sistema produtivo e acumulados em períodos determinados. Na tabela 6, mostra-se que no período 2000-2013 o financiamento do investimento empresarial mais os investimentos dos governos estaduais somaram R\$ 375,4 bilhões, e que R\$ 125,8 bilhões (33,5%) foram realizados entre 2000 e 2006 e R\$ 249,6 bilhões (66,5%), nos anos subsequentes de 2007 a 2013. São recursos, no caso das empresas, destinados a propósitos diversos, que vão desde a expansão de seu capital de giro até a ampliação de investimento produtivo; no caso dos governos estaduais, os investimentos vão de infraestrutura à ampliação de serviços públicos essenciais como educação e saúde.

Por sua vez, os recursos de gastos sociais diretamente transferidos a famílias – que têm efeito direto sobre a demanda regional de bens e serviços e apenas de maneira indireta sobre o investimento – tornaram-se importante fonte sinalizadora da expansão do mercado de consumo local e, desse modo, contribuíram para tornar positivas as expectativas futuras acerca dos negócios empresariais (por meio do fortalecimento do mercado de trabalho) e para a ampliação das taxas de crescimento econômico do período.

O conjunto das fontes de recursos mobilizados (de investimento e sociais) representou um volume acumulado ano a ano de R\$ 560,0 bilhões entre 2000-2013. Sob comando do governo federal, correspondeu o montante de R\$ 450,0 bilhões em diversas fontes e aos governos estaduais, R\$ 110,0 bilhões em investimento.

TABELA 6

**Nordeste: esforço público para expansão da oferta agregada – valores acumulados no período (2000-2013)**  
(Em R\$ bilhões de 2012)

	Financiamento do investimento			Total investimento (1)	Gasto Social (PBF+BPC+RMV) (2)	Total geral (1+2)
	FNE	BNDES	Governos estaduais			
2000-2013	92,6	172,8	110,0	375,4	183,9	<b>559,3</b>
2000-2006	31,7	46,4	47,7	125,8	51,3	<b>177,1</b>
2007-2013	60,9	126,4	62,3	249,6	132,6	<b>382,2</b>

Fonte: Dados brutos: FNE/MI; BNDES; PBF/MDS; BPC/MPS; governos estaduais: STN/MF. Elaboração do autor.

## **5 O PAPEL CONSOLIDADO DO GOVERNO COMO TRANSFERIDOR E ATIVADOR DA EXPANSÃO DA OFERTA AGREGADA REGIONAL**

Além de representar esforços de ampliação da oferta agregada regional – isto é, o seu parque produtivo –, os instrumentos governamentais de financiamento do crédito ao investimento e de apoio via política social a famílias pobres na região significam também – mesmo que não tenham sido criadas para esse objetivo direto – suportes adicionais às estratégias de redução das desigualdades regionais e estaduais nos níveis iniciais de recursos tributários.

Por essa via, o conjunto particular de fontes de recursos selecionado para análise ao longo deste estudo pode ser visto como parte de um sistema federativo nacional de transferências intergovernamentais, configurado de maneira tal que adiciona recursos de diversas políticas públicas nacionais com caráter regional e não regional àqueles delimitados constitucionalmente para serem transferidos aos entes subnacionais visando à redução das disparidades fiscais de origem.

Este sistema tem características que combinam elementos *estruturais* – aqueles constitucionalmente definidos de transferências de recursos para entes governamentais – com elementos *conjunturais* – dados por escolhas de políticas de um determinado governo sem compromisso constitucional de continuidade no tempo.

Este sistema nacional pode ter uma leitura consolidada como composto por sua parte estrutural ou aquilo que se pode chamar de sistema federativo clássico, visto por meio da ação transferidora realizada na forma de transferências obrigatórias

recebidas (FPM, FPE, SUS, FNDE e outras) às quais somam-se receitas tributárias próprias iniciais de cada ente federativo estadual nos anos de 2000, 2010 e 2013. Em complemento ao sistema federativo clássico estrutura-se uma ação conjuntural (não permanente do ponto de vista normativo-constitucional) consubstanciada no uso de recursos federais transferidos a atores (cidadãos e empresas) no território por meio de relações intergovernamentais negociadas (não obrigatórias) correspondentes aos recursos da órbita federal de financiamento do investimento e transferências sociais.

Colocados todos os itens de esforços públicos para apoiar a redução das desigualdades regionais em valores por habitante lado a lado, obtêm-se elementos adicionais para avaliação dos ganhos da região Nordeste no ambiente federativo nacional (tabela 7).

O conjunto dos estados da região Nordeste apresenta receita tributária própria inicial de R\$ 679,80 por habitante. Soma-se a este último os recursos de transferências obrigatórias do FPE + FPM + SUS + FNDE + outras no valor de R\$ 566,10 por habitante, resultando o montante de R\$ 1.245,90 de ganhos de bem-estar para os cidadãos do Nordeste no ano 2000.

Entram em cena agora os esforços para ampliar a capacidade de investimento na região com recursos *per capita* de R\$ 194,50 do FNE + BNDES e mais R\$ 76,80 *per capita* das transferências sociais especificadas. Do montante de transferências negociadas mais as obrigatórias, o habitante médio da região se depara no final com recursos finais de R\$ 1.517,20.

TABELA 7

**Nordeste: sistema nacional de transferências inter-regionais de recursos, transferências obrigatórias, recursos de investimento (FNE+BNDES) e recursos de política sociais (PBF+BPC+RMV) – valores por habitante**  
(Em R\$ de 2012)

	Sistema federativo <sup>1</sup>			Relações intergovernamentais <sup>2</sup>			Total geral (1+2)
	Receitas tributárias	Transferências recebidas (FPE+FPM+SUS+FNDE+outras)	Subtotal (1)	Política de investimentos (FNE+BNDES)	Política social	Subtotal (2)	
2000	679,80 (44,8%)	566,10 (37,3%)	1.245,90 (82,1%)	194,50 (12,8%)	76,80 (5,1%)	271,30 (17,9%)	<b>1.517,20</b> <b>(100%)</b>
2010	969,30 (35,0%)	867,50 (31,3%)	1.836,80 (66,3%)	595,30 (21,5%)	338,80 (12,2%)	934,10 (33,7%)	<b>2.770,90</b> <b>(100%)</b>
2013	1.015,70 (38,8%)	610,80 (23,3%)	1.626,50 (62,1%)	570,20 (21,8%)	419,90 (16,0%)	990,10 (37,8%)	<b>2.616,60</b> <b>(100%)</b>

Fonte: Dados de receitas tributárias e FPM e FPE, STN/MF; FNE/MI; BNDES: Relatórios Anuais do BNDES; Política Social (PBF e RMV/MDS; BPC/MPS).

Notas: <sup>1</sup> Sistema de transferências de recursos obrigatórios constitucionalmente entre entes governamentais.

<sup>2</sup> Sistema de transferências negociadas de recursos entre governo federal, setor empresarial (destinatário do crédito bancário) e famílias (destinatárias de transferências de renda).



Dez anos depois, em 2010, tanto o sistema federativo clássico como os esforços de relações intergovernamentais produzem resultados muito mais auspiciosos para os cidadãos nordestinos em termos da destinação de recursos adicionais para seu desenvolvimento. De início, há um ganho de R\$ 867,50 (contra R\$ 566,10 em 2000) das transferências obrigatórias. Em seguida, a região recebeu outro montante adicional de R\$ 934,10 *per capita* (contra R\$ 271,30 em 2000) de recursos negociados. O saldo final chegou a R\$ 2.770,90 por habitante, com ganho de R\$ 1.253,70 superior ao valor final recebido em 2000.

Entre 2000 e 2013, a composição dos recursos do sistema de transferências federativas mudou de maneira substantiva. As fontes obrigatórias reduzem sua participação de 37,3% para 31,3% enquanto as negociadas aqui sob investigação passaram a ter papel mais relevante de 17,9% para 33,7% do total.

Revisitando a tabela 2, encontra-se a informação de que em 2000 o valor por habitante para o cidadão médio do Brasil de receitas totais pós-transferências foi de R\$ 1.914,10. Daí pode-se concluir que o valor final disponível para o cidadão nordestino com todos os ganhos aqui relatados permaneceu inferior à média nacional. Nesse ano, os esforços governamentais de adicionar recursos para investimento e transferências sociais não se mostraram suficientemente para equipar o nível final de receitas tributárias disponíveis do cidadão nordestino com os demais cidadãos brasileiros.

Em 2010, contudo, o esforço de transferências negociadas mostrou-se capaz de produzir mais forte efeito de equiparação regional das dotações de recursos governamentais. Sendo a média final por habitante para o Brasil de R\$ 2.515,40 e tendo o valor também por habitante para o Nordeste, segundo o conjunto das fontes de recursos aqui analisado, chegado a R\$ 2.770,90, os ganhos se tornaram expressivos. No total das fontes, aquelas destinadas à ampliação da capacidade de investimento regional e, portanto, de, ao menos teoricamente, garantir a sustentação no médio e no longo prazo do crescimento econômico corresponderam, em 2010, a 21,5% dos recursos federais disponibilizados.

Em 2013, alguns sinais da crise econômica sobre as finanças governamentais já se tornaram visíveis: o valor *per capita* das transferências federais para governos estaduais da região (R\$ 610,80) foi menor que o realizado em 2010 (R\$ 867,50). Também os recursos *per capita* para investimento produtivo (R\$ 570,20) foram inferiores, em termos reais, aos de 2010 (R\$ 595,30); cresceu, contudo, o valor *per capita* dos instrumentos de política social para R\$ 419,90 vindos de R\$ 338,80 em 2010. Note-se que a somatória das transferências correspondentes às partes designadas de estrutural e conjuntural do sistema de transferências resultou para a região uma dotação por habitante em 2013 (R\$ 2.616,60) inferior àquela verificada em 2010 (R\$ 2.770,90).

Buscou-se a elaboração de uma visão consolidada deste modo de atuação federal, delineado passo a passo para contribuir para uma apreciação dos canais por onde as políticas e os recursos impulsionam o desenvolvimento regional, apresentando, por fim, a mensuração do próprio indicador  $F$  de transferência fiscal, conforme sugerido na seção 2.

Para esta função redistribuidora do governo federal, o indicador  $F$  mede o excesso de receitas governamentais recebidas por uma dada região *vis-à-vis* as receitas próprias nela geradas (ver seção 2). O indicador  $F$  pode ser visto como sendo composto por sua fração estrutural ( $F^e$ ) e a fração conjuntural ( $F^c$ ), ou seja:

$$F^t = F^e + F^c$$

A tabela 8 apresenta os valores calculados para o indicador  $F$  total e seus componentes parciais nos anos de 2000, 2010 e 2013. No início da década, em 2000, o componente de recursos estrutural foi mais relevante que o componente conjuntural numa proporção de dois terços e um terço do total. Esta composição mudaria até o final da década, chegando a aproximadamente metade dos valores em 2000, com uma leve vantagem para a expansão do componente conjuntural. Em 2013, o peso dos recursos do componente conjuntural se amplia, chegando a atingir 62% do total analisado, com o componente estrutural se estabelecendo em 38%.

TABELA 8  
Indicador de transferências fiscais ( $F$ ) do governo federal para a região Nordeste (2000, 2010 e 2013)

Anos	Componente estrutural ( $F^e$ )	Componente conjuntural ( $F^c$ )	Componente total ( $F$ )
2000	0,833 (67,6%)	0,399 (32,4%)	<b>1,232</b> <b>(100%)</b>
2010	0,895 (48,1%)	0,964 (51,9%)	<b>1,859</b> <b>(100%)</b>
2013	0,601 (38,1%)	0,975 (61,9%)	<b>1,576</b> <b>(100%)</b>

Elaboração do autor.

Obs.: 1. Cálculos realizados a partir dos dados constantes na tabela 7.

2. Conceito do indicador  $F$  na seção 2 deste capítulo.

Confirma-se desse modo a orientação assertiva de política federal, dada a trajetória de redução das disparidades inter-regionais de desenvolvimento no país por meio de transferências de recursos públicos, principalmente, com o fortalecimento de mecanismos de financiamento do investimento privado no Nordeste.

A ação redistributiva federal encaminhou-se ao longo da década para ampliar as vias do desenvolvimento regional no Nordeste, para além das transferências intergovernamentais constitucionais obrigatórias, ora pelo impulso à ampliação da

oferta de investimento privado ora pelo fortalecimento da demanda de consumo regional advinda das transferências a famílias a título de redução da pobreza.

## 6 CONCLUSÕES

Buscou-se neste capítulo organizar e integrar, em um esquema analítico, ações e instrumentos do governo federal com orientações explícitas ou não sobre o desenvolvimento regional. Em razão disso, foi sugerida a existência de um padrão recente de intervenção governamental, o qual deve ser visto por uma parte estrutural (definida por preceitos constitucionais) e outra conjuntural (definida por escolhas específicas de administração de governo). Este padrão de intervenção recente traz luz para a compreensão do perfil e trajetória do que se chamou de um sistema nacional de transferências fiscais inter-regionais.

Sobre seu componente estrutural, viu-se que as forças do arranjo federativo consagrado na CF/1988 favorecem, entre 2000 e 2013, o aumento do bem-estar dos cidadãos na região Nordeste; entretanto, com intensidade insuficiente de recursos tributários para promover a equiparação da região com os padrões médios nacionais.

O componente conjuntural, por sua vez, cresceu de importância, sendo mais forte no final do período analisado (em 2010 e 2013) que no início da década. Neste componente, o governo federal promoveu e facilitou a atuação de volumes crescentes de recursos advindos dos aportes feitos ao BNDES para as políticas produtivas, do FNE para a política regional e de recursos orçamentários para a política de transferências de renda a famílias na forma de PBF, BPC e RMV.<sup>9</sup>

Os impactos regionais destes três grupos de recursos mobilizados pelo governo federal são consideráveis. Corresponderam em 2013 a 9,1% do PIB regional do Nordeste quando em 2000 eram de apenas 3,4% do PIB. Observando-se que o componente conjuntural ou discricionário do sistema federal de transferências inter-regionais é que mais foi expandido, entre 2000 e 2013, um leque amplo de questões teóricas e empíricas se abre para o entendimento de por que isto aconteceu. Contudo, deve-se ao menos reconhecer que uma coalização política de esquerda ou de centro-esquerda que se estabeleceu no país desde 2003, sem dúvida, contribuiu para o interesse na realização de redistribuição inter-regional que viesse a beneficiar regiões e cidadãos mais pobres no território nacional.

Há componentes qualitativos a serem destacados neste padrão de crescimento recente que o distingue de padrões pretéritos. Em primeiro lugar, está o papel da

---

9. Deve-se esclarecer que aqui não se pretende ser exaustivo com relação a explicitação e incorporação na análise do conjunto amplo de fontes de financiamento utilizadas pelo governo federal com rebatimentos territoriais muito evidentes. Algumas delas, de grande vulto, como o programa Minha Casa, Minha Vida, operacionalizado pela Caixa Econômica Federal, ou mesmo a política agrícola nacional, cujo agente financiador público é o Banco do Brasil, não estão aqui presentes apenas por falta de dados regionalizados.

política social em contribuir para a mitigação da pobreza das famílias por meio de transferências diretas de renda. Estas últimas provocam efeitos positivos fortes sobre o consumo local de bens e serviços.

Em segundo lugar, deve ser mencionado que o governo federal intensificou também a sua capacidade de produzir orientação sobre o investimento privado por meio da expansão do crédito público bancário.

No período compreendido pelo início de implementação do PAC, 2007-2013, foi mobilizado pelo governo federal, na região Nordeste, o montante acumulado de R\$ 319,9 bilhões apenas nos três grupos de recursos delimitados neste estudo, sendo que quando se excluem da análise os recursos das transferências sociais pessoais (PBF, BPC e RMV) foram destinados R\$ 187,3 bilhões (58,5% do total) apenas para a atividade produtiva (financiamento de custeio e investimento das empresas).

Os governos estaduais da região, neste contexto, mostraram-se com baixa capacidade de induzir o investimento. Os montantes mobilizados de recursos por este nível de governo são limitados, sujeitos a grande variação ano a ano e correspondem em média a 1,5% do PIB regional no período 2000-2013.

O momento posterior aos dados analisados por este estudo, em 2015-2016, é de crise econômica com desaceleração do nível de atividade, aumento do desemprego e retração da capacidade geral de financiamento do setor público. Neste novo contexto mais adverso, os instrumentos de política regional e do federalismo precisarão ser mais bem coordenados para continuar gerando retornos tanto mais elevados quanto possível.

Em particular, problemas recorrentes de vazamentos inter-regionais de renda devem ser alvo preferencial de política pública de maneira a garantir que os esforços do sistema de transferências governamentais de renda para uma dada região não escapem dela por meio de transferências privadas (de empresas e de consumidores) na forma de compras de bens de consumo e de investimento para a região mais rica, desfazendo desse modo a ação compensatória do governo.

O estudo concentrou-se mais detidamente em análise empírica para a região Nordeste, contudo, ele apresenta elementos relevantes para a compreensão da natureza geral da intervenção governamental federal recente bem como a constatação de êxitos, fracassos e interrupções na constituição de uma ação transformadora sobre as iniquidades territoriais brasileiras.

Esforços adicionais podem ser dirigidos para a mensuração das mesmas variáveis (e de outras que puderem ser acrescentadas) aqui apresentadas para os casos das demais macrorregiões e estados do país, o que permitirá, sem sombra de dúvida, uma visão de conjunto das magnitudes finais de recursos transferidos pelo governo em cada região.

## REFERÊNCIAS

CHAVES, José Valente; RIBEIRO, José Aparecido. **Gasto social federal**: uma análise da execução orçamentária de 2011. Brasília: Ipea, 2012. (Nota Técnica, n. 13).

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Contas regionais do Brasil** – série 1995-2012. Rio de Janeiro: IBGE, 2014. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasregionais/2012/default.shtm>>.

MONTEIRO NETO, Aristides. **Desenvolvimento regional em crise**: políticas econômicas liberais e restrições à intervenção estatal no Brasil nos anos 90. 2005. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

\_\_\_\_\_. Política de desenvolvimento regional: questão periférica no pacto federativo brasileiro. *In*: BRANDÃO, Carlos; SIQUEIRA, Hipólita (Org.). **Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional**. São Paulo: FPA, 2013.

OLIVA, Rafael; ZENDRON, Patrícia. Políticas governamentais pró-investimento e o papel do BNDES. *In*: ALÉM, Ana C.; GIAMBIAGI, Fábio (Org.). **O BNDES em Brasil em transição**. Rio de Janeiro: BNDES, 2010.

RESENDE, Guilherme. Fatos recentes do desenvolvimento regional no Brasil. *In*: \_\_\_\_\_. (Ed.). **Avaliação de políticas públicas no Brasil** – uma análise e seus impactos regionais. Brasília: Ipea, 2014. v. 1.

## BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BNB – BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. **Nordeste 2022** – estudos prospectivos. Documento síntese. Fortaleza: BNB, 2014.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estimativas de população** – Rio de Janeiro: IBGE, vários anos. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2015/default.shtm>>.

MONTEIRO NETO, Aristides. **Governos estaduais no federalismo brasileiro** – capacidades e limitações governativas em debate. Brasília: Ipea, 2014.



## O NORDESTE NA ENCRUZILHADA DO DESENVOLVIMENTO: A NECESSIDADE DE CONSTITUIÇÃO DE UM SISTEMA REGIONAL DE INOVAÇÃO

Paulo Fernando Cavalcanti Filho

*O problema central dos países subdesenvolvidos é a escolha de uma estratégia de modificações das estruturas, e não a formulação de planos convencionais de desenvolvimento.*

Celso Furtado

### 1 INTRODUÇÃO

Este capítulo argumenta que o processo de integração heterogênea de frações do território nordestino aos padrões nacionais e globais, que se iniciou após a estabilização monetária, e em decorrência da abertura comercial, encontra limites nas fragilidades ou incipiência de um sistema regional de inovação (SRI). Desenvolvendo-se na ausência de políticas públicas dotadas de visão integral e integradora da região, pois são fragmentadas e desarticuladas, estes limites se manifestam tanto na incerta sustentabilidade extrarregional do processo (sua instabilidade estrutural) quanto em decorrência do desenvolvimento interno desse mesmo processo (sua instabilidade dinâmica), ambas as situações decorrentes das assimetrias e da fragilidade da articulação entre os elementos que sustentam a lógica territorial.

Crítica na caracterização desta fragilidade estrutural é a constatação que os atores inovativos presentes no território regional são pouco enraizados, de baixa densidade e frágeis para constituir um Sistema de Inovação especificamente nordestino. Isso implica uma dinâmica tecnológica majoritariamente determinada, em sua direção, velocidade e intensidade, por atores, estruturas, mecanismos e instrumentos de política extrarregionais, como extensões e representações locais e regionais do Sistema Nacional de Inovação (SNI) e de seus vínculos a redes globais de inovação. Esta configuração subordina os atores locais a exercer papéis de alcance reduzido nos processos inovativos, baixa sofisticação, resultando em reduzido grau

de apropriabilidade (dos ganhos econômicos) regional e baixa cumulatividade local dos resultados do progresso tecnológico.

Se o Estado não incorpora o desenvolvimento regional como estratégia nacional, não há como esperar resultados diferentes da retroalimentação do subdesenvolvimento nas escalas nacional e regional. A política regional deve ser capaz de desenhar arranjos institucionais que criem diversas compatibilidades políticas, de forma a integrar os objetivos sociais aos econômicos, resguardar a visão republicana do Estado frente aos interesses privados e tornar valiosa para as estratégias das grandes empresas de capital extraregional a capacitação tecnológica e inovativa das redes de micro e pequenas empresas regionais.

## 2 UMA VISÃO SISTÊMICA DO TERRITÓRIO NORDESTINO

Fundada na perspectiva teórica da abordagem de sistemas nacionais de inovação (Freeman, 2004; Lundvall, 1988; 1992; Nelson, 1993), que entende a organização econômica de qualquer território a partir das relações hierarquizadas entre atores políticos e econômicos, estabelecidas em diferentes escalas, pode-se definir arranjos e sistemas produtivos e inovativos locais como:

sistemas complexos, compostos por diversos atores, diferenciados por natureza (variedades) e posição hierárquica (assimetrias), auto-organizados em três subsistemas e articulados entre si, através de processos de aprendizado inovativo, que transformam suas estruturas (instabilidade estrutural) e sua dinâmica funcional (instabilidade dinâmica). Compõe-se de três dimensões culturais, três relações políticas e três mecanismos econômicos, cada um destes subsistemas é formado por uma estrutura a qual exerce uma ou mais funções (Cavalcanti Filho, 2013).

De acordo com a definição adotada, os sistemas produtivos e inovativos (SPIs) regionais, nacionais e globais são compostos por redes de Arranjos Produtivos Locais (APLs) (Lastres e Cassiolato, 2003; 2004; 2005), conectados por meio das relações políticas e das funções econômicas que, em sua totalidade, estão inseridas nas fronteiras destes SPIs. Isso permite que, em seu interior, articulem-se vários e distintos APLs, estabelecendo uma relação de dependência sistêmica entre o centro (o núcleo do sistema) e suas periferias (os arranjos).

No conjunto macrorregional, macroeconômico ou global, estruturam-se as hierarquias entre os territórios, definidas pelo sentido e intensidade de suas relações sistêmicas complexas. Resulta deste processo a definição do território, com sua especificidade e coerência, identificando-se nele arranjos com diferentes *status* político-econômicos no interior dos SPIs (Cavalcanti Filho, 2011; 2013).

A diferença entre uma economia nordestina e uma economia no Nordeste está no grau de dinamização endógena exibida pela teia de articulações territorialmente enraizadas, resultando em um SRI ou em simples localização regional de frações do



SNI, respectivamente. A transformação qualitativa destas frações nacionais de um SNI naquele sistema regional exigiria a construção histórica de formas específicas de relações políticas entre os elementos e os atores localmente enraizados (em maior ou menor grau) e as estruturas e os atores que controlam, a partir de local externo ao arranjo, os ativos e vetores estratégicos, em escala superior.

Ou seja, apesar de necessariamente territorializar em algum espaço o núcleo de qualquer sistema produtivo e inovativo, o qual contém e articula os seus arranjos locais, há diferenças qualitativas determinadas no âmbito da organização política e econômica que permitiriam a uma região estabelecer formas próprias de articulação sistêmica para inovação.

Assim, é a trajetória histórica das relações do sistema político nordestino que, sendo tecida na forma de uma rede multiescalar, política e economicamente hierarquizada, articula e retroalimenta as funções econômicas dos arranjos locais ao sistema de inovação brasileiro (e aos SNIs das economias centrais do globo). As relações políticas fundamentais definem a estrutura de poder dominante nos subespaços do território nordestino e suas articulações extrarregionais, a concentração, a centralização, o controle e o perfil da propriedade dos ativos estratégicos para a dinâmica regional, bem como as relações de trabalho organizadas no território.

Estas relações políticas, construídas historicamente, organizam no território as funções específicas dos atores econômicos que compõem a população<sup>1</sup> presente no espaço nordestino. O enraizamento territorial das funções econômicas<sup>2</sup> que compõem os arranjos produtivos locais é indispensável para a constituição e operação eficiente de um sistema de inovação regional, em suas diversas formas de organização, sejam estas endogenamente desenvolvidas ou operadas exogenamente ao território, a partir de relações com outros sistemas inovativos.

Compreender esse processo histórico de formação político-econômica regional possibilita esclarecer por quais caminhos o território nordestino foi sendo conduzido no período recente e caracterizar a atual encruzilhada de seu desenvolvimento. De forma breve, partir da primeira metade do século XX, a região Nordeste passou por um processo sequencial de integração à região sudestina, a mais dinâmica do país,<sup>3</sup> conforme apresentado a seguir.

---

1. Por população entenda-se o conjunto de atores econômicos presentes no território nordestino, englobando trabalhadores, consumidores, investidores, empresas (agropecuárias, industriais e de serviços), instituições financeiras, comerciantes etc.

2. Segundo Cavalcanti Filho (2011), produção, inovação, financiamento, comercialização, consumo e investimento.

3. A hipótese de construção histórica da região Nordeste a partir de fases sucessivas de integração econômica foi originalmente proposta por Guimarães Neto (1989; 1997) e baseada em ampla literatura empírica, entre as quais o autor cita: Furtado (1959; 1977a; 1977b), GTDN (1967), Castro (1971), Moreira (1976), Cano (1977; 1983), Oliveira (1977; 1990), Araújo (1979), Pimes (1984), Azevedo Brandão (1985), Galvão, O. (1987), Diniz (1987), Galvão, A. (1987), Vale Souza (1988; 1995), Guimarães Neto (1989), Affonso e Silva (1995) e Pacheco (1996).

- 1) **Integração comercial:** com a centralização política construída ao longo da Ditadura Vargas (1930-1945), o governo federal mobiliza recursos públicos e privados para criar as bases do início do processo de industrialização, escolhendo a região Sudeste como seu núcleo produtivo e consumidor e as demais regiões como seu mercado interno expandido. Nesse processo, a integração do Nordeste representa uma desestruturação do seu sistema produtivo, o qual, malgrado sua baixa eficiência e extremas desigualdades intrarregionais, estava baseado na articulação de capitais regionais enraizados na agropecuária e na indústria, tendo a própria região e o comércio exterior como seus principais mercados.
- 2) **Integração produtiva:** com os fortes investimentos estatais em infraestrutura física e energia e os projetos agrícolas e industriais incentivados pela Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), o governo federal articula suas políticas às estratégias das grandes empresas de capitais estrangeiro e nacional, orientando o sistema produtivo nordestino a especializar-se como fornecedor de bens intermediários à indústria sudestina. Nesse processo, não é capaz de gerar empregos industriais em volume suficiente para substituir as perdas provocadas pela desarticulação e deterioração da velha estrutura produtiva, o que intensifica a manutenção de baixíssimos níveis salariais no mercado formal de trabalho e uma crescente pauperização e favelização dos grandes centros urbanos.
- 3) **Integração financeira:** nos anos 1990, em um contexto de crises fiscal e financeira do Estado, a nova orientação liberal criou mecanismos de restrição financeira aos governos estaduais, tornando a venda de ativos a única solução oferecida às lideranças políticas regionais para atenuarem as condições dos refinanciamentos. Dessa forma, a quase totalidade dos bancos públicos estaduais foi privatizada, retirando do poder público este poderoso instrumento de intervenção econômica local. Adicionalmente à privatização, o processo visou à expansão da penetração regional de instituições financeiras sediadas na região sudestina, desfavoravelmente aos bancos privados locais e regionais, que, quando não encerraram suas atividades, terminaram sendo adquiridos pelos bancos sudestinos e estrangeiros.

A orientação do Estado brasileiro para as políticas públicas, ao longo da última década do século XX, partia da hipótese (explícita ou implícita) de que um dos fatores do atraso relativo da região Nordeste estava no arcaísmo de suas instituições, que, mesmo que possuíssem papel relevante quando de sua criação, haviam se tornado poderosos instrumentos de captação de recursos públicos, com sua apropriação privada pelas elites

loais. Nesse contexto, a estrutura de bancos públicos estaduais tornou-se um alvo claro no movimento geral de privatização que o país vivenciou.

Dessa forma, a integração financeira foi promovida pela privatização dos bancos estaduais e pela concentração e centralização do capital financeiro em grupos nacionais e internacionais. Associam-se a esta ação o redesenho completo da estrutura, organização e atores do sistema financeiro na região: a redefinição do papel dos bancos públicos federais, a centralização do mercado privado de capitais em São Paulo, a proibição de novo endividamento pelos governos estaduais e a renegociação das dívidas estaduais em condições severas.

O resultado dessas mudanças no ambiente seletivo foi a consolidação de um sistema financeiro concentrado em número reduzido de grandes instituições bancárias e não bancárias, centralizado quase integralmente no estado de São Paulo, e o esvaziamento da capacidade dos governos e das empresas locais alavancarem investimentos de larga escala com recursos de origem estadual/regional. Dessa forma, apenas grupos econômico-financeiros extrarregionais, apoiados por recursos de origem federal, poderiam empreender projetos estruturadores na região, promovendo o desenraizamento do tecido produtivo regional e deslocando o processo decisório sobre investimentos e padrão de especialização produtiva para os atores extrarregionais.

- 4) Integração tecnológica: dado o processo anterior, a região não poderia ter exibido uma trajetória muito distinta daquela observada. Com um mercado consumidor moldado em suas preferências pela mídia, estando desconstruídos os pequenos blocos de capital financeiro regional (públicos e privados), com forte restrição financeira e fiscal dos governos estaduais, desparelhados para construção do planejamento regional, tendo defasado econômica e tecnologicamente seu tecido produtivo de capital regional, a retomada do dinamismo da região dependeria de uma combinação entre quatro fatores:
  - a) superexploração do emprego nas centenas de APLs;
  - b) impacto das políticas sociais e da expansão creditícia sobre o comércio e os serviços locais;
  - c) impacto da expansão dos gastos do setor público federal, tanto o corrente quanto o de capital sobre a construção civil; e
  - d) instalação de grandes empreendimentos de origem extrarregional, tanto de base primário-exportadora, quanto na indústria de base, e, por toda a região, redes varejistas, logística de transportes e distribuição e serviços financeiros e técnico-tecnológicos.

A integração tecnológica foi o processo evolucionário de intensificação dos mecanismos seletivos, particularmente o processo de rápida e generalizada abertura comercial, que acirrou a concorrência internacional no final do século passado. Esta transformação eliminou milhares de empresas brasileiras, sendo proporcionalmente mais intenso entre as firmas nordestinas (Almeida e Cavalcanti Filho, 2013). Este processo de destruição criadora forçou uma parcela das empresas nordestinas remanescentes a irem para a informalidade, enquanto a pressão concorrencial forçou parte das firmas sudestinas e sulistas a migrarem, buscando estratégias de sobrevivência baseadas nos benefícios fiscais e financeiros, oferecidos por governos da região Nordeste, baixos custos salariais e baixo grau de organização sindical.

Como resultado desse processo de intensa ação de mecanismos seletivos, a diversidade tecnológica foi fortemente reduzida pela eliminação em larga escala das empresas com reduzida capacidade financeira para suportar a pressão competitiva, ou seja, as micro e pequenas empresas (MPEs) da região Nordeste. Entre as remanescentes de melhor nível de capacidades tecnológicas, boa parte foi objeto de movimentos de fusão e aquisição por capitais de fora da região (e do país). Tornando o perfil técnico-produtivo das principais empresas instaladas na região mais próximos do padrão sul-sudestino, o custo econômico e social materializou-se na ampliação do desemprego tecnológico, no esgarçamento do tecido produtivo regional, na perda do controle patrimonial pelo empresariado local e na ampliação dos vazamentos de renda para fora da região.

Essa homogeneização no topo da estrutura produtiva e financeira constituiu as bases para a viabilização do novo conjunto de grandes investimentos que estão impactando frações do território nordestino nos últimos anos, superando, para a escala dos negócios, os problemas de financiamento, logística, infraestrutura, serviços de alta tecnologia e fornecedores qualificados. Isso significa que os investimentos que se voltaram mais intensamente para o Nordeste, de um lado, não surgiram sem causa e nem exclusivamente por efeito da vontade política dos governos; e, por outro, se não representam a transformação estrutural necessária, também não podem ser considerados um mero suspiro em uma trajetória inexorável de estagnação econômica regional.

Em todo esse processo sucessivo de integração nacional, coube um papel estratégico ao poder político central do Estado, seja no planejamento, incentivos e financiamento, ou na execução direta dos projetos, o que exigiu o fortalecimento de sua capacidade política, fiscal e financeira, seja pela coerção, pela capacidade de liderança ou pela negociação.

Dessa forma, antes de formular qualquer política voltada ao desenvolvimento regional, é mister entender o tipo de desenvolvimento que se busca alcançar, sua factibilidade frente às estruturas culturais, políticas e econômicas que construíram o

*status* atual da região-alvo da política e sua coerência ou conflito frente aos interesses dos atores protagonistas. A política pública construída enfrentará a tensão entre constituir-se como mecanismo seletivo ou como mecanismo inovativo dos processos dinâmicos e das estruturas tendenciais.

No primeiro caso, a política atua de forma seletiva ao contribuir para o fortalecimento da estrutura cultural política e econômica que tem promovido a atual fase de integração econômica de frações do território nordestino. O risco associado a esta escolha por um papel seletivo está na possibilidade de que os desdobramentos desse processo poderão repercutir, internamente, tanto na ampliação das assimetrias intrarregionais quanto nos efeitos negativos nos próprios subterritórios integrados.

No segundo caso, potencializa-se a probabilidade de surgimento de novas formas de organizações econômicas e da evolução acelerada daquelas secularmente negligenciadas no território nordestino, distintas das prevalentes nas últimas duas décadas. O risco associado a esta escolha, por ser fomentadora de inovações organizacionais e institucionais, pode vir da possibilidade de produzir a ruptura da estrutura vigente, mas sem que um novo formato organizativo e institucional se estabeleça, gerando um período prolongado de desordem sistêmica pela ausência de um padrão dominante e dinâmico que reorienta a evolução do território nordestino.

A primeira opção gradualista (Rua, 1997; 2009) reduz riscos políticos, pois promove ajustes graduais em um processo já em movimento, evitando rupturas que promovam impactos nas relações políticas e econômicas já estruturadas no sistema. Para sua sustentabilidade, exigiria a ausência de qualquer fenômeno capaz de impactar a arquitetura político-econômica atual e, ainda assim, em termos práticos, em caso de êxito contínuo, levaria quase meio século para alterar de forma significativa o quadro de desigualdade inter-regional, sem necessariamente resolver as contradições intrarregionalmente e interpessoais.

A segunda opção pressupõe a presença de forças retroalimentadoras que conduzem à persistência da histórica estrutura econômica e social, as quais tornam inócuas políticas gradualistas. Nesse sentido, a política pública deve mapear possíveis trajetórias alternativas de transformação estrutural, capazes de romper com o processo de causalção circular que faz do subdesenvolvimento o tipo específico de desenvolvimento econômico no território nordestino.

Nessa opção é possível transformar a realidade territorial em larga escala e escopo, mas sem gerar campeões individualmente identificáveis, ou seja, o soerguimento de uma grande massa de MPÉs, com efeitos individuais de pequena monta para a região, mas que, em conjunto, por sua pervasividade e cumulatividade, elevariam os níveis médios de capacidades tecnológicas, ao mesmo tempo que reduziriam sua variância, enfraquecendo significativamente os efeitos perniciosos da absurda heterogeneidade tecnológica característica do subdesenvolvimento.

O que se está afirmando, de vários ângulos, é que os efeitos econômicos e sociais de uma rápida evolução nos níveis de capacitação dos recursos humanos, da gestão empresarial e das capacidades produtivas das MPEs nordestinas seria uma escolha de política com muito maior probabilidade de transformar a realidade da região do que a mobilização de toda a infraestrutura regional de ciência, tecnologia e inovação (CT&I) para contribuir marginalmente com as estratégias das grandes empresas, as quais já possuem recursos e capacidades inovativas construídas e financiadas exogenamente à região e cujos resultados e impactos seriam majoritariamente vazados para fora da região.

À opção gradualista ou incremental de política pública está associado um tipo de instabilidade dinâmica, pois tende a produzir situações de conflito intrarregionais, provocadas pela desigualdade socioeconômica entre os fragmentos territoriais integrados e os não integrados, que se articulam e retroalimentam os conflitos internos dos próprios subterritórios integrados. A instabilidade de tipo estrutural, por sua vez, associa-se à opção pela ruptura dos padrões de organização político-econômicos historicamente vigentes na região, cuja viabilidade assenta-se nas condições de fragilidade institucional dos mecanismos que dão suporte às forças políticas e econômicas que compõem a arquitetura do modelo de desenvolvimento vigente. As fragilidades destes mecanismos estão definidas em três níveis de organização político-institucional, conforme a seguir.

- 1) Em nível local/regional: a instabilidade das alianças políticas e a baixa coerência intrarregional dos direcionamentos políticos e econômicos regionais, tornando o controle político sobre o território local/regional sensível ao calendário eleitoral, afetando o grau de alinhamento político com o governo federal. Dessa forma, gerando incertezas quanto à continuidade dos investimentos necessários à superação de gargalos logísticos, infraestruturais e humanos, locais e regionais,<sup>4</sup> decorrentes de alterações nas relações de poder político regional, nacional e global.
- 2) Em nível nacional: a ainda baixa institucionalidade republicana brasileira, fonte geradora de instabilidade das políticas públicas e baixo grau de confiança na orientação do Estado quanto ao modelo de desenvolvimento a ser buscado.
- 3) Em nível global: dos efeitos das mudanças geopolíticas e socioeconômicas em escala mundial, de um lado, nas estratégias empresariais das grandes corporações transnacionais, e, de outro, nos tratados e alianças que dão

---

4. A engenharia político-institucional necessária para viabilizar o projeto de Integração de Bacias (Transposição do São Francisco) é o grande exemplo deste aspecto, pois envolveu negociações conflituosas entre lideranças políticas regionais (LPR) de cinco estados da região (Bahia, Pernambuco, Paraíba, Ceará e Rio Grande do Norte) e destes com o governo federal, além de conflitos locais, regionais e nacionais envolvendo forte oposição ao próprio projeto ou a aspectos particulares.

forma ao ordenamento geopolítico internacional das grandes potências e das nações da semiperiferia, ambas impactando a continuidade/viabilidade de parte dos investimentos regionais.

Dessa forma, sem a análise das dimensões do subsistema político não se apreende a lógica espacialmente estruturante das atividades econômicas e desenham-se políticas inócuas, por serem desterritorializadas.<sup>5</sup> Territorializar não pode ser compreendido como a distribuição espacial *ex post*, de ações e programas definidos *ex ante*, mas sim o seu oposto: a construção territorializada da política nacional a partir da prévia análise da complexa e desigual realidade regional, em particular da coexistência de instabilidades de natureza estrutural e dinâmicas que demandam diferentes estratégias de planejamento.

Efetivamente, houve avanços na compreensão da necessidade de uma abordagem territorial para a construção das políticas públicas,<sup>6</sup> mormente as direcionadas à questão regional, entretanto, a visão dos estudiosos e formuladores de políticas ainda não conseguiu se libertar do economicismo em suas análises. Esta visão esforça-se por tratar o processo inovativo como se fora resultado das forças do mercado, procurando usar o método de análise da oferta e da demanda para tratar da inovatividade. Este equívoco teórico traz implicações empíricas no momento em que passa a fundamentar recomendações de políticas para CT&I.

As empresas não são o lado da demanda, e a infraestrutura de ciência e tecnologia (C&T) não corresponde ao lado da oferta, entre vários motivos, por dois aspectos fundamentais.

Em primeiro lugar, porque oferta e demanda são instrumentos de análise que exigem independência recíproca.<sup>7</sup> No processo inovativo, essa independência não está presente, pois as empresas tanto demandam quanto ofertam conhecimentos e habilidades que contribuem para a geração de inovações, e o mesmo sucede com os atores que compõem a infraestrutura de C&T, pois universidades e centros de formação e pesquisa tecnológica tanto demandam avanços no conhecimento oriundos das empresas, quanto os geram para o setor produtivo.

Em segundo lugar, porque, mesmo que houvesse a independência requerida para o uso dos elementos de oferta e demanda, é fato amplamente consolidado na literatura especializada e empiricamente comprovado que o processo inovativo não

---

5. É no subsistema político que deve ser encontrada a organização e a institucionalização jurídico-administrativa da determinação das posições hierárquicas entre arranjos e sistemas, bem como no interior destes, entre seus diversos atores, uma vez que é ele que articula e instrumentaliza os "nós" sistêmicos, condicionando a forma e o conteúdo tanto da formação cultural desenvolvida pela população do território, quanto as suas funções econômicas (Cavalcanti Filho, 2013).

6. O *Estudo da dimensão territorial do planejamento*, elaborado pelo Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE, 2008), é um caso exemplar.

7. Do contrário, a análise se torna circular e inconclusa, pois fatores que afetam a quantidade demandada impactariam a curva de oferta, e o oposto também seria verdade, impedindo a determinação de um equilíbrio.

é guiado de forma relevante por preços relativos, mas sim fortemente restrito por características de cumulatividade, oportunidades e apropriabilidade de natureza histórica, científico-tecnológica e institucional (Dosi, 1988; Freeman, 1988).<sup>8</sup>

Este viés economicista, anteriormente apontado, ao ser associado aos mecanismos institucionalizados e culturalmente enraizados de seleção de prioridades, termina por realizar escolhas políticas mascaradas pelo tecnicismo dos seus formuladores, de forma consciente ou não. As típicas estratégias metodológicas de identificação, hierarquização e seleção de prioridades baseiam-se em critérios de relevância econômica e política em que os maiores, mais estruturados e politicamente organizados são aqueles que invariavelmente serão apoiados por políticas públicas. Nesse sentido, um esforço de mapeamento de prioridades a serem atendidas por uma política regional de CT&I possui uma alta probabilidade de ser executado consultando-se atores-chave na atual hierarquia política do sistema inovativo regional, tais como:

- lideranças empresariais da região, ou seja, representantes dos grupos empresariais mais consolidados e articulados politicamente (em grande medida, de origem extrarregional);
- líderes de grupos de pesquisa pertencentes às principais instituições de C&T nordestinas, cujos projetos de pesquisa estão alinhados a uma agenda de pesquisa prioritariamente definida pelas necessidades exógenas ao território nordestino;
- lideranças políticas regionais, usualmente enraizadas historicamente na hierarquizada e concentrada estrutura de poder regional, exatamente um dos pilares de sustentação do problema regional brasileiro; e
- representantes das organizações e associações que compõem a estrutura institucional regional, usualmente construídas e historicamente geridas para atender as demandas dos atores anteriormente citados e aos seus próprios interesses corporativos.

Dessa forma, a opção pelas grandes empresas não encontra suporte empírico ou histórico como estratégia mais eficiente para promoção do desenvolvimento regional. A efetividade das políticas públicas, mesmo quando territorializadas, requer sua aderência frente a estratégias empresariais factíveis. Por coerência, não se deve entender isso como subordinação, pois, nesse caso, haveria a privatização das políticas e recursos públicos.

No caso da opção pelas grandes empresas como atores-veículos do modelo de desenvolvimento regional, uma vez que as estratégias formuladas por estas empresas

---

8. Fossem os preços relativos de algum impacto relevante, as grandes empresas transnacionais adotariam tecnologias intensivas em trabalho quando instalassem suas filiais em países e regiões com ampla oferta de mão de obra remunerada com baixos salários, fato não observado empiricamente.



não necessitam guardar qualquer associação com os objetivos políticos de redução das desigualdades regionais e sociais, torna-se mais complexo o desenho de políticas que instrumentalizem os esforços das grandes empresas para as trajetórias que, sem alterar suas metas individuais, também gerem, mesmo que subsidiariamente, os objetivos das políticas públicas.

No caso da escolha pelas MPEs como condutoras do processo de transformação regional, torna-se mais fácil canalizar seus esforços na direção pretendida pela política, uma vez que o Estado e as lideranças políticas regionais são atores hierarquicamente superiores em poder e recursos, capazes, assim, de orientar a dinâmica empresarial de acordo com seus próprios objetivos sociais e econômicos. A dificuldade nesse caso surge do grande número de MPEs a serem coordenadas e mobilizadas conjuntamente, dificultando a operacionalização da política, seu monitoramento e avaliação e exigindo uma abordagem *bottom-up* (de baixo para cima) de construção das políticas.

A factibilidade implica não colocar objetivos de política que exijam dos atores-chave do processo percorrer trajetórias inviáveis diante do padrão de concorrência vigente nas estruturas de mercado. Do contrário, o fracasso das estratégias resultaria na inviabilização dos objetivos das políticas e desperdício de recursos.

A conclusão a que se chega é que a construção de um modelo de desenvolvimento para a região, lastreado exclusiva ou mesmo prioritariamente nas estratégias globais das grandes empresas, requereria moldar o Sistema de Inovação do Nordeste para atender às necessidades e interesses de atores externos à região e que possuem objetivos definidos por sua natureza empresarial. Expandir, modernizar e mobilizar os recursos financeiros, materiais e humanos dedicados à infraestrutura de CT&I regional para aperfeiçoar as estratégias globais empresariais só faria sentido sob a falsa hipótese de que, na busca de seus interesses privados, o bem-estar social seria gerado como subproduto não intencional.

Não sendo aceita esta premissa,<sup>9</sup> é necessário ter objetivos próprios, elaborar mecanismos e instrumentos específicos e contar com atores políticos capazes de mobilizar recursos e estruturas na direção explícita do combate às desigualdades regionais e pessoais de natureza socioeconômica.

---

9. Pois seria contraditória, no plano lógico, com a própria ideia de necessidade de políticas públicas de combate às desigualdades, e, no plano concreto, com a própria história da região, dominada por objetivos empresariais controlados e voltados ao exterior, desde sua constituição como território colonial.

### 3 OS APLS NORDESTINOS: PERFIL INSTITUCIONAL E PERFIL PRODUTIVO

O território nordestino possui nove estados e 1.793 municípios, nos quais foi possível mapear 514 arranjos produtivos e inovativos locais, abrangendo exatos mil municípios da região. Entre os APLs, 46,5% (239) eram agropecuários e abrangiam 87% dos municípios, 43,3% dos municípios continham os 37% (190) de APLs industriais e 16,5% (85) dos arranjos possuíam especialização em atividades de serviços e estavam ocupando cerca de 27% dos municípios. A maior parte dos APLs identificados pelas instituições de apoio existentes na região pertencem ao setor agropecuário (46% dos arranjos localizados em 870 municípios), reflexo do peso que estas atividades primárias ainda representam, apesar do clima semiárido e de suas secas periódicas.

A partir dessa percepção institucional, a análise do desempenho recente dos arranjos nordestinos inevitavelmente irá refletir os efeitos de políticas sociais e econômicas sistêmicas que potencializaram estes grupos socioeconômicos no século XXI e, em menor medida, mas ainda assim presentes, os impactos de políticas industriais e de inovação, bem como os programas e ações de corte regional implementadas nesse mesmo período, uma vez que não houve política regional *strictu sensu*.<sup>10</sup>

O SRI não está organizado para encontrar respostas para os desafios desses sistemas produtivos primários, seja pela insuficiente capacidade tecnológica e financeira dos produtores rurais para contribuir tanto na geração significativa de melhoramentos do processo produtivo, com seu conhecimento tácito, quanto para atrair os esforços de aprendizado inovativo das instituições de CT&I, seja pelo pouco incentivo que os mecanismos de mercado sinalizam às empresas fornecedoras de insumos e implementos, para o desenvolvimento de produtos especialmente adaptados às condições do semiárido.

As agendas e os correspondentes orçamentos de pesquisas científicas e tecnológicas não estabelecem como estratégica para o desenvolvimento regional e nacional a transformação em larga escala das capacidades inovativas dos atores constituintes dos APLs agropecuários do semiárido nordestino. A solução buscada, quando ocorre, desdobra-se em três trajetórias exógenas: *i*) penetração do agronegócio (onde houver oportunidades lucrativas de exportação); *ii*) atração de indústrias para geração de emprego nas periferias das grandes e médias cidades; e *iii*) políticas compensatórias para aqueles que foram expulsos do campo e não estiverem aptos ao emprego industrial.

Uma das fontes de dificuldade das iniciativas de apoio aos APLs da região está, entretanto, na desigualdade de perfis entre as instituições de apoio e os produtores

---

10. A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), elaborada em 2003, só veio a ser parcialmente implementada a partir de 2007, sem a constituição do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR) e da Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional (CNDR), ou seja, sem novos mecanismos e recursos financeiros e sem a instância de governança interministerial para articular e coordenar as políticas nacionais, regionais e estaduais.

que compõem os APLs. Entre os atores institucionais dá-se situação oposta ao perfil típico dos recursos humanos nos APLs nordestinos, prevalecendo a formação de nível técnico-tecnológico, superior e pós-graduada, com empregos formais, em geral estáveis, e salários mais elevados, bem como forte representação sindical. O perfil institucional reflete a encruzilhada política nacional, em que convivem, temporal e espacialmente, fragmentos de diferentes modelos de sistemas nacionais de inovação associados a distintos modelos de desenvolvimento, em escala nacional e regional.

Enquanto a concepção ofertista das políticas e programas de apoio predominar e o perfil institucional – usualmente definido extrarregionalmente – prevalecer frente ao perfil produtivo predominante no território, tornar-se apto ou elegível a receber o apoio irá requerer, frequentemente, a perda das características locais para assumir a aparência desejada por quem controla os instrumentos de apoio. Isso explica a participação marcante de empreendimentos de capital extrarregional entre aqueles apoiados por políticas federais e estaduais – seja pela legislação, que ignora a dimensão local, seja pela cultura institucional, construída sobre valores que naturalizaram a desigualdade socioeconômica que hierarquiza e discrimina atores e atividades, um fato estilizado entre os arranjos produtivos não apoiados institucionalmente e sua característica de invisibilidade política. As causas, entretanto, são antissimétricas e dividem-se nos dois grupos invisíveis apresentados a seguir.

- 1) Invisíveis e vazios: não possuem uma dimensão política relevante, dada sua fragilidade econômica ou baixa pervasividade territorial, e, dessa forma, não atuam em processos políticos organizados, tornando-os invisíveis às instituições de apoio, criando a figura dos territórios vazios de políticas. Suas dificuldades comuns estão na fragilidade da dimensão política do arranjo, uma vez que a organização institucional dos atores é insatisfatória, suas formas de associação e cooperação incipientes, intermitentes nas ações e com baixo poder de articulação junto aos atores governamentais locais, estaduais e nacionais.
- 2) Invisíveis e densos: sua institucionalidade é entendida e operada como se não fossem arranjos, mas, sim, exclusivamente partes de cadeias produtivas, setores especializados ou grandes projetos estruturadores. Nesse caso, frequentemente possuem forte representação política e beneficiam-se de farto aparato de políticas, programas e ações de apoio (caso dos grandes empreendimentos localizados na região de Suape, em Pernambuco, em Camaçari, na Bahia, ou em Pecém, no Ceará).

#### 4 FRAÇÕES REGIONAIS DE UM SISTEMA NACIONAL, NÃO UM SISTEMA REGIONAL DE INOVAÇÃO

O estudo Regiões de Influência das Cidades (Regic), realizado em 2014 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), dimensiona a fragilidade das relações institucionais intrarregionais e a elevada subordinação da região Nordeste a decisões de natureza pública e privada emanadas extrarregionalmente, em especial de Brasília e São Paulo. O Nordeste não apenas apresenta quantidade e intensidade de relações totais (intra e inter-regionais) inferiores aos níveis das regiões Sudeste e Sul, mas também, como reflexo de sua posição periférica na economia e na política nacional, suas relações intrarregionais são inferiores a suas relações com a região Sudeste, seja em magnitude absoluta, seja em intensidade.

Os dados indicam que, para a constituição de um sistema de inovação nordestino, deve-se seguir uma diretriz de fortalecimento dos fluxos relacionais urbanos, de natureza horizontal e intrarregional, de forma a induzir um processo de adensamento produtivo que, ao mesmo tempo que eleva as capacidades tecnológicas e inovativas dos APLs nordestinos, endogeneiza os processos decisórios de investimento produtivo e as estratégias inovativas, bem como reduz a distância tecnológica entre as MPEs locais e os grandes empreendimentos extrarregionais.

A construção de um sistema de inovação nordestino é tarefa necessária para que se alcance o objetivo de superação do subdesenvolvimento regional, pois a capacidade de endogeneizar o progresso tecnológico em seu território é uma das características distintivas de uma região desenvolvida. Entretanto, para existir de forma orgânica e densa, estruturado e articulado, mesmo que exibindo fragilidades, um SRI deve ser formado por APLs que:

- estejam envoltos por uma mesma rede articulada de instituições promotoras, direta e indiretamente, dos seus processos inovativos, submetidas a relações de poder próprias, com a propriedade e controle dos ativos estratégicos sob controle predominante dos atores locais e de formas específicas de organização do trabalho;
- sejam compostos de atores culturalmente enraizados em um mesmo território, partilhando uma história comum de construção de valores, hábitos e costumes que moldam localmente os processos produtivos e inovativos; e
- tenham um padrão próprio de especialização produtiva e perfis inovativos, fontes endógenas de financiamento e comercialização, padrão de consumo específico e estratégias de investimento sob decisão de seus atores locais.

Enfim, os APLs devem constituir um sistema econômico próprio, com suficiente grau de dinamismo endógeno, apesar de articulados ao sistema nacional e

mundial. Adicionalmente, a existência de um sistema inovativo regional significaria a constituição de um conjunto de elementos com:

- perfil do investimento produtivo, público e privado, determinante de novo padrão de especialização regional e, logo, de nova estrutura e distribuição de rendimentos e a sensibilidade do crescimento nordestino à expansão econômica e seus efeitos cumulativos e retroalimentadores sobre a produtividade regional;
- padrão de financiamento dos investimentos e do consumo afetando de forma positiva o perfil produtivo, tecnológico e inovativo, e a magnitude dos gastos indicando maior resiliência financeira do ritmo de crescimento e do dinamismo dos mercados; e
- direção (mudança/continuidade) do perfil produtivo regional (setorial e por intensidade tecnológica) afetando positivamente a geração de empregos e a distribuição de renda intra e interregionalmente, de acordo com os novos e mais elevados padrões de salários e intensidade tecnológica.

A infraestrutura educacional e de CT&I foi ampliada fortemente na região, com a implantação de centenas de institutos tecnológicos e *campi* universitários, majoritariamente no interior da região, iniciando o processo de qualificação em larga escala de trabalhadores de nível técnico-tecnológico e superior, necessários para a operação das novas tecnologias de produção e de informação trazidas pelas grandes empresas. Essa infraestrutura de CT&I encontra-se ainda majoritariamente concentrada nas capitais dos estados, necessitando da continuidade do esforço de interiorização iniciado na última década, articulado ao tecido produtivo local e a projetos de reforma urbana que tornem as condições de vida compatíveis com as exigidas pelos grupos sociais em que se inserem as comunidades científico-tecnológicas.<sup>11</sup>

Viana, Santos e Silva (2009) encontram um cenário extremamente preocupante em relação às microrregiões nordestinas. Das 187 analisadas, 132 registraram valores negativos para o Índice de Estrutura Tecnológica (IET), refletindo um território marcadamente desestruturado para o processo inovativo mais acelerado. Pernambuco destaca-se novamente por apresentar uma proporção pequena de microrregiões com baixo IET, ao contrário da média regional, enquanto o Ceará é o estado com maior proporção de microrregiões com baixo IET.

Os recentes e significativos investimentos na ampliação e interiorização da infraestrutura de C&T nordestina certamente melhoraram os indicadores de parcela

---

11. As infraestruturas (energia, saneamento, telecomunicações, transportes) e amenidades urbanas (áreas de lazer, espaços culturais, serviços pessoais e profissionais, segurança etc.), sem os quais não se obtém êxito na fixação e enraizamento desta mão de obra qualificada e mais bem remunerada.

destas microrregiões, mas sabe-se que a existência dessa infraestrutura é condição necessária, mas não suficiente para promover processos sistemáticos e intensos de aprendizado inovativo. Muito ainda deverá ser feito para corrigir erros de localização espacial, carências de infraestrutura urbana, social e informacional e inadequação do perfil técnico, tecnológico e profissional proporcionado por estas instituições.<sup>12</sup>

Há, por parte de grandes empresas exógenas à região, crescente controle da base técnica (conjuntos de conhecimentos científico-tecnológicos essenciais) e nas áreas críticas para a competitividade das principais linhas de produção (automobilística, siderúrgica, naval, petroquímica, têxtil, agrícola e agroindustrial, mineral, logística, *software* etc.). A estes setores se articularam políticas, programas, projetos e ações governamentais, nas esferas político-administrativas federal e estaduais, que se mostraram aderentes às estratégias empresariais, ou seja, que orientam ou viabilizam os projetos de investimentos privados e públicos na região.

A estrutural fragilidade do sistema de inovação nordestino, de acordo com o estudo de Viana, Santos e Silva (2009), é pervasiva à quase totalidade de suas microrregiões no que tange à relevância da presença de elementos estruturais<sup>13</sup> de sustentação da atividade inovativa local. Mesmo sabendo-se que os indicadores usados para a análise estavam restritos aos elementos mais associados a empresas de porte médio e grande, o baixo dinamismo dessas empresas mostra que está longe de ser automático e direto o potencial de serem irradiados efeitos de aprendizado inovativo para as MPEs a partir de relações fornecedor-usuário, mesmo quando estas envolvam cooperação inovativa.

O risco de ampliação da heterogeneidade tecnológica entre as empresas extrarregionais e o universo de MPEs locais se mostra elevado na ausência de ações e programas públicos que construam as pontes entre estes dois grupos de capitais. Aqui se encontra um dos espaços para a constituição de um sistema de inovação nordestino: a elevação dos níveis de capacidades tecnológicas das MPEs locais e, subsequentemente, parcerias inovativas destas com empresas extrarregionais para estruturação de redes empresariais que enraízem etapas relevantes das cadeias produtivas e tornem os territórios locais estrategicamente importantes na distribuição da cadeia de valor dos empreendimentos instalados na região.

Em termos da formação de recursos humanos como instrumento de promoção das capacitações tecnológicas nos APLs nordestinos, por efeito dos Fundos Constitucionais para a educação – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef) e Fundo de Manutenção

---

12. Frutos do insuficiente tempo para o planejamento e a implantação dos cursos e suas instalações.

13. Os autores utilizaram dados para os seguintes fatores: produto interno bruto (PIB) *per capita*, população, peso do emprego industrial, densidade do emprego (por área territorial), grau de urbanização, qualificação da mão de obra local, proporção da população em atividades tecnológicas e proporção de pessoal ocupado em atividades de pesquisa e desenvolvimento (P&D).

e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) – ofertados por estados e municípios, resultou em uma força de trabalho com formação básica completa, que já se aproxima de 50% do emprego entre as MPEs. Houve grande impulso federal por meio dos projetos de interiorização, expansão e reestruturação das Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes) e dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (Ifets), o que organizou uma rede de 274 Ifes e 354 institutos tecnológicos em 274 e 321 municípios nordestinos, respectivamente.

Tendo em vista a enorme expansão e interiorização das instituições de ensino técnico-tecnológico e superior,<sup>14</sup> desde que direcionada à capacitação inovativa dos recursos humanos envolvidos nas unidades produtivas dos APLs, associada ao fortalecimento e ampliação de grupos de pesquisa que desenvolvam linhas de estudo aderentes, de um lado, às estratégias inovativas mais factíveis das MPEs de base tecnológica nos arranjos mais dinâmicos, e, de outro, à forte expansão da extensão tecnológica destas Instituições de Ciência e Tecnologia (ICTs) articulada aos arranjos tradicionais, surgiram condições para a aceleração dos processos de aprendizado tecnológico e inovativo nos APLs da região.

Adicionalmente, o perfil formativo é de baixa qualidade e descoordenado com o padrão produtivo das MPEs, resultando em uma burocracia pública enfraquecida regionalmente e sem compromissos institucionais, apenas pessoais e carreiristas. A pesquisa científica e tecnológica é fortalecida, mas permanece desconectada das demandas do tecido produtivo local, tornando-se ainda mais desterritorializada, pois é pressionada pelo governo federal a integrar-se às redes globais de pesquisa.

Estudos recentes, como Sampaio (2013), entretanto, apontam que o grau de efetividade dessa expansão na oferta de vagas no ensino básico, técnico, tecnológico e superior ainda se mostra muito reduzido, devido a fatores como: inadequação dos cursos e necessidades dos APLs; descompasso entre qualificações e remunerações; estratégias empresariais regressivas ou espúrias; defasagem natural entre formação de recursos humanos e absorção da mão de obra etc. A baixa efetividade observada até o momento, à parte o fato real de ser uma política de efeitos graduais, à medida que a maior qualificação técnica e profissional se dissemina no território, deve-se à ausência de uma orientação adequada por parte da política de expansão e interiorização.

Almeida e Cavalcanti Filho (2013), a partir de dados das Pesquisa de Inovação dos anos de 2000, 2003, 2005 e 2008, avaliam o ganho em *market-share* (fração de mercado) nacional da indústria inovadora nordestina (com a mesma restrição de dados de empresas de médio e grande porte),<sup>15</sup> tendo como variáveis explicativas a presença de incentivos fiscais e financeiros e o esforço inovativo das empresas, e

14. Fortalecida pela ampliação de vagas, políticas de cotas e financiamento estudantil.

15. Com dados disponíveis apenas para os estados de Pernambuco, Ceará e Bahia, com os demais estados da região avaliados agregadamente.

consideram que, apesar do ganho em participação relativa, as empresas industriais nordestinas que elevam seu desempenho inovativo o fizeram em mercados de menor rentabilidade, visto que seu faturamento total cresceu menos que proporcionalmente ao seu ganho de parcelas de mercado.

O desafio para a constituição de um sistema de inovação aderente ao tecido produtivo regional está na própria natureza da produção científica global. A ciência, como atividade institucionalizada, é organizada para a geração de novos conhecimentos que atendam objetivos políticos dos Estados nacionais e interesses econômicos das grandes empresas globais, pois ambos possuem os recursos para viabilizar e, logo, orientar os rumos do progresso científico e, conseqüentemente, tecnológico e inovativo.

Um território periférico constituído, no lado da demanda, por MPEs locais em mercados de baixo dinamismo inovativo e poucas médias e grandes, majoritariamente de capital originado extrarregionalmente, e, do lado da oferta, sem controle de significativas fontes de financiamento, uma vez que o sistema financeiro nacional é quase absolutamente concentrado na região Sudeste, tem suas unidades político-administrativas (prefeituras e governos estaduais) com nula ou, no máximo, limitada capacidade orçamentária e com frágil infraestrutura de ICTs.

Nesse contexto, os processos inovativos de mais imediato impacto tornam-se fundamentalmente dependentes da aquisição externa de tecnologias codificadas e de conhecimento tácito, fruto de processos de aprendizado interativo do tipo *learning-by-doing* (aprender fazendo) e *learning-by-using* (aprender usando), ou seja, processos inovativos que, quando significativos, são exógenos e, quando endogeneizados, são de magnitude incremental.

A constituição de um sistema de inovação mais articulado e eficiente exige uma dupla mudança na organização das atividades das instituições de ensino superior da região: de um lado, no perfil da formação de ensino e pesquisa em vários níveis, direcionada à elevação das capacidades inovativas dos recursos humanos locais, tornando-os capazes tanto de utilizar as novas tecnologias quanto de desenvolverem habilidades superiores de aprendizado inovativo e, de outro lado, também na aderência deste perfil formativo e de pesquisa às necessidades tecnológicas do perfil produtivo regional. Transformando-se o perfil do ensino e da pesquisa, a extensão tecnológica sofrerá um salto brutal em termos de sua escala, escopo e efetividade na interação entre ICTs e tecido empresarial local.<sup>16</sup>

---

16. Esforços nessa direção incluem o acordo de cooperação entre a Universidade Federal da Paraíba (UFPB) e o governo do estado da Paraíba para elaboração de um Plano de Desenvolvimento Econômico e Social Sustentável para os Arranjos Produtivos Locais da Paraíba (Plades), que visa articular instituições de ensino superior, órgãos governamentais e representações do setor produtivo estadual para a construção de políticas públicas de longo prazo, e a constituição do Núcleo de Inovação Tecnológica (NIT) do Nordeste, uma rede de 36 universidades e outras ICTs, sediada na Universidade Federal da Bahia (UFBA), voltada ao desenvolvimento e apropriação tecnológica dos esforços regionais de pesquisas direcionadas à valorização da produção regional.



O perfil de especialização produtiva, fruto dos investimentos públicos e privados, no que pese um leve aumento da produção de bens intermediários e de capital na região, ainda configuram uma base tecnológica de baixo dinamismo inovativo, em decorrência de sua configuração tradicional e associada ao velho paradigma técnico-econômico. Nesse sentido, há um forte risco de observar o atual processo de expansão econômica da região como um enraizamento de velhos padrões competitivos, um fenômeno de *lock-in* (aprisionamento) em uma base técnica que representa um aparente avanço (dado o atraso absoluto e relativo da região), mas que não proporciona oportunidades portadoras de futuro.

A política de C&T nacional tem entre suas fragilidades a combinação de uma visão linear e ofertista da infraestrutura de C&T, associada à hipótese de que são as médias e grandes empresas as mais inovadoras (pois realizam P&D). Essa combinação, se já problemática em escala nacional, agrava-se quando replicada regionalmente, uma vez que, no Nordeste:

- mesmo que essa visão fosse correta, a infraestrutura é rarefeita e tem seu perfil de pesquisa e ensino pautado por necessidades e prioridades externamente estabelecidos; o subproduto deste quadro é a constituição de grupos e linhas de pesquisa desterritorializados, posto que seus problemas de pesquisa foram definidos por editais e demandas empresariais externas à região ou por linhas de pesquisa originadas nas instituições de pesquisa extrarregionais;<sup>17</sup> e
- o padrão de especialização produtiva é tradicional, reconhecido pela sigla Ambev,<sup>18</sup> majoritariamente em segmentos de baixa e média-baixa tecnologia, porte empresarial menor e informalidade maior, o que torna a atividade de P&D interna às empresas algo de reduzida magnitude, na melhor das hipóteses, e o acesso às fontes de recursos, proibitivo, quando não impedido por aspectos legais.

A superação dessas fragilidades requer um conjunto de pré-requisitos, entre os quais se destaca a importância de inovações institucionais, entendidas como a formatação de novas organizações, sob novo arcabouço jurídico-normativo, ou, no mínimo, a refundação de estruturas já existentes, cujo papel seja simbolizar o rompimento com suas tradicionais atividades e objetivos. A importância estratégica dessas inovações institucionais deve-se à conhecida e pervasiva resistência à mudança que está firmemente enraizada na cultura das organizações nacionais, bem como nas escalas regional e estaduais.

---

17. Onde parte significativa dos pesquisadores da região foram formados.

18. Sigla que representa o perfil dominante de atividades dos APLs da região: Alimentos (agropecuária, agroindústria e indústria alimentícia); Minerais (extração e beneficiamento de metálicos e não metálicos, cerâmica e construção civil); Bebidas (refrigerantes, sucos, café, leite, água de coco); Eventos (manifestações culturais, turismo); e Vestuário (têxtil-confecções e couro-calçados).

A absorção de nova abordagem de intervenção pública requer a substituição de velhas instituições, a renovação de suas formas de organização, de seus quadros técnicos ou de suas práticas e estratégias para permitir difusão das inovações teóricas, organizacionais, comportamentais etc. O arcabouço jurídico e os valores culturais, éticos e morais necessitam de alterações para que novas instituições e uma nova e renovada burocracia nasça como resultado da simbiose entre o conhecimento, as habilidades e as experiências historicamente acumuladas pelo corpo de técnicos e pesquisadores regionais. Assim, eles podem desenvolver a criatividade organizacional para desenhar e utilizar instrumentos mais apropriados e executar seus novos objetivos.<sup>19</sup>

Os grandes projetos públicos e privados em implantação, ao exigirem das instituições públicas e privadas tarefas de maior sofisticação analítica e operacional, terminam por criar uma pressão social para sua transformação institucional. De um lado, a organização e gestão, bem como os recursos humanos dos entes públicos, necessitam de uma radical transformação qualitativa para atender às demandas históricas da sociedade local e, ao mesmo tempo, às novas demandas do futuro. De outro, há necessidade de inovações nos princípios filosóficos e metodológicos, quanto a natureza, objetivos, instrumentos e procedimentos das diversas instituições presentes no espaço regional e em suas congêneres em escala nacional. Novas tarefas históricas requerem novos sujeitos políticos e novos/renovados atores institucionais.

Por fim, as condições políticas adversas não poderão ser resolvidas sem o necessário amadurecimento democrático da sociedade nordestina e brasileira. Este processo, contudo, poderia vir a ser intensificado caso a estratégia subjacente ao modelo de desenvolvimento selecionasse investimentos que transformassem a estrutura econômica e social em escala regional, logo, alterando a distribuição de poder atual.<sup>20</sup>

Em termos do foco das novas políticas regionais, destacam-se aqui dois princípios organizadores dos planos e ações institucionais: a democratização do

---

19. Seria um equívoco completo concluir, a partir da argumentação aqui delineada, que os extremamente experientes e capacitados técnicos e pesquisadores que compõem o atual quadro institucional regional sejam substituídos ou desconsiderados em benefício de novos quadros, pois haveria irreparável perda de conhecimentos tácitos (científicos, técnicos e organizacionais) fundamentais para a eficiência institucional. O que se argumenta é que estes mesmos profissionais teriam suas ações potencializadas em um renovado ambiente institucional, libertos de visões e desenhos organizacionais pretéritos que se mostram descontextualizados para os atuais e futuros desafios regionais.

20. Na feita da estratégia política para transformação socioeconômica nordestina, Furtado considerou a necessidade de quebrar o poderio das elites agrárias por meio de um movimento em várias frentes: na base, a quebra do latifúndio rural, com a reforma agrária, solucionando a tensão no campo e propiciando uma agricultura familiar que fixasse o homem rural e fornecesse alimentos para área urbana (ao invés de *commodities* exportáveis); na cidade, criando as condições para a formação paulatina de operariado urbano, sem um excedente populacional que impedisse a organização sindical e o crescimento dos salários reais, construindo um mercado consumidor regional dinâmico, favorável à retroalimentação dos investimentos industriais, mas, ao mesmo tempo, capaz de se contrapor, politicamente, ao surgimento de novas elites político-econômicas, em especial o novo empresariado urbano e industrial, e, com este, formando uma aliança com a burocracia desenvolvimentista formada pela Sudene, Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e governos estaduais, a qual se contraporaria à hegemonia federal de São Paulo e Rio de Janeiro.

acesso e do controle local dos ativos estratégicos e a priorização dos fluxos intangíveis, em detrimento do usual foco em estoques tangíveis.

A democratização do acesso e controle da propriedade e gestão dos recursos naturais (terra e água), fiscais/financeiros (bancos, fundos constitucionais, gasto fiscal e tributário e equacionamento fiscal e financeiro dos estados e municípios) e informacionais (científicos, técnicos e tecnológicos) permitiria aos produtores locais melhores condições para estabelecimento de estratégias competitivas dinâmicas, ou seja, construção de capacidades inovativas buscando maior agregação local de valor, ampliação de mercados e crescimento empresarial.

A prioridade aos fluxos deve-se à própria natureza do processo inovativo, em que não se confundem:

- elevado nível tecnológico e grau de inovatividade, pois a simples aquisição de tecnologia materializada em máquinas e equipamentos sofisticados não constrói empresas inovadoras;
- grandes unidades produtivas e geração local de valor, pois os processos produtivos locais podem ser baseados na mera exploração de mão de obra barata; e
- grande infraestrutura física e humana de C&T e geração e apropriação local de conhecimento, uma vez que um SRI mais articulado às comunidades científicas nacionais e internacionais não seria tão efetivo ao tecido produtivo regional, e contribuiria apenas marginalmente às empresas de origem extrarregional.<sup>21</sup>

O processo recente de desconcentração de renda pessoal e redução do contingente populacional na faixa da miséria tem sido encarado como efeito da simbiose entre oportunidades exógenas e vantagens locais a serem oportunamente aproveitadas pela conjugação de forças locais para a constituição de um novo modelo de desenvolvimento regional. Entre estas oportunidades construídas fora da região e destinadas aos mercados nacional e internacional, mas articuladas a vantagens locais e impactando o território regional, destacam-se: grandes projetos empresariais que promovem integração de cadeias produtivas<sup>22</sup> e infraestrutura logística, viabilizados por políticas governamentais e prioridades políticas nas ações dos bancos de desenvolvimento e da estatal Petrobras.

---

21. Como tem ocorrido com o SNI brasileiro que, apesar de todas as esperanças dos formuladores de políticas de C&T, se defronta com um perfil empresarial fortemente dominado por filiais de multinacionais e grupos nacionais enraizados em atividades de baixa e média intensidade tecnológica e com estratégias competitivas poucas dinâmicas.

22. Complexo químico, cadeias automobilística, têxtil e calçadista: indústria eletroeletrônica, metal-mecânica fornecendo peças, partes, equipamentos e máquinas ao estaleiro e à montadora de veículos, refinaria de petróleo, e petroquímica básica, têxtil-confeccões à montante.

Um dos focos destes grandes projetos na região é a ampliação e a melhoria da oferta de infraestrutura física.<sup>23</sup> Estes projetos, no entanto, se mostram insuficientes, mesmo para as demandas do século passado, e não apontam prioritariamente para a potencialização de um novo perfil produtivo, caracterizado pelas chamadas “áreas portadoras de futuro”. Na verdade, enraízam na região atividades típicas do velho paradigma, o que pode colocar a região em risco de um *lock-in* tecnológico.

## 5 CONCLUSÃO

Argumentou-se que uma política territorializada, como se supõe ser necessária para a superação estrutural do subdesenvolvimento regional, deverá ter entre seus objetivos o adensamento do fluxo de relações entre seus atores locais. Particular atenção deverá ser concedida aos diversos territórios que compõem o semiárido, de forma a endogeneizar suas dinâmicas territoriais e torná-las enraizadas, o que significará induzir e fomentar o protagonismo das novas centralidades urbanas e sua articulação horizontalizada nos territórios rurais.

A reorganização financeira ocorrida na economia nacional após o Plano Real criou severas restrições ao financiamento do desenvolvimento nordestino, agravando o cenário e tornando o desafio da construção e do alcance de uma estratégia nacional de desenvolvimento regional algo de extrema complexidade para uma resolução satisfatória.

Os aspectos histórico-estruturais que moldam os processos de desenvolvimento e subdesenvolvimento das economias capitalistas, do centro e da periferia do sistema interestatal global, constituem o pano de fundo para as análises e reflexões, sem as quais, por mais esforços e talentos que sejam dedicados pelos estudiosos e formuladores de políticas, as orientações teórico-metodológicas e o desenho de políticas e programas para intervenção no território serão opacas e superficiais. Opacas, pois não perceberão, nos problemas recorrentes dos sistemas de inovação, a raiz profunda de suas contradições no modelo de desenvolvimento, independentemente da escala e escopo, grau de complexidade e orientação política dos formuladores de políticas produtivas e inovativas. Superficiais, pois não escaparão da formulação de diagnósticos que se prendem aos sintomas aparentes, em suas variadas formas e especificidades, mas não alcançam o conteúdo dos fenômenos observados.

Para uma política territorializada efetiva, exige-se ultrapassar a perspectiva de gestores e avaliadores de políticas públicas, os quais, por mais sérios, comprometidos e capacitados que sejam, inevitavelmente tendem a focar sua atenção em problemas de insuficiência de recursos e ineficiências estáticas, de natureza gerencial e operacional. Assim, de forma sintética, este texto reúne princípios teóricos e históricos para

---

23. Para a produção de grãos, viabilizou-se a ferrovia Transnordestina e portos (Pecém, no Ceará, e Suape, em Pernambuco); para a fruticultura, investe-se na transposição de bacias, na irrigação e na hidrovia no rio São Francisco.

análise da múltipla heterogeneidade da região Nordeste, buscando contribuir, por meio de argumentos, evidências e justificativas, para fundamentar uma escolha estratégica a ser realizada frente aos diferentes caminhos, direções e sentidos do desenvolvimento regional, conforme resumido a seguir.

- 1) Deve-se não construir mais uma estratégia incrementalista,<sup>24</sup> que meramente foca em ações que buscam a redução das instabilidades dinâmicas e contribuem para a manutenção, fortalecimento e prolongamento das estruturas e tendências político-econômicas vigentes no século passado. Esta opção gradualista, caso viesse a ser implantada, buscaria contribuir para unicamente intensificar o processo de atração de grandes investimentos, de capitais extrarregionais, com o objetivo-síntese de ampliar, na margem, o diferencial de crescimento entre os PIBs regional e nacional, sob a hipótese de validade da tese do gotejamento, consolidando um modelo baseado no que aqui chamamos de reforço aos (poucos) mais fortes.
- 2) Ao contrário, deve-se considerar a elaboração de uma estratégia nacional de desenvolvimento regional, no contexto do recente dinamismo econômico e social da região e da atual fragilização deste processo, como uma janela de oportunidade para o rompimento do circuito de retroalimentação do subdesenvolvimento regional e fomentar as mudanças estruturais que permitiriam à região reduzir drasticamente as heterogeneidades que conformam a hierarquia territorial nacional e regional e também promover a mobilidade social e econômica de seus atores internos, sob a hipótese de validade da tese dos efeitos agregados sistêmicos, constituindo um modelo que poderia ser denominado de transformação dos (muitos) mais fracos.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, A. T.; CAVALCANTI FILHO, P. F. M. B. Gastos em inovação na indústria brasileira e os efeitos sobre o *market share* regional. **Revista Economia e Tecnologia**, v. 9, n. 3, jul./set. 2013.

CAVALCANTI FILHO, P. F. M. B. **Tipologia para APLs**: uma proposta teórico-metodológica. Projeto Elementos para o Desenvolvimento de uma Tipologia de APLs. Rio de Janeiro: RedeSist, 2011. (Nota Técnica, n. 4). Disponível em: <[http://portalapl.ibict.br/export/sites/apl/galerias/biblioteca/Nota\\_Txcnica\\_4\\_VF.pdf](http://portalapl.ibict.br/export/sites/apl/galerias/biblioteca/Nota_Txcnica_4_VF.pdf)>.

---

24. Mais um Plano de Desenvolvimento, no sentido dado por Furtado na epígrafe deste capítulo.

\_\_\_\_\_. O conceito de arranjos e sistemas produtivos locais: uma proposta de definição teoricamente estrita e empiricamente flexível. *In: ENCONTRO REGIONAL DA ANPEC*, 18, 2013, Fortaleza, Ceará. **Anais ...** Fortaleza: BNB, 2013.

CGEE – CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS. **Estudo da dimensão territorial para o planejamento**: avaliação de sustentabilidade da carteira de investimentos. Brasília: CGEE, 2008. v. VII.

DOSI, G. **The nature of the innovative process**. *In: Dosi G., Silverberg G., Soete L. (eds)*, Technical change and economic theory. London: Pinter Publishers, 1988.

FREEMAN, C. **Japan: a new National Innovation Systems?** *In: Dosi, G. et al. (eds.)*, Technology and economic theory, London, Pinter Publishers, 1988.

\_\_\_\_\_. The National System of Innovation in historical perspective. **Revista Brasileira de Inovação**, v. 3, n. 1, jan./jun. 2004.

FURTADO, C. **Operação Nordeste**, Rio de Janeiro: Iseb, 1959.

\_\_\_\_\_. **O Brasil pós-“milagre”**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977a.

\_\_\_\_\_. **Formação econômica do Brasil**, 13. ed. São Paulo, Nacional: 1977b.

GUIMARÃES NETO, L. **Introdução à formação econômica do Nordeste**: da articulação comercial à integração produtiva. Recife: Editora Massangana-Fundação Joaquim Nabuco, 1989.

\_\_\_\_\_. Trajetória Econômica de uma região periférica. **Estudos Avançados**: São Paulo, v. 11, n. 29, p. 37-54, 1997.

LASTRES, M. H.; CASSIOLATO, J. E. O foco em arranjos produtivos e inovativos locais de micro e pequenas empresas. *In: LASTRES, M. H.; CASSIOLATO, J. E.; MACIEL, M. L. (Org.)*. **Pequena empresa**: cooperação e desenvolvimento local. Rio de Janeiro: Relume Dumará Editora, 2003.

\_\_\_\_\_. **Promoting innovative systems in Brazil**: new policies or only new icing on old cakes? *In: GLOBELICS CONFERENCE*, 2. Beijing: Globelics, Oct. 2004. Disponível em: <[www.ie.ufrj.br/globelics](http://www.ie.ufrj.br/globelics)>.

\_\_\_\_\_. Sistemas de inovação e desenvolvimento: mitos e realidade da economia do conhecimento global. *In: LASTRES, H. M. M.; CASSIOLATO, J. E. (Org.)*. **Conhecimento, sistemas de inovação e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005. p. 17-50.

LUNDVALL, B.-A. Innovation as an interactive process: from user-producer interaction to the national system of innovation. *In: DOSI, G. et al. (Ed.)*. **Technical Change and Economic Theory**. London: Pinter, 1988.

\_\_\_\_\_. **National System of Innovation**: towards a Theory of Innovation and interactive learning. London: Pinter, 1992.

NELSON, R. **National Innovation Systems: A comparative analysis**. New York: Oxford University Press, 1993.

RUA, M. G. Desafios da administração pública brasileira: governança, autonomia, neutralidade. **Revista do Serviço Público**, v. 48, n. 3, p. 11, 1997.

\_\_\_\_\_. **Políticas Públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2009. 130 p.

SAMPAIO, M. V. D. **Educação Profissional: a expansão recente do IFRN e a absorção dos egressos no mercado de trabalho**. 2013. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Economia, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Rio Grande do Norte, 2013.

VIANA, F. D. F.; SANTOS, U. P.; SILVA, T. C. **Sistemas de inovação no Nordeste brasileiro: uma avaliação da estrutura tecnológica de suas microrregiões**. Anais do Fórum Banco do Nordeste do Brasil. Fortaleza, 2009. Disponível em: <<http://edi.bnb.gov.br/content/aplicacao/eventos/forumbnb2009/docs/sistemas.pdf>>.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO. **Estratégia nacional de ciência, tecnologia e inovação: 2012-2015**. Brasília: MCTI, 2011. Disponível em: <<http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/335668.html>>.

CGEE – CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS. **Plano de Ciência, Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento Sustentável do Nordeste Brasileiro**. Brasília: CGEE, 2014.

REDESIST – REDE DE PESQUISA EM SISTEMAS PRODUTIVOS E INOVATIVOS LOCAIS. **Análise do mapeamento e das políticas para arranjos produtivos locais no Brasil**. Rio de Janeiro: RedeSist, 2009. Disponível em: <[http://www.redesist.ie.ufrj.br/nt.php?projeto=nt\\_bndes\\_n](http://www.redesist.ie.ufrj.br/nt.php?projeto=nt_bndes_n)>.





## O AGRONEGÓCIO E OS DESAFIOS DA INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTE NA REGIÃO CENTRO-OESTE

César Nunes de Castro

### 1 INTRODUÇÃO

A agricultura brasileira cresceu muito nos últimos anos e atualmente é uma das mais competitivas do mundo. Ela passou por um processo de modernização que ocorreu gradativamente entre a década de 1950 e os dias atuais. Fez parte desta modernização a incorporação de práticas agrícolas mais eficientes com relação à produtividade. Para isso, técnicas já existentes e pouco utilizadas tiveram seu uso disseminado por meio do serviço de extensão rural e de novas tecnologias, adaptadas às condições edafoclimáticas brasileiras e desenvolvidas por meio das redes de pesquisa agropecuária do país.

No decorrer desse processo, além do aumento da produtividade das lavouras, também contribuiu para o crescimento do setor agrícola brasileiro a ampliação da área total destinada a atividades agropecuárias. A expansão da agricultura brasileira foi responsável pela incorporação de diversas áreas produtivas em regiões com participação marginal no total da produção brasileira. Inicialmente, nas décadas de 1960 e 1970, a ocupação de novas terras para a produção agrícola ocorreu no Centro-Oeste, primeiro nos estados de Goiás e Mato Grosso do Sul e depois em Mato Grosso. Mais recentemente, esta expansão avançou sobre áreas nas regiões Norte (Rondônia, Roraima, Tocantins e Pará, principalmente) e Nordeste (Bahia, Maranhão e Piauí).

Fruto dessa expansão, as novas áreas de cultivo passaram a se localizar cada vez mais distantes tanto dos principais centros consumidores (localizados nas regiões Sul e Sudeste) quanto dos principais portos, para onde parte da produção deve se destinar com objetivo de ser exportada. Esta distância cada vez maior dos centros exportadores agravou um dos maiores gargalos da competitividade econômica da produção agropecuária brasileira: a infraestrutura de transportes.

A infraestrutura de transportes no Brasil foi, até a década de 1970, desenvolvida quase exclusivamente com investimentos públicos. Entretanto, a partir da década de 1980, com a crise fiscal do Estado e a elevação do estoque da dívida externa, o setor público passou a enfrentar dificuldades em financiar novos projetos. A partir

da década de 1990, na busca por novas alternativas de financiamento de projetos de infraestrutura, o Estado passou a atrair investimentos do setor privado por meio de instrumentos como contratos de concessão e parcerias público-privadas (PPPs). Estas novas formas de financiamento ainda estão longe de darem conta de financiar os projetos de infraestrutura que o Brasil precisa, uma vez que a Confederação Nacional de Transportes (CNT), ao realizar o levantamento anual sobre o estado das rodovias brasileiras, indicou, no levantamento de 2013, que apenas 36,2% das rodovias brasileiras se encontravam em estado bom ou ótimo (CNT, 2013a).

Este texto trata dessa questão. O objetivo principal do estudo é analisar os gargalos da infraestrutura de transporte na região Centro-Oeste, como isso impacta o setor agrícola, debater alternativas para superação ou mitigação desses gargalos<sup>1</sup> e os possíveis modos de financiar essas alternativas. O trabalho se estrutura em três seções, além desta introdução e das considerações finais. A seção 2 faz uma breve descrição do estado atual da infraestrutura de transportes na região Centro-Oeste e dos impactos desta sobre o agronegócio; a seção 3 debate algumas alternativas existentes para melhorar esta infraestrutura; e a seção 4 trata da questão do financiamento de projetos de infraestrutura de transporte.

## 2 A CONJUNTURA DA INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTE NA REGIÃO CENTRO-OESTE E O AGRONEGÓCIO

A importância da infraestrutura de transportes para as economias nacionais e para as empresas tem aumentado fortemente nos últimos anos. Entretanto, em anos recentes, são frequentes as notícias sobre problemas relacionados à deficiente infraestrutura de transportes brasileira e seus impactos para a agricultura da região Centro-Oeste nos meios de comunicação. Entre estes problemas estão: filas de caminhões, congestionamento nos portos e estado precário das rodovias.<sup>2</sup> Esta seção descreve resumidamente o estado atual da infraestrutura de transportes da região.

Acontecimentos como esses resultam em perdas econômicas para o país por meio do aumento do custo de transporte. Este custo adicional proveniente das deficiências de infraestrutura brasileira é geralmente referido como custo Brasil. Especificamente, o setor agropecuário brasileiro é um dos que mais sofrem com este custo Brasil devido às grandes distâncias médias percorridas para escoar parte

---

1. Além da falta de recurso financeiro, existem outros gargalos no tocante à melhoria da infraestrutura de transporte brasileira relacionados à capacidade de gestão dos programas e projetos dos três entes federados. Exemplos desses gargalos incluem: projetos de baixa qualidade; deficiência de mão de obra especializada; formato de elaboração de projeto com muitas etapas, gerando muitos aditivos; atrasos de licenças ambientais etc.

2. A reportagem de *O Estado de S. Paulo* de 16 de março de 2013, intitulada *Falta de alternativas para escoar safra provoca gargalo em portos brasileiros*, trata desses três problemas. Esta matéria menciona uma fila de caminhões perto do porto de Santos superior a 25 km para descarregar grãos dias antes da edição. Inúmeros outros textos com o mesmo teor deste são publicados anualmente pela imprensa brasileira há vários anos, notadamente no período de colheita da soja, entre fevereiro e abril.

considerável da produção para os centros consumidores. Entre as três grandes regiões líderes na produção agrícola no Brasil, a região Centro-Oeste, especificamente, sofre mais impactos negativos relacionados a essa deficiência que as regiões Sul e Sudeste.

De acordo com a CNT (2011, p. 14), na ocorrência de um sistema logístico de transporte ineficiente, observa-se que, nos setores econômicos produtivos, as ineficiências agregam custos, aumentando o preço final do produto a ser comercializado; a população economicamente ativa (PEA), responsável pelo consumo de produtos, arca com essa ineficiência logística em razão dos custos embutidos nos valores dos bens consumidos; para o meio ambiente, os custos da ineficiência da malha de transporte acarretam altos índices de emissão de poluentes; a sociedade brasileira perde como um todo, pois a ineficiência gera uma baixa competitividade dos produtos brasileiros no mercado externo e, conseqüentemente, há uma menor geração de divisas.

Uma primeira explicação para a deficiência da infraestrutura de transportes brasileira relaciona-se aos investimentos insuficientes no setor. De acordo com Frischtak (2008), o investimento em infraestrutura por períodos relativamente longos é condição necessária tanto para o crescimento econômico como para ganhos sustentados de competitividade. Ainda de acordo com esse autor, poucos países têm sido capazes de mobilizar recursos ao longo de um horizonte que vai além de vinte ou trinta anos sem reduções que comprometem a integridade e a qualidade dos serviços, entretanto, o Brasil não é um desses países.<sup>3</sup> A partir do início da década de 1980, com a deterioração das contas públicas, as políticas setoriais brasileiras relacionadas à infraestrutura de transportes foram abandonadas. Em anos recentes, os investimentos têm crescido (tabela 1), mas ao longo desta seção tentar-se-á demonstrar que estes investimentos ainda estão longe do ideal.

TABELA 1

**Brasil: investimentos públicos e privados em infraestrutura de transportes (2004-2013)**  
(Em R\$ bilhões de 2014)

Modal	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Rodoviário	4,87	6,28	8,61	9,22	10,19	14,52	16,58	16,28	14,28	13,90
Ferrovário	3,39	5,38	3,96	4,46	6,56	4,63	6,61	6,95	6,42	7,30
Portos	2,19	1,50	1,60	2,38	2,57	3,12	3,27	2,88	3,40	2,30
Hidroviás <sup>1</sup>	1,98	1,70	1,75	2,35	2,80	3,23	2,72	-	-	-

Fonte: Campos Neto (2014).

Nota: <sup>1</sup> Campos Neto e Moura (2012), em valores de 2012.

3. De acordo com resultados apresentados por Frischtak (2008), o Brasil investiu entre 2001 e 2007 cerca de 2% do produto interno bruto (PIB) por ano para manutenção e ampliação do estoque de infraestrutura do país – não somente infraestrutura de transportes, mas também energética, de saneamento, telecomunicações, portos etc.

A deficiência da infraestrutura de transporte na região Centro-Oeste se manifesta de diversas formas, entre as quais se destacam, no caso do setor agropecuário: malha insuficiente para atender adequadamente a todas as regiões produtoras; pouca manutenção da malha existente; opção pelo modal rodoviário de transporte, que é pouco indicado para as grandes distâncias dos centros de consumo no Brasil ou dos portos e para produtos de baixo valor agregado e em grande quantidade,<sup>4</sup> como o agropecuário; pouca utilização da intermodalidade de transporte; baixa eficiência dos portos brasileiros; e baixa disponibilidade de armazéns nas propriedades rurais da região.

A opção desde a década de 1950 pelo modal rodoviário constitui um primeiro e sério entrave para o setor. Embora pouco adequado para o transporte de grãos de baixo valor agregado em distâncias superiores a 150 km (caso de grande parte da produção agrícola no Centro-Oeste), este é o modal utilizado para escoar boa parte da produção agropecuária regional, incluindo aquela que movimenta a maior quantidade de carga – a soja –, resultando, nos períodos de safra, nos enormes congestionamentos de caminhões nas regiões portuárias, principalmente de Santos (São Paulo) e Paranaguá (Paraná).

Para se ter uma ideia da predominância do modal rodoviário no transporte agrícola, a Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz da Universidade de São Paulo (Esalq/USP) realizou em 2009 um estudo sobre o transporte da produção agrícola pelo corredor centro-oeste.<sup>5</sup> A partir das quantidades de produtos agrícolas movimentadas por modal de transporte pelos entrevistados, pode-se estimar (em porcentagem) a matriz de transporte agrícola na região atendida por esse corredor. Para grãos agrícolas sólidos, a proporção modal de transporte foi igual a 79% rodoviário, 18% ferroviário e apenas 3% hidroviário (Esalq, 2009).

Modais mais indicados para este tipo de transporte, como o ferroviário e o hidroviário (tabela 2), ainda são pouco utilizados no Brasil (gráfico 1) quando comparados à matriz de transporte de outros países de dimensões parecidas com a brasileira. Esses modais, embora exijam mais tempo para o transporte, têm capacidade mais elevada e, quando disponíveis, sua utilização resulta em diminuição de custos.

---

4. A produção de grãos da região Centro-Oeste foi o equivalente a 42% do total da produção brasileira de grãos na safra 2014-2015, aproximadamente 88 milhões de toneladas (Brasil, 2015).

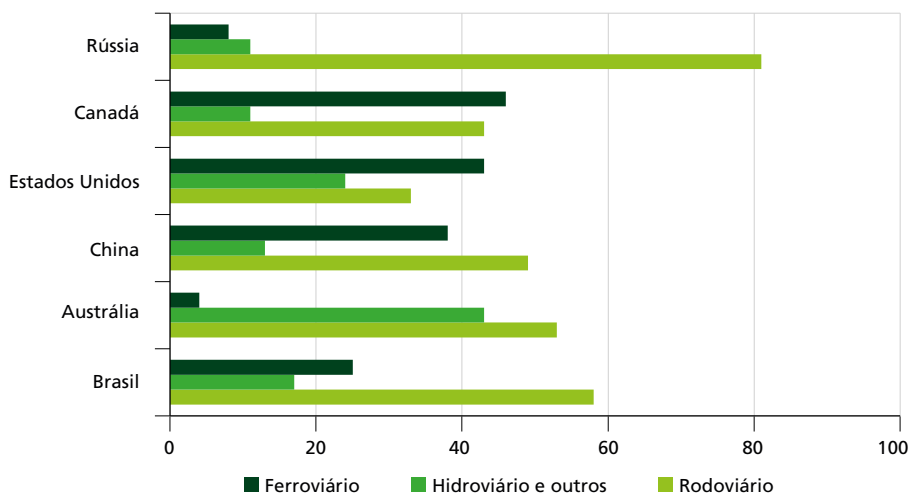
5. Esse corredor inclui os estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás, Minas Gerais, Paraná e São Paulo.

**TABELA 2**  
**Comparativo de características dos modais de transporte hidroviário, ferroviário e rodoviário**

Atributos	Hidroviário	Ferrovário	Rodoviário
Peso morto por tonelada transportada (kg)	350	800	700
Força de tração (kg arrastados por cavalo-vapor)	4000	500	150
Investimentos para transportar 1 mil toneladas (US\$ milhões)	0,46	1,55	1,86
Distância percorrida (km) com 1 l de combustível e carga de 1 t	219	86	25
Vida útil (anos de uso)	50	30	10
Custo médio (R\$/km) para transportar 1 t	0,009	0,016	0,056

Fonte: Afonso (2006).

**GRÁFICO 1**  
**Matriz de transporte brasileiro em comparação com outros países**  
 (Em %)



Fonte: Brasil (2007a).

Alguns estudos procuraram traduzir em números essa deficiência logística. Segundo estimativa de Guasch e Kogan,<sup>6</sup> citados por Oliveira e Turolla (2013), o custo de logística médio como percentual do valor dos produtos no Brasil é de 26%, contra uma média de 9% nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Inúmeras estimativas do impacto da infraestrutura de transportes deficiente sobre o custo logístico do setor agropecuário também existem. Jank, Nassar e Tachinardi (2004), por exemplo, afirmam que

6. Estimativa apresentada em: Andrés, L. A. et al. *The impact of private sector participation in infrastructure: lights, shadows, and the road ahead*. World Bank Publications. Washington: 2008.

o custo de transporte da soja é sensivelmente mais alto no Brasil que nos seus principais competidores. O custo brasileiro superava – de acordo com esses autores na época de realização do estudo –, em média, em 83% o dos Estados Unidos e em 94% o da Argentina. Esta ineficiência no transporte da soja, por exemplo, é ainda maior nas regiões mais afastadas dos principais centros consumidores, como o Centro-Oeste.

Coeli (2004) argumenta que o modal ferroviário consome cerca de quatro vezes menos combustível que o rodoviário e, por este motivo, é mais vantajoso para escoamento de cargas volumosas a longas distâncias. Quanto ao modal hidroviário, Caixeta Filho *et al.* (1998) estimam que um conjunto de barcaças consome aproximadamente metade do combustível gasto por um comboio ferroviário para transportar uma mesma quantidade de carga a uma mesma distância. Apesar disso, apenas 35% das vias navegáveis são efetivamente utilizadas para o transporte, pois faltam intervenções nos rios e construção de infraestrutura em terra (terminais hidroviários). Um dos fatores que influenciam o índice de aproveitamento dos rios é a demora na resolução de questões relacionadas a impactos ambientais das hidrovias.

Além disso, a manutenção das rodovias, principal modal utilizado para o transporte da soja na região, não é realizada a contento, o que acarreta elevação do custo de transporte como consequência. A última edição publicada do levantamento anual da CNT avaliou as condições das principais rodovias brasileiras, por todos os estados da Federação, em um total de 96.714 km (CNT, 2013a). Na região Centro-Oeste foi avaliada uma extensão de 14.677 km das rodovias regionais. Os resultados apresentados mostram um cenário negativo quanto ao estado de conservação das rodovias da região (tabela 3). Apenas 24,8% das rodovias da região foram avaliadas como apresentando-se em estado bom ou ótimo de conservação. Considerando que o modal rodoviário é o principal modo de transporte de cargas do Brasil, esses números são preocupantes, ainda mais se for considerado que o principal estado produtor de grãos da região e do país (Mato Grosso) é aquele no qual as rodovias se encontram no pior estado de conservação. Nessa mesma pesquisa, a CNT concluiu que o acréscimo no custo operacional (manutenção dos veículos, combustível etc.) no transporte rodoviário na região foi de 26,8%, só perdendo para o acréscimo na região Norte.

A má condição das rodovias traz impactos sobre os custos de transporte. Em relação aos custos fixos – redução da velocidade média do veículo de 50 km/h em estrada boa para 20 km/h em estrada ruim, permitindo a realização de menos viagens por período –, o impacto é de cerca de 18% sobre o custo total. Em relação aos custos variáveis – maiores gastos com pneu, óleos lubrificantes, combustível e manutenção –, o impacto gerado no frete é de cerca de 8% do total (IBP e UFRJ, 2007).

TABELA 3  
Estado de conservação das rodovias na região Centro-Oeste  
(Em %)

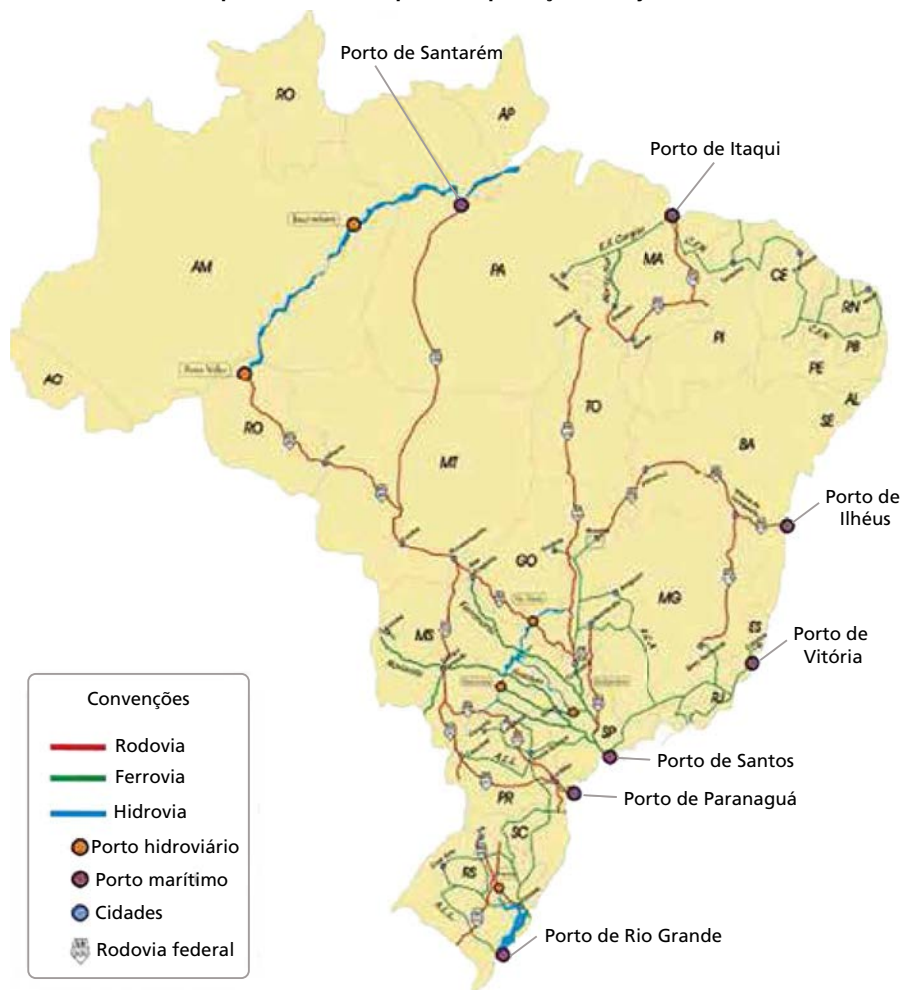
UF	Estado de conservação das rodovias				
	Péssimo	Ruim	Regular	Bom	Ótimo
Mato Grosso do Sul	1,8	32,0	35,0	28,2	3,0
Mato Grosso	11,2	37,4	38,3	12,4	0,7
Goiás	7,8	25,8	38,8	26,2	1,4
Distrito Federal	0,0	9,9	38,5	49,1	2,5
Centro-Oeste	6,9	30,8	37,5	23,1	1,7

Fonte: CNT (2013a).

Uma importante causa adicional dessa deficiência de infraestrutura de transportes no Centro-Oeste é a questão de a malha ser insuficiente para atender à demanda por transporte. Conforme mencionado, a fronteira de produção agrícola se expandiu continuamente nas últimas quatro décadas. Esta expansão continua ocorrendo atualmente, porém as áreas de produção mais distantes, como nas regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste, não contam com malha rodoviária suficiente para atender à crescente demanda por transporte para escoamento da produção agrícola. No Brasil, primeiro ocorre a abertura de novas áreas agrícolas em locais distantes dos principais centros demográficos e com terras mais baratas. Após a implantação das lavouras surge a necessidade de investimento em infraestrutura de transportes, e o Estado, com baixa capacidade de investimento, é demandado a criar a infraestrutura adequada.

A partir da figura 1, que mostra a malha viária utilizada para escoamento da produção de soja, é possível ter uma ideia da deficiência dessa malha. A região Centro-Oeste, principal produtora de soja, conta com uma malha bem menos capilarizada que a das regiões Sudeste e Sul e com pequena presença do modal ferroviário. Outro indicativo da deficiência da malha logística não só regional, mas do Brasil como um todo, é quando se compara a extensão da malha logística brasileira com a de outros países (tabela 4).

FIGURA 1  
Malha viária e portos utilizados para a exportação da soja



Fonte: Ojima e Rocha (2005).

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).



TABELA 4  
Comparativo da infraestrutura de transportes do Brasil e de outros países

País	Território (milhões de km <sup>2</sup> )	Rodovia pavimentada (mil km)	Ferrovia (mil km)	Dutovia (mil km)	Hidrovia (mil km)
Brasil	8,5	214	29	19	14
China	9,3	1.576	77	58	110
Índia	3,0	1.569	63	23	15
Rússia	17,0	755	87	247	102
África do Sul	1,2	73	20	3	-
Estados Unidos	9,1	4.210	227	793	41

Fonte: Dados retirados do portal da Central Intelligence Agency (CIA). Disponível em: <<http://goo.gl/fvoQYj>>.

### 3 ALTERNATIVAS

A deficiente infraestrutura descrita na seção 2 gera uma série de impactos negativos sobre toda a economia brasileira, incluindo a região Centro-Oeste. Inúmeros autores apresentam várias estimativas sobre estes impactos. Segundo Chernij (2005),<sup>7</sup> citado por Pontes, Carmo e Porto (2009), os custos logísticos no Brasil giram em torno de 17% do PIB, enquanto nos Estados Unidos este custo é de aproximadamente 9%. Esse mesmo autor afirma que, em 2005, cerca de duzentas empresas brasileiras saíram do comércio exterior devido aos altos custos logísticos brasileiros.

Além do predomínio da opção pelo oneroso transporte rodoviário (gráfico 1) e da falta de manutenção das estradas (CNT, 2013a), o impacto sobre toda a economia nacional é mais acentuado devido a outros fatores relacionados a essa modalidade de transporte. De acordo com Fleury (2005), o consumo de *diesel* pelos caminhões brasileiros é cerca de 29% superior ao dos Estados Unidos, devido principalmente à idade avançada da frota. Este autor argumenta que o custo de manutenção da frota brasileira é, em média, o dobro da dos Estados Unidos.

Exemplos de impactos específicos sobre o setor agrícola também não faltam. De acordo com um estudo da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), estima-se que o custo do frete da soja da região noroeste do estado do Mato Grosso, principal produtor brasileiro, até os principais destinos de exportação (portos de Paranaguá e Santos) gira em torno de 29% a 42% do valor bruto da produção (Conab, 2006). A Associação Brasileira de Óleos Vegetais (Abiove) realizou um estudo para comparar o custo logístico para os produtores de soja no Brasil, nos Estados Unidos e na Argentina em 2003. No Brasil, o custo logístico representou 18,8% do preço da soja naquele ano. Nos Estados Unidos e na Argentina, o custo foi, respectivamente, igual a 8,3% e 7,8% (Sousa, 2004).

7. Chernij, C. Solução para os gargalos. *Revista Exame*, p. 25-27, 8 ago. 2005.

Esses impactos afetam a rentabilidade das atividades agropecuárias e, conseqüentemente, a própria competitividade do setor agropecuário regional. Por este motivo, é praticamente consenso entre políticos, pesquisadores e especialistas a necessidade de realizar investimentos para mitigar esse gargalo. As soluções propostas são variadas e abrangem investimentos na conservação e na ampliação das vias asfaltadas para o transporte rodoviário por todo o Centro-Oeste, retomada dos investimentos no transporte ferroviário e maior aproveitamento do potencial regional para o transporte hidroviário.

Esta seção apresenta um resumo de algumas das principais propostas. Certamente, não se tem a pretensão de fazer uma apresentação exaustiva sobre o tema. Este trabalho não tem a intenção de indicar uma única alternativa se sobrepondo às demais como a melhor, ou a mais viável, para resolver o gargalo da infraestrutura de transportes regional. Além disso, as sugestões aqui expostas são fruto de uma revisão de literatura sobre o assunto e deve-se ressaltar que estas não excluem outras possíveis alternativas não abordadas neste estudo. A escolha por uma alternativa em detrimento das demais depende de uma série de fatores. Primeiramente, depende de uma análise de viabilidade técnica do projeto, a qual os estudos que propuseram essas alternativas no geral consideraram; em seguida, depende de uma análise econômica, envolvendo custos e como financiá-los; e, por último, depende do processo político para definir quais são as prioridades locais, regionais e nacionais relacionadas aos projetos de infraestrutura de transportes. Nenhuma dessas etapas é simples, notadamente a última. A questão primordial é que a deficiência de infraestrutura de transportes na região Centro-Oeste é hoje possivelmente o principal fator limitador da rentabilidade da produção agropecuária regional.

Muitos desses estudos focam mais as necessidades de investimentos em regiões com infraestrutura de transporte mais deficiente e mais distantes dos maiores centros consumidores e dos portos. Notadamente, estas são as regiões Norte, Nordeste e, principalmente, Centro-Oeste, que além de atender a esses critérios também é uma das principais regiões produtoras agropecuárias brasileiras e a região na qual o setor agropecuário mais se desenvolveu nas últimas décadas.

Correa e Ramos (2010), por exemplo, analisam a situação das rodovias BR-163 e BR-364,<sup>8</sup> principais para escoar a produção de soja da região Centro-Oeste para os portos de exportação no Sul e Sudeste, as quais estão em estado precário de conservação. Dada a importância dessas rodovias para o escoamento da produção agropecuária de boa parte da região Centro-Oeste, esses

---

8. A rodovia BR-163 liga regiões produtoras dos estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul ao porto de Paranaguá. A rodovia BR-364 liga os estados de Rondônia, Mato Grosso e sudoeste de Goiás ao porto de Santos.

autores concluem pela necessidade de se investir na recuperação destas, incluindo a pavimentação de longos trechos da BR-163 no estado do Pará.

Correa e Ramos (2010) sugerem uma rota alternativa para o escoamento da soja produzida no Mato Grosso e no restante da região Norte. Os autores citam o estudo de Timossi (2003),<sup>9</sup> o qual aponta que a utilização do porto de Itacoatiara, no Amazonas, resultou em diminuição de custos médios de transporte em até 25% para produtores dessa região quando comparado à utilização da opção mais tradicional de escoamento via porto de Paranaguá. Outros dois portos mencionados como alternativas são de São Luís, no Maranhão, e Santarém, no Pará. Porém, Correa e Ramos (2010) ressaltam que a utilização de qualquer uma dessas rotas alternativas depende da pavimentação de trecho da rodovia BR-163, no estado do Pará, até Santarém.

Essa opção por escoamento da produção de itens destinados para a exportação, como a soja, não depende, entretanto, apenas de investimentos na malha viária. Significativos investimentos também são necessários, caso se deseje escoar maior parte da produção, por essas rotas, nos portos de destino. Bahia *et al.* (2007) constataram significativa redução no custo de transporte da soja do Mato Grosso até o porto de Santarém, quando comparado aos portos de Santos ou Paranaguá (em torno de 20% menor). Entretanto, para atingir esse nível de redução de custos seria necessário que a capacidade do porto de Santarém fosse próxima à do porto de Paranaguá (à época em torno de 5 milhões de toneladas).

Aliás, quase todos os portos brasileiros necessitam de investimentos significativos para modernização e ampliação da capacidade operacional de movimentação de cargas. De acordo com Gomes, Santos e Costa (2013, p. 119), “os portos [brasileiros] vêm sendo negligenciados quanto a sua capacidade de processamento e os investimentos em ampliação não acompanham a crescente demanda, o que gera um estresse muito grande do fluxo logístico”. Exemplo dessa ineficiência dos portos brasileiros, por exemplo, é o caso do porto de Paranaguá – importante porto de exportação da soja –, no qual o tempo de espera para transbordo chega a 389 horas por navio (Neto *et al.*, 2009). Dessa forma, melhorias significativas na logística do Centro-Oeste dependem também dos investimentos nos portos brasileiros, destino de produtos agropecuários para exportação e porta de entrada para muitos insumos produtivos utilizados nas fazendas. O governo federal sinaliza pela importância desses investimentos portuários por meio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) (Brasil, 2007b). De acordo com Gomes, Santos e Costa (2013), o PAC previu um total de R\$ 2,66 bilhões entre 2007 e 2010 para portos incluídos no PAC e R\$ 5,27 bilhões entre 2010 e 2014 (PAC 2) (Brasil, 2010b).

---

9. Timossi, A. J. Grandes mudanças no escoamento de grãos. *FNP Consultoria & Agroinformativos*, p. 427-478, 2003.

O governo federal (março de 2016) se comprometeu com projetos de infraestrutura para facilitar o escoamento da produção agrícola do Centro-Oeste. O governo tem como meta permitir o aumento da movimentação de grãos em portos no Pará dos atuais 8,5 milhões de toneladas por ano para 22,1 milhões de toneladas até 2020. Segundo a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA),<sup>10</sup> a economia possível com a movimentação da produção agrícola pelos portos do Arco Norte varia entre US\$ 47,00 e US\$ 60,00 por tonelada de grão, devido à distância reduzida em comparação aos portos do Sul e do Sudeste.

No caso dos portos brasileiros, não são apenas os investimentos em modernização e ampliação da infraestrutura que têm o potencial de aumentar a eficiência no cuidado com as cargas. Melhorar a gestão nos portos brasileiros é possivelmente tão importante quanto investir na infraestrutura destes. Sobre isso, Frischtak (2008) afirma que o estabelecimento do fim do monopólio da administração portuária por companhias públicas permitiu a transferência – por meio da Lei nº 8.630/1995 (Lei das Concessões) – para o setor privado da administração de terminais marítimos, o que resultou em significativos ganhos de produtividade, redução de custos e expansão da capacidade operacional. Esse mesmo autor, apesar do avanço resultante da Lei das Concessões, alega, entretanto, que ainda existem sérios problemas, como a limitada capacidade de execução das Companhias Docas e as limitações do marco regulatório e do papel da agência criada para fiscalizar e regular as atividades portuárias – a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq).

Além da alternativa por melhorias nas rodovias e nos portos, o setor agropecuário em todo o Brasil, principalmente na região Centro-Oeste, seria beneficiado pela expansão da malha ferroviária e hidroviária. A mencionada alternativa de escoar uma parcela maior da produção agropecuária do Centro-Oeste por portos da região Norte, rota mais vantajosa financeiramente já que está mais próxima dos Estados Unidos, da Europa e do Canal do Panamá (passagem para as cargas rumo à China), se beneficiaria dessa expansão.

Nesse sentido, particularmente importante para o setor agrícola é a ferrovia norte-sul. De acordo com a CNT (2013b), essa ferrovia é o principal empreendimento do setor, tanto em termos de volume de recursos e ritmo das obras quanto em função do seu papel estratégico na cadeia logística do modal ferroviário. Ela irá conectar o porto de Itaqui, no Maranhão, às principais regiões produtoras de grãos no Centro-Oeste e à região Sul. Servirá, também, de ligação longitudinal entre os outros trechos de ferrovias planejados, como a Transnordestina, a Ferrovia de Integração do Centro-Oeste (Fico) e a Ferrovia de Integração Oeste-Leste (Fiol),

---

10. Estimativa apresentada em artigo do jornal *Valor Econômico* no dia 8 de março de 2016.

à malha já existente. No entanto, a conclusão da ferrovia foi adiada diversas vezes e não há data para inauguração.

A expansão da malha ferroviária enfrenta a dificuldade de mobilização dos recursos necessários para esse objetivo, fruto do limitado orçamento público disponível para projetos de infraestrutura, bem como da concorrência por recursos com projetos rodoviários (opção ainda prioritária) e dos entraves ao maior investimento da iniciativa privada no setor. De qualquer modo, existem alternativas também para esse setor. Uma delas é a adotada pelo governo federal, que pretende construir 11 mil quilômetros de ferrovias que farão parte de uma rede ferroviária unificada.<sup>11</sup> Para que esta rede seja operacionalizada, um aspecto vital é uniformizar a bitola adotada nas linhas férreas, a qual apresenta grande variação devido à histórica falta de planejamento do setor no Brasil.

A alternativa considerada para as ferrovias pelo governo brasileiro é coerente com as recomendações de especialistas sobre o assunto, inclusive, a expansão pretendida é aproximadamente igual ao proposto pelo Plano Nacional de Logística e Transporte (PNLT) de 2011 da CNT (2011), o qual propõe a construção de aproximadamente 11.500 km de ferrovias no Brasil. Não é possível, entretanto, avaliar se o governo federal terá condições financeiras e gerenciais de construir essa rede unificada. O governo prevê realizar licitações para construção e administração de pelo menos doze ferrovias, mas este processo ainda está no início. É necessário também que essa expansão, caso seja concluída, atenda a uma parcela maior do território nacional, visto que atualmente a malha ferroviária encontra-se concentrada nas regiões Sul e Sudeste (figura 1).

Além da expansão da malha, outra alternativa é promover o ganho de eficiência do setor em relação a determinados aspectos. Um aspecto crucial é aumentar a velocidade média dos trens, que no Brasil é muito baixa. Esta velocidade reduzida ocorre, entre outros fatores, pela invasão da faixa de domínio das linhas férreas por aglomerados urbanos, resultando na drástica redução da velocidade dos comboios quando trafegando por essas áreas. Para que a velocidade média se eleve, serão necessários investimentos em diversos projetos de infraestrutura para desviar algumas linhas das áreas invadidas e também impedir novas invasões. Nesse sentido, para evitar invasões futuras das faixas de domínio das ferrovias, principalmente daquelas que ainda serão construídas, maior atenção deve ser conferida à etapa de planejamento do desenho das ferrovias, definindo um traçado para as novas linhas, no qual estas façam o contorno das áreas urbanas.

Com relação ao transporte hidroviário, caso se deseje ampliar a utilização dessa modalidade, responsável por menos de 20% do deslocamento de cargas no Brasil

11. Matéria *Brasil investe US\$ 42 bilhões em projeto para unificar ferrovias* da revista *Exame* do dia 14 de agosto de 2013. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/brasil/noticias/brasil-investe-us-42-bi-em-projeto-para-unificar-ferrovias>>.

(gráfico 1), muito precisará ser feito. Potencial para ser aproveitado existe. De acordo com a CNT (2011), o sistema fluvial brasileiro conta com aproximadamente 44 mil quilômetros de rios, dos quais 29 mil quilômetros são naturalmente navegáveis, mas apenas 13 mil quilômetros são efetivamente utilizados economicamente. Ou seja, menos da metade da extensão dos rios naturalmente navegáveis brasileiros é aproveitada. Além do mais, a vocação natural do transporte fluvial é o transporte de *commodities* (por exemplo, grãos) e insumos (por exemplo, fertilizantes), ou seja, esta é uma modalidade de transporte muito favorável ao setor agropecuário, e quanto maior a distância a ser percorrida entre os centros produtores e os centros consumidores (caso do Centro-Oeste) maior é a economia com esse tipo de transporte.

De acordo com estudo de Pompermayer, Campos Neto e Paula (2014, p. 46) sobre o transporte hidroviário,

mesmo hidrovias que demandem a implantação de eclusas apresentam custo total de transporte menor que as ferrovias. Para um percurso de 1 mil km, as hidrovias seriam competitivas mesmo que fossem necessárias até três eclusas (de grande porte), além dos custos típicos de sinalização, dragagem e derrocamento como os previstos para as hidrovias do Madeira e do Araguaia-Tocantins. Esta estrutura de custos, vantajosa em relação às ferrovias, permitiria que a infraestrutura hidroviária pudesse ser remunerada por pedágios, que seriam revertidos para manutenção e ampliação da própria hidrovia.

Esses três autores concluem por defender esse arranjo, pois ele resultaria em incentivos ao investimento do transportador hidroviário, o qual, ao vislumbrar que as condições de navegabilidade seriam mantidas no longo prazo, se sentiria seguro em ampliar sua frota de rebocadores e barcas.

Estimativas da Antaq apontam que, atualmente, são transportadas pelas hidrovias brasileiras cerca de 45 milhões de toneladas de cargas por ano, enquanto o potencial identificado é pelo menos quatro vezes maior. Nesta perspectiva, a ampliação da navegação no Brasil agregaria benefícios ambientais, econômicos e sociais. Entretanto, para que o transporte hidroviário passe a ser uma alternativa viável para o escoamento de uma parcela maior da produção agrícola, muita coisa precisa ser feita.

A análise do quadro atual indica um nível de investimento público aquém das necessidades de infraestrutura hidroviária, uma reduzida porcentagem de investimento privado e a existência de diversos obstáculos regulatórios que envolvem aspectos de licenciamento ambiental, de mercado e de estrutura organizacional defasada. A atual situação ainda reflete o quadro geral de estagnação que perdurou na navegação fluvial brasileira durante os anos 1980 e 1990. Nesse período, o corpo técnico de planejamento de transportes foi drasticamente reduzido e os níveis de

investimento em infraestrutura de transportes despencaram de 2% para menos de 0,4% do PIB, resultando em dotações orçamentárias insuficientes até mesmo para a manutenção da malha rodoviária existente (Brasil, 2010a).

Em primeiro lugar, é necessário realizar diversas obras para melhorar as condições de navegabilidade de muitos rios. O leito de vários importantes cursos de água com potencial para o transporte hidroviário em alguns trechos é muito raso, assim sendo, caso se queira permitir a navegação de embarcações de maior calado, são necessárias obras específicas para o aumento da profundidade do leito de alguns rios. Um terceiro conjunto de obras refere-se às eclusas<sup>12</sup> que precisarão ser construídas para permitir que as embarcações possam vencer o desnível existente entre alguns trechos hidroviários brasileiros. Um obstáculo adicional é imposto pelas hidrelétricas, as quais constituem uma barreira para a navegação dos rios, obstáculo que pode ser superado com a construção de eclusas. Entretanto, quanto a esse aspecto, segundo o Ministério dos Transportes (Brasil, 2010a, p. 23), “não há adequada sincronia entre os empreendimentos de geração de energia e a navegação, pois há diferenças entre as demandas de cada um dos dois setores, já que os planejamentos setoriais não são integrados”. Como resultado dessa falta de planejamento, a navegação fluvial é prejudicada.

No âmbito do PNLT, o Ministério dos Transportes estabeleceu como meta elevar, em um horizonte de vinte anos, a participação do modal aquaviário no Brasil dos atuais 13% para aproximadamente 29%. Para se atingir esta meta, o PNLT propôs 205 obras em diversos rios. Com relação a projetos de hidrovias específicas, o Ministério dos Transportes realizou simulações em 2007, no âmbito do PNLT, que indicaram que a implantação de alguns corredores hidroviários, como a hidrovia do Teles Pires-Tapajós e a hidrovia do Tocantins, apresenta elevada viabilidade, com taxas internas de retorno superiores a 18% – na análise foi considerada apenas a redução no custo logístico, sem considerar benefícios ambientais e socioeconômicos.

A priorização dessas hidrovias é coerente com o propósito já apresentado, tanto no caso das rodovias quanto das ferrovias, de deslocar parte do fluxo de grãos para os portos da região Norte do Brasil (como Santarém, Itaquí e Itacoatiara), opção mais econômica para boa parte da região Centro-Oeste e que, como benefício adicional, diminui o volume de mercadorias escoado pelos sobrecarregados portos das regiões Sul e Sudeste.

---

12. O Ministério dos Transportes definiu um conjunto de 62 eclusas como sendo prioritárias de serem construídas até 2026 (Brasil, 2010a).

#### 4 FINANCIAMENTO DOS PROJETOS DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES

Na seção 3 foram apresentadas várias alternativas possíveis para contribuir com o aprimoramento da infraestrutura de transportes do Centro-Oeste. Conforme exposto, estas alternativas são fruto de proposições de órgãos governamentais, entidades representativas do setor de transportes e especialistas sobre o assunto, visto que todas elas têm o potencial de contribuir para redução dos custos elevados de transporte do setor agrícola. Entretanto, para que qualquer uma dessas alternativas saia do papel, elas dependem de alguma fonte de financiamento, que deve ter uma magnitude considerável. A proposta do Ministério dos Transportes (Brasil, 2007a) de realizar 205 intervenções em rios (muitas das quais em rios que beneficiariam o transporte da produção agrícola do Centro-Oeste) determinados para promover o transporte hidroviário no Brasil tinha um custo estimado de R\$ 15,8 bilhões; já a proposta para a construção de 62 eclusas prioritárias realizada pelo mesmo Ministério dos Transportes (Brasil, 2010a) tinha um custo aproximado, estimado entre 2011 e 2026, de R\$ 28,6 bilhões.

A questão primordial a ser respondida é qual é a fonte dos recursos financeiros para pagar esses projetos. De acordo com Frischtak (2008, p. 307),

o investimento em infraestrutura por períodos relativamente longos é condição necessária tanto ao crescimento econômico como para ganhos sustentados de competitividade. Este não é um esforço trivial. Poucos países têm sido capazes de mobilizar recursos ao longo de um horizonte que vai além de 20-30 anos, sem reduções que comprometem a integridade e qualidade dos serviços.

O Brasil não é um desses países, por isso a situação na qual se encontra a infraestrutura de transportes brasileira. Essa seção discorre sobre esse assunto.

Desde a crise fiscal enfrentada pelo estado brasileiro no decorrer das décadas de 1980 e 1990, o Brasil vem tendo dificuldades em financiar seus novos projetos de infraestrutura e manter aquela existente, resultando no estado de conservação aquém do ideal de parte da infraestrutura de transportes nacional. De acordo com Ferreira e França (2007), a partir da década de 1980, a América Latina enfrenta uma série de crises econômicas que, entre outros fenômenos, se reflete em quase que generalizada deterioração financeira dos Estados e endividamento crescente dos governos. O estrangulamento financeiro dos governos da região, que os impossibilitava de retomar os investimentos em níveis adequados ante as necessidades de suas economias, levou-os a buscar alternativas com a iniciativa privada.

Como consequência desse processo, a grande maioria dos países da América Latina adota, a partir dos anos 1980, porém mais decididamente na década de 1990, amplos programas de privatizações na área de infraestrutura englobando o setor de transporte (rodovias, ferrovias, portos). Em grande medida, estes programas envolveram concessão do serviço e transferência de ativos, embora exista uma



enorme variação nos tipos de contrato e nas especificidades de cada um deles. Com a venda destas empresas, os governos esperavam que o setor privado realizasse os investimentos em infraestrutura necessários e que a qualidade dos serviços, precária na região, melhorasse (Ferreira e França, 2007).

Especificamente no Brasil, no fim da década de 1990, o ajuste fiscal promovido pelo governo federal após a adoção do regime de metas inflacionárias (julho de 1999) e a imposição de metas de obtenção de *superavit* primário das contas públicas fez com que se tornassem ainda mais escassos os recursos disponíveis para investimentos em infraestrutura no país (Bertussi e Ellery Júnior, 2012). Segundo Afonso e Biasoto (2006),<sup>13</sup> citados por Bertussi e Ellery Júnior (2012), a distribuição do ônus dos cortes de gastos se fez sentir de forma mais abrupta sobre os investimentos em infraestrutura que nos gastos correntes.

Se, por um lado, desde a década de 1980 o Estado brasileiro tem tido dificuldade em financiar os projetos de infraestrutura de transportes necessários para o crescimento da economia nacional, o modelo de financiar estes projetos via recursos privados ainda não logrou atingir o montante de recursos ideal. Frischtak (2008) cita um estudo do Banco Mundial que argumenta que para um país manter o estoque de capital existente é necessário que este invista em infraestrutura (não apenas de transporte) o equivalente a 3% de seu PIB. Esse autor argumenta que para o Brasil alcançar o patamar de países como China e Coreia do Sul seria necessário investir entre 4% e 6% do PIB durante vinte anos. Em 2007, porém, esse investimento foi de apenas 2,03% (tabela 5).

TABELA 5  
**Investimento em infraestrutura: países selecionados**  
(Em % do PIB)

	Brasil	Chile	Colômbia	Índia	China	Vietnã	Tailândia	Filipinas
Período	2007	2001	2001	2006-2007	2003	2003	2003	2003
PIB	2,03	6,2	5,8	5,63	7,3	9,9	15,4	3,6

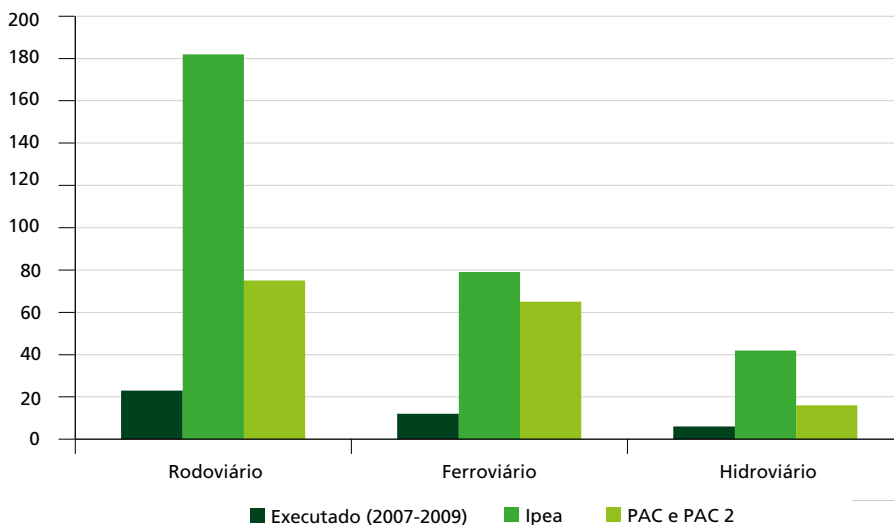
Fonte: Frischtak (2008).

Devido à deterioração do estoque de infraestrutura brasileira existente e ao prolongado período de baixos investimentos, o governo federal lançou em 2007 o PAC (Brasil, 2007b). Este programa previu investimentos totais, entre 2007 e 2010, da ordem de aproximadamente R\$ 500 bilhões em infraestrutura de transportes, saneamento, recursos hídricos, energia, habitação, entre outros. Entretanto, Campos Neto *et al.* (2010; 2011) realizaram uma série de estudos de

13. Afonso, J. R. R.; Biasoto, G. Oferta de infraestrutura e desenvolvimento econômico: os desafios do investimento público no Brasil. In: Teixeira, E.; Braga, M. (Org.). *Investimento e crescimento econômico no Brasil*. Viçosa: Universidade Federal de Viçosa, 2006.

avaliação dos investimentos do PAC e, especificamente para os investimentos em logística de transportes, concluíram que os investimentos do PAC são menores que os necessários para suprir o Brasil com uma malha rodoviária, ferroviária e hidroviária considerada ideal (gráfico 2).

GRÁFICO 2  
Investimento em infraestrutura de transportes no Brasil  
(Em R\$ bilhões)



Fonte: Souza e Campos Neto (2010).

O que se observa das estimativas de necessidade de investimentos apresentadas pelos estudos do Ipea (gráfico 2) é uma grande diferença entre o total estimado e o orçamento projetado pelo governo federal no PAC e no PAC 2 para os investimentos em infraestrutura rodoviária e hidroviária. Em ambos os casos, o orçamento proposto pelo governo é equivalente a menos de 50% do estimado como necessário pelo Ipea. Mesmo considerando que esta estimativa possa estar superestimada, ainda assim a discrepância entre ambos os valores é considerável e constitui indício da possível incapacidade estatal em financiar os projetos de infraestrutura de transportes de que o Brasil necessita.<sup>14</sup>

Não que o Estado não sinalize a importância de realizar esses investimentos. Desde o lançamento do PAC e do PAC 2, o governo brasileiro vem adotando uma postura mais ativa no sentido de dotar o Brasil de uma infraestrutura mais moderna e ampla, além de fazer um esforço fiscal para alocar recursos nessa linha de atuação.

14. Além disso, nem todos os projetos previstos no PAC são efetivamente executados. Segundo a Associação Contas Abertas, apenas 34,7% das obras em rodovias, ferrovias e hidrovias previstas pelo PAC 2 foram concluídas até outubro de 2014. Disponível em: <<http://www.contasabertas.com.br/website/arquivos/10829>>.

Apesar disso, o governo encontra obstáculo no limitado orçamento disponível para gastos discricionários, como os investimentos em infraestrutura, visto que uma parcela considerável do Orçamento Geral da União (OGU), anualmente, já está comprometida com gastos correntes e transferências obrigatórias. Desde 2014, a crise fiscal se agravou consideravelmente e, por esse motivo, o financiamento público dos projetos de infraestrutura enfrentará crescente contingenciamento.

Corolário desse fato é que, mesmo com o esforço recente do Estado brasileiro, ainda estamos longe de dispormos dos recursos para financiar os investimentos em infraestrutura de transportes necessários para o país. A solução apontada por muitos especialistas, e adotada por vários países latino-americanos a partir da crise fiscal da década de 1980 (Ferreira e França, 2007), é atrair o capital privado para financiar esses investimentos. Entre as vantagens comumente atribuídas aos investimentos privados em infraestrutura incluem-se: maior eficiência com relação aos gastos nesse tipo de projeto, melhor administração desses empreendimentos, além de menor pressão sobre o orçamento estatal.

Contrariamente, diversos autores advogam pela participação de recursos públicos como fonte de custeio dos projetos de infraestrutura. Bertussi e Ellery Júnior (2012, p. 104), por exemplo, argumentam que:

o investimento privado em infraestrutura encontra obstáculos muitas vezes intransponíveis, devido ao pequeno número de grupos empresariais com capacidade financeira para suportar tais desembolsos e os riscos envolvidos nos projetos. Portanto, principalmente em países menos desenvolvidos, que não possuem uma distribuição homogênea da infraestrutura por seu território – como é o caso brasileiro –, a participação estatal aparece como alternativa relevante para suprir as necessidades de investimentos. O caso do Brasil torna-se emblemático, pois sua dimensão territorial revela características díspares entre suas regiões, ressaltando a importância dos investimentos em infraestrutura como forma de reduzir essas desigualdades.

Bertussi e Ellery Júnior (2012) alegam que os resultados obtidos por eles mostraram que o investimento público no setor de transportes provoca efeito positivo e estatisticamente significativo sobre o desempenho econômico de longo prazo dos estados brasileiros, além de serem mais produtivos nas regiões menos desenvolvidas do país (regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste). Eles concluem que o papel do Estado continua a ser de fundamental importância para a promoção do crescimento econômico e o desenvolvimento regional brasileiro. No caso do agronegócio brasileiro, Martins, Lemos e Cypriano (2005), ao analisarem as demandas por transporte do setor agropecuário do Brasil, argumentam que a característica continental do território brasileiro e a produção pulverizada espacialmente dão conotação estratégica às operações de transportes para as decisões de investimento, ou seja, justificam o investimento público em infraestrutura de transportes.

Por sua vez, Luporini e Alves (2010) afirmam que um aumento nos gastos públicos que gerem *deficit* fiscais não sustentáveis pode reduzir o investimento privado (efeito *crowding-out*). Em países desenvolvidos, o efeito deslocamento do investimento privado dá-se primordialmente via elevação das taxas de juros. Nas economias em desenvolvimento que enfrentam restrições financeiras, além de aumentos na taxa de juros, o setor público acaba utilizando recursos físicos e financeiros que, de outra forma, estariam disponíveis para o setor privado. Uma menor disponibilidade de crédito, por exemplo, acaba reduzindo o investimento da economia, pelo menos a curto prazo.

Existe, portanto, uma série de argumentos a favor tanto de investimentos privados quanto de investimentos públicos em infraestrutura de transportes. No caso do Brasil, e especificamente no caso das necessidades de transportes do agronegócio brasileiro, dificilmente a iniciativa privada sozinha terá incentivos para mobilizar os recursos necessários para oferecer todos os projetos logísticos de que o setor precisa. Diversos empreendimentos mencionados na seção 3 deste trabalho, como partes da rodovia BR-163,<sup>15</sup> têm pequeno potencial de, em caso de execução pela iniciativa privada, gerar uma taxa de retorno do investimento suficientemente atrativa para justificar o risco do investimento. Montes e Reis (2011) estimam a existência de cerca de 30 mil quilômetros de estradas pavimentadas com potencial de serem concedidas com sucesso para a iniciativa privada. De acordo com esses autores, as demais rodovias não são atrativas para o setor privado por não gerarem a receita com pedágio desejada pelo setor – devido à baixa densidade de tráfego. Além disso, eles argumentam que boa parte das rodovias atrativas para o capital privado já foi concedida e as que ainda não foram apresentam atratividade decrescente. Parte das rodovias da região Centro-Oeste se enquadra nessa situação.

Especificamente, a avaliação da viabilidade de um determinado projeto para o capital privado deve ser feita de modo individualizado para cada empreendimento. Por um lado, este pode ser atrativo e financiável pelo investimento privado. Por outro, caso a obra de infraestrutura tenha conotação estratégica para o desenvolvimento nacional e a presença de externalidades positivas sobre a economia de um setor produtivo ou sobre uma região do país, justifica-se o financiamento apenas com recursos públicos. De forma geral, entretanto, pode-se afirmar que diversas obras de infraestrutura de interesse do agronegócio na região Centro-Oeste são menos atrativas para o capital privado.

Segundo Frischtak (2008), a experiência internacional quanto ao predomínio de recursos privados ou públicos para financiamento de projetos de infraestrutura

---

15. Trecho da BR-163 que corta o estado do Mato Grosso do Sul foi concedido com sucesso pelo governo federal para uma concessionária em leilão realizado em dezembro de 2013. Ver: *CCR vence leilão de trecho da BR-163 em Mato Grosso do Sul*. Disponível em: <<http://goo.gl/la0m1F>>. Entretanto, o trecho da rodovia ao norte do Mato Grosso do Sul apresenta uma menor densidade de tráfego e, conseqüentemente, é menos atraente como objeto de concessão.

é bastante variada. Por seu turno, o autor afirma ser robusta a evidência de que muitas economias emergentes investem uma porcentagem do PIB consideravelmente superior ao investido pelo Brasil (tabela 5), entretanto, não há um único padrão da relação entre investimento público e privado em infraestrutura. De acordo com esse autor, países asiáticos com elevada taxa de poupança interna e menores restrições fiscais, bem como países europeus, via esforço tributário, têm realizado grandes investimentos por meio de recursos públicos. Contrariamente, os países latino-americanos que mais investem em infraestrutura (Chile<sup>16</sup> e Colômbia) têm tido sucesso em atrair o capital privado, combinando estabilidade regulatória e previsibilidade dos investimentos públicos complementares aos privados.

Sobre essa estabilidade regulatória, capaz de estimular o investimento privado em geral e a infraestrutura em particular, um importante aspecto relacionado diz respeito ao direito de propriedade sobre o qual Oliveira e Turolla (2013, p. 116) afirmam:

a qualidade do ambiente institucional afeta diretamente a propensão *ex ante* a investir em qualquer atividade econômica. O grau de garantia dos direitos de propriedade é um elemento essencial do ambiente institucional de uma economia de mercado, permitindo a extração de benefícios através do processo de transação. Falhas na proteção destes direitos causam fortes reduções na propensão *ex ante* ao investimento e ao financiamento do investimento, alterando seus custos. Em infraestrutura, esta característica é ainda mais importante, tendo em vista que há elevados custos de transação envolvidos na competição pelas licenças e concessões que dão acesso aos mercados relevantes de infraestrutura.

Quanto a esse ambiente institucional, diversos autores, e mesmo órgãos de governo, apontam a necessidade de o Brasil aprimorá-lo de forma a atrair maior participação do capital privado no financiamento da infraestrutura brasileira (Frischtak, 2008; Brasil, 2010a).

Uma terceira forma de financiar esses projetos é a cooperação entre o setor público e a iniciativa privada. Segundo Ferreira e França (2007), há alguns anos, determinados governos começaram a utilizar um novo tipo de contrato que não o de concessão: as PPPs. Esta constitui um novo instrumento para viabilizar o aumento da capacidade de o Estado satisfazer as demandas políticas, econômicas e sociais, e resulta em uma tentativa de ruptura com o modelo tradicional de financiamento de projetos de infraestrutura que ocorre via aumento da arrecadação tributária ou emissão de títulos da dívida pública.

Nesse caso, ao contrário de contratos clássicos de privatização em que não há transferência de recursos para o operador privado, o governo paga uma taxa ao concessionário de forma a aumentar o retorno do negócio e

---

16. Em 2001, cerca de dois terços dos gastos chilenos em infraestrutura (equivalente a 6,2% do PIB) foram realizados pelo setor privado (Frischtak, 2008).

atrair empresas para setores menos lucrativos, como estradas em regiões de pouco movimento – justamente o caso de muitas regiões brasileiras expoentes do agronegócio nacional e com infraestrutura de transportes deficiente (por exemplo, a região Centro-Oeste). Para o Estado, entre as vantagens dessa forma de financiamento de projetos de infraestrutura incluem-se a necessidade de menor dispêndio com investimentos diretos e, em teoria, a melhor qualidade no serviço prestado pela iniciativa privada. Para o setor privado, pode-se citar como vantagens as garantias prestadas pelo governo para execução de um projeto e a divisão dos riscos com o próprio Estado, contrariamente ao regime de concessão, em que quase todo o risco era assumido pelo concessionário.

Esses contratos, entretanto, são ainda amplamente minoritários e em alguns países ainda estão em fase de discussão ou aprovação, por exemplo, no Brasil. De qualquer modo, Oliveira e Turolla (2013) afirmam que, no caso brasileiro, na prática, a disciplina contratual público-pública e público-privada vem permitindo um aumento significativo do leque de possibilidades relacionadas à prestação e ao financiamento dos serviços de infraestrutura, viabilizando novas formas de cooperação entre uma grande variedade de agentes públicos e privados.

Especificamente no caso do Centro-Oeste brasileiro, a principal via para financiar os projetos que o setor agropecuário regional demanda para permitir um aumento de competitividade por meio da redução no custo de transporte consiste em uma maior participação do setor privado no financiamento desses investimentos. Em um momento de severa crise fiscal em todas as esferas federativas brasileiras, é difícil justificar o financiamento público exclusivo de projetos de infraestrutura de transportes em uma região com menor fluxo de passageiros, caso de boa parte do Centro-Oeste, inclusive o estado de maior produção de grãos (Mato Grosso), e que beneficiará primordialmente esse setor econômico.

No contexto atual, o Estado brasileiro precisa fazer escolhas complexas entre demandas de investimento variadas. Nesse já mencionado momento de crise fiscal, em que o Estado só tem condições de investir em uma pequena fração das obras necessárias para modernizar a infraestrutura nacional (não apenas a de transportes), a escolha deve obrigatoriamente recair nas iniciativas de melhoria que apresentem o melhor retorno socioeconômico possível entre todas as alternativas sob avaliação. Por esse critério, projetos que impactem um maior número de setores da economia brasileira e um maior número de pessoas devem ser privilegiados. Sob esse prisma, muitos dos empreendimentos considerados para melhorar a infraestrutura de transportes para atender ao agronegócio da região Centro-Oeste não seriam os priorizados.

De acordo com estimativas do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), o valor bruto da produção agropecuária (VBP) brasileira

será de R\$ 515,2 bilhões em 2016 (Brasil, 2016). Desse total, R\$ 142,6 bilhões<sup>17</sup> é o valor estimado para o VBP do Centro-Oeste. Um valor como esse constitui um indicador da importância do agronegócio para a região e possivelmente da capacidade que o setor possui em contribuir, em conjunto com o Estado, para o provimento de parte da infraestrutura de que necessita (em hidrovia e ferrovia, por exemplo). Agentes de outros setores da economia – como o de mineração, por exemplo – na última década realizaram alguns empreendimentos para provimento de infraestrutura de transporte com financiamento, em alguns casos, exclusivamente privado.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O setor agropecuário brasileiro é um dos mais dinâmicos da economia nacional. Este vem crescendo há algumas décadas a taxas, na maioria dos anos, superiores ao crescimento médio da economia brasileira como um todo. Nesse processo de crescimento, a produção agropecuária tem se expandido gradativamente para o interior do país, ocupando áreas cada vez mais distantes dos principais centros consumidores e dos portos para exportação, caso da região Centro-Oeste.

Nesse sentido, o setor se depara com um dos maiores obstáculos ao seu desenvolvimento. Não é de hoje que a infraestrutura de transportes brasileira é deficiente, e, conforme exposto ao longo deste trabalho, o caso do Centro-Oeste é deficiente em vários aspectos: malha de vias rodoviárias, ferroviárias e hidroviárias restrita; conservação dessas vias insuficiente; pouca prioridade histórica dada ao transporte hidroviário e ferroviário, o que resultou em um sistema de transporte menos eficiente; falta de integração entre os modais de transporte, entre outros. O resultado desse *deficit* são os custos elevados com o transporte de mercadorias incidentes sobre toda a economia regional e, inclusive, com grande intensidade no setor agropecuário.

Esse custo, além de incidir sobre a rentabilidade da produção e os lucros dos agricultores, atinge o preço final dos alimentos para consumidores e diminui a competitividade internacional da agricultura da região. Enfim, este custo de transportes resulta em impactos socioeconômicos distribuídos por toda a sociedade. Alternativas para ampliar e modernizar a infraestrutura de transportes regional existem. Diversas entidades, como Ministério dos Transportes, CNT e especialistas sobre o tema, apresentaram várias propostas de investimentos nesse segmento de infraestrutura que influenciarão diretamente, e de forma positiva, os custos da produção agropecuária. Entre essas propostas incluem-se ampliação e revitalização de rodovias (por exemplo, a BR-163), investimento em portos e ampliação da malha ferroviária e hidroviária, remodelando a matriz de transporte regional para

---

17. Atrás apenas da região Sul, com R\$ 150,3 bilhões.

uma mais eficiente. A mudança na direção do escoamento da safra agrícola regional dos portos do Sul e do Sudeste para os portos construídos ou em construção nas regiões Norte e Nordeste constitui alternativa particularmente promissora.

Essas alternativas, por sua vez, enfrentam o obstáculo do financiamento. Por mais que elas sejam benéficas para o setor agropecuário, os recursos disponíveis para financiar muitos dos projetos mencionados ao longo deste texto são escassos. O Brasil, comparativamente a outras economias emergentes, investe reduzida parcela do seu PIB na construção da infraestrutura de transporte necessária para o seu desenvolvimento. Considerando que a maior parte do OGU já está comprometida com gastos correntes e transferências obrigatórias, o governo federal não tem capacidade de, sozinho, resolver esse problema. Adicionalmente, a carga tributária brasileira é bastante elevada e majorá-la com o intuito de financiar obras de infraestrutura, como as de transporte, possui um custo político elevado junto à população.

Resta a opção de complementar os investimentos públicos com recursos privados. Para isto, o país precisa – conforme ressaltado por muitos autores citados ao longo deste trabalho – reformar o marco regulatório relativo ao segmento de infraestrutura de transportes de forma a tornar os investimentos privados nesse segmento menos arriscados e potencialmente mais rentáveis. Outros países latino-americanos, como o Chile, fizeram essas reformas e financiam uma parcela considerável dos seus investimentos em transporte com capital privado. O Brasil pode seguir, a seu modo, esse modelo.

No caso da infraestrutura demandada pelo agronegócio no Centro-Oeste, entretanto, mesmo com mudanças no marco regulatório, a taxa de retorno dos investimentos em projetos nessa região pode não ser suficiente para atrair a iniciativa privada para financiar obras de infraestrutura de transportes. Neste caso, soluções intermediárias como as PPPs podem ser consideradas. A resolução do problema de melhorar a deficiente infraestrutura de transportes regional não é trivial, mas é uma que deve ser debatida pela sociedade e cobrada do poder público.

A mencionada dificuldade de o Estado brasileiro financiar projetos de infraestrutura de transportes requeridos pelo setor agropecuário nacional é grande. A iniciativa privada, por sua vez, não supre esta demanda, devido a limitações no marco regulatório e à baixa atratividade de determinados projetos. Baseando-se nesta reflexão, encerram-se esses comentários finais com breve exposição sobre o investimento em transporte hidroviário no Brasil (vantajoso, conforme demonstrado ao longo deste trabalho, para o setor agropecuário, especialmente no Centro-Oeste), o qual ainda é em valor menor do que o ideal, todavia, ainda apresenta avanço com relação à experiência pregressa.

Observa-se que os montantes cresceram na última década, o que constitui um possível ponto de inflexão com relação ao grau de prioridade que os investimentos



nesse segmento de transporte poderão ter de agora em diante. Este fato é bastante positivo para o setor agropecuário do Centro-Oeste, que, além de demandar uma infraestrutura de transportes mais ampla – para se manter competitivo –, demanda também por uma oferta de transportes mais econômicos – ferroviário e hidroviário – para o tipo de carga movimentada pelo agronegócio regional.

## REFERÊNCIAS

- AFONSO, H. **Análise dos custos de transporte da soja brasileira**. 2006. Dissertação (Mestrado) – Instituto Militar de Engenharia, Rio de Janeiro, 2006.
- BAHIA, P. Q. *et al.* **A competitividade da soja do Centro-Oeste através da logística de rede de transportes de grãos de soja para exportação do estado do Mato Grosso**. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 45. Paraná: Sober, 2007. Disponível em: <<http://www.sober.org.br/palestra/6/264.pdf>>.
- BERTUSSI, G.; ELLERY JÚNIOR, R. Infraestrutura de transporte e crescimento econômico no Brasil. **Journal of Transport Literature**, v. 6, n. 4, p. 101-132, 2012.
- BRASIL. Ministério dos Transportes. **Plano Nacional de Logística e Transportes**. Relatório Executivo. Brasília: MT, abril, 2007a.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento. **Programa de Aceleração do Crescimento 2007-2010**. Brasília: MP, 2007b. Disponível em: <<http://goo.gl/YJzFU6>>.
- \_\_\_\_\_. Ministério dos Transportes. **Diretrizes da política nacional de transporte hidroviário**. Brasília: SPNT/MT, 2010a. Disponível em: <<http://goo.gl/4YvS3W>>.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **PAC2: o Brasil vai continuar crescendo**. Brasília: MP, 2010b.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Centro-Oeste produz cerca de 42% da safra brasileira de grãos**. Brasília: Mapa, 2015. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/comunicacao/noticias/2015/10/centro-oeste-produz-cerca-de-42porcento-da-safra-brasileira-de-graos>>. Acesso em: 7 abr. 2016.
- \_\_\_\_\_. Faturamento das lavouras e pecuária alcança R\$ 515,2 bi em 2016. **Portal Brasil**, Brasília, 14 mar. 2016. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2016/03/faturamento-das-lavouras-e-pecuaria-alcanca-r-515-2-bi-em-2016>>. Acesso em: 2 ago. 2016.
- CAIXETA FILHO, J. *et al.* Competitividade no agribusiness: a questão do transporte em um contexto logístico. In: FARINA, E. M. Q.; ZYLBERSZTAJN, D. (Org.). **Competitividade no agribusiness brasileiro**. São Paulo: FEA/FIA; Pensa/USP, 1998.

CAMPOS NETO, C. A. S. **Investimentos na infraestrutura de transportes: avaliação do período 2002-2013 e perspectivas para 2014-2016.** Brasília: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 2014).

CAMPOS NETO, C. A. S. *et al.* **Gargalos e demandas da infraestrutura ferroviária e os investimentos do PAC:** mapeamento Ipea de obras ferroviárias. Brasília: Ipea, 2010. (Texto para Discussão, n. 1465).

\_\_\_\_\_. **Gargalos e demandas da infraestrutura rodoviária e os investimentos do PAC:** mapeamento Ipea de obras rodoviárias. Brasília: Ipea, 2011. (Texto para Discussão, n. 1592).

CAMPOS NETO, C. A. S.; MOURA, F. S. Investimentos na infraestrutura econômica: avaliação do desempenho recente. **Radar: Tecnologia, Produção e Comércio Exterior**, Brasília, n. 18, 2012.

CNT – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE. **Plano CNT de transporte e logística 2011.** Brasília: CNT, 2011.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa CNT de rodovias 2013.** Brasília: CNT, 2013a.

\_\_\_\_\_. **O sistema ferroviário brasileiro.** Brasília, CNT, 2013b.

COELI, C. **Análise da demanda por transporte ferroviário:** o caso do transporte de grãos e farelo de soja na Ferronorte. 2004. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.

CONAB – COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. **Corredores de escoamento da produção agrícola:** corredor do rio Madeira. Brasília: Conab, 2006.

CORREA, V.; RAMOS, P. A precariedade do transporte rodoviário brasileiro para o escoamento da produção de soja do Centro-Oeste: situação e perspectivas. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 48, n. 2, 2010.

ESALQ-LOG – GRUPO DE PESQUISA E EXTENSÃO EM LOGÍSTICA AGROINDUSTRIAL DA ESCOLA SUPERIOR DE AGRICULTURA LUIZ DE QUEIROZ. **Modelo matemático de otimização logística para o transporte multimodal de safras agrícolas pelo corredor Centro-Oeste.** Piracicaba: Esalq-LOG/USP, 2009.

FERREIRA, P.; FRANÇA, J. M. S. **Um estudo sobre infraestrutura:** impactos produtivos, cooperação público-privado e desempenho recente na América Latina. Rio de Janeiro: FGV, 2007. Disponível em: <<http://goo.gl/WxVh7Z>>.

FLEURY, P. F. **A infraestrutura e os desafios logísticos das exportações brasileiras.** 2005. Disponível em: <<http://www.ilos.com.br/web/a-infraestrutura-e-os-desafios-logisticos-das-exportacoes-brasileiras/>>.

FRISCHTAK, C. O investimento em infraestrutura no Brasil: histórico recente e perspectivas. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 38, n. 2, p. 307-342, 2008.

GOMES, C.; SANTOS, J.; COSTA, H. Eficiência operacional dos portos brasileiros: fatores relevantes – estudo de caso. **Sistemas & Gestão**, v. 1, n. 8, p. 118-128, 2013.

IBP – INSTITUTO BRASILEIRO DE PETRÓLEO, GÁS E BIOCOMBUSTÍVEIS; UFRJ – UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO. Centro de Estudos em Logística (CEL). **Planejamento estratégico tecnológico e logístico para o Programa Nacional de Biodiesel**. In: SEMINÁRIO CENÁRIOS TÉCNICOS E LOGÍSTICOS DA PRODUÇÃO E USO DE BIOCOMBUSTÍVEIS, Rio de Janeiro: IBP; UFRJ, nov. 2007. Relatório Final.

JANK, M.; NASSAR, A.; TACHINARDI, M. Agronegócio e comércio exterior brasileiro. **Revista USP**, São Paulo, n. 64, p. 14-27, 2004.

LUPORINI, V.; ALVES, J. Investimento privado: uma análise empírica para o Brasil. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 19, n. 3, p. 449-475, dez. 2010.

MARTINS, R.; LEMOS, M.; CYPRIANO, L. **Impactos da carência de investimentos na logística pública de transportes para o agronegócio**: discussão teórica e evidências para o caso brasileiro. Belo Horizonte: CEDEPLR, 2005.

MONTES, G.; REIS, A. Investimento público em infraestrutura no período pós-privatizações. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 20, n. 1, p. 167-194, 2011.

NETO, C. A. S. C. *et al.* **Gargalos e demandas da infraestrutura portuária e os investimentos do PAC**: mapeamento Ipea de obras portuárias. 1. ed. Brasília: Ipea, 2009.

OJIMA, A.; ROCHA, M. **Desempenho logístico e inserção econômica do agronegócio da soja**: as transformações no escoamento da safra. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 43. Ribeirão Preto: Sober, 2005.

OLIVEIRA, A.; TUROLLA, F. Financiamento da infraestrutura de transportes. **Journal of Transport Literature**, v. 7, n. 1, p. 103-126, 2013.

POMPERMAYER, F.; CAMPOS NETO, C. A. S.; PAULA, J. **Hidroviás no Brasil**: perspectiva histórica, custos e institucionalidade. Brasília: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1931).

PONTES, H.; CARMO, B.; PORTO, A. Problemas logísticos na exportação brasileira da soja em grão. **Sistemas & Gestão**, v. 4, n. 2, p. 155-181, 2009.

SOUSA, C. **Diretrizes para uma política hidroviária nacional**. As hidroviás como fator de integração. In: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, Brasília: CNI, jun. 2004.

SOUZA, F.; CAMPOS NETO, C. A. S. Avaliação dos investimentos do PAC: uma comparação das metodologias utilizadas pela Casa Civil, ONG Contas Abertas e Ipea. **Radar**: da Tecnologia, Produção e Comércio Exterior, Brasília, n. 11, p. 17-21, 2010.

#### **BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR**

HUERTAS, D. **O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) como alicerce do estado nacional nas políticas de transporte**. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 14. Rio de Janeiro: Anpur, 2011.



# Parte III

## **ESTRATÉGIAS SETORIAIS E SUBNACIONAIS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL**



## **EVOLUÇÃO DO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO EM PERÍODO RECENTE: NOVAS PERSPECTIVAS PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL?**

Danilo Jorge Vieira

### **1 INTRODUÇÃO**

O sistema de ensino superior brasileiro vivenciou importantes transformações em período recente, entre as quais se destaca a sua expansão. De fato, entre 1995 e 2014, pôde ser observada expressiva ampliação no total de matrículas nos cursos presenciais de graduação e no número de instituições de ensino superior (IES). As atividades de pós-graduação, que abrigam a maior parte do esforço científico e tecnológico do país, também foram incrementadas, possibilitando crescimento substancial no contingente de mestres e doutores matriculados e titulados, assim como no número de cursos e programas de excelência internacional. Essa expansão da educação terciária foi acompanhada por mudanças importantes na configuração territorial do sistema, que passou por um processo de relativa desconcentração, favorecendo, principalmente, estados das regiões Norte e Nordeste.

Este capítulo tem como objetivo examinar essas transformações, buscando refletir sobre suas implicações para o desenvolvimento regional do país. O texto está organizado em mais três seções, além desta apresentação introdutória e as considerações finais. Inicialmente, busca-se discutir, de um ponto de vista teórico, como as IES podem contribuir para o desenvolvimento regional, a partir de algumas abordagens recentes sobre essa temática, que tem atraído crescente interesse de estudiosos e formuladores de políticas públicas. À luz dessas formulações, a terceira seção aborda o quadro mais geral das desigualdades regionais do Brasil na atualidade, a fim de compor o pano de fundo que circundou a expansão e a desconcentração do ensino superior do país no período recente, cujos principais aspectos são tratados na quarta seção.

### **2 IES E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: NOTAS A PARTIR DE ALGUMAS CONTRIBUIÇÕES TEÓRICAS RECENTES**

A importância das IES para o desenvolvimento econômico tem sido amplamente reconhecida, principalmente a partir das experiências históricas das industrializações

tardias, em especial as dos Estados Unidos e da Alemanha, que colocaram em evidência a centralidade que as suas funções básicas de cunho acadêmico, científico e tecnológico assumem no bojo das transformações estruturais da sociedade.<sup>1</sup> De fato, a emergência da tecnologia moderna no final do século XIX, caracterizada pela aplicação intensiva de ciência,<sup>2</sup> demarcou um campo de atuação para as IES no âmbito do desenvolvimento que não cessou de ampliar desde então, à medida que o progresso técnico veio se acelerando e penetrando em praticamente todas as áreas das atividades humanas, até culminar, na atualidade, no que tem sido genericamente denominado de economia do conhecimento ou, mais apropriadamente, bio e infocom-capitalismo (Hirsch, 2010).

Embora possam ser considerados relativamente imprecisos, tais termos denotam o surgimento de um novo padrão dominante de acumulação e reprodução ampliada de riqueza, calcado, sobretudo, na incorporação de técnicas e métodos aprimorados e inovadores por determinados setores estrategicamente importantes da economia, que, crescentemente, fazem usos intensivos do conhecimento científico e tecnológico e de mão de obra especializada e altamente qualificada nos seus processos particulares de valorização do capital e de produção de bens e serviços.

As indústrias chaves pós-fordistas de técnica de comunicação e informação, bem como a chamada *life industries* (biotecnologia e tecnologia genética), assumem um papel central [...] O traço particular dessas indústrias consiste no fato de que elas se baseiam em particular no conhecimento, o que confere uma posição-chave para a qualificação da força de trabalho e da produção e apropriação do saber. Sua relevância estratégica para a valorização consiste no fato de que elas são a base de novos processos sistemáticos de racionalização, especialmente na área do trabalho imaterial (pesquisa, desenvolvimento, preparação e direção da produção, prestação de serviços), ou seja, uma área que para o modo de racionalização taylorista era apenas limitadamente acessível. Ao mesmo tempo, abrem-se ao capital novas esferas de inversão e valorização, como as áreas de serviços, de informação, de telecomunicação, da produção agrícola e na indústria da saúde – exatamente a “*life industrie*” (*op. cit.*, p. 166-167).

Nesse contexto político-econômico contemporâneo transformado, as atribuições designadas às IES no processo de desenvolvimento foram revalorizadas, fazendo com que elas passassem a ser devidamente consideradas como atores cruciais dos sistemas de inovação.<sup>3</sup> Suas atividades intrínsecas de pesquisas básicas e aplicadas, de disseminação de conhecimento científico e tecnológico e de formação

1. O papel que as universidades desempenharam no desenvolvimento dos Estados Unidos da América é tratado em Nelson (2006, p. 303-361) e em Moraes e Silva (2013). Uma análise minuciosa da origem, da evolução e do funcionamento do sistema de ensino superior norte-americano é feita em Moraes (2015). Levin (2010) discute experiências recentes de países da Ásia (Japão, Coreia do Sul, China e Índia), dando destaque às chamadas universidades de “classe mundial”.

2. Stokes (2005) e Freeman e Soete (2008, p. 61-494) discutem amplamente o surgimento e a natureza do padrão de base científica da tecnologia moderna.

3. Entre a extensa literatura devotada aos sistemas nacionais de inovação, os trabalhos de Johnson e Lundvall (1994) e Freeman e Soete (2008, p. 503-539) apresentam uma síntese analítica do ponto de vista conceitual, histórico e comparativo.



e qualificação de recursos humanos incidem de forma decisiva na evolução e na trajetória do progresso técnico e, por consequência, no desempenho das empresas e, em termos mais amplos, da economia em seu conjunto.

Se a economia do conhecimento é definida como aquela na qual o valor adicionado é gerado a partir da aplicação de ideias e informações, o papel do ensino superior no desenvolvimento econômico contemporâneo é evidente por si mesmo. Esse papel se concretiza na criação, aperfeiçoamento e aplicação do conhecimento, particularmente por meio da pesquisa e desenvolvimento, do aumento do contingente de pessoas altamente qualificadas e da difusão do saber através de redes de inovação (Batterbury e Hill, 2004, p. 38).

Em anos recentes, essas funções das IES vieram a ser reavaliadas sob uma perspectiva territorial por profissionais acadêmicos e gestores públicos, suscitando estudos e projetos de pesquisas internacionais,<sup>4</sup> com a finalidade de examinar mais detalhadamente a influência e o impacto do sistema de ensino superior para o desenvolvimento regional. O objetivo, de modo geral, tem sido o de estabelecer um quadro teórico e empírico mais compreensivo, visando subsidiar a formulação de políticas públicas endereçadas, principalmente, a mobilizar as IES a favor das áreas geográficas nas quais estão sediadas e, assim, contribuir para fazer face às desigualdades econômicas regionais.

A despeito dos avanços proporcionados pelos estudos, várias questões importantes permanecem ainda pouco compreendidas, entre as quais cabe mencionar a dimensão espacial das próprias atividades das IES, cujo caráter de cunho mais suprarregional implica o estabelecimento de ligações contraditórias e complexas com seu entorno geográfico: os nexos constituídos com as escalas nacional e internacional tendem a ser mais densos e estreitos, enquanto os vínculos mantidos com as localidades adjacentes são relativamente débeis, convalidando a ideia de que a universidade moderna – a universidade de pesquisa surgida no século XIX – encarna, em seus fundamentos, a “rejeição do lugar” (Bender *apud*

---

4. Diversos projetos de pesquisa têm sido patrocinados por organismos multilaterais, governamentais e não governamentais. Ver, por exemplo, o relatório da OECD (1999), que resulta dos estudos realizados no âmbito do programa da entidade denominado Institutional Management in Higher Education (IMHE). Desenvolvimentos teóricos posteriores são apresentados em OECD (2007), abrangendo a experiência de 14 regiões de 12 países, entre os quais o Brasil, com a análise do caso específico do norte do Paraná (OECD, 2011). Parte importante dessas reflexões foi reunida na edição especial da revista *Higher Education Management and Policy* (OECD, 2008). Com interesse análogo, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) vem estimulando o debate e a pesquisa a respeito do papel efetivo e potencial das IES no desenvolvimento de suas regiões. Um conjunto desses estudos foi publicado em Unesco (2001). Além disso, a conferência mundial sobre educação superior promovida sob os auspícios da Unesco em 1998 teve como um de seus eixos organizadores a temática sobre “ensino superior e desenvolvimento”, no qual buscou-se especificar as contribuições das IES para o desenvolvimento nacional e regional. Para mais detalhes, ver Unesco (1998).

Goddard e Puukka, 2008, p. 17).<sup>5</sup> Tal “distanciamento” está relacionado, na visão dos citados autores, às orientações universalizantes que as IES buscam conferir ao ensino e à pesquisa que desenvolvem, de modo a reafirmar as bases científicas do conhecimento gerado, desvincilhado do espaço-tempo e transcendendo a sua localização territorial imediata. Ademais, como observam Goddard e Puukka (2008, p. 17), essa característica de “afastamento” – ou de “estranhamento” geográfico – acentuou-se ao longo do século passado, à medida que as IES iam sendo articuladas de forma mais sistemática nos planos nacionais de desenvolvimento econômico.

[As IES] vieram a contribuir para a constituição de uma nova identidade nacional e a cultura subjacente à construção da nação. Tudo isso foi baseado em um acordo implícito pelo qual a universidade prestava serviço para o estado em troca de certa autonomia na governança interna.

Outro fator que concorre para reforçar a tendência de “distanciamento” das IES em relação às zonas geográficas onde estão sediadas consiste, paradoxalmente, nas estratégias dos atores e dos agentes locais, que são estabelecidas, frequentemente, com base no entendimento de que a forma mais promissora e dinâmica de apoio dos estabelecimentos de ensino superior ao desenvolvimento regional depende, em grande medida, da inserção que conseguem efetivar nos circuitos extrovertidos de ensino e pesquisa, favorecendo, assim, a projeção nacional e internacional da localidade (OECD, 1999, p. 16).

Levando em consideração essas problemáticas questões relacionadas às características singulares da dinâmica espacial da educação terciária, grande parte do esforço teórico foi no sentido de examinar as externalidades geradas pelas IES para as regiões nas quais se encontram instaladas, visando identificar, sobretudo, os mecanismos de transmissão, a natureza, o alcance e os principais impactos derivados das atividades de tais estabelecimentos de ensino e de pesquisa científica e tecnológica. Muitos desses aspectos foram elucidados no trabalho de Mille (2004), que buscou avaliar, a partir da revisão de pesquisas recentes, a contribuição de caráter estritamente econômico das IES ao desenvolvimento de seus territórios, sendo distinguidos dois tipos básicos de impactos, conforme apresentados esquematicamente no quadro 1.

---

5. A propósito desse aspecto referente à dinâmica espacial das atividades básicas de ensino e pesquisa das IES, vale a pena reproduzir este trecho bastante elucidativo de estudo realizado pela OECD (1999, p. 15 e 16): “o conceito de territorialidade é extremamente complexo e problemático para as IES. As universidades, em particular, são entidades autônomas, frequentemente caracterizadas por baixo nível de enraizamento territorial local, por regulação nacional e por grande atenção com seus contatos efetuados com as comunidades acadêmicas e de pesquisa nacionais e internacionais. Todas as IES abraçam alguma noção de territorialidade em suas declarações de missão e em seus planos institucionais; estes variam de noções gerais em termos de contribuir com a ‘sociedade’ e com a pesquisa internacional até compromissos mais específicos em relação às comunidades locais e regionais [...] Apesar destas declarações positivas, a questão de como devem responder às necessidades regionais permanece ainda como um campo relativamente desconhecido para a maioria das IES, especialmente para as universidades mais antigas e mais reputadas. A maioria das IES se esforça para alcançar projeção nacional e internacional em suas atividades de ensino e de pesquisa”.

O primeiro concerne aos fluxos financeiros e monetários originados pelos dispêndios diretos das IES, envolvendo tanto o consumo de seus estudantes e profissionais (administrativos, técnicos e professores) quanto os gastos de custeio e de investimento efetuados na aquisição de bens e serviços, gerando “encadeamentos para trás” (*backward linkages*), que influenciariam a demanda efetiva local, com desdobramentos para as famílias, governo e empresas. As famílias seriam afetadas por meio de efeitos diretos e induzidos sobre a renda e o emprego. Em relação ao governo, os impactos seriam contraditórios: ao mesmo tempo em que poderiam estimular a arrecadação tributária, pressionariam o orçamento em razão da maior demanda por infraestrutura e serviços públicos. As empresas, por sua vez, tenderiam a ser beneficiadas pela expansão da demanda de bens e serviços, mas, em contrapartida, poderiam ver seus custos ampliados pela maior concorrência por “fatores”, tais como mão de obra e imóveis, por exemplo, provocada pela procura adicionada pelas IES nesses mercados. Um aspecto a se destacar diz respeito à natureza de curto prazo desses encadeamentos originados pelos dispêndios diretos das IES, implicando uma dinâmica estática e suscetível de ser revertida, tendo em vista que eles se associam fortemente aos níveis conjunturalmente oscilantes e instáveis do poder de compra das instituições de ensino e de sua comunidade interna (discentes, docentes e demais empregados).

**QUADRO 1**  
**Classificação dos impactos das atividades da IES sobre as regiões**

Fator determinante	Tipo	Abrangência	Efeitos	Temporalidade	Dinâmica
Dispêndios	Encadeamentos para trás ( <i>backward linkages</i> )	Abrangem efeitos sobre a renda e o emprego locais, os gastos de consumo de estudantes e profissionais (administrativos, técnicos e professores) e os investimentos das IES em serviços e equipamentos.	a) Famílias: efeitos diretos e induzidos sobre a renda e o emprego; b) governo local: aumento da receita tributária e da demanda por serviços públicos; e c) empresas locais: aumento da demanda efetiva (bens e serviços) e da competição nos mercados de trabalho e imobiliário.	Curto prazo	Estática, pode ser revertida.
Conhecimento	Encadeamentos para frente ( <i>forward linkages</i> )	Abrangem os benefícios gerados para a localidade em decorrência das atividades finalísticas das IES: produção e difusão do conhecimento.	a) Aprimoramento do nível de qualificação profissional: proporcional ao grau de permanência dos diplomados na localidade; b) estoque de conhecimento: interação IES – setor produtivo; e c) maior atratividade local: externalidades positivas atraem indivíduos e empresas.	Longo prazo	Gradual, acumulativa.

Fonte: Mille (2004).  
Elaboração do autor.

Outra categoria de impacto deriva das atividades finalísticas das IES – produção e disseminação de conhecimento científico e tecnológico – mediante o ensino e a pesquisa, gerando “encadeamentos para frente” (*forward linkages*), que podem transformar estruturalmente as bases econômicas e produtivas da região. As mudanças afetariam, em especial, o mercado de trabalho, que passaria a contar com disponibilidade maior de profissionais altamente qualificados, sendo que o tamanho desse contingente de mão de obra aprimorada ficaria na dependência da capacidade de a região reter os alunos concluintes da educação terciária. O acervo local de conhecimento também seria crescentemente ampliado, sobretudo por causa das interações que podem ser estabelecidas entre as IES e o setor produtivo, concretizando processos efetivos de inovação. Por fim, a conjunção entre essas transformações e o próprio ambiente acadêmico e científico formado pelas IES resultaria em atributos locais mais atrativos, tanto aos indivíduos (amenidades) quanto às empresas (disponibilidade de força de trabalho qualificada, infraestrutura de Pesquisa e Desenvolvimento – P&D – conhecimentos científicos e tecnológicos e processos propícios à inovação, entre outros elementos). Esses encadeamentos seriam claramente de longo prazo, afetando a região de forma gradual e acumulativa e fixando condições promissoras para um ciclo prolongado e autorreforçador de desenvolvimento econômico e social da região.

Dos dois tipos de impactos antes arrolados, o primeiro é considerado o mais trivial e de ordem genérica, uma vez que os encadeamentos para trás não estão associados especificamente apenas às IES, podendo ser gerados por qualquer outra atividade econômica que crie fluxos monetários e financeiros com multiplicadores positivos e superiores a 1. Os encadeamentos para frente, por sua vez, são vistos como os de maior complexidade e relevância para as perspectivas de desenvolvimento, consistindo naqueles que estão direta e estreitamente relacionados com as atividades inerentes das IES e, ademais, os que podem engendrar transformações econômicas e sociais de cunho estrutural.<sup>6</sup>

Esses encadeamentos para frente, contudo, podem ter seu escopo ampliado, se forem levadas em conta outras esferas de atuação das IES que extrapolam os campos estritos do ensino e da pesquisa, particularmente a dimensão da cultura, que abrange um conjunto diverso de iniciativas e equipamentos culturais, tais como bibliotecas, museus, galerias de arte, centros culturais multiuso (cinema, teatro, concerto), instalações históricas restauradas, dentre outros, resultando

---

6. Goddard e Chatterton (1999, p. 686) corroboram com essa interpretação, ao avaliar que os dispêndios efetuados pelas IES em consumo e investimento geram “efeitos essencialmente passivos”, no sentido que consistem em transbordamentos quase que automáticos e bastante previsíveis. Para os autores, o aspecto crucial é identificar como as atividades de ensino e pesquisa intrínsecas às IES podem ser utilizadas para impulsionar o desenvolvimento regional de forma sistêmica: “a questão-chave que permanece é como os recursos das universidades podem ser mobilizados para contribuir ativamente para o processo de desenvolvimento”.

em ações extensionistas de alcance crescente cuja relevância tem sido cada vez mais reconhecida.

A contribuição das universidades para a economia e a sociedade dos lugares em que estão localizadas sempre foi mais ampla – por exemplo, por meio da educação continuada, apoio à pesquisa das empresas locais, conferências e concertos públicos, assim como acesso a bibliotecas, galerias e museus. O que está emergindo agora é a exigência de se reconhecer mais formalmente essas atividades como uma “terceira função” das universidades, não apenas como residuais, mas como totalmente integradas com o ensino e a pesquisa (Goddard e Chatterton, 1999, p. 686).

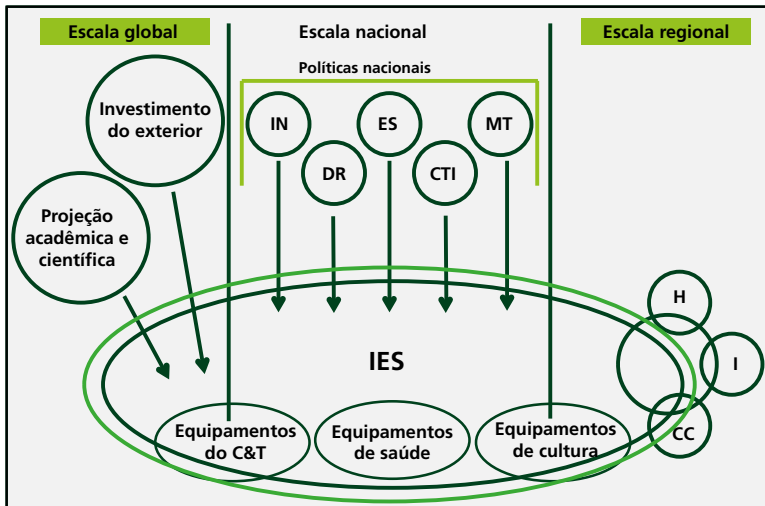
Seguindo tal perspectiva, diversos estudos adicionaram outros campos de interseção entre as IES e sua zona geográfica adjacente, geradores de encadeamentos para frente mais extensos e variados, cabendo citar, por exemplo, o desenvolvimento cultural – mediante instalações e atividades artísticas, culturais e turísticas – e de práticas de sustentabilidade ambiental, entre outros (Goddard e Puukka, 2008; Batterbury e Hill, 2004; Kuklinski, 2001).

Como é possível depreender da discussão anterior, as IES têm sido avaliadas, portanto, sob uma ótica que as coloca como atores relevantes da transformação econômica e social, podendo influenciar de forma decisiva o desenvolvimento regional. Esses impactos positivos advindos das atividades das IES de geração e disseminação do conhecimento e os mecanismos pelos quais eles se transmitem ao território, por intermédio de múltiplas interações espaciais, são descritos esquematicamente pelo modelo multimodal e multiescalar, formulado por Arbo e Benneworth (2007), ilustrado na figura 1.

É possível verificar, inicialmente, que na escala regional as articulações virtuosas ocorrem quando as atividades das IES de ensino, pesquisa e extensão se entrelaçam sinergicamente com elementos locais ligados às habilidades existentes, à capacidade disponível de inovação e à cultura da coletividade (círculo à direita do diagrama). Encadeamentos para frente são igualmente gerados pelos equipamentos implantados e operados pelas IES, como os de ciência e tecnologia (laboratórios, parques tecnológicos, incubadoras de empresas etc.), de saúde (hospitais, clínicas, consultórios, laboratórios etc.) e de cultura (museus, jardins botânicos, edificações históricas, centros culturais etc.). Outras externalidades, incluindo as ocasionadas pelos dispêndios efetuados pelas IES (consumo e investimento), também criam encadeamentos adicionais que favorecem a base econômica e a sociedade locais (círculo oval vermelho).

FIGURA 1

## Modelo multimodal e multiescalar de interação IES-Região



Fonte: Arbo e Benneworth (2007, p. 58).

Elaboração do autor.

Obs.: Indústria = IN; Desenvolvimento Regional = DR; Ensino Superior = ES; Ciência, Tecnologia e Inovação = CTI; Mercado de Trabalho = MT; Habilidades = H; Inovação = I; Cultura e Coletividade = CC.

Na escala nacional, por sua vez, as interações mantidas com o governo federal são de importância crucial, pois são elas que configuram, modulam, organizam e orientam as atividades de ensino, pesquisa e extensão das IES, por intermédio de políticas setoriais, sobretudo as direcionadas às áreas de educação terciária, indústria, ciência, tecnologia e inovação (C,T & I), desenvolvimento regional e trabalho, entre outras. Nesse sentido, essas interações irão alinhar as IES a diretrizes fixadas no plano nacional em áreas primordiais do desenvolvimento e influenciar decisivamente as suas articulações com as outras escalas (global e regional), com amplo impacto sobre a localidade. No que se refere à escala global, os aspectos relevantes estão associados à reputação acadêmica e científica que é construída e desfrutada pelas IES, projetando para além de sua área geográfica de origem a excelência alcançada nas atividades de ensino, pesquisa e extensão. Assim, as IES podem, por um lado, aprimorar os atributos locais da região em que está instalada e atrair investimentos produtivos (sobretudo em atividades intensivas em conhecimento) e, por outro, estimular a entrada e a retenção de alunos, professores e pesquisadores de outras localidades e países – o que reforça os atributos locais e engendra um processo virtuoso e acumulativo favorável ao investimento, gerando benefícios com rebatimentos tanto em âmbito regional quanto nacional.

Um ponto importante a destacar nesse modelo tipo-ideal em referência,<sup>7</sup> que sintetiza muitas das reflexões realizadas a respeito da incidência do sistema de educação terciária sobre o território, é a função aglutinadora exercida pelas IES: como examinado anteriormente, elas detêm capacidades efetivas ou potenciais para integrar, simultânea e coerentemente, variados interesses e recursos de diferentes atores em distintas escalas espaciais e esferas de atuação.<sup>8</sup> É por meio dessa pluralidade de interações combinadas que as IES geram múltiplos transbordamentos para a região, que colocam em curso transformações estruturais em termos econômicos e sociais, dando sustentação a um ciclo prolongado e acumulativo de desenvolvimento.

Uma das contribuições mais significativas para o desenvolvimento regional advém da capacidade das universidades em articular elementos regionalmente (...) Contudo, (...) não é apenas na escala regional que as universidades são bastante atuantes em combinar elementos (...) As universidades – a despeito de suas contribuições regionais – estão, entretanto, acopladas a aparatos nacionais de políticas, que influenciam intensamente suas competências regionais em termos gerais (Arbo e Benneworth, 2007, p. 55 e 56).

Em resumo, foi possível observar, nas últimas décadas, a revalorização do papel desempenhado pelas IES no processo de desenvolvimento econômico, motivada, principalmente, pelas rápidas transformações tecnológicas que vieram a estabelecer, em período recente, bases renovadas de geração e conservação de riqueza, cuja característica primordial consiste na aplicação intensiva de conhecimento científico na produção de bens e serviços. Essa dependência cada vez mais acentuada de técnicas aprimoradas e de força de trabalho qualificada deu maior peso às atribuições das IES, fazendo com que as suas funções básicas e inerentes de geração e disseminação de conhecimento passassem a ser consideradas também sob a perspectiva territorial.

A atenção recaiu sobre os limites e as possibilidades de as IES atuarem no sentido de promover o crescimento econômico e a modernização produtiva das regiões nas quais estão sediadas, suscitando uma profícua reflexão que buscou examinar as possíveis externalidades geradas por estas organizações e os principais

---

7. Arbo e Benneworth (2007, p. 59) sublinham o caráter abstrato do referido modelo de interação das IES com seus territórios, concebido com a finalidade de sintetizar um conjunto de estudos que examinaram as potenciais contribuições dessas instituições para o desenvolvimento regional: “apresentamos um tipo ideal de universidade multiescalar regionalmente engajada, articulando recursos, sistemas e processos a nível global, nacional e regional e os integrando com as atividades de ensino, pesquisa e extensão, de modo a gerar um benéfico e virtuoso ciclo de crescimento. Gostaríamos de salientar que este é um tipo ideal e otimizado, sintetizado a partir de todas as diferentes conexões que as universidades têm feito entre os setores e escalas”.

8. Cabe frisar que essas interações estabelecidas pela IES com diferentes atores e em diferentes escalas se dão de forma combinada, de modo que tais interações não devem ser consideradas como âmbitos estanques, mas interdependentes e integrados, conforme advertem Arbo e Benneworth (2007, p. 58): “cada um desses papéis desempenhados pelas universidades é importante, fazendo com que essas instituições realizem uma função integradora nas escalas regional, nacional e internacional. Entretanto, é um tanto artificial fazer esta distinção entre projetos globais, atividades nacionais e consequências regionais. Do mesmo jeito em que há conexões entre ensino, pesquisa e extensão no envolvimento regional da universidade, há conexões entre os fluxos globais, nacionais e regionais e a integração realizada por meio das universidades”.

mecanismos pelos quais elas podem incidir no desenvolvimento local. Os estudos, que têm orientado as políticas governamentais de vários países e as estratégias de organismos multilaterais, avançaram bastante nos últimos anos e proporcionaram um melhor entendimento a respeito dos fatores que concorrem para as IES influenciarem as transformações econômicas e sociais de seus territórios, evidenciando os encadeamentos gerados pelos seus dispêndios (*backwards linkages*) e, em especial, pelas atividades de ensino, pesquisa e extensão (*forward linkages*), consideradas como decisivas para estimular um processo prolongado e acumulativo de desenvolvimento.

Ademais, os estudos explicitaram que, para colocar em curso transformações estruturais de cunho econômico e social, as IES devem ser capazes de integrar, coerente e simultaneamente, interesses e recursos distintos de diferentes atores em múltiplas escalas espaciais e esferas de atuação. À luz dessas contribuições teóricas, que colocaram em acento o papel e as potencialidades de as IES atuarem em favor do desenvolvimento local, as próximas seções visam examinar as principais transformações ocorridas na configuração territorial do sistema nacional de ensino superior (Snae), ocasionadas pela sua expansão no período recente, tendo como ponto de partida uma sumária análise de alguns aspectos do quadro mais geral das desigualdades regionais do Brasil no momento atual, o que é feito na próxima seção.

### 3 ASPECTOS ATUAIS DA EVOLUÇÃO DAS DESIGUALDADES REGIONAIS NO BRASIL<sup>9</sup>

As formulações abordadas na seção anterior ressaltaram o papel relevante que as IES podem desempenhar a favor das áreas geográficas em que estão sediadas, por meio de encadeamentos para frente e para trás gerados por suas atividades, que, entre outros efeitos, estimulam a demanda efetiva local, aprimoram o mercado de trabalho, promovem a diversificação produtiva em direção a segmentos intensivos em tecnologia e incrementam a atratividade da região, tanto em relação ao fluxo de indivíduos quanto ao de capitais. Sob tal perspectiva, a configuração territorial do sistema de ensino superior passa a ser de suma importância para as diretrizes de políticas públicas elaboradas com vistas a propiciar um padrão de desenvolvimento mais equilibrado e integrado do ponto de vista espacial, assim como para fazer face às desigualdades regionais.

Nesse sentido, cabe verificar alguns indicadores selecionados que permitam delinear, descritivamente e em seus aspectos principais, sem a preocupação de uma análise sistemática dos fatores causais, o quadro mais geral das assimetrias regionais existentes no Brasil. Com isso, compõe-se o pano de fundo no qual evoluiu o sistema nacional de educação terciária, que, como será examinado a seguir, expandiu de

---

9. Esta seção parte das reflexões feitas em Diniz e Vieira (2015) e Vieira (2016), de modo que são utilizadas, ampliadas e atualizadas análises e informações apresentadas anteriormente nos citados trabalhos.



forma menos concentrada nas últimas décadas, favorecendo regiões de menor grau de desenvolvimento do país.<sup>10</sup>

É conveniente começar a análise de algumas das principais características atuais das desigualdades regionais do Brasil por indicadores relacionados à geração e à difusão de conhecimento científico e tecnológico, uma vez que tais atividades são estreitamente vinculadas às IES.<sup>11</sup> Como é possível verificar nas informações sistematizadas no gráfico 1, a área primaz constituída pelo Sudeste e Sul concentrava mais de 72% da produção científica brasileira em 2010 e 86% dos pedidos depositados de patentes. Note-se que a posição relativa de São Paulo é maior que a de todas as demais regiões do país, excetuando-se o próprio Sudeste, tanto na produção científica quanto em patentes. Esta elevada concentração regional da produção científica e dos depósitos de patentes reflete, em grande medida, a organização territorial da infraestrutura de laboratórios e de pesquisa científica e tecnológica brasileira. Mapeamento realizado pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) mostrou que, dos 196 equipamentos de 25 de suas instituições coligadas, 153, equivalendo a 78% do total, estavam localizados nos estados do Sudeste. O restante se distribuía pelo Norte (16%), Nordeste (5%) e Centro-Oeste e Sul – 0,5% cada (Brasil, 2013). Levantamento mais abrangente de SquEFF e De Negri (2014) corroborou com esses resultados, identificando uma distribuição regional igualmente concentrada da infraestrutura científica e tecnológica do país: 57% dos equipamentos estavam no Sudeste, 24% no Sul, 10% no Nordeste, 6% no Centro-Oeste e 3% no Norte.

A concentração regional da infraestrutura de P&D, da produção científica e do desenvolvimento de novos produtos e processos (mensurado pelas patentes) apresentou estreita correspondência com a configuração das atividades produtivas intensivas em tecnologia. Os dados expostos na tabela 1 são elucidativos a este respeito e evidenciam que os segmentos da indústria de transformação classificados como de alta e média-alta tecnologia se localizam predominantemente nas regiões Sudeste e Sul. Conjuntamente, essas duas regiões responderam, em 2013, por 87% do valor da transformação industrial (VTI) dessas atividades de maior conteúdo tecnológico, sendo que mais da metade desse percentual foi originada em São Paulo. Quando são considerados os serviços de informação e comunicação (SICs), a elevada

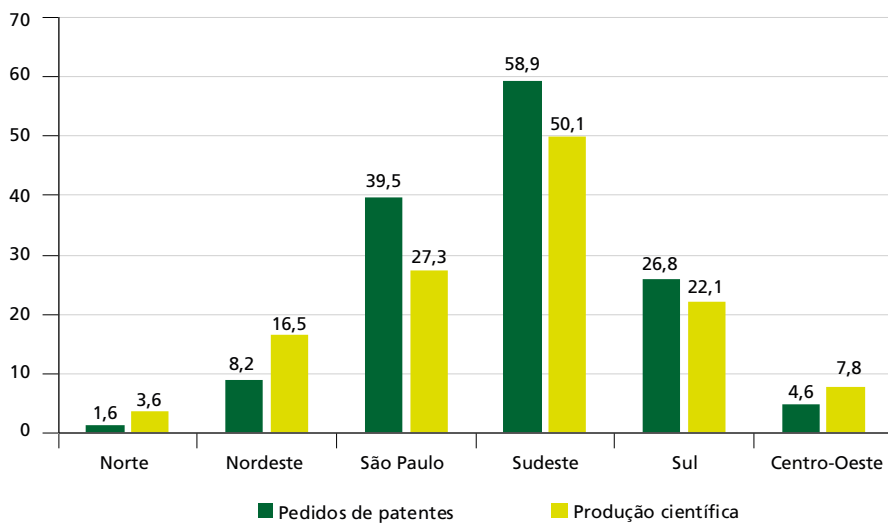
10. Para uma análise da dinâmica regional brasileira, assim como um exame das políticas e iniciativas governamentais recentes, ver, entre outros, Siqueira (2013) e Monteiro Neto (2016).

11. No Brasil, a importância das IES na geração e difusão de conhecimento científico e tecnológico é particularmente amplificada, tendo em vista que são nestas instituições que está abrigada a maior parte das atividades básicas e aplicadas de P&D, mais precisamente na área de pós-graduação das Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes). Emblemática a este respeito é a expressiva participação das IES em termos de patentes. Informações sistematizadas pelo Instituto Nacional da Propriedade Industrial (Inpi) mostram que, dos dez maiores depositantes de patentes residentes no país, seis são universidades públicas: quatro federais, Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Universidade Federal do Paraná (UFPR) e Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); e duas estaduais, Universidade de São Paulo (USP) e Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

concentração espacial se repete: a área primaz (Sudeste/Sul) deteve participação de 82% no total da receita bruta em 2013.

GRÁFICO 1

**Grandes regiões e São Paulo: distribuição regional da produção científica brasileira (2010) e dos pedidos de patentes (2013)**  
(Em %)



Fonte: Dados básicos da Rede de Indicadores Estaduais de Ciência, Tecnologia e Inovação (Riecti)

TABELA 1

**Grandes regiões e unidades federativas (UFs) selecionadas: distribuição regional das atividades intensivas em tecnologia (2013)**  
(Em %)

Região e UF	Participação no VTI total das atividades de alta e média-alta tecnologia <sup>1</sup>	Participação na receita bruta de prestação de serviços gerada pelos SICs <sup>2</sup>
<b>Norte</b>	<b>5,5</b>	<b>2,71</b>
Amazonas	5,3	0,77
<b>Nordeste</b>	<b>5,5</b>	<b>8,67</b>
Pernambuco	1,3	1,82
Bahia	3,0	2,57
<b>Sudeste</b>	<b>63,8</b>	<b>68,75</b>
Minas Gerais	7,6	6,87
São Paulo	48,9	45,74

(Continua)

(Continuação)

Região e UF	Participação no VTI total das atividades de alta e média-alta tecnologia <sup>1</sup>	Participação na receita bruta de prestação de serviços gerada pelos Sics <sup>2</sup>
<b>Sul</b>	<b>23,0</b>	<b>12,93</b>
Paraná	8,9	4,75
Rio Grande do Sul	9,6	4,97
<b>Centro-Oeste</b>	<b>2,1</b>	<b>6,94</b>
Goiás	1,4	1,84

Fonte: Dados básicos da Pesquisa Industrial Anual (PIA) – empresas; e da Pesquisa Anual de Serviços (PAS).

Elaboração do autor.

Notas: <sup>1</sup> Foram consideradas as fabricações de: produtos químicos; produtos farmoquímicos e farmacêuticos; equipamentos de informática, produtos eletrônicos e ópticos; máquinas, aparelhos e materiais elétricos; máquinas e equipamentos; veículos automotores, reboques e carrocerias; outros equipamentos de transporte, exceto veículos automotores; e produtos diversos.

<sup>2</sup> Telecomunicações; tecnologia da Informação, serviços audiovisuais, edição e edição integrada à impressão, agências de notícias e outros serviços de informação.

Essa configuração espacial concentrada da infraestrutura e das atividades de P&D e dos ramos produtivos intensivos em tecnologia tem implicações regionais importantes, à medida que coloca em curso forças centrípetas autorreforçadoras de difícil e custosa reversão. Tais forças estabelecem limites que agem no sentido de atenuar e/ou bloquear impulsos centrífugos que estejam em operação ou que possam vir a ocorrer, contrabalançando e arrefecendo, assim, pressões descentralizadoras das bases produtivas. As informações da tabela 2, referentes à indústria de transformação, sugerem a ocorrência desse fenômeno de “bloqueio-atenuação” no período recente. É possível verificar que a participação do Sudeste no VTI retrocedeu 8,3 pontos percentuais (p.p.) entre 2000/2013. Contudo, parte significativa desta perda, equivalente a 35%, foi redistribuída dentro da própria área primaz, em favor dos estados do Sul (principalmente o Paraná). Outros 44% “vazaram” para o Centro-Oeste, que mais do que dobrou a sua participação relativa no VTI nacional. Apenas uma fração de 21% da perda do Sudeste favoreceu conjuntamente os estados do Norte/Nordeste. Em termos de postos de trabalho, os ganhos da região “periférica” foram mais importantes: da perda de 5,8 p.p. do Sudeste no total de pessoal ocupado, 45% “transbordaram” para o Norte e o Nordeste, conjuntamente, e outros 31% para o Centro-Oeste. Mas vale chamar a atenção para o fato de que 24% da perda do Sudeste foi redistribuída no âmbito da própria área primaz, favorecendo, mais uma vez, os estados do Sul. Por fim, deve ser sublinhado que as reduções relativas do Sudeste foram ocasionadas, praticamente, pelo desempenho da indústria de transformação de São Paulo.

TABELA 2  
Grandes regiões e UFs selecionadas: indústria de transformação

Ano	2000 <sup>1</sup> (%)			2013 <sup>2</sup> (%)			Perdas e ganhos (p.p.)		
	Empresas	Pessoal ocupado	VTI	Empresas	Pessoal ocupado	VTI	Empresas	Pessoal ocupado	VTI
<b>Norte</b>	<b>2,7</b>	<b>2,9</b>	<b>4,2</b>	<b>2,9</b>	<b>3,4</b>	<b>4,7</b>	<b>0,2</b>	<b>0,5</b>	<b>0,4</b>
Amazonas	0,5	1,1	3,3	0,6	1,7	3,5	0,1	0,5	0,3
Pará	1,1	1,2	0,8	1,1	1,0	0,6	-0,1	-0,2	-0,2
<b>Nordeste</b>	<b>9,7</b>	<b>10,9</b>	<b>8,2</b>	<b>12,0</b>	<b>13,0</b>	<b>9,6</b>	<b>2,3</b>	<b>2,1</b>	<b>1,4</b>
Ceará	2,2	2,7	1,4	2,8	3,0	1,5	0,6	0,3	0,1
Pernambuco	2,3	2,5	1,2	2,7	2,9	1,8	0,4	0,4	0,6
Bahia	2,5	2,1	4,0	2,8	2,8	4,0	0,3	0,7	0,0
<b>Sudeste</b>	<b>56,7</b>	<b>57,4</b>	<b>65,9</b>	<b>49,2</b>	<b>51,6</b>	<b>57,6</b>	<b>-7,5</b>	<b>-5,8</b>	<b>-8,3</b>
Minas Gerais	12,2	10,2	8,9	11,8	10,3	9,4	-0,4	0,2	0,6
Rio de Janeiro	7,1	6,6	7,9	5,4	5,5	7,6	-1,7	-1,0	-0,3
São Paulo	35,3	39,2	47,4	29,9	34,2	39,1	-5,4	-5,0	-8,3
<b>Sul</b>	<b>25,6</b>	<b>24,7</b>	<b>19,5</b>	<b>29,3</b>	<b>26,1</b>	<b>22,4</b>	<b>3,7</b>	<b>1,4</b>	<b>2,9</b>
Paraná	8,3	6,8	6,2	9,3	8,6	8,4	0,9	1,8	2,2
Rio Grande do Sul	10,1	10,6	8,7	10,6	9,2	8,3	0,5	-1,5	-0,4
<b>Centro-Oeste</b>	<b>5,3</b>	<b>4,1</b>	<b>2,2</b>	<b>6,6</b>	<b>5,9</b>	<b>5,8</b>	<b>1,3</b>	<b>1,8</b>	<b>3,6</b>
Goiás	2,7	1,9	1,1	3,5	3,1	2,7	0,9	1,2	1,7

Fonte: Dados básicos da PIA – empresas.

Notas: <sup>1</sup> Com base na Classificação Nacional de Atividades Econômicas – Cnae 1.0.

<sup>2</sup> Com base na Cnae 2.0.

O aspecto a destacar é que essa evolução da indústria de transformação no período analisado evidenciou um processo de “desconcentração concentrada”, cuja dinâmica sofreu a influência do comentado fenômeno de bloqueio-atenuação derivado das forças centrípetas cumulativas engendradas, entre outros fatores, pelo polarizado padrão espacial da infraestrutura e das atividades de P&D e dos ramos produtivos correlatos de maior conteúdo tecnológico. Assim, a despeito das alterações relativas observadas, as bases da indústria de transformação do país mantiveram-se fortemente situadas na área primaz do Brasil: Sudeste e Sul concentraram, conjuntamente, cerca de 80% das empresas, dos postos de trabalho e do VTI em 2013.

Coerente com essa desconcentração concentrada da indústria de transformação – padrão que vem caracterizando a desconcentração produtiva do Brasil desde os anos 1970 –, a redução das desigualdades intrarregionais do país foi tênue, como pode ser inferido a partir das informações da tabela 3 a respeito do Coeficiente de Williamson (CW), construído com base no produto interno bruto (PIB) por habitante das microrregiões do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Como se sabe, quanto mais elevado e distante de zero o CW, maiores são as desigualdades intrarregionais.<sup>12</sup> Para o

12. Para maiores detalhes, ver Williamson (1977).

conjunto consolidado do Brasil, o CW variou negativamente de 0,67 para 0,62 entre 1999 e 2002, ficando praticamente estável nos dez anos seguintes. Os dados disponíveis revelam, entretanto, uma evolução diferenciada, tanto no âmbito das regiões quanto dos estados. De fato, é possível constatar que a trajetória das disparidades intrarregionais foi, em certo sentido, contraditória: enquanto alguns estados e regiões vivenciaram aumento das desigualdades nos anos analisados, outros registraram moderado abrandamento. Chama atenção o comportamento dos estados do Pará, de Pernambuco e do Rio de Janeiro, que tiveram acentuada elevação de seus coeficientes, indicando o agravamento das desigualdades intrarregionais.

TABELA 3  
Brasil, grandes regiões e estados selecionados: CW de desigualdade intrarregional (1999-2012)<sup>1</sup>

Área geográfica	1999	2002	2005	2008	2012
<b>Brasil</b>	<b>0,67</b>	<b>0,61</b>	<b>0,62</b>	<b>0,63</b>	<b>0,62</b>
<b>Norte</b>	<b>0,33</b>	<b>0,55</b>	<b>0,57</b>	<b>0,59</b>	<b>0,72</b>
Amazonas	0,57	0,55	0,56	0,53	0,47
Pará	0,52	0,52	0,59	0,74	1,09
<b>Nordeste</b>	<b>0,65</b>	<b>0,63</b>	<b>0,65</b>	<b>0,60</b>	<b>0,60</b>
Bahia	0,79	0,68	0,68	0,58	0,52
Ceará	0,52	0,52	0,49	0,47	0,49
Pernambuco	0,54	0,63	0,74	0,73	0,77
<b>Sudeste</b>	<b>0,42</b>	<b>0,39</b>	<b>0,41</b>	<b>0,44</b>	<b>0,44</b>
Minas Gerais	0,41	0,41	0,40	0,42	0,43
Rio de Janeiro	0,16	0,24	0,36	0,50	0,48
São Paulo	0,34	0,30	0,32	0,34	0,32
<b>Sul</b>	<b>0,32</b>	<b>0,30</b>	<b>0,33</b>	<b>0,32</b>	<b>0,30</b>
Paraná	0,35	0,30	0,28	0,33	0,30
Rio Grande do Sul	0,31	0,32	0,40	0,31	0,28
<b>Centro-Oeste</b>	<b>0,93</b>	<b>0,72</b>	<b>0,72</b>	<b>0,69</b>	<b>0,62</b>
Goiás	0,36	0,43	0,41	0,39	0,39

Fonte: Dados básicos do IBGE.

Nota: <sup>1</sup> Dados e estimativas de PIBs (municipais), do IBGE, e população residente (censos demográficos e contagem da população), IBGE, calculados para microrregiões do IBGE.

Obs.: Informações populacionais, quando não disponíveis, foram extraídas a partir dos dados do PIB e do PIB *per capita*.

O que deve ser sublinhado, por ora, da sumária discussão descritiva anterior, é o contexto duradouro de demarcadas desigualdades regionais existente no país. A continuidade do processo de desconcentração produtiva observada na última década, reproduzindo o mesmo padrão restrito de dispersão das bases econômicas verificado desde os anos 1970, não alterou substancialmente esse quadro espacial assimétrico, que se expressou em agudas diferenças entre regiões e estados e no interior deles. Tais disparidades se projetaram igualmente no arranjo territorial da infraestrutura e

das atividades relacionadas a conhecimentos técnicos e científicos, cuja distribuição geográfica concentrada certamente contribuiu para arrefecer impulsos centrífugos da estrutura produtiva. Diante destes persistentes desequilíbrios econômicos inter e intrarregionais, cabe verificar, na próxima seção, a trajetória do Snae, tendo em vista que a sua organização espacial incide sobre o desenvolvimento local, principalmente por causa dos encadeamentos gerados pelas suas funções inerentes de ensino, pesquisa e extensão, que podem, assim, vir a se constituírem em importante fator de influência sobre a dinâmica regional do país.

#### 4 ASPECTOS DA EVOLUÇÃO REGIONAL RECENTE DO SNAES

O sistema de ensino superior brasileiro vivenciou importantes mudanças nas últimas décadas. Qualquer tentativa de balanço dessa evolução não poderia deixar de fazer referência, inicialmente, à significativa expansão do sistema, que, entre 1980 e 2014, experimentou taxas de crescimento bastante significativas, tanto no total de matrículas dos cursos presenciais de graduação quanto no número de IES, que foram de 4,53% e de 2,86% ao ano, respectivamente.<sup>13</sup> Como indicado na tabela 4, o comportamento foi muito diferenciado no tempo e também por categoria de IES. De qualquer forma, foram criadas, nesse período, mais de 5,1 milhões de matrículas nos cursos presenciais de graduação e abertas quase 1,5 mil novas IES.<sup>14</sup>

Mas o que interessa na presente seção é tratar dos principais aspectos de cunho regional dessa ampliação estrutural da educação terciária do país nos anos recentes. Embora tenha sido abrangente, favorecendo todas as regiões do país, esse processo de crescimento sistêmico foi particularmente importante para o Norte e o Nordeste, cuja posição relativa no ensino superior foi reforçada, em consequência de taxas de crescimento que se situaram acima da média nacional, tanto em termos de número de IES quanto no que se refere ao total de matrículas em cursos presenciais de graduação. De fato, o incremento das matrículas e das IES foi, respectivamente, de 6,7% e de 5,0% ao ano para o conjunto do Brasil entre 1995 e 2014, enquanto Norte e Nordeste cresceram a taxas anuais de 9,9% e 8,2% e 8,5 e 8,3%, nessa ordem. Assim, conforme as informações da tabela 5, a região Norte praticamente duplicou sua participação no total nacional de matrículas e IES nos anos analisados. O Nordeste, por sua vez, além de também ter dobrado sua participação no número de IES, registrou aumento relativo de 38,8% nas matrículas, chegando, com isso, a superar a região Sul.

13. Para uma discussão sobre a trajetória recente do ensino superior brasileiro, ver, entre outros, Martins (2000) e Corbucci (2007).

14. Entre 1980 e 2014, o total de matrículas nos cursos presenciais de graduação subiu de 1.377.286 para 6.486.171, enquanto o número de IES passou de 882 para 2.368. A propósito, vale chamar atenção para o fato de que os dados consolidados pelo Instituto Nacional dos Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), como os que são supridos pelas Sinopses estatísticas da educação superior – graduação, apresentam discrepâncias pontuais com as informações desagregadas por municípios e IES, fornecidas por meio de microdados. Neste trabalho, excetuando-se essas informações ora apresentadas sobre a evolução do total das matrículas nos cursos presenciais de graduação e do número de IES entre 1980 e 2014, foi utilizada a base de microdados.

TABELA 4

**Taxa de crescimento médio anual do número de IES e do total de matrículas em cursos de graduação presencial (1980-2014)**  
(Em %)

Período	Indicador	Total	Pública	Privada
1980-1989	Número de IES	<b>0,22</b>	0,96	0,00
	Total de matrículas	<b>0,98</b>	1,73	0,55
1990-1999	Número de IES	<b>1,80</b>	-1,44	2,66
	Total de matrículas	<b>4,40</b>	3,70	4,81
2000-2009	Número de IES	<b>6,97</b>	3,36	7,50
	Total de matrículas	<b>6,62</b>	4,35	7,61
2010-2014	Número de IES	<b>-0,08</b>	1,40	-0,29
	Total de matrículas	<b>3,55</b>	4,50	3,19
1980-2014	Número de IES	<b>2,86</b>	1,15	3,22
	Total de matrículas	<b>4,53</b>	3,81	4,86

Fonte: Dados básicos e Sinopses estatísticas da educação superior – graduação (vários anos), do Inep. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>.

TABELA 5

**Brasil, grandes regiões e UFs selecionadas: distribuição percentual de instituições de ensino e de matrículas em cursos de graduação presencial**

Brasil, região e UF	IES					Matrículas em cursos presenciais				
	1995	2000	2005	2010	2014	1995	2000	2005	2010	2014
<b>Brasil</b>	<b>894</b>	<b>1.180</b>	<b>2.165</b>	<b>2.378</b>	<b>2.368</b>	<b>1.759.703</b>	<b>2.694.245</b>	<b>4.453.156</b>	<b>5.449.120</b>	<b>6.448.867</b>
<b>Norte</b>	<b>3,47</b>	<b>3,90</b>	<b>5,64</b>	<b>6,14</b>	<b>6,29</b>	<b>3,81</b>	<b>4,27</b>	<b>5,86</b>	<b>6,47</b>	<b>6,93</b>
Amazonas	1,12	0,85	0,88	0,80	0,84	0,77	1,15	1,67	2,04	2,15
Pará	0,89	0,76	1,15	1,30	1,52	2,04	1,72	1,81	1,86	2,08
<b>Nordeste</b>	<b>10,29</b>	<b>13,31</b>	<b>17,92</b>	<b>18,21</b>	<b>19,09</b>	<b>15,31</b>	<b>15,36</b>	<b>16,58</b>	<b>19,31</b>	<b>21,26</b>
Bahia	2,24	4,15	5,36	4,88	5,03	3,17	3,31	4,27	4,56	4,90
Ceará	0,89	1,10	2,17	2,02	2,24	2,16	2,11	2,24	2,80	3,50
Pernambuco	3,58	3,31	3,83	3,99	4,18	3,92	3,19	3,08	3,53	3,50
<b>Sudeste</b>	<b>62,75</b>	<b>56,53</b>	<b>48,55</b>	<b>49,16</b>	<b>47,55</b>	<b>55,32</b>	<b>51,89</b>	<b>49,62</b>	<b>48,75</b>	<b>46,94</b>
Minas Gerais	14,77	11,44	14,36	15,56	13,09	9,23	8,89	10,48	10,26	10,26
Rio de Janeiro	10,40	8,56	5,59	5,85	5,79	11,85	10,99	10,63	9,57	8,44
São Paulo	34,90	31,61	24,06	24,05	25,21	32,90	30,37	26,61	27,06	26,39
<b>Sul</b>	<b>13,42</b>	<b>14,92</b>	<b>17,09</b>	<b>16,23</b>	<b>16,98</b>	<b>18,59</b>	<b>20,13</b>	<b>18,98</b>	<b>16,39</b>	<b>15,40</b>
Paraná	6,26	7,37	7,94	7,61	7,90	6,29	6,91	7,01	6,15	5,81
Rio Grande do Sul	4,92	4,07	4,57	4,63	5,07	8,65	8,84	7,61	6,49	6,07
<b>Centro-Oeste</b>	<b>10,07</b>	<b>11,36</b>	<b>10,81</b>	<b>10,26</b>	<b>10,09</b>	<b>6,96</b>	<b>8,35</b>	<b>8,95</b>	<b>9,09</b>	<b>9,47</b>
Distrito Federal	1,45	3,39	3,14	2,69	2,62	2,20	2,50	2,60	2,88	2,85
Goiás	3,91	2,97	3,05	3,36	3,55	2,31	2,70	3,35	3,17	3,26

Fonte: Dados básicos e Microdados do Censo da Educação Superior (vários anos), do Inep. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-levantamentos-acessar>>.

Vale notar que grande parte dos ganhos proporcionais do Norte e do Nordeste no total nacional de IES e de matrículas foi alcançada na primeira década deste século. No caso da região Norte, 61% e 51% dos ganhos de participação (em p.p.) no número de IES e no volume de matrículas, respectivamente, foram alcançados entre 2000 e 2005. Nesses mesmos anos, o Nordeste obteve 52% dos seus ganhos no número de IES, ao passo que, no que diz respeito ao total de matrículas, a fração mais expressiva dos ganhos foi conseguida entre 2005 e 2010 – 46% dos 5,95 p.p. apurados entre 1995 e 2014. O Centro-Oeste foi a região com menores benefícios relativos nesses anos em análise: sua participação no número de IES ficou praticamente estagnada e, no total de matrículas, o crescimento acumulado foi da ordem de 36% (ganho de 2,51 p.p.). É necessário frisar, contudo, que todas as regiões e UFs vivenciaram forte incremento da educação terciária em termos absolutos, como pode ser verificado na tabela 6.

TABELA 6

**Brasil, grandes regiões e UFs selecionadas: distribuição de instituições de ensino e de matrículas em cursos de graduação presencial**

Brasil, região e UF	IES					Matrículas em cursos presenciais				
	1995	2000	2005	2010	2014	1995	2000	2005	2010	2014
<b>Norte</b>	<b>31</b>	<b>46</b>	<b>122</b>	<b>146</b>	<b>149</b>	<b>67.118</b>	<b>115.058</b>	<b>261.147</b>	<b>352.358</b>	<b>447.079</b>
Amazonas	10	10	19	19	20	13.635	30.982	74.175	111.433	138.407
Pará	8	9	25	31	36	35.952	46.440	80.686	101.210	134.316
<b>Nordeste</b>	<b>92</b>	<b>157</b>	<b>388</b>	<b>433</b>	<b>452</b>	<b>269.454</b>	<b>413.709</b>	<b>738.262</b>	<b>1.052.161</b>	<b>1.370.894</b>
Bahia	20	49	116	116	119	55.727	89.191	190.036	248.280	316.295
Ceará	8	13	47	48	53	38.005	56.717	99.597	152.430	225.993
Pernambuco	32	39	83	95	99	68.973	86.011	136.952	192.436	225.993
<b>Sudeste</b>	<b>561</b>	<b>667</b>	<b>1.051</b>	<b>1.169</b>	<b>1.126</b>	<b>973.448</b>	<b>1.398.039</b>	<b>2.209.633</b>	<b>2.656.231</b>	<b>3.027.057</b>
Minas Gerais	132	135	311	370	310	162.349	239.456	466.910	559.133	661.585
Rio de Janeiro	93	101	121	139	137	208.495	295.993	473.585	521.355	544.605
São Paulo	312	373	521	572	597	578.908	818.304	1.185.028	1.474.516	1.702.174
<b>Sul</b>	<b>120</b>	<b>176</b>	<b>370</b>	<b>386</b>	<b>402</b>	<b>327.130</b>	<b>542.435</b>	<b>845.341</b>	<b>893.130</b>	<b>993.164</b>
Paraná	56	87	172	181	187	110.714	186.113	312.098	335.303	374.501
Rio Grande do Sul	44	48	99	110	120	152.215	238.263	338.913	353.592	391.564
<b>Centro-Oeste</b>	<b>90</b>	<b>134</b>	<b>234</b>	<b>244</b>	<b>239</b>	<b>122.553</b>	<b>225.004</b>	<b>398.773</b>	<b>495.240</b>	<b>610.673</b>
Distrito Federal	13	40	68	64	62	38.686	67.250	115.840	157.111	183.811
Goiás	35	35	66	80	84	40.640	72.769	149.034	173.003	210.215

Fonte: Dados básicos e Microdados do Censo da Educação Superior (vários anos), do Inep. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-levantamentos-acessar>>.

A expansão do sistema de ensino superior brasileiro contemplou igualmente as atividades de pós-graduação – o que é de suma importância para as perspectivas de geração de encadeamentos para frente, tendo em vista que grande parte da pesquisa



científica e tecnológica do país é realizada nos cursos de mestrado e doutorado, em especial nos das Ifes. Nos anos iniciais deste século, a pós-graduação brasileira mudou de escala: se em 2000 eram titulados nos país 5.318 doutores e 17.611 mestres, este contingente cresceu de forma expressiva, atingindo, em 2014, 16.745 doutores e 44.502 mestres. Parte substancial destes diplomados foi oriunda de cursos de áreas do conhecimento consideradas mais estreitamente vinculadas às atividades tecnológicas (ciências agrárias, ciências biológicas, ciências exatas e da terra, ciências da saúde e engenharias): 61% dos doutores e 53% dos mestres formados em 2014. Tendo como base essas áreas de conhecimento, observa-se que a expansão da pós-graduação ocorreu simultaneamente à sua desconcentração territorial. Os dados da tabela 7 evidenciam que o Sudeste perdeu posição relativa no total de matrículas e titulação, tanto nos cursos tecnológicos de mestrado quanto nos de doutorado. Em termos de doutores titulados nos programas das referidas áreas de conhecimento, a perda do Sudeste foi superior a 21,0 p.p., muito por conta da redução relativa de São Paulo, que respondeu por 85% da queda regional. O Nordeste foi a região que mais ampliou sua participação no total de doutores titulados nos cursos tecnológicos, seguido pelo Centro-Oeste e pelo Norte.

TABELA 7

**Brasil, grandes regiões e UFs selecionadas: alunos da pós-graduação em cursos de áreas tecnológicas, mestrado e doutorado, matriculados e titulados**

Brasil, região e UF	2000				2014			
	Mestrado		Doutorado		Mestrado		Doutorado	
	Matrículas	Titulado	Matrículas	Titulado	Matrículas	Titulado	Matrículas	Titulado
<b>Brasil</b>	<b>34.387</b>	<b>10.560</b>	<b>21.830</b>	<b>3.677</b>	<b>60.334</b>	<b>23.775</b>	<b>56.351</b>	<b>10.262</b>
<b>Norte (%)</b>	<b>1,54</b>	<b>1,94</b>	<b>0,74</b>	<b>0,92</b>	<b>3,91</b>	<b>3,66</b>	<b>2,49</b>	<b>2,01</b>
Amazonas	0,44	0,79	0,28	0,46	1,08	0,95	0,59	0,40
Pará	1,10	1,16	0,45	0,46	2,28	2,12	1,71	1,42
<b>Nordeste (%)</b>	<b>9,86</b>	<b>10,98</b>	<b>4,97</b>	<b>3,18</b>	<b>19,16</b>	<b>19,10</b>	<b>15,28</b>	<b>13,64</b>
Bahia	1,71	1,68	0,87	0,46	3,49	3,27	2,65	1,90
Ceará	1,86	2,06	0,98	0,76	2,96	2,82	2,62	2,34
Pernambuco	2,45	3,49	1,90	1,20	4,50	4,64	4,56	4,20
<b>Sudeste (%)</b>	<b>61,71</b>	<b>62,67</b>	<b>78,81</b>	<b>83,30</b>	<b>49,92</b>	<b>49,18</b>	<b>58,07</b>	<b>61,51</b>
Minas Gerais	8,69	9,57	8,31	7,67	11,43	11,57	10,47	10,61
Rio de Janeiro	14,67	15,16	17,69	18,57	11,46	10,36	12,24	11,81
São Paulo	37,39	37,46	52,54	56,98	25,27	25,64	34,68	38,55
<b>Sul (%)</b>	<b>23,67</b>	<b>21,16</b>	<b>13,78</b>	<b>11,42</b>	<b>20,27</b>	<b>20,99</b>	<b>19,36</b>	<b>18,45</b>
Paraná	3,68	4,73	2,27	2,12	6,98	7,52	6,24	6,43
Rio Grande do Sul	8,05	9,41	6,51	6,04	9,84	9,99	9,68	9,05
<b>Centro-Oeste (%)</b>	<b>3,23</b>	<b>3,26</b>	<b>1,70</b>	<b>1,17</b>	<b>6,73</b>	<b>7,07</b>	<b>4,80</b>	<b>4,39</b>
Distrito Federal	1,70	1,67	1,58	1,09	2,47	2,28	2,50	2,15
Goiás	0,75	1,04	0,12	0,08	2,21	2,34	1,48	1,54

Fonte: Dados básicos da Geocapes. Consideram-se os cursos das áreas das seguintes áreas de conhecimento: ciências agrárias, ciências biológicas, ciências exatas e da terra, ciências da saúde e engenharias. Disponível em: <<http://geocapes.capes.gov.br/geocapes2/>>.

Evidentemente, essa desconcentração espacial das matrículas e da titulação da pós-graduação a que se fez referência refletiu mudanças na distribuição regional dos programas de mestrado e doutorado, que também favoreceram estados “periféricos”. Emblemática neste sentido foi a organização de cursos de excelência em áreas até então não atendidas, como ocorreu, de acordo com a amostra sistematizada na tabela 8, nos casos da região Norte e dos estados do Amazonas, Pará, Bahia, Ceará e Goiás – que, em 2014, já tinham passado a contar com programas classificados com conceitos 6 e 7 conferidos pelas Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). Ademais, observa-se a perda de posição relativa do Sudeste na ordem de 13 p.p. nos programas tecnológicos e de excelência a favor de todas as demais regiões do país.

TABELA 8

**Brasil, grandes regiões e UFs selecionadas: programas de mestrado e doutorado e de excelência**

Brasil, região e UF	2000			2014		
	Programas <sup>1</sup>	Programas tecnológicos <sup>2</sup>	Programas de excelência <sup>3</sup>	Programas <sup>1</sup>	Programas tecnológicos <sup>2</sup>	Programas de excelência <sup>3</sup>
<b>Brasil</b>	<b>1.406</b>	<b>962</b>	<b>129</b>	<b>3.153</b>	<b>1.643</b>	<b>412</b>
<b>Norte (%)</b>	<b>2,20</b>	<b>2,39</b>	<b>0,00</b>	<b>4,98</b>	<b>4,38</b>	<b>0,73</b>
Amazonas	0,71	0,94	0,00	1,40	1,22	0,24
Pará	1,49	1,46	0,00	2,35	2,25	0,49
<b>Nordeste (%)</b>	<b>14,44</b>	<b>14,24</b>	<b>2,33</b>	<b>20,14</b>	<b>19,23</b>	<b>5,83</b>
Bahia	2,49	2,18	0,00	4,28	3,71	0,97
Ceará	2,56	2,39	0,00	2,76	2,56	1,46
Pernambuco	4,05	4,37	1,55	3,77	4,56	1,94
<b>Sudeste (%)</b>	<b>60,17</b>	<b>62,16</b>	<b>82,95</b>	<b>45,13</b>	<b>49,48</b>	<b>69,90</b>
Minas Gerais	9,53	9,98	13,95	10,02	11,50	12,38
Rio de Janeiro	15,29	13,51	24,81	10,59	10,96	16,26
São Paulo	34,50	37,84	44,19	22,84	25,32	41,26
<b>Sul (%)</b>	<b>17,92</b>	<b>16,84</b>	<b>11,63</b>	<b>21,31</b>	<b>20,21</b>	<b>20,15</b>
Paraná	5,33	4,99	1,55	8,15	7,97	2,67
Rio Grande do Sul	9,39	9,04	8,53	9,48	9,13	13,11
<b>Centro-Oeste (%)</b>	<b>5,26</b>	<b>4,37</b>	<b>3,10</b>	<b>8,44</b>	<b>6,70</b>	<b>3,40</b>
Distrito Federal	3,13	2,39	3,10	2,82	2,01	2,91
Goiás	1,21	0,94	0,00	2,51	2,13	0,49

Fonte: Dados básicos da Geocapes. Disponível em: <<http://geocapes.capes.gov.br/geocapes2/>>.

Notas: <sup>1</sup> Programas de mestrado, doutorado; e mestrado e doutorado.

<sup>2</sup> Programas das seguintes áreas de conhecimento: ciências agrárias, ciências biológicas, ciências exatas e da terra, ciências da saúde, engenharias.

<sup>3</sup> Programas com conceito 6 e 7.

As informações apresentadas anteriormente ilustram, em seus traços principais, a reorganização territorial pela qual o ensino superior brasileiro passou nas duas últimas décadas, demonstrando a desconcentração geográfica do sistema no que diz respeito às grandes regiões e às UFs. Foi possível constatar que tal processo atenuou as disparidades interregionais e interestaduais no campo da educação terciária, dotando a “periferia” de maior relevância nas atividades de graduação e pós-graduação e, conseqüentemente, estabelecendo condições mais promissoras de desenvolvimento dessas localidades em razão dos possíveis encadeamentos para frente e para trás suscetíveis de serem gerados pelas IES. Cabe, agora, verificar em que medida essa configuração espacial relativamente mais dispersa se projetou também no âmbito das regiões e das UFs, ocasionando ou não uma distribuição intrarregional mais ou menos concentrada do sistema de ensino superior.

Um procedimento possível para tal verificação consiste em examinar a evolução do Snae sob a ótica das 137 mesorregiões. Para facilitar e tornar mais sintética a análise, as mesorregiões foram classificadas de acordo com seu total de matrículas em cursos presenciais de graduação em 1995. À luz desse critério, foram definidas, então, cinco classes de mesorregiões pelo total de matrículas, conforme exposto nas tabelas a seguir. Tendo-se como referência, inicialmente, o total de matrículas na graduação presencial, é possível constatar a atenuação da desigual distribuição intrarregional do sistema de ensino superior. As informações da tabela 9 mostram que a ampliação do peso relativo das classes de mesorregiões com até 50 mil matrículas foi acompanhada da perda de participação no total nacional das classes com mais de 50 mil matrículas. O primeiro agrupamento de classes, integrado por 132 das 137 mesorregiões, teve seu número de matrículas ampliado de 1.031.744 para 4.403.822, fazendo com que sua participação no total nacional subisse de 58,6% para 68,3% entre 1995 e 2014. No mesmo período, o segundo agrupamento de classes, composto por apenas cinco mesorregiões, teve seu volume de matrículas elevado de 727.959 para 2.045.045, mas registrou queda de participação relativa de 41,4% para 31,7%. Note-se que os maiores ganhos e perdas absolutos e relativos ocorreram nos extremos, de modo que a “pirâmide” espacial das matrículas nos cursos presenciais de graduação ficou menos inclinada, reduzindo a diferença relativa entre o topo e a base.

Alguns exemplos mais específicos podem ser arrolados para ilustrar essa configuração intrarregional menos assimétrica das atividades presenciais de graduação. No caso da classe de mesorregiões com até 20 mil matrículas, que foi a que registrou o maior crescimento nos anos analisados, tanto em termos relativos quanto absolutos, contavam-se treze mesorregiões que eram desassistidas, sem registrar nenhuma matrícula em 1995. Em 2014, essa situação já havia se alterado, e estas treze subunidades geográficas estavam incorporadas ao Snae, somando, conjuntamente, 67.928 matrículas em cursos presenciais de graduação. Ademais, das 116 mesorregiões

dessa classe com até 20 mil matrículas, um grupo equivalente a 62 mesorregiões, correspondendo a 53% da classe em referência, tinha baixa densidade de matrículas, entre 1 a 5.000 registros. Esse subgrupo totalizava 112.514 matrículas em 1995, número que subiu para 804.686 em 2014.

**TABELA 9**  
**Evolução de classes de mesorregiões no total nacional de matrículas em cursos presenciais de graduação**

Classe de mesorregião por total de matrículas <sup>1</sup>	Número de mesorregiões em 1995	Indicador	1995	2000	2005	2010	2014	Variação
Até 20 mil matrículas	116	Total de matrículas	558.716	956.819	1.723.164	2.132.726	2.634.418	372
		Participação no total nacional (%)	31,8	35,5	38,7	39,1	40,9	28,7
De 20.001 a 50.000 matrículas	16	Total de matrículas	473.028	716.077	1.214.116	1.457.613	1.769.404	274,1
		Participação no total nacional (%)	26,9	26,6	27,3	26,7	27,4	2,1
De 50.001 a 100.000 matrículas	3	Total de matrículas	192.948	282.795	449.173	532.535	607.907	215,1
		Participação no total nacional (%)	11,0	10,5	10,1	9,8	9,4	-14,0
De 100.001 a 200.000 matrículas	1	Total de matrículas	192.135	262.342	403.458	450.278	461.371	140,1
		Participação no total nacional (%)	10,9	9,7	9,1	8,3	7,2	-34,5
Acima de 200.000 matrículas	1	Total de matrículas	342.876	476.212	663.245	875.968	975.767	184,6
		Participação no total nacional (%)	19,5	17,7	14,9	16,1	15,1	-22,3

Fonte: Dados básicos e Microdados Censo da Educação Superior (vários anos), do Inep. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-levantamentos-acessar>>.

Nota: <sup>1</sup> A classificação das mesorregiões teve como referência o total de matrículas dos cursos presenciais de graduação no ano de 1995.

Em relação à localização das IES, as informações da tabela 10 indicam um movimento um pouco distinto daquele observado na evolução das matrículas. As classes com até 20 mil e entre 50.001 e 100 mil matrículas foram as que ampliaram sua importância relativa no total nacional de instituições, ao passo que as outras classes retrocederam suas respectivas participações. Assim, pode-se dizer que a configuração espacial das IES foi modificada, sobretudo, em razão de alterações na sua base e na faixa intermediária, tornando, de qualquer forma, essa distribuição intrarregional igualmente menos assimétrica. Vale a pena, mais uma vez, arrolar alguns exemplos específicos para delinear melhor os contornos principais dessa reorganização espacial da IES no plano mesorregional. Na classe até 20 mil matrículas, 31 mesorregiões não tinham nenhuma IES instalada em 1995, passando a contar, em 2014, com 66 instituições. Das 116 mesorregiões dessa classe, 79 delas (68% do total) tinham entre 1 a 10 IES em 1995, somando 279 instituições. Em 2014, o número de IES desse subgrupo já havia chegado a 883.

TABELA 10  
Evolução de classes de mesorregiões no total nacional de IES

Classe de mesorregião por total de matrículas <sup>1</sup>	Número de mesorregiões em 1995	Indicador	1995	2000	2005	2010	2014	Varição
Até 20 mil matrículas	116	Total de IES	371	515	1.027	1.130	1.121	202,2
		Participação no total nacional (%)	41,5	43,6	47,4	47,5	47,3	14,1
De 20.001 a 50.000 matrículas	16	Total de IES	266	339	633	690	683	156,8
		Participação no total nacional (%)	29,8	28,7	29,2	29,0	28,8	-3,1
De 50.001 a 100.000 matrículas	3	Total de IES	68	86	186	216	214	214,7
		Participação no total nacional (%)	7,6	7,3	8,6	9,1	9,0	18,8
De 100.001 a 200.000 matrículas	1	Total de IES	75	81	94	106	103	37,3
		Participação no total nacional (%)	8,4	6,9	4,3	4,5	4,3	-48,2
Acima de 200.000 matrículas	1	Total de IES	114	159	225	236	247	116,7
		Participação no total nacional (%)	12,8	13,5	10,4	9,9	10,4	-18,2

Fonte: Dados básicos e Microdados Censo da Educação Superior (vários anos), do Inep. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-levantamentos-acessar>>.

Nota: <sup>1</sup> A classificação das mesorregiões teve como referência o total de matrículas dos cursos presenciais de graduação em 1995.

As atividades de pós-graduação também vivenciaram processo análogo de desconcentração relativa na escala intrarregional. As informações da tabela 11 denotam que o agrupamento de classes de mesorregiões com até 50 mil matrículas nos cursos de graduação teve incrementos expressivos no contingente de mestres e doutores matriculados e titulados e no número de programas de mestrado e doutorado, implicando o aumento da participação relativa dessas subunidades geográficas no total nacional entre 2000 e 2014. Ao mesmo tempo, o agrupamento de classes com mais de 50 mil matrículas teve expansão mais moderada em termos absolutos, resultando na perda de posição relativa no consolidado do país em idênticos anos. Alguns exemplos específicos permitem aquilatar aspectos desse importante processo de reordenamento intrarregional das atividades de pós-graduação no Brasil no período recente. Das 116 mesorregiões integrantes da classe de até 20 mil matrículas, 84 (72% do grupo) não tinham registro de matrículas de alunos de mestrado e doutorado, e 87 (75%) não tinham mestres e doutores titulados em 2000. Essa situação já tinha se alterado substancialmente em 2014: nestas mesorregiões, contavam-se, respectivamente, 8.880 alunos matriculados em programas de mestrado e doutorado, e 3.559 mestres e doutores titulados.

TABELA 11

**Evolução de classes de mesorregiões no total de mestres e doutores matriculados e titulados e nos programas de pós-graduação<sup>1</sup>**

Classe de mesorregião por total de matrículas	Número de mesorregiões em 1995	Indicador	2000		2014		Variação	
			Total	Nacional (%)	Total	Nacional (%)	Total	Nacional (%)
Até 20 mil matrículas	116	Mestres e doutores matriculados	<b>20.540</b>	22,0	<b>62.302</b>	37,4	<b>203,3</b>	69,9
		Mestres e doutores titulados	<b>4.994</b>	21,8	<b>19.051</b>	29,6	<b>281,5</b>	35,9
		Programas de mestrado e doutorado	<b>238</b>	16,9	<b>1.179</b>	31,1	<b>395,4</b>	83,8
De 20.001 a 50.000 matrículas	16	Mestres e doutores matriculados	<b>24.255</b>	26,0	<b>62.472</b>	29,6	<b>157,6</b>	14,0
		Mestres e doutores titulados	<b>6.046</b>	26,4	<b>18.408</b>	29,7	<b>204,5</b>	12,6
		Programas de mestrado e doutorado	<b>358</b>	25,5	<b>934</b>	30,1	<b>160,9</b>	18,0
De 50.001 a 100.000 matrículas	3	Mestres e doutores matriculados	<b>12.261</b>	13,1	<b>30.842</b>	11,7	<b>151,5</b>	-10,7
		Mestres e doutores titulados	<b>3.382</b>	14,7	<b>8.759</b>	14,7	<b>159,0</b>	-0,6
		Programas de mestrado e doutorado	<b>220</b>	15,6	<b>370</b>	14,3	<b>68,2</b>	-8,6
De 100.001 a 200.000 matrículas	1	Mestres e doutores matriculados	<b>14.299</b>	15,3	<b>24.675</b>	9,9	<b>72,6</b>	-35,4
		Mestres e doutores titulados	<b>3.576</b>	15,6	<b>6.608</b>	11,7	<b>84,8</b>	-24,8
		Programas de mestrado e doutorado	<b>209</b>	14,9	<b>312</b>	10,8	<b>49,3</b>	-27,4
Acima de 200.000 matrículas	1	Mestres e doutores matriculados	<b>21.970</b>	23,5	<b>30.117</b>	11,4	<b>37,1</b>	-51,8
		Mestres e doutores titulados	<b>4.931</b>	21,5	<b>8.421</b>	14,3	<b>70,8</b>	-33,4
		Programas de mestrado e doutorado	<b>381</b>	27,1	<b>358</b>	13,7	<b>-6,0</b>	-49,3

Fonte: Dados básicos da Geocapes. Disponível em: <<http://geocapes.capes.gov.br/geocapes2/>>.

Nota: <sup>1</sup> A classificação das mesorregiões teve como referência o total de matrículas dos cursos presenciais de graduação no ano de 1995.

As informações examinadas anteriormente atestam, portanto, que o processo de desconcentração geográfica do Snae teve impactos regionais importantes, atenuando as assimetrias existentes no campo da educação terciária e propiciando o surgimento e a expansão de áreas de geração e difusão de conhecimento para além dos territórios “primazes”. O reconhecimento dessas virtuosas mudanças, no entanto, não pode obscurecer o fato de que as atividades de ensino superior continuam ainda muito concentradas do ponto de vista espacial, persistindo um

quadro de acentuados desequilíbrios. Conforme sintetizado na tabela 12, apenas 30 das 137 mesorregiões concentravam, em 2014, fração substancial do número de IES, do total de matrículas de graduação presencial e do contingente de mestres e doutores matriculados e titulados.

TABELA 12  
**Participação das trinta maiores mesorregiões**  
(Em %)

Período	1995	2014
Matrículas em cursos presenciais de graduação	76,9	70,1
IES	72,5	64,1
Período	2000	2014
Mestres e doutores matriculados	96,6	87,5
Mestres e doutores titulados	96,6	86,3

Fonte: Dados básicos e Microdados Censo da Educação Superior (vários anos), do Inep (disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-levantamentos-acessar>>); e Geocapes (disponível em: <<http://geocapes.capes.gov.br/geocapes2/>>).

Em síntese, a discussão precedente proporcionou uma visão panorâmica e sumária do processo de expansão do Snae no período recente, evidenciando que esse crescimento sistêmico ocorreu combinado com a relativa desconcentração regional das IES e de suas atividades de graduação e pós-graduação. A reorganização espacial observada nos últimos vinte anos, conforme foi possível verificar pelas informações antes examinadas, teve repercussões importantes, entre as quais ganha relevância a diminuição das assimetrias interregionais, interestaduais e intrarregionais existentes no campo da educação terciária brasileira. Embora persistam acentuados desequilíbrios, que se expressam em capacidades e infraestruturas de ensino, pesquisa e extensão muito diferenciadas em termos territoriais, os avanços alcançados não foram triviais. Novas localidades foram incorporadas ao Snae e outras vieram a ser impulsionadas, o que lhes permitiu alcançar maior densidade, tanto nas atividades de graduação quanto nas de pós-graduação. Essa desconcentração geográfica pode ter consequências importantes de grande alcance, à medida que a maior penetração territorial do sistema de ensino superior, ampliando a sua capilaridade, cria condições mais promissoras de desenvolvimento regional, em razão das externalidades que podem ser geradas pelas IES em prol de suas áreas de influência, sobretudo os encadeamentos para frentes suscetíveis de serem engendrados pelas atividades de ensino, pesquisa e extensão.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O texto abordou os principais aspectos relacionados ao recente processo de expansão do sistema de ensino superior brasileiro, buscando examinar, em especial, seus desdobramentos territoriais. Essa dimensão espacial da educação terciária tem

atraído crescentemente o interesse de estudiosos e formuladores de políticas públicas, num claro reconhecimento de que suas funções básicas e inerentes de formação acadêmica e profissional, de pesquisa científica e tecnológica, e de prestação de serviços à comunidade por meio de práticas extensionistas consistem em fatores cruciais para o desenvolvimento econômico e, mais especificamente, podem ser mobilizados para estimular o desenvolvimento regional. A visão convencional e simplificada que se estabeleceu como dominante tendeu a considerar as IES como panaceia para todos os impasses e os desafios regionais contemporâneos, mas avanços teóricos proporcionados por pesquisas recentes vêm desvelando uma realidade muito mais complexa, variada e problemática.

De fato, como discutido neste capítulo, as IES são dotadas de capacidades que podem efetivamente dinamizar os contextos socioeconômicos nos quais estão inseridas, sobretudo por meio de encadeamentos para frente engendrados pelas suas atividades de ensino, pesquisa e extensão. Contudo, firma-se cada vez mais a compreensão de que tais encadeamentos não são gerados espontânea e instintivamente, produzindo efeitos homogêneos e de forma automática e natural, em decorrência da mera presença de uma IES em dada localidade. Outros fatores incidem nesses processos, envolvendo, simultaneamente, diferentes atores sociais e interesses estratégicos em múltiplas esferas de interação e escalas espaciais.

É sob tal perspectiva, que leva em consideração a complexidade econômica, política e espacial desses processos de interação entre as atividades básicas das IES e o território, que devem ser avaliadas as transformações na configuração regional do sistema de ensino superior brasileiro ocorridas nos últimos anos. As informações analisadas ao longo do texto dão conta de uma importante desconcentração territorial, que, embora relativamente contida, atenuou as assimetrias interregionais, interestaduais e intrarregionais existentes em termos de infraestruturas e capacidades de geração e disseminação de conhecimentos científicos e tecnológicos.

Em um país como o Brasil, que, de um lado, é marcado por acentuadas desigualdades regionais e, de outro, defronta-se com grandes fragilidades científicas e tecnológicas que restringem seu desenvolvimento econômico e social, a reorganização territorial do ensino superior cria potencialidades de transformações estruturais de longo alcance. A desconcentração das atividades de ensino, pesquisa e extensão pode estimular o surgimento de novas centralidades geradoras de conhecimento científico e tecnológico para além das áreas primazes tradicionais, constituindo, assim, condições mais promissoras de desenvolvimento regional e, conseqüentemente, para o enfrentamento das históricas e demarcadas disparidades territoriais do país.

A concretização dessas potencialidades, entretanto, exigirá, além da continuidade do processo de desconcentração espacial do sistema de ensino superior, medidas adicionais e complementares destinadas a promover e a apoiar a geração



dos encadeamentos para frente oriundos das atividades de produção e difusão do conhecimento das IES, para a qual são de absoluta relevância as articulações entre os campos da ciência e da produção, mediante uma maior interação entre as universidades e o setor produtivo – ainda flagrantemente débil no Brasil.

Ademais, é necessário considerar que a diversidade institucional da educação terciária brasileira tem implicações importantes para as perspectivas de desenvolvimento regional, em razão da heterogeneidade das IES, que cumprem diferentes funções e são dotadas de distintas capacidades acadêmicas e científicas. Assim, essas organizações tendem a não cobrir uniformemente todo o amplo espectro de atividades relacionadas à geração e difusão de conhecimento, que são as criadoras dos encadeamentos para frente, de modo que as potencialidades e trajetórias de desenvolvimento das diversas localidades e regiões serão provavelmente desiguais.

Esses aspectos reiteram a necessidade de novos estudos e pesquisas visando elucidar, teórica e empiricamente, as diversas e complexas questões a respeito das possibilidades do ensino superior – que no Brasil abriga a maior parte do esforço científico e tecnológico nacional – ser mobilizado no sentido de contribuir para o estabelecimento de um novo modelo de desenvolvimento mais integrado e equilibrado do ponto de vista regional.

## REFERÊNCIAS

- ARBO, P.; BENNEWORTH, P. **Understanding the regional contribution of higher education institutions**: a literature review. France: OECD Publishing, 2007. (Education Working Paper, n. 9).
- BATTERBURY, S.; HILL, S. Assessing the impact of higher education on regional development: using a realist approach for policy enhancement. **Higher Education Management and Policy**, v. 16, n. 3, p. 35-52, 2004.
- BRASIL. **Mapeamento da infraestrutura laboratorial das instituições de pesquisa do MCTI**: relatório preliminar. Brasília: MCTI, 2013.
- CORBUCCI, P. R. **Desafios da educação superior e desenvolvimento no Brasil**. Brasília: Ipea, 2007. (Texto para Discussão, n. 1287).
- DINIZ, C. C.; VIEIRA, D. J. Ensino superior e desigualdades regionais: notas sobre a experiência recente do Brasil. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, v. 36, n. 129, p. 99-115, 2015.
- FREEMAN, C.; SOETE, L. **A economia da inovação industrial**. Campinas: Editora da Unicamp, 2008.

GODDARD, J. B.; CHATTERTON, P. Regional development agencies and the knowledge economy: harnessing the potential of universities. **Environment and Planning – Government and Policy**, v. 17, n. 6, p. 685-699, 1999.

GODDARD, J.; PUUKKA, J. The engagement of higher educational institutions in regional development: an overview of the opportunities and challenges. **Higher Education Management and Policy**, v. 20, n. 2, p. 3-33, 2008.

HIRSCH, J. **Teoria materialista do Estado**: processos de transformação do sistema capitalista de Estado. Rio de Janeiro: Renavan, 2010.

JOHNSON, B.; LUNDEVALL, B.-A. Sistemas nacionales de innovación y aprendizaje institucional. **Comercio Exterior**, v. 44, n. 8, p. 697-704, 1994.

KUKLINSKI, A. Le rôle des universités dans la stimulation du développement régional et dans l'instruction des élites globales. **Enseignement supérieur en Europe**, v. 26, n. 3, 2001.

LEVIN, C. R. A ascensão das universidades asiáticas. **Revista Ensino Superior Unicamp**, Campinas, n. 2, p. 26-36, 2010.

MARTINS, C. B. O ensino superior brasileiro nos anos 90. **São Paulo em Perspectiva**, v. 14, n. 1, p. 41-60, 2000.

MILLE, M. The university, knowledge spillovers and local development: the experience of a new university. **Higher Education Management and Policy**, v. 16, n. 3, p. 89-113, 2004.

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

MORAES, R. C. **Educação superior nos Estados Unidos**: história e estrutura. São Paulo: Editora daUnesp, 2015.

MORAES, R. C.; SILVA, M. P. **O peso do Estado na pátria do mercado**: os Estados Unidos como país em desenvolvimento. São Paulo: Editora Unesp, 2013.

NELSON, R. **As fontes do crescimento econômico**. Campinas: Editora da Unicamp, 2006.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **The response of higher education institutions to regional needs**. Paris: OECD, 1999.

\_\_\_\_\_. **Higher education and regions**: globally competitive, locally engaged. Paris: OECD, 2007.

\_\_\_\_\_. Higher education and regional development – special issue. **Higher Education Management and Policy**, v. 20, n. 2, 2008.

\_\_\_\_\_. **Higher education in regional and city development**: state of Paraná, Brazil. Paris: OECD, 2011.

SIQUEIRA, H. Dinâmica regional brasileira (1990-2012). *In*: BRANDÃO, C.; SIQUEIRA, H. (Org.). **Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

SQUEFF, F. H. S.; DE NEGRI, F. Infraestrutura científica e tecnológica no Brasil: análises preliminares. **Nota Técnica**, Brasília, n. 21, 2014.

STOKES, D. E. **O quadrante de Pasteur**: a ciência básica e a inovação tecnológica. Campinas: Editora da Unicamp, 2005.

UNESCO – UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION. **World conference on higher education – higher education in the 21st Century: vision and action**. Paris: Unesco, 1998. v. 1. (Final report).

\_\_\_\_\_. Le développement des universités: les nouvelles institutions d'enseignement supérieur et leur rôle dans le développement local et régional. **Enseignement Supérieur en Europe**, v. 26, n. 3, 2001.

VIEIRA, D. J. Desenvolvimento regional, C&T e ensino superior: notas sobre o contexto recente do Brasil e da Bahia. **Bahia Análise & Dados**, v. 26, n. 1, 2016.

WILLIAMSON, J. Desigualdade regional e o processo de desenvolvimento regional: descrição dos padrões. *In*: SCHWARTZMAN, J. (Org.). **Economia regional**: textos escolhidos. Belo Horizonte: Cedeplar, 1977.



## ECONOMIA E POLÍTICA DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO RIO GRANDE DO SUL

Tomás Pinheiro Fiori

### 1 INTRODUÇÃO

Quais as características estruturais da economia regional do Rio Grande do Sul no primeiro quarto do século XXI? Mais que isso, quais as condições objetivas desse estado subnacional para compreender, planejar e executar estratégias de desenvolvimento compatíveis com as restrições impostas pelo contexto federativo da Constituição de 1988 (CF/1988)? Este capítulo sintetiza alguns resultados de um longo esforço de interpretação das possibilidades do desenvolvimento regional gaúcho, procurando aproximar a realidade econômica e os condicionantes institucionais que compõem a economia política do estado.

O Rio Grande do Sul é um estado brasileiro historicamente marcado por uma autoimagem grupal do desenvolvimento regional, como definiu Hirschman (1961).<sup>1</sup> Após mais de duas décadas de integração ativa das lideranças regionais gaúchas no processo de planejamento estadual, é possível perceber o desejo de cada fração do território de evoluir como uma totalidade econômica, com dinâmica própria e independente do sistema estadual, nacional e internacional de acumulação. Falta, efetivamente, uma compreensão sistêmica das restrições estruturais do padrão heterogêneo de desenvolvimento que se manifesta territorialmente no estado.

Essa busca pela autossuficiência e pela reprodução de processos econômicos endógenos tem, no entanto, raízes na própria história econômica do estado, que se desenvolveu rapidamente com uma matriz produtiva articulada entre agricultura e indústrias tradicionais a partir da Primeira República (Herrlein Júnior, 2000). O dilema da reprodução daquela dinâmica, na moldura geral do estado, esteve presente no debate público e acadêmico dos anos 1960 no Rio Grande, o que Targa (1989) chamou de primeiro paradigma da economia gaúcha, cujo desafio era se reinventar após a integração do mercado nacional.

---

1. Hirschman (1961) define "imagem grupal" como aquela que almeja projetos que contemplem o conjunto da sociedade, beneficiando o grupo de forma mais ou menos homogênea, mesmo que em detrimento de uma maior dinamização e crescimento de longo prazo, ou seja, que procura reproduzir os mesmos processos em todos os lugares em vez de utilizar o potencial dinamizador dos desequilíbrios inerentes ao desenvolvimento.

Rapidamente, a percepção do Rio Grande do Sul como parte regional e subordinada da economia brasileira integrada tomou o lugar da leitura anterior, mas isso não seria suficiente para desfazer a “imagem grupal da transformação” na população gaúcha até os dias atuais. Na reconstrução intelectual de Targa, aquele momento representou o “segundo paradigma” da economia gaúcha e produziu uma das mais relevantes obras sobre o estado, os *25 anos de Economia Gaúcha* (em 1976). Em plena transição do regime internacional de acumulação, as transformações dos anos 1980 e a crescente abertura da economia brasileira promoveram ainda um “quase terceiro-paradigma”, conforme as palavras do autor:

depois da integração do mercado interno, o espaço geoeconômico do Rio Grande do Sul contém segmentos das partes da economia e da sociedade brasileira. Ele contém frações da burguesia agrária e frações da burguesia industrial do Brasil, frações da classe operária e do campesinato brasileiros, ele contém frações dos departamentos produtivos da economia nacional (Targa, 1989, p. 352).

Ao defender que a economia regional não é um “recorte legítimo”, Targa afirmava que a dimensão territorial não é um fim em si mesmo, mas um reflexo do desenvolvimento desigual e circular que ocorre em cadeias setoriais, da mesma forma como no modelo de Hirschman e na abordagem estruturalista da qual o autor bebeu intensamente. Como descrevia a escola cepalina, o diferencial de progresso em uma estrutura heterogênea é acompanhado de uma baixa geração de renda no campo, enquanto o polo regional se volta para o setor externo, com baixo encadeamento local, não absorvendo o contingente adicional da força de trabalho. A consequência é a pobreza e a reprodução do subdesenvolvimento.<sup>2</sup>

Pela mesma perspectiva é possível descrever a dinâmica da economia gaúcha como uma modalidade de heterogeneidade produtiva subnacional em que as transformações ocorridas nas últimas décadas reforçam ainda mais a interpretação estrutural do seu desenvolvimento. Para tanto, é importante lembrar que a principal característica de um sistema dual ou heterogêneo não é a existência de um setor pré-capitalista, mas a de um setor exportador que, em termos econômicos, é uma extensão do sistema central – agora global – e que possui baixa “irradiação” para o seu *hinterland*<sup>3</sup> (Pinto, 1970). Este artigo buscará mostrar as evidências disso para economia gaúcha.

A compreensão da economia política do desenvolvimento gaúcho requer, além de um quadro estrutural da sua economia, uma caracterização do marco político-institucional e das relações de poder a partir dos quais as decisões desenvolvimentistas são tomadas. Mais uma vez, recorre-se às ideias de Hirschman.

2. Constituída pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 1948, a Comissão Econômica para a América Latina (Cepal) se tornou uma referência para o pensamento econômico latino-americano ao desenvolver um paradigma teórico chamado de “estruturalista”, pioneiro em caracterizar os traços distintivos da estrutura capitalista em economias subdesenvolvidas.

3. Interior do país ou da região, em oposição ao centro dinâmico ou ao foco de acumulação capitalista.

Inspirado pelo desequilíbrio inerente ao progresso, o autor apresentou como elemento unificador subjacente a toda a sua produção a busca das “racionalidades ocultas”, que, na interação entre economia e política, promovem resultados contraintuitivos e divergentes das previsões da sabedoria convencional dos economistas (Hirschman, 1983). Em sua teoria sequencial do desenvolvimento, as interações entre o mercado privado e a organização político-administrativa, além de inevitáveis, constituem parte fundamental do potencial de desenvolvimento das economias subdesenvolvidas. O autor afirma a irredutibilidade do desenvolvimento de uma fórmula geral e universalmente válida, defendendo a “cogitação do impensável” como caminho para encontrar o possível. “A essência da abordagem possibilista consiste em descobrir as vias de escape de qualquer conjuntura amordaçante que se apresente” (Hirschman, 2013, p. 23, tradução nossa).<sup>4</sup>

Para explorar o “possibilismo” do desenvolvimento gaúcho, a seguir, é feita uma interpretação da evolução da institucionalidade estadual relevante para o desenvolvimento regional gaúcho, inspirada em trabalhos recentes sobre as características necessárias a uma burocracia desenvolvimentista (Evans, 1995; Evans e Rauch, 1999; Evans e Heller, 2015). Mais que isso, são contempladas as diferentes dinâmicas que se construíram entre setores do poder público estadual e setores da sociedade civil, retroalimentando uma heterogeneidade estruturante que compromete o já limitado poder de planejamento e execução dos governos subnacionais brasileiros desde a CF/1988. O Rio Grande do Sul, assim como os demais estados da federação, se vê obrigado a aderir, por necessidade, à lógica de atração de grandes investimentos concentrados enquanto pulveriza restos orçamentários para manter os ânimos regionais controlados no curto prazo.

## 2 ELEMENTOS PARA UMA LEITURA “POSSIBILISTA” DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

A busca dos limites e das possibilidades da mudança social e econômica, para além dos desejos intelectuais e das técnicas de alocação eficiente, compreendendo dinâmicas políticas, históricas e sociológicas concomitantes, corresponde ao que Hirschman (1961) chamou de “possibilismo”.

A teoria e a política do desenvolvimento, portanto, enfrentam a tarefa de verificar sob que condições as decisões do desenvolvimento podem ser promovidas, a despeito daquelas imperfeições, através de planos desenvolvimentistas ou processos de incentivos (*op. cit.*, p. 50).

Na origem do seu “possibilismo”, o autor tentava superar a mútua exogeneização praticada pelo pensamento econômico e político para encontrar

---

4. “The essence of the possibilist approach consists in figuring out avenues of escape from such straitjacketing constructs in any individual case that comes up”.

arranjos desenvolvimentistas efetivos. O reconhecimento da dimensão política do fenômeno econômico, como afirmava o autor, é o primeiro passo para compreender as implicações ocultas e contraditórias do desenvolvimento. Assim, o que recomenda a teoria econômica nem sempre seria do interesse dos grupos poderosos e politicamente organizados, parecendo irracional do ponto de vista econômico-alocativo. A amplitude das possibilidades de desenvolvimento passaria pelos efeitos politicamente disruptivos dos fenômenos econômicos e vice-versa.

Em seu modelo econômico, Hirschman partiu da influência estruturalista para criticar as teorias do “desenvolvimento equilibrado”, bem como a visão monoeconômica e unívoca do progresso material oferecida pelo *mainstream* (corrente dominante) das ciências econômicas, em especial pelas incipientes versões da Teoria do Crescimento, em meados dos anos 1950. Parte dessa crítica concentrava-se nas diferenças fundamentais entre a atividade do investimento em economias desenvolvidas e subdesenvolvidas. Enquanto o investimento autônomo joga um papel importante na dinâmica de crescimento dos países avançados, nos países subdesenvolvidos a maior parte dos investimentos é induzida, ou seja, depende dos efeitos da variação da demanda efetiva, dos preços ou de economias externas diretas e indiretas, propagadas por algumas atividades motrizes. Como fração da renda nacional, o investimento nos países subdesenvolvidos depende da renda gerada pelo chamado setor moderno da economia, que, por definição, é minoritário e concentrado, dado o caráter heterogêneo de sua estrutura produtiva.

Dessa forma, Hirschman (1961) argumentou que a principal dificuldade dos países mais pobres é a incapacidade de “tomar decisões desenvolvimentistas” face à falta de “habilidade de investimento”, que é o que justifica a indução política mais ativa para o desenvolvimento. Nessa perspectiva, o autor chega à mesma dinâmica de reprodução do dualismo presente no princípio da causalção circular cumulativa (CCC) de Myrdal (1960), quando refere o “círculo vicioso” que é a “(...) necessidade de gerar um novo setor para gerar a capacidade de investimento e vice-versa” (Hirschman, 1961, p. 63-64). O sistema de crescimento de Hirschman também se aproxima da concepção de Perroux (1966) ao apontar o efeito completo do investimento, que é a capacidade de um empreendimento se propagar via economias externas e o fundamento da sua defesa de uma estratégia “desequilibrada” que potencialize as sequências eficientes de propagação. O efeito completo do investimento seria, do ponto de vista de Hirschman, o mecanismo essencial por meio do qual as novas energias são canalizadas para o processo de desenvolvimento e pelo qual o círculo vicioso, que parece confiná-lo, pode ser desfeito. Dar o máximo de desempenho a este efeito deve ser, por isso, o primeiro objetivo da política desenvolvimentista (Hirschman, 1961, p. 73).



Eis o carácter inerentemente regional e territorialmente delimitado do processo de desenvolvimento descrito por Hirschman. Evidência disso é a diferença fundamental entre o seu efeito completo e o multiplicador keynesiano convencional. A qualidade completa do investimento é polarizadora de atividades econômicas e, como tal, desenvolve freios ao processo de crescimento, que podemos chamar de “deseconomias” externas. Dessa forma, a propagação a que o autor se refere não é homogênea e constante, mas tem ganhos decrescentes de acordo com o grau de maturação e o saldo entre economias e “deseconomias” que promove em cada região e a cada etapa. A programação econômica em uma realidade complexa desse tipo, para o aproveitamento simultâneo de todas as possibilidades desenvolvimentistas, envolve um alto nível de recursos financeiros e capacidade decisória, ambos escassos nos países subdesenvolvidos. Aumentam, desse modo, acentuadamente, as chances de desperdício dos ganhos potenciais das sequências de investimento desequilibrado.

É a partir dessa abordagem geral do processo econômico que Hirschman argumenta que o elemento mais restritivo do desenvolvimento tardio não é a escassez de recursos para investimento, mas a falta de capacidade organizativa para decifrar as sequências eficientes e elaborar projetos financiáveis que promovam a indução necessária. No ensaio *Political economics and possibilism*, escrito em 1971, Hirschman afirma que “é amplamente improvável que quaisquer instituições idealizadas pelo homem sejam capazes de acomodar eficientemente e indefinidamente qualquer inovação econômica e tecnológica” (Hirschman, 2013, p. 18, tradução nossa).<sup>5</sup> A abordagem possibilista oferece, sobretudo, uma ponte entre a desigualdade estrutural e territorial do processo de desenvolvimento e as condições institucionais para a sua superação, enfatizando as especificidades dos processos tardios e periféricos, em que o Estado é, simultaneamente, frágil e necessário para a coordenação econômica.

Transpondo-se a abordagem de Hirschman para a dinâmica político-econômica no século XXI, é preciso recorrer à investigação histórica e institucional do desenvolvimento coordenado pelo Estado que sobreviveu à hegemonia ideológica neoliberal após os anos 1980. Peter Evans foi um dos autores que contribuiu para essa “terceira onda” de teorias econômicas do desenvolvimento, cuja característica principal é o reconhecimento da importância da capacidade de ação do Estado em termos de preparo dos tecnocratas e de estrutura institucional durável e efetiva, além do adequado enraizamento social de seus planos e ações. A economia política de Evans tenta conciliar um modelo teórico de desenvolvimentismo com a compreensão efetiva do funcionamento das instituições políticas a partir de experiências históricas

---

5. “It’s overwhelmingly unlikely that any institutions devised by human minds will be able to accommodate indefinitely and efficiently any new economic and technological change that happens to come along”.

diferenciadas, o que pode ser considerado uma versão moderna do problema levantado por Hirschman desde os anos 1950 e uma tentativa de “trazer o Estado de volta” para a reflexão econômica (Evans, Rueschemeyer e Skocpol, 1985).

Para Evans (1993), os Estados desenvolvimentistas são aqueles que possuem determinados atributos identificáveis. Em primeiro lugar, devem ser capazes de mobilizar os recursos necessários para o desenvolvimento tardio, onde a escala econômica necessária está acima do alcance dos sistemas sociais existentes, tornando-se o organizador ativo do mercado. Em segundo lugar, o autor apresenta o Estado desenvolvimentista como aquele capaz de induzir o investimento e de compensar os desequilíbrios inerentes ao processo de desenvolvimento, eliminando os seus gargalos. A partir disso, Evans apresenta uma definição heurística da economia política do Estado desenvolvimentista como aquele em que:

- há uma burocracia coerente e capacitada, do tipo weberiana, de recrutamento meritocrático, proporcionando o isolamento necessário ante as pressões do sistema político, reduzindo o espaço para a *rent seeking* (busca de renda) e a captura por interesses privados; e
- apresenta um grau de enraizamento (*embeddedness*) junto à sociedade, de maneira que o planejamento das ações públicas esteja aliado às forças que pretende mobilizar, ou seja, aos “agentes da transformação”.

O que Evans (1995) chamou de *embedded autonomy* (autonomia enraizada) representa um equilíbrio complexo entre autonomia e inserção: o Estado promotor do desenvolvimento deve possuir um desenho institucional que o torne autônomo o suficiente para não ser “capturado” pelos interesses privados, mas enraizado o suficiente para mobilizar as transformações com o auxílio dos grupos econômicos e sociais necessários. A associação com a abordagem institucional-hirschmaniana é quase automática.

Os cientistas sociais buscam as políticas e o Estado ideais, e isto frequentemente quer dizer que eles estão procurando combinações de ingredientes desejáveis, mas mutuamente antagonísticos. Portanto, nós buscamos a correta combinação não apenas de contato e isolamento, mas de controle central e iniciativas descentralizadas, de incentivos materiais e morais, de progresso técnico e justiça social e assim por diante (Hirschman, 2013, p. 18, tradução nossa).<sup>6</sup>

O enraizamento institucional do sistema político-administrativo é o que o capacita a formar coalizões e a envolver os grupos sociais, e que Hirschman (1961, p. 48) havia definido como “problema fundamental do desenvolvimento

---

6. “Social scientists are looking for optimal policies and states, and that generally means that they are looking for optimal combinations of desirable, but mutually antagonistic ingredients of such states. Thus we look for the correct combination not only of contact and insulation, but of central control and decentralized initiatives, of moral and material incentives, of technical progress and social justice, and so on”.

[que] consiste em revigorar a ação humana em determinado sentido”. A burocracia weberiana, por sua vez, atua no sentido de constituir uma autoridade racional-legal com capacidade organizativa, que capacita o Estado para a formulação de sequências eficientes do desenvolvimento não equilibrado.

Diferentes combinações dessas duas dimensões apresentadas por Evans resultam em uma tipologia do Estado (quadro 1) que ilustra os efeitos potenciais da falta de enraizamento e/ou capacidade racional-legal burocrática. No extremo oposto ao desenvolvimentismo, o “Estado predatório” é apresentado pelo autor como o modelo patrimonialista em que o controle do aparelho público cabe a um pequeno grupo, cujo vínculo se estabelece pelas relações pessoais (Evans, 1993, p. 119). A autonomia dos Estados predatórios manifesta-se na forma de “poder despótico”, de baixo enraizamento social, e com uma burocracia pouco qualificada, inteiramente voltada para a *rent seeking*. Nesse formato, Evans reconhece o padrão clientelista de captura como uma das possíveis formas de interação Estado-sociedade, que a literatura neoclássica tende a generalizar como padrão de comportamento dos agentes políticos racionais e maximizadores autointeressados.

#### QUADRO 1

##### Tipologia do Estado segundo o nível de enraizamento e o weberianismo burocrático

	Alto weberianismo burocrático	Baixo weberianismo burocrático
Alto enraizamento	Desenvolvimentismo	Patrimonialismo clientelista
Baixo enraizamento	Despotismo-racional	Predação

Fonte: Evans (1993).  
Elaboração do autor.

O Brasil é um caso típico de Estado patrimonialista com alto nível de “captura” pelas elites nacionais. Ainda que apresente alguns bolsões de eficiência dentro da estrutura do setor público (que se ampliaram nas duas décadas subsequentes ao artigo de Evans), o Estado brasileiro confronta-se historicamente com as elites industriais do Sudeste e as elites mais tradicionais, vinculadas ao setor agrícola. Ante as forças que buscam renda na apropriação do Estado, a administração pública ainda é comandada por uma proporção muito grande de cargos comissionados e baixa incidência de recrutamento meritocrático nas posições de maior poder sobre o planejamento e a decisão das políticas públicas. Esse é o resultado de um presidencialismo de coalizão com alta concentração decisória no Executivo federal, como amplamente retratado na história do pensamento social brasileiro. Os órgãos da administração direta carecem de corpo técnico qualificado e coerente, e as decisões respondem, predominantemente, à dinâmica do mercado político.

Evans e Rauch (1999) partem para a mensuração do nível de weberianismo (*weberianess*) em 35 países. Motivados pela crescente preocupação com a reforma

do Estado e a qualidade dos governos, o modelo elaborado por esses autores testa a hipótese de que maiores níveis de weberianismo estariam associados positivamente com o crescimento econômico nas décadas de 1970 e 1980. Os dois critérios básicos de Evans e Rauch para compor a escala de weberianismo foram o recrutamento meritocrático e a existência de planos de carreira recompensadores no longo prazo. O recrutamento meritocrático proporcionaria uma maior coesão a partir do sentimento de pertencimento por virtude, estimulando a troca e o trabalho conjunto, e um melhor monitoramento e regramento institucional. Por sua vez, a regulamentação de planos de carreira com remuneração proporcional ao mercado e as regras transparentes de ascensão profissional contribuiriam para elevar o custo de oportunidade do engajamento em rentismo de curto prazo, tornando a burocracia técnica menos suscetível à corrupção e aos ciclos políticos.

A pontuação na escala de weberianismo tem efeito consistentemente positivo nos níveis finais de investimento, reforçando a posição geralmente adotada pela literatura que estuda casos de estados desenvolvimentistas, cuja ênfase recai sobre o papel do Estado na elevação dos níveis de investimento privado como o principal mecanismo através do qual os estados promovem maiores taxas de crescimento (Evans e Rauch, 1999, p. 760, tradução nossa).<sup>7</sup>

Em outro trabalho, Evans e Heller (2015) discutiram a transformação do Estado e o enraizamento com os agentes do desenvolvimento no século XXI. Partindo da matriz de Sen (1999), os autores reconhecem que o desenvolvimentismo centrado na industrialização e na acumulação de capital é insuficiente para o tipo de progresso humano e generalizado que se espera para o bem-estar nos parâmetros atuais. No paradigma seniano, o enraizamento democrático (em oposição ao antigo padrão de alianças entre Estado e elites capitalistas) é elevado à centralidade do processo de desenvolvimento, dada a sua inter-relação com as liberdades constitutivas e instrumentais (Sen, 1999). No modelo desenvolvimentista clássico dos anos 1960 e 1970, o objetivo do Estado era mobilizar, principalmente, a capacidade empresarial dos grupos empreendedores capitalistas, como prescrevia Hirschman (1961). O enraizamento, naquele modelo, estava representado nos elos entre a burocracia tecnocrática weberiana e o setor privado. Já no desenvolvimentismo humano do século XXI, seria necessário um enraizamento fundamentado no aprofundamento da democracia como redução das “não liberdades” e caminho para políticas públicas ampliadoras de capacitações (Evans e Heller, 2015).

O Estado aqui analisado em suas possibilidades não é uma instituição una e indivisível, cujas qualidades agregadas se assentam sem ressalvas na tipologia do desenvolvimentismo histórico. A natureza heterogênea do processo de

---

7. *"Weberianness scale score has a consistently significant positive effect on end-of-period investment levels, reinforcing the position generally taken in the case-study literature on "developmental states", which emphasizes the role of state in elevating levels of private investment as a principal mechanism through which states promote higher rates of growth".*

desenvolvimento periférico se reflete, analogamente, na heterogeneidade dos canais institucionais pelos quais o poder público e os setores econômicos se inter-relacionam. Dentro da própria teia constitucional que se estabelece a partir de 1988, o Estado se divide em poderes e escalas, em órgãos setoriais e de planejamento, e assim sucessivamente, constituindo um tabuleiro político-administrativo com dinâmicas próprias e grandes assimetrias entre os diferentes circuitos de poder e decisão. Mais que transformar uma estrutura econômica heterogênea com a ação do Estado, o dilema do desenvolvimento retardatário passa por uma heterogeneidade que é estruturante, reproduzindo as fragmentações institucionais com a mesma circularidade cumulativa do crescimento econômico. Parecem ser estes os parâmetros do “possibilismo” moderno sobre os quais a análise da economia política do desenvolvimento regional e subnacional deve se debruçar, tanto mais quando se está lidando com uma unidade política planejadora subnacional como os estados da Federação brasileira após 1988.

### **3 FORMAÇÃO ECONÔMICA E HETEROGENEIDADE ESTRUTURAL NO RIO GRANDE DO SUL**

O Rio Grande do Sul apresenta características peculiares quanto à sua formação histórica e à sua identidade regional em relação às demais unidades da Federação. A ocupação inicial do estado, pelo menos desde o século XVII até a proclamação da República do Brasil, em 1889, deu-se por meio de conflitos armados pela defesa e pela expansão do território português, e por lutas internas, tanto em âmbito nacional como regional (FEE, 1981). A ocupação lusitana do estado foi dificultada pelos índios, organizados e armados pelos jesuítas, e pela resistência dos espanhóis, que não queriam abrir mão de uma base privilegiada contra intervenções na Bacia do Prata. Assim, a região servia estrategicamente como passagem obrigatória para o contingente militar brasileiro, característica que teve impacto na economia, na cultura e no meio social (Targa, 2010).

Com grandes dificuldades de logística, criou-se uma economia regional voltada ao abastecimento da população em crescimento. No início do século XVIII, a crença de que as terras ao sul do Brasil eram inadequadas para as atividades agrícolas levou a população local a desenvolver um padrão de produção e consumo alimentar diferenciados dos do Sudeste brasileiro (Bandeira, 1994; Arend e Cário, 2005). As principais atividades econômicas do Rio Grande do Sul durante os séculos XVII, XVIII e XIX passaram a ser a pecuária, a produção de couro e as charqueadas. Em termos estratégicos, a pecuária e o desenvolvimento da economia local do século XVIII serviram como meio garantidor da posse do território (Herrlein Júnior, 2000). Além do mais, no período de 1801 a 1895, a pecuária e o charque garantiram uma interdependência econômica do estado com o Sudeste brasileiro, o que assegurou sua expansão mercantil. Apesar do baixo poder de alavancagem

de atividades secundárias e da disputa com concorrentes no mercado nacional, na passagem para o século XIX, a produção do charque tornou-se o centro motor da pecuária extensiva do estado, e o trabalho escravo, um fator redutor de custos e garantidor da rentabilidade (Herrlein Júnior, 2000).

A chegada expressiva de imigrantes alemães ao estado, ao longo de todo século XIX, e dos italianos, principalmente a partir de 1875, incrementou positivamente os níveis médios de educação da força de trabalho. Somados à relativa democratização do acesso à terra, esses fatores alavancaram a capacidade produtiva e o empreendedorismo, especialmente nas regiões norte e nordeste do território estadual. Em 1850, o Rio Grande do Sul já apresentava a quarta maior economia do Brasil, e suas características territoriais já estavam bem demarcadas, como mostra o mapa 1. A região sul, primeira a ser ocupada, caracterizou-se pela grande propriedade direcionada para a pecuária, com alta concentração de renda e baixa densidade demográfica, apresentando núcleos urbanos escassos e distantes. Na segunda etapa da colonização, as regiões norte e nordeste caracterizaram-se pela pequena propriedade de terra, produção diversificada, menor concentração de renda e elevada densidade demográfica, ocasionando a proximidade dos municípios devido à maior proliferação de núcleos urbanos (Alonso e Bandeira, 1994; Alves e Silveira, 2008). A indústria gaúcha desenvolveu-se, basicamente, nas regiões ocupadas nesta segunda etapa, quando a construção de rodovias e ferrovias contribuiu para a propagação do desenvolvimento da economia local (Rosa, Porto e Porsse, 2008).

Nas décadas subsequentes, o sistema econômico do norte do Rio Grande do Sul desenvolveu-se baseado na agropecuária colonial. Nos anos 1860, os produtos dali provenientes já atingiam crescimento mercantil considerável, além de haver uma forte diversificação da produção, que buscou atender, primeiramente, à subsistência local e, posteriormente, outros mercados (Herrlein Júnior, 2000). A produção diversificada resultou em uma menor concentração de renda (Alves e Silveira, 2008), e a região desenvolveu-se industrialmente a partir dos anos 1940. Em 1950, a economia gaúcha já enfrentava restrições pelo esgotamento da fronteira agrícola, o que gerou uma estagnação e a intensificação do processo migratório (Schneider e Fialho, 2000). A partir dessa mesma década houve uma crescente modernização da agricultura e a expansão das lavouras de soja e trigo, o que teve forte influência sobre setores industriais emergentes, mas também acentuou a queda populacional devido à aglutinação das lavouras e das propriedades rurais, diminuindo a força de trabalho empregada na produção agrícola.

MAPA 1  
As três grandes regiões do Rio Grande do Sul



Fonte: Alonso, Benetti e Bandeira (1994).

Elaboração: Núcleo de Desenvolvimento Regional da Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser (NDR/FEE).

O cenário econômico dos anos 1950 e 1960 ajudou a consolidar, na percepção social do gaúcho, a ideia de uma economia regional deprimida e com dificuldade de acompanhar a trajetória de crescimento da economia brasileira. Foi nesse período que apareceram os primeiros trabalhos discutindo a perda de participação da economia gaúcha no produto interno bruto (PIB) nacional. Bandeira (1988) mostra que apesar do declínio do seu peso econômico relativo, o Rio Grande do Sul apresentava um PIB *per capita* superior à média nacional desde os anos 1930, indicador que cresceu mais que a média do país entre 1950-1985. Contribuiu para essa preocupação gaúcha o momento especialmente favorável para a questão regional no Norte e no Nordeste nacionais, que atraíram os principais programas do Plano de Metas de Juscelino Kubitschek. No entanto, os limites do desenvolvimento endógeno do Rio Grande do Sul já eram evidentes, o que estimulou o debate sobre a continuidade da expansão com a matriz industrial da época.

A partir dos anos 1970, a indústria do norte do estado estava profundamente ligada à agricultura local, garantindo um caminho estável de crescimento e

manutenção da sua participação na produção gaúcha, mas sem alcançar níveis muito elevados de desenvolvimento. A região nordeste do estado, por sua vez, conseguiu desenvolver uma maior dinâmica local. Os italianos que se instalaram ali, desde o final do século XIX, passaram a cultivar milho, trigo, centeio e cevada. Com a criação de animais, obtiveram produção de carnes e derivados. Com a extração de pinheiros, cedro, ipê, angico e cabriúva, iniciaram as indústrias madeireira e moveleira da região, que se tornaram um ramo de destaque local e em todo o país. Além disso, plantaram árvores frutíferas, principalmente videiras para a produção do vinho, o que se tornou uma marca registrada da Serra Gaúcha. A diversificação da produção, o aumento da densidade demográfica, as melhores condições de emprego, a menor concentração de renda e a proximidade entre os municípios estabeleceram a grande diferença entre o nordeste e as outras regiões do estado, em particular quando comparado à metade sul. A indústria passou a ter um papel preponderante para o desenvolvimento dessa região.

Na região sul do Rio Grande do Sul, a pecuária e a economia local não foram suficientemente estruturadas, desde o princípio, para atender à finalidade da acumulação comercial. Baseada na pecuária extensiva, a menor densidade demográfica, a falta de infraestrutura, além do baixo interesse político após a consolidação dos limites de fronteira e o fim das disputas na Bacia do Prata se somaram para a menor dinâmica econômica ao longo do século XX. Não houve a consolidação de um mercado consumidor demandante de produtos industriais na região, e entre as causas desse comportamento declinante estaria a sua base exportadora reduzida, desprovida de um processo inovativo e de diversificação na pauta produtiva. Cumulativamente, a metade sul do estado deixou de ser alvo de investimentos, tanto em infraestrutura como nos setores modernizantes, e a concentração fundiária e de renda acabou retardando ainda mais o desenvolvimento capitalista ao reduzir o emprego e o mercado consumidor (Fialkow, 2012; Bandeira, 1994).

O Rio Grande do Sul do final do século XX apresentava disparidades regionais profundamente dependentes dessa trajetória heterogênea e territorialmente demarcada. Na melhor tradição histórico-institucional, processos econômicos, demográficos, culturais etc. se retroalimentaram em causalção circular até as décadas recentes. Este processo se agravou ainda mais com o advento do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e a abertura econômica brasileira, a partir dos anos 1990. Os efeitos da integração de uma parcela da economia regional gaúcha no padrão internacional de acumulação acentuaram algumas distâncias e evidenciaram ainda mais a heterogeneidade do processo de desenvolvimento regional. A estagnação do sul, onde predominava a lavoura do arroz, a pecuária e a ovinocultura, agravou-se com a baixa dinâmica comercial dos seus produtos. A região norte, por sua vez, inicialmente caracterizada pela produção diversificada, passou a apresentar uma



maior especialização nas lavouras mecanizadas de trigo e de soja, alavancando o potencial exportador e promovendo uma melhora relativa em alguns anos, enquanto a nordeste potencializou vários setores industriais e concentrou população, passando a ser a região mais desenvolvida do Rio Grande do Sul, com destaque para o desempenho da região serrana.

Essas transformações reforçam a interpretação estruturalista do desenvolvimento periférico quando se observam as características tecnoprodutivas da economia do Rio Grande do Sul. Na transição para o século XXI, ao menos três níveis claros de produtividade estavam bastante evidentes. Na ponta mais avançada, algumas indústrias do eixo Porto Alegre-Caxias do Sul, a nordeste do território, alcançaram um nível de modernização e competitividade internacional, sobretudo as de média-alta intensidade tecnológica voltadas para a exportação, como máquinas e implementos agrícolas, veículos e autopeças, além dos produtos químicos (Castilhos, Calandro e Campos, 2010). Parte dessa indústria está fortemente ligada à internacionalização da lavoura de grãos, impulsionada pela financeirização do agronegócio e pela grande elevação dos preços das *commodities*. Dessa forma, também passou a haver uma heterogeneidade interna na agropecuária, em que os dados do Censo Agropecuário de 2006 indicavam cerca de 15% da área cultivada com padrão empresarial internacional, enquanto quase metade da produção gaúcha ainda era tradicional e de baixa intensidade tecnológica (Benetti, 2010).

Uma grande quantidade dessas indústrias de baixa intensidade tecnológica passou por um processo de “modernização defensiva” nos anos 1990 e vêm se mantendo a duras penas entre as principais atividades do estado. Esse é o caso das indústrias de móveis, alimentos, coureiro-calçadista e da vitivinicultura, todas localizadas a leste-nordeste do território gaúcho. Sobretudo no nordeste, alguns produtores de médio e pequeno porte conseguiram se integrar à nova cadeia do agronegócio, mas dados do Censo Agropecuário de 2006 indicavam a tendência de redução das atividades desse porte, em especial na produção de grãos, cada vez mais internacionalizada (Feix e Zanin, 2013). A indústria tabagista de Santa Cruz do Sul é outra atividade tradicional vinculada à agricultura que se manteve competitiva em níveis internacionais, sendo o Brasil um dos principais exportadores do mundo, apesar dos poucos encadeamentos que o setor gera. Já a pecuária de corte, sem a mesma empregabilidade e historicamente caracterizada pela produção extensiva, ficou à margem da reestruturação do agronegócio nos anos 1990, até a entrada dos grandes frigoríficos e a maior integração no mercado global do final daquela década (Benetti, 2010).

Apesar dos avanços obtidos pelos setores mais avançados e mesmo intermediários da economia gaúcha, uma importante parcela da produção do estado ainda atua em condições quase primitivas de produção, tanto de animais

quanto, principalmente, na agricultura familiar de subsistência, típica da ocupação econômica do noroeste do território gaúcho. Além de extremamente heterogênea, a atividade englobava cerca de 85% dos estabelecimentos e quase um terço da área plantada do estado, sendo responsável, em 2006, por R\$49,60 de cada R\$100,00 gerados na agropecuária gaúcha (Grando, 2012).

Devem ser consideradas, no entanto, as especificidades das transições brasileira e gaúcha para o novo padrão de acumulação na economia neoliberal globalizada, sobretudo no decênio entre 1985 e 1994. O Rio Grande do Sul da “década perdida” na economia brasileira chegou à redemocratização com uma matriz industrial intensiva em mão de obra, financiada por pequenos e médios capitais nacionais. Como “celeiro do Brasil”, o estado enfrentava as dificuldades de haver esgotado a sua fronteira agrícola para a produção extensiva e de baixa capitalização, ao mesmo tempo que ganhava força a concorrência da produção do Centro-Oeste nacional.

A reestruturação econômica estadual tornou-se uma questão de sobrevivência, principalmente quando da abertura econômica, a partir do governo de Fernando Collor de Mello, em 1991. Na agricultura, a pressão do novo padrão de competitividade forçou a reconversão produtiva, em especial no noroeste do estado. Apresentando excedente de mão de obra e pouca terra, além de desfavorecida pela queda dos preços dos grãos e por fatores climáticos severos, a produção local não apresentava escala para gerar renda para os pequenos produtores, que passaram a se dedicar às atividades de maior valor agregado, como a produção de leite, aves e frutas (Benetti, 2010). Sobreviveram, no entanto, os produtores maiores e mais eficientes, que começaram a receber o aporte do capital estrangeiro. Sem uma estratégia de mediação estatal para o fortalecimento dos capitais nacional e regional, a reestruturação via investimento direto estrangeiro (IDE), no Rio Grande do Sul, alinhou os sistemas produtivos agrícola e industrial aos grandes *players* do mercado internacional, deixando em segundo plano o grau de penetração nas cadeias regionais de valor (Castilhos, Calandro e Campos, 2010). Na realidade, parte da trajetória de reestruturação, mais que uma adesão ideológica ao processo de modernização conservadora e neoliberal, foi consequência de um estado subnacional enfraquecido pela crise. As cooperativas, construídas na década anterior e que se haviam alavancado intensamente no crédito internacional barato, também foram afetadas pela mesma conjuntura negativa, e grande parte da estrutura montada começou a ser incorporada pelos capitais internacionais credores.

Tanto na agricultura como na indústria, o padrão de modernização, nesse sentido, foi defensivo. Na ascensão do agronegócio, as novas técnicas de plantio direto, com rotação de culturas e maior racionalização do uso do solo, foram os primeiros movimentos para a ampliação da produtividade, assim como os ganhos de escala a partir das fusões e da concentração do capital agrícola. Na indústria, a ênfase

foi na redução de custos e na eliminação de gargalos, adotando-se seletivamente os equipamentos necessários. Mesmo sem revolucionar a produção estadual, o caminho surtiu efeito, garantindo importantes ganhos de produtividade e crescimento na primeira metade dos anos 1990. No entanto, uma tendência clara já se mostrava presente: a crescente internacionalização da produção voltada para a exportação, com poucos encadeamentos locais, o que acentuava ainda mais a trajetória heterogênea da estrutura e do desenvolvimento gaúchos. Uma notória exceção pode ser atribuída ao desenvolvimento do setor de máquinas e implementos agrícolas, atrelado ao padrão produtivo do norte-noroeste do estado.

O novo paradigma agroindustrial somou-se à introdução da biotecnologia. Abriu-se espaço para um novo setor a montante da cadeia agroindustrial, voltado para os novos padrões de fertilizantes, defensivos, sementes etc. Na transição para o século XXI, houve aumento da produtividade em três das principais culturas gaúchas (soja, trigo e milho), com destaque para uma tendência de ampliação da área de cultivo de grãos para a exportação (Feix e Zanin, 2013). Com a alta dos preços das *commodities* agrícolas e a desvalorização cambial entre 1999 e 2003, a lavoura gaúcha expandiu-se, inclusive, para a metade sul do estado, havendo uma grande ampliação da produção de arroz irrigado, além da introdução da lavoura integrada (Benetti, 2010). Outra mudança estrutural importante ocorreu com a transformação do Cone Sul em uma das regiões mais promissoras do mercado internacional de papel e celulose (Sperotto, 2012; 2014), direcionando vastas terras com baixo potencial de uso agrícola para a silvicultura.

Com esse cenário, Castilhos, Calandro e Campos (2010) mostram que, entre o início dos anos 1990 e o final dos anos 2000, a composição estrutural da indústria gaúcha apresentou uma queda de participação dos setores tradicionais e de baixa intensidade tecnológica no valor da transformação industrial (VTI) total. Os autores, no entanto, também demonstram que houve uma queda na relação entre o VTI e o Valor Bruto da Produção (VBP), o que aponta para tendências à elevação do grau de “comoditização” da produção gaúcha, para a elevada proporção de componentes importados na indústria estadual e/ou para a queda absoluta de produtividade. Aqui se define claramente o padrão de inserção da economia gaúcha no regime de acumulação nacional e internacional, na primeira década do século XXI. Benetti (2010) chama atenção para essa dimensão em que, em todo o estado, os setores mais dinâmicos estão voltados para a exportação e apropriados pelo capital internacional. A internacionalização e a financeirização do agronegócio promovem a expansão da atividade com padrões tecnológicos adquiridos externamente e com limitado poder de difusão interno. Como sugeria a literatura estruturalista do desenvolvimento (Pinto, 1970), a principal característica de um sistema dual ou heterogêneo não é a existência de um setor pré-capitalista, mas a de um setor

exportador que, em termos econômicos, é uma extensão do sistema central – agora global – e que possui baixa irradiação para o seu entorno.

#### 4 CAPACIDADES ESTATAIS E O PLANEJAMENTO REGIONAL GAÚCHO

Desde a Constituição Estadual de 1989, como nos demais estados e níveis da Federação, estão definidas as funções do Poder Executivo do Rio Grande do Sul, responsável pelo planejamento e pela execução de planos de desenvolvimento. A estrutura do Executivo, que é basicamente constituída pelo governador, seu vice e os secretários de estado, sofreu inúmeras modificações nos ciclos políticos que sucederam à Constituinte, algumas das quais serão aqui sumarizadas, com ênfase para aquelas que compõem o núcleo principal do sistema de desenvolvimento do estado.

No primeiro governo eleito após a Constituinte, Alceu Collares nomeou o primeiro secretariado da nova estrutura da administração direta, por meio da Lei nº 9.433. Na estrutura criada naquele momento, o governador dispunha de um conjunto de secretarias de estado, além de órgãos ligados diretamente ao seu gabinete com o mesmo *status*. Os órgãos ligados ao Gabinete do governador (que a partir de 2007 se chamaria Governadoria do Estado) eram, inicialmente, a Casa Civil, a Casa Militar e mais duas secretarias especiais, somando-se, nos anos posteriores, à Procuradoria-Geral do Estado, à Secretaria-Geral de Governo e, já no governo Antônio Britto, em 1996, pela então Secretaria da Coordenação e Planejamento (SCP). A criação da SCP dentro do Gabinete do governador originou-se do desmembramento da anterior Secretaria do Planejamento e Administração, levando para junto do líder do Executivo estadual as atribuições dos arts. 149, 151 e 167 da Constituição do estado, que dispõem sobre a elaboração do plano plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), seu acompanhamento, bem como a definição das diretrizes globais, regionais e setoriais da política de desenvolvimento.

Do ponto de vista de organização e elaboração de estratégias de desenvolvimento, além do Planejamento, estão envolvidas a Secretaria do Desenvolvimento e, sobretudo depois dos anos 1990, a Secretaria de Planejamento Territorial e Obras. No governo Collares, previa-se que a Secretaria do Desenvolvimento Econômico e Social deveria fazer o acompanhamento e a avaliação das políticas de desenvolvimento das regiões do estado, com ênfase na indústria e no comércio. A partir de 1995, a nova Secretaria de Desenvolvimento e Assuntos Internacionais (Sedai) passou a acumular as atribuições ligadas às relações comerciais internacionais, com especial interesse na então recente ligação com o Mercosul. Existia uma grande expectativa de que o bloco impulsionasse a integração econômica sul-americana, na qual o Rio Grande do Sul passaria a exercer uma posição central, em contraste com a sua condição geograficamente periférica no país.

A Secretaria do Planejamento Territorial e Obras, ainda no governo Alceu Collares, reuniu as atribuições mais ligadas à questão urbana e metropolitana, formulando, coordenando e executando planos de organização do território, de habitação e saneamento. Essas atribuições foram desmembradas em duas secretarias ao longo dos anos, separando Obras Públicas e Desenvolvimento Urbano das questões de Habitação e Saneamento. As secretarias setoriais, como Educação, Saúde e Turismo, também são de fundamental importância para a execução das políticas públicas estaduais, evidentemente. O rebatimento regional é inevitável, ainda que as suas ações não sejam elaboradas com o enfoque territorial.

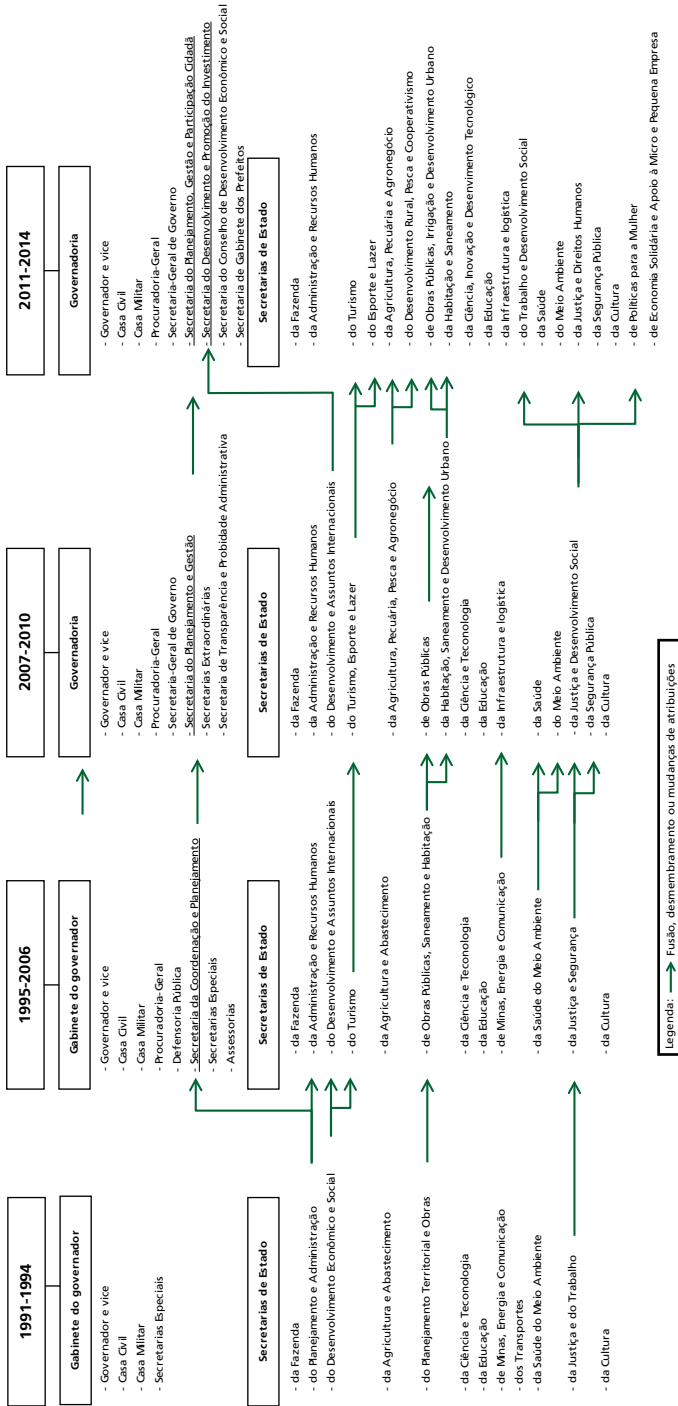
A figura 1 apresenta uma síntese da evolução da estrutura da administração direta do Rio Grande do Sul, sendo possível visualizar a inconstância do sistema executivo ao longo dos anos. Alguns detalhes foram desconsiderados, de forma a apresentar apenas o núcleo duro do secretariado e suas transformações. As setas indicam aquelas secretarias que se desmembraram ou se deslocaram dentro da estrutura, bem como aqueles casos em que houve uma modificação de atribuições, refletida na denominação do órgão. No entanto, o planejamento e a execução das políticas de desenvolvimento também passam por alguns órgãos importantes da administração indireta. Em 2014, o estado possuía nove autarquias, onze sociedades de economia mista e vinte fundações.

Entre as autarquias, a que possui um papel histórico mais longo e efetivo no estado é o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE). A criação do BRDE foi resultado de uma iniciativa dos governos do Rio Grande do Sul, do Paraná e de Santa Catarina, tornando-se, desde 1961, a principal referência regional no financiamento de longo prazo para empreendimentos de qualquer porte. As estatísticas operacionais do BRDE indicam que em 2012 e 2013 o banco viabilizou R\$ 4 bilhões e R\$ 6 bilhões em financiamentos, respectivamente, sendo um terço na agricultura e outro terço na indústria. Desde 2011, também passou a funcionar no Rio Grande do Sul a Agência de Desenvolvimento e Promoção do Investimento (AGDI), voltada à atração de capital para atividades com maior potencial de multiplicação da renda e do emprego no Estado, com ênfase nos arranjos produtivos locais (APLs).

Entre as sociedades de economia mista, cabe destacar o papel do Banco do Estado do Rio Grande do Sul SA (Banrisul), fundado em 1928, e do Badesul. Na realidade, o Badesul Desenvolvimento foi instituído originalmente, em 1973, como Banco de Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul S.A., com a finalidade de financiar investimentos para o desenvolvimento estadual, tendo sido incorporado à Carteira de Desenvolvimento e Investimento do Banrisul em 1992. Em 1997, no final do governo Antônio Britto, foi criada a Caixa Estadual S.A. agência de fomento, ou simplesmente Caixa-RS, recuperando a função exercida até 1992 pelo Badesul, voltando a ter essa denominação a partir de 2011. Segundo o relatório de gestão de 2011, o Badesul liberou naquele ano R\$ 496 milhões em recursos.

FIGURA 1

Rio Grande do Sul: estrutura da administração direta do estado e suas principais transformações (1991-2014)



Fonte: Lei Estadual nº 9.433 de 1991; Lei nº 10.356 de 1995 e alterações até 2004; Lei nº 12.697 de 2007 e alterações até 2009; e Lei nº 13.601 de 2011.

Finalmente, sem a pretensão de cobrir todos os órgãos do estado, a administração estadual do Rio Grande do Sul conta com diversas fundações capazes de alimentar o planejamento e as estratégias de desenvolvimento regional. Duas delas têm atribuições específicas na área, a FEE e a Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional (Metroplan). Fundada em 1973, a FEE já possui longa história como principal fonte de conhecimento empírico e teórico sobre a economia, a sociedade e a história do Rio Grande do Sul. Ligada à Secretaria do Planejamento, suas análises deveriam alimentar as estratégias que hoje estão consolidadas nos PPAs. No entanto, a articulação entre orçamento, estratégia de desenvolvimento e pesquisa científica praticamente inexistiu nos anos 1990 e vem avançando aos poucos nos anos 2000.

#### 4.1 A burocracia estadual na escala “weberiana”

A partir da tipologia apresentada, será analisado o nível de “weberianismo” da estrutura burocrática do Rio Grande do Sul, entendida como um corpo técnico racional-legal, com competências e obrigações objetivas, qualificação profissional, salário compatível com a hierarquia, responsabilidade e posição social e perspectivas de progressão por tempo e mérito na carreira (Weber, 2009, p. 144). Essas qualidades favorecem a autonomia em relação às estruturas políticas para a elaboração e a implementação de planos desenvolvimentistas de longo prazo.

No quesito recrutamento, desde a CF/1988 que os cargos efetivos da burocracia nacional, em qualquer nível, devem ser selecionados por concurso público, garantindo algum parâmetro de mérito. No entanto, a existência de um padrão burocrático weberiano não é um fenômeno consolidado no setor público brasileiro. A burocracia do país, extremamente heterogênea, é formada por inúmeros redutos de rentismo e alguns “bolsões de eficiência”, que são mais escassos na medida em que descemos nos níveis de descentralização administrativa do setor público. O gráfico 1 mostra, para anos selecionados com dados da Relação Anual de Informações Sociais do Ministério do Trabalho (Rais-MTE), a importante diferença no nível de formação dos funcionários do setor público estadual e do municipal. Em 1998, cerca de 40% dos servidores estaduais tinham curso superior completo, mantendo uma trajetória crescente até quase 50% em 2010. Por sua vez, apenas 18,5% dos servidores municipais tinham curso superior completo naquele ano, indicador que melhorou, chegando aos 36%.<sup>8</sup>

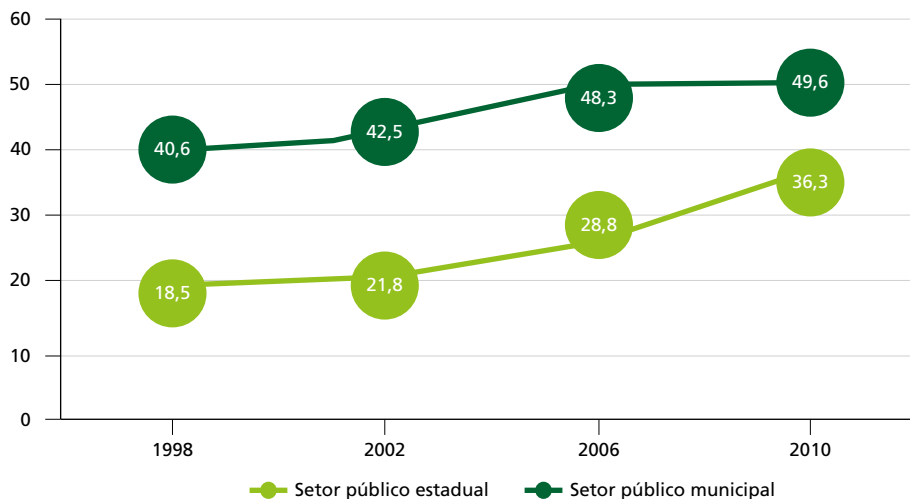
---

8. Para os anos anteriores a 1998, os dados não foram consistentes com o resto da série, o que se deve, principalmente, ao método de coleta da informação. É importante lembrar que, embora censitário, os dados da Rais são declarados pelo empregador, portanto, sujeitos à defasagem na atualização da ficha funcional, sobretudo antes da informatização completa dos sistemas de recursos humanos no serviço público, o que ainda não ocorreu integralmente.

GRÁFICO 1

**Rio Grande do Sul: proporção dos servidores públicos com curso superior completo ou mais (1998-2010)**

(Em %)



Fonte: Brasil (2014).

Sem dúvida, o aumento mais que proporcional dos servidores com curso superior completo é um indício de que a capacitação técnica está mais elevada em média, embora outros elementos sejam relevantes para esse diagnóstico. Por exemplo, a capacitação do setor público municipal não se reflete em salários equivalentes aos do estado, que, por sua vez, são inferiores aos do setor privado, em média. No gráfico 2, as remunerações médias nas três esferas supracitadas são representadas, considerando-se apenas aqueles empregados que possuem curso superior completo no Rio Grande do Sul. Na média municipal, excluído o município de Porto Alegre, percebe-se uma menor atratividade da carreira no setor público.

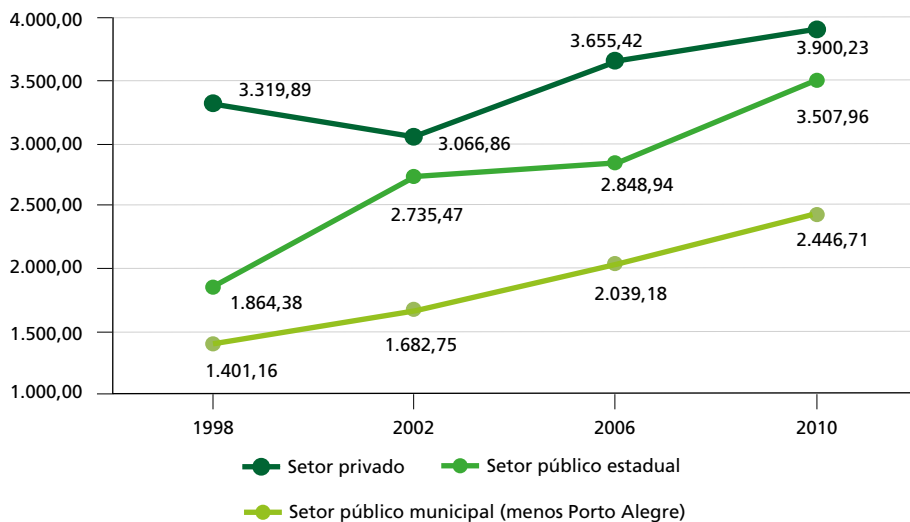
Em todos os anos disponíveis para essa estratificação, a iniciativa privada apresentou salários médios superiores aos pagos no estado e nos municípios. Contudo, enquanto o padrão municipal foi de crescimento real estável da remuneração média, houve uma clara freada na valorização do setor público estadual no período entre 2002 e 2006, durante o governo de Germano Rigotto, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), o que não ocorreu nos municípios nem no setor privado. Durante os governos Olívio Dutra, do Partido dos Trabalhadores (PT), e Yeda Crusius, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), a burocracia estadual teve reduzida a distância entre os seus provimentos e os do setor privado, o que indica melhor atratividade para estas carreiras. Para o período de 1995-1998, do governo Antônio Britto (PMDB), não há desagregação suficiente do nível educacional nos dados da Rais, mas o movimento agregado dos



empregados (de todos os níveis) do setor público, em comparação aos rendimentos do mercado de trabalho gaúcho (de todos os níveis), seguiu o mesmo padrão do governo Rigotto, com um aumento real de apenas 6,4% em quatro anos.

## GRÁFICO 2

**Rio Grande do Sul: média salarial do emprego formal com curso superior completo nos setores público estadual e público municipal e privado, sem Porto Alegre (1998-2010)**  
(Em R\$)



Fonte: Brasil (2014).

Obs.: Valores deflacionados pelo índice nacional de preços ao consumidor (INPC) para dezembro de 2014.

Na realidade, durante grande parte dos anos 1990, um importante debate esteve em pauta em todos os níveis da administração pública: a necessidade de uma reforma do Estado brasileiro para adequação aos novos parâmetros de acumulação globalizada e, respectivamente, de gestão (ou governança) da sociedade civil e do mercado. Dentro do modelo neoliberal, das novas teorias do crescimento econômico e do “localismo” regional, parte do pensamento político brasileiro dedicou-se a apontar a obsolescência da burocracia nacional, de construção incompleta e originada em um paradigma arcaico de intervenção desenvolvimentista (Bresser Pereira, 1996). Como ministro da Administração e Reforma do Estado no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), Bresser Pereira foi o principal articulador político e intelectual do novo modelo de gestão pública social. Para o ex-ministro, o engessamento do sistema de recrutamento e a estabilidade implementados na CF/1988, somados à distribuição indiscriminada de gratificações, achataram o leque salarial na carreira pública e contribuiu para a inoperância da burocracia weberiana.

No Rio Grande do Sul, a crise foi agravada pela crescente associação entre o desequilíbrio fiscal e o custo excessivo do aparelho burocrático. A necessidade de ajuste das contas públicas e de modernização do setor público somou-se ao crescente descrédito do funcionalismo em escala nacional. A mensagem do governador Alceu Collares, do Partido Democrático Trabalhista (PDT) à Assembleia Legislativa do estado, em 1992, mencionava a necessidade de uma profunda reforma administrativa, que passaria por extinções e fusões de órgãos, bem como a criação de programas de demissão voluntária, cujo impacto mais forte ocorreu, justamente, no governo Britto, a partir de 1995. Nos diagnósticos do setor público gaúcho, duas questões começaram a despontar como os principais problemas das finanças estaduais: a dívida do estado e o alto custo com folha de pessoal. Esta última, por sua vez, não decorria apenas do excesso de contingente caro e ineficiente, mas também de uma proporção ascendente de pensionistas e inativos. Além disso, a idade média dos servidores em atividade indicava um baixo nível de reposição e a perspectiva de ainda maiores dispêndios com a previdência.

O gráfico 3 mostra uma tendência ao longo dos anos, em que a média de idade dos servidores estaduais distancia-se significativamente da média do mercado de trabalho formal. O processo, no entanto, foi menos acentuado na administração direta do que na indireta.<sup>9</sup> Apesar do intuito explícito de modernizar as carreiras da administração pública no Brasil, os dados para o emprego formal no Rio Grande do Sul vão no sentido contrário, dando conta de um envelhecimento relativo, além do importante *deficit* salarial já mencionado. Não por acaso, o envelhecimento relativo do quadro de servidores estaduais é consistente com a baixa atratividade das carreiras públicas em face do diferencial de remuneração.

Ainda no governo Collares, em 1992, foi lançado, em parceria com a iniciativa privada, o Programa Gaúcho de Qualidade e Produtividade (PGQP), vinculado à então Secretaria do Desenvolvimento Econômico e Social, mas liderado pelos principais dirigentes setor empresarial do estado. O objetivo manifesto do PGQP era incrementar a qualidade dos serviços em todos os setores da sociedade, na esteira da abertura econômica do país.

Nos governos federal de FHC e estadual de Antônio Britto, houve maior consonância entre os planos de modernização e redução do sistema administrativo do setor público. Entre as ações objetivas tomadas a partir de 1995, no Rio Grande do Sul, estava o Plano de Demissão Voluntária (PDV) de 1997, que obteve cerca de 15 mil adesões, mas cujos resultados foram contraditórios. A adesão predominante deu-se entre os cargos de menor remuneração, principalmente nas áreas da segurança e da saúde, não causando nenhum impacto importante na folha de pagamento

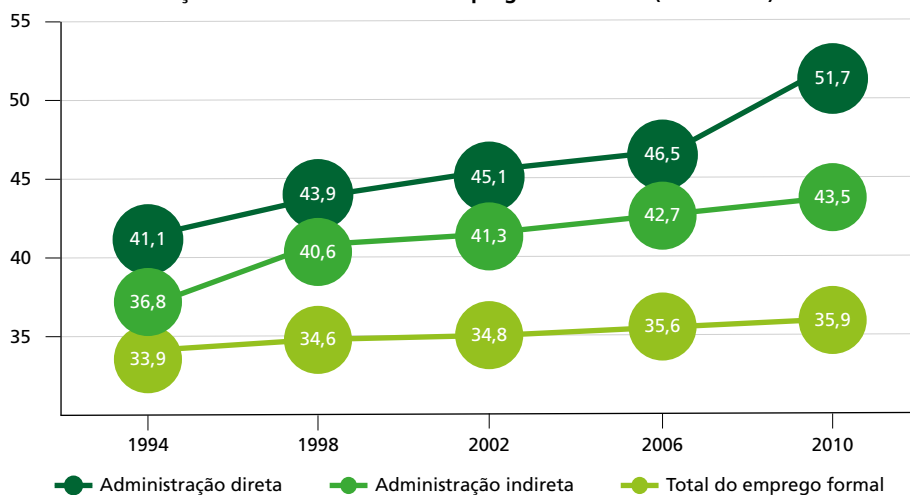
---

9. Na administração indireta foram consideradas as autarquias e fundações e excluídas as sociedades de economia mista e empresas públicas.

estadual (Vieira, 2010). Ao mesmo tempo, a aprovação da Lei Camata (Brasil, 1995) pelo Congresso Nacional regulamentou o artigo 169 da CF/1988, estabelecendo o limite global de 60% para o comprometimento das receitas correntes líquidas dos estados com o pessoal ativo e inativo. Em conjunto com o enxugamento, o aumento constante do número de vínculos inativos passou a estrangular cada vez mais a perspectiva dos serviços do estado.

GRÁFICO 3

**Rio Grande do Sul: média de idade dos empregados da administração direta, da administração indireta e do total de empregados formais (1994-2010)**

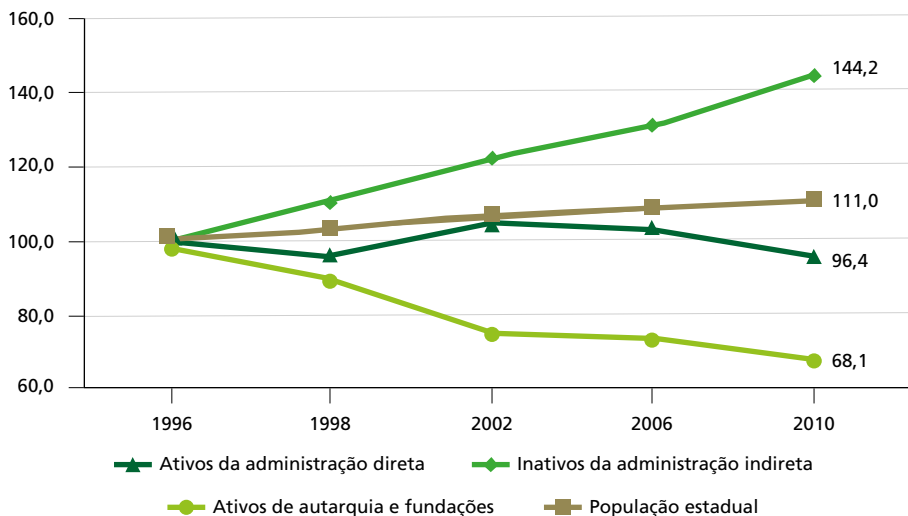


Fonte: Brasil (2014).

O gráfico 4 mostra que, a partir de 1996, apesar do discurso de fortalecimento e descentralização administrativa, o quadro das fundações e das autarquias sofreu recorrentes perdas até 2010, chegando a apenas 68% do contingente do início da série. A administração direta, por sua vez, manteve o quadro geral estável, principalmente pelo incremento de quase 14 mil novos vínculos no período do governo Olívio Dutra, entre 1998 e 2002. É claro que as reduções absolutas não ponderam a potencial modernização dos processos de trabalho, mas, se somadas à elevação da idade média dos servidores, fazem com que essa hipótese otimista dependa de investimento na requalificação dos servidores antigos. A readequação depende de um conjunto de incentivos para a progressão na carreira e de políticas específicas de treinamento, o que, mesmo nos dias atuais, é pouco crível.

GRÁFICO 4

Rio Grande do Sul: índices de vínculos ativos e inativos no quadro de servidores e população (1996-2010)



Fonte: Rio Grande do Sul (2015).

Obs.: Os dados têm como base 1996 = 100.

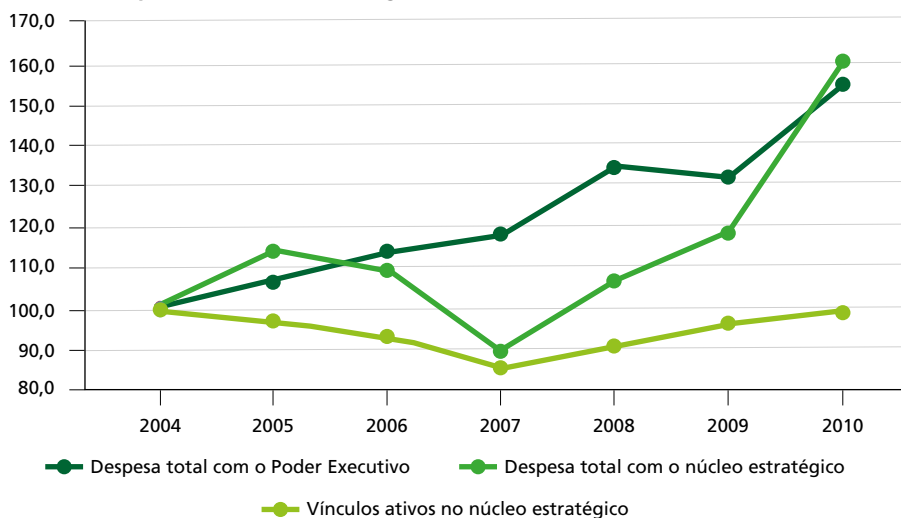
No que se refere à capacidade da burocracia de articular e planejar as ações necessárias para o desenvolvimento sustentado e convergente das regiões do estado, a análise passa a concentrar-se em um subconjunto de secretarias de estado com atribuições potencialmente estratégicas no sistema administrativo estadual. Este núcleo estratégico é formado pelo conjunto de cinco secretarias cujos nomes foram modificados ao longo dos anos, mas que tratam, de um modo geral, do: planejamento; desenvolvimento; ciência e tecnologia; obras públicas; e infraestrutura. A disponibilidade de dados secundários não permite uma avaliação mais detalhada do perfil técnico das carreiras nessas áreas da administração, mas algumas tendências são perceptíveis. Por exemplo, entre 2004 e 2006, a redução geral dos vínculos ativos do estado também se refletiu nas pastas do núcleo estratégico. Já nos anos de 2007 a 2010, apesar da redução global do quadro da administração direta, houve uma recuperação do quantitativo de servidores nessas áreas.

O gráfico 5 mostra a evolução da despesa com as pastas selecionadas como estratégicas. O período entre 2004 e 2007 representou uma queda, segundo os dados do portal da Transparência do Rio Grande do Sul. Cabe lembrar que o intervalo coincide com a execução da Lei Orçamentária e do PPA definidos no governo Rigotto, que reduziu os quadros e freou o aumento de salários. A partir do primeiro ano de execução orçamentária do governo Yeda, os gastos com as secretarias selecionadas voltaram a subir com o número de servidores (e seus salários), com

especial destaque para 2010, impulsionado por despesas com os aeroportos de Vacaria e Caxias do Sul (que somaram quase 30% dos recursos dispendidos com a Secretaria de Infraestrutura naquele ano). Enquanto isso, a despesa total do Poder Executivo seguiu uma trajetória altista constante em todo o período observado.

GRÁFICO 5

**Rio Grande do Sul: índice de vínculos ativos no núcleo estratégico e despesa total com as pastas do núcleo estratégico e com o Poder Executivo (2004-2010)**



Fonte: Rio Grande do Sul (2015) e portal Transparência RS (disponível em: <<http://tinyurl.com/h9wls6m>>).

Obs.: Dados de despesa deflacionados pelo INPC para dezembro de 2014.

Ao longo da maior parte dos anos 1990, até meados dos anos 2000, a burocracia estadual gaúcha sofreu um longo esvaziamento em virtude do novo consenso da administração mínima e regulatória, em que o planejamento e as estratégias de desenvolvimento a partir do estado eram considerados ultrapassados. Os dados analisados indicam a falta de perspectiva na carreira pública, com salários pouco competitivos em face da crise fiscal crescente. Ao mesmo tempo, havia um grande distanciamento entre os órgãos da administração direta e da indireta. A maior parte deles apresentava um quadro efetivo enfraquecido e desmotivado, cabendo as decisões estratégicas aos cargos de chefia e assessoramento, de cunho político, para os quais a lógica da barganha e da troca eleitoral muitas vezes se sobrepõe à racionalidade técnica. Persistem, entretanto, órgãos com maior coesão e capacitação, como a Secretaria da Fazenda ou a Procuradoria-Geral do Estado, pouco permeáveis às demais instâncias necessárias ao planejamento integrado do desenvolvimento. Esse é o tipo de heterogeneidade das instituições do estado que determina a arena para a economia política do desenvolvimento do Rio Grande do Sul.



O Rio Grande do Sul, deve-se salientar, é um estado marcado historicamente por fortes rivalidades políticas e ideológicas. Desde a redemocratização, nos anos 1980, o mesmo comportamento dicotômico manifesta-se nas relações parlamentares e do Executivo, o que levou os governadores, desde Pedro Simon, a conviverem com oposições fortes e, quase sempre, majoritárias na Assembleia Legislativa, dificultando ainda mais a formação de alianças. Em algumas ocasiões, as alianças começaram a se desfazer logo após as eleições. Cargnin (2011) afirma que, no final dos anos 1980, a ascensão de governos comprometidos com os movimentos sociais e a participação popular, como o de Alceu Collares, introduziu no estado algumas práticas participativas que já vinham sendo experimentadas em escalas menores, especialmente na Prefeitura de Porto Alegre. Já Schneider (2005) defende que a democratização do orçamento, permitindo a maior participação de representações da sociedade civil na sua elaboração, teria sido mais uma consequência da conjuntura de fraca base de apoio e baixa legitimidade dos governos de Simon e de Collares. Em qualquer hipótese, o aprofundamento dos canais de participação democrática pode representar uma espécie de *blessing in disguise* (benção disfarçada), para usar um dos termos clássicos do possibilismo de Hirschman (2013), institucionalizando-se a partir de um requisito de governabilidade em face dos entraves do sistema político tradicional.

Observando primeiro os dados do repositório estatístico do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) brasileiro para o Rio Grande do Sul, tem-se uma amostra da disparidade política regional no estado. Mais de 50% dos eleitorados dos governadores apontados se concentraram no nordeste do estado (RF1, RF2 e RF3), o que é proporcional à concentração populacional e, conseqüentemente, econômica. Quando esses dados, no entanto, são cruzados com a participação das mesmas regiões no total do eleitorado gaúcho (tabela 1), pode-se verificar onde estão os principais redutos eleitorais e, portanto, os focos de pressão política e a clientela preferencial do Poder Executivo estadual em cada ciclo.

TABELA 1

**Rio Grande do Sul: razão entre a fatia dos votos conquistados pelo governador eleito e a fatia do eleitorado da RF sobre o total (1994-2006)**

Região Funcional	Antônio Britto	Olívio Dutra	Germano Rigotto	Yeda Crusius
RF1	0,86	1,09	1,00	0,96
RF2	1,20	0,87	1,01	1,05
RF3	1,19	0,81	1,26	1,25
RF4	1,06	0,83	1,07	1,00
RF5	1,11	1,00	0,99	1,00
RF6	1,15	0,98	0,92	0,86
RF7	1,00	0,98	0,85	0,93
RF8	0,97	1,03	0,97	1,04
RF9	1,03	0,96	0,94	1,00

De todos os ex-governadores observados, apenas Olívio Dutra não tinha base eleitoral proporcionalmente elevada na RF3, que está centrada na Serra Gaúcha, apesar da grande importância que a RF1 teve após as sucessivas administrações do PT em Porto Alegre. A preferência dominante de uma das regiões mais industrializadas do Rio Grande do Sul foi claramente contrária ao representante do PT.

Além disso, percebe-se a grande participação da RF5 e da RF6, que constituem a faixa de fronteira sul do estado, na eleição de Antônio Britto, logo após o auge da comoção pública com o declínio econômico da metade sul. Essa legislatura ainda promoveu a formação de uma Comissão Especial da Metade Sul na Assembleia Legislativa. Assim, o período entre 1995 e 1999 reuniu uma série de elementos favoráveis à questão regional, sobretudo da metade sul. Britto, além do mais, atuou com maioria na Assembleia e alinhado com o governo federal.<sup>10</sup> Essa rara combinação pôs em marcha políticas importantes para o combate às desigualdades territoriais no período, entre as quais o Programa de Fomento e Reconversão Produtiva da metade sul do Estado do Rio Grande do Sul (Reconversul), a reformulação do Fundo Operação Empresa do Estado do Rio Grande do Sul (Fundopem-RS) e a Política Estadual de Desenvolvimento Regional (PDR) de 1998.

Nesse contexto, a busca de uma base mais ampla de legitimação, não apenas pela via representativa, levou a uma série de iniciativas que culminaram com a institucionalização dos Coredes e a criação da Consulta Direta à População, uma forma de democratização do orçamento do estado. Embora não houvesse uma definição clara de canais e instrumentos, desde a década de 1980 a ideia já estava presente na mensagem dos governadores. Ainda naquela década, o ex-governador Pedro Simon (1987-1990) instituiu o Programa Estadual de Descentralização Regional. Nenhuma ação específica foi adotada para desconcentrar a economia estadual, apesar do desejo de inclusão democrática das regiões. A ineficácia em mobilizar os atores regionais para a transformação produtiva e o planejamento regional participativo contrastava com o discurso político, o que dava a dimensão da falta de enraizamento efetivo. Na prática, pelo contrário, a construção do Polo Petroquímico de Triunfo e o desejo de trazer ao estado uma montadora de automóveis (concretizado por Antônio Britto uma década mais tarde) demonstram que o governo pouco resistiu ao modo concentrado de inserção gaúcha no novo padrão internacional de acumulação.

O início da administração de Alceu Collares, em 1991, trouxe para a moldura ampla do estado a ideia de instalar conselhos regionais de desenvolvimento, inicialmente chamados de CRDs e considerados pelo próprio ex-governador o seu mais importante legado (Rio Grande do Sul, 1995). Por sua vez, a excessiva

---

10. FHC também tinha familiaridade com a situação do sul do estado, que fora tema de sua tese de doutorado na Universidade de São Paulo (USP), em 1961.



concentração no aspecto orçamentário desviava as atenções da formulação de estratégias concretas para o desenvolvimento estadual, fazendo da experiência uma espécie de orçamento participativo (OP) em escala maior (Bandeira, 1999).

Apesar das pressões redistributivas de caráter territorial, entre as dificuldades encontradas para a implementação de uma estratégia regionalmente articulada com a participação dos CRDs estavam as limitações técnicas de ambos os lados, tanto das comunidades locais como do poder público (Bandeira, 1999). O PPA do estado, a principal ferramenta para a sistematização das estratégias de desenvolvimento, era encarado como um instrumento meramente formal e orçamentário, tendo sido normatizado apenas em 1994. A falta de diretrizes claras e programas articulados também acabava limitando a ação participativa. A distribuição de “migalhas” do já fragilizado Tesouro do estado e a dedicação pessoal não remunerada deram o tom do sistema de participação regional na primeira metade dos anos 1990, quando o incentivo ao envolvimento de atores sociais era muito baixo.

Dentro do novo cenário representativo da metade sul no governo Britto, a agenda regional ganhou importantes espaços no sistema de participação orçamentária a partir de 1995. Os Coredes foram, finalmente, institucionalizados, e a LDO, a partir daquele ano, introduziu a possibilidade de os conselhos fazerem propostas ao governo. Ainda sem vinculação ao orçamento e nem limites financeiros estabelecidos, as propostas eram encaminhadas via Secretaria da Coordenação e Planejamento, que as enviava aos órgãos setoriais para avaliação e viabilização da inclusão orçamentária. Na prática, a falha na relação interna entre o Executivo e os órgãos setoriais, em decorrência dos dilemas políticos associados à inclusão das propostas, gerou frustrações com o sistema de participação.

Essa sistemática de trabalho buscava estabelecer as bases para um *modelo participativo e interativo de planejamento*, formando uma rede em que conselhos regionais e órgãos públicos setoriais interagissem na proposição e no detalhamento de medidas, cujos efeitos fossem relevantes para a promoção do desenvolvimento e para a melhoria da qualidade de vida da população das regiões. Tratava-se, em última análise, de um esforço no sentido de começar a estruturar e institucionalizar um *policy network* voltado para a formulação de ações estratégicas relacionadas com a promoção do desenvolvimento regional no estado (Bandeira, 1999, p. 41).

Em 1998, em face da articulação política da oposição para as eleições daquele ano e reconhecendo as falhas do sistema existente, a nova política estadual de desenvolvimento regional instituiu a medida de consulta direta à população, mudando de forma importante a sistemática de participação. A consulta deveria versar sobre temas de interesse geral para o desenvolvimento estadual, bem como sobre os de interesse regional. Neste último caso, a lei previa que os investimentos seriam votados pelos eleitores dos municípios de cada Corede, dentro de opções

listadas pelo governo. O rateio entre os Coredes deveria respeitar o parâmetro redistributivo de ponderação pelo PIB *per capita* da região e para coordenar as consultas foi criada a Comissão Estadual de Coordenação da Consulta Popular, envolvendo os principais atores regionais: além de membros do governo, lideranças dos Coredes, da Federação das Associações dos Municípios do Rio Grande do Sul (Famurs), da União dos Vereadores do Rio Grande do Sul (Uvergs) e da Associação Gaúcha dos Municípios (AGM).

A partir de 1999, o novo governo modificou novamente a forma de participação regional no orçamento. Com uma estrutura similar à utilizada no OP em Porto Alegre, Olívio Dutra criou um sistema paralelo aos Coredes e à Consulta, construída na gestão anterior. O OP estadual deveria promover a discussão direta com os cidadãos, reduzindo os canais de representação, mas o processo, acompanhado por coordenadores regionais, provocou grande insatisfação nas lideranças regionais tradicionais, que compunham a Comissão Coordenadora da Consulta Popular. As lideranças excluídas se uniram à Assembleia Legislativa, onde a oposição majoritária vinha bloqueando sucessivamente as iniciativas do governo eleito, formando o Fórum Democrático de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul (FDDR) em 1999. Assim, a hegemonia dos atores regionais tradicionais nas discussões orçamentárias preservou-se pelo Legislativo, barrando a maior parte das iniciativas do governo. Apenas em 2008, o FDDR foi ampliado, incluindo um conjunto maior de setores sociais nas discussões promovidas pelo parlamento gaúcho.

O governo Rigotto, por sua vez, foi marcado por algumas mudanças no sentido de integrar o orçamento com as estratégias do mandato. Incorporando alguns dos avanços já implementados na União, o PPA 2004-2007 foi apresentado com uma proposta mais elaborada, abandonando o caráter meramente classificatório e buscando integrar, efetivamente, os programas do governo e a LOA. A estrutura do OP estadual foi desmontada para novamente ser instituída a Consulta Popular. A supervisão da Consulta passou ao Gabinete do vice-governador, também sendo reinstituída a comissão estadual de coordenação, colocando o Executivo mais uma vez em alinhamento com os atores regionais hegemônicos dos anos 1990. Entre as modificações importantes estava a adoção do índice de desenvolvimento socioeconômico (Idese), calculado pela FEE, como parâmetro de distribuição de recursos, enquanto os Coredes e conselhos municipais de desenvolvimento (Comudes) deveriam organizar assembleias regionais e municipais no intuito de compilar prioridades.

No governo Yeda, o objetivo passou a ser a consolidação da integração entre orçamento e programas com uma visão estratégica de longo prazo para o estado,

influenciada pelos diagnósticos do projeto Rumos 2015<sup>11</sup> e da Agenda 2020.<sup>12</sup> Assim, o PPA 2008-2011 foi o que apresentou de forma mais elaborada, até aquele momento, as diretrizes de longo prazo, articulando grandes eixos de atuação com a previsão orçamentária. O processo foi acompanhado por uma consultoria privada. A capacidade de sistematização proporcionou um enxugamento do PPA, que teve “apenas” 89 programas, cerca de um terço do antecessor. No entanto, novamente o prazo exíguo comprometeu parcela da sua articulação com as estratégias planejadas, deixando de fora os chamados projetos estruturantes de governo e os cadernos de regionalização. Os Cadernos foram os principais instrumentos de “interiorização” do planejamento, que, a partir das RFs, estabelecia metas, indicadores, ações e programas. Na prática, as distâncias entre planejamento e execução de ações desenvolvimentistas e regionalmente inclusivas permaneceram muito grandes. No âmbito da Consulta Popular, seus recursos permaneceram predominantemente pautados pela vinculação à saúde e à educação, além do apoio aos polos tecnológicos, uma conquista das universidades comunitárias como líderes regionais na construção da malha dos Coredes.

## 5 A HETEROGENEIDADE ESTRUTURANTE DA ECONOMIA POLÍTICA GAÚCHA

Até aqui, viu-se que, na tentativa de viabilizar o planejamento territorial e a elaboração de estratégias de desenvolvimento regional, o Rio Grande do Sul – assim como os demais estados brasileiros – convive com grandes entraves de natureza político-institucional. Primeiro, pelas relações internas desarticulada de uma burocracia heterogênea, sujeita aos interesses políticos e clientelistas de curto prazo, além do descompasso entre as esferas de poder que resulta em ações independentes e desarticuladas sobre as problemáticas regionais, especialmente na questão orçamentária. Foi possível ainda identificar um sistema de participação da sociedade civil em que não se consegue suplantar o hiato entre o circuito do orçamento e aquele em que o desenvolvimento se move pela lógica do grande capital internacionalizado e pela busca dos investimentos estrangeiros.

O Executivo, por sua vez, ao compartimentalizar suas estruturas internas e passar por constantes transformações, fica ainda mais carente de capacidade de sistematização estratégica das suas ações. A falta de coesão burocrática reflete-se claramente nas atribuições do “núcleo estratégico”, que, na realidade, é um conjunto heterogêneo e pouco interligado de órgãos da administração direta. A Secretaria do

---

11. Encomendado pelo governo do estado, o chamado Estudo de Desenvolvimento Regional e Logística do Rio Grande do Sul ficou conhecido como Rumos 2015, e além de uma série de diagnósticos criou a escala regional das RFs para auxiliar no planejamento das políticas públicas do estado.

12. A Agenda 2020 é um movimento que começou em 2006, predominantemente por uma parcela do empresariado gaúcho, com forte presença midiática e que pressiona pela orientação reformista iniciada nos anos 1990, ao estilo do PGQP, mas com diagnósticos e estratégias mais amplas para a economia gaúcha atingir determinadas metas de desenvolvimento e sustentabilidade no longo prazo.

Planejamento é responsável pelo PPA e, em alguns governos, pela relação com os Coredes e pela participação regional no orçamento. Essa função deveria articular as diretrizes estratégicas globais de desenvolvimento, o que não ocorre, na medida em que parte importante das decisões se dá em outros órgãos do alto escalão que pouco se comunicam com o circuito do orçamento. A Secretaria de Desenvolvimento, por exemplo, atua independentemente, com ênfase na atração de investimentos para o desenvolvimento industrial, operando o Fundopem e definindo políticas de apoio aos APLs, entre outras ações voltadas, prioritariamente, para os setores mais dinâmicos. O mesmo ocorre com instituições de grande potencial técnico e de planejamento, que poderiam integrar-se na reflexão e na operacionalização de políticas de desenvolvimento, como o BRDE e o Badesul. Como agências de fomento, suas atuações na captação e concessão de financiamentos também gira em torno dos interesses industriais e do agronegócio. Sua lógica orienta-se, predominantemente, pela rentabilidade potencial, em que os investimentos de escala industrial e multinacional levam grande vantagem. Embora atendam a alguns objetivos estratégicos setoriais com efeito transversal na economia gaúcha, as ações deste eixo do setor público não guardam relação com a problemática territorial e com as prioridades captadas pela via participativa regional.

Enquanto isso, os “bolsões de eficiência” do estado, compostos por órgãos com alta capacidade técnica e coesão, atuam bloqueando ou concorrendo com os menos privilegiados. São exemplos de força e autonomia burocrática a Secretaria da Fazenda e a Procuradoria-Geral, assim como o Tribunal de Contas do Estado (TCE), o Tribunal de Justiça (TJ) e o Ministério Público Estadual (MPE), todos com carreiras cobiçadas, técnicos altamente qualificados e planos de carreira compatíveis com o mercado de trabalho privado. Suas atribuições são essenciais para o funcionamento do estado, conferindo-lhes poder, mas não possuem nenhum papel na reflexão sobre estratégias de desenvolvimento socioeconômico e regional. Fica patente a falta de articulação interna entre os órgãos com papel formulador e estratégico e aqueles altamente técnicos e qualificados, bem como as instâncias mais capilarizadas na sociedade e nas regiões, formando circuitos quase independentes que se retroalimentam na relação específica que mantêm com a sociedade civil, chegando, muitas vezes, a promover ações antagônicas do ponto de vista do progresso social e econômico.

Assim, a economia política do desenvolvimento estadual gaúcho reflete as heterogeneidades, que, mais que estruturais, são estruturantes, formando três grandes circuitos, fechados e nada colaborativos, altamente divergentes em termos de autonomia e enraizamento, nos quais circulam diferentes interesses.

- 1) Circuito do grande capital: neste circuito, no entorno da Secretaria de Desenvolvimento, concentram-se os interesses industriais e do agronegócio,

o grande empresariado gaúcho e os capitais multinacionais investidos no estado. Com forte viés exportador e captador de investimentos, mobiliza os instrumentos do Fundopem e das agências de fomento e promoção do investimento. Também orbitam ali os interesses da construção civil, articulando outros órgãos importantes como as Secretarias de Obras e de Infraestrutura. Os quadros técnicos são razoavelmente qualificados, as direções são indicadas politicamente e estão enraizadas no meio empresarial de onde, muitas vezes, se originam. Os interesses desse circuito estiveram proporcionalmente mais presentes nos governos do PMDB e do PSDB no Rio Grande do Sul.

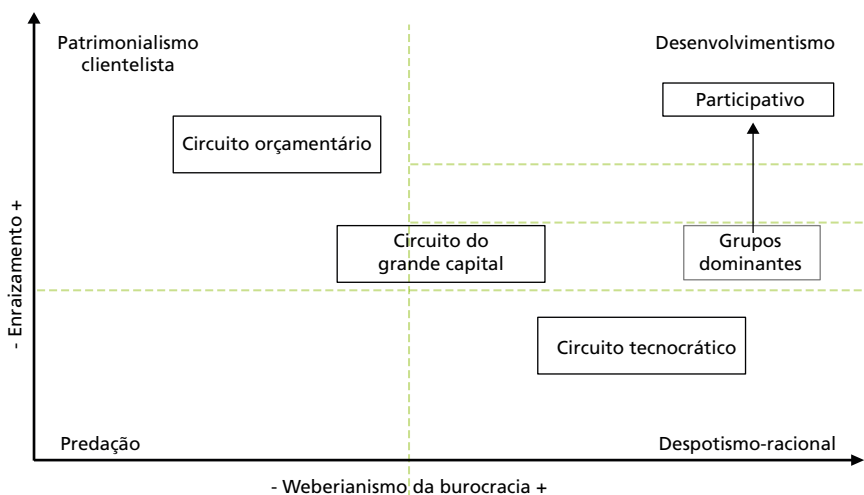
- 2) Circuito orçamentário: este circuito, no entorno da Secretaria do Planejamento e da Assembleia Legislativa, apresenta enraizamento mais amplo, social e regionalmente, seja pela via representativa, seja pela via participativa. Devido à baixa flexibilidade do orçamento, tanto por questões legal-federativas quanto pelo crescente desequilíbrio fiscal, sua importância é reduzida no equilíbrio de poder interno da máquina administrativa, cumprindo um papel legitimador social que, na maior parte das vezes, é secundário, afetando apenas o discurso político. Seus quadros burocráticos sofreram defasagem ao longo dos anos, sendo as funções decisórias principais executadas por indicados políticos com viés governista.
- 3) Circuito da tecnocracia: altamente qualificado e com carreiras cobiçadas por todos os setores da sociedade, os “bolsões de eficiência” do estado orbitam, na administração direta, a Secretaria da Fazenda e a Procuradoria-Geral, também passando pelo TJ, pelo TCE e pelo MPE. O nível de weberianismo nesses órgãos proporciona uma altíssima coesão interna, com valores institucionais impermeáveis até mesmo aos cargos de indicação política do alto escalão. Seu poder na estrutura da administração está relacionado com a essencialidade das suas funções, mas sua impermeabilidade política proporciona ações do tipo despótico-racional, em que cada órgão adota a postura que entende mais eficiente no exercício de suas atribuições.

Na figura 2, a heterogeneidade estruturante da economia política estadual é plotada na tipologia de Peter Evans, incluindo diferentes graus de enraizamento, de acordo com a amplitude da base social com que se articula o poder estatal. O circuito orçamentário é altamente propenso à manipulação clientelista, no bojo de diversas disputas políticas de enraizamento disperso, ainda que participativo, com baixa coesão burocrática do tipo weberiano, pulverizando sobras orçamentárias após a cobertura das obrigações legais. O circuito do grande capital, embora

mais qualificado, tem enraizamento nos principais grupos dominantes regionais e internacionais, atendendo passivamente aos seus interesses de investimento e localização, normalmente concentrados no nordeste estadual. Já o circuito tecnocrático, embora altamente coeso e capacitado para a ação racional, pouco se relaciona com os objetivos que não convirjam com seus princípios de eficiência institucional.

FIGURA 2

**Rio Grande do Sul: circuitos da economia política do desenvolvimento na tipologia do estado desenvolvimentista de Evans**



Fonte: Evans (1993; 1995).

Elaboração do autor.

Preso no circuito orçamentário, o planejamento regional não alcança resultados suficientes em termos de superação das desigualdades territoriais. Tentativas de concertação acabam esbarrando nos circuitos fechados da economia política estadual, que têm suplantado as forças contrárias à reprodução estrutural heterogênea e desigual da sociedade gaúcha.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na busca do possível e em meio às forças políticas e econômicas, os diferentes governos, desde a redemocratização, não foram capazes de sobrepujar o padrão de concentração integrado ao sistema internacional de acumulação. Pelo contrário, o estado assumiu um papel indutivo da própria concentração, priorizando a atração de investimentos de qualquer ordem, ainda que não atendessem aos objetivos de descentralização econômica e demográfica. Diante da penetração do capital internacional na economia gaúcha, a baixa capacidade financeira e técnica

provocou a adesão “por necessidade”, mais do que por ideologia, à concorrência interestadual via “guerra fiscal” e oferta de infraestrutura para a captação de grandes empresas internacionais.

À medida que empresas multinacionais direcionaram investimentos para regiões com reduzida infraestrutura física e social para suportá-las, o governo entrou complementando o ambiente necessário, principalmente em matéria de transporte e logística, até energia e telecomunicações, de forma similar à estratégia por escassez de *social overhead capital* (capital social geral), proposta por Hirschman. No entanto, a alta concentração dos investimentos diretos, da riqueza produzida e da população no Rio Grande do Sul revela uma passividade estatal consistente com a fragilidade da sua capacidade burocrático-weberiana ligada ao planejamento regional e à hegemonia do circuito vinculado ao grande capital industrial e ao agronegócio. Uma estratégia de desenvolvimento propulsora da economia regional gaúcha requereria uma análise e um planejamento *ex ante*, que pautasse as diretrizes e os objetivos almejados com os investimentos a serem atraídos, segundo a intensidade de reverberação no tecido produtivo e social regional, o que inclui sua localização e seu eventual papel na desconcentração econômica. Esse movimento não foi recuperado antes do final dos anos 1990, da sutil melhoria das carreiras da administração pública e da integração dos canais de participação, orçamento e programação do desenvolvimento por meio do PPA. Ainda assim, o tema segue aprisionado na questão orçamentária, cada vez mais amarrada aos limites federativos.

Assim, as possibilidades estatais subnacionais se apresentam muito limitadas diante das diferentes escalas de poder e acumulação que se entrecruzam frente a uma institucionalidade heterogênea, tanto do ponto de vista da capacidade de gestão quanto do enraizamento social. Esses entraves não são isolados, mas representam dimensões simultâneas da economia política do desenvolvimento estadual do Rio Grande do Sul. O fortalecimento da capacidade burocrático-racional se torna outro elemento fundamental para a obtenção do grau de coesão necessário às ações da administração, viabilizando a própria captação e sistematização, pelos agentes públicos, das potencialidades regionais para o desenvolvimento conjunto do estado. Com isso, a percepção de que as demandas locais são incorporadas, ao menos parcialmente, aumentaria o sentido de participação e retroalimentaria o aprofundamento democrático do planejamento. A maior legitimidade nas relações com a sociedade civil também fortaleceria a relação do Poder Executivo com a Assembleia Legislativa, forçando uma ação mais harmônica pelos próprios interesses político-eleitorais dos incumbentes.

Além disso, a construção de uma espiral positiva não depende apenas da construção de pontes institucionais na burocracia; depende também da expansão de capacidades locais que habilitem um conjunto de agentes da sociedade civil a compreender a sua

inserção e de suas demandas nos objetivos globais de desenvolvimento. Essa limitação está na origem dos problemas recorrentes no funcionamento dos Coredes, que deveriam constituir o principal canal de mediação entre as regiões e o planejamento estadual. O despreparo, portanto, está do lado tanto da burocracia como das sociedades locais, de maneira que não surgem novas lideranças que se oponham à notória hegemonia dos atores institucionais desde a origem dos conselhos, cuja motivação está na maximização de restos orçamentários de curto prazo.

Aparentemente, o esforço de planejamento integrado e integrador (do território) tem dado passos adiante a cada gestão, mas o resultado desse movimento só será observado daqui a alguns anos, até que se amadureça a nova cultura institucional e alguns dos velhos entraves se dissipem. Enquanto não houver uma real coesão da burocracia estadual, as estruturas seguirão sofrendo com a descontinuidade das estratégias e dos objetivos de desenvolvimento a cada ciclo político. Da forma como o estado ainda está inserido na moldura maior do capitalismo nacional e internacional, sua heterogeneidade institucional e a inoperância dos canais centrais de participação e representação comprometem a própria definição do que seria um interesse coletivo da sociedade gaúcha. Em vez de se organizar para mobilizar todas as suas forças na direção do desenvolvimento e da redução das desigualdades, os governos vêm pulverizando ainda mais os escassos recursos internos à sua disposição e limitando a atração de investimentos externos às vantagens de custos locacionais e à oferta complementar passiva de infraestrutura e renúncia fiscal.

## REFERÊNCIAS

ALONSO, J.; BANDEIRA, P. Considerações Metodológicas sobre a Divisão Regional. *In*: ALONSO, J. A. F.; BENETTI, M. D.; BANDEIRA, P. S. **Crescimento econômico da região sul do Rio Grande do Sul**: causas e perspectivas. Porto Alegre: FEE, 1994. p. 215-229.

ALVES, F.; SILVEIRA, V. Evolução das desigualdades regionais no Rio Grande do Sul: espaço agrário, imigração e estrutura fundiária. **Caminhos de geografia**, v.9, n. 26, p. 1-15, 2008.

AREND, M.; CÁRIO, S. Origens e determinantes dos desequilíbrios no Rio Grande do Sul : uma análise a partir da teoria institucional de Douglas North. **Ensaio FEE**, v. 26, p. 63-94, maio 2005.

BANDEIRA, P. **O Rio Grande do Sul e as tendências da distribuição geográfica do crescimento**. Porto Alegre: FEE, 1988.

\_\_\_\_\_. As Raízes Históricas do Declínio da Região Sul. *In*: ALONSO, J. A. F.; BENETTI, M. D.; BANDEIRA, P. S. **Crescimento econômico da região sul do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: FEE, 1994. p. 7-48.



\_\_\_\_\_. **Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional.** Brasília: Ipea, fev. 1999. (Textos para Discussão, n. 630).

BENETTI, M. D. O agronegócio gaúcho entre os anos de 1980 e 2008. *In: Três décadas de economia gaúcha: o movimento da produção.* Porto Alegre: FEE, 2010. p. 75-102.

BRASIL. Lei Complementar nº 82, de 27 de março de 1995. Disciplina os limites das despesas com o funcionalismo público. Brasília, 1995.

\_\_\_\_\_. Ministério do Trabalho e Emprego. Bases Estatísticas Rais e Caced. Brasília: MTE, 2014.

BRESSER PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 47, n. 1, jan./abr. 1996.

CARGNIN, A. P. **Políticas de desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul:** vestígios, marcas e repercussões territoriais. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

CASTILHOS, C.; CALANDRO, M.; CAMPOS, S. Reestruturação da indústria gaúcha sob a ótica da reordenação da economia mundial. *In: Três décadas de economia gaúcha: o movimento da produção.* Porto Alegre: FEE, 2010. p. 31-74.

EVANS, P. O Estado como problema e solução. **Lua Nova**, v. 28-29, Abril 1993.

\_\_\_\_\_. **Embedded Autonomy.** Princeton: Princeton University Press, 1995.

EVANS, P.; HELLER, P. Human development, state transformation, and the politics of the developmental state. *In: LEIBFRIED, S. et al. The Oxford handbook of transformations of the State.* New York: Oxford University Press, 2015. p. 691-713.

EVANS, P.; RAUCH, J. Bureaucracy and Growth: a cross-national analysis of the effects of “weberian” state. **American Sociological Review**, v. 64, n. 5, p. 748-765, outubro 1999.

EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. **Bringing the state back in.** Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, 1985.

FEE – Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser. **De província de São Pedro a estado do Rio Grande do Sul:** censos do RS 1803-1950. Porto Alegre: FEE, 1981. 330 p.

FEIX, R. D.; ZANIN, V. Fontes do crescimento da agricultura no Estado do Rio Grande do Sul entre 1990 e 2010. **Ensaio FEE**, v. 34, p. 1007-1034, 2013.

FIALKOW, J. C. **Evolução das Desigualdades Regionais no Rio Grande do Sul**: algumas ideias a partir das Teorias de Desenvolvimento Regional. Porto Alegre: FEE, 2012. Disponível em: <[http://www.fee.tche.br/sitefee/download/eeg/6/mesa11/Evolucao\\_das\\_Desigualdades\\_Regionalis\\_no\\_RS-Algumas\\_ideias\\_a\\_partir\\_de\\_Teorias\\_de\\_Developmento\\_Regional.pdf](http://www.fee.tche.br/sitefee/download/eeg/6/mesa11/Evolucao_das_Desigualdades_Regionalis_no_RS-Algumas_ideias_a_partir_de_Teorias_de_Developmento_Regional.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2013.

GRANDO, M. Z. Um retrato da agricultura familiar gaúcha. **Indicadores Econômicos FEE**, v. 39, n. 4, p. 159-176, 2012.

HERRLEIN JR., R. **Rio Grande do Sul, 1889-1930**: um outro capitalismo no Brasil. Campinas: Unicamp, 2000.

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

\_\_\_\_\_. Confissões de um dissidente: a estratégia do desenvolvimento reconsiderada. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 13, p. 1-38, abr. 1983.

\_\_\_\_\_. Political economics and possibilism. *In*: ADELMAN, J. **The essential Hirschman**. New Jersey: Princeton University Press, 2013.

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

PERROUX, F. Nota sobre la noción de pólos de crecimiento. *In*: SEMINÁRIO SÔBRE PÓLOS DE DESENVOLVIMENTO, 1966, Recife, Pernambuco. **Nota...** Recife: Mecor/Sudene, 1966.

PINTO, A. Naturaleza e implicaciones de la “heterogeneidad estructural” de la América Latina. **El Trimestre Económico**, v. 37, n.145, p. 83-100, 1970.

RIO GRANDE DO SUL. **Mensagem à Assembleia Legislativa**. Memória do Planejamento Estadual. 1995. Disponível em: <<http://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/29082139-mensagem1995parte1.pdf>>. Acesso em: 5 fev. 2015.

\_\_\_\_\_. Secretaria da Fazenda do RS. **Boletim informativo de pessoal**. Porto Alegre: Sefaz, 2015. Disponível em: <[https://www.sefaz.rs.gov.br/Site/MontaMenu.aspx?MenuAlias=m\\_bp\\_bip](https://www.sefaz.rs.gov.br/Site/MontaMenu.aspx?MenuAlias=m_bp_bip)>.

ROSA, J.; PORTO, R.; PORSSE, A. **Desenvolvimento e disparidades regionais no Rio Grande do Sul**: sugestões de linhas de programas para dinamização de regiões de menor desenvolvimento relativo. Porto Alegre: FEE, 2008.

SCHNEIDER, A. Conflito político e instituições orçamentárias: aprofundando a democracia no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, p. 87-103, jun. 2005.

SCHNEIDER, S.; FIALHO, M. A. V. Pobreza rural, desequilíbrios regionais e desenvolvimento agrário no Rio Grande do Sul. **Teoria e Evidência Econômica**, v. 8, n.15, p. 117-149, 2000.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SPEROTTO, F. Um panorama da matriz produtiva de celulose no Cone Sul: caracterização, configuração e produção. **Indicadores Econômicos FEE**, v. 39, n. 4, p. 129-144, 2012.

\_\_\_\_\_. A expansão do setor de celulose de mercado no Brasil: condicionantes e perspectivas. **Indicadores Econômicos FEE**, v. 41, n. 4, p. 85-100, 2014.

TARGA, L. Comentário sobre os “paradigmas” da economia gaúcha. **Ensaio FEE**, v. 10, n. 2, p. 351-354, 1989.

\_\_\_\_\_. A formação social e territorial (FS&T) sul-rio-grandense na longa duração e a identidade regional: uma avaliação das mudanças estruturais na economia gaúcha dos anos 80 aos anos 2000. *In*: CONCEIÇÃO, O. *et al.* **Três décadas de economia gaúcha**. Porto Alegre: FEE, 2010.

VIEIRA J. B. O impasse da burocracia estadual gaúcha. *In*: **Três décadas de economia gaúcha: o movimento da produção**. Porto Alegre: FEE, 2010. p. 231-262.

WEBER, M. **Economia e sociedade**. Brasília: UnB, 2009.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BANDEIRA, P. Universidades, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional. *In*: PERIN, Z. **Desenvolvimento regional: um novo paradigma em construção**. Erechim: Edifapes, 2004. p. 73-106.

BRANDÃO, C. A. **Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global**. Campinas: Unicamp, 2007.

FEE – Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser. **25 anos de economia gaúcha: uma visão global da economia do Estado**. Porto Alegre: FEE, 1976.

FIALHO, R. C. **O PPA no Rio Grande Do Sul: da exigência legal ao instrumento de gestão**. Porto Alegre: Seplag, 2012. Disponível em: <[http://www1.seplag.rs.gov.br/upload/O\\_PPA\\_NO\\_RS.pdf](http://www1.seplag.rs.gov.br/upload/O_PPA_NO_RS.pdf)>. Acesso em: 20 nov. 2014.

GRANDO, M.; MERTZ, M. De colonos a agricultores familiares: uma trajetória de resistência. *In*: **Três décadas de economia gaúcha: o movimento da produção**. Porto Alegre: FEE, 2010. p. 103-130.

KAPRON, S. Renúncias fiscais do Fundopem e os setores beneficiados. **Ensaio FEE**, v. 30, p. 327-362, out. 2009.

RIO GRANDE DO SUL. **Mensagem à Assembleia Legislativa**. Memóra do Planejamento Estadual. 1988. Disponível em: <<http://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/29084323-mensagem1988.pdf>>. Acesso em: 19 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul. **Desafios para o desenvolvimento da Área Sul do Estado**. Porto Alegre: AL-RS, 1992.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 40.831, de 15 de junho de 2001. Dispõe sobre a criação do grupo de trabalho com a finalidade de promover a unificação das ações governamentais nas regiões com menor índice de desenvolvimento e dá outras providencias. Porto Alegre: AL-RS, 2001.

VEIGA, J. Vicissitudes da governança cidadã: os conselhos regionais gaúchos. **Revista de Desenvolvimento Econômico**, v. 13, p. 19-27, jan. 2006.

## **ROYALTIES E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: UMA REFLEXÃO SOBRE OS DESAFIOS DO RIO DE JANEIRO<sup>1</sup>**

Robson Dias da Silva

### **1 INTRODUÇÃO**

O período conhecido por *boom* das *commodities* ensejou fortes efeitos sobre a dinâmica econômica e o desenvolvimento urbano-regional dos países da América Latina.<sup>2</sup> Concomitantemente à mais intensa entrada de divisas, as economias do subcontinente sofreram os efeitos do período marcado para a região pela inserção externa baseada na produção/exportação de produtos primários em maior grau que o observado em décadas anteriores, especialmente quando comparada aos anos referentes à industrialização por substituição de importações (Altomonte *et al.*, 2013; Redsur, 2014; Sinnott, Nash e De La Torre, 2010; Cepal, 2013, IMF, 2014). Algumas entre as dinâmicas territoriais mais expressivas – em termos de ritmo expansivo e inserção nas cadeias globais – foram aquelas marcadas por maior especialização produtiva orientada pela demanda externa (Carneiro, 2012; Bértola e Ocampo, 2010). Como efeito, o aprofundamento da especialização se mostrou determinante para o desempenho econômico da região, considerando as taxas de expansão do produto interno bruto (PIB) e do investimento direto estrangeiro, unicamente.

Nesse cenário, o caso brasileiro se mostrou um dos mais emblemáticos. O país, com sua ampla e diversificada matriz produtiva, esteve no rol das nações mais diretamente conectadas à dinâmica internacional, profundamente marcada pela expansão da economia chinesa, fonte principal para a compreensão da histórica trajetória de alta observada nos preços (e volume físico produzido mundialmente) das *commodities* (Pinto, 2013; Silva, 2013).

Pode-se afirmar que o Brasil foi um dos grandes beneficiados do período, quando levados em conta os indicadores relativos ao crescimento da produção doméstica e do comércio exterior, ainda que esse desempenho tenha ajudado a

---

1. Este capítulo traz resultados preliminares de pesquisa financiada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), Edital Universal, entidade à qual o autor agradece o apoio recebido por ocasião da realização do trabalho. O autor agradece também ao colega Aristides Monteiro Neto pela atenciosa leitura crítica de versão anterior deste texto. Todos os erros e omissões são de inteira responsabilidade do autor.

2. Embora com ritmos e temporalidades distintos entre as diversas *commodities*, pode-se afirmar que o *boom* das *commodities* perdurou entre 2003 e 2013, ainda que de modo errático no pós-2008.

ocultar fragilidades estruturais históricas (e daquele momento em si) que respondem em alguma medida pelas dificuldades econômicas vivenciadas no pós-2014.

Do ponto de vista estritamente territorial, os rebatimentos foram claros, considerando que todas as regiões do país foram de alguma forma afetadas pela dinâmica proveniente do *boom* (Silva, 2013; Brandão e Siqueira, 2013). Da agropecuária do Centro-Oeste à extração de hidrocarbonetos no litoral do Sudeste, as atividades que comandaram o desempenho nacional durante o período tiveram sua trajetória determinada pelo vigor da demanda internacional por produtos básicos, alimentada pela fantástica dinâmica chinesa.

O bom momento vivido, entretanto, não impedia a observação dos limites e riscos inerentes ao país e seus espaços ainda que em um período de “bonança” (Silva, 2013). O crescimento da produção/exportação de *commodities* não somente ampliou a presença desses setores na estrutura produtiva nacional como também fomentou uma preocupação mais acentuada acerca dos caminhos que a maior especialização traria à economia brasileira em médio e longo prazo. Essa preocupação, ainda que de modo pouco sistematizada, se mostrava maior quanto às economias subnacionais, tendo em vista sua base produtivo-tributária mais restrita, bem como a ausência de instrumentos próprios da escala federal, em termos de promoção do investimento e regime macroeconômico (Cepal, 2013). Se, em escala nacional, a maior especialização trazia preocupação, o que não dizer das escalas menores, cada vez mais dependentes em relação aos investimentos orientados para o setor produtor de *commodity*?

Entre os exemplos subnacionais, o estado do Rio de Janeiro se apresenta como um dos de melhor acabamento. A sua dinâmica econômica (e a de diversos municípios seus) esteve profundamente atrelada aos caminhos da economia do petróleo em seu território, entendida não somente como a produção de óleo cru e gás natural em si mas também em relação a todos os investimentos a montante e a jusante, tais como armazenagem, transporte, refino e construção naval (Piquet, 2011; Silva, 2012; Jesus, 2016; Torres, Cavalieri e Hasenclever, 2013). É importante lembrar que, entre as mais importantes *commodities* transacionadas no mercado mundial, o petróleo se destacou em termos de recordes no nível dos preços, sustentando diferentes experiências nacionais/regionais pelo globo, assim como mobilizando uma gama de recursos em prol do desenvolvimento de novas tecnologias para a produção nas áreas já conhecidas e, também, a descoberta e incorporação de novas fronteiras de produção,<sup>3</sup> especialmente no chamado Sul Global.

---

3. O aumento observado nos preços alargou a fronteira potencial de produção ao tornar economicamente viáveis bacias (já conhecidas ou não) com custo de produção maior, ou por conta da localização ou pelo tipo do óleo extraído, caso do pré-sal brasileiro e da Faixa do Orinoco, na Venezuela.

A produção de petróleo em território fluminense tem suas particularidades. Uma delas diz respeito à característica técnica, ou seja, ao fato de ser *offshore* (exploração na plataforma continental em águas consideradas profundas e ultraprofundas). Essa característica tem sido apontada como principal barreira à constituição de uma efetiva indústria do petróleo em território estadual, dado que as dificuldades de se trazer para a terra não são poucas. Em relação ao volume extraído em alto-mar, a etapa *downstream*<sup>4</sup> da indústria do petróleo mundial tem pouco peso na estrutura produtiva fluminense, acarretando menor aproveitamento do potencial do setor em termos de geração de emprego e renda urbanos (Piquet, 2011; Silva, 2012).

Quase como a outra face da moeda, o campo das finanças se tornou um dos pilares de sustentação da chamada economia do petróleo no estado, em razão do papel que as compensações financeiras têm exercido nos cofres do estado e dos municípios de alguma forma impactados pelo setor. Como amplamente estudado, essas compensações – os *royalties* e as participações especiais – rapidamente se tornaram componente de grande importância para as finanças públicas locais, dotando a experiência estadual de quase todos os elementos que a literatura internacional elenca em termos de bênção e maldição dos recursos naturais (Silva, 2012; Serra, 2004; 2011).

Dentro dessa perspectiva, este capítulo objetiva apresentar o papel das rendas compensatórias na economia do estado do Rio de Janeiro e de seus municípios, chamando atenção para a mudança de trajetória observada com o fim da bonança. Busca-se contribuir para o debate nacional sobre o uso das compensações financeiras, recuperando a experiência fluminense e apontando algumas entre as principais questões sobre o desenvolvimento regional liderado por recursos naturais.

Para tanto, o texto se divide em duas partes principais: a primeira traz um panorama sobre a evolução das rendas compensatórias e da produção petrolífera fluminense dentro do cenário doméstico, associando as transformações no arcabouço da indústria de petróleo brasileira às mudanças observadas na economia internacional entre as décadas de 1990 e 2000, como elementos principais para a compreensão da trajetória contemporânea da economia fluminense (estado e municípios). A segunda parte elenca algumas questões e fundamentos para se repensar o caso fluminense a partir de uma lógica de desenvolvimento econômico e social nacional, buscando sublinhar as fragilidades do modelo, não como forma de esgotar o debate, mas a fim de oferecer caminhos para sua ampliação.

---

4. São as atividades de transporte e distribuição de produtos da indústria do petróleo, desde a refinaria até as empresas de distribuição ou até os pontos de venda ao consumidor final ou, ainda, até os estabelecimentos industriais.

## 2 O PAPEL DOS *ROYALTIES* NA ECONOMIA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

As rendas extraordinárias auferidas por ocasião da exploração/produção de recursos naturais não renováveis têm se mostrado um dos pontos centrais no grande debate internacional sobre processos de desenvolvimento liderados ou baseados em recursos naturais (Altomonte e Sánchez, 2016; Sabaíni, Jimenez e Moran, 2015). Destaca-se que essa centralidade se expressa na necessidade de determinar o que e quanto os operadores do processo produtivo devem, bem como a quem e por quê. Por fim, quando e como esses recursos que serão pagos e utilizados se apresentam como a ponta de um *iceberg* de pesadas disputas.<sup>5</sup>

Em se tratando de regimes democráticos, essa sequência de questões reflete de antemão o fato de as rendas de caráter compensatório pela exploração/produção de recursos naturais estarem na arena da disputa social, e que esta, por seu turno, é determinada e delimitada por variáveis múltiplas que dependem do arranjo sócio-político-econômico de cada nação em dado tempo. Vale dizer: as decisões não são imutáveis e refletem as relações de força de uma época, aqui um dos pontos de maior desafio à questão.

Ainda que não sejam muitos os modelos de produção observados em escala global, eles apresentam diferenças que se justificam pela tentativa, caso a caso, de adaptação das condições institucionais e de produção à realidade nacional (Gobetti, 2011; Serra e Gobetti, 2012). Isso explica, em boa medida, as diversas nomenclaturas para rubricas<sup>6</sup> que, em essência, representam uma mesma tentativa: a captura, via tributação, de lucro, renda extraordinária de um setor amplamente reconhecido pelos elevados ganhos e estrutura oligopolista.

Especificamente no caso brasileiro, essas rendas se tornaram parte central da dinâmica econômica e da composição fiscal das regiões produtoras de petróleo e, em razão das perspectivas de aumento da produção nacional – associada à época pela forte alta dos preços no mercado internacional –, também se tornaram objeto de intenso debate no ambiente federativo, infelizmente muito mais pela disputa em termos de sua partilha que pela reflexão sobre o seu efetivo uso pró-desenvolvimento nacional.

Em território nacional, os pagamentos devidos pelos concessionários por ocasião da exploração/produção de hidrocarbonetos variam conforme a natureza e a etapa do processo produtivo. Dado que, por força de lei, as riquezas encontradas no subsolo brasileiro pertençam à União, os concessionários da produção devem a ela o pagamento das rendas, partilhadas em seguida com outras esferas do

5. Para uma revisão sobre a economia política das rendas dos recursos naturais, ver Serra (2004).

6. Compensações financeiras, rendas extraordinárias e rendas compensatórias são algumas entre as diversas terminologias para o que se convencionou chamar genericamente de *royalties* do petróleo.



poder público e escalas subnacionais, conforme regras e critérios preestabelecidos (Gobetti, 2011).

No Brasil, as rendas compensatórias pela exploração de petróleo se dividem em quatro rubricas, cada qual com destinação e temporalidade de pagamento específicas, conforme apresentado a seguir.

- 1) Bônus de assinatura: o montante ofertado pelo licitante vencedor junto à proposta para obtenção da concessão de petróleo ou gás natural, não podendo ser inferior ao valor mínimo fixado em leilão pelo órgão regulador. Pago uma única vez, no momento de celebração do contrato de concessão.
- 2) Pagamento pela ocupação ou retenção da área: pago anualmente ao real proprietário da área como retribuição pelo uso e pela depreciação do ativo.
- 3) *Royalties*: compensação financeira devida pelos concessionários, recolhida mensalmente aos cofres da União, a responsável legal por sua partilha, conforme regras e critérios estabelecidos em lei.
- 4) Participações especiais: compensação financeira de caráter extraordinário, paga trimestralmente pelos concessionários por ocasião de excepcional volume de produção ou rentabilidade bem acima da média.

Conforme Gobetti (2011), o recolhimento dessas rendas só foi claramente estabelecido nos anos 1980, junto à promulgação da atual Constituição Federal. Ainda que sob certa dubiedade, em termos da propriedade dos recursos do subsolo e dos destinatários finais das futuras rendas, o texto já assegurava indenização às regiões produtoras e confrontantes, tanto em terra, quanto na plataforma continental.

Foi nos anos 1990, no entanto, que as mais importantes alterações no arcabouço institucional do setor petróleo brasileiro foram observadas, considerando a promulgação da Lei nº 2.004, de outubro de 1953, que, entre outras providências, criou a Petrobras e estabeleceu o monopólio estatal para todas as atividades relacionadas à exploração/produção de hidrocarbonetos no Brasil.

Primeiramente, a Emenda Constitucional de 9 de novembro de 1995 trouxe a flexibilização do monopólio estatal. Em seguida, a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, regulamentou e tomou providências maiores em prol da organização produtiva e institucional do setor, entre as quais a criação de um órgão regulador, a Agência Nacional de Petróleo (ANP), em consonância com a ideia de que o Estado brasileiro deveria cada vez mais se aproximar do perfil regulador, se afastando, pois, do perfil produtor.

Com essa lei e a criação da ANP, o Estado atuaria na regulação do mercado e na celebração de contratos de concessão. Assim, aos concessionários das atividades

de exploração/produção (empresas privadas ou de economia mista) caberia o pagamento das chamadas compensações financeiras, além das demais obrigações tributárias devidas por qualquer empresa em território brasileiro. Contudo, foi com o Decreto nº 2.705, de 3 de agosto de 1998, que houve a regulamentação da metodologia de cálculo dessas rendas compensatórias, desde quando então a realidade fiscal de várias economias passou a sofrer os impactos provenientes da nova fonte de receita.

Como tributos *ad valorem*, os *royalties* (e participações especiais) são bem sensíveis às variações no total produzido, combinação essa do *quantum* físico extraído do subsolo e dos preços apresentados no mercado internacional em dado momento. Ou seja, a regulamentação dos valores devidos se deu pouco tempo antes do início da trajetória de forte ascensão dos preços das *commodities*. Em um período curto de tempo, o estado do Rio de Janeiro e alguns de seus municípios passaram a vivenciar as benesses e os dilemas da bonança dos recursos naturais.

A produção fluminense de petróleo está concentrada na porção setentrional do território estadual, na região da Bacia de Campos. Dos primeiros barris produzidos em meados da década de 1970, a pouco mais de 200 m de profundidade, à produção corrente, a mais de 7 mil metros da superfície, o estado do Rio de Janeiro se consolidou como principal província produtora do país, respondendo por 67% do total nacional (Silva, 2014). É marcante o protagonismo fluminense tanto em termos de produção e recebimento de rendas quanto em investimentos, ainda que estes sejam historicamente muito concentrados na etapa *upstream*, isto é, aquela que antecede o refino.

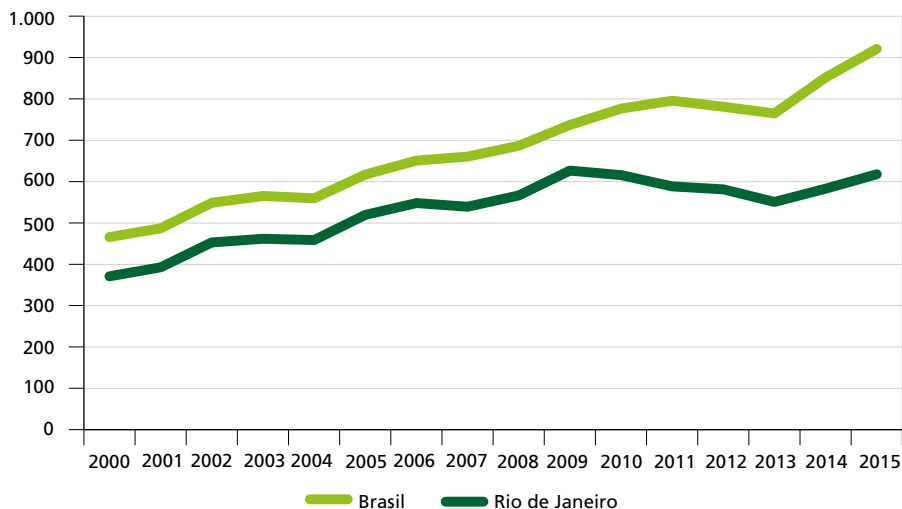
Entre 2000 e 2015, a produção brasileira de petróleo (em volumes físicos) cresceu 97,6%, trajetória acompanhada, em menor ritmo, pelo estado do Rio de Janeiro: no mesmo período, a produção na Bacia de Campos cresceu 66%, alcançando os 617 milhões de barris equivalentes de petróleo (BEP) (gráfico 1). Vale anotar, todavia, algumas mudanças importantes nas duas trajetórias.

Primeiramente, a produção fluminense cresceu fortemente até 2008-2009, a partir de quando apresenta certa redução, voltando a se recuperar mais recentemente, em 2013. Os números brasileiros, por sua vez, apontam redução apenas a partir de 2011 (indicativo de que a queda fluminense foi mitigada pela produção de outras regiões), com recuperação em 2013, em ritmo superior ao observado no caso fluminense. Isso explica porque, em menos de meia década, o estado deixou de responder por 85% da produção brasileira, passando a 65% desse valor.

Nos últimos anos, paralelo ao crescimento das rendas financeiras recebidas, o debate sobre o papel e as potencialidades do setor no desenvolvimento das regiões produtoras também se fortaleceu. Em diversas frentes, estudos foram realizados na tentativa de reflexão sobre as questões relativas ao binômio petróleo-região

(Araújo, 2001). De modo geral, as percepções sobre o tema buscavam enfatizar as peculiaridades do setor e da produção nacional, especialmente no que se refere à estrutura técnica da produção, ao grau de “arraste” e “indução” para outras atividades e, por fim, às compensações financeiras.

GRÁFICO 1  
**Produção de petróleo (2000-2015)**  
 (Em %)



Fonte: ANP.

Assim, embora os impactos da atividade petrolífera fluminense tenham se apresentado limitados pela ausência de maiores encadeamentos pela estrutura produtiva regional, na forma de setores *downstream* (a fase logística, ou seja, o transporte dos produtos da refinaria até os locais de consumo), o papel das contribuições financeiras no estímulo e promoção do desenvolvimento deve ser observado, ainda que com certa reserva.

Não obstante serem reduzidos os efeitos sobre geração de emprego (capital intensiva), demandas industriais derivadas (fraco *downstream*) e recolhimento de impostos (imposto sobre circulação de mercadorias e serviços – ICMS – no destino) – quando cotejados ao potencial e ao total monetário mobilizado pela indústria de petróleo –, não se pode deixar de notar a alta importância dessa atividade no que concerne à capacidade fiscal do estado e dos municípios fluminenses.

O estado do Rio de Janeiro e seus municípios lideram o cenário nacional no que diz respeito ao recebimento de *royalties* e de participações especiais. Em 2015, o estado recebeu R\$ 2,3 bilhões (somente *royalties*), valor que correspondeu a 57,1% do total repassado aos estados produtores do país no ano (tabela 1). Espírito Santo (15,4%)

e São Paulo (10,0%) completaram a lista dos maiores beneficiários, indicando uma alta concentração desse recurso no Sudeste brasileiro.

Aos valores anteriores, todavia, devem ser adicionados aqueles referentes às chamadas participações especiais. Essa rubrica potencializa a primazia do Rio de Janeiro e demais estados do Sudeste, considerando as altas porcentagens também recebidas. O Rio de Janeiro, sozinho, concentrou 69,9% do total distribuído, enquanto as porcentagens de Espírito Santo e São Paulo ficaram na casa de 17,1% e 11,4%, respectivamente. Consideradas as duas rubricas, os três estados receberam mais de 90% do total repassado às Unidades da Federação (UFs) naquele ano.

TABELA 1

**Royalties e participações especiais recebidos por estado (2015)**  
(Em R\$ 1 mil)

Estado	Royalties	Participações especiais	Total	Total (%)
Rio de Janeiro	2.308.763,5	2.985.883,1	<b>5.294.646,6</b>	<b>63,8</b>
Espírito Santo	62.782,4	733.786,1	<b>1.358.568,5</b>	<b>16,4</b>
São Paulo	405.523,6	489.870,0	<b>895.393,6</b>	<b>10,8</b>
Amazonas	164.328,3	36.510,9	<b>200.839,2</b>	<b>2,4</b>
Bahia	176.294,2	7.801,7	<b>184.095,9</b>	<b>2,2</b>
Rio Grande do Norte	175.939,1	4.567,3	<b>180.506,4</b>	<b>2,2</b>
Sergipe	97.724,5	979,1	<b>98.703,6</b>	<b>1,2</b>
Maranhão	32.805,8	3.141,6	<b>35.947,4</b>	<b>0,4</b>
Alagoas	27.547,5	-	<b>27.547,5</b>	<b>0,3</b>
Ceará	11.529,3	-	<b>11.529,3</b>	<b>0,1</b>
Paraná	5.405,1	-	<b>5.405,1</b>	<b>0,1</b>
<b>Total</b>	<b>4.030.643,4</b>	<b>4.262.539,8</b>	<b>8.293.183,2</b>	<b>100,0</b>

Fonte: ANP.

Cenário semelhante se observa quando o foco de análise é o montante destinado aos municípios brasileiros. Em 2015, apenas seis entre os 92 municípios fluminenses não receberam nenhum pagamento sob a rubrica de *royalties*. Nesse mesmo ano, segundo informe da ANP, aproximadamente 1.300 municípios brasileiros receberam algum repasse na forma de *royalties*.

Naquele ano, no total, esses municípios receberam R\$ 4 bilhões, distribuídos conforme critérios técnicos que contemplam, especialmente, a posição geográfica frente à região produtora. Aos municípios fluminenses coube 67% desse total, seguidos de longe pelos municípios capixabas (7%). Em termos de *ranking*, dos quinze maiores recebedores, oito são municípios fluminenses e respondem por 38,8% do total recebido pelos municípios brasileiros naquele ano, cabendo a Campos dos Goytacazes mais de 10% do total (tabela 2).

Não obstante esse cenário, marcado por acentuada concentração das rendas em território fluminense, dois pontos devem ser destacados, ambos relativos a mudanças importantes que se têm verificado em nível regional. O primeiro: apesar de ser evidente a primazia fluminense, é fato que está em curso um processo de desconcentração dessas rendas em desfavor do Rio de Janeiro pela incorporação de novas áreas de produção, em regiões localizadas especialmente em territórios paulista e capixaba.

**TABELA 2**  
**Os quinze municípios maiores beneficiários de royalties e participações especiais (2015)**

Beneficiário	Estado	Royalties	Participações especiais	Royalties + participações especiais	Royalties + participações especiais (%)
Campos dos Goytacazes	Rio de Janeiro	406.073.704	212.329.468	618.403.172,2	11,9
Macaé	Rio de Janeiro	333.662.158	11.752.829,4	345.414.987,5	6,6
Maricá	Rio de Janeiro	141.826.001	143.908.191	285.734.192	5,5
Niterói	Rio de Janeiro	122.011.398	126.686.119	248.697.517,3	4,8
Ilhabela	São Paulo	156.947.745	82.824.491,8	239.772.236,8	4,6
Presidente Kennedy	Espírito Santo	118.595.381	69.202.634,8	187.798.015,9	3,6
São João da Barra	Rio de Janeiro	91.439.281,5	67.763.032,2	159.202.313,7	3,1
Rio das Ostras	Rio de Janeiro	112.420.401	25.791.888,4	138.212.289,7	2,7
Cabo Frio	Rio de Janeiro	112.673.237	15.737.070,3	128.410.307	2,5
Itapemirim	Espírito Santo	91.174.024,7	35.734.401,1	126.908.425,8	2,4
Rio de Janeiro	Rio de Janeiro	74.459.936,8	23.697.042,8	98.156.979,6	1,9
São Sebastião	São Paulo	83.660.505,8	0	83.660.505,84	1,6
Linhares	Espírito Santo	81.333.675,3	0	81.333.675,3	1,6
Caraguatatuba	São Paulo	78.193.326,6	16.216,03	78.209.542,62	1,5
Marataízes	Espírito Santo	52.782.369	10.929.555	63.711.924,02	1,2
<b>Total municípios do Brasil</b>		<b>4.342.316.763</b>	<b>862.562.971</b>	<b>5.204.879.734</b>	<b>100,0</b>

Fonte: ANP.

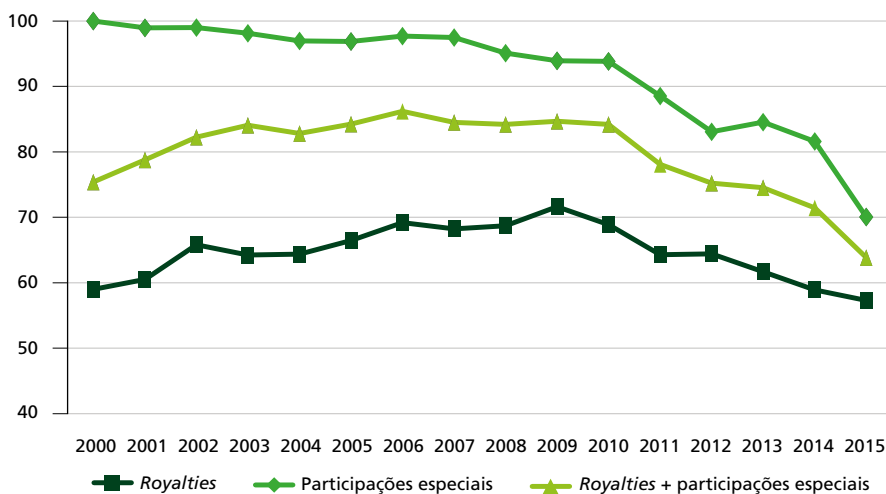
A preocupação expressa por Silva (2013), em relação aos riscos que a produção petrolífera poderia trazer ao reforçar a concentração econômica e as desigualdades regionais do país, parece ganhar importância, considerando que, mantidos os modelos e arcabouços atuais, bem como as projeções de produção, será a parcela mais rica do território nacional a mais beneficiada com as riquezas, em termos de rendas, da indústria petrolífera. A desconcentração da produção fluminense é um típico caso de “desconcentração concentrada”, que não somente abarca os dois estados mais ricos da federação como também age no sentido de reforçar o caráter litorâneo da urbanização e produção brasileira.

O segundo ponto: em paralelo à essa desconcentração, o Rio de Janeiro tem sofrido com perdas reais em razão da redução da produção em termos monetários e físicos. O fim do *boom* das *commodities* resultou na simultânea queda dos preços do petróleo e arrefecimento da demanda (interna e externa), por conta de todo o cenário crítico e de instabilidade vivenciado a partir de 2008 (gráfico 2).

GRÁFICO 2

**Estado do Rio de Janeiro: participação na distribuição de royalties e participações especiais (2000-2015)**

(Em %)

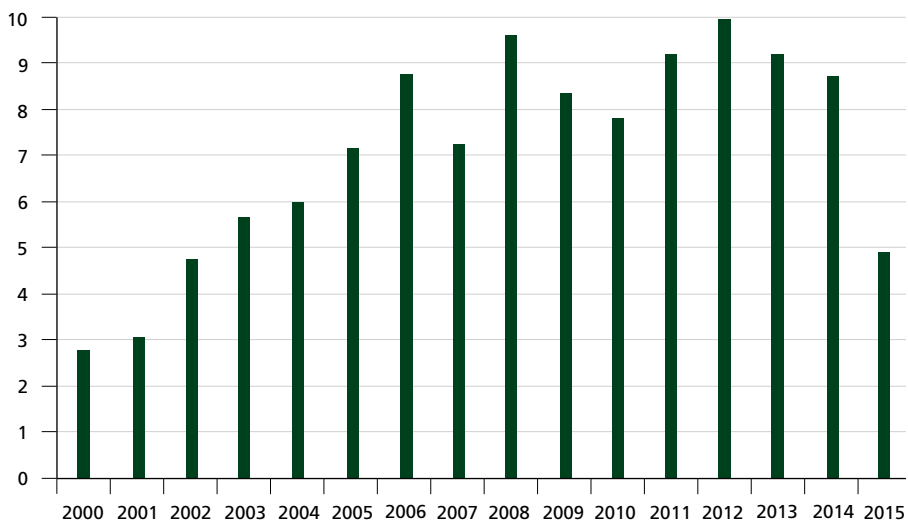


Fonte: ANP.

Nos últimos anos, os royalties e as participações especiais apresentaram perda de importância relativa dentro do conjunto distribuído às UFs. A título de ilustração, entre 2008 e 2015, a redução do montante recebido pelo estado do Rio de Janeiro na forma dessas rendas foi de 49%, sendo que entre 2014 e 2015 a porcentagem foi de 43%.

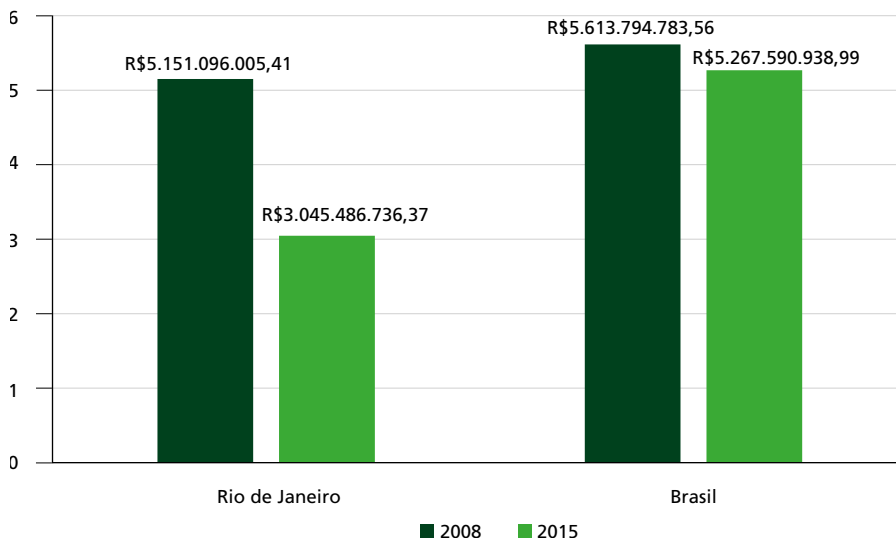
O mesmo se observa em termos das rendas destinadas aos municípios, embora a proeminência fluminense ainda seja marcante, tanto em termos de número de municípios beneficiários quanto nos montantes recebidos. Entretanto, observa-se abrupta queda, em valores reais, do total recebido pelos municípios fluminenses (41,2%), ao passo que para o conjunto nacional a redução foi bem menos drástica (7,1%).

GRÁFICO 3  
**Estado do Rio de Janeiro: royalties e participações especiais recebidos (2000-2015)**  
 (Em R\$ bilhões)



Fonte: ANP.  
 Obs.: Preços de 2015.

GRÁFICO 4  
**Royalties e participações especiais recebidos por municípios do estado do Rio de Janeiro e do Brasil (2008-2015)**  
 (Em R\$ bilhões)



Fonte: ANP.  
 Obs.: Preços de 2015.

Essa acentuada queda explica, em boa parte, as severas dificuldades que o estado e os municípios fluminenses têm enfrentado nos últimos tempos, notadamente do ponto de vista fiscal. Tanto o governo estadual quanto os municípios produtores têm enfrentando cenário de profunda crise nas finanças públicas, explicitando não somente a dependência em relação às rendas compensatórias como a incapacidade regional de criar mecanismos mínimos que amortecem os efeitos do (sabido) fim do ciclo de bonança. Anteriormente, foi destacado que, em um curto intervalo de tempo, a região vivenciou as benesses e os dilemas da bonança dos recursos naturais; pelo observado até agora, mais curto ainda foi o tempo necessário para emergir dos desafios do pós-bonança.

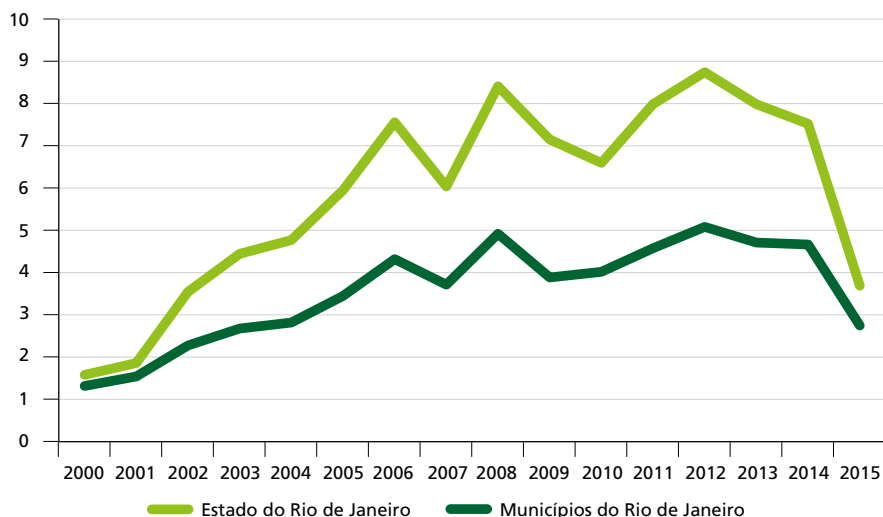
Por exemplo, entre 2000 e 2015, o estado do Rio de Janeiro e seus municípios receberam, em valores totais, um montante superior a R\$ 122 bilhões, na forma de compensações financeiras que, por força de lei, são devidas pelos operadores (empresas produtoras) por ocasião da extração, com vistas não somente à mitigação/prevenção de impactos resultantes da atividade mas também, e especialmente, pelo fato de o estado não proceder cobrança de ICMS sobre a atividade.

A situação fluminense teve um primeiro momento de agravamento em finais da década de 2000, em razão da desaceleração e posterior crise internacional, o que levou os preços do petróleo à abrupta baixa no mercado internacional (gráfico 5). Entre 2000 e 2008, o preço do barril aumentou continuamente, chegando a ser comercializado a US\$ 138. Em 2009, no entanto, o valor médio foi da ordem de US\$ 40 o barril.

GRÁFICO 5

### Estado do Rio de Janeiro e municípios fluminenses: compensações financeiras (2000-2015)

(Em R\$ milhões)



Fonte: ANP.



Ainda que tenha sido observada relativa recuperação no imediato pós-2009, chegando próximo a US\$ 100 o barril, a trajetória dos preços internacionais foi marcada por maior volatilidade, com observância de nova forte queda a partir de 2013, quando o preço do barril voltou ao patamar de US\$ 40. O cenário, no entanto, voltou a se agravar a partir de 2013, quando o volume das compensações financeiras se reduziu drasticamente, retornando a patamares vistos em meados da década anterior, com clara tendência de contínua queda.

Os impactos nas finanças do governo estadual, por exemplo, tornaram-se claros, como indicado a seguir. Em 2007, ano anterior à crise internacional, os *royalties* de petróleo correspondiam a aproximadamente 12% das receitas correntes estaduais, valor que foi reduzido para 6,1% em 2015 (tabela 3). A forte queda das receitas estaduais explica o crítico quadro das finanças públicas do estado do Rio de Janeiro, que, em 2015, fechou com um *deficit* da ordem de R\$ 4 bilhões. Não se pode esquecer que os municípios fluminenses também foram duramente afetados por esse cenário. O montante total destinado aos municípios fluminenses (todos), na forma de rendas compensatórias, caiu de R\$ 3,9 bilhões, em 2007, para R\$ 3 bilhões, em 2015.

**TABELA 3**  
**Rio de Janeiro: *royalties* e receitas correntes (2007 e 2015)**  
 (Em R\$)

	2007	2015
Receitas correntes	36.071.249.000	54.883.379.592
<i>Royalties</i> de petróleo e gás natural	4.363.925.373	3.228.121.076
Compensação financeira de extração mineral	1.075.871	3.767.423
Compensação financeira de extração de recursos hídricos	5.650.890	5.280.272

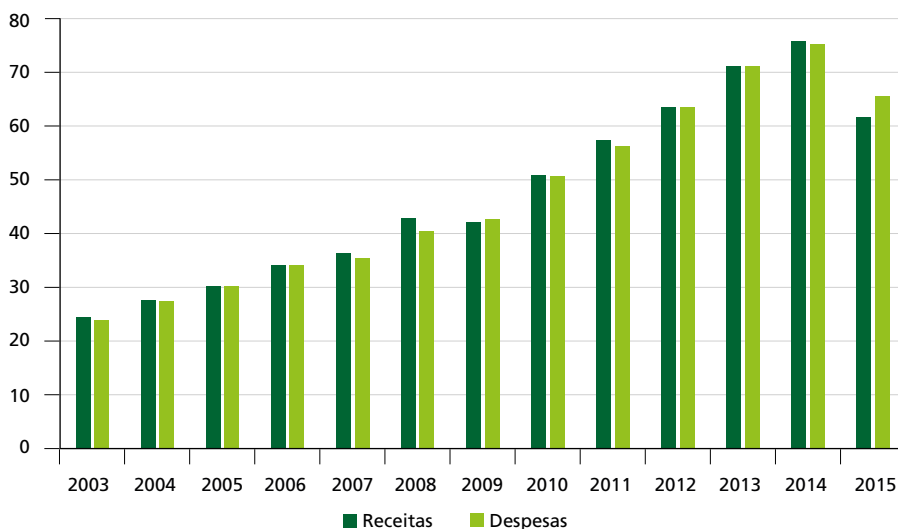
Fonte: Secretaria Estadual de Fazenda do Estado do Rio de Janeiro (Sefaz-RJ).

Importante observar que não apenas o volume mas também a velocidade da queda chamam atenção. A situação ganha contornos de verdadeiro drama em alguns municípios em que o perfil rentista tinha praticamente se consolidado, em termos de finanças públicas, e as despesas de custeio apresentam maior rigidez, depois de anos de expansão de compromissos por parte dos administradores.

Por fim, é importante ressaltar que os principais municípios produtores foram duramente atingidos não somente pela redução dos repasses compensatórios mas também pelos efeitos que a conjuntura política nacional tem trazido aos investimentos no setor petróleo, tendo, por certo, como maior exemplo a desestruturação observada no município fluminense de Itaboraí, em razão da paralisação das obras do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj).

GRÁFICO 6

**Estado do Rio de Janeiro: evolução de receitas e despesas (2003-2015)**  
(Em R\$ milhões)



Fonte: Sefaz-RJ.

Obs.: Valores correntes.

### 3 (RE)PENSANDO O PAPEL DOS ROYALTIES E O DESENVOLVIMENTO NO RIO DE JANEIRO

O debate sobre o desenvolvimento liderado por recursos naturais não é propriamente um tema recente dentro da teoria econômica, com referências já nos pioneiros clássicos dos séculos XVIII e XIX.<sup>7</sup> Todavia, saltos mais profundos em termos de compreensão da natureza da relação entre a exploração de recursos naturais, notadamente os não renováveis, e o grau de desenvolvimento de países e regiões só foram observados a partir da década de 1930.<sup>8</sup> Não se pode negar que o ponto mais discutido nessa relação seja a chamada maldição dos recursos naturais e, dentro dela, a maldição do petróleo.

Em linhas gerais, essa maldição seria a manutenção de baixos níveis de desenvolvimento social e econômico em meio à ampla riqueza mineral de determinadas regiões. Desse modo, a melhor compreensão sobre os mecanismos que impedem que uma potencial bênção, em termos de riqueza, se converta em ampliada melhoria no bem-estar da população das regiões com grande dotação inicial de recursos não renováveis pautou vários estudos e, ainda, permanece

7. Adam Smith, em *A Riqueza das Nações*, publicado pela primeira vez em 1776, já chamava atenção para o potencial de riqueza e a divisão do trabalho entre a manufatura, as minas e a agricultura (Smith, 1996).

8. Sistematizações sobre o debate se encontram em Boianovsky (2013) e Reis (2012).

em investigação, embora com novas questões associadas às problemáticas e indagações tradicionais.

De maneira geral, uma estratégia de desenvolvimento baseada em recursos naturais não renováveis não pode prescindir de algumas reflexões, independentemente da orientação política do modelo adotado. Essas questões, interconectadas, se concentram na reflexão sobre o que se entende por desenvolvimento, seus caminhos e o futuro esperado para a região produtora. Nesse sentido, existe a preocupação com o aumento da produtividade geral do sistema econômico, a sustentabilidade ambiental e do próprio processo produtivo e, muito sensivelmente, com o futuro da atividade produtora, já que mudanças tecnológicas e do padrão de consumo da humanidade podem rapidamente tornar obsoletos usos e fins hoje socialmente atribuídos a produtos de origem mineral. Vale lembrar que um recurso natural não é, *a priori*, natural, uma vez que ele demanda e depende de chancela social, em outras palavras, que seu uso social incorra em um nível de demanda mínima para se manter todo o circuito produtivo a ele associado.

Especialmente nos países não desenvolvidos, o potencial dos recursos naturais é sempre apontado como uma janela de oportunidade para o desenvolvimento maior das forças produtivas e de elevação do bem-estar social, paralelamente à efetivação de processos de emparelhamento, com convergência de rendas, em direção às nações mais ricas. Observa-se, então, certa frustração referente a várias dessas experiências, considerando que nem de longe ocorre a efetivação desses desígnios, para o entendimento dos quais os diversos estudos aqui apontados contribuem, ainda que não haja resposta fechada sobre a problemática.

Muito possivelmente, do ponto de vista estritamente econômico, o maior debate ocorre em relação ao formato da estrutura produtiva do setor, em termos de maior abertura ao comércio exterior e ações de diversificação produtiva para além da troca ricardiana em escala global. Isso traz alguns desafios às escalas nacional e subnacionais.

Inicialmente, tanto a nação quanto os seus espaços se confrontam, em diversas medidas de intensidade, com os interesses de curto e longo prazo de poderosos representantes da indústria mundial. Destaca-se que à indústria de petróleo estão associadas várias mudanças e ações públicas e privadas de grande envergadura sobre as relações e a geopolítica internacional. Assim, em grande medida, os enfrentamentos entre os interesses nacionais, da nação ao mais local possível, podem se associar ou confrontar com interesses de grandes corporações, de poderio econômico e ação política em escala planetária. Não se faz difícil entender, portanto, que os debates sobre soberania, abertura de mercados e desregulação sejam tão presentes na discussão sobre recursos naturais não renováveis.

Decisões projetadas para serem *top-down* (de cima para baixo) se chocam muitas vezes com os interesses nacionais, bem como com os regionais e locais. A coordenação de interesses de curto prazo com objetivos de longo prazo se expressa em sérias dificuldades, não raro conflituosas e de difícil manejo político.

Sobre o caso fluminense, há que se chamar atenção para algumas questões. Como visto, os efeitos que a economia do petróleo mais claramente tem levado ao estado e aos municípios produtores são aqueles do campo das rendas, em detrimento do campo da produção, o que, de princípio, já merece destaque, considerando que em experiências nacionais marcadas pelo sucesso da estratégia do desenvolvimento baseado em recursos naturais há como característica a situação oposta. Ou seja, o lado da produção é o maior indutor do desenvolvimento econômico nas escalas subnacionais, ao passo que as rendas ficam de alguma forma concentradas em esferas governativas mais altas, capacitadas, em termos de conhecimento e instrumentos legais, ao uso das mesmas em face da maior potencialização do desenvolvimento nacional e da redução das desigualdades regionais.

Dentro de um modelo ideal, as regiões produtoras sofreriam os efeitos da dinamização produtiva a partir do maior encadeamento produtivo intersetorial, com ganhos ligados a investimentos em novas unidades e adensamento urbano, com maior integração entre a região produtora e sua vizinhança. Entretanto, dado que o caso da produção petrolífera no estado do Rio de Janeiro é marcado por baixo dinamismo dos setores relacionados ao *downstream*, tem-se o inverso: alta dependência estadual e de municípios produtores da etapa de exploração e produção *offshore*, incapazes de maiores saltos de acordo com os objetivos mencionados, tornando, naturalmente, as rendas financeiras o ponto central, do ponto de vista dos governos, de retorno da indústria petrolífera à dinâmica econômica regional.

Como sabido, em momentos de *boom* isso não se mostra um problema, aliás, até oculta dos mais desavisados as fragilidades do modelo e os desafios que da noite para o dia podem se apresentar ao conjunto social com o fim do ciclo expansivo. O caráter “petrorrentista” tem claramente se consolidado no caso dos municípios fluminenses produtores de petróleo, parte em face das facilidades (altos ganhos e rapidez) apresentadas durante o período do *boom*, parte pela própria incapacidade do país em assimilar, das experiências internacionais, os melhores caminhos e as melhores práticas de governança dos recursos naturais e do incentivo à diversificação produtiva a partir destes recursos.

É preciso enfatizar que as maiores possibilidades ao desenvolvimento socioeconômico regional advindas da produção petrolífera mundial não se apresentam no campo das rendas mas sim no campo da produção, onde as potencialidades de ganhos de produtividade, o incremento tecnológico e a geração de emprego são mais amplos, permitindo, inclusive, enxergar um cenário de desenvolvimento

das forças produtivas para além da produção do recurso que, como já destacado, não apenas é finito, mas têm certo grau de risco de ser substituído por outras tecnologias no futuro.

Além disso, a efetivação de uma verdadeira economia da produção petrolífera auxiliaria a reduzir o “petrorrentismo” e a instabilidade que isso traz, que é responsável pela grave crise pela qual passa todo o estado do Rio de Janeiro.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A experiência observada nas regiões já beneficiárias e as perspectivas de ampliação do conjunto de regiões e municípios beneficiários – por conta da expansão da fronteira de produção ou por mudanças no arcabouço institucional – fazem da problemática alusiva ao uso dos *royalties* como instrumento de suporte ao desenvolvimento uma das questões mais urgentes da agenda regional brasileira. A constituição de políticas que consigam dar conta dos interesses/necessidades das regiões produtoras, assim como dos nacionais, é o maior desafio, considerando as dificuldades que o devido processo de construção traz dentro do ambiente federativo.

Pelo apresentado no trabalho, três questões devem ser destacadas. A primeira se refere ao equívoco de se considerar as rendas compensatórias a principal via pró-desenvolvimento regional originada da indústria de petróleo. Ainda que sejam muito consideráveis os montantes financeiros gerados, a experiência internacional sempre aponta que os exemplos de desenvolvimento regional e urbano mais inclusivos são aqueles que o perfil rentista foi sobreposto pelo perfil produtivo, em outras palavras, significa dizer que a ênfase deveria recair sobre ações de internalização e ampliação da rede produtiva, em direção a ramos correlatos, capazes de gerar maior volume de emprego, geração/incorporação de progresso técnico e, do ponto de vista fiscal, ampliar a base tributária das regiões produtoras. O Rio de Janeiro, embora tomadas algumas ações nesse sentido, ainda apresenta claro perfil “petrorrentista”, com baixa participação da etapa manufatureira da cadeia do petróleo.

A segunda questão trata da urgente necessidade de se pensar o desenvolvimento das regiões produtoras e o papel e o uso das rendas compensatórias nesse contexto. O volume financeiro recebido pode efetivamente se tornar uma bênção ou maldição conforme o uso social destinado a esses recursos. Há consenso de que a experiência fluminense tem sido marcada pelo mau uso desses recursos em termos de perspectiva para o desenvolvimento social de longo termo. Isso se deve não somente à baixa capacitação dos gestores públicos para o uso dos recursos, mas também pela clara incapacidade de se pensar arranjos institucionais efetivos que entendam as diversas escalas do desenvolvimento regional e urbano, de maneira que o uso desses recursos possa ter coordenação mínima entre os diferentes entes

subnacionais, visando à potencialização de ganhos sociais e ao compartilhamento de custos, muitos dos quais impossíveis de sustentação por um ente apenas.

Por fim, a terceira e mais urgente questão é a que se refere ao uso que a escala nacional fará das rendas compensatórias, considerando os objetivos de desenvolvimento de todo territorial do país juntamente à redução das desigualdades regionais. Os *royalties* deveriam ser instrumentos de redução da concentração de renda e não mais um fator de acentuação dos desequilíbrios regionais. Se, por um lado, as regiões produtoras merecem especial atenção por ocasião dos impactos que efetivamente sofrem, por outro, não se pode considerar razoável que uma espécie de determinismo geográfico conduza o debate sobre a divisão das rendas, se sobrepondo a necessidades e objetivos do conjunto da população brasileira.

## REFERÊNCIAS

ALTOMONTE, Hugo *et al.* **Situação e tendências para uma agenda de desenvolvimento regional.** Santiago: Cepal/Unasul, 2013.

ALTOMONTE, Hugo; SÁNCHEZ, Ricardo. Hacia una nueva gobernanza de los recursos naturales en América Latina y el Caribe. **Libros de la Cepal**, Santiago, n. 139, 2016.

ARAÚJO, João Lizardo. Indústria de petróleo e economia do Rio de Janeiro. *In*: FREIRE, Américo A.; SARMENTO, Carlos Eduardo; MOTTA, Marly Silva (Org.). **Um estado em questão: os 25 anos do Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro: FGV, 2001. p. 249-282.

BÉRTOLA, Luis; OCAMPO, Jose. **Desarrollo, vaivenes y desigualdad: una historia económica de América Latina desde la independencia.** Madrid: Secretaría General Iberoamericana, 2010.

BOIANOVSKY, Mauro. Commodities, natural resources and growth: a study through the history of economics. *In*: YING, Ma; TRAUTWEIN, Hans-Michael (Ed.). **Thoughts on economic development in China.** New York: Routledge, 2013. p. 56-87.

BRANDÃO, Carlos; SIQUEIRA, Hipólita (Org.). **Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

CARNEIRO, Ricardo. **Commodities, choques externos e crescimento: reflexões sobre a América Latina.** Santiago: Cepal, 2012. (Série Macroeconomía del Desarrollo).

CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA. **Recursos naturais.** Situación y tendencias para una agenda de desarrollo regional en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Cepal, 2013.

GOBETTI, Sergio. Federalismo e rendas petrolíferas no Brasil e no mundo. *In*: PIQUET, Roselia (Org.). **Mar de riqueza, terras de contraste: o petróleo no Brasil**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2011.

IMF – INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Regional economic outlook: Western hemisphere**. Washington: IMF, Apr. 2014.

JESUS, Claudiana. Labour in the Brazilian Shipbuilding Industry: a contribution to an analysis on the recovery period. *In*: VARELA, Raquel; MURPHY, Hugh; VAN DER LINDEN, Marcel (Org.). **Shipbuilding and ship repair workers around the world**. 1st ed. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2016. v. 1. p. 545-560.

PINTO, Eduardo. **A dinâmica dos recursos naturais no Mercosul na década de 2000: efeito China, estrutura produtiva, comércio e investimento estrangeiro**. Rio de Janeiro: IE/UFRJ, 2013. (Texto para Discussão, n. 5).

PIQUET, Roselia (Org.). **Mar de riqueza, terras de contraste: o petróleo no Brasil**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2011.

REDSUR – RED SUDAMERICANA DE ECONOMIA APLICADA. **Subiendo la Escalera? Oportunidades, obstáculos y lecciones en torno al escalamiento de las cadenas de recursos naturales de América del Sur**. Montevideo: Red Sur, 2014.

REIS, Cristina. Desenvolvimento econômico liderado por recursos naturais: uma introdução teórico-crítica. **Informações Fipe**, p. 33-39, fev. 2012.

SABAÍNI, Juan; JIMENEZ, Juan; MORAN, Dalmiro. **El impacto fiscal de la explotación de los recursos naturales no renovables en los países de América Latina y Caribe**. Santiago do Chile: Comissão Econômica para América Latina y Caribe, 2015.

SERRA, Rodrigo. **Contribuições para o debate acerca da repartição dos Royalties Petrolíferos no Brasil**. 2004. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2004.

\_\_\_\_\_. O novo marco regulatório do setor petrolífero: dádiva ou maldição? *In*: PIQUET, Roselia (Org.). **Mar de riqueza, terras de contraste: o petróleo no Brasil**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2011.

SERRA, Rodrigo Valente; GOBETTI, Sérgio Wulff. Petróleo, royalties e desenvolvimento: Brasil e experiências internacionais. *In*: MONIÉ, F; BINSZTOK, J. **Geografia e geopolítica do petróleo**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2012.

SILVA, Robson. **Indústria e desenvolvimento regional no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: FGV Editora; Faperj, 2012.

\_\_\_\_\_. Petróleo e desenvolvimento regional no estado do Rio de Janeiro. *In*: PIQUET, Roselia; CRUZ, José; VILANI, Rodrigo (Org.). **O desafio da abundância: 10 anos do Boletim Petróleo, royalties e região**. 1. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2013. v. 1. p. 1-200.

\_\_\_\_\_. Oil and regional development in Brazil: a study on challenges and opportunities. *In: LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION CONGRESS*, 2014, Chicago, Illinois. **Annals...** Chicago: Lasa, 2014.

SINNOTT, Emily; NASH, John; DE LA TORRE, Augusto. **Recursos naturais na América Latina**. Rio de Janeiro: Elsevier; Washington: World Bank, 2010.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações: uma investigação sobre sua natureza e suas causas**. São Paulo: Abril S.A. Cultural e Industrial, 1996.

TORRES, Ricardo; CAVALIERI, Henrique; HASENCLEVER, Lia. O petróleo e os enclaves do desenvolvimento econômico fluminense. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 13, 2013.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BACHA, Edmar; FISHLOW, Albert. The recent commodity price boom and Latin American growth: more than new bottles for old wine? *In: OCAMPO*, Antonio; ROS, Jaime (Ed.). **The Oxford handbook of Latin American economics**. New York: Oxford University Press, 2011.

CANUTO, Otaviano; CAVALLARI, Matheus. **Natural wealth: is it inevitably a curse?** *Bridges Africa Review*. 3rd ed. Geneva: International Centre for Trade and Sustainable Development, July 2012. v. 1. 4-6 p.

CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA. **Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo**. Santiago: Naciones Unidas, 2012.

FRANKEL, Jeffrey. The natural resource curse: a survey. *In: SHAFFER*; Brenda, ZIYADOV, Taleh (Org.). **Beyond the resource curse**. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2012. p. 17-57.

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

PÉREZ, Carlota. Dinamismo tecnológico e inclusão social en América Latina: una estrategia de desarrollo productivo basada en los recursos naturales. **Revista Cepal**, n. 100, p. 123-145, abr. 2010.

SILVA, Robson. Recursos naturais não renováveis e desenvolvimento regional: apontamentos para o caso brasileiro. *In: BRANDÃO*, Carlos (Org.). **Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global**. Campinas: Editora da Unicamp, 2007.





# Parte IV

## PROCESSO DE DESINDUSTRIALIZAÇÃO E A QUESTÃO REGIONAL



## DESINDUSTRIALIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL (1985-2015)<sup>1</sup>

Daniel Pereira Sampaio

### 1 INTRODUÇÃO

No debate público atual, tem lugar o tema da crise econômica brasileira, tanto nos planos econômicos como nos políticos e sociais.<sup>2</sup> Reconhecendo a gravidade da conjuntura e a fim de ampliar o campo de análise, cabe destacar dois outros elementos: a crise internacional que eclodiu em 2008, a mais grave desde o *crash* de 1929, que evidencia um problema estrutural do capital; e o fato de a crise brasileira, que se manifesta desde meados dos anos 1980, provocar um colapso no seu processo de industrialização.<sup>3</sup>

A controvérsia sobre a desindustrialização no Brasil constitui um capítulo particular da história do pensamento econômico nacional neste início de século XXI. Ela pode ser entendida, resumidamente, como a redução, no longo prazo, do peso da indústria de transformação no produto interno bruto (PIB) em um determinado espaço econômico, geralmente nacional<sup>4</sup> (Unctad, 2003; Akyuz, 2005). Este indicador é conhecido como grau de industrialização e, no Brasil, passou de um máximo de 35,9%, em 1985, para 9,8%, em 2013.<sup>5</sup> Ou seja, uma redução de mais de 72% em um período em que prevaleceu o baixo crescimento econômico, manufatureiro e dos investimentos.

Entre as distintas perspectivas analíticas que buscam explicar as razões da perda de dinamismo industrial da economia brasileira, há uma com ênfase em aspectos macroeconômicos, tais como os impactos da adoção dos ditames do Consenso de Washington a partir dos anos 1990, como a abertura rápida e não planejada e o

---

1. Este capítulo é baseado na tese de doutorado do autor, financiada por bolsa de doutorado no país pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). Ver Sampaio (2015).

2. Do ponto de vista social, cabe destacar o aumento da taxa de desemprego e a redução do salário médio real do trabalhador. A persistência da crise pode vir a reverter o quadro das melhorias sociais conquistadas na última década e meia.

3. Mesmo com a janela de crescimento dos anos 2000, que é explicada, principalmente, pela dinâmica externa e pelo aumento do consumo doméstico (com crescimento da renda, do emprego e do crédito), não houve uma retomada do protagonismo da indústria.

4. Também é possível utilizar a proporção do emprego da indústria de transformação em relação ao emprego total como indicador síntese de desindustrialização (Singh, 1977; Tregenna, 2009).

5. Valor adicionado a preços básicos em preços correntes. Dados de Ipeadata, a partir das Contas Nacionais com referência ao ano 2000, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

manejo da política econômica, sobretudo das taxas de câmbio e de juros. Por sua vez, observam-se também explicações de ordem microeconômica, das quais se destacam as mudanças do padrão de concorrência, a Terceira Revolução Industrial, as estratégias e as formas de gestão e atuação das grandes corporações, que determinam o ritmo e a intensidade da acumulação de capital no capitalismo contemporâneo.

Contudo, essas distintas leituras da desindustrialização no Brasil, que apresentam diagnósticos nos planos internos e externos, com diferentes proposições de política econômica para saídas da crise, não se propuseram a uma discussão da desindustrialização com o desenvolvimento regional. Em um país de dimensões continentais e marcado por uma formação econômica cuja marca são os aprofundamentos das heterogeneidades, dos desequilíbrios regionais, com uma estrutura industrial ainda bastante concentrada no centro-sul, sobretudo no estado de São Paulo, faz-se mister avançar o debate nessa direção, considerando determinações e impactos em múltiplas escalas espaciais. Assim, este capítulo busca contribuir para o debate sobre a desindustrialização no Brasil por meio de uma abordagem que enfatize a dimensão regional.

O objetivo, mais especificamente, é realizar uma avaliação do processo de desindustrialização brasileira no período de 1985 a 2015 por meio de uma abordagem que considere aspectos do desenvolvimento regional no Brasil.<sup>6</sup> Para isso são discutidas as especificidades do caso brasileiro levando em consideração experiências internacionais, bem como distintas interpretações sobre o processo no plano nacional. Além disso, propõe-se, por uma perspectiva crítica, baseada no método denominado histórico-estrutural, um balanço regional da problemática em estudo por meio de indicadores de estrutura produtiva e de inserção externa.

O capítulo está estruturado em três seções, além desta introdução. Na primeira, é realizado um panorama do debate, de forma a apresentar a discussão do tema em perspectiva internacional e nacional de maneira comparada. Na segunda, é feita uma avaliação da desindustrialização no Brasil, com ênfase em seus impactos regionais, destacando o papel de São Paulo nesse processo. Por fim, seguem as considerações finais.

## **2 UM PANORAMA DO DEBATE**

### **2.1 Como a literatura internacional discute o problema da desindustrialização em países desenvolvidos e em desenvolvimento?**

A desindustrialização, entendida sucintamente como a redução do grau de industrialização no longo prazo, ocorre em um grande número de países no mundo – algumas exceções

---

6. Dado o escopo deste capítulo, a ênfase será dada a aspectos qualitativos do tema em pesquisa. Uma discussão mais ampla sobre os indicadores de desindustrialização encontra-se em Sampaio (2015).

encontram-se no continente asiático –, tendo sua origem no final dos anos 1960 no Reino Unido (Singh, 1977). Há, porém, diferentes origens, causas e implicações referentes ao desenvolvimento, a depender das distintas trajetórias históricas. Em países desenvolvidos, esse processo geralmente é explicado tanto por fatores internos, como o crescimento mais elevado da produtividade industrial em relação aos demais setores (Rowthorn e Coutts, 2004), quanto por fatores externos, ou seja, a liderança exercida no processo de globalização produtiva e internacionalização de empresas (Singh, 1977; Saeger, 1997; Alderson, 1999).

No caso de países desenvolvidos, a continuidade da diversificação da estrutura produtiva em longo prazo é compatível com uma participação dos bens de capital entre 30% e 40%. A dinâmica industrial induz à diversificação do setor de serviços, de forma a servir à agricultura e à indústria. Nesse sentido, é possível falar de uma desindustrialização “positiva”, que é compatível com o crescimento em longo prazo da renda *per capita* (Cano, 2014). Ainda que de forma aproximada, Sampaio (2015) estimou que potências industriais como Estados Unidos, Alemanha, China, Coreia do Sul, Itália, Canadá e Taiwan detinham participação dos bens de capital neste patamar. Rowthorn (1999) calculou que aproximadamente dois terços do emprego no setor de serviços são ligados à manufatura nos países centrais. Ou seja, mesmo que persista a redução do grau de industrialização, há manutenção da dinâmica industrial, e, de outro modo, a manufatura tem centralidade na organização econômica e social.

No período de 1970 a 2010, pouca mobilidade ocorreu entre as economias com maior valor adicionado manufatureiro. Entre as principais economias de produção e exportação manufatureiras estão presentes majoritariamente países centrais: Estados Unidos, Japão, Alemanha, Itália, Reino Unido e França, que são economias de industrialização originária e atrasada, pois industrializaram-se entre os séculos XVIII e XIX, na etapa concorrencial do capitalismo (Oliveira, 2003). Países asiáticos como China e Coreia do Sul ganharam espaço e tornaram-se grandes potências industriais, por um processo particular de desenvolvimento que tem suas origens na segunda metade do século XX (Sampaio, 2015; Oliveira, 2006).

Nos países em desenvolvimento, a literatura internacional aponta o conjunto de políticas econômicas adotadas desde os anos 1990, conhecidas como Consenso de Washington, – entre as quais se destacam o processo de abertura comercial e financeira e a saída do Estado na economia – como fatores explicativos da redução do grau de industrialização. Entre os principais resultados, houve uma mudança qualitativa da estrutura produtiva e da inserção externa, crescentemente mais intensiva em recursos naturais, o que leva a limitações no crescimento de longo prazo (Palma, 2005; Shafaeddin, 2005).

Segundo Unctad (2003) e Akyuz (2005), existem distintos padrões de desenvolvimento produtivo na periferia capitalista. De um lado, encontram-se países asiáticos de primeira e segunda geração,<sup>7</sup> que apresentam crescimento econômico e desenvolvimento produtivo, inclusive no aumento na participação das exportações de manufaturados. De outro, países da África e da América Latina aprofundam seu atraso produtivo diante de uma concorrência global mais intensa. Brasil e Argentina aparecem como desindustrializados, ou seja, na reversão do quadro de industrialização e crescimento alcançado em décadas anteriores. O México aparece como modelo maquilador, portanto com baixa integração produtiva interna e com atividades de baixo conteúdo tecnológico. O Chile, por sua vez, tem o crescimento explicado pelo aumento de preços e quantidade da exportação de recursos naturais, principalmente o cobre.

Esses estudos internacionais focaram a dimensão nacional, sendo que, tanto nos países desenvolvidos como nos em desenvolvimento, a desindustrialização se configura como subproduto do modelo neoliberal. No caso dos desenvolvidos, isso acontece na condução das transformações econômicas, ou, como com os subdesenvolvidos, na sua inserção de forma passiva. Em termos gerais, a redução do peso da manufatura na oferta agregada é acompanhada de um aumento dos serviços. Há, contudo, diferenças substantivas entre os serviços ofertados, tendo em vista que em países em desenvolvimento é marcante a presença de elevada heterogeneidade e baixo valor agregado.

Portanto, são distintas as razões que explicam as alterações na estrutura da oferta agregada na economia. Em países desenvolvidos, ela esteve ligada à liderança nos processos de acumulação de capital e mudança da organização industrial, ou seja, de mundialização do capital (Chesnais, 1994). O aumento da concentração e centralização do capital é evidente no capitalismo contemporâneo. Com efeito, Vitali, Glattfelder e Battiston (2011) mensuraram que 147 grandes corporações controlam aproximadamente 40% da propriedade das empresas transnacionais, sendo 75% delas instituições financeiras, tornando-se uma espécie de “superentidade” na atual fase do capitalismo. Também cabe destacar que, neste pequeno grupo de corporações, a maior parcela delas se encontra com sede na tríade Estados Unidos, União Europeia e Japão.

No caso de países em desenvolvimento, especificamente para o caso brasileiro, a desindustrialização significou aumento da dependência e da vulnerabilidade externa.<sup>8</sup> O aumento da participação de empresas estrangeiras no país tornou a dinâmica do investimento mais ligada às estratégias dos centros internacionais, isto

7. Entre os tigres asiáticos de primeira geração encontram-se Coreia do Sul, Cingapura, Honk Kong e China. Entre os de segunda geração é possível elencar Tailândia, Malásia e Vietnã.

8. O setor aeronáutico brasileiro, liderado pela Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A. (Embraer), é um dos poucos casos de sucesso destacado na literatura internacional (Shafaeddin, 2005).

é, houve deslocamento de centros de decisão, mais presentes no exterior. Ao sabor dos mercados, sejam produtivos, sejam financeiros, o papel do Brasil na divisão internacional do trabalho se alterou, passando a centrar-se particularmente como plataforma de valorização do capital financeiro – com elevadas taxas de juros –, fornecimento de recursos naturais – dada a sua abundância e reprimarização da pauta de exportação – e, por fim, realização da produção global – dado o seu grande mercado consumidor (Sampaio, 2015).

## 2.2 As leituras da desindustrialização no Brasil no século XXI

Antes dos anos 2000, o tema da desindustrialização no Brasil era tratado de forma espaçada na literatura nacional, mesmo que desde a segunda metade dos anos 1980 tenha ocorrido tendência a redução do grau de industrialização e baixo crescimento da renda *per capita*, em comparação com os Estados Unidos. Com efeito, de acordo com o gráfico 1, o grau de industrialização, depois de atingir valor máximo em 1985, reduz-se substancialmente em três momentos: pós-1985 (crise fiscal e financeira), pós-1994 (Plano Real) e pós-2008 (crise internacional). Já a renda *per capita* demonstra valor máximo em 1980 (16,4%), mínimo de 10,7% em 2003 e, com a retomada da valorização cambial e o crescimento interno, via mercado interno e exportações de produtos intensivos em recursos naturais, eleva-se a 12,7% em 2014.

Entre alguns estudos que discutiram o tema de forma preliminar, é possível destacar o de Salama (1987)<sup>9</sup> e Marquetti (2002). Somente após a publicação de Unctad (2003), uma publicação internacional, é que esse tema passou a ser trabalhado de forma mais sistemática e aprofundada no Brasil, constituindo-se numa controvérsia que ainda apresenta desdobramentos.

A partir de 2005, uma série de estudos foram divulgados, tanto na mídia quanto na academia, contribuindo para o debate sobre a ocorrência ou não da desindustrialização, bem como suas distintas explicações. Eles iniciavam a discussão a partir da literatura e de indicadores internacionais (Bonelli, 2005; Iedi, 2005; Nassif, 2006), focando as variações do grau de industrialização, das taxas de crescimento do PIB e da indústria de transformação, da produtividade industrial e da estrutura produtiva e de comércio exterior. Por exemplo, para Nassif (2006), não ocorreu desindustrialização no Brasil porque a indústria brasileira não deixava de crescer, mesmo que a taxas baixas, e não ocorriam mudanças substantivas na estrutura produtiva, exceto o crescimento do setor de refino de petróleo, marcado por políticas públicas e pela atuação da Petrobras, empresa de controle estatal.

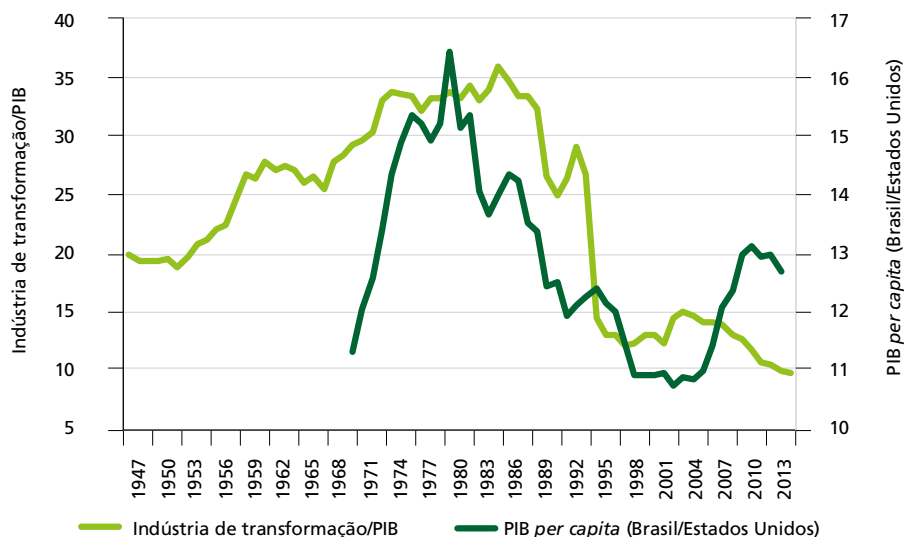
---

9. É provável que este texto, de um autor estrangeiro e publicado em um periódico nacional, tenha sido o primeiro a apontar o problema da desindustrialização no Brasil, logo quando ocorreu o início da reversão do grau de industrialização.

GRÁFICO 1

Brasil: grau de industrialização<sup>1</sup> e renda *per capita*<sup>2</sup> (1947-2013)

(Em %)



Fonte: Indicadores macroeconômicos do Ipeadata; Contas Nacionais Trimestrais do IBGE; e *economic trends* em UnctadStat de United Nations Conference on Trade and Development (Unctad).

Notas: <sup>1</sup> Valores a preços constantes. De 1947 a 1994, dados do Ipeadata; e de 1995 a 2013, dados das Contas Nacionais Trimestrais, com referência ao ano 2010, do IBGE.

<sup>2</sup> Preços constantes de 2005, para o período 1970-2014.

O debate persistiu mesmo com a retomada do crescimento econômico e industrial do período pós-2005. Após o estouro da crise internacional de 2008, porém, com o avanço do processo de degradação da indústria de transformação, bem como dos indicadores de produção e comércio exterior, a maior parte dos autores que se propuseram ao estudo do tema passou a se manifestar a favor da ideia da sua ocorrência. Também é possível observar revisão de teses e aprofundamentos teóricos e metodológicos.

As distintas leituras do processo de desindustrialização no Brasil destacam principalmente os processos macroeconômicos e setoriais. Explicam, por meio de diferentes abordagens, as origens, causas, implicações para o desenvolvimento e as possibilidades para retomar o protagonismo da indústria de transformação no país, ou seja, como almejar a desejável (re)industrialização.

A organização deste debate torna-se uma tarefa complexa em meio à crescente divulgação de análises, uma vez que o tema se reveste de uma grande atualidade. Contudo, entre os autores que prezaram pelo seu estudo, é possível



sistematizá-los nos seguintes grupos:<sup>10</sup> *i*) ortodoxos; *ii*) novos-desenvolvimentistas; *iii*) neoschumpeterianos; e *iv*) de abordagem histórico-estrutural.

Autores ortodoxos argumentam que há desindustrialização no Brasil, porém, em comparação internacional, não é possível considerá-la grave, uma vez que foi observada uma aproximação do grau de industrialização brasileira em relação aos países desenvolvidos. Ao partirem do modelo de crescimento de Solow, autores desta vertente acreditam que a indústria não apresenta centralidade no desenvolvimento. Em termos de proposição de políticas, apontam como saída para o baixo crescimento industrial uma nova rodada de abertura comercial e o aprofundamento de reformas no Estado, no sentido de redução de seu papel na economia, para promover uma maior competitividade (Bacha e De Bolle, 2013; Bonelli, Pessoa e Matos, 2013). Em suma, trata-se da retomada das políticas dos anos 1990, justamente aquelas que contribuíram substantivamente para a redução do crescimento econômico, industrial e do investimento.

Autores novos-desenvolvimentistas destacam que a desindustrialização brasileira é causada pela retirada de mecanismos de neutralização da doença holandesa, que deixou de ocorrer a partir dos anos 1990, tais como uma taxa de câmbio depreciada e proteção tarifária. A saída apontada é a retomada dos mecanismos de neutralização dessa falha de mercado, sobretudo com uma moeda doméstica desvalorizada. Esta medida, segundo esta leitura, leva a um quadro de *superavit* em transações correntes junto a um desejável equilíbrio das finanças públicas. Nesse caso, a ênfase recai sobre a tendência crônica à valorização da moeda doméstica e sobre o fato de que o ajuste desta variável é o fator central na retomada do crescimento industrial e da modernização produtiva (Bresser-Pereira, 2008; 2013; Bresser-Pereira e Marconi, 2008). A argumentação é centrada em aspectos macroeconômicos, sobretudo nos elementos que levam a esta tendência de valorização da moeda, causada, principalmente, pela exportação de produtos primários. Contudo, o ajuste da taxa de câmbio, bem como das demais variáveis macroeconômicas (sobretudo nível da taxa de juros), é necessário, porém não suficiente para promover uma retomada da industrialização. Há aspectos microeconômicos e territoriais que não são considerados nesta leitura, além de não se questionar a abertura comercial, apostando no *export-led*, ou seja, no modelo de crescimento via exportações, tal qual feito por países do Sudeste Asiático.

Por sua vez, autores neoschumpeterianos conjugam elementos estruturalistas da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) e da economia da inovação e da tecnologia, com ênfase nas distintas trajetórias históricas dos

---

10. A organização das diferentes interpretações da desindustrialização foi tema de pesquisa de Morceiro (2012), Vergnhanini (2013) e Sampaio (2015). Em Sampaio (2015), há um grupo de instituições públicas e privadas que é formado, entre outros, pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) e pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese), que apresentam interesses políticos diversos. Por não se tratar de uma perspectiva teórica, este grupo, contudo, foi omitido.

processos de industrialização e das estratégias empresariais em termos de gestão, produção e comércio internacional. Eles discutem os sucessivos ajustes defensivos e suas implicações na redução da taxa de investimento no Brasil. Há também discussões em torno de encaminhamentos da política econômica, sobretudo na defesa das políticas industrial e de inovação que devem ser ativas (Laplaine, 2006; Comin, 2009; Hiratuka e Sarti, 2015).

Há ainda autores que fazem uso de uma abordagem histórico-estrutural. Trata-se de uma abordagem do desenvolvimento calcada no método desenvolvido inicialmente pela Cepal (Prebisch, 1951; Furtado, 1974; 2007), e também por autores da chamada Escola de Campinas (Tavares, 1998; Cano, 2007; Mello, 2011), que compreendem a economia latino-americana, particularmente a brasileira, como subdesenvolvida, periférica e dependente, dado que sua industrialização ocorreu no século XX, já na etapa monopolista do capitalismo. Essa leitura faz uma crítica ao processo de desenvolvimento da economia brasileira, de sua industrialização e desindustrialização, dos desequilíbrios regionais e da inserção passiva do país ao processo de globalização, com a adoção de medidas do chamado Consenso de Washington. De outro modo, analisa o desenvolvimento brasileiro por meio da análise da dinâmica das estruturas (Belluzzo, 2007). Entre elas é possível destacar a abertura rápida e não planejada e a reforma do Estado com o Plano Real, com perda de soberania na política econômica e abandono da política industrial<sup>11</sup> (Cano 2000; 2012; 2014; Macedo, 2010; Sampaio, 2015; Mattos, 2015). Em outras palavras, considera as transformações nos planos internos e externos, bem como nas articulações macroeconômicas, microeconômicas e territoriais em determinado contexto social, econômico e cultural. Por esses motivos, será a abordagem utilizada neste capítulo.

De forma sucinta, o que se pretendeu elucidar, diante do levantamento das distintas formas de se interpretar o baixo dinamismo da manufatura brasileira, que reflete na queda do grau de industrialização, foram formas alternativas de compreensão das origens, causas e implicações do desenvolvimento econômico. Isso reflete, portanto, a pluralidade de pensamentos, típica das ciências econômicas, e as disputas no campo político, expressas nas propostas de saídas para a crise, principalmente nos rumos da política econômica e, mais especificamente, da política industrial e de comércio exterior. De outro modo, as saídas da crise da industrialização brasileira propostas pelas distintas leituras levam a projetos de desenvolvimento diferentes, ou seja, trata-se das possibilidades sobre seu futuro.

---

11. Segundo Cano e Silva (2010), houve uma retomada da política industrial no Brasil a partir do governo Lula, porém ela esteve subordinada à atuação da política de metas de inflação, que manteve juros elevados, Real valorizado e *superavit* primário, fato que inviabilizou a sua execução.

### 3 DESINDUSTRIALIZAÇÃO NA PERSPECTIVA REGIONAL: ALCANCES E LIMITES

#### 3.1 Como a desindustrialização no Brasil tem sido abordada no plano regional?

A industrialização brasileira teve suas raízes no processo de acumulação do complexo cafeeiro capitalista do oeste paulista nas décadas de 1870 a 1920. Com o *crash* de 1929, houve uma ruptura no modelo primário-exportador, e a mudança do centro dinâmico para o mercado interno, que, puxado pela manufatura, teve forte concentração industrial em São Paulo. Com a aceleração do ritmo da industrialização, por meio do Plano de Metas, que significou a entrada expressiva de empresas estrangeiras em setores modernos, sobretudo o automobilístico, os desequilíbrios regionais tenderam à acentuação, ao mesmo tempo em que se observava a integração do mercado nacional com hegemonia paulista (Cano, 2007).

Nos anos 1970, estendendo-se até 1985, tem início uma desconcentração produtiva regional virtuosa, tendo em vista que São Paulo teve taxas de crescimento elevadas, porém as taxas das demais regiões do país foram superiores. Ao final daquela década, o país detinha uma estrutura industrial diversificada, nacionalmente integrada no padrão tecnológico da Segunda Revolução Industrial. A partir de 1985, até os dias atuais, as taxas de crescimento foram reduzidas, sendo menores as de São Paulo. Por isso, a desconcentração produtiva persistiu, porém de forma qualitativamente distinta, sendo considerada espúria ou meramente estatística (Cano, 2008) (tabela 1).

TABELA 1

**Brasil: participação relativa no PIB e no valor de transformação industrial (VTI) regional (Em %)**

Região	Participação no PIB						
	1950	1955	1960	1965	1970	1975	1980
Norte	1,7	1,7	2,2	2,1	2,2	2	3,2
Nordeste	14,6	12,6	14,8	15,3	11,7	11,1	12
Sudeste	65,7	65,3	62,8	61,8	65,5	64,9	62,4
São Paulo	36,7	37,9	36,8	36,3	40,7	41,4	38,7
Sul	16,3	17,9	17,8	17,7	16,7	17,9	17
Centro-Oeste	1,8	2,5	2,4	3,2	3,9	4,1	5,4
Região	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2011
Norte	3,8	4,9	4,2	4,4	5	5,3	5,4
Nordeste	14,1	12,9	12	12,4	13,1	13,5	13,4
Sudeste	60,2	58,8	59,1	58,3	56,5	55,4	55,4
São Paulo	37,9	35,7	34,8	33,5	32,5	33,1	32,6
Sul	17,1	18,2	16,2	16,5	16,6	16,5	16,2
Centro-Oeste	4,8	5,2	8,4	8,4	8,9	9,3	9,3

(Continua)

(Continuação)

Região	Participação no VTI <sup>1</sup>						
	1949	1959	1970	1980	1985	1996	2000
Norte	0,7	0,9	0,8	2,4	2,5	4,2	4,2
Nordeste	9,1	6,9	5,7	8,1	8,6	7,3	8,5
Sudeste	76,5	79,3	80,7	72,6	70,8	68,5	65,6
São Paulo	48,9	55,6	58,2	53,4	51,9	50,9	47,2
Sul	13,2	12,3	12	15,8	16,7	17,8	19,4
Centro-Oeste	0,5	0,6	0,8	1,1	1,4	2,2	2,2
Região	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Norte	5,2	5,6	5,5	5,3	5,2	4,9	4,7
Nordeste	8,9	9,8	9,5	9,6	9,4	9,5	9,6
Sudeste	62,8	62,1	61,7	61,2	59,8	60,1	59,5
São Paulo	43,6	42,8	42,5	41,4	41,6	40,8	40,8
Sul	19,3	19,1	19,9	20,1	20,9	20,7	21,4
Centro-Oeste	3,9	3,5	3,5	3,8	4,7	4,8	4,9

Fonte: Cano (2008), IBGE (2014) e Ipeadata.

Elaboração do autor.

Nota: <sup>1</sup> De 1949 a 1985, de Cano (2008); de 1996 a 2006, da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (Cnae) 1.0; e de 2007 a 2011, da Cnae 2.0.

Há uma ampla literatura que investigou as relações entre indústria e território no Brasil no período da industrialização, contudo poucos estudos discutiram as relações entre indústria e território na fase da desindustrialização. Entre eles, a escala espacial mais frequente é a estadual.<sup>12</sup> É possível verificar que a maior parte da literatura regional sobre este tema reflete, no plano regional, as metodologias e os indicadores aplicados para o caso nacional, ou seja, remontam às distintas leituras da desindustrialização, porém há especificidades quanto à abrangência e análise.

Uma das formas, entre as mais utilizadas, trata da comparação de uma Unidade da Federação (UF) com o Brasil.<sup>13</sup> Quando as estatísticas possibilitam, os indicadores de desindustrialização, utilizados pelas distintas leituras no plano nacional, são replicados para a UF. A partir da discussão de indicadores, autores avaliam a ocorrência ou não<sup>14</sup> da desindustrialização e sua profundidade na escala estadual, comparando-a com a nacional. Nesse prisma, são consideradas as especificidades de cada recorte espacial, contribuindo para estudos de casos de dinâmicas do

12. Essa escala pode ser justificada por maior e melhor disponibilidade de dados para construção de indicadores.

13. A comparação das UFs com o Brasil pode levar a um problema de correlação entre o desempenho das variáveis, principalmente com aqueles de maior peso industrial, tendo em vista que a UF analisada está incluída no cálculo do país. Para solucionar esta questão recomenda-se excluir a UF analisada do total nacional.

14. Há casos em que se aponta uma desindustrialização no Brasil, mas não para a região estudada. Cabe discutir a possibilidade dessa conclusão, tendo em vista que o fenômeno é nacional, com impactos regionais diferenciados.

desempenho da manufatura local, incluindo neste rol aspectos setoriais relacionados com a estrutura produtiva e de comércio exterior.

Nesse aspecto, cabe elencar alguns estudos, inicialmente sobre o Norte e o Nordeste. A análise de Sá e Machado (2013) demonstra que o indicador de agregação de valor do estado do Amazonas teve desempenho melhor que o do Brasil a partir de 2003 porque foram tomadas medidas de fortalecimento dos encadeamentos industriais locais, que são explicados pelo aperfeiçoamento dos incentivos fiscais e pela adequação do Programa de Integração Social (PIS) e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins). Para a Bahia, segundo Carvalho Júnior, Figueirôa e Filgueiras (2012), apesar do crescimento regional entre 1995 e 2005, é possível afirmar que este estado reforça o processo de desindustrialização no Brasil na medida em que há inserção em bens intermediários e de *commodities* que estão articulados ao capital internacional.

Na região Sudeste, principal parque produtivo nacional, há estudos que apontam para distintas dinâmicas. Para Silva (2009), a desindustrialização no Rio de Janeiro está concentrada na capital carioca; o norte fluminense reforça a especialização em produtos intensivos em recursos naturais, particularmente o petróleo; e o sul do estado tem diversificação, tendo em vista a atração de investimentos em atividades automobilísticas, metalomecânicas e siderúrgicas. No caso paulista, Costa, Funari e Mattos (2013) argumentam que há uma crise generalizada na indústria do estado no período da desconcentração produtiva espúria, questionando a capacidade da indústria paulista de rearticular pontos dinâmicos no território. Já Fagundo (2008) argumenta que a desindustrialização no estado de São Paulo é majoritariamente um fenômeno metropolitano, particularmente relacionado com a capital paulista.

Por fim, na região Sul a controvérsia também tem reflexos nas discussões estaduais. Scatolin *et al.* (2007) argumentam que não há desindustrialização no Paraná porque, desde 1999, em decorrência dos incentivos fiscais, houve um crescimento industrial no estado. No caso do Rio Grande do Sul, Coronel e Bender Filho (2013) apontam que também não ocorreram mudanças estruturais no período de 1990 a 2010, mesmo que se observe declínio da taxa de investimento e do nível de produtividade. Já Cário (2013) demonstra que há desindustrialização em Santa Catarina, porém com impactos setoriais diferenciados. Para o Centro-Oeste não foram encontrados estudos acadêmicos que discutissem a ocorrência de desindustrialização nos estados da região, por este motivo não serão aqui considerados.

Uma segunda forma de pesquisa observada é aquela realizada por meio da comparação entre unidades federativas, geralmente estados comparados entre si e com o país. Ou seja, utiliza indicadores clássicos de desindustrialização, tais como o de estrutura produtiva, grau de industrialização, produtividade e comércio exterior e de desempenho industrial, que são colocados em tela para todos ou um conjunto

de estados. A partir de uma comparação do tipo horizontal, é possível discutir as distintas trajetórias indicando, por sua vez, aquelas regiões mais ou menos afetadas pelo processo de reestruturação produtiva regional.<sup>15</sup>

Por exemplo, a partir dos dados de estrutura produtiva e de integração de cadeias produtivas de 1996 a 2007 para onze UFs, Sampaio e Silva (2011)<sup>16</sup> argumentam que é possível observar uma tipologia de estados: *i*) São Paulo: estado mais afetado por ter o maior e mais diversificado parque produtivo do país, mesmo com a desconcentração produtiva regional; *ii*) Amazonas (Zona Franca): assim como São Paulo abriga setores intensivos em tecnologia, como eletrônicos, que tiveram redução no indicador de densidade de cadeias produtivas; *iii*) Rio de Janeiro, Sergipe e Pará: estrutura produtiva com grande participação da atividade extrativa de petróleo ou minério de ferro, altamente dependentes da dinâmica interna e externa, setores que tem elevada integração vertical; e *iv*) Rio Grande do Sul e Pernambuco: afetados principalmente pela redução da agregação interna de valor nos setores de químicos e de alimentos e bebidas.

Ao colocar em perspectiva vários estados, há a vantagem de se avançar em um entendimento amplo da problemática, ou seja, de avaliar quais foram as regiões mais ou menos afetadas pelo processo de desindustrialização no Brasil em perspectiva regional. Há, contudo, um problema: a redução da capacidade explicativa das especificidades regionais, questão que é melhor abordada no primeiro tipo de pesquisa. Além disso, deve ser considerada a evolução do peso de cada região no total nacional, fato que é pouco explorado na literatura nos dois casos.

Por fim, há uma terceira forma de se avaliar o fenômeno, que é pela perspectiva da integração nacional. A industrialização brasileira pode ser compreendida, pela interpretação do capitalismo tardio (Tavares, 1998; Cano, 2007; Mello, 2011), como um processo de longo prazo, em que é conjugado um aumento do grau de industrialização, com incorporação de setores modernos e integração de cadeias produtivas sob hegemonia paulista no período de 1930 até meados dos anos 1980. Sendo assim, a desindustrialização, por oposição, pode ser compreendida como a redução do grau de industrialização, com perda da diversificação produtiva, quebra de elos de cadeias produtivas e diminuição do papel da locomotiva paulista em determinado tempo histórico (pós-1980). A desindustrialização é nacional, porém com efeitos regionais diferenciados, dada a própria natureza da industrialização brasileira: desigual, heterogênea, dependente e periférica. Segundo Furtado (1992, p. 32),

a partir do momento que o motor do crescimento deixa de ser a formação do mercado interno passando a ser a integração com a economia internacional, os efeitos de

15. Para este caso, ver também Botelho, Sousa e Avellar (2014).

16. Para a integração de cadeias produtivas foi utilizada a relação entre o VTI e o valor bruto da produção industrial (VBPI), dados retirados da Pesquisa Industrial Anual (PIA), do IBGE.

sinergia gerados pela interdependência das distintas regiões do país desaparecem, enfraquecendo consideravelmente os vínculos de solidariedade entre elas.

Nesse sentido, a economia paulista tem papel central no debate. Por esse prisma, ela é a mais afetada pelo processo de reestruturação produtiva por três motivos: por ter o maior parque industrial do país; por concentrar maior parcela das indústrias de maior intensidade tecnológica, justamente aquelas mais afetadas pela abertura comercial e financeira; e porque liderou o processo de integração do mercado nacional, sob sua hegemonia. Desse ponto de vista, os aspectos macro e microeconômicos elencados nas distintas leituras da desindustrialização no Brasil, particularmente na vertente histórico-estrutural, são acompanhados pelas rearticulações territoriais pelas quais passou o país no pós-1990.

Assim, se o processo de industrialização brasileiro teve papel decisivo na configuração do sistema econômico nacional (Furtado, 1992), com efeitos sobre a dinâmica urbano-regional e migratória, a desindustrialização no pós-1980 aponta para profundas modificações nessas articulações, com a tomada dos rumos da economia nacional pelos interesses do mercado, principalmente o financeiro e internacional. Evidentemente, ampliaram-se as heterogeneidades sociais, regionais e produtivas que marcam a formação econômica nacional (Tavares, 1999; Brandão, 2007).

### **3.2 Categorias analíticas para o estudo da desindustrialização no Brasil por uma abordagem em múltiplas escalas espaciais**

O indicador básico da desindustrialização, como afirmado anteriormente, é a redução do grau de industrialização no longo prazo. Há diferentes maneiras possíveis de se explicar o porquê desta mudança na estrutura da oferta agregada, sendo a perspectiva histórico-estrutural a mais adequada para abordagem com ênfase no desenvolvimento regional. A partir dessa leitura da desindustrialização e de sua abordagem por meio da integração nacional é possível organizar modos distintos de se compreender o fenômeno em estudo considerando distintas escalas espaciais. Organizar o debate por meio de categorias<sup>17</sup> auxilia na compreensão do processo e da possibilidade de articulação com o desenvolvimento regional, que a partir da década de 1980 é, conforme Cano (2011), o das novas determinações.

Uma primeira categoria está amparada no processo histórico de desenvolvimento e nas estruturas que conformarem a formação econômica nacional como periférica, subdesenvolvida e dependente. De outro modo, também pode ser compreendida, no contexto da difusão lenta e desigual do progresso técnico, como apresentado originalmente por Prebisch (1951), sendo uma das principais características da configuração do sistema centro-periferia. Essa categoria pode ser entendida como

---

17. Deve-se atentar para o fato de que essas categorias podem ocorrer de forma simultânea no tempo e no espaço, e não há qualquer tentativa de se propor etapas.

um aumento do *gap* (ou seja, assimetria) tecnológico entre o Brasil e o resto do mundo, sobretudo frente às economias que se encontram na fronteira do progresso técnico (Belluzzo, 2014).

A economia brasileira teve cem anos de atraso para realizar a primeira revolução tecnológica, oitenta para realizar a segunda, e já são mais de trinta anos de atraso em relação à terceira. Enquanto isso, as principais economias globais caminham para a quarta revolução industrial, com os setores da biotecnologia e nanotecnologia, por exemplo, o que significa uma tendência ao aumento das assimetrias tecnológicas, e, portanto, maiores entraves para promover uma indústria brasileira competitiva – ou no estado da arte.

Além disso, desde meados dos anos 1980, a agenda da industrialização foi colocada em segundo plano no Brasil, sendo a marca inicial desse processo a crise fiscal e financeira do Estado. Os desafios se tornaram amplificados com os rumos perversos do Consenso de Washington, com impactos sobre a coordenação dos investimentos e sobre o desenvolvimento produtivo, com abertura rápida, não planejada, e redução do investimento público – que tiveram seus efeitos sobre a redução da taxa crescimento, do investimento, da produção e exportação manufatureira no país, sobretudo em um contexto de acirramento da concorrência global –, e com o aparecimento de atores como a China, que trouxe desafios à concorrência no mercado mundial.

Da década de 1930 até meados da década de 1980, o Brasil construiu um parque industrial diversificado e nacionalmente integrado sob hegemonia paulista, nos moldes da Segunda Revolução Industrial (Carneiro 2002; Cano, 2007). Desde então, a manufatura perdeu seu fôlego como setor dinâmico da economia, deixando inclusive de agregar os setores modernos, tais como da química fina, dos microchips e das telecomunicações. Conforme Belluzzo (2014), deixar de incorporar os setores industriais modernos também significa desindustrializar-se, pois são ampliados os atrasos no progresso técnico.

Observa-se, ademais, uma redução da diversificação da estrutura produtiva nacional. Segundo os dados da PIA,<sup>18</sup> no período de 1996 a 2011, os setores de alta intensidade tecnológica reduziram sua participação de 8,8% para 5,5% do VTI. Os de média-alta tiveram ligeira elevação de 29,1% para 29,7%, que pode ser explicada pelo bom desempenho do setor automobilístico. Os de média-baixa aumentaram de 28,5% para 33,4%, dada a dinâmica do refino de petróleo. Os de baixa intensidade tecnológica reduziram-se de 33,6% para 31,4%, com destaque para alimentos (tabela 2). Os últimos três setores mencionados anteriormente – veículos automotores, refino de petróleo e alimentos – tiveram, somados, um total de 31,1%, em 1996, e 39,7%, em 2011, o que demonstra a redução de sua diversificação entre grupos industriais e dentro dos grupos.

---

18. A PIA é a mais ampla pesquisa industrial no país, com dados anuais disponibilizados pelo IBGE.



TABELA 2  
**Brasil: estrutura do VTI da indústria de transformação por intensidade tecnológica (1996-2011)**  
 (Em % do total)<sup>1</sup>

Ano	Alta	Média-alta	Média-baixa	Baixa
1996	8,8	29,1	28,5	33,6
1997	8,8	29,9	28,4	33,0
1998	8,9	29,0	29,1	33,1
1999	9,3	27,3	30,6	32,8
2000	9,7	26,0	34,8	29,5
2001	9,7	26,6	32,5	31,2
2002	8,7	26,6	33,0	31,8
2003	7,0	26,9	34,8	31,3
2004	7,3	27,7	35,3	29,7
2005	7,1	26,7	37,0	29,2
2006	7,2	26,6	36,9	29,4
2007	6,5	28,5	36,5	28,6
2008	6,2	29,2	36,9	27,7
2009	6,0	28,8	33,8	31,4
2010	5,7	29,3	34,2	30,9
2011	5,5	29,7	33,4	31,4

Fonte: IBGE (2014) e Sampaio (2015).

Elaboração do autor.

Nota: <sup>1</sup> Segundo metodologia de Sampaio (2015).

A redução da diversificação produtiva também se verificou na inserção externa, por meio da reprimarização da pauta exportadora, entendida como aumento da participação de bens e serviços de menor intensidade tecnológica nas exportações totais. Há duas explicações básicas: a primeira, devido à aceleração da demanda mundial, principalmente chinesa, por produtos intensivos em recursos naturais, tais como minério de ferro, soja e carnes; e a segunda, pela desindustrialização, na medida em que há perda da competitividade internacional dos manufaturados produzidos localmente.

A partir dos anos 2000, as exportações de produtos básicos passaram a crescer a taxas mais elevadas que as exportações totais. De acordo com o resultado anual, constata-se que em 2010 os produtos básicos tomaram o lugar dos manufaturados como principal grupo nas exportações totais (44,6%). Na própria manufatura, foi reduzida a intensidade tecnológica das exportações, tendo em vista que o setor de alta intensidade tecnológica detinha 13,1% em 2000 e 6,6% em 2013, o de

média-alta foi de 30,7% para 28,0%, o de média-baixa de 23,6% para 28,0% e o de baixa 32,6% para 37,4% (tabela 3).

TABELA 3

**Brasil: estrutura das exportações da indústria de transformação por fator agregado e intensidade tecnológica (1996-2013)**  
(Em % do total)<sup>1</sup>

Ano	Fator agregado			Intensidade tecnológica (indústria de transformação)			
	Básico	Manufaturados	Semimanufaturados	Alta	Média-alta	Média-baixa	Baixa
1996	24,9	55,3	18,0	4,2	28,8	25,9	41,1
1997	27,3	55,1	16,0	5,7	31,9	24,1	38,3
1998	24,6	56,9	16,6	7,4	32,4	22,8	37,4
1999	25,4	57,5	15,9	9,6	29,6	22,7	38,1
2000	22,8	59,1	15,4	13,1	30,7	23,6	32,6
2001	26,3	56,5	14,1	12,5	29,0	21,0	37,5
2002	28,1	54,7	14,8	9,1	27,5	24,3	39,0
2003	28,9	54,3	15,0	6,1	29,1	25,0	39,8
2004	29,5	55,0	13,9	6,7	29,5	26,8	37,1
2005	29,3	55,1	13,5	6,0	32,3	26,3	35,5
2006	29,2	54,4	14,2	5,5	31,8	28,0	34,8
2007	32,1	52,3	13,6	7,8	30,0	26,6	35,6
2008	36,9	46,8	13,7	7,7	28,5	27,5	36,3
2009	40,5	44,0	13,4	8,0	25,3	23,8	42,8
2010	44,6	39,4	14,0	6,8	27,8	22,6	42,9
2011	47,8	36,0	14,1	5,8	27,5	24,8	41,9
2012	46,8	37,4	13,6	6,8	29,0	26,4	37,8
2013	46,7	38,4	12,6	6,6	28,0	28,0	37,4

Fonte: Dados do Ipeadata e do Sistema de Análise das Informações de Comércio Exterior (Alice Web) do Ministério da Indústria, Desenvolvimento e Comércio Exterior (MDIC), de 2014.

Elaboração do autor.

Nota: <sup>1</sup> Segundo a metodologia de Sampaio (2015).

Esse movimento foi acompanhado de uma piora no saldo comercial dos produtos manufaturados. O saldo da manufatura brasileira passou de um *superavit* de US\$ 22,2 bilhões, em 2007, para um *deficit* de US\$ 53,7 bilhões, em 2013. O único grupo industrial que permaneceu com *superavit* comercial foi o de baixa intensidade tecnológica (US\$ 35,9 bilhões em 2011), explicado pelo bom desempenho das exportações de alimentos. Mesmo com este baixo resultado da manufatura brasileira, o país ainda manteve *superavit* comercial no período após a crise internacional, tendo em vista o desempenho de setores agrícolas e minerais (tabela 4).

TABELA 4  
**Brasil: saldo comercial total da indústria de transformação total e por intensidade tecnológica (1996-2013)<sup>1</sup>**  
 (Em US\$ bilhões)

Ano	Total	Indústria de transformação	Intensidade tecnológica			
			Alta	Média-alta	Média-baixa	Baixa
1996	<b>-5,60</b>	-0,29	-4,35	-8,36	3,40	9,03
1997	<b>-6,76</b>	-4,64	-5,16	-10,31	2,82	8,01
1998	<b>-6,62</b>	-5,62	-4,86	-10,77	2,27	7,73
1999	<b>-1,29</b>	-1,18	-4,23	-8,85	2,95	8,95
2000	<b>-0,73</b>	1,00	-3,67	-7,68	3,55	8,80
2001	<b>2,68</b>	1,40	-3,43	-9,72	2,76	11,79
2002	<b>13,20</b>	7,67	-3,16	-6,62	3,70	13,75
2003	<b>24,88</b>	17,69	-3,75	-2,96	6,28	18,12
2004	<b>33,84</b>	26,58	-4,69	-1,76	10,21	22,83
2005	<b>44,93</b>	33,61	-6,10	1,39	11,74	26,59
2006	<b>46,46</b>	32,89	-8,80	0,06	12,59	29,04
2007	<b>40,03</b>	22,17	-14,61	-9,46	10,85	35,38
2008	<b>24,96</b>	-0,84	-20,96	-28,19	7,41	40,90
2009	<b>25,27</b>	-3,03	-17,43	-26,15	4,66	35,89
2010	<b>20,15</b>	-29,27	-25,35	-38,33	-8,03	42,45
2011	<b>29,79</b>	-42,44	-29,77	-50,86	-9,63	47,82
2012	<b>19,39</b>	-45,03	-29,22	-49,53	-2,35	36,07
2013	<b>2,29</b>	-53,67	-31,98	-55,44	-2,24	35,99

Fonte: Dados do Alice Web, da MDIC, de 2014.

Elaboração do autor.

Nota: <sup>1</sup> Segundo a metodologia de Sampaio (2015).

Tanto a reprimarização quanto a desindustrialização tiveram impactos sobre a organização espacial no Brasil, tendo em vista que:

a inserção externa – e seu perfil traçado pela política econômica – foi muito mais impactante na organização territorial, seja pela continuidade da itinerância da agricultura, seja pelos efeitos espaciais do crescimento da extrativa, seja pelo crescimento generalizado do terciário que acompanha a urbanização extensiva, ou ainda, pelo efeito da realocização de empresas da indústria de transformação que, buscando atingir o mercado externo, se direcionaram para regiões fora do *core* industrial do país, reforçando a desconcentração regional da produção. (...) As importações, ligando-se a uma nova rodada de modernização nos padrões de consumo (...) dada a política cambial vigente, cresceram fortemente e impuseram importantes perdas à indústria de transformação, com impactos regionais não desprezíveis em decorrência do enfraquecimento de elos de cadeias produtivas (Macedo, 2010, p. 91-92).

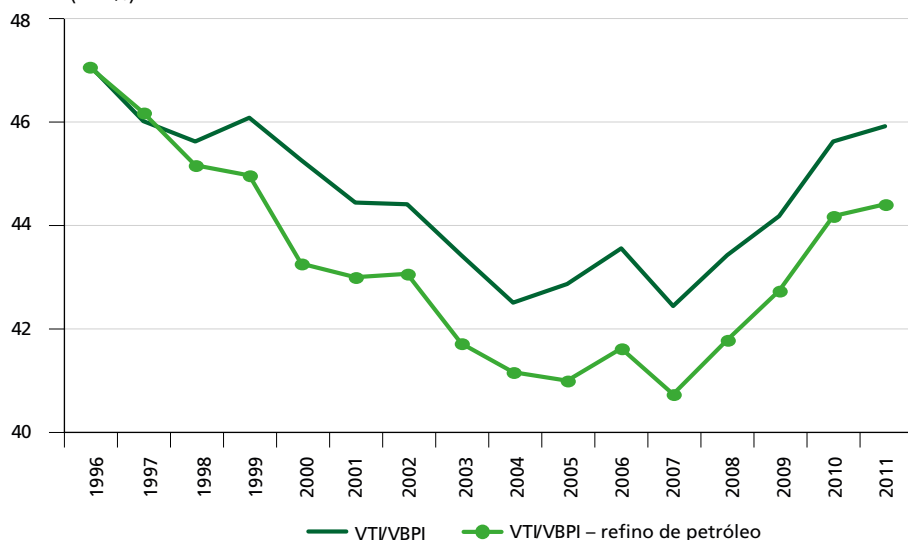
Assim, um dos elementos mais destacados no debate nacional sobre desindustrialização é a quebra de elos em cadeias produtivas (Unctad, 2003; Iedi, 2005). Setores econômicos passaram a importar do resto do mundo maior parcela de partes, componentes e insumos industriais, o que reduz os efeitos de encadeamento para trás e para frente na economia nacional, deixando de gerar emprego, renda e progresso técnico em setores intermediários da economia nacional. Nesse prisma, a indústria brasileira estaria se aproximando da estrutura industrial maquiladora mexicana, que apresenta baixo valor agregado por unidade produzida na manufatura.

Um indicador de densidade de cadeias produtivas é a relação entre o VTI e o VBPI, calculado a partir das informações da PIA, do IBGE.<sup>19</sup> Para o ano de 1996, essa relação era de 47,1%, valor máximo da série, passando a um mínimo de 42,5%, em 2007, recuperando-se até alcançar 45,9% em 2011 (gráfico 2). Os dados agregados só não foram mais fortemente afetados em virtude do bom desempenho do setor de refino de petróleo, que ganhou peso na estrutura produtiva e que tem elevada relação entre VTI e VBPI.

GRÁFICO 2

**Brasil: indicador de adensamento das cadeias produtivas para a economia (1996-2011)<sup>1</sup>**

(Em %)



Fonte: IBGE (2014).

Elaboração do autor.

Nota: <sup>1</sup> Valores de 1996 a 2007 compatibilizados da Cnae 1.0 para Cnae 2.0, segundo metodologia de Sampaio (2015).

19. De acordo com Torres e Silva (2012), este indicador apresenta limitações na medida em que é sensível à variação cambial, bem como pela própria dinâmica setorial. Uma alternativa, segundo esses autores, seria comparar a evolução absoluta do numerador e do denominador. Sampaio e Silva (2011) discutiram a variação desse indicador para os estados brasileiros no período de 1996 a 2007, concluindo que São Paulo foi o estado mais afetado pela perda de elos em cadeias produtivas.

Esse indicador aponta para uma menor agregação de valor na indústria doméstica, sobretudo em setores de maior intensidade tecnológica, o que significa menores realizações de conexões intersetoriais e regionais no país, com maiores impactos sobre a economia que liderou a integração produtiva regional: o estado de São Paulo (Macedo, 2010; Sampaio, 2015).

Adicionalmente, se a industrialização brasileira teve como característica a integração produtiva regional sob hegemonia paulista, no caso da desindustrialização por quebra de elos em cadeias produtivas há o tensionamento das relações produtivas e comerciais entre as unidades federativas, com forças que tendem a acentuar a fragmentação regional (Pacheco, 1998; Macedo, 2010). Trata-se, portanto, de uma outra forma de articulação microeconômica, macroeconômica e territorial, substantivamente distinta daquela erigida na industrialização por substituição de importações, em que prevaleceu a constituição de um sistema econômico nacional (Furtado, 1992).

Para além da substituição de peças e componentes domésticos por importados, houve empresas que, de forma total ou parcial, promoveram a substituição da produção nacional total pela importada. O quadro macroeconômico desfavorável para o investimento doméstico e a revisão de estratégias empresariais levaram à reorientação no posicionamento de mercado de determinadas empresas. As estratégias de expansão passaram a ser predominantes nos ramos de varejo e comercialização, que garantiram lucros com expansão recente, principalmente pelo aumento da renda e do crédito. Nesse caso, a produção doméstica é totalmente substituída pela importada, somente com inserção da etiqueta da empresa brasileira, ou seja, observa-se uma tendência à metamorfose do capital industrial em capital mercantil-financeiro.

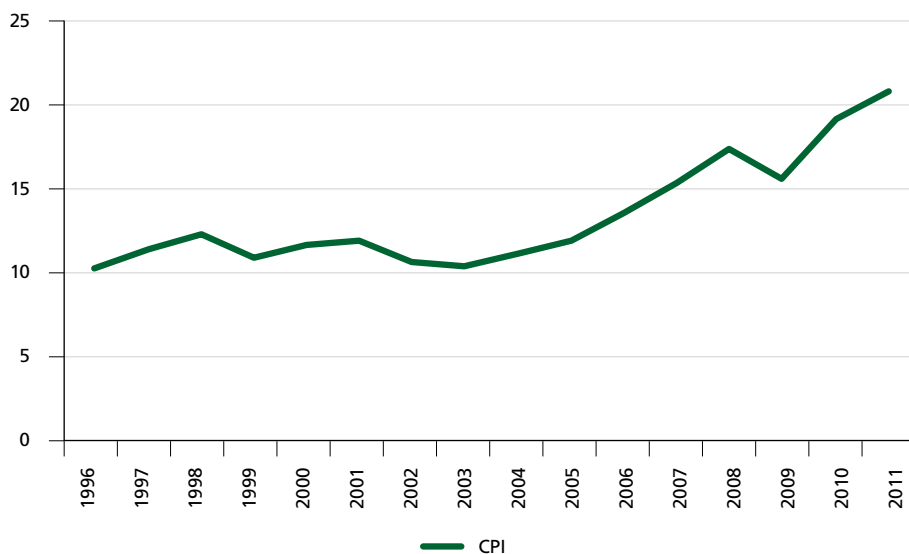
Um possível indicador para perceber a substituição do produto final nacional pelo importado é o coeficiente de penetração das importações (CPI), calculado pela Confederação Nacional da Indústria (CNI).<sup>20</sup> Quanto mais elevado, maior a participação estrangeira no setor de atividade econômica. Para o total da indústria de transformação, o valor do CPI dobrou entre 1996 e 2011, com resultado final de 20,8% (gráfico 3). Das 24 divisões industriais, somente três tiveram redução: impressão e reprodução de gravações; outros equipamentos de transportes; e celulose e papel. Já os que tiveram maior crescimento são predominantemente de maior valor adicionado: equipamentos de informática; máquinas e equipamentos; material elétrico; químicos; farmacêuticos; e veículos automotores. Há setores de menor valor agregado, tais como borrachas/plásticos e têxteis/confecções, mostrando

---

20. O CPI mede o peso das entradas de mercadorias estrangeiras na absorção interna por setor de atividade econômica. O indicador pode apresentar problemas para setores que têm elevada dinâmica no próprio setor, por exemplo, no setor automotivo, e só está disponível para o país, ou seja, não há cálculos regionais.

que até em setores tradicionais há efeitos perversos sobre a dinâmica econômica, industrial e regional (Sampaio, 2015).

GRÁFICO 3  
Brasil: CPI da indústria de transformação (1996-2011)  
(Em %)



Fonte: Coeficientes de abertura comercial, da CNI, de 2014. Disponível em: <<http://www.portaldaindustria.com.br/estatisticas>>. Elaboração do autor.

As três primeiras categorias, aumento do *gap* tecnológico, quebra de elos em cadeias produtivas e substituição da produção nacional pela importada, são enquadradas na desindustrialização relativa, na medida em que são compatíveis com o crescimento econômico e manufatureiro, ainda que em baixo patamar. Por fim, é possível elencar uma última que tem maior gravidade em um determinado espaço econômico. Trata-se da ocorrência da desindustrialização absoluta. Ela significa o fechamento generalizado de unidades locais industriais, geralmente acompanhada da redução absoluta da produção e do número de empregos industriais.

Há sinais de que o Brasil se encontra nessa categoria, tendo em vista que o desempenho manufatureiro no início da década de 2010 aponta para perda absoluta do valor adicionado industrial, com taxas médias de crescimento negativas. A taxa média de crescimento da indústria de transformação no quinquênio 2001-2005 foi de 3,3% ao ano (a.a.), no 2006-2010 foi de 2,1% a.a. e, no último, 2011-2015, a média foi de -2,27% a.a. Destes cinco últimos anos, em três a manufatura obteve taxas de crescimento negativa: em 2012 (-2,4%), em 2014 (-3,9%) e em 2015 (-9,7%). Os setores econômicos mais prejudicados continuam sendo aqueles que

mais agregam valor e dinamismo técnico na economia nacional. Com efeito, somente em 2015 a produção física dos bens de capital teve uma variação substantiva, com redução de 25,4% acompanhada de uma queda de 18,8% em bens de consumo duráveis (tabela 5).

TABELA 5

**Brasil: taxa de variação anual da produção física da indústria de transformação por grandes grupos industriais (2003-2015)**

(Em %)

Categoria <sup>1</sup>	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
BK	2,4	20,6	3,4	5,0	19,2	16,1	-16,5	21,3	5,0	-11,2	12,2	-9,3	-25,4
BI	1,9	7,0	0,7	1,6	4,4	1,6	-8,0	10,4	0,0	-1,6	0,4	-2,4	-5,1
BC	-2,8	8,1	6,3	3,8	5,2	1,9	-2,8	7,0	-0,4	-0,5	2,6	-2,3	-9,5
BCD	0,7	21,4	8,5	7,4	10,9	3,5	-2,7	11,6	-3,0	-1,4	4,4	-9,1	-18,8
BCSN	-3,5	5,1	5,8	2,9	3,6	1,4	-2,9	5,5	0,4	-0,2	2,0	-0,1	-6,7

Fonte: Dados das Contas Nacionais Trimestrais, do IBGE.

Elaboração do autor.

Nota: <sup>1</sup> Categorias de uso-destino: BK = bens de capital; BI = bens intermediários; BC = bens de consumo; BCD = bens de consumo duráveis; BCSN = bens de consumo semiduráveis e não duráveis.

A desindustrialização absoluta tem efeitos perversos sobre as cidades, principalmente com o avanço da segregação socioespacial.

No caso específico de nossa pesquisa sobre um espaço de desindustrialização [absoluta] em São Paulo, se trata da constituição de novas centralidades promovidas também por poderosos agentes econômicos, voltadas para moradia e consumo (lazer, serviços) da classe média e alta, em espaços de desindustrialização, colocando em suspenso a permanência da população que aí mora, formada por uma classe média-baixa. Dessa forma, assim como nos Estados Unidos, em nosso estudo de caso o que está em jogo também são processos de renovação, requalificação e gentrificação (Padua, 2010, p. 120).

Assim, a desindustrialização traz desafios para as políticas públicas, para além das políticas industriais, comércio exterior e inovação, conforme apontam as suas distintas leituras, que se limitam a discutir aspectos macroeconômicos e setoriais. Os seus impactos sobre a dinâmica urbano-regional não são desprezíveis, com contribuições significativas sobre a organização territorial, tanto entre as regiões como nas cidades. Políticas que visem à redução das desigualdades regionais, como a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), devem enfrentar questões como a segregação socioespacial, decorrente de espaços de desindustrialização absoluta, e a articulação de cadeias produtivas regionais, com vistas à geração de emprego, renda e progresso técnico, combatendo, assim, a crescente fragmentação da nação.

O que se buscou apresentar é que há um avanço do processo de desindustrialização no Brasil ao longo do tempo, com impactos sobre a dinâmica urbano-regional.

Nesta última década já é possível observar sua manifestação mais perversa, que é a desindustrialização absoluta. O baixo dinamismo desse setor, estratégico para o desenvolvimento socioeconômico, coloca em perspectiva mudanças nas articulações entre aspectos macroeconômicos, microeconômicos e territoriais que não conseguiram levar a uma trajetória de crescimento no longo prazo nas últimas décadas no Brasil. O cenário de crise atual e a opção por modelos de ajuste com base na economia convencional tendem a aprofundar o atual quadro de fechamento generalizado de fábricas e acentuar o desemprego e a reprimarização da inserção externa.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O debate sobre a desindustrialização brasileira constitui-se de um dos particulares capítulos da história do pensamento econômico no país neste início de século XXI. Entre suas distintas leituras, destacam-se aspectos macroeconômicos e setoriais, deixando em segundo plano o debate entre indústria, território e desenvolvimento. Este capítulo buscou contribuir nesse aspecto, ao utilizar a abordagem histórico-estrutural com o olhar da integração, para estabelecer relações entre a desindustrialização e o desenvolvimento regional no Brasil.

Considerando os contextos econômicos e políticos internos e externos das últimas quatro décadas, é possível destacar mudanças significativas no processo de acumulação de capital, com financeirização e reorganização produtiva nos moldes das cadeias globais de valor e das reformas realizadas no plano do Consenso de Washington, com abertura rápida e não planejada no Brasil e redução do papel do Estado na coordenação do desenvolvimento, que foi consolidada com o Plano Real.

O período áureo da industrialização brasileira, de 1930 a 1980, pode ser entendido como uma época histórica, com rápido crescimento industrial, aumento da diversificação produtiva e incorporação de setores modernos sob coordenação estatal, sendo conjugada com uma integração comercial e produtiva sob hegemonia paulista. Nesse período, foi construído o sistema econômico nacional, tal qual analisou Furtado (1992). De 1980 até os dias atuais, observa-se, contudo, um movimento distinto do anterior, uma vez que prevalecem baixas ou negativas taxas de crescimento, com redução da diversificação produtiva – no sentido de uma maior participação de bens industriais de menor valor agregado –, não incorporação de setores modernos, com uma economia comandada pelo mercado, sobretudo internacional, que refletiu numa tendência à rearticulação de espaços, com aumento da articulação local-global e com tendência à fragmentação espacial.

Foi observado que é possível organizar os efeitos da desindustrialização por meio de categorias que buscam identificar os problemas e os impactos no desenvolvimento regional em uma abordagem que considera as múltiplas escalas



espaciais. Em que pesem as limitações nas bases de dados para a identificação dos problemas com uma dimensão espaço-temporal mais ampla,<sup>21</sup> as categorias têm por objetivo organizar o debate e auxiliar na explicação do porquê da redução do grau de industrialização em longo prazo no Brasil e seus impactos sobre o território. Conforme discutido, chamou a atenção o período posterior a 2010, quando se observa para o país uma diminuição absoluta do valor agregado manufatureiro, o que indica o seu avanço para a desindustrialização absoluta.

Desse modo, a desindustrialização no Brasil, da forma negativa que ocorre, demonstra os limites do processo de industrialização em economias de capitalismo tardio. Aparece, assim, como resultado de sua formação subdesenvolvida, dependente e periférica, calcada nos princípios da supremacia dos mercados, conforme analisou, por exemplo, Cano (2000; 2014) e Tavares (1999).

As distintas leituras do processo de desindustrialização no Brasil destacam, como proposição de políticas para a solução da questão, reformas nos âmbitos macro e microeconômicos, sejam na gestão das relações câmbio-juros, sejam nas políticas industriais e de inovação. O que se buscou demonstrar é que este processo, que se aprofundou nos últimos anos, tem impactos urbano-regionais relevantes, que trazem desafios para as políticas urbanas e de desenvolvimento regional. No caso particular das políticas de desenvolvimento regional, os desafios estão no contexto de crise do processo de industrialização, que envolve a geração de condições para a retomada do Estado como agente coordenador do desenvolvimento, a redução das desigualdades regionais e a articulação de cadeias produtivas e regionais.

O capítulo buscou discutir a desindustrialização e relacioná-la com o desenvolvimento regional no Brasil no período pós-1980. O papel que caberá à indústria de transformação no desenvolvimento brasileiro nas próximas décadas está intimamente relacionado com seu projeto de futuro, o qual parece crescentemente ligado a um círculo vicioso de fechamento generalizado de unidades locais industriais.

## REFERÊNCIAS

AKYUZ, Y. Impasses do desenvolvimento. **Novos Estudos Cebrap**, n. 72, p. 41-56, jul. 2005.

ALDERSON, A. Deindustrialization: globalization, failure, or success? **American Sociological Review**, v. 64, n. 5, p. 701-721, Oct. 1999.

BACHA, E.; DE BOLLE, M. B. (Org.). **O futuro da indústria no Brasil: a desindustrialização em debate**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

---

21. A compreensão das categorias e seus problemas com as bases de dados pode ser complementada com estudos de caso que combinem aspectos regionais e setoriais.

BELLUZZO, L. G. Prefácio. *In*: FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Cia das Letras, 2007.

\_\_\_\_\_. As novas condições do desenvolvimento. **Le Monde Diplomatique Brasil**, mars. 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/M1hQl1>>. Acesso em: 7 jun. 2014.

BONELLI, R. Indústria e desenvolvimento: notas e conjecturas com foco na experiência do Brasil. Texto preparado para o Seminário Industrialização, Desindustrialização e Desenvolvimento, São Paulo, 2005. Disponível em: <<http://goo.gl/rVIWU1>>. Acesso em: 8 jun. 2014.

BONELLI, R.; PESSOA, S.; MATOS, S. Desindustrialização no Brasil: fatos e interpretação. *In*: BACHA, E.; DE BOLLE, M. B. (Org.). **O futuro da indústria no Brasil: a desindustrialização em debate**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

BOTELHO, M.; SOUSA, G.; AVELLAR, A. **A incidência desigual do processo de desindustrialização nos estados brasileiros**. Diamantina: Cedeplar/UFMG, 2014.

BRANDÃO, C. **Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global**. Campinas: Editora Unicamp, 2007.

BRESSER-PEREIRA, L. The Dutch disease and its neutralization: a Ricardian approach. **Revista de Economia Política**, v. 28, n. 1, São Paulo, Jan./Mar. 2008.

\_\_\_\_\_. Prefácio. *In*: AZEVEDO, A.; FEIJÓ, C.; CORONEL, D. (Org.). **A desindustrialização brasileira**. Rio Grande do Sul: Unisinos, 2013. p. 11-15.

BRESSER-PEREIRA, L.; MARCONI, N. **Existe doença holandesa no Brasil?** Trabalho apresentado ao IV Fórum de Economia da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/2qqpY9>>. Acesso em: 7 jun. 2014.

CANO, W. **Soberania e política econômica na América Latina**. São Paulo: Editora Unesp, 2000.

\_\_\_\_\_. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil (1930-1970)**. São Paulo: Editora Unesp, 2007.

\_\_\_\_\_. **Desconcentração produtiva regional do Brasil (1970-2005)**. São Paulo: Editora Unesp, 2008.

\_\_\_\_\_. **Ensaio sobre a crise urbana no Brasil**. Campinas: Editora Unicamp, 2011.

\_\_\_\_\_. A desindustrialização no Brasil. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, p. 831-851, dez. 2012.

\_\_\_\_\_. (Des)industrialização e (sub)desenvolvimento. **Cadernos do Desenvolvimento**, v. 9, n. 15, p. 139-174, jul./dez. 2014.

CANO, W.; SILVA, A. L. **Política industrial do governo Lula**. Campinas: IE/Unicamp, jul. 2010. (Texto para Discussão, n. 181). Disponível em: <<http://goo.gl/WJM4q5>>. Acesso em: 29 abr. 2016.

CÁRIO, S. **Processo de desindustrialização em Santa Catarina**. Santa Catarina: Fiesc/UFSC, 2013. 35 p.

CARNEIRO, R. **Desenvolvimento em crise**: a economia brasileira no último quarto do século XX. São Paulo: Editora Unesp, 2002.

CARVALHO JÚNIOR, C.; FIGUEIRÔA, E.; FILGUEIRAS, L. O processo de desindustrialização na economia brasileira e o seu impacto e significado no estado da Bahia. *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DA REDE IBEROAMERICANA DE INVESTIGADORES, 12., 2012, Belo Horizonte, Minas Gerais. **Anais...** Belo Horizonte: Cedeplar/UFMG, 2012.

CHESNAIS, F. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1994.

COMIN, A. **A desindustrialização truncada**: perspectivas do desenvolvimento econômico brasileiro. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, 2009.

CORONEL, D.; BENDER FILHO, R. O processo de (des)industrialização da economia gaúcha a partir da década de 1990. *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 6., 2013, Santa Cruz do Sul, Rio Grande do Sul. **Anais...** Santa Cruz do Sul: Unisc, 2013.

COSTA, D.; FUNARI, A.; MATTOS, L. Evidências da desindustrialização no Brasil e no estado de São Paulo entre 1989 e 2010. *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 11., 2013, Santa Cruz do Sul, Rio Grande do Sul. **Anais...** Santa Cruz do Sul: Unisc, 2013.

FAGUNDO, L. **A indústria na região metropolitana de São Paulo**: há um processo recente de desindustrialização? Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008. 127 p.

FURTADO, C. **O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

\_\_\_\_\_. **Brasil**: a construção interrompida. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

\_\_\_\_\_. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Cia. das Letras, 2007.

HIRATUKA, C.; SARTI, F. **Transformações na estrutura produtiva global, desindustrialização e desenvolvimento industrial no Brasil**: uma contribuição ao debate. Campinas: IE/Unicamp, jun. 2015. (Texto para Discussão, n. 255).

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Industrial Anual**. Rio de Janeiro: IBGE, 2014.

IEDI – INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. **Ocorreu uma desindustrialização no Brasil?** São Paulo: Iedi, 2005.

LAPLANE, M. Indústria e desenvolvimento no Brasil no século XXI. **Economia e Tecnologia**, ano 2, v. 2, jul./set. 2006.

MACEDO, F. C. Inserção comercial externa e dinâmica territorial no Brasil. **Redes**, v. 15, n. 3, p. 89-114, set./dez. 2010.

MARQUETTI, A. Progresso técnico, distribuição e crescimento na economia brasileira: 1955-1998. **Estudos Econômicos**, v. 32, n. 1, 2002.

MATTOS, L. **Desindustrialização no estado de São Paulo entre 1989 e 2010**. (Dissertação) Mestrado – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2015.

MELLO, J. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Editora Unesp; Editora Facamp, 2011.

MORCEIRO, P. C. **Desindustrialização na economia brasileira no período de 2000-2011**: abordagens indicadores. São Paulo: Editora Unesp/Cultura Acadêmica, 2012.

NASSIF, A. **Há evidências de desindustrialização no Brasil?** Rio de Janeiro: BNDES, jul. 2006. 38 p. (Texto para Discussão, n. 108). Disponível em: <<http://goo.gl/oIM8PI>>. Acesso em: 13 jan. 2016.

OLIVEIRA, C. **Processo de industrialização**: do capitalismo originário ao atrasado. São Paulo: Editora Unesp, 2003.

\_\_\_\_\_. Desenvolvimento comparado: América Latina e Ásia. *In*: DEDDECA, C.; PRONI, M. **Economia e proteção social**: textos para estudo dirigido. Campinas: IE/Unicamp; Brasília: MTE, 2006. p. 47-56.

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

PADUA, R. A valorização de espaços de desindustrialização na metrópole: a produção do espaço como produção da segregação. **Geosp**: Espaço e Tempo, n. 28, p. 105-124, 2010.

PALMA, J. G. Quatro fontes de “desindustrialização” e um novo conceito de “doença holandesa”. Trabalho apresentado na Conferência de Industrialização, Desindustrialização e Desenvolvimento. São Paulo: Fiesp; Iedi, ago. 2005.

PREBISCH, R. **Estúdio económico de América Latina**. Cepal, 1951.

ROWTHORN, R. Indústria de transformação: crescimento, comércio e mudança estrutural. *In: CASTRO, A. B. et al. O futuro da indústria no Brasil e no mundo: os desafios do século XXI*. Rio de Janeiro: Campus, 1999. p. 57-76.

ROWTHORN, R.; COUTTS, K. De-industrialization and the balance of payments in advanced economies. **Cambridge Journal of Economics**, v. 28, n. 5, 2004.

SÁ, M.; MACHADO, J. A. Polo Industrial de Manaus (PIM): a medida de seu valor adicionado comparado com o resto do Brasil. *In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA*, 20., 2013, Manaus, Amazonas. **Anais...** Manaus: CBE, 2013. 13 p.

SAEGER, S. Globalization and deindustrialization: myth and reality in the OECD. **Weltwirtschaftliches Archiv**, v. 133, n. 4, p. 579-608, 1997.

SALAMA, P. Brasil: uma virada? Considerações sobre a industrialização e a desindustrialização. **Ensaio FEE**, v. 8, n. 1, p. 21-36, 1987.

SAMPAIO, D. **Desindustrialização e estruturas produtivas regionais no Brasil**. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, 2015. 267 p.

SAMPAIO, D.; SILVA, A. Reestruturação produtiva regional no Brasil: uma caracterização da indústria a partir de um indicador de densidade de densidade das cadeias produtivas (1996-2007). **Bahia Análise e Dados**, v. 22, n. 2, p. 407-427, abr./maio 2011.

SCATOLIN F. *et al.* Desindustrialização? Uma análise comparativa entre Brasil e Paraná. **Indicadores Econômicos FEE**, v. 35, n. 1, p. 105-120, ago. 2007.

SHAFIYEDDIN, S. M. **Trade liberalization and economic reform in developing countries: structural change or de-industrialization?** Genebra: Unctad, 2005. 33 p. (Discussion Papers, n. 179).

SILVA, R. D. **Estrutura industrial e desenvolvimento regional no estado do Rio de Janeiro (1993-2008)**. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, 2009. 231 p.

SINGH, A. UK industry and the world economy: a case of de-industrialization? **Cambridge Journal of Economics**, v. 1, p. 113-136, 1977.

TAVARES, M. C. **Acumulação de capital e industrialização no Brasil**. São Paulo: IE/Unicamp, 1998.

\_\_\_\_\_. Império, território e dinheiro. *In: FIORI, J. L. Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis: Vozes, 1999.

TORRES, R. L.; SILVA, R. C. da. Uma crítica aos indicadores usuais de desindustrialização no Brasil. *In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA*, 15., 2012, Porto de Galinhas, Pernambuco, **Anais...** Porto de Galinhas: Anpec, 2012.

TREGENNA, F. Characterising deindustrialization: an analysis of changes in manufacturing employment and output internationally. **Cambridge Journal of Economics**, n. 33, p. 433-466, 2009.

UNCTAD – UNITED TRADE COMMISSION FOR TRADE AND DEVELOPMENT. **World development report**. Genebra, 2003.

VERGNHANINI, R. **O debate sobre a mudança estrutural da economia brasileira nos anos 2000**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013. 124 p.

VITALI, S.; GLATTFELDER, J.; BATTISTON, S. The network of global corporate control. **Plos One**, v. 6, n. 10, 2011.

## A EVIDÊNCIA DA ESTRUTURA PRODUTIVA OCA: O ESTADO DO RIO DE JANEIRO COMO UM DOS EPICENTROS DA DESINDUSTRIALIZAÇÃO NACIONAL

Bruno Leonardo Barth Sobral

*As impossibilidades históricas formam uma cadeia, uma espécie de círculo vicioso, que tende a repetir-se em quadros estruturais subsequentes. Como não há ruptura definitiva com o passado, a cada passo este se reapresenta na cena histórica e cobra o seu preço, embora sejam muito variáveis os artifícios da “conciliação” (em regra uma autêntica negação ou neutralização da reforma).*

Florestan Fernandes

### 1 INTRODUÇÃO

O Brasil se tornou um dos últimos países latino-americanos a adotar a agenda de políticas neoliberais, o que ocorreu a partir da década de 1990.<sup>1</sup> Emergindo um novo bloco histórico de poder ligado à lógica de valorização das finanças globalizadas, ancorou-se em um pacto conservador no qual “os desequilíbrios patrimoniais dos agentes econômicos [passaram a ser] muito mais relevantes que os desequilíbrios de renda e emprego” (Tavares, 1999, p. 483). Soma-se a isso a exigência de uma profunda reestruturação produtiva, derivando em um pacote de reformas liberalizantes e flexibilizadoras sobre os campos tributário, previdenciário, sindical e de direito trabalhista. Ao contrário da retomada do desenvolvimento nacional, um processo de desindustrialização, iniciado com a crise da década de 1980, ganhou maior evidência (Cano, 2014).

Nesse contexto, o estado do Rio de Janeiro se tornou um importante estudo de caso para avaliar os limites recentes do desenvolvimento brasileiro. Isso porque a economia fluminense vem sofrendo um desadensamento de cadeias produtivas a ponto de configurar uma tendência a uma estrutura oca (Sobral, 2013). Este capítulo visa a uma definição desse fenômeno e a um balanço de sua situação atual.

Além dessa introdução e da conclusão, o artigo possui mais duas seções. Na segunda seção, será destacado que os entraves para uma nova via desenvolvimentista afetaram a trajetória da economia nacional. Mesmo com a contestação à ampla liberalização econômica somada com importantes medidas de inclusão social a

---

1. Para mais detalhes, Cano (2000) apresentou uma análise comparativa entre a experiência brasileira e a de outros países latino-americanos no contexto das transformações geopolíticas internacionais.

partir da ascensão dos governos petistas, sucessivos constrangimentos foram se explicitando à medida que surgiram dificuldades na reacomodação de pactuações e compromissos sociopolíticos.

Na terceira seção, são apresentadas evidências empíricas que demonstram que o estado do Rio de Janeiro é um dos epicentros da desindustrialização nacional. Isso é devido a dois aspectos fundamentais: as características do debilitamento de sua estrutura produtiva, e a execução de uma via alternativa de expansão econômica que, em vez de enfrentar esse problema estrutural, reafirma-o por meio de uma urbanização improdutiva.

## **2 ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE OS ENTRAVES PARA UMA NOVA VIA DESENVOLVIMENTISTA NO PERÍODO RECENTE**

Ao longo do primeiro governo Lula (2003-2006), o neoliberalismo tardio ainda se mantinha como a visão estratégica dominante, alimentando um ceticismo sobre a capacidade de crescimento elevado da economia brasileira sem gerar fortes pressões inflacionárias. Recorrentemente, um consenso sobre políticas responsáveis era invocado, redundando em programas combinados de rígida disciplina fiscal, realismo cambial (e tarifário) e aperto monetário.

No início do segundo governo Lula (2007-2010), buscou-se uma nova via desenvolvimentista, sem abandonar totalmente os preceitos da visão anterior. Por exemplo, o compromisso com o tripé macroeconômico não foi abandonado, nem perdeu ênfase o diagnóstico de inflação por excesso de demanda – subavaliando a importância dos choques de custo e o efeito de indexações. Contudo, o respeito cego a seus axiomas e modelos deu lugar à abertura parcial para uma experimentação pragmática (Barbosa e Souza, 2010), deixando claros os constrangimentos que impunham a aceleração do crescimento e a opção por rejeitar fortes ajustes contracionistas periódicos.

Cabe enfatizar que não haveria razão para preocupação com deterioração das contas públicas. A despeito das diversas políticas expansionistas adotadas ao longo do segundo mandato de Lula, houve um crescimento endógeno da carga tributária. Afinal, o êxito na aceleração do crescimento econômico permitiu uma elevação da receita – mesmo com a extinção da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) – de forma rápida e superior à expansão dos dispêndios, que também foi considerável.

Essa situação vai se alterando após o estouro de uma severa crise mundial em 2008, em particular quando a recuperação nacional demonstrou ser mais difícil e não foi consolidada após breve retomada em 2010. A partir de então, a capacidade de sustentação do ciclo de crescimento ficou prejudicada. Para a melhor compreensão dos limites do modelo econômico, a tabela 1 sintetiza a evolução macroeconômica brasileira a respeito da atividade econômica, demanda agregada, política fiscal e crédito e renda das famílias no período 2004-2015.



TABELA 1  
Indicadores macroeconômicos do Brasil  
(Em %)

Atividade econômica				
Indicador	2004-2010	2011-2014	2014	2015
PIB	4,5	2,2	0,1	-3,9
Produto industrial	3,5	-0,9	-4,2	-9,8
Emprego formal <sup>1</sup>	1458	829	153	-1625
Taxa de desemprego	9,0	5,4	4,8	6,8
Demanda agregada				
Indicador	2004-2010	2011-2014	2014	2015
Consumo das famílias	5,3	3,3	1,3	-4,0
Consumo da administração pública	3,2	1,8	1,2	-1,0
Investimento	8,0	2,1	-4,4	-14,1
Máquinas e equipamentos	12,3	-0,7	-8,7	-26,5
Construção civil	5,8	2,8	-3,7	-8,5
Exportações	5,2	1,6	-1,0	6,1
Importações	13,4	4,1	-1,1	-14,1
Política fiscal				
Indicador	2004-2010	2011-2014	2014	2015
Superavit primário/PIB	3,2	1,7	-0,6	-1,9
Receita do governo federal	6,8	1,2	-2,4	-6,3
Transferências para as famílias	5,6	4,9	-	-
Investimento das estatais federais	14,7	-1,3	-17,8	-24,3
Investimento da administração pública	13,9	0,0	15,1	-32,3
Crédito e renda das famílias				
Indicador	2004-2010	2011-2014	2014	2015
Crédito para pessoa física	21,5	4,3	4,0	-11,1
Crédito imobiliário para pessoas físicas	20,1	10,9	0,1	-27,2
Salário real (emprego formal)	2,5	2,9	1,3	-1,2
Renda real disponível das famílias	5,3	1,2	-0,8	-

Fonte: Serrano e Summa (2015).

Nota: <sup>1</sup> Em valores absolutos.

Obs.: Produto interno bruto (PIB) e demanda agregada (Sistema de Contas Nacionais – SCN/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE); Produção industrial (Pesquisa Industrial Mensal de Produção Física – PIM-PF/IBGE); Emprego formal (Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – Caged/Ministério do Trabalho e Emprego – MTE); Taxa de desemprego (Pesquisa Mensal de Emprego – PME/IBGE); Superavit primário/PIB do Banco Central do Brasil (BCB); Receitas nominais calculadas como receita total da administração central (Secretaria do Tesouro Nacional – STN/Ministério da Fazenda – MF), deflacionado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA)/IBGE; Transferências públicas para as famílias (Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas – Dimac/Ipea), deflacionadas pelo IPCA/IBGE; Investimento de empresas estatais calculado por Orair e Gobetti (2015), deflacionado pelo índice geral de preços do mercado (IGP-M) e Investimento na administração pública calculado pelo investimento na administração pública nominal (Orair e Gobetti, 2015), deflacionado pelo Índice Nacional de Custos da Construção (INCC)/IBGE; Crédito para habitação calculado como o crédito nominal total de famílias (pessoa física) (BCB), deflacionado pelo IPCA; Hipotecas calculadas como crédito habitacional total nominal (BCB), deflacionadas pelo IPCA; Salário real calculado pelo salário médio nominal no emprego formal (Caged/MTE), deflacionado pelo IPCA; Renda disponível das famílias a preços médios de 1995 (Dimac/Ipea).

Portanto, fica claro que o grande mérito do modelo econômico foi ter aproveitado os efeitos positivos de um período de bonança internacional ao longo da década de 2000<sup>2</sup> para introduzir uma estratégia de desenvolvimento que, a despeito de não ter criado bases sólidas para um novo projeto nacional, esteve baseada em maior inclusão social. De fato, é uma façanha diretiva ter proporcionado não apenas um ciclo importante de dinamismo por um período significativo até a crise de 2008, mas também sua retomada rápida em 2010 – ainda que não consolidasse a trajetória de recuperação nos anos seguintes.

Os resultados concretos desse modelo foram o processo de mobilidade social ascendente através de políticas públicas e a expansão de um grande mercado de consumo de massa como um dos grandes motores de dinamismo, mas não o único, dada a expansão não desprezível da formação bruta de capital fixo. Contudo, quando os investimentos induzidos foram desencadeados, eles não superaram um contexto histórico de prematura desindustrialização nacional. Ao contrário, nos últimos anos, a desindustrialização ganhou maior evidência, como atestou Cano (2014).

A partir do primeiro governo Dilma (2011-2014), um novo *mix* da política macroeconômica foi buscado a fim de redirecionar o modelo de crescimento para a liderança dos investimentos privados, o que não se concretizou. As políticas econômicas voltaram a ter um viés mais declaradamente expansionista, ainda que privilegiando a redução de receita – isenções fiscais, desonerações e reduções tarifárias, controle de tarifas energéticas etc. – em vez do dispêndio. Como ressaltaram Serrano e Summa (2012, p. 187),

o governo aparenta querer estimular o investimento privado (dado que parece estar tendo dificuldades administrativas em retomar o crescimento do investimento público (...)) e o emprego não através de aumentos na demanda (...), mas primordialmente através da redução de custos e/ou aumentos nas margens de lucros das empresas. No entanto, não há nenhuma evidência de que as empresas vão empregar mais mão de obra sem um crescimento mais rápido da demanda, mesmo com maiores margens de lucro. Também não existe nenhum motivo pelo qual empresas investiriam mais em capital fixo sem uma perspectiva de aumento da demanda, independentemente de qualquer aumento em suas margens de lucro. Desonerações e aumentos de margem podem pontualmente evitar o fechamento de empresas, demissões e paralisação do investimento em empresas que estão à beira da inviabilidade e sem condições mínimas de rentabilidade em seus mercados internos ou externos. Mas para a imensa maioria

---

2. Barbosa (2013, p. 90-91) lembrou como os momentos decisivos da história econômica brasileira dependeram do alívio da restrição externa: "(...) períodos de bonança internacional não são novidades na história brasileira. Nos anos 1970 os ganhos da elevação dos termos de troca do Brasil foram utilizados para financiar um programa de crescimento baseado no endividamento externo, que por sua vez acabou numa crise econômica quando a situação mundial mudou no início dos anos 1980. Mais recentemente, nos anos 1990, uma nova elevação nos termos de troca do Brasil foi utilizada para financiar um programa de combate à inflação, o Plano Real, baseado numa taxa de câmbio fixa e novamente no endividamento externo, que por sua vez acabou em uma nova crise cambial quando as condições internacionais se tornaram desfavoráveis em 1999".

das firmas que tem margens de lucro correntes acima do mínimo viável, aumentos adicionais nas margens tendem a não ter efeito nenhum sobre suas decisões de investimento. Em geral, o barateamento do custo de contratação da força de trabalho ou das máquinas em nada aumenta o emprego ou o investimento, mas tão somente as margens de lucro.

Para ter claro o equívoco da opção adotada, é relevante discutir como o ciclo econômico político discutido por Kalecki (1977) se aplica ao caso brasileiro. Segundo esse autor, a classe capitalista como um todo faz grave objeção a um ativismo estatal que, através do gasto governamental, busque a manutenção do pleno emprego na economia. Essa classe defende que a estabilidade macroeconômica depende basicamente de uma estabilidade política capaz de sustentar um estado de confiança e que é conquistada, por um lado, com a manutenção de finanças públicas sadias e, por outro, com a difusão do princípio moral da meritocracia sobre os empregados. Em grande medida, isso significa impedir que os interesses sociais representativos a partir do Estado se sobreponham aos interesses particulares da classe capitalista, bem como garantir a disponibilidade de oferta abundante de mão de obra e sua disciplina diante das expectativas de ganho das lideranças empresariais. Como destacou Kalecki (1977, p. 55-56),

isso dá aos capitalistas um poderoso controle indireto sobre a política governamental: tudo que possa abalar o estado de confiança deve ser cuidadosamente evitado (...). Mas, uma vez que o governo aprenda o truque de aumentar o emprego por meio de suas próprias despesas, esse poderoso mecanismo de controle perde sua eficácia. Daí que os *deficit* orçamentários passam a ser encarados como perigosos (...). Mas mesmo se essa oposição fosse superada – como poderia acontecer sob pressão popular –, a manutenção do pleno emprego custaria mudanças sociais e políticas que dariam um novo ímpeto à oposição dos líderes empresariais. De fato, sob um regime de permanente pleno emprego, a demissão de empregados deixaria de exercer sua função de medida disciplinar. A posição social do patrão estaria minada e cresceriam a autoconfiança e a consciência da classe trabalhadora.

Cabe ponderar que a classe capitalista não faz oposição a uma intervenção governamental temporária que alivie uma situação de semiestagnação econômica, desde que isso não abale o respeito à responsabilidade fiscal do Estado ou aumente o poder de barganha da classe trabalhadora. A opção que geralmente encontra menos contestação é aquela que subsidia diretamente o investimento privado, dando, assim, centralidade para a questão do estado de confiança. Entretanto, qualquer visão pessimista do futuro que retraia as expectativas empresariais e trave suas decisões de gasto é atribuída à desconfiança moral e às tensões sociais que supostamente a intervenção estatal provocou. Dito em outras palavras, inverte-se a lógica de modo que o cerne da crise passa a ser visto como uma instabilidade política causada pelas políticas públicas. Diante disso, Kalecki (1977, p. 60) atestou o movimento de reversão completando o ciclo econômico político.

Nessa situação é provável a formação de um poderoso bloco de grandes empresários e rentistas, que encontraria mais de um economista para declarar que a situação é claramente enferma. A pressão de todas essas forças, e em particular das grandes empresas, muito provavelmente induziria o governo a retomar a política ortodoxa de corte do *deficit* orçamentário. Seguir-se-ia uma recessão, na qual a política governamental de despesa voltaria a seu sentido próprio.

Kalecki (1977) apontou ainda que existem diferenças entre os problemas cruciais das economias capitalistas desenvolvidas e das economias subdesenvolvidas, deixando claro que, no caso dessas últimas, há a necessidade de uma intervenção governamental muito mais profunda. Isso porque não se trata somente de um problema de adequação da demanda efetiva. Afinal, combina-se a subutilização de recursos com sérios limites à formação de capital, logo, o duplo desafio seria que “a capacidade produtiva deve não somente ser plenamente utilizada, mas também ser rapidamente expandida” (Kalecki, 1977, p. 136). Para dar conta desse duplo desafio, seria preciso ultrapassar a questão do estado de confiança e, assim, não deixar a atuação estatal ficar presa aos pressupostos do ciclo econômico político discutidos pelo autor supracitado.

Nesse sentido, em trabalho anterior (Sobral, 2015), defendeu-se que o período recente não é marcado por um excesso de intervenção pública. É preciso ter claro que se destacou uma orientação inegavelmente progressista capaz de evitar, a princípio, a piora do desemprego e da renda em um cenário de crise mundial, mas que se revelou cautelosa em assumir plenamente um ativismo estatal na economia diante da crescente oposição da iniciativa privada. Como consequência, o Estado não se projetou como portador de um projeto nacional, o que exigira coesão institucional e programação/planejamento mais consistente.

As contradições se explicitaram a tal ponto que a capacidade indutora não se confirmou e se insistiu na estratégia defensiva de aliviar impactos recessivos, ampliando os subsídios para mais setores do empresariado, em vez de partir para uma aposta em uma liderança incontestada do investimento público associada a uma política de desenvolvimento mais contundente. Como lembrou Kalecki (1977, p. 15), “os capitalistas fazem muitas coisas como classe, mas certamente não investem como classe”. As escolhas de política econômica não possibilitaram consolidar a capacidade indutora como pretendido ao subsidiar de forma generalizada a diminuição dos custos para o empresariado.

Soma-se a isso a resiliência de dificuldades conjunturais de curto prazo: restrição de liquidez, levando à redução da oferta de crédito; pressões por depreciação cambial junto à saída não desprezível de capitais e maiores riscos de ataques especulativos; retração na demanda internacional, diminuindo o volume de comércio externo, acompanhada de queda nos preços internacionais das *commodities*; e maior

incerteza, levando à formação de expectativas negativas, que inibiram os gastos e desaceleraram o crescimento do mercado interno etc.

Passa a ter evidência o esgotamento do modelo que permitia o ganha-ganha de trabalhadores e empresários, recolocando com mais agressividade os conflitos distributivos na ordem do dia. É rechaçada a imposição do governo ao empresariado de qualquer sacrifício para avançar a agenda redistributiva. Ao final, houve uma ruptura decisória que levou a uma incerteza crônica e chegou ao limite de uma crise institucional, tornando-se mais difíceis as chances de repactuação social que permitissem recuperar o horizonte de longo prazo.

Através de um ato de força capaz de impor uma guinada conservadora, interdita-se o debate de alternativas – por exemplo, expostos em Costa, Bastos e Messenberg (2015) e em Nassif (2015) – em prol de um pensamento único sobre a proposta de ajuste fiscal. É fundamental observar que esse processo fica combinado a uma pressão para a decretação de pacotes de emergência de forte cunho tecnocrático que preparam a opinião pública para uma operação de desmonte do Estado de bem-estar social. Isso porque os direitos ainda manifestados na constituição brasileira exigiriam do Estado uma atuação ativa e de forma duradoura na economia, mas que se mostra incompatível em colocar o equilíbrio fiscal como um valor acima dos interesses nacionais e da responsabilidade social dos governos democraticamente eleitos, conforme discutido em Lucio *et al.* (2015).

Com a autoestima nacional em baixa, espera-se a obtenção de um forte consentimento capaz de legitimar uma correlação de forças menos propensa à construção de amplos consensos democráticos e que aceite retrocessos históricos. Chama atenção como se fez a opção pela confrontação ideológica-política ao invés da constatação de que a essência da crise é a não reversão do processo de desindustrialização, o que explicitou as contradições do padrão de acumulação brasileiro em uma conjuntura mais desfavorável. Desconsiderando que esse processo é crucial para explicar os limites à capacidade dinâmica do modelo econômico vigente, tende-se a um movimento político reacionário para reacomodar as relações sociais de produção com a regressão no desenvolvimento das forças produtivas no país.

### **3 DINÂMICA RECENTE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO DIANTE DA DESINDUSTRIALIZAÇÃO NACIONAL**

A formação socioeconômica do estado do Rio de Janeiro possui um lugar de protagonismo no processo de desenvolvimento brasileiro. Conforme Lessa (2000, p. 273) bem sintetizou: “a base produtiva do Rio era de interesse nacional, e fortalecê-la era convergente com o interesse de todas as regiões brasileiras. (...) Criou uma economia metropolitana diversificada, sem articulações significativas com uma

economia regional e propensa a pensar interesses nacionais”. Consequentemente, isso permitiu que a economia fluminense se mantivesse como uma das maiores economias do país, mesmo sem ter como seu determinante histórico a consolidação de um complexo regional (apesar da instalação de uma significativa base industrial e de um destacado terciário superior).

Osorio (2005) apontou que, mesmo a economia fluminense sendo pouco articulada internamente, não havia um quadro de crise econômica estrutural ao longo das primeiras décadas do projeto nacional brasileiro. Todavia, com a transferência da capital para Brasília (1961) e a crise brasileira a partir da década de 1980, isso se desdobra em um amálgama de ressentimento com seu *status* privilegiado enfraquecido e com imobilidade estratégica para esboçar um plano eficaz de recuperação. A principal consequência desse processo foi que o desempenho da economia fluminense se tornou preocupante e passou a estar associado a uma trajetória de desindustrialização nacional, mas com especificidades relevantes (como será analisado nessa seção). Particularmente, em trabalho anterior (Sobral, 2013), avaliou-se que passou a ocorrer a tendência a uma estrutura produtiva oca.

Entende-se esse último fenômeno como um processo de desadensamento de importantes cadeias de produção, levando ao agravamento das condições que impedem a indústria de transformação de se constituir no motor-chave do crescimento econômico e do progresso técnico. Nesse sentido, trata-se de um esvaziamento que leva ao esgarçamento do tecido produtivo e à ociosidade de uma série de recursos no território. Isso ocorre por uma perda de diversificação e complexidade produtiva a partir de uma trajetória centrada na capacidade de sobrevivência operacional com menor valor agregado (conteúdo local).

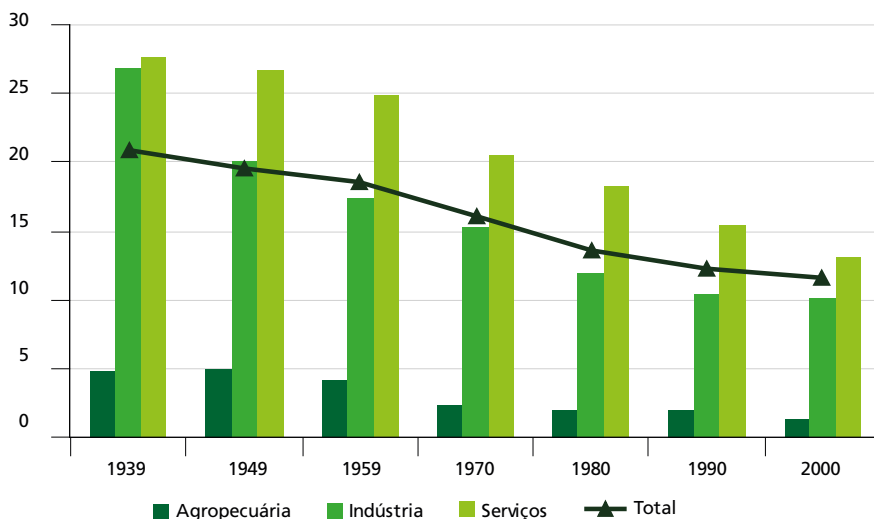
Portanto, a noção de estrutura oca se associa a um conjunto disperso de especializações setoriais em uma região e com pouca coerência do ponto de vista de uma divisão territorial do trabalho. Como consequência, revela uma economia muito dependente do aproveitamento de algumas vantagens já reveladas que passam a ser consideradas suas vocações por suas elites decisórias, inclusive muitas vezes provocando situações de euforia exagerada sobre suas potencialidades. Embora existam brechas para alguns ganhos de competitividade em nichos setoriais isolados, não há o enfrentamento dos problemas estruturais, o que impede o surgimento de novas vantagens competitivas mais sistêmicas. Isso significa que ainda que seja possível listar um conjunto de atividades dinâmicas, estes não são setores líderes a ponto de gerar efeitos indutores e poder de arrasto significativos.

Por essa razão, a base produtiva como um todo fica fragilizada ainda que possam ocorrer ciclos expansivos, inclusive decisões de grandes investimentos. Isso significa que os riscos de regressão generalizada se mantêm a depender do seu grau de vulnerabilidade aos efeitos negativos de conjunturas adversas. Dito em

outras palavras, é uma economia mais suscetível a sofrer (e com mais intensidade) os rebatimentos de qualquer crise internacional e nacional.

No caso do estado do Rio de Janeiro, cabe lembrar que sua economia veio reduzindo participação no PIB nacional ao longo do século XX (em particular, após ter perdido sua primazia econômica para o estado de São Paulo na década de 1920). Como mostra o gráfico 1, esse esvaziamento relativo se refere não apenas ao total da economia, mas também aos principais macrosetores separadamente – indústria, agropecuária e serviços –, logo, se trata de algo generalizado. Nota-se que esse processo é acelerado justamente a partir da fase de industrialização pesada brasileira, a partir de 1955 (Plano de Metas). Inclusive, quando se inicia o processo de desconcentração econômica regional no país, a partir da década de 1970, esse quadro não é revertido.

GRÁFICO 1  
Participação do estado do Rio de Janeiro no PIB nacional  
(Em %)



Fonte: Fundação Getúlio Vargas (FGV) (de 1939 a 1980) e Contas Regionais do Brasil/IBGE (1990 pela antiga metodologia, e 2000 pela nova metodologia).

Nas últimas décadas, a economia fluminense não ganha maior peso na economia brasileira. Conforme tabela 2, o estado do Rio de Janeiro mantém uma participação no valor adicionado bruto (VAB) nacional em torno de 11,0% no período 1995-2013. Apesar de continuar como a segunda maior economia estadual pela ótica do VAB, é preciso ter claro que o estado não aproveita a continuidade do processo de desconcentração da economia regional do estado de São Paulo. Isso ocorre mesmo com o notável despenho da extrativa mineral (devido à produção de petróleo e gás natural).

TABELA 2  
Participação das Grandes Regiões e Unidades da Federação (UFs) selecionadas no VAB nacional (Em %)

Grandes Regiões/UF	1995	1999	2003	2007	2011	2013
São Paulo	36,6	35,0	33,3	33,2	31,8	31,1
Minas Gerais	8,6	8,5	8,8	9,2	9,4	9,4
Espírito Santo	1,7	1,8	1,7	2,1	2,3	2,1
Rio de Janeiro	11,2	11,8	11,1	11,0	11,7	11,7
Paraná	5,8	6,1	6,6	6,2	5,9	6,3
Santa Catarina	3,5	3,6	4,0	4,0	4,0	4,0
Rio Grande do Sul	7,1	7,0	7,4	6,7	6,1	6,3
Centro-Oeste	8,9	9,1	9,2	9,1	9,3	9,3
Norte	4,3	4,3	4,9	5,1	5,8	5,7
Nordeste	12,3	12,7	13,0	13,3	13,7	13,9
<b>Brasil</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Contas Regionais do Brasil/IBGE.

Esse resultado poderia ser bem pior, revelando a continuidade da perda de participação relativa na economia nacional, se fosse descontado o despenho do setor extrativo mineral estimulado mais por uma política nacional do que por qualquer estratégia de desenvolvimento estadual. Isso fica claro ao se verificar os efeitos indutores limitados sobre a indústria de transformação fluminense. Em uma perspectiva histórica maior, a tabela 3 mostra que a participação dessa última indústria no valor de transformação industrial (VTI) nacional caiu pela metade (passou de 15,7% para 7,3%) entre o início da década de 1970 e meados da década atual.

TABELA 3  
Participação das UFs selecionadas no VTI nacional (Em %)

UF	1970	1980	1985	1996	2003	2007	2011	2014
São Paulo	58,1	53,4	51,9	50,9	43,8	42,5	40,8	37,8
Minas Gerais	6,5	7,7	8,3	8,4	9,1	10,2	9,6	9,6
Paraná	3,1	4,3	4,9	5,4	7,3	7,5	8,1	8,3
Rio Grande do Sul	6,3	7,3	7,9	7,9	8,4	7,4	7,7	8,3
Rio de Janeiro	15,7	10,6	9,5	8,1	8,0	7,3	8,0	7,3
Santa Catarina	2,6	4,1	3,9	4,6	5,0	5,0	5,3	6,2
<b>Brasil</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

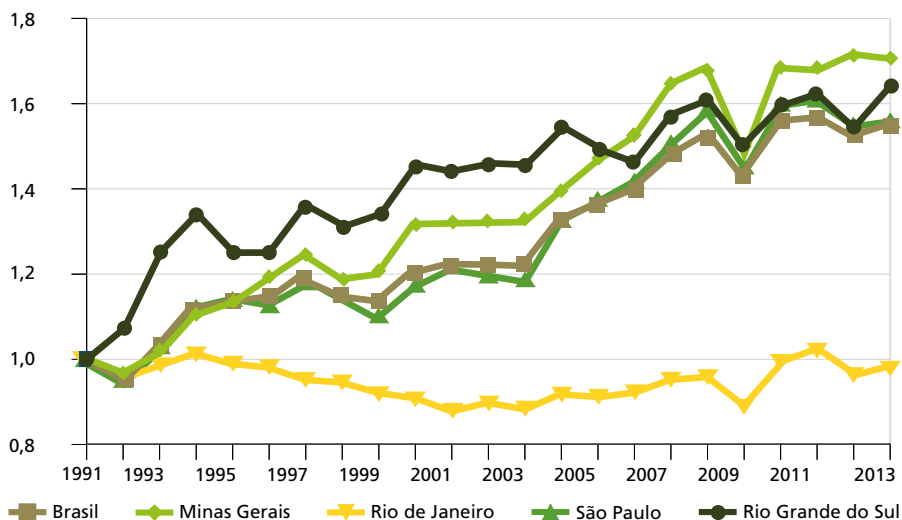
Fonte: Pesquisa Industrial Anual (PIA)/IBGE.



Apesar do contexto atual de desindustrialização nacional, não se pode argumentar que a situação da indústria de transformação fluminense se trata simplesmente de rebatimentos de uma problemática brasileira, dado que seus efeitos negativos são mais intensos. Afinal, o estado do Rio de Janeiro deixou de ser a segunda para se tornar a quinta maior base industrial estadual pelo VTI. Em 1997, Minas Gerais ultrapassou-o e, desde então, permanece incontestavelmente como a segunda maior base da indústria de transformação do país. Já os casos de Rio Grande do Sul e Paraná são mais irregulares, tendo ficado alguns anos na frente e outros anos atrás do Rio de Janeiro no período mais recente, sendo que, em 2013, ambos superaram a participação fluminense.

Portanto, tornam-se claros os indícios de desindustrialização mesmo quando estes ficam parcialmente subestimados pela euforia com o setor petrolífero e a atração de alguns grandes investimentos (por exemplo, Companhia Siderúrgica do Atlântico – CSA, Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro – Comperj, Porto do Açu etc.). Suas especificidades ficam mais evidentes a partir do gráfico 2. No período de 1991 a 2013, é clara a diferença de desempenho da produção física de sua indústria de transformação fluminense ao se comparar com a média nacional e com outras bases industriais estaduais destacadas. Inclusive, a taxa de crescimento anual foi negativa (-0,1%), revelando um quadro estrutural de semiestagnação.

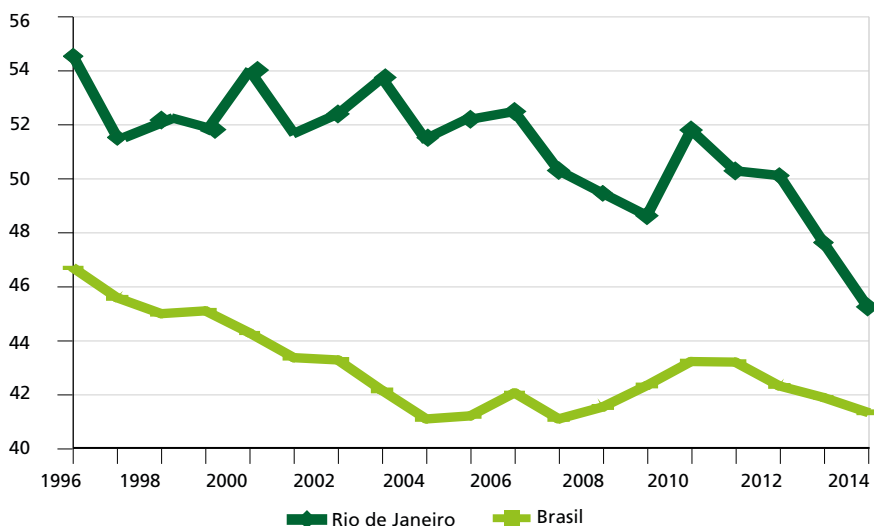
**GRÁFICO 2**  
**Evolução da produção física da indústria de transformação por UFs selecionadas e da média nacional**  
 (Em %)



Fonte: PIM-PF/IBGE.  
 Obs.: 1991 = 1.

Além disso, cabe destacar a evolução problemática da relação VTI e valor bruto da produção industrial (VBPI). Conforme gráfico 3, nota-se uma trajetória decrescente no período 1996-2014 tanto para o estado do Rio de Janeiro como para o Brasil. Apesar de essa relação apresentar valores superiores para o caso fluminense em todos os anos analisados, é preocupante como comparativamente essa trajetória é mais irregular e como ocorreu uma queda bem mais acentuada nos últimos anos, que foram mais afetados por um cenário de crise. Isso sugere como essa base industrial está estruturalmente mais vulnerável às conjunturas adversas.

**GRÁFICO 3**  
**Evolução da relação VTI/VBPI para a indústria de transformação no estado do Rio de Janeiro e no Brasil**  
 (Em %)



Fonte: PIA/IBGE.

Ao atestar o quadro de desindustrialização fluminense, é importante se colocar em desacordo com visões que defendem que este é um processo inexorável, logo, não reversível. Dessa forma, tais visões desconsideram a importância nacional ainda significativa que a indústria de transformação fluminense possui em diversos setores. Segundo a tabela 4, vários setores se destacam recentemente com mais de 10% de participação relativa no VTI nacional, entre os quais: fabricação de bebidas; impressão e reprodução de gravações (que inclui a produção gráfica como de jornais); fabricação de coque, de produtos derivados do petróleo e de biocombustíveis; fabricação de produtos químicos; fabricação de produtos farmacêuticos e farmoquímicos; metalurgia; construção de embarcações; e manutenção, reparação e instalação de máquinas e equipamentos. Portanto, essa base industrial estadual ainda tem diversas vantagens a serem mantidas e ampliadas.

O grande desafio é uma política de adensamento produtivo mais efetiva a partir de seus encadeamentos potenciais em vez da negação do papel da industrialização em uma estratégia de desenvolvimento.

TABELA 4  
Participação fluminense no VTI nacional, segundo classes de gêneros  
(Em %)

Classe de gêneros	2007	2009	2011	2014
Fabricação de produtos alimentícios	2,1	2,1	1,8	1,8
Fabricação de bebidas	9,6	10,4	11,9	11,0
Fabricação de produtos do fumo	0,5	2,8	2,2	0,0
Fabricação de produtos têxteis	3,0	2,2	2,3	1,9
Confecção de artigos do vestuário e acessórios	5,7	8,5	7,6	10,2
Preparação de couros e fabricação de artefatos de couro, artigos para viagem e calçados	0,9	1,1	0,9	0,8
Fabricação de produtos de madeira	0,5	0,7	0,7	0,7
Fabricação de celulose, papel e produtos de papel	2,4	2,7	2,3	1,7
Impressão e reprodução de gravações	15,4	16,9	15,3	14,8
Fabricação de coque, de produtos derivados do petróleo e de biocombustíveis	17,5	17,9	23,2	16,3
Fabricação de outros produtos químicos	7,7	9,9	9,3	11,4
Perfumaria, sabões e velas	7,5	4,9	7,0	9,2
Fabricação de produtos farmoquímicos e farmacêuticos	13,1	14,8	11,8	10,9
Fabricação de produtos de borracha e de material plástico	6,8	6,7	6,5	7,5
Fabricação de produtos de minerais não metálicos	5,1	5,5	5,0	5,6
Metalurgia	12,2	12,1	14,7	12,6
Fabricação de produtos de metal, exceto máquinas e equipamentos	5,8	5,1	7,1	7,0
Fabricação de equipamentos de informática, produtos eletrônicos e ópticos	1,0	1,4	0,9	1,2
Fabricação de máquinas, aparelhos e materiais elétricos	1,8	0,9	1,0	1,2
Fabricação de máquinas e equipamentos	2,6	2,6	3,7	4,8
Fabricação de veículos automotores, reboques e carrocerias	4,9	4,5	5,4	4,1
Construção de embarcações	53,4	54,1	55,5	49,2
Fabricação de outros equipamentos de transporte, exceto veículos automotores	0,4	0,5	0,3	0,4
Fabricação de móveis	1,7	2,2	2,4	3,1
Fabricação de produtos diversos	8,6	6,4	5,5	6,9
Manutenção, reparação e instalação de máquinas e equipamentos	26,4	25,6	22,9	23,5
<b>Indústrias de transformação</b>	<b>7,3</b>	<b>7,3</b>	<b>8,0</b>	<b>7,3</b>

Fonte: PIA/IBGE.

Obs.: Os resultados são pautados na versão 2.0 da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (Cnae).

Diante desse objetivo, é fundamental que seja melhor compreendida a tendência à estrutura produtiva oca. Analisando as tabelas 5 e 6, essa questão ganha mais evidência em uma perspectiva histórica ampla (1970-2014). Atualmente, apenas três setores representam em torno da metade da estrutura da indústria de transformação, quando eles representavam apenas 22,9% em 1970. Trata-se dos seguintes setores: metalurgia (inclui produção siderúrgica); derivados do petróleo (destacando-se atividade de refino); e produtos químicos (inclui atividade petroquímica). Cabe ponderar que a clareza sobre esse diagnóstico pode ser afetada por momentos mais intensos de um cenário de crise nacional (e internacional) e períodos nos quais irrompem crises setoriais e saturação dos mercados específicos. Isso explica o fato de 2009 e 2014 serem os anos mais recentes em que a participação da soma desses setores destacados foi levemente reduzida. Trata-se de ocasiões em que se debilitaram justamente alguns dos nichos setoriais em que se tinha uma competitividade destacada (por exemplo, setores ligados à economia do petróleo e à produção de aço). Portanto, isso não deve ser entendido como uma reversão do quadro estrutural negativo no qual se reduziu sensivelmente a diversificação verificada em 1970.

**TABELA 5**  
**Estrutura do VTI da indústria de transformação do estado do Rio de Janeiro,**  
**segundo classes de gênero**  
 (Em %)

Classe de gênero	1970	1980	1985	1996	2002
Produtos alimentícios	9,8	7,4	7,7	7,2	4,6
Bebidas	3,2	1,4	1,1	6,8	4,5
Fumo	1,9	0,1	0,1	0,1	0
Têxtil	7,0	4,7	4,5	1,7	1,1
Vestuário e artefatos de tecido	3,3	5,6	4,6	3,2	1,9
Mobiliário	2,0	1,2	0,9	0,5	0,3
Editorial e gráfica	6,9	7,5	6,0	11,7	8,5
Diversas	1,3	2,0	1,3	1,5	0,6
Farmacêuticos e veterinários	6,6	4,4	5,2	9,5	6,1
Perfumaria, sabões e velas	2,3	1,3	1,4	2,7	1,8
Couros, peles e calçados	0,7	0,4	0,2	0,8	0,4
Minerais não metálicos	5,1	5,3	3,1	3,3	4
Metalúrgica básica	8,6	9,7	11,9	12,9	14,6

(Continua)

(Continuação)

Classe de gênero	1970	1980	1985	1996	2002
Produtos de metal	4,3	3,8	4,0	4,6	2,9
Derivados de petróleo e álcool	8,1	4,9	10,2	9,7	19,3
Produtos químicos	6,2	9,0	11,7	8	7,7
Madeira	0,6	0,4	0,2	0,2	0,2
Papel e celulose	2,1	2,4	1,6	1,8	1
Borracha	0,8	0,6	1,1	1,7	1,4
Matérias plásticas	2,0	3,1	3,1	2,5	1,7
Reciclagem	-	-	-	0,1	0
Máquinas e equipamentos	6,5	8,4	6,4	3,1	2,5
Máquinas para escritório e informática	-	-	-	0,1	3,8
Equipamentos médicos, automação e cine-foto	0,5	0,9	0,6	0,9	1,2
Material elétrico e comunicações	4,1	5,0	5,8	1,3	1,1
Material eletrônico	-	-	-	0,4	0,2
Veículos automotores	-	1,3	0,6	1,1	4,9
Construção naval	-	-	-	1,8	2
Outros equipamentos de transporte	-	8,6	6,8	0,8	1,1
<b>Soma dos segmentos destacados</b>	<b>22,9</b>	<b>23,6</b>	<b>33,8</b>	<b>30,6</b>	<b>41,6</b>
<b>Total da indústria de transformação</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Censos Industriais (1970-1985) e PIA (Cnae 1.0) - IBGE (1985-2002).

Obs.: 1. Os resultados são pautados na versão 1.0 da Cnae.

2. Entre 1970 e 1985, Mecânica inclui Máquinas para Escritório e Informática; Material Elétrico e Comunicações inclui Material Eletrônico; e Outros Equipamento de Transporte inclui Construção Naval. Em 1970, somando dados brutos para Estado da Guanabara e Estado do Rio de Janeiro.

**TABELA 6**  
**Estrutura do VTI da indústria de transformação do estado do Rio de Janeiro,**  
**segundo classes de gênero**  
**(Em %)**

Classe de gênero	2007	2009	2011	2014
Fabricação de produtos alimentícios	3,8	4,6	3,7	4,4
Fabricação de bebidas	4,4	5,5	5,4	5,5
Fabricação de produtos do fumo	0,1	0,4	0,2	0,0
Fabricação de produtos têxteis	0,8	0,6	0,5	0,4
Confecção de artigos do vestuário e acessórios	1,6	2,8	2,5	3,9
Preparação de couros e fabricação de artefatos de couro, artigos para viagem e calçados	0,2	0,3	0,2	0,2

(Continua)

(Continuação)

Classe de gênero	2007	2009	2011	2014
Fabricação de produtos de madeira	0,1	0,1	0,1	0,1
Fabricação de celulose, papel e produtos de papel	1,3	1,3	0,9	0,8
Impressão e reprodução de gravações	2,2	2,5	2,2	2,1
Fabricação de coque, de produtos derivados do petróleo e de biocombustíveis	30,8	28,9	34,6	24,5
Fabricação de outros produtos químicos	7,4	8,4	7,2	10,2
Perfumaria, sabões e velas	1,3	1,0	1,1	1,8
Fabricação de produtos farmoquímicos e farmacêuticos	5,1	5,9	3,4	3,7
Fabricação de produtos de borracha e de material plástico	3,5	3,6	3,2	4,3
Fabricação de produtos de minerais não metálicos	2,4	2,9	2,5	3,3
Metalurgia	14,4	9,5	9,7	9,7
Fabricação de produtos de metal, exceto máquinas e equipamentos	3,4	3,2	3,7	3,9
Fabricação de equipamentos de informática, produtos eletrônicos e ópticos	0,4	0,5	0,3	0,4
Fabricação de máquinas, aparelhos e materiais elétricos	0,7	0,4	0,3	0,5
Fabricação de máquinas e equipamentos	1,8	1,7	2,5	3,5
Fabricação de veículos automotores, reboques e carrocerias	6,8	6,9	7,7	4,8
Construção de embarcações	2,0	2,8	2,8	4,9
Fabricação de outros equipamentos de transporte, exceto veículos automotores	0,1	0,1	0,1	0,1
Fabricação de móveis	0,3	0,4	0,4	0,7
Fabricação de produtos diversos	1,2	1,0	0,8	1,3
Manutenção, reparação e instalação de máquinas e equipamentos	3,9	4,8	4,0	5,2
<b>Soma dos segmentos destacados</b>	<b>52,5</b>	<b>46,8</b>	<b>51,4</b>	<b>44,4</b>
<b>Indústrias de transformação</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: PIA/IBGE.

Obs.: Os resultados são pautados na versão 2.0 da Cnae.

Cabe ainda observar que, como mostra a tabela 7, o período 1996-2007 demarca a transição para uma atividade industrial cada vez mais voltada para a produção de *commodities* e uma redução significativa do peso relativo da produção de bens tradicionais. Além disso, em 1996, a principal diferença entre as estruturas industriais brasileira e fluminense era a diminuta expressão de duráveis e seus fornecedores nesta última, justamente o grupo industrial líder do histórico processo de industrialização nacional em sua fase mais avançada. Antes da crise internacional surgida em 2008, esse grupo conseguiu ganhos relativos na estrutura industrial fluminense (em especial, devido à introdução da produção automobilística na economia fluminense), embora continue com uma participação bem menor em comparação com a estrutura brasileira.

TABELA 7

**Estrutura do VTI da indústria do estado do Rio de Janeiro e do Brasil por padrões de concorrência**  
(Em %)

	1996		2002		2007	
	Rio de Janeiro	Brasil	Rio de Janeiro	Brasil	Rio de Janeiro	Brasil
<i>Commodities</i>	33,4	33,2	42,5	43,1	65,7	43,4
Tradicionalis	46,8	40,7	33,2	32,8	19,1	31,7
Difusores de progresso técnico	18,8	14,0	18,9	14,2	10,8	13,8
Duráveis e seus fornecedores	1,5	12,1	5,3	9,8	4,6	11,1

Fonte: PIA/IBGE.

De toda forma, fica claro que, entre 1996 e 2007, o peso da produção de *commodities* na estrutura industrial fluminense se tornou superior ao peso desse grupo na estrutura industrial brasileira (respectivamente, em 2007, 65,7% e 43,4%). Por conseguinte, os efeitos desse processo se fazem mais presentes no caso do estado do Rio de Janeiro. Em particular, os impactos sobre o mercado de trabalho não são desprezíveis, devido à concentração em atividades menos intensivas em mão de obra.

Pela ótica do emprego formal, a situação fluminense chega a ser mais perturbadora que pela ótica da geração de valor. Conforme tabela 8, entre 1985 e 2014, a expansão do emprego formal total foi a mais baixa entre todas as UFs (73,6%), logo, abaixo da média nacional (141,9%). Dessa forma, o estado do Rio de Janeiro passou de segunda para terceira maior concentração ao ser ultrapassado por Minas Gerais. No caso da indústria de transformação, o resultado foi ainda pior. Segundo a tabela 9, no mesmo período, tratou-se da única UF que reduziu o número de empregos formais (-8,9%). Isso, por sua vez, fez com que deixasse de ser a segunda para se tornar a sexta maior concentração, sendo ultrapassada por Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina.

Analisando a estrutura do emprego formal no estado do Rio de Janeiro, entre 1985 e 2014, nota-se como a indústria de transformação perdeu expressão. Segundo a tabela 10, este setor foi aquele que teve a maior perda de participação, passando de 19,5% para 10,2%. Quando em comparação com a média nacional, fica claro que esse movimento é semelhante, embora um pouco mais intenso no caso fluminense. Como consequência, houve uma crescente especialização de sua economia em serviços e comércio. A soma desses dois grandes setores passou de 51,9% para 63,6% do total dos empregos formais na região. Cabe destacar ainda que os únicos setores em que o aumento de sua participação na estrutura de emprego formal fluminense foi comparativamente maior que o aumento na estrutura de emprego formal brasileira foram extrativa mineral (0,6% para 1,1%), seguida pela exploração de petróleo e gás natural, e construção civil (3,9% para 6,5%).

**TABELA 8**  
**Quadro comparativo para o total de empregos formais entre as UFs**

UF	1985			2014			Variação do emprego formal 1985-2014
	Número de empregos formais	Posição	Participação nacional (%)	Número de empregos formais	Posição	Participação nacional (%)	
São Paulo	6.755.555	1	33,0	14.111.450	1	28,5	108,9
Rio de Janeiro	2.673.863	2	13,0	4.641.380	3	9,4	73,6
Minas Gerais	1.836.041	3	9,0	5.071.906	2	10,2	176,2
Rio Grande do Sul	1.610.302	4	7,9	3.109.179	5	6,3	93,1
Paraná	1.101.051	5	5,4	3.167.134	4	6,4	187,6
Bahia	832.126	6	4,1	2.372.583	6	4,8	185,1
Santa Catarina	743.443	7	3,6	2.273.933	7	4,6	205,9
Pernambuco	711.548	8	3,5	1.768.543	8	3,6	148,5
Ceará	480.102	9	2,3	1.552.447	9	3,1	223,4
Distrito Federal	471.132	10	2,3	1.321.828	11	2,7	180,6
Goiás	398.413	11	1,9	1.514.532	10	3,1	280,1
Pará	335.517	12	1,6	1.148.221	12	2,3	242,2
Espírito Santo	316.683	13	1,5	967.728	13	2,0	205,6
Paraíba	232.963	14	1,1	679.180	16	1,4	191,5
Alagoas	211.881	15	1,0	514.391	20	1,0	142,8
Rio Grande do Norte	199.709	16	1,0	632.140	19	1,3	216,5
Amazonas	198.655	17	1,0	642.920	18	1,3	223,6
Maranhão	195.088	18	1,0	738.826	15	1,5	278,7
Mato Grosso do Sul	174.970	19	0,9	653.578	17	1,3	273,5

(Continua)



(Continuação)

UF	1985			2014			Variação do emprego formal 1985-2014
	Número de empregos formais	Posição	Participação nacional (%)	Número de empregos formais	Posição	Participação nacional (%)	
Mato Grosso	141.602	20	0,7	804.530	14	1,6	468,2
Sergipe	140.135	21	0,7	417.023	22	0,8	197,6
Piauí	130.866	22	0,6	457.730	21	0,9	249,8
Rondônia	81.743	23	0,4	374.101	23	0,8	357,7
Acre	34.553	24	0,2	133.161	25	0,3	285,4
Amapá	22.085	25	0,1	132.833	26	0,3	501,5
Roraima	14.730	26	0,1	94.320	27	0,2	540,3
Tocantins	-	-	-	275.913	24	0,6	-
<b>Brasil</b>	<b>20.492.131</b>	<b>-</b>	<b>100,0</b>	<b>49.571.510</b>	<b>-</b>	<b>100,0</b>	<b>141,9</b>

Fonte: Relação Anual de Informações Sociais (Rais)/MTE.

TABELA 9

**Quadro comparativo para os empregos formais na indústria de transformação entre as UFs**

UF	1985			2014			Variação do emprego formal 1985-2014
	Número de empregos formais	Posição	Participação nacional (%)	Número de empregos formais	Posição	Participação nacional (%)	
São Paulo	2.492.802	1	47,8	2.734.154	1	33,5	9,7
Rio de Janeiro	520.334	2	10,0	474.275	6	5,8	-8,9
Rio Grande do Sul	502.318	3	9,6	730.738	3	8,9	45,5
Minas Gerais	392.529	4	7,5	838.813	2	10,3	113,7
Santa Catarina	286.345	5	5,5	684.309	5	8,4	139,0

(Continua)

(Continuação)	1985				2014				Variação do emprego formal 1985-2014
	Número de empregos formais	Posição	Participação nacional (%)	Número de empregos formais	Posição	Participação nacional (%)	Posição		
Paraná	235.514	6	4,5	703.155	4	8,6		198,6	
Pernambuco	177.685	7	3,4	240.693	9	2,9		35,5	
Bahia	102.777	8	2,0	229.566	10	2,8		123,4	
Ceará	86.008	9	1,6	264.640	7	3,2		207,7	
Amazonas	58.257	10	1,1	132.192	11	1,6		126,9	
Espírito Santo	57.382	11	1,1	128.587	12	1,6		124,1	
Alagoas	46.375	12	0,9	84.785	16	1,0		82,8	
Pará	45.601	13	0,9	92.574	15	1,1		103,0	
Goiás	42.904	14	0,8	251.031	8	3,1		485,1	
Rio Grande do Norte	32.816	15	0,6	66.661	18	0,8		103,1	
Paraná	31.822	16	0,6	81.781	17	1,0		157,0	
Sergipe	21.790	17	0,4	48.306	19	0,6		121,7	
Mato Grosso do Sul	17.278	18	0,3	96.548	14	1,2		458,8	
Maranhão	16.236	19	0,3	41.789	20	0,5		157,4	
Mato Grosso	14.501	20	0,3	105.118	13	1,3		624,9	
Distrito Federal	12.804	21	0,2	40.110	21	0,5		213,3	
Piauí	9.746	22	0,2	30.211	23	0,4		210,0	
Rondônia	5.886	23	0,1	38.597	22	0,5		555,7	
Amapá	2.176	24	0,0	3.837	26	0,0		76,3	
Acre	1.597	25	0,0	6.655	25	0,1		316,7	
Roraima	321	26	0,0	3.360	27	0,0		946,7	
Tocantins	-	-	-	18.537	24	0,2		-	
<b>Brasil</b>	<b>5.213.804</b>	-	<b>100,0</b>	<b>8.171.022</b>	-	<b>100,0</b>		<b>56,7</b>	

Fonte: Rais/MTE.

TABELA 10  
**Comparação da estrutura do emprego formal por grandes setores no estado do Rio de Janeiro e no Brasil**  
 (Em %)

Ano	Unidade territorial	Extrativa mineral	Indústria de transformação	Siup <sup>1</sup>	Construção civil	Comércio	Serviços	Administração pública	Agropecuária	Total
1985	Rio de Janeiro	0,6	19,5	1,9	3,9	14,0	37,9	21,3	0,4	100,0
	Brasil	0,8	25,4	1,4	4,2	12,8	29,5	21,5	1,6	100,0
2014	Rio de Janeiro	1,1	10,2	1,3	6,5	19,2	44,4	16,8	0,5	100,0
	Brasil	0,5	16,5	0,9	5,7	19,6	34,9	18,9	3,0	100,0

Fonte: Rats/MTE.

Nota: <sup>1</sup> Siup – Serviços Industriais de Utilidade Pública.

Esse último aspecto é importante porque, como mostra a tabela 11, foram esses dois setores que mais elevaram o emprego formal na economia fluminense nesse período (respectivamente, 195,1% e 186,6%). Ademais, excetuando a extrativa mineral, todos os setores tiveram uma evolução do emprego formal pior que a média nacional. Isso evidencia que houve um problema de desempenho praticamente generalizado, embora mais gritante na indústria de transformação.

Apesar desse quadro estrutural preocupante tanto pela ótica do valor como pela do emprego formal, a evidência de uma estrutura produtiva oca ainda não se configura uma questão central no debate público estadual. Assim, julga-se que as potencialidades da economia fluminense não se referem à indústria de transformação como seu motor do crescimento econômico e do progresso técnico. Muitas vezes essa argumentação vem acompanhada da justificativa que o estado do Rio de Janeiro não tem a mesma vocação que o estado de São Paulo. Nesse sentido, confundem-se as determinações gerais acerca da formação de capitalismo nacionais e o papel estratégico da industrialização para superação do subdesenvolvimento com a análise concreta de um caso particular historicamente determinado. Seguindo esse raciocínio, economias estaduais passam a ser analisadas equivocadamente como se fossem singularidades irreduzíveis. O cerne desse equívoco reside em uma tentativa de identificar e listar vocações locais em vez de investigar os padrões de divisões territoriais do trabalho e os limites para a configuração de complexos regionais associados.

Diante disso, as elites decisórias na economia carioca e fluminense buscam um processo de recuperação econômica sem assumir o diagnóstico da desindustrialização como ponto de partida. Nesse sentido, o problema não é enfrentado e, em vez disso, são promovidas novas fronteiras de acumulação associadas a uma urbanização improdutiva a fim de atingir grandes processos de valorização sob orientação patrimonialista. Dessa forma, assenta-se um padrão de acumulação de capital sob o domínio de capitais fluidos e heterogêneos na esfera mercantil-urbana que generalizaram a lógica fragmentária e particularista dos interesses locais dispersos. Segundo o gráfico 4, a evolução do índice calculado pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe) com base nos anúncios de apartamentos prontos publicados na página do ZAP Imóveis (índice FipeZAP) para venda de imóveis no município do Rio de Janeiro foi bem acima da inflação (IPCA) no período de janeiro de 2008 a junho de 2016 (respectivamente, 252,9% e 70,8% no acumulado). Para dados de fevereiro de 2016, o preço médio anunciado do metro quadrado nesse município foi o mais caro do país (R\$ 10,390, sendo a média nacional, R\$ 7,609).

**TABELA 11**  
**Varição do emprego formal nas UFs e média nacional**  
(Em %)

Unidade territorial	Extrativa mineral	Indústria de transformação	Siup	Construção civil	Comércio	Serviços	Administração pública	Agropecuária	Total
Rondônia	-62,7	555,7	116,7	509,2	822,9	414,5	204,3	4767,3	<b>357,7</b>
Acre	1211,1	316,7	46,5	552,5	927,9	438,4	142,1	2549,3	<b>285,4</b>
Amazonas	-54,1	126,9	62,9	223,4	391,9	296,6	241,9	272,3	<b>223,6</b>
Roraima	-	946,7	145,5	1522,5	1057,5	566,8	411,1	2740,0	<b>540,3</b>
Pará	190,9	103,0	55,2	313,1	436,0	198,8	240,9	760,7	<b>242,2</b>
Amapá	24,7	76,3	57,5	686,6	1368,3	950,6	410,5	8625,0	<b>501,5</b>
Tocantins	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Maranhão	36,3	157,4	26,0	137,7	631,4	313,1	241,2	783,2	<b>278,7</b>
Piauí	77,7	210,0	13,5	266,4	478,0	329,1	165,7	989,2	<b>249,8</b>
Ceará	150,6	207,7	27,0	420,1	365,4	324,4	113,4	218,5	<b>223,4</b>
Rio Grande do Norte	201,9	103,1	61,1	366,7	560,4	365,6	113,7	394,2	<b>216,5</b>
Parabá	149,2	157,0	71,2	308,4	480,0	291,3	109,0	996,4	<b>191,5</b>
Pernambuco	120,4	35,5	49,9	209,2	293,6	231,9	105,6	183,1	<b>148,5</b>
Alagoas	104,2	82,8	82,7	308,5	361,5	134,4	126,9	41,3	<b>142,8</b>
Sergipe	1226,3	121,7	134,9	139,6	328,2	300,6	119,2	768,4	<b>197,6</b>
Bahia	42,8	123,4	13,0	231,6	296,6	202,1	133,2	668,0	<b>185,1</b>
Minas Gerais	62,1	113,7	60,4	181,0	326,1	172,5	147,7	428,1	<b>176,2</b>
Espírito Santo	3,5	124,1	121,1	218,2	383,8	267,7	116,7	545,4	<b>205,6</b>
Rio de Janeiro	195,1	-8,9	18,8	186,6	137,4	103,5	37,0	161,2	<b>73,6</b>
São Paulo	46,6	9,7	76,8	197,8	236,8	180,9	88,3	154,3	<b>108,9</b>

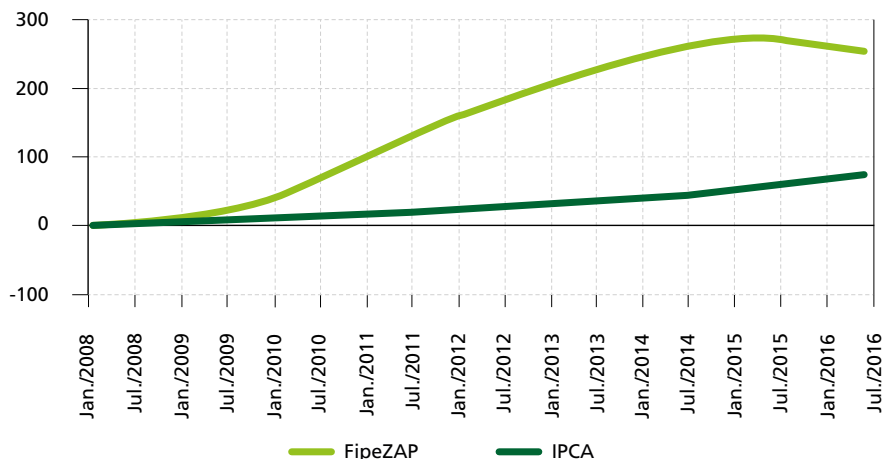
(Continua)

(Continuação)	Unidade territorial	Extrativa mineral	Indústria de transformação	Siup	Construção civil	Comércio	Serviços	Administração pública	Agropecuária	Total
	Paraná	22,2	198,6	68,2	151,3	267,0	187,7	121,7	293,4	<b>187,6</b>
	Santa Catarina	-42,5	139,0	56,3	733,4	391,4	297,0	94,4	248,6	<b>205,9</b>
	Rio Grande do Sul	16,9	45,5	45,6	335,8	150,1	129,7	44,5	285,5	<b>93,1</b>
	Mato Grosso do Sul	190,8	458,8	93,3	249,5	338,2	267,9	135,8	954,8	<b>273,5</b>
	Mato Grosso	91,9	624,9	81,3	458,1	764,5	346,0	301,7	1330,8	<b>468,2</b>
	Goiás	89,1	485,1	54,9	174,7	407,6	287,8	145,5	1414,8	<b>280,1</b>
	Distrito Federal	21,7	213,3	28,7	386,3	329,6	221,3	120,4	313,3	<b>180,6</b>
	<b>Brasil</b>	<b>64,8</b>	<b>56,7</b>	<b>53,7</b>	<b>227,8</b>	<b>270,9</b>	<b>186,3</b>	<b>112,8</b>	<b>343,6</b>	<b>141,9</b>

Fonte: Rais/MTE.

GRÁFICO 4

Varição do índice FipeZAP de preços de imóveis anunciados para venda no município do Rio de Janeiro (Em %)



Fonte: Fipe e ZAP Imóveis.

Não obstante as novas fronteiras de acumulação oferecerem dinamismo limitado a poucos setores e recortes territoriais, possuem um aparente sucesso em termos de estado de confiança, isso porque permitem um efeito anticíclico temporário no cenário recessivo nacional. Como mostra a tabela 12, no último ano, a variação negativa do total de pessoas ocupadas na região metropolitana (RM) do Rio de Janeiro foi menor que a média para o total das RMs no Brasil (respectivamente, -1,1% e -1,6%). Mesmo a taxa de desocupação tendo variado mais que o total das RMs no Brasil (respectivamente, 47,9% e 41,7%), essa taxa continua menor na comparação dos valores no ano de 2015 (respectivamente, 5,2% e 6,8%).

TABELA 12

Varição acumulada do total de pessoas ocupadas e da taxa de desocupação nas RMs

RM	Total de pessoas ocupadas			Taxa de desocupação		
	Jan./2014-dez./2014	Jan./2015-dez./2015	Varição (%)	Jan./2014-dez./2014 (%)	Jan./2015-dez./2015 (%)	Varição (%)
Recife (Pernambuco)	1.575	1.553	-1,4	6,5	8,9	36,4
Salvador (Bahia)	1.763	1.705	-3,3	9,0	11,8	30,4
Belo Horizonte (Minas Gerais)	2.458	2.398	-2,4	3,7	5,6	51,1
Rio de Janeiro (Rio de Janeiro)	5.639	5.579	-1,1	3,5	5,2	47,9
São Paulo (São Paulo)	10.316	10.163	-1,5	5,0	7,0	40,9
Porto Alegre (Rio Grande do Sul)	1.962	1.944	-0,9	3,8	5,6	48,2
<b>Total das RMs</b>	<b>23.711</b>	<b>23.342</b>	<b>-1,6</b>	<b>4,8</b>	<b>6,8</b>	<b>41,7</b>

Fonte: PME/IBGE.

Os antecedentes desse processo de urbanização improdutiva já estavam presentes em plena crise da década de 1980, quando se inicia a consolidação de um espaço de fuga: a fronteira de hiperespeculação fundiário-imobiliária associada à rápida expansão urbana da área da Barra da Tijuca e suas adjacências no Município do Rio de Janeiro.<sup>3</sup> Sua concepção excludente fica visível pois a grande mercantilização do território contrasta com o descaso e a falta de provisão adequada de transporte coletivo, esgoto e habitação popular (investimentos que serão feitos *a posteriori* de forma gradativa e apenas parcial).

A partir da década de 1990, o município do Rio de Janeiro passou a ser visto como um espaço vocacionado supostamente para se tornar uma cidade global, e o resto da economia fluminense dependeria da capacidade de recortar as parcelas mais dinâmicas e competitivas do território para a implantação de elos especializados em articulação direta às cadeias globais de valor. Na medida que se esperou ser capaz de configurar ilhas de valorização econômica (em grande medida, apoiadas em pesados pacotes governamentais de incentivos fiscais e financeiros), os nexos com o desenvolvimento brasileiro deixaram de ser encarados como indispensáveis. Dito em outras palavras, o desafio não envolveria assumir um novo protagonismo nacional, mas sim “pular” essa escala (vista como desgastada) e buscar diretamente um protagonismo mundial.

Portanto, a nova aposta de boa parte das elites decisórias deixou de assumir o desafio de retomada de um projeto nacional, visto como algo já superado e, equivocadamente, resumido ao passado de sede do poder federal. Uma declaração de Eduardo Paes (Parabéns..., 2015), prefeito do município do Rio de Janeiro no período 2009-2016, ilustra bem esse posicionamento que passa da manifestação de ressentimento para a manifestação de rejeição de seu papel histórico.

A transferência da capital federal para Brasília em 1960 levou o Rio a uma crise de identidade. Sem receber nada em troca, deixou de ser centro do poder e das decisões políticas no Brasil. Lamentando um passado que não voltaria, a cidade parou de seguir em frente e mergulhou num período de degradação. Nos últimos anos, porém, as lamúrias deram lugar à transformação. E se, aos 450 anos, o Rio já não é mais capital política do Brasil, passou a ser o centro dos principais eventos e debates do planeta.

Com uma administração pública com perfil mais empresarial, executa-se o projeto de construção de uma marca internacional, ou seja, algo que desse lastro para um ambiente favorável de negócios enquanto um espaço competitivo no contexto da globalização. É ilustrativa a forma como as administrações públicas do estado e do município do Rio de Janeiro vêm recuperando sua capacidade de investimento

---

3. Segundo Lessa (2000, p. 368), “o capital imobiliário alavancou essa tendência que converte o novo bairro de fronteira barata para a construção em uma área de rápida e acentuada valorização imobiliária. O caso da Barra da Tijuca é exemplar: foi concebida e justificada como a forma de, mediante a oferta de solos edificáveis, reduzir o preço dos imóveis no Rio. Hoje, algumas de suas subzonas estão entre as mais valorizadas da cidade”.



através de uma aliança tácita com os circuitos financeiros internacionais: tentando cumprir os requisitos para obtenção de grau de investimento das principais agências de risco e generosos empréstimos de órgãos multilaterais.

#### 4 CONCLUSÃO

As elites decisórias carioca e fluminense, entusiasmadas com as virtualidades locais de seus setores de serviços urbanos e de construção civil, distanciam-se das grandes questões nacionais, por exemplo, o debilitamento da estrutura produtiva brasileira em um contexto de desindustrialização prematura. Afinal, a importância da industrialização para a economia fluminense, uma das principais bases industriais de país, ainda não é um grande tema de discussão municipal e estadual.

Por isso, devem ser destacadas três contradições importantes entre as orientações políticas dessas elites decisórias e a realidade econômica concreta. Em primeiro lugar, equivocam-se ao defender que a economia fluminense precisa se reinventar, “no sentido em que as atividades econômicas capazes de gerar oportunidades no futuro não são as mesmas que deixamos para trás nas últimas décadas” (Urani e Giambiagi, 2011, p. 6-7). Afinal, parte importante do ciclo recente de grandes investimentos se voltou para cadeias produtivas e atividades de logística que não configuram ineditismo, e visou reforçar exatamente as vantagens já existentes na economia fluminense (por exemplo, siderurgia, derivados de petróleo etc.). Logo, o desafio não é reinventar as âncoras econômicas, mas buscar aumentar a diversidade e a complexidade produtiva a partir das já existentes.

Em segundo lugar, equivocam-se em apostar que o cenário recente é marcado por uma recuperação econômica já madura, capaz de voltar-se para uma estratégia além da economia do petróleo e gás natural (Urani, 2008). Isso porque o período recente explicitou como essa atividade se tornou fundamental para estruturar as bases de um processo de crescimento regional sustentado. Inclusive, ao passar por sérios impasses no âmbito nacional, esse bloco de atividades paralisa importantes planos de investimentos que repercutem sobre as possibilidades de desenvolvimento fluminense. Portanto, não só são questionáveis a profundidade e a capacidade de sustentação atual desse processo de recuperação, como também sua efetivação depende de um projeto nacional associado à economia do petróleo e um planejamento estadual para encará-la como um setor no seio de um processo de reindustrialização estadual.

Em terceiro lugar, equivocam-se ao não dar ênfase no desafio de consolidação de um complexo econômico regional. Por exemplo, a gravidade da questão metropolitana não é assumida fundamentalmente como a problemática de um tecido produtivo enfraquecido e esgarçado. Ao invés de os limites do desenvolvimento fluminense serem encarados como as dificuldades para organização de uma economia

regional mais integrada, as elites decisórias se preocupam em multiplicar vocações locais que permitam maior atratividade mercantil sob a lógica fundiário-imobiliária e ganhos de competitividade em nichos setoriais isolados. Portanto, não há o enfrentamento dos problemas estruturais que impedem o surgimento de novas vantagens competitivas mais sistêmicas.

É importante ter claro que essas contradições foram agravadas e explicitadas pela situação nacional. Afinal, não houve a constatação de que a essência da crise brasileira é a não reversão de seu processo de desindustrialização. Ao contrário, a opção pela confrontação político-ideológica tende a recomodar as relações sociais de produção com a regressão no desenvolvimento das forças produtivas no país. Diante disso, potencializam-se oportunidades para avançar processos de especialização estrutural regressiva centrada na capacidade de sobrevivência com menor valor agregado (conteúdo local), somados à promoção de novas fronteiras de acumulação associadas a uma urbanização improdutiva sob orientação patrimonialista em algumas localidades mais atrativas.

Contudo, cabe advertir que qualquer política de desenvolvimento deve ser transescalar (Brandão, 2007), logo, deve envolver uma governança supralocal que garanta os nexos regionais e cumpra objetivos de interesse nacional. Em particular, sem a retomada de um plano nacional de desenvolvimento, o êxito de qualquer iniciativa estadual e municipal é bastante limitado. Uma boa concepção do planejamento deve superar a visão estreita pautada em vocações locais. Caso contrário, ela guiar-se-á basicamente pelos sintomas mais visíveis na estrutura da oferta e ao sabor de pressões ocasionais dos grandes interesses privados envolvidos. Merece ser lembrada a crítica de Ignácio Rangel (2005, p. 501) para esse tipo de orientação política.

A alocação de recursos tem tido, até aqui, papel meramente passivo. Noutros termos, o programador tem cuidado apenas de “romper os pontos de estrangulamento”, isto é, fortalecer os pontos débeis da estrutura da oferta, dada a atual estrutura da procura. Num estágio superior de programação, será mister considerar não a atual estrutura da procura, mas aquela que desejemos que exista, correspondente ao ritmo de desenvolvimento que quisermos imprimir ao sistema.

Essa visão mais ampla é fundamental para ser atacado o cerne da problemática da estrutura produtiva oca, o que exige uma discussão mais apurada do perfil econômico da região e sua capacidade de transformação estrutural positiva. Isso porque o desafio é gerar um processo de crescimento econômico sustentado que deve ser conduzido no sentido de maior agregação de valor e adensamento produtivo.

## REFERÊNCIAS

- BARBOSA, N. Dez anos de política econômica. *In*: SADER, E. (Org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo: Boitempo, 2013. p. 69-102.
- BARBOSA, N.; SOUZA, J. A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda. *In*: SADER, E.; GARCIA, M. (Org.). **Brasil, entre o passado e o futuro**. São Paulo: Boitempo, 2010. p. 57-110.
- BRANDÃO, C. **Território e desenvolvimento**. Campinas: Unicamp, 2007.
- CANO, W. **Soberania e política econômica na América Latina**. São Paulo: Unesp; Unicamp, 2000.
- \_\_\_\_\_. (Des)industrialização e (sub)desenvolvimento. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 15, p. 139-174, 2014.
- COSTA, F.; BASTOS, C.; MESSENERG, R. Políticas de austeridade econômica: o debate de alternativas. **Revista Política Social e Desenvolvimento**, n. 16, 2015.
- KALECKI, M. **Crescimento e ciclo das economias capitalistas**. São Paulo: Hucitec, 1977.
- LESSA, C. **Rio de todos os Brasil**. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- LUCIO, C. G. *et al.* Ajuste fiscal e questão social. **Revista Política Social e Desenvolvimento**, n. 18, 2015.
- NASSIF, A. Tripé macroeconômico: limites e propostas de mudanças. **Revista Política Social e Desenvolvimento**, n. 17, 2015.
- ORAIR, R.; GOBETTI, S. **Flexibilização fiscal: novas evidências e desafios**. Rio de Janeiro: Ipea, set. 2015. (Texto para Discussão, n. 2132).
- OSORIO, M. **Rio nacional, Rio local**. Rio de Janeiro: Senac, 2005.
- PARABÉNS, Rio. **Folha de São Paulo**, 1 mar. 2015. Disponível em: <[www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2015/03/1596171-eduardo-paes-parabens-rio.shtml](http://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2015/03/1596171-eduardo-paes-parabens-rio.shtml)>. Acesso em: 1º fev. 2016.
- RANGEL, I. **Obras completas**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.
- SERRANO, F.; SUMMA, R. A desaceleração rudimentar da economia brasileira desde 2011. **Oikos**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, p. 166-202, 2012.

\_\_\_\_\_. **Demanda agregada e a desaceleração do crescimento econômico brasileiro de 2011 a 2014.** Washington: [s.n.], 2015.

SOBRAL, B. **Metrópole do Rio e projeto nacional:** uma estratégia de desenvolvimento a partir de complexos e centralidades no território. Rio de Janeiro: Garamond, 2013.

\_\_\_\_\_. **O necessário, o possível e o impossível:** uma leitura do papel das políticas públicas diante dos limites à coordenação de grandes investimentos na periferia metropolitana fluminense. Brasília: Ipea, 2015. (Texto para Discussão, n. 2154).

TAVARES, M. Império, território e dinheiro. *In:* FIORI, J. (Org.). **Estados e moedas no desenvolvimento das nações.** Petrópolis: Vozes, 1999. p. 449-489.

URANI, A. **Trilhas para o Rio:** do reconhecimento da queda à reinvenção do futuro. Rio de Janeiro: Elsevier; Campus, 2008.

URANI, A.; GIAMBIAGI, F. (Org.). **Rio:** a hora da virada. Rio de Janeiro: Campus; Elsevier, 2011. p. 3-11.

#### **BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR**

FERNANDES, F. **A revolução burguesa no Brasil:** ensaio de interpretação sociológica. São Paulo: Globo, 2006. p. 238.



**Parte V**

**REFLEXÕES PARA  
UM DESFECHO  
ANALÍTICO**



## DESENVOLVIMENTO REGIONAL BRASILEIRO: DILEMAS E PERSPECTIVAS NESTE INÍCIO DE SÉCULO XXI

Aristides Monteiro Neto  
Carlos Antonio Brandão  
César Nunes de Castro

### 1 INTRODUÇÃO

Neste capítulo final, é apresentada uma proposta de balanço geral das contribuições dos autores da coletânea sobre o desenvolvimento regional. Tal esforço de construção de uma narrativa para os textos, contudo, é realizado em diálogo e contraponto a teses consolidadas na literatura regional brasileira. Se as reflexões surgidas nos treze artigos se organizam para fornecer leituras e interpretações da questão regional que se consolidaram nos anos 2000-2015, como elas podem ser vistas em relação aos dilemas mais gerais dos nossos desequilíbrios regionais e à trajetória de longo prazo da formação do mercado nacional brasileiro? Colocando a questão de outra forma, como os temas consolidados no breve período de 2000 a 2015 correspondem a, agudizam, redefinem ou superam processos de longa duração da questão regional brasileira?

Pesquisadores em diversas instituições acadêmicas nacionais têm dedicado energia para a realização de uma empreitada deste tipo. Citam-se, logo a seguir, algumas coletâneas como esforços de reflexão sobre balanços temáticos dedicados a compreender mudanças e permanências do período recente. *Território, Estado e políticas públicas espaciais* (Steinberger, 2013) realiza uma discussão de políticas “espacialmente fundamentadas”, entre as quais se incluem a ambiental, a de ordenamento territorial, a regional, a urbana e a rural. Este estudo interpela as experiências de criação de políticas públicas territoriais no período recente e aprofunda o debate a respeito da sobreposição de objetivos, a fragilidade institucional e de coordenação de ações, entre outros aspectos relevantes. Outra experiência relevante é *Planejamento, Políticas e Experiências de Desenvolvimento Regional: problemáticas e desafios* (Randolph, Siqueira e Oliveira, 2014), que organiza estudos teóricos sobre desenvolvimento regional bem como análises de experiências e estratégias de desenvolvimento em diversas partes do país. A obra reconhece o florescimento da atividade de planejamento e execução de políticas territoriais em muitas partes do país e atenta para as dificuldades de coordenação e articulação

entre governos nacionais e subnacionais bem como da incorporação dos atores sociais às diversas etapas de elaboração das políticas públicas. Os estudos foram apresentados originalmente no I Seminário de Desenvolvimento Regional, Estado e Sociedade (Sedres), realizado na cidade do Rio de Janeiro em 2012.

Com ênfase nos aspectos federativos e nas relações intergovernamentais relacionadas com a questão regional, menciona-se a publicação *Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional* (Brandão e Siqueira, 2014), cujos pesquisadores tratam das dificuldades do nosso aparato institucional federativo em organizar-se para a tarefa de promoção do desenvolvimento regional equitativo: seu maior recado está na observação de que, a despeito da proliferação de políticas com impactos territoriais, a política regional explícita continuou sendo uma atividade de pouco peso político e programático no ambiente federativo nacional. Uma distinta contribuição ao tema está na compilação *Trajatória das Desigualdades – como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos* (Arretche, 2015), que analisa sob uma perspectiva de longo prazo, dos anos 1950 a 2010, políticas públicas de forma geral e da trajetória, em particular, de políticas sociais como educação e saúde. Dedicou-se também a identificar a existência de avanços no campo dos direitos democráticos e na dimensão regional do desenvolvimento social brasileiro. Esta coletânea apontou para o fato de que progressos dignos de nota têm sido produzidos pela política pública no país nestas últimas seis décadas de investigação. A conclusão mais forte é a assertiva de que as políticas públicas têm papel determinante na transformação para melhor das condições de vida dos cidadãos brasileiros. E mais, os efeitos são tanto mais visíveis quanto mais duradouras e permanentes são as políticas.

Adicionalmente, deve-se fazer menção aos trabalhos publicados na *Revista Política e Planejamento Regional* (RPPR), organizada e publicada em 2014 pelo Instituto de Planejamento Urbano e Regional, da Universidade federal do Rio de Janeiro (Ippur/UFRJ), com apoio da Secretaria de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração (SDR/MI).

No primeiro número da revista, cabe destacar os artigos: *O Desenvolvimento Regional Brasileiro ainda em Questão*, de autoria de Liana Carleial. No segundo volume da revista, *Política Regional, Desenvolvimento e a II PNDR em Formulação*, publicado em 2014, foram apresentadas reflexões sobre desafios e complexidades atuais com que se defronta a Política Nacional de Desenvolvimento Regional Brasileira (PNDR). Esta segunda publicação compõe-se dos seguintes artigos: *Perspectivas de desenvolvimento regional no Brasil*, de Otamar de Carvalho; *A nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR II): entre a perspectiva de inovação e a persistência de desafios*, de Adriana Melo Alves e João Mendes da Rocha Neto; *Avançamos na PNDR II, mas falta transformá-la em uma estratégia de Estado*, de Carlos Brandão; e o *O Planejamento Regional e Urbano no Brasil*, de



Bernardo Campolina. Por fim, deve ser mencionado o terceiro volume da revista, publicado em 2015, que faz uma importante reflexão sobre os êxitos e os fracassos das intencionalidades das políticas regionais direcionadas para o Nordeste brasileiro no dossiê *A Macrorregião Nordeste e os Modelos de Planejamento e Desenvolvimento Regional* (com entrevistas de Tania Bacelar de Araújo e Leonardo Guimarães Neto).

Não poderia, por fim, deixar de ser registrado o esforço organizado em 2014 pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) de avaliação das escolhas estratégicas tomadas na década anterior sobre direcionamento de seus recursos a empresas, setores e territórios visando ao desenvolvimento das regiões brasileiras. Esta coletânea foi realizada em formato de cinco volumes, um para cada macrorregião brasileira, sendo intitulada *Um Olhar Territorial para o Desenvolvimento*. O relevante deste material é que ele registra o esforço do BNDES (2014), uma instituição financeira pública, em tratar mais assertivamente a questão regional brasileira como um dos objetivos centrais de suas estratégias. Trata-se, portanto, de uma importante mudança de orientação na aplicação dos recursos deste banco, os quais deixam de se basear em critérios meramente setoriais, como sempre foi desde a sua criação, na década de 1950, para incorporar e abraçar a dimensão regional.

É nesta trilha de reavaliação de caminhos percorridos; de identificação de forças, em curso ou em potência; de novas questões em aberto, à espera de enfrentamentos, e de casos de pouco êxito ou fracasso, que o material coligido neste livro se apresenta. Seu foco é a dimensão territorial do desenvolvimento brasileiro e a compreensão dos fenômenos relevantes em atuação no período que abre o século XXI, quando se constata, a partir de 2003, uma nova orientação de ativismo governamental, cujas repercussões sobre o território são muito diferentes do padrão estabelecido pelas políticas públicas na década anterior.

Após esta introdução, na seção 2, apresenta-se uma reflexão sobre caminhos possíveis, dificuldades enfrentadas e escolhas de cortes metodológicos recorrentes na realização de avaliações de fenômenos afetos ao tema do desenvolvimento regional brasileiro num dado período escolhido. Os organizadores desta coletânea, autores deste capítulo, encararam o desafio de alertar o leitor para as amplas possibilidades de interrogação geradas pelas análises apresentadas nos estudos que a compõem. Sugerem, portanto, ao leitor especializado trilhas de observação para interpretações críticas, indagações sobre fenômenos não explicados ou parcialmente explicados e provocações para estudos posteriores.

Aos demais autores desta coletânea foi solicitado que, a partir de suas experiências profissionais e acadêmicas pessoais, contribuíssem para um balanço das ações no período indicado. O conjunto do material deste livro não foi escrito, portanto, com o propósito estruturado *ex ante* de formular uma orientação teórica

ou empírica predeterminada, pelo contrário, o livro deixou-se surpreender por aportes diversos, realizados sob motivações e experiências teóricas e metodológicas também distintas.

Os capítulos apresentam recortes temáticos diversificados que vão desde avaliações de política regional, críticas a formas de utilização de instrumentos de política pública, discussão de novas agendas para políticas territoriais (nomeadamente as de sistemas regionais de inovação e o papel do sistema de educação superior), até avaliações das experiências estaduais de desenvolvimento, as quais sugerem várias novidades para a reflexão sobre políticas com impactos territoriais. Apontar estas possibilidades interpretativas é papel deste capítulo final, de síntese.

Sendo assim, quatro vias de problematização temática são percorridas para organizar as interpretações conduzidas pelos autores. A primeira delas refere-se ao diálogo com duas teses consideradas relevantes para o entendimento da questão regional brasileira: *i*) a do enfraquecimento da integração do mercado nacional ou fragmentação da nação; e *ii*) a da desindustrialização.

A segunda via sugerida é o apontamento de questões que ganham destaque no período recente, *vis-à-vis* o que se enfrentava e se discutia na década anterior. São, portanto, temas emergentes e de grande preocupação para a política, que não devem ser entendidos como novos – como se não existissem anteriormente, porque de fato já existiam –, mas como assuntos que ganharam relevância na fase atual. Podem ser assim enumerados: o ativismo governamental em políticas sociais e até mesmo em infraestrutura com impactos territoriais relevantes; bem como as limitações recorrentes e flagrantes nas dimensões de articulação e coordenação das políticas públicas – e, portanto, do nosso federalismo.

A terceira via sugerida é a interpelação do sentido tomado pelas políticas regionais, seus limites e suas possibilidades: a ênfase no território ou nas pessoas. A ideia é trazer à tona o papel definitivo das políticas sociais (voltadas para pessoas) no território bem como a sua contribuição para dinâmicas regionais e locais, de modo a estimular o debate sobre o que cabe à política regional fazer avançar neste contexto.

A quarta via problematizadora centra reflexão na proposição de novos recortes territoriais para compreensão dos impactos e do alcance do conjunto das políticas públicas sociais, setoriais, e não apenas das regionais realizadas desde início dos anos 2000, no contexto da retomada do ativismo governamental.

Na última seção, as conclusões mais gerais são apresentadas. A avaliação é que os estudos podem ser lidos e interpretados como contribuições a duas ordens de preocupações. A primeira são as transformações mais visíveis no território brasileiro

na última década, e a segunda está relacionada à dimensão das políticas públicas (impactos e limitações) em recortes territoriais nacionais e subnacionais investigados.

## **2 DESAFIOS METODOLÓGICOS PARA A CONSTRUÇÃO DE UM BALANÇO DE ÉPOCA: O NECESSÁRIO E O RELEVANTE PARA A ANÁLISE DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL RECENTE**

De maneira a consolidar uma interpretação coerente para um conjunto de leituras diversificadas espacial e tematicamente, tal como são as apresentadas neste livro, lançou-se mão neste capítulo de dois conceitos considerados relevantes para uma compreensão dos fenômenos reverberados nos estudos. São eles: integração do mercado nacional e diversidade de trajetórias de desenvolvimento.

Sabe-se que a ideia de integração do mercado nacional constitui elemento importante de análise, pois permite a apreensão da dinâmica das transformações produtivas no território, suas consequências e seus desdobramentos sobre as disparidades regionais de desenvolvimento. Os elementos que caracterizam o fenômeno da integração estão relacionados às engrenagens que amarram as diversas dinâmicas setoriais no território. Regiões que comandam a integração do mercado nacional, por sua estrutura produtiva mais densa e diversificada, tendem a operar efeitos de estímulos sobre ramos produtivos nas regiões menos desenvolvidas. Processos de integração de mercados nacionais se enfraquecem quando elos entre setores e entre regiões se quebram ou se reduzem. As regiões numa dada economia nacional, em cenário de baixa integração, tornam-se ilhas de crescimento sem inter-relações de apoio dinâmico.

No outro espectro, a diversidade de trajetórias de desenvolvimento tem sido reconhecida como bem-vinda e necessária para a maximização do aproveitamento de oportunidades de ativos econômicos, culturais, sociais e ambientais revelados no território nacional. Atuam sobre a diversidade de desenvolvimento políticas públicas – setoriais, sociais, de infraestrutura etc. – e seus impactos diferenciados nas realidades territoriais observadas.

Como elementos de articulação entre a integração – implicando tendência à uniformidade e/ou homogeneidade – e a diversidade de trajetórias, isto é heterogeneidade de vias de desenvolvimento, assumem posição central as diversas formas e intenções da intervenção do Estado nacional. No Brasil, esta última é conduzida por meio de princípios do federalismo, a fim de operar as relações federativas verticais e horizontais e criar uma amálgama ou elo entre governos federal e subnacionais.

A tônica da atuação do Estado no período recente tomou a forma preponderante das políticas sociais e de infraestrutura para impulsionar dinâmicas econômicas e sociais diversificadas no território. A política regional do tipo explícito, que deveria

ter papel mais relevante nas estratégias de fortalecimento do mercado nacional e, portanto, na sua integração, continuou a ter papel de menor relevância e/ou apenas coadjuvante relativamente às políticas nacionais setoriais e temáticas.

Pode-se perguntar: num contexto de fortalecimento de estratégias de políticas e de recursos das políticas nacionais sociais e setoriais com rebatimentos territoriais não inteiramente planejados, o que resultou, enfim, como expectativa para um desenvolvimento territorial mais equilibrado?

### **2.1 Diálogos possíveis entre os estudos realizados e as teses consagradas no desenvolvimento regional recente: polemizando com a “fragmentação da nação” e a “desindustrialização”**

A proposição de um balanço das questões consideradas relevantes para o desenvolvimento regional pode ser entendida, de saída, como provocativa e geradora de debates e contendas. Como identificar os fenômenos e os temas relevantes? E quando identificados, como selecionar ou hierarquizar os mais representativos entre outros igualmente importantes? Sempre se pode argumentar, por exemplo, pelas possíveis ausências verificadas numa certa lista temática elaborada para a construção deste esforço de avaliação.

Alternativamente, pode-se tentar definir um balanço de estudos ou de questões a partir de um referencial teórico previamente escolhido. Neste caso, ao se deixar de lado referenciais também alternativos, questões vistas como relevantes poderiam também ficar de fora. Enfim, os problemas são inúmeros. Contudo, o esforço e a necessidade de se criar um guia, um roteiro ou farol para a priorização do esforço de pesquisa institucional, podem compensar eventuais adversidades.

Caberia, contudo, iniciar o esforço de elaboração do balanço percorrendo dois movimentos ou recortes dos processos socioeconômicos no território brasileiro. Primeiro, o recorte das questões relevantes no período atual, isto é, na última década, as quais tenderam a ser elemento de preocupação e reflexão da política pública. Colocada a discussão nestes termos, então, pode-se supor que um balanço do período 2000-2015 deve evidenciar diferenças substantivas em relação ao período 1990-2000. Assim, poder-se-ia iniciar uma demarcação de temas candentes por meio de uma periodização histórica que contemplasse as mudanças ente um período anterior (tomado como ponto de referência) e o período em análise (aquele sobre o qual a nova interpretação deve ser construída). Por exemplo, contrastando-se os fenômenos marcantes nos anos 1990 com aqueles comumente identificados como relevantes pela literatura especializada para o período em relevo (2000 a 2015). Deste modo, poderia-se questionar, olhando-se para o movimento periodizado: *i)* que processos persistem entre uma e outra década?; *ii)* o que mudou?; e *iii)* o que é novidade no período recente, ou não estava previsto?

Desde o início da década de 1990, com as transformações econômicas e institucionais gestadas nos governos da época, a tese do enfraquecimento da integração produtiva (Cano, 1998) e da fragmentação da economia nacional (Pacheco, 1998) foram consolidadas como uma preocupação acerca dos rumos da questão regional brasileira. A tese identifica uma inflexão no longo processo de integração produtiva do mercado nacional que teve início na década de 1930 e que durou até meados dos anos 1980. As medidas de política governamental do período subsequente, as chamadas reformas liberais dos anos 1990, com abertura comercial e financeira, privatizações de empresas públicas, repressão à atuação estatal e ampla financeirização dos circuitos produtivos, passariam a quebrar e/ou enfraquecer os elos da economia nacional, baseada na industrialização paulista e espraiada por várias porções do território nacional.

A partir deste período não mais ficaria claro como se dariam os impulsos de crescimento das economias regionais brasileiras: quem levaria adiante a dinâmica do investimento e para onde? Que setores produtivos e regiões dariam impulsos a demais estruturas produtivas no território articulando o mercado nacional? Neste novo contexto, o recrudescimento das disparidades inter-regionais se colocaria como tendência mais provável.

Teses auxiliares começaram a evidenciar que a reconcentração da atividade produtiva a partir de 1990 de fato estaria operando, mas não da forma tradicional. Estudo de Diniz (1995) apontou para uma nova tendência em curso chamada de “desconcentração concentrada”, referindo-se com isso aos movimentos de localização da indústria<sup>1</sup> numa área poligonal do desenvolvimento regional. Esta área correspondente a uma grande parte do território nacional, espraiando-se da região metropolitana (RM) de Belo Horizonte em direção à RM de Porto Alegre, passando pelos estados do Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná e Santa Catarina. Na verdade, a área deste polígono estaria definida pela localização espacial dos municípios de Belo Horizonte, Uberlândia, Londrina, Maringá, Porto Alegre, Florianópolis, São José dos Campos e Belo Horizonte. Nesta porção do território brasileiro estaria se consolidando – por conta da existência de amplas economias de aglomeração, de sua melhor dotação de recursos humanos e de infraestrutura física – os requerimentos essenciais para o crescimento industrial e dos serviços modernos, *vis-à-vis* a mais baixa dotação apresentada nas demais regiões do país.

Avaliar o percurso atual desenvolvido por tais teses contribui para a qualificação das características assumidas pelo processo de concentração/desconcentração e para o entendimento da direção tomada pela integração do mercado nacional. O quadro 1 enseja um cotejo preliminar, entre dois períodos distintos, destas

---

1. O autor utilizou o conceito de aglomerações industriais relevantes (AIRs), que correspondem a microrregiões homogêneas com mais de 10 mil empregos industriais em 1980.

questões anteriormente levantadas, as quais serão mais amplamente investigadas nas subseções posteriores. As análises contribuem para a compreensão dos processos que continuam a perdurar, das trajetórias que ganham novos contornos, das mudanças que amadureceram e dos novos fenômenos imprevistos.

QUADRO 1  
Elementos de referência para a problemática regional

Anos 1990	Anos 2000-2015
<p>Fragmentação da nação</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Globalização econômica e suas repercussões sobre a questão regional; e financeirização da economia.</li> <li>● Fragmentação da nação; reconcentração produtiva numa área poligonal dada pelo emprego industrial; e convergência ou divergência.</li> <li>● Crise do processo de integração produtiva do território nacional.</li> </ul> <p>Desindustrialização</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Desindustrialização, crise no coração industrial (São Paulo e Sudeste) e expansão do agronegócio exportador.</li> </ul>	<p>Fragmentação da nação</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Globalização econômica permanece como fenômeno consolidado. Duas macrorregiões brasileiras são mais impactadas no período recente: Centro-Oeste, pela via do comércio mundial de <i>commodities</i>; e Sudeste, pela via da dominância financeira.</li> <li>● Fragmentação da nação e reconcentração produtiva são processos amainados e contidos (mas não inteiramente resolvidos) pela enérgica ação governamental após 2003.</li> </ul> <p>Desindustrialização</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Desindustrialização permanece a despeito de políticas ativas de crédito e conteúdo nacional.</li> <li>● Continuidade da expansão do agronegócio exportador; e expansão econômica acelerada do Centro-Oeste brasileiro.</li> </ul>

Elaboração dos autores.

### 2.1.1 Globalização e fragmentação da dinâmica territorial

Constata-se que o processo de globalização econômica – com suas implicações para o estreitamento das possibilidades de atuação dos estados nacionais – permanece como força atuante sobre o desenvolvimento regional brasileiro, contudo sua manifestação sofreu alterações no intercurso do primeiro para o segundo período analisado.

Os temores de ocorrer uma fragmentação dos elos que unem as economias regionais brasileiras, muito presentes na década de 1990, conforme preocupações elaboradas academicamente por Cano (1998), Diniz (1995) e Pacheco (1998), foram atenuados pela atuação marcante do Estado na forma de políticas públicas ativas no pós-2003. Contudo, nem mesmo a retomada do ativismo governamental nestes anos recentes foi capaz de reverter o processo de desindustrialização da economia nacional. Sem dúvida, a perda do tecido industrial e de todas as possibilidades de encadeamentos que ele representa para frente e para trás sobre os demais ramos de atividade econômica – para geração de progresso tecnológico, ampliação do mercado de trabalho e integração dos mercados regionais – torna-se um elemento do reduzido êxito da política setorial nacional bem como da política regional.

O poder inercial exercido pelas economias de aglomeração urbano-industrial permaneceu presente no período mais recente, seguindo com poucas modificações a trajetória de desenvolvimento numa área poligonal – definida por Diniz (1995) em seu estudo para os anos 1990. Manteve-se o crescimento industrial, nos anos

2000, nesta área relativamente contígua que vai da RM de Belo Horizonte para todas as RMs das regiões Sudeste e Sul, incorporando também as cidades médias do interior e chegando finalmente à RM de Porto Alegre. Fora deste polígono estruturado, observa-se relevância econômica e de emprego apenas nas tradicionais RMs e capitais dos estados do Nordeste, Norte e Centro-Oeste.

As implicações deste achado são claras: *i)* o padrão de localização das atividades produtivas no Brasil aponta divergências entre os níveis de renda *per capita* – na linguagem neoclássica, em “clubes” de convergência – entre o Sul e o Sudeste, mais urbanizados, industrializados e escolarizados, e as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste; e *ii)* as políticas governamentais têm sido pouco efetivas para mudar o padrão regional de concentração da atividade produtiva.

Como se verá posteriormente, a especificidade da análise de Diniz (1995) esteve na centralidade dada ao setor industrial como elemento dinâmico das economias regionais, daí por que o centro das considerações na atividade industrial (valor de transformação industrial – VTI e emprego, e produto interno bruto – PIB) e na reconfiguração territorial observada. Pouca relevância se deu às transformações que se passavam no setor terciário ou ao papel das *commodities* minerais e agrícolas.

Passada mais de uma década, entretanto, o que se constata é a continuidade da perda de relevância do setor industrial na economia nacional, reduzindo chances de crescimento das regiões de maior desenvolvimento (Sul e Sudeste). Este processo de desindustrialização é acompanhado por uma forte atratividade econômica em regiões como Centro-Oeste e Norte, impulsionada pelo ciclo ascensionista da demanda internacional por grãos e minerais (em particular, da China e da Índia).

Transformações relevantes no Centro-Oeste (para o agronegócio) e no Norte, e impactos da produção e da exportação de minério de ferro no sudoeste do Pará (Carajás) podem ser apreendidas nos textos de Castro e Santos.<sup>2</sup> Estes estudos contribuem para enriquecer a compreensão de que a questão da concentração e da desconcentração produtiva continua aberta. Houve, por certo, ganhos importantes de participação do PIB das regiões Centro-Oeste e Norte (menos a do Nordeste) na economia nacional, ensejando desconcentração de atividades. Contudo, não houve mudança qualitativa estrutural relevante nas regiões tradicionais da política regional: suas estruturas industriais não se tornaram mais intensivas em capital ou tecnologicamente mais densas, e os serviços modernos não ensejaram representar o elemento dinâmico de suas economias. Os setores industrial, terciário e agroindustrial nacional continuaram concentrados em termos de domínio da capacidade de investimento e de localização nas regiões onde eram mais desenvolvidos, isto é no Sudeste e no Sul do país.

---

2. Ver capítulos 8 e 4 deste livro, respectivamente.

### 2.1.2 Indústria e mercado nacional: fim de um ciclo histórico?

Na última década, um debate sobre o cada vez mais visível e indesejável processo de desindustrialização da economia brasileira se aprofundou. O tecido produtivo industrial nacional passou a apresentar sinais de perda de densidade de capital e tecnológica. Naquele contexto, o impulso dinâmico que este setor de atividade operou na integração e na articulação das diversas regiões ao mercado nacional entre as décadas de 1930 e 1980 se enfraqueceu e se retraiu. Os setores (e as regiões) produtores (as) de *commodities* voltados(as) para o mercado mundial, contudo, ganharam espaço. Mas os vazamentos de renda para o exterior – seja pela compra de insumos e de bens de capital, seja pelos pagamentos de lucros e juros – mostraram-se mais elevados que na etapa de industrialização nacional, e os efeitos de encadeamento para frente e para trás nas economias regionais, mais reduzidos. As consequências destes efeitos sobre as dinâmicas regionais bem como as novas formas que a política pública precisará assumir para enfrentar a questão estão a merecer estudo aprofundado.

A título de compreensão do debate, o trabalho de Squeff (2012) sobre o fenômeno da desindustrialização brasileira investigou várias características deste processo e evidenciou a existência de sinais controversos para um conjunto de variáveis analisadas. Confirmaram a ocorrência da desindustrialização, entre 1995 e 2009, as seguintes variáveis: *i*) redução da participação da indústria de transformação no valor adicionado total desde meados da década de 1980; *ii*) concentração do investimento industrial em atividades de baixo conteúdo tecnológico; e *iii*) concentração das exportações brasileiras em produtos não manufaturados. Na direção oposta, retirando força desta tese, estão os resultados colhidos na análise da variável emprego, na qual a proporção das ocupações na indústria de transformação com relação às ocupações totais da economia ficou praticamente constante no patamar de 13%.

Numa perspectiva de longo prazo, as dificuldades impostas pela forma atual de integração da economia brasileira ao sistema econômico mundial – caracterizada, de um lado, pela perda de dinamismo e competitividade do parque industrial e pela expansão das atividades exportadoras agroindustriais (*commodities*) e, de outro, pela integração plena aos circuitos financeiros internacionais – se consolidaram e têm colocado obstáculos à mudança estrutural do sistema produtivo.

Sampaio<sup>3</sup> vai nesta direção e afirma pela comprovação do processo de desindustrialização, confirmando plenamente estudos anteriores sobre o tema. Se o crescimento econômico na última década permitiu que o Estado nacional pudesse ter papel mais ativo em políticas setoriais e sociais, conduzindo certa reação aos efeitos negativos da desindustrialização, a questão central continuou,

3. Ver capítulo 12 deste livro.



pouco afetada, pois não apenas a indústria reduziu sua participação no conjunto da economia brasileira, como houve uma diminuição dos ramos produtores de bens de capital e com maior dotação de tecnologia.

Com dados atualizados para o período 1996-2011, Sampaio, na sua contribuição a este livro, afirmou que não somente houve redução relativa da importância da indústria no conjunto das atividades produtivas do país, mas também a sua redução absoluta. Ademais, houve diminuição do valor agregado dos ramos remanescentes. Sobre este aspecto, a constatação assinalada pelo estudo do Banco do Nordeste (BNB), coordenado por Bacelar (2014), de que a produtividade média da indústria nordestina praticamente se manteve inalterada entre 2000 e 2010 é particularmente alarmante. Segundo a autora, a razão entre a produtividade regional do trabalho, medida pela relação entre valor adicionado bruto e população ocupada (VAB/PO), e a produtividade do país como um todo permaneceu inalterada para o conjunto da indústria em 61% em 2000 e 2010. A situação específica da indústria de transformação do Nordeste *vis-à-vis* a do Brasil é ainda mais grave, com o indicador de produtividade atingindo o valor de 52% em 2000 e 56% em 2010. Para o período pós-2010, espera-se que haja alguma alteração para melhor nestes indicadores, pois várias plantas industriais de maior valor agregado e densidade tecnológica começavam a ser construídas na região, entre elas: a refinaria de petróleo, o estaleiro naval, e a fábrica de automóveis da Fiat em Pernambuco; a JAC Motors na Bahia; e a produção de sistemas eólicos para geração de energia em Pernambuco, Rio Grande do Norte, Ceará e Piauí.

Implicações adicionais para a questão regional podem ser aquilatadas pelo reconhecimento do setor industrial como um importante gerador de impostos no país e, portanto, provedor de recursos para: *i*) os entes subnacionais de governo na forma de transferências constitucionais; *ii*) a política social que fortalece, por sua vez, a demanda agregada em regiões de menor desenvolvimento; e *iii*) os fundos constitucionais de desenvolvimento das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste – Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO); Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE); e Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), respectivamente – os quais alimentam parte da expansão da oferta regional pela via do investimento produtivo.

A redução e o enfraquecimento do tecido industrial brasileiro terão consequências ainda não inteiramente dimensionadas sobre o financiamento da política regional, como de resto para a continuidade da desconcentração produtiva no território nacional.

Para ensejar uma conclusão para esta seção, deve-se constatar que as preocupações suscitadas pelas duas teses aqui apresentadas continuam a ser referências para o debate regional brasileiro. Se a janela de oportunidades gerada

pelos recursos das *commodities* agrominerais foi favorável ao ativismo fiscal – o qual permitiu políticas de apoio ao setor produtivo – ela não foi, contudo, suficiente para obstar as forças da globalização que ameaçam a posição brasileira nas cadeias globais, nem para se contrapor à trajetória de desindustrialização produtiva.

## 2.2 Diálogos possíveis entre os estudos realizados: a emergência de novos temas de pesquisa e política pública

A maioria dos estudos recentes no Brasil, ou sobre ele, tem apontado para a melhoria das condições de vida da população, dos seus indicadores sociais e da redução das desigualdades de renda.<sup>4</sup> Reconhece-se que este processo de evolução teve início com os preceitos da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), a partir da qual os sucessivos governos – com ênfases e matizes distintos – vêm dando contribuições aos ganhos de bem-estar. No início dos anos 2000, contudo, o quadro internacional favorável e a predisposição do governo federal em ampliar as funções redistributivas e o pró-crescimento do Estado brasileiro deram nova feição às políticas públicas. Não apenas a ação governamental se tornou mais ativa, mas também os recursos disponíveis para uma gama variada de políticas sociais e de infraestrutura aumentaram.

Neste período houve uma perceptível mudança de ênfase na agenda governamental brasileira, com temas novos assumindo maior relevância nos assuntos de preocupação da política pública. Sem pretender esgotar o debate, aponta-se que a questão ambiental se amplificou no mundo e no Brasil. A agenda urbana também tomou fôlego ainda maior, porque os recursos para saneamento e habitação se expandiram, permitindo, pela primeira vez desde a crise fiscal dos anos 1980, a diminuição de *deficits* nestes setores. No quadro 2, sugerem-se alguns destes elementos novos da agenda de desenvolvimento brasileiro com significativos rebatimentos sobre a dimensão regional. Cada tópico é discutido em diálogo com as contribuições trazidas à tona nesta coletânea.

---

4. Ver, entre outros: Cepal (2013); Cardoso Júnior (2010); Ipea (2011; 2012); Campello e Neri (2013); Guimarães *et al.* (2014); Montoro *et al.* (2014); Siffert Filho *et al.* (2014); e Cavalcanti *et al.* (2014).

## QUADRO 2

## Elementos de referência para a problemática regional: políticas públicas – intencionalidades e instrumentos

Anos 1990	Anos 2000-2015
<p>Atuação governamental e políticas públicas</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Atuação do governo é no sentido da privatização de ativos, da contenção do gasto público e das políticas sociais focalizadas.</li> <li>• Perda de substância do planejamento governamental.</li> <li>• Plano Plurianual (PPA) e planejamento indicativo – Programa Brasil em Ação.</li> </ul> <p>Política regional</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Enfraquecimento da política e das instituições regionais; e acirramento da guerra fiscal entre estados da federação.</li> </ul> <p>Relações federativas</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Centralização federativa nas relações intergovernamentais – União reconcentrou recursos e descentralizou, em direção a governos subnacionais, a execução de políticas públicas.</li> <li>• Lei de Responsabilidade Fiscal é marco do período.<sup>1</sup></li> <li>• Padrão de relações federativas e intergovernamentais com baixo conteúdo cooperativo.</li> </ul> <p>Agenda ambiental</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Agenda ambiental ganha relevância – sendo o desmatamento da Amazônia o seu principal tema.</li> </ul> <p>Agenda urbana</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Problemas da agenda urbana (<i>deficits</i> habitacionais, gentrificação, desemprego metropolitano, crescimento de cidades médias etc.).</li> </ul>	<p>Atuação governamental e políticas públicas</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Governo atuou ao menos de duas formas mais evidentes: <i>i)</i> política social ativa (transferências de renda, aumento do salário mínimo, educação, saúde) – uma novidade na questão territorial; e <i>ii)</i> política setorial ativa, na forma do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e de seus efeitos territoriais, e com investimentos em políticas urbanas e habitacionais revigoradas (Minha Casa, Minha Vida).</li> <li>• Planejamento governamental ganha fôlego na forma, mas problemas de coordenação federativa persistem.</li> </ul> <p>Política regional</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Política regional é reativada e fortalecida com a I e II PNDR; guerra fiscal (menos aparente em face do <i>boom</i> de crescimento econômico); continuidade da perda de importância das instituições regionais.</li> </ul> <p>Relações federativas</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Relações federativas – manutenção do padrão anterior de concentração de recursos na União; houve ganhos para governos municipais, ainda que pequenos, mas não para os governos estaduais. Governos subnacionais se tornaram cada vez mais executores de políticas centralmente definidas.</li> <li>• Padrão de relações federativas e intergovernamentais com baixo conteúdo cooperativo permanece a despeito de nova legislação sobre Consórcios Públicos (2007).</li> </ul> <p>Agenda ambiental</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Premência da agenda ambiental (limitações entrópicas mais evidentes no Nordeste; biodiversidade na Amazônia e no Centro-Oeste; poluição e destruição acelerada de ecossistemas nas metrópoles).</li> </ul> <p>Agenda urbana</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Expansão do financiamento habitacional e do saneamento.</li> <li>• <i>Deficits</i> habitacionais são reduzidos, mas problemas de mobilidade urbana se amplificam.</li> <li>• Gentrificação, desemprego metropolitano, crescimento de cidades médias etc.</li> </ul>

Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>.

## 2.2.1 Planejamento, políticas e institucionalidades

Do ponto de vista da política e das institucionalidades que governam a dimensão regional do desenvolvimento brasileiro, algumas mudanças de relevo ocorreram na última década. Recorde-se que, nos anos 1990, o esforço de estabilização macroeconômica assumiu centralidade na arquitetura da intervenção federal, relegando para plano inferior a dimensão regional do desenvolvimento nas prioridades governamentais. Isto levou até mesmo ao enfraquecimento das instituições regionais – as superintendências regionais de desenvolvimento (Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – Sudam; Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – Sudene; e Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste – Sudeco), que foram extintas e substituídas por agências regionais de desenvolvimento.

Os recursos alocados nos fundos constitucionais regionais permaneceram em patamar baixo nesta década de 1990 e sofreram fortes contingenciamentos em favor dos objetivos de estabilização econômica.

Somente a partir de 2003, com nova coalização política à frente do governo federal, é que se iniciaram mudanças na maneira de conduzir a questão regional. Destaca-se neste novo momento a alteração substantiva no diagnóstico e no formato de atuação proposta da política regional, que deixou de ser macrorregional para se orientar por referências microrregionais. O território recebeu abordagem escalar mais refinada, com elementos de dinâmica econômica e demográfica assumindo grande importância como parâmetro para a atuação da política. Consubstanciou este conjunto de mudanças o lançamento da I PNDR, em 2007. Aperfeiçoamentos em anos posteriores levaram à proposta de implementação da II PNDR, em 2012, desde então em debate no congresso nacional.

Este quadro de novidades para o formato da política nacional de desenvolvimento regional foi, entretanto, acompanhado por tremendas dificuldades de adequação das instituições e dos instrumentos preexistentes à nova realidade e aos novos propósitos. Um obstáculo bem visível é que sendo a PNDR uma estratégia multiescalar de política regional, sua atuação tende a ser menos executora direta de planos, projetos ou estratégias e passar a ser mais articuladora e coordenadora junto a demais entes federativos (governos subnacionais) e no próprio plano do governo federal, junto a ministérios, agências e autarquias. Esta nova função, contudo, delineada na nova política regional vem significando um desafio para o qual nem o Ministério da Integração Nacional (MI), seu responsável direto, nem o governo federal, de maneira geral, estavam (e nem estão) preparados para atuar.

Vitarque Coelho realizou avaliação da I PNDR e apresentou esta problematização de maneira alongada, onde observa que uma das principais dificuldades a serem superadas no momento atual é o distanciamento existente entre os objetivos da PNDR e os seus instrumentos.<sup>5</sup> Em sua avaliação dos objetivos gerais apontou que a política visa à superação de atraso de desenvolvimento em microrregiões de baixa renda por habitante, contudo, seus instrumentos, os fundos constitucionais de desenvolvimento (FCO, FNO e FNE) e os fundos regionais (Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste – FDCO, Fundos de Desenvolvimento do Norte – FDNO e Fundo de Desenvolvimento do Nordeste – FDNE), são geridos por instituições financeiras (bancos regionais) que têm relativa autonomia no emprego de recursos em relação ao MI, que comanda a política.

---

5. Ver capítulo 2 deste livro.

Este diagnóstico de fragilidade estrutural do arcabouço da política regional é corroborado no estudo de Rodrigo Costa sobre a política regional na Amazônia.<sup>6</sup> O autor notou problemas de coordenação da política, que, para o caso da Amazônia Legal, deveria contar com atuação mais incisiva da Sudam, mas dado o seu quadro de persistente fragilidade institucional, a superintendência não vem contribuindo para este propósito.

Ademais, este autor afirmou que, no período recente analisado, os recursos alocados pelo BNDES para esta grande região, visando ao financiamento de grandes projetos de infraestrutura (hidrelétricas), foram muito mais vultosos que os das políticas explícitas regionais, e somente em 2014 chegaram ao montante aplicado de R\$ 22,1 bilhões. A articulação entre as operações do BNDES na região e as operações das instituições regionais financiadas por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Amazônia (FNDA) e do FNO tem sido, regra geral, incipiente. Os projetos de infraestrutura do governo federal não buscaram o alinhamento com as orientações da política regional *ex-ante*. Somente depois da construção das grandes obras, quando seus impactos muitas vezes negativos se tornam presentes e com forte apelo político, é que a política regional foi chamada a operar compensatoriamente.

Consideradas estas fragilidades institucionais e de governança da política regional, a ação efetiva do governo federal por meio de instrumento de política regional explícita e não explícitas assumiu nova magnitude nos anos mais recentes, trazendo benefícios insuspeitos para as regiões onde foram alocados. Monteiro Neto (2014b), em estudo para o BNDES, já havia demonstrado a trajetória de expansão, entre 1990 e 2012, dos volumes de recursos de bancos públicos – BNDES, BNB, Banco da Amazônia (Basa) e Banco do Brasil (BB) – transferidos para o financiamento da atividade produtiva bem como para a mitigação da pobreza das famílias nas grandes regiões brasileiras – via Programa Bolsa Família (PBF) e benefícios de prestação continuada (BPC).<sup>7</sup>

No capítulo 6 desta coletânea, Monteiro Neto atualizou a investigação da intervenção governamental para o Nordeste e demonstrou que o investimento produtivo foi muito estimulado pelo governo federal na região. Olhando-se em retrospecto, os montantes de recursos públicos mobilizados para as regiões alvo de política regionais se agigantaram no período e possibilitaram a expansão da

---

6. Ver capítulo 3 deste livro.

7. O leitor interessado se aperceberá de que o crescimento do total dos recursos públicos (sob diversas orientações) mobilizados para as regiões foi significativamente maior na década de 2000 que na anterior. Na região Norte, os mecanismos analisados mobilizaram 1,3% do PIB regional em 1990, passando para 4,0% em 2000 e para 10,6% em 2012. No Nordeste, as porcentagens foram de 2,3% do PIB regional em 1990, 2,5% do PIB em 2000 e 9,7% do PIB em 2012. No Centro-Oeste, as porcentagens foram: 1,4% do PIB em 1990; 2,4% do PIB em 2000; e 7,2% do PIB em 2012. Causa certa frustração o fato de elas terem levado a resultados relativamente pequenos quanto à desconcentração regional da atividade produtiva, ao mesmo até 2012 (Monteiro Neto, 2014a, p. 298-299).

capacidade de oferta regional pela via do investimento. As taxas de crescimento médias do PIB no período 2000-2013 foram maiores no Norte, no Nordeste e no Centro-Oeste que no Sul e no Sudeste, favorecendo uma tendência de convergências das rendas *per capita*. Contudo, as condições estruturais para o estabelecimento de um novo padrão de integração do mercado nacional continuam fragilizadas, ora pela atração exercida pela demanda internacional de *commodities* minerais e agrícolas, que reprimarizam a estrutura produtiva nacional, ora pela incapacidade brasileira de levar adiante políticas de aumento do conteúdo tecnológico de seu remanescente parque industrial.

### 2.2.2 Ambiente das relações federativas

Neste contexto de renovação dos processos socioeconômicos que impactam o território, a dimensão articuladora da política regional vem ganhando muito mais relevo. As relações intergovernamentais que dão base para o pacto federativo carecem cada vez mais ser amplificadas para promover capacidade de coordenação e articulação mais intensa entre os entes formuladores e executores das políticas públicas. A política regional caberia produzir maior nível de orientação territorial para a aplicação das demais políticas sociais e setoriais nacionais, conforme apontou o documento de consolidação do processo conferencial – conferências nacional e estaduais de desenvolvimento regional –, coordenado pelo MIN em 2012 (Brasil, 2011; 2013).

É necessário reconhecer a efetivação de avanços no sistema federativo brasileiro por força dos preceitos da CF/1988 e de seus desdobramentos para os entes federativos. Os instrumentos de transferências constitucionais de recursos nas esferas vertical e horizontal estão sendo aperfeiçoados e vêm reduzindo as disparidades de recursos públicos por habitante no Brasil. Em particular, o debate federativo vem reconhecendo que, mesmo não tendo gerado equiparação de níveis de recursos tributários por habitante, o sistema de transferências fiscais tem levado à maior dotação final de receitas tributárias nas regiões, nos estados e nos municípios de mais baixa capacidade inicial de geração de recursos tributários.

Neste sentido os níveis médios de bem-estar social seguem trajetória de crescimento ao par da redução das desigualdades econômicas (medidas amplamente por índices como o Gini ou Theil). Monteiro Neto contribui para esta discussão ao apresentar elementos da configuração de um sistema de transferências de recursos interregionalmente no federalismo brasileiro atual.<sup>8</sup> Este sistema seria composto por componentes estruturais (assim chamados por serem constitucionalmente definidos), os quais são representados pelas transferências obrigatórias a estados e municípios – por meio do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo

8. Ver capítulo 6 deste livro.

de Participação dos Municípios (FPM), respectivamente – bem como por outras transferências para educação, saúde, assistência social e *royalties* do petróleo e da mineração. Além disso, o sistema é composto por componentes conjunturais, definidos arbitrariamente pela ênfase ou pelo compromisso político da coalização partidária no poder, representados por recursos do governo federal provenientes do seu orçamento próprio ou do sistema de crédito, para fortalecer trajetórias de desenvolvimento social e econômico em parcelas do território nacional.

Constatou-se a forte atuação redistributiva das duas componentes (estrutural e conjuntural) do sistema de transferências fiscais na década recente. Num quadro de expansão econômica e de crescimento das receitas fiscais do governo federal, como o dos anos 2005-2013, os aportes de recursos investigados pelo autor a título da política social (PBF e BPC) e da política setorial (crédito do BNDES e dos bancos regionais de desenvolvimento) se tornaram muito mais volumosos e relevantes para a mudança estrutural nas regiões.

A análise empreendida por este autor conquanto tenha se referido a um sistema nacional de transferências de recursos, corresponde a um esquema analítico para compreensão de instrumentos e recursos governamentais vigentes e regularmente acionados por diferentes motivos e orientações nas regiões brasileiras. Não pode ser confundido com a existência de um sistema federal coordenado institucionalmente para tal fim. A componente conjuntural do sistema referido corresponde apenas a instrumentos disponíveis sem articulação prefigurada entre si quanto à sua aplicação.

Elementos de política social referidos neste sistema são destinados a pessoas e famílias pelos ministérios da área social com objetivos de redução da pobreza e da miséria, e os instrumentos da política setorial (BNDES) e mesmo regional (bancos regionais) são destinados a empresas para financiamento de demandas de capital de giro e de projetos de investimento. Cada qual têm, portanto, rebatimentos diferentes sobre o desenvolvimento das regiões: no primeiro caso, da política social, impactam a demanda de consumo local e regional e, no segundo caso, da política de investimento produtivo, impactam a oferta regional e local de bens e serviços.

Assim como apontado pelos trabalhos de Vitarque Coelho e Rodrigo Costa, citados anteriormente, também Monteiro Neto conclui que são fracos ou inexistentes os esforços de articulação e coordenação destes vários mecanismos e instrumentos utilizados para o benefício das regiões no Brasil.<sup>9</sup>

A dimensão federativa destas relações intergovernamentais passa a merecer mais atenção em face do cenário de esgarçamento das relações de articulação ou coordenação entre governo federal e subnacionais. Se a descentralização federativa no Brasil pós-1988 beneficiou os municípios com expansão de receitas tributárias e

---

9. Ver capítulo 6 deste livro.

de transferências, o mesmo não se deu com os estados, os quais vêm se tornando, por força das limitações dos seus orçamentos, cada vez mais executores de políticas públicas centralmente definidas, e menos propositores de políticas.

Vários estudos recentes já alertam para severas dificuldades fiscais nos estados, as quais tendem a impactar negativamente a sua *performance* econômica. As investigações sobre capacidades e limitações tributárias, institucionais e políticas dos governos estaduais no Brasil nos anos 2000, organizadas por Monteiro Neto (2014a), e adicionalmente os estudos sobre finanças, economia e instituições em Pernambuco e Goiás realizados, respectivamente, por Monteiro Neto, Vergolino e Santos (2015) e Monteiro Neto e Romanatto (2015) trazem contribuições para o debate. Todos são unânimes em apontar as fragilidades estruturais que definem os papéis possíveis para os governos estaduais no ambiente federativo nacional, registrando, de um lado, a expansão dos gastos por habitante nas áreas sociais (saúde e educação), e de outro, as limitações impostas pelo endividamento da maioria dos governos estaduais ao financiamento da capacidade de investimento própria.

O estudo de Tomás Fiori sobre o estado do Rio Grande do Sul<sup>10</sup> organiza-se nesta direção e faz considerações sobre a dificuldade de a economia estadual e o seu sistema de planejamento e de instituições delinearem e realizarem de maneira concertada uma mudança estrutural no seu sistema produtivo industrial. O autor reconhece que o crescimento econômico neste estado e a escolha de localidades mais atrativas, mais bem dotadas para o investimento e capturadas pela lógica da isenção fiscal, seguem sendo ditados muito mais pelas forças do capital privado internacional que por estratégias de desenvolvimento de porções do território gaúcho emanadas de orientações do governo e da sociedade estaduais.

Do mesmo modo, o estudo de Sobral sobre a economia do estado do Rio de Janeiro retoma este debate dos enfrentamentos de governos estaduais em torno dos esforços de ordenação do território fluminense.<sup>11</sup> Centrada em ramos produtivos com forte concentração do capital mercantil (comércio e serviços) e menor participação de setores industriais, a economia fluminense notabiliza-se pela extrema concentração territorial na RM do Rio de Janeiro. Políticas e estratégias governamentais locais têm sido pouco eficazes para se sobrepor aos interesses dos capitais privados nacionais e internacionais, os quais visam manter a economia do estado com perfil terciário, precarizado e concentrado territorialmente.

---

10. Capítulo 10 deste livro.

11. Ver capítulo 13 deste livro.



### 2.2.3 Sustentabilidade do desenvolvimento

Não se pode fugir de uma reflexão sobre o modelo de desenvolvimento brasileiro do último século, caracterizado pelo uso extensivo de recursos naturais. O acelerado uso de recursos naturais por nossa sociedade urbano-industrial tem produzido resultados perversos para o meio ambiente. Em consonância com as preocupações mundiais sobre o tema, políticas de restrições ao uso indiscriminado de recursos não renováveis bem como de estímulo à produção e ao uso de fonte renováveis de energia estão em curso no país. As políticas de desenvolvimento regional no Brasil, entretanto, ainda padecem da falta de visões acuradas e consentâneas com as preocupações internacionais sobre o desenvolvimento sustentado. É lacuna que uma agenda de estudos precisa incorporar com urgência.

Dois estudos desta coletânea refletem, ainda que indiretamente, sobre a sustentabilidade das estratégias de desenvolvimento em curso no país. Paola Santana e Robson Silva<sup>12</sup> tratam do tema dos recursos provenientes de royalties do petróleo e de suas limitações atuais para contribuir para o desenvolvimento das regiões de prospecção e produção de petróleo e gás.

O caso de municípios impactados pela produção de petróleo na Amazônia (região da bacia petrolífera do Solimões) é tratado por Paola Santana. Relacionando a alocação de recursos dos *royalties* em municípios do Amazonas com a questão social, em particular, com os indicadores de educação, a autora sublinha os baixos resultados operados pelos recursos adicionais às receitas próprias dos municípios para a melhoria da educação básica. Reflete no artigo que não apenas os *royalties* são de aplicação recente (pós-2000) como seus impactos sobre a melhoria dos índices de desenvolvimento humano nos municípios agraciados com este tipo de recursos têm se revelado limitados – ao menos no caso do estado do Amazonas e especificamente no caso do município de Coari.

O trabalho de Robson Silva, por sua vez, sobre a produção de petróleo e a arrecadação e o uso dos *royalties* no estado do Rio de Janeiro,<sup>13</sup> traz reflexões relevantes sobre o curso das disparidades regionais no país. Sua preocupação se insere no contexto de ampliação da exploração das bacias petrolíferas em águas territoriais próximas ao estado do Rio, com espraiamento para áreas dos estados de São Paulo e Espírito Santo. As consequências deste padrão de exploração e produção de petróleo nesta região já desenvolvida do país tendem a reconstruir regionalmente as atividades produtivas, trazendo à tona novas dificuldades para o horizonte de reflexão e atuação da política regional brasileira.

---

12. Ver capítulos 5 e 11 deste livro, respectivamente.

13. Capítulo 11 deste livro.

Os dois estudos, cada qual a seu modo, buscam refletir sobre as possibilidades e os obstáculos para a redefinição de uma estratégia de desenvolvimento regional que redirecione o padrão de atividades produtivas, hoje baseado em recursos naturais não renováveis, para a consolidação de atividades produtivas baseadas no conhecimento e voltadas para o uso sustentável dos recursos existentes.

#### 2.2.4 Desenvolvimento urbano

É decisivo o debate sobre o processo de urbanização. O Brasil ergueu nas últimas décadas uma *sociedade urbana complexa*, paradoxal e incompleta, travada e sem urbanidade, fruto da produção de espaços urbanos precarizados de uma urbanização simultaneamente metropolizada, interiorizada e com centros regionais medianos, isto é, uma rede urbana paradoxalmente concentrada e dispersa ao mesmo tempo. O Brasil pode ser caracterizado, ao longo de sua história, como uma máquina potente de produção de cidades com centros regionais medianos e uma miríade de cidades locais, pequenas e quase rurais.

Este processo múltiplo e diversificado requer que se lance mão da rede urbana como uma mediação teórica e analítica imprescindível entre escalas espaciais, rede urbana e porte de cidade, a partir da análise de seus núcleos organizadores de processos socioeconômicos variados e centros de poder e de emanção de decisões fundamentais.

A rede urbana expressa e potencializa uma hierarquia de decisões que são tomadas e que “circulam” e se encadeiam no território. Ela “é um reflexo, na realidade, dos efeitos acumulados da prática de diferentes agentes sociais” (Corrêa, 2007, p. 27). Os principais centros urbanos da rede precisam ser investigados em sua dinâmica de emanção e coordenação de decisões cruciais das economias micro e mesorregionais ou nacionais, e como pontos de importantes interconexões com a economia supralocal.

As pequenas cidades, ou as cidades locais, que se apresentam como elemento de ligação entre o meio urbano e as variadas ruralidades brasileiras, acabam tendo um papel importante a partir de seu papel específico no conjunto do sistema de cidades.

As cidades médias, ao deterem centralidade e estarem localizadas em pontos estratégicos de determinado sistema de cidades, cumprem um papel decisivo neste contexto. São espaço de transição (Sposito, 2007), elo urbano-regional de retransmissão e nó de comando e de interação com suas hinterlândias, sendo a interface entre cidade e região. A cidade média, por apresentar “interações espaciais intensas, complexas, multidimensionais e marcadas pela multiescalaridade” (Corrêa, 2007, p. 30), poderia se constituir como privilegiada plataforma territorial de força de trabalho combinada em escala particular, desempenhando um papel central,

com destacada posição relativa na hierarquia regional, de circulação, e amplo alcance territorial.

As metrópoles, como sistemas urbanos econômicos e sociais complexos, derivam de determinações e processos plurais, os quais resultam de caracteres distintivos: alta densidade demográfica, porte e adensamento de funções urbanas; integração de infraestruturas física e econômica; padrão específico de ocupação e uso do solo; deslocamentos e assentamentos humanos peculiares; e alta densidade de interações e articulações intra e intersetoriais construídas em determinado tecido metropolitano territorializado.

É importante acompanhar a rede urbana e os movimentos migratórios e demográficos mais recentes, em grande parte motivados pelas novas dinâmicas econômicas, e distribuídos ao longo de um sistema de cidades diversificado.

A direção dos fluxos migratórios inter-regionais e interurbanos, bem como a intensidade com que ocorreram, precisam ser devidamente apropriados e/ou consolidados pelas interpretações acerca das transformações territoriais na última década.

A primeira década do século XXI revelou reforço de dinâmicas espaciais paradoxais (concentração, desconcentração, seletividade), fluxos migratórios com perfil mais diversificado, requalificações territoriais e rearranjos das redes urbanas de menor hierarquia. Embora construindo uma trajetória de urbanização mais polinucleada, com o avanço de centros regionais de maior expressão, as marcas estruturais dos grandes movimentos populacionais do século XX ainda afirmam a persistência de inércias advindas de grandes estoques demográficos espacialmente concentrados, os quais reatualizam volumes de imigrantes e emigrantes, ainda significativos nos grandes centros.

De qualquer forma, trata-se de uma dinâmica demográfica muito mais complexa e pluridirecional, pois

deixam de existir os estados ou regiões que se destacam somente por ser origem ou destino dos grandes fluxos migratórios. E esses contrafluxos são alimentados pelo aumento na reemigração interestadual de retorno, um fenômeno marcante nas mudanças ocorridas no padrão migratório (Brito, 2015, p. 21).

Segundo o censo de 2010, alcançamos cerca de 1 milhão de imigrantes retornados (21,53% dos imigrantes) no período 2005-2010. Os migrantes interestaduais de curto prazo perfizeram mais de 1,8 milhão (28,32%). Assim, as proporções de imigrantes retornados e de curto prazo, características marcantes desde novo padrão demográfico, juntas, chegaram a 43,77% dos imigrantes interestaduais no período 2005-2010. Não obstante, a persistência das grandes trajetórias migratórias anteriores impediu mudanças abruptas em relação ao antigo

padrão, determinando que ocorra no presente muito mais a combinação de variados padrões migratórios e revelando elementos de estabilização e regularidade dos caminhos estruturais migratórios já trilhados. Pelas sendas já percorridas “circulam fluxos e contrafluxos alimentados pelas migrações de retorno de curto prazo. Como um fenômeno tipicamente estrutural, a migração interna interage com as dinâmicas da economia e da sociedade, espelhando, especialmente, as suas desigualdades regionais e sociais” (Brito, 2015, p. 25). Por exemplo, os espaços das três principais regiões metropolitanas, sobretudo São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília, continuam a traçar as linhas principais das trajetórias migratórias brasileiras.

Entretanto, deve-se destacar o crescimento dos municípios intermediários, posto que a taxa de crescimento da população total, entre 2000 e 2010, foi de 0,45% para os municípios pequenos, 2,81% para os médios, e 1,29% para os grandes.

O processo demográfico no Brasil ainda é muito dinâmico e ativo. Temos mesmo uma arraigada “cultura migratória” (Brito, 2015), em que os deslocamentos espaciais com forte expectativa de ascensão social ainda persistem, mesmo quando a possibilidade de conjugar mobilidade espacial e mobilidade social, típica da trajetória histórica da mobilidade estrutural do século XX no Brasil (muito marcante até meados dos anos 1980), já não existe mais.

Há carências de toda ordem, que vão desde problemas de degradação ambiental, falta de mobilidade urbana e precariedades do transporte de massas, *deficit* habitacional, até outras mazelas dos complexos urbanos aí localizados.

No período recente, uma experiência de política pública habitacional do governo federal apresentou significativo sucesso: a partir de 2009, o programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) teve 4,2 milhões de unidades contratadas e 2,6 milhões de unidades entregues, totalizando um investimento de R\$ 300 bilhões.

As aprovações recentes da Lei dos Consórcios Públicos (Lei nº 11.107/2005<sup>14</sup>) e do Estatuto da Metrôpole (Lei nº 13.089/2015<sup>15</sup>) colocam possibilidades para se ampliar o debate e a busca de soluções de interesse comum supramunicipais, procurando maior cooperação interfederativa.

### **2.3 Diálogos possíveis entre os estudos realizados: políticas para pessoas e políticas para territórios – ressignificações para a política regional brasileira**

Outra forma de propor elementos de um balanço é reconhecer a existência de novos debates teórico-conceituais em curso com forte apelo para o desenho e a implementação de políticas públicas. Um deles é o relativo à novidade atribuída à

14. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm)>.

15. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm)>.

contribuição das políticas nacionais de desenvolvimento social (educação, saúde, assistência social, transferências de renda a famílias) para a redução das disparidades regionais. Neste novo contexto de ganhos para regiões menos desenvolvidas, provocados por políticas voltadas para pessoas e não para territórios específicos, como avaliar o papel das políticas regionais explícitas, e qual a sua contribuição futura para o desenvolvimento brasileiro?

Seguindo-se a trilha do debate internacional sobre a relevância e a oportunidade de adoção de políticas voltadas ou para o território – como propugnado e defendido pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) – ou para pessoas – como defendidas pelo Banco Mundial –, uma avaliação do período pode oferecer uma interpretação singular desta controvérsia, com base nos avanços e nos recuos revelados em recortes de políticas públicas que são próprios da realidade brasileira.

Nesta discussão é salutar trazer à tona estas duas visões sobre o sentido das políticas públicas no território, cada uma sustentada por uma grande instituição internacional. São proposições que colocam frente a frente as experiências europeia (OCDE) e a norte-americana ( Banco Mundial). Esta última no documento *Reshaping Economic Geography: World Development Report* vem defendendo a abordagem de não intervenção no território – *place-neutral approach* (World Bank, 2009). O documento baseia-se na seguinte ideia:

os mais potentes instrumentos para a integração [regional] são as melhorias naquelas instituições que trabalham com objetivos espacialmente ‘cegos’; colocando de forma mais simples, [aquelas instituições que se ocupam de] a provisão de serviços essenciais como educação, saúde e segurança pública (Gill, 2010, p. 3).

Nesta visão particular, as políticas com objetivos universais tenderiam a gerar maior eficiência econômica, pois os atores (capital empresarial e força de trabalho) se deslocariam no território em busca da melhor alocação possível para seus ativos. As políticas regionais não são consideradas necessárias nem adequadas nesta opção de política pública.

A abordagem que advoga a intervenção no território (*place-based approach*) é proposta pela OCDE em *How Regions Grow: trend and analysis e Regions Matter* (OCDE, 2009a; 2009b). Os estudos são influenciados pela experiência europeia de desenvolvimento e defendem explicitamente a política regional, em particular, para aumentar a competitividade das regiões no cenário internacional e fortalecer estratégias de desenvolvimento endógeno em regiões deprimidas ou de baixo crescimento. Para a OCDE, os ativos existentes no território necessitam de abordagem renovadora, uma vez que, no continente europeu, regiões (de espaços nacionais) outrora ricas e prósperas se tornaram decadentes ou de baixo crescimento, demandando da política esforços para a regeneração econômica.

Este debate não é extemporâneo ao Brasil. Por causa dos avanços recentes, em termos de cobertura a pessoas e territórios, da política social e de infraestrutura, a questão do desenvolvimento regional passa a ter, de maneira mais evidente, a necessidade de repensar e fortalecer a dimensão econômica, produtiva, de competitividade territorial e/ou de mudança estrutural.

Em face dos substantivos resultados gerados pela política social nas regiões de mais baixo nível de desenvolvimento, esta política deu contribuições em termos de alocação de recursos, criação de poder aquisitivo e bem-estar a serem apropriados pela política regional em dimensão ainda não devidamente percebida. Não é o caso, por certo, de escolher entre dois tipos de políticas, aceitando uma e descartando outra, como sugere o debate OCDE *versus* World Bank.

Pelo contrário, consideradas as especificidades e as condições próprias do caso brasileiro relacionadas com seu baixo nível de PIB *per capita* e de bem-estar, sugere-se aproveitar o potencial de cada linha de política de intervenção e adequá-las à realidade nacional, bem como reforçar simultaneamente as articulações possíveis entre a política regional e a política social, ou entre a política regional e as políticas de infraestrutura, por exemplo. Sem sombra de dúvida, esta tarefa exigirá que a própria política regional seja repensada: o que cabe à política regional (explícita) fazer neste novo e mais benigno contexto?

De um lado, reconhecer os avanços proporcionados pela ampliação de benefícios verificada na agenda social brasileira aos cidadãos residentes em territórios mais vulneráveis; ação que em muitos casos ainda se mostra tênue e precisará ser consolidada nas regiões de menor desenvolvimento. A mudança estabelecida nos patamares dos indicadores sociais, como mostram documentos de avaliação da política social (Campello e Neri, 2013; Pnud, Ipea e FJP, 2013), precisa ter continuidade; e uma vez alcançada a transformação, não deve sofrer recuos. De outro lado, os esforços que a política precisa realizar na dimensão econômica visando, entre outros objetivos, à melhoria e ao adensamento da infraestrutura em geral, ao aumento da competitividade, à consolidação das infraestruturas de ensino e pesquisa superior, ainda se mostram de grande monta, pois as disparidades territoriais destes ativos revelam-se muito pronunciadas no Brasil.

Sobre este debate, os trabalhos de Rodrigo Costa e Monteiro Neto<sup>16</sup> apresentam quadro comparativo de elementos empíricos do papel de instrumentos de políticas setorial, regional e social enriquecedores deste debate. Os volumes de recursos presentemente alcançados por instrumentos de política social (PBF e BPC) nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste alcançaram magnitude tal que não podem mais ser desconsiderados em estratégias de desenvolvimento regional.

---

16. Capítulos 3 e 6 deste livro, respectivamente.

Por sua vez, os trabalhos de Sampaio e Sobral,<sup>17</sup> que abordaram o tema da desindustrialização, remetem para o desafio de que objetivos e instrumentos de políticas setoriais e regionais estão não apenas desalinhados, mas têm sido incapazes de reverter a perda do tecido industrial brasileiro. A política regional, neste contexto de baixa eficácia de seus propósitos, precisa ser repensada para abordar novos desafios que visem não só à diminuição das disparidades territoriais, mas à competitividade estrutural de territórios com potencialidades identificadas.

Algumas visões novas de estratégias para a política de desenvolvimento regional (nacional, estadual ou local) foram oferecidas por Cavalcanti Filho e também por Vieira.<sup>18</sup> O primeiro alerta para a mudança de abordagem da intervenção no território do Nordeste – seu objeto de estudo – por meio de criação das condições para a estruturação de um sistema regional de inovação. Este sistema seria, nas palavras do autor:

composto por diversos atores, diferenciados por natureza (variedades) e posição hierárquica (*assimetrias*), *auto-organizados em três subsistemas e articulados entre si, através de processos de aprendizado* inovativo, que transformam suas estruturas (instabilidade estrutural) e sua dinâmica funcional (instabilidade dinâmica).

Nesta abordagem para o desenvolvimento territorial, pretende-se que as condições para o enraizamento dos atores em redes econômicas que realizam de maneira permanente a inovação sejam construídas e mantidas. Contaria nesta estratégia não apenas o apoio ao empreendimento produtivo, quer seja na forma de crédito público bancário, quer seja na oferta de infraestrutura, mas o fortalecimento do ambiente de inovação, o que daria à educação e ao conhecimento posição de protagonismo.

Combina-se a esta proposição de Cavalcanti Filho o estudo de Vieira sobre a evolução do ensino superior no Brasil e suas características regionais. Primeiro, o reconhecimento de que estruturas de ensino superior e pesquisa não são panaceia para a solução dos problemas de subdesenvolvimento das regiões. Contudo, como se afirma no estudo, “firma-se cada vez mais a compreensão de que tais encadeamentos não são gerados espontânea e instintivamente, produzindo efeitos homogêneos e de forma automática e natural, em decorrência da mera presença de uma IES em dada localidade.”<sup>19</sup> A articulação entre os campos da ciência, do conhecimento e da atividade produtiva seria essencial para transbordar o conhecimento para a transformação das bases produtivas territoriais.

Quando Vieira nos alerta que a oferta de ensino superior não basta para se deslanchar o desenvolvimento, ele está em conformidade com a proposição de

---

17. Capítulos 12 e 13 deste livro, respectivamente.

18. Ver capítulos 7 e 9 deste livro, respectivamente.

19. Capítulo 9 deste livro.

Cavalcanti Filho de que a estruturação de uma estratégia predefinida e orientada para investir na capacidade instalada de conhecimento e inovação é condição necessária para a mudança estrutural.

Vieira registra, ademais, que as transformações recentes territoriais da base de conhecimento no Brasil, materializadas nas instalações de ensino superior, já são muito significativas, indicando que o próximo passo seja iniciado, o de articulação e enraizamento com o sistema produtivo local e/ou regional.

#### **2.4 Diálogos possíveis entre os estudos realizados e alguns recortes territoriais propostos para efeitos de intervenção da política pública**

Parte-se da hipótese de que o Brasil recentemente passou por transformações socioeconômicas que determinaram importantes impactos territoriais. Ao mesmo tempo, constata-se que as análises regionais ainda têm dificuldade em captar plenamente os vários ângulos dessa dinâmica e, sobretudo, a direção destas transformações.

Seria possível questionar se as políticas públicas em discussão ou implementação estariam baseadas em concepções mais ou menos aderentes às especificidades regionais do quadro territorial em mutação.

Neste contexto, torna-se relevante discutir uma agenda atualizada de investigação que busque apreender plenamente aquelas mudanças territoriais mais salientes, a fim de elaborar políticas públicas consequentes com o novo momento.

Buscou-se na análise empreendida averiguar quais os fenômenos sociais, econômicos etc. recentes mais relevantes para o entendimento das reconfigurações ocorridas, procurando-se distinguir: *i*) os que permanecem; *ii*) os que são novos ou emergentes; e *iii*) quais deixaram de ter importância, requerendo reatualização.

Procurou-se construir um esquema de análise, um recurso heurístico e alguns fatos estilizados que pudessem, em aproximações sucessivas, apreender e sistematizar, em traços largos, as recentes e mais gerais transformações territoriais, pelas vias dos gastos públicos e dos investimentos públicos e privados em territórios distintos.

Chegou-se assim a uma tipologia definida por cinco modalidades de inversões privadas e governamentais associados a cinco tipos preferenciais de territórios predominantemente impactados e redefinidos pela potência das forças em atuação. A ideia é que este esquema analítico sirva como um guia para reflexão e debate. Embora articulados na realidade concreta, analiticamente os territórios podem ser separados conforme a tipologia a seguir.

- 1) Tipo I – territórios predominantemente impactados e (re)definidos pelas forças inerciais dos fatores de aglomeração e de urbanização (litoral, RMs e capitais) e das vantagens locais da rede urbana do Sul-Sudeste-litoral.



- 2) Tipo II – territórios predominantemente impactados e (re)definidos pelos impulsos das políticas sociais, pelas melhorias das condições de vida e pela ampliação do mercado interno de consumo.
- 3) Tipo III – territórios predominantemente impactados e (re)definidos pela demanda mundial de *commodities*.
- 4) Tipo IV – territórios predominantemente impactados e (re)definidos pelos investimentos realizados ou orientados pelo Estado em infraestruturas logísticas e de energia etc.
- 5) Tipo V – territórios predominantemente impactados e (re)definidos pela implantação de investimentos tópicos ou pontuais, com tendência a se constituírem em polos isolados ou enclaves com baixa indução do entorno e da hinterlândia.

Assumiui-se que tal tipologia poderia abrir espaço analítico para organizar perguntas estruturantes como: *i*) qual a natureza dos investimentos públicos e privados realizados nestes territórios?; *ii*) quais tipos de políticas públicas são estruturadas e requeridas?; e *iii*) que relação estes territórios têm com os respectivos processos de urbanização, redes urbanas e ruralidades?

Obviamente não se teve a pretensão de encaminhar ou responder a todas essas perguntas para cada um dos territórios. Trata-se de questões complexas e cruciais, que precisam estar subjacentes em análises futuras sobre a estrutura e a dinâmica regional brasileira do período recente.

#### 2.4.1 Territórios do tipo I

É sobejamente conhecido pela literatura especializada o papel de destaque assumido pelas forças inerciais e centrípetas, que cumulativamente exercem efeitos polarizados nas regiões com maior agrupamento e densidade socioeconômica, diversificação produtiva e diferenciação social. Os investimentos tendem a se concentrar nessas regiões onde estão presentes típicos fatores de conglomeração espacial, como efeitos de vizinhança e transbordo, intensos contatos interpessoais, densas interações espaciais, indivisibilidades técnico-econômicas, externalidades transacionais e institucionais, economias de escalas, de localização e urbanização.

No Brasil, essas plataformas de mais denso desenvolvimento se estendem ao longo dos pontos nodais da porção mais estruturada da rede urbana brasileira, sobretudo, ao longo das aglomerações metropolitanas do litoral, com destaque para o Sul-Sudeste e Nordeste, congregando, *grosso modo*, o bioma Mata Atlântica.

É esse território atlântico, onde a rede urbana brasileira é mais densa e organizada, que comanda e influencia praticamente toda a escala nacional. Nele

vivem, em espaços metropolitanos, cerca de 70 milhões de pessoas, conformando o mercado de consumo mais profundo, consistente e moderno, o mercado de trabalho mais diferenciado e com maiores índices de qualificação e serviços mais sofisticados, sobretudo os produtivos, prestados às empresas, conformando as cabeças das subredes urbanas regionais.

É aí que estão presentes os núcleos urbanos que apresentam as características do que a literatura denomina cidades-região, aquelas com as mais potentes conexões na escala nacional (e, em alguns casos, mesmo mundial), por aglomerarem a rede (*clustering*) das empresas maiores e mais sólidas, fatores tangíveis e intangíveis de produção, bacias para o recrutamento de emprego de maior qualificação, além de ambiente mais propício à inovação e aos contatos empresariais. Abriga ainda os principais circuitos dos sistemas e dos subsistemas urbano-regionais brasileiros, seus principais espaços metropolitanos e suas capitais estaduais. Adicionalmente exerce o papel de principal elo com o Cone Sul e de núcleo de integração sul-americana em sua área mais desenvolvida.

Apesar de perdas na participação relativa, o Sudeste continua a ser o grande polo industrial, comercial e financeiro do país. Abriga o núcleo da manufatura metalomecânica, elétrica e química, mas também o “miolo” (Kupfer, 2012) da indústria brasileira: alimentos, vestuário, calçados, papel e celulose, siderurgia, sucroalcooleira. Caberia lembrar ainda o papel dos setores de móveis, higiene pessoal, perfumaria e cosméticos, revestimentos cerâmicos, entre outros.

Novas espacialidades emergentes surgiram na região no período recente com marcas de desindustrialização,<sup>20</sup> perda de diversificação produtiva, especialização regressiva, expansão produtiva oca<sup>21</sup> e desadensamento de várias cadeias produtivas, expansão do terciário (tradicional e moderno) e das atividades de turismo de veraneio e de negócios, e nos serviços financeiros etc.

Nessa grande área de maior desenvolvimento material do país, há uma tendência inercial de agregar novos setores e ramificações econômicas e espaços produtivos sem abandonar os precedentes (Matteo, 2014, p. 15). Nesta, que é a rede urbana mais estruturada e densa, estão presentes rugosidades, trajetórias vincadas no espaço, acentuadas ainda mais pela ação estatal e por sua morfologia regionalizada da gestão das políticas públicas. O Estado, “à medida que superpõe a sua malha de gestão sobre as estruturas locais e revela certa defasagem temporal em relação à dinâmica espacial, possui rugosidades que ainda não refletem as mudanças induzidas pela economia e sociedade em movimento” (Egler, 2010, p. 109).

20. Sobre isso, consultar capítulo 12 deste livro.

21. Sobre isso, consultar capítulo 13 deste livro.

Esta porção atlântica do Brasil concentra as massas populacionais e, simultaneamente, alguns de seus maiores problemas sociais e ambientais.

#### 2.4.2 Territórios do tipo II

No período 2003-2015, avançou-se muito em um conjunto de políticas sociais voltadas à proteção das camadas mais vulnerabilizadas e destituídas da população e na expansão do mercado interno. Caberia destacar o avanço das políticas de transferência de renda, o crescimento formal do emprego, a valorização do salário mínimo, a expansão do volume e das linhas de crédito pessoal (inclusive o consignado), a expansão do ensino superior e a luta mais geral pela preservação e pelo avanço das conquistas e dos ganhos sociopolíticos da Constituição Cidadã de 1988, com melhorias na distribuição de renda e na qualidade do mercado de trabalho. Estas mudanças convergiram para a construção e o fortalecimento de um federalismo do bem-estar social no Brasil – com certo automatismo em sua operação (Monteiro Neto, 2014a).

A conjugação da valorização do salário mínimo, da maior formalização do mercado de trabalho, dos impactos dos BPC para deficientes e idosos, das melhorias na previdência e na assistência social rural e urbana, dos programas sociais Luz para Todos, Cisternas, Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e MCMV, entre outros, transformaram a vida cotidiana de algumas dezenas de milhões de pessoas.

No período 2003-2015, mudanças importantes ocorreram também nos preços relativos da economia brasileira,<sup>22</sup> a favor do consumo de bens-salário. Estas mudanças foram determinadas pelo efeito China, pela taxa de câmbio e pela política de desonerações do governo federal.

O crescimento mais inclusivo que foi experimentado impactou diretamente os setores fortemente condicionados pela elasticidade da demanda e pela oferta de crédito ao consumidor, pois estes são muito sensíveis às flutuações e dependentes das mudanças quantitativas e qualitativas nos mercados urbanos de trabalho e consumo, e da expansão da rendas nos meios rural e urbano.

---

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

Tal processo de transformação, dados os níveis aviltantes de pobreza, destituição e marginalidade dos grupos populacionais mais desfavorecidos de bens e direitos, representou verdadeira revolução na base social das áreas mais pobres, como no semiárido nordestino e nas periferias metropolitanas.

Ocorreram mudanças substanciais na estrutura de consumo das famílias ao longo deste período recente de crescimento econômico, com distribuição de renda e, portanto, maiores dispêndios de renda no consumo de bens duráveis e de consumo, com destaque para material eletrônico e de comunicação, automóveis, eletrodomésticos, produtos farmacêuticos, móveis, perfumaria etc. (Sacchet de Oliveira *et al.*, 2016).

Dessa forma, o impacto na demanda de bens com alguma agregação de valor regionalizado que são fabricados ou montados no país, como cosméticos, móveis, bens da linha branca (destaque para tanquinhos, fogões e geladeiras), eletrodomésticos, motos, microcomputador com internet, TV, celular, além de gastos com passagens aéreas e planos privados de saúde promoveram um ciclo expansivo, sobretudo no período do segundo governo Lula.

A expectativa era de que se engendrasse permanentemente um ciclo virtuoso entre consumo, investimento e produção ampliados e regionalizados que seria capaz de, pelo menos no médio e longo prazos, transformar as estruturas produtivas e socioeconômicas das regiões menos desenvolvidas.

Entretanto, grande parte dos efeitos multiplicadores e aceleradores de expansão e massificação do consumo dos mercados domésticos, que poderiam ter transformado mais profundamente as estruturas regionais mais débeis, acabaram ensejando a expansão da participação dos componentes importados, do exterior ou os ofertados pelas empresas localizadas no Brasil, sobretudo as paulistas, portanto com extrarregionalidade em relação aos principais focos de destituição.

Ou seja, ocorreram importantes “vazamentos de renda”, pois essas regiões não se desenvolveram ou desdobraram relações de inter-ramificações, inter-regionalidades e interurbanidades (Brandão, 2011) potentes o bastante para transformar as estruturas produtivas nas regiões mais desfavorecidas.

#### 2.4.3 Territórios do tipo III

Embora a extração e o processamento de recursos de base natural estejam presentes em quase todas as regiões brasileiras, analítica e sinteticamente os territórios mais acionados e impactados pelas *commodities* compreendem, *grosso modo*, o Centro-Oeste, o Centro-Norte e o Bioma Cerrado. Com grande dinamismo econômico, rural e urbano, e produtivo, o Centro Oeste ganha e reforça no período

recente seu papel de território de transição entre o Sudeste e o Sul, por um lado, e o Norte e o Nordeste, por outro.

A região se caracteriza como uma fronteira explorável de recursos naturais, com a implantação de unidades de produção, tais como as de esmagamento e processamento de soja, indústrias alimentar, de ração animal, frigorífica (carne bovina, suína e de frango) e de laticínios. Mas também cabe destaque às manufaturas de couro, algodão e sucroalcooleiras (Miragaya, 2014).

Recentemente, com o *boom* de demanda e preços nos mercados internacionais, determinado sobretudo pelas necessidades chinesas, o setor de *commodities* conheceu grande expansão. No período 2002-2012, o minério de ferro aumentou 41,2%; a soja, 15,6%; os cereais, 14,2%; o óleo vegetal, 13,5%; e o Níquel, 7,3%, entre outros importantes aumentos.

Entretanto, a alta especialização em atividades extrativas e produtivas de *commodities* colocam limitações estruturais à dinâmica endógena de economia do Centro-Oeste expandido. Estes constrangimentos são postos pela natureza intrínseca de seus bens minerais, agrícolas e pecuários, fundados em vantagens competitivas estáticas e absolutas, com pouca capacidade de diferenciação, pois padronizados e de processamento contínuo, e em grande parte submetidos a definição da demanda e preços internacionais.

São ainda notórias suas carências e gargalos de infraestrutura, armazenamento e escoamento da produção agropecuária e mineral, por apresentarem enormes distâncias físicas e dependência de escoamento para a exportação da produção em relação aos portos.

A grande transformação do agronegócio nesta vasta porção territorial se deu com perda da biodiversidade e degradação dos solos e das águas, desmatamento e queimadas nos dois ecossistemas bastante frágeis e sensíveis que abriga: o Cerrado e o Pantanal.

A região se beneficiou diretamente pelo fato de o país ter avançado muito nas últimas décadas na eficiência logística, mas também na pesquisa agrícola e agropecuária, sobretudo pelo papel da Embrapa e dos órgãos de fomento nacional e estaduais.

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

Em suma, estão presentes vulnerabilidades do crescimento econômico em regiões de grande especialização, posto que a dependência de *commodities* agrícolas, pecuárias e minerais está sujeita a fortes e reiteradas flutuações de preços e níveis de demanda, que são basicamente definidos na escala mundial.

#### 2.4.4 Territórios do tipo IV

Há territórios que são impactados e acionados sobretudo pelas especificidades dos investimentos em infraestrutura que foram neles realizados, cristalizando em seus espaços regionais a abertura e a fixação de eixos de crescimento, expansão e integração.

O suporte infraestrutural é decisivo para o processo de desenvolvimento, inclusive como um dos fatores sistêmicos da competitividade. É elemento produtivo basilar, geralmente de uso generalizado, para uma grande variedade de atividades econômicas, provendo assim externalidades *lato sensu* às unidades produtivas. As características distintivas que envolvem a decisão de investir no negócio ou fazer uma frente de aplicação de capital, denominada infraestrutura, não são triviais, por este setor apresentar: *i*) baixa elasticidade de oferta; *ii*) indivisibilidades técnicas e fixações de capital marcantes (com instalações longamente duráveis); *iii*) escalas técnicas notáveis; *iv*) vultoso montante de inversões e imobilizações de capital fixo; *v*) irreversibilidade e indivisibilidade dos investimentos; *vi*) grandes escalas; e *vii*) externalidades positivas altas, entre outras características.

Obviamente, os investimentos em infraestrutura são importantes para qualquer região, porém são decisivos para o bioma Amazônia. Como a maior fronteira de recursos do planeta e por possuir vasta área dotada de crucial dimensão geopolítica, seus eixos de penetração e integração, e seus grandes projetos de exploração econômica atrelados à provisão de infraestrutura de transportes e energia acabaram por ocupar e articular a economia amazônica ao resto da economia brasileira e internacional.

Este bioma, como gigantesco manancial florestal, mineral, hídrico, de biodiversidade, apresenta também grande quantidade e diversidade de atores sociopolíticos e interesses econômicos em disputa ou conflito, combinação de níveis muito díspares de desenvolvimento das forças produtivas, e coexistência de atividades lícitas e ilícitas de exploração (mineral, madeiras, biopirataria etc.).

O território amazônico passou por grandes transformações no último decênio, com a modernização de muitos ramos tradicionais; o avanço da logística integrada de escoamento da produção agropecuária e mineral; o acelerado e muito peculiar

processo de urbanização; e o aparecimento e aperfeiçoamento de novas formas de convivência com a floresta.<sup>23</sup>

Este território é muito suscetível a ciclos econômicos e políticos, posto que altamente dependente da capacidade fiscal, financeira, legal, institucional, regulatória e de formulação, implantação e monitoramento de projetos do Estado brasileiro. Está sujeito a inversões de capital, que, em sua maioria, dependem do orçamento fiscal e da disponibilidade do crédito dos bancos públicos, sobretudo do BNDES, dos marcos jurídicos e da coordenação das relações federativas pela União.

A macrorregião foi fortemente impactada pela implantação de usinas hidrelétricas recentemente, sobretudo a partir das leis nºs 10.847/2004 e 10.848/2004, que mudaram o modo de comercialização de energia elétrica no Brasil, abrindo espaço para um *boom* de investimentos no setor. A partir daí, foram leiloadas trinta usinas hidrelétricas (UHEs), com destaque para as maiores: Belo Monte, no Pará; Jirau e Santo Antônio, em Roraima; Teles Pires, no Mato Grosso e no Pará; e no Estreito, em Manaus e no Tocantins. Outras dez UHEs estão em construção, entre as quais: Ponte de Pedra, Colíder, Salto Apiacás e Sinop, no Mato Grosso; Baixo Iguaçu, no Paraná; São Roque, em Santa Catarina; Cachoeira Caldeirão, no Amapá; e São Manoel, no Pará (Werner, 2016).

Também os investimentos nos terminais de uso privado (TUPs) em implantação e na ferrovia Norte-Sul, com mais de 1.500 quilômetros já em operação, conformam uma verdadeira marcha para o Oeste e o Norte do Brasil.

Assim, certamente a dinâmica econômica da Amazônia está atrelada à provisão de infraestrutura, porém não necessariamente esta provisão deveria ficar restrita ao binômio rodovia-hidreletricidade. Deveria, sim, avançar, como sugerido por Becker (2014), para ousadas estratégias de implantação de redes fluviais, aéreas e de infovias, buscando tanto a conectividade intrarregional quanto a panamazônica. Esta grande especialista nas temáticas da região procurou mostrar os conflitos e as possíveis ações públicas conciliatórias entre os vetores tecnoindustriais (basicamente de exploração de minérios e madeira) e os vetores tecnoecológicos (de alternativas comunitárias, sistemas produtivos emergentes, entre outras) que engendrassem um novo modelo de exploração das oportunidades deste gigantesco patrimônio natural.

A riqueza da biodiversidade, dos serviços ecossistêmicos providos, do conhecimento específico local, da diversidade cultural e dos modos de vida tradicionais acumulados deveriam dar vasão à construção de outro padrão de desenvolvimento para este enorme “mundo regional” brasileiro.

---

23. O debate sobre as especificidades amazônicas está marcado pelas reflexões de Becker (2014): “vinculado a questões como relações sócio-naturais da região, a geopolítica, a urbanização, os eixos de integração e desenvolvimento, as redes tecnológicas, o papel das cidades e a discussão sobre o futuro da região” (*op. cit.*, p. 11).

#### 2.4.5 Territórios do tipo V

A literatura regional sempre deu destaque aos investimentos que promoviam um processo chamado por ela de desenvolvimento polarizado (Penouil, 1985), o qual congrega inversões de capital em grandes projetos de investimento, grandes obras e enclaves de extração, beneficiamento de recursos naturais, insumos básicos, geralmente tendo as características de bens intermediários, dispostos no território em enormes plantas, com grande intensidade de escala.

São setores com pouco potencial de desenvolver efeitos propulsores (*spread effects*), no sentido de Myrdal (1960), e com dificuldade de propagar estímulos mais intensos de forma centrífuga, a partir de sua implantação ou expansão. Poderíamos adjetivar estes investimentos como *espúrios*, posto que engendram baixos encadeamentos, sobretudo para a frente, sendo comandados exogenamente, isto é, as decisões cruciais são tomadas alhures, com a região hospedeira detendo pouca capacidade de controle e resposta sobre sua dinâmica endógena de funcionamento ao longo do tempo.

São plataformas altamente intensivas em território e em meio ambiente, que elaboram produtos semimanufaturados, da agroindústria, da mineração e da metalurgia, provendo insumos básicos, tais como bens siderúrgicos, celulose, minerais não metálicos etc., e insumos energéticos, como prospecção e extração de petróleo e gás, refino e hidroeletricidade, energia eólica, solar. Em suma, são produtos decisivos na matriz industrial brasileira, representam grande parte de nossas especializações produtivas e comerciais exportadoras e também nossas maiores vantagens competitivas comparativas reveladas.

A ideia de focalizar investimentos pontuais, polos isolados ou de indução intersetorial e inter-regional estreita é jogar luz nas especificidades e nos possíveis impactos territoriais da implantação de unidades minerais e de insumos básicos, mas também de alguns macroemprendimentos isolados, como a implantação de portos, refinarias etc.

Outro exemplo de investimentos com poucos encadeamentos com o entorno seriam as zonas de processamento de exportações, cabendo examinar minuciosamente nas pesquisas da dimensão territorial não apenas a estrutura e a dinâmica recente da pioneira Zona Franca de Manaus, mas também as que, a partir da Lei nº 11.508/2007<sup>24</sup> (com as alterações introduzidas pelas leis nºs 11.732/2008<sup>25</sup> e 12.767/2012<sup>26</sup>), estão em operação ou implantação.<sup>27</sup>

24. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/l11508.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11508.htm)>.

25. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/Lei/L11732.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Lei/L11732.htm)>.

26. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/Lei/L12767.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12767.htm)>.

27. Ver mais informações na Associação Brasileira de Zonas de Processamento de Exportação (Abrazpe). Disponível em: <<http://www.abrazpe.org.br>>.



Geralmente essas zonas de comércio são constituídas por poucas e grandes unidades empresariais, com características de oligopólio concentrado, produzindo bens mais ou menos homogêneos, ou pouco diferenciados, com relevantes escalas técnicas de produção, e orientadas tanto ao mercado externo, quanto ao doméstico. Estão inseridas em segmentos maduros, com menores capacidades de agregação de valor e com baixos conteúdo e sofisticação tecnológicos. O seu mercado se destaca pela volatilidade, pois variam muito a demanda e os preços impostos pelos grandes usuários dos países consumidos.

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

A dinâmica do setor é bastante atrelada aos desígnios do setor público e da configuração da coalizão política estatal e paraestatal, uma vez que por serem geralmente energointensivos e poluidores, exigem oferta abundante de energia barata e pressionam por flexibilização dos licenciamentos ambientais.

São grandes projetos, geralmente definidos ou apoiados por financiamentos e investimentos “de fora”, e determinados explícita e exogenamente pela macropolítica. Este é um dos fatores que reforçam a tendência de o projeto se desenvolver com pouca ou nenhuma interação com sua hinterlândia e pouca ou nenhuma indução virtuosa do entorno, consolidando, ao longo do tempo de sua maturação, um conjunto de precárias relações de complementaridade e articulação com o tecido econômico regional.

Ao mesmo tempo, externalidades negativas, como atração de imigrantes que não serão absorvidos pelo mercado de trabalho urbano, forte especulação imobiliária e aumento do custo de vida, entre outros, são provocadas nestas áreas. Processos que se iniciam, geralmente, já a partir do anúncio do grande investimento.

Pesquisas minuciosas devem ser empreendidas a fim de se estimarem e se prospectarem a quantidade e a qualidade dos encadeamentos para trás e para frente destas atividades produtivas intensivas em escalas, buscando-se avaliar suas capacidades de geração de emprego, renda, investimentos, divisas e impostos.

### 3 REFLEXÕES PARA UMA SÍNTESE ANALÍTICA DO MOMENTO ATUAL: VELHOS E NOVOS DESAFIOS, NOVA AGENDA

Os elementos apresentados e discutidos nas seções anteriores fornecem subsídios para o reconhecimento de importantes feitos realizados pela ação governamental no território neste início de século XXI. Adicionalmente, colocam em perspectiva, ao lado da potência e da efetividade da política pública, as limitações, os insucessos e os obstáculos enfrentados para sua consecução.

De maneira breve, para não ser repetitivo, as evidências factuais comprovam que o conjunto de políticas, instrumentos e estratégias mobilizadas pelo Estado nacional no período ousou produzir efetivas reorientações de fluxos produtivos no território nacional. Esta constatação é mais verdadeira pela implantação de infraestruturas de logística, habitacional e de energia, pelo sucesso das políticas sociais em geral que pela incursão feita como tentativa de obstar o processo de desindustrialização.

Repete-se presentemente uma máxima recorrente na experiência internacional e brasileira do passado (anos 1950 e 1970): a ação governamental é mais efetiva no território, se realizada por meio de políticas nacionais de toda ordem que por apenas a política explícita regional. A necessária conjugação e articulação entre as políticas nacionais e as regionais quando realizada tende a potencializar os efeitos benéficos do crescimento econômico e do bem-estar nas regiões de menor nível de desenvolvimento.

Problemas federativos e de relações intergovernamentais continuam sendo um desafio à boa implementação de políticas públicas no país. Reconhece-se categoricamente a disfuncionalidade existente entre os objetivos de política regional e os seus instrumentos e as suas instituições – dimensão que não recebeu atenção merecida por parte do governo federal. Em governos estaduais, repete-se a incapacidade de se definirem critérios claros e rigorosos para os recursos disponíveis: tanto no Rio de Janeiro como no Amazonas, duas experiências estaduais analisadas, as receitas de *royalties* do petróleo permanecem canalizadas para destinos pouco estratégicos do ponto de vista da sustentabilidade do desenvolvimento estadual.

Tem ficado cada vez mais evidente entre os especialistas que a política regional explícita brasileira continua majoritariamente aprisionada a reduzir custos de operação do capital privado por meio de incentivos fiscais e crédito subsidiado. Os incentivos para o aumento da produtividade setorial e das firmas, neste contexto de subsídios indiscriminados, tem-se revelado baixo. Mesmo no período recente de expansão das rendas das camadas de mais pobres da população, quando o mercado consumidor se ampliou, os setores ligados ao mercado de bens de consumo não duráveis não responderam adequadamente com expansão da produtividade média.

Torna-se necessário repensar os objetivos da política regional quando o setor industrial perde relevância na estrutura produtiva nacional e demonstra ser incapaz de elevar sua produtividade. Talvez seja chegada a hora de se pensar, entre outros, em instrumentos que, de um lado, estimulem as empresas a se inserirem no mercado internacional com apoios focados e limitados no tempo e, de outro lado, estimulem e/ou apoiem a adoção de processos de inovação tecnológica nas empresas e instituições.

Estratégias de desenvolvimento regional que se centram no capital humano tradicionalmente não fazem parte do cardápio brasileiro de políticas regionais. A expansão dos níveis de ensino do país, principalmente no ensino superior e na pós-graduação deveriam ser de enorme interesse para a renovação da política regional. As incursões realizadas no campo da inovação produtiva e das articulações institucionais entre setor produtivo e universidades já encontram terreno fértil para serem apropriadas.

Na dimensão territorial, o flanco a ser perseguido é o da construção de vetores de desenvolvimento em direção ao fortalecimento de uma rede nacional de cidades médias capaz de potencializar os fluxos de bens, serviços e pessoas bem como contribuir para maior racionalidade no uso de recursos do território nacional. Os investimentos governamentais no período recente em infraestrutura e logística ainda seguiram, *grosso modo*, uma lógica de facilitação da ligação com o exterior. O território brasileiro mantém sua dinâmica secular de provedor de insumos e recursos naturais para o mercado internacional sem preocupações com o reforço e o redesenho de articulações territoriais voltadas para dinâmicas internas.

Em suma, as leituras disponibilizadas nesta coletânea buscam contribuir para uma atualização do debate sobre o desenvolvimento regional brasileiro. As reflexões reunidas propõem que, regra geral, avanços na orientação e aplicação da política governamental devem ser reconhecidos, pois de fato ocorreram, contudo, uma longa estrada de reavaliações de curso, mudanças de foco, criação de novos instrumentos e fortalecimento de padrões institucionais cooperativos se coloca necessária e urgente.

## REFERÊNCIAS

- ARRETCHE, M. (Org.). **Trajatória das desigualdades** – como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos. São Paulo: Editora UNESP, 2015.
- BARCELAR, T. (Org.). **Nordeste 2022** – Estudos Prospectivos (Documento síntese). Fortaleza: Banco do Nordeste, 2014.

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

BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Um olhar territorial para o desenvolvimento**. Volumes: Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sul e Sudeste. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. Disponível em: <<https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/2801>>.

BRANDÃO, C. A. Estratégias hegemônicas e estruturas territoriais: o prisma analítico das escalas espaciais. **Bahia Análise & Dados**, Salvador, v. 21, n. 1, p. 303-313, abr./jun., 2011.

BRANDÃO, C.; SIQUEIRA, H. **Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2014.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Avaliação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional** (PNDR). Brasília: MI, 2011.

\_\_\_\_\_. **Políticas e planejamento regional** – uma coletânea. Brasília: MI, 2013.

BRITO, F. **A transição para um novo padrão migratório no Brasil**. Belo Horizonte: Cedeplar/UFMG, 2015. (Texto para discussão n. 526).

CAMPELLO, T.; NERI, M. **Programa Bolsa Família** – uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013.

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

CARDOSO JÚNIOR, J. C. **Brasil em desenvolvimento: estado, planejamento e políticas públicas** – sumário analítico. Brasília: Ipea, 2010.

CASTRO, S. Política regional e desenvolvimento: caminhos para o Brasil e para o Nordeste. *In*: BNDES. **Um olhar territorial para o desenvolvimento** – Nordeste. Rio de Janeiro: BNDES, 2014. p. 502-539.

CAVALCANTI, I. M. *et al.* **Um olhar territorial para o desenvolvimento** – Região Centro-Oeste. Rio de Janeiro: BNDES, 2014.

CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **Panorama Social da América Latina**. Brasília: Cepal, 2013.

CORRÊA, R. L. Construindo o conceito de cidade média. *In*: SPOSITO, M. E. B. (Org.). **Cidades médias: espaços em transição**. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

DINIZ, C. **A Dinâmica regional recente da economia brasileira e suas perspectivas**. Brasília: Ipea, 1995. (Texto para Discussão, n. 375).

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

GILL, I. Regional development policies: place-based or people-centred? **VOX CEPR's Policy Portal**, 2010. Disponível em: <<http://www.voxeu.org/article/regional-development-policies-place-based-or-people-centred>>.

GUIMARÃES, P. F. *et al.* **Um olhar territorial para o desenvolvimento** – Região Nordeste. Rio de Janeiro: BNDES, 2014.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Brasil em Desenvolvimento 2011. Brasília: Ipea, 2011.

\_\_\_\_\_. **Brasil em desenvolvimento** 2012. Brasília: Ipea, 2012.

KUPFER, D. O setor e o território. **Jornal Valor Econômico**, São Paulo, 14 maio. 2012.

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

MIRAGAYA, J. O desempenho da economia na região Centro-Oeste *In*: BNDES. **Um olhar territorial para o desenvolvimento - Centro-Oeste**. Rio de Janeiro: BNDES, 2014. p. 424-452.

MONTEIRO NETO, A. **Governos estaduais no federalismo brasileiro** – capacidades e limitações governativas em debate. Brasília: Ipea, 2014a.

\_\_\_\_\_. **Desigualdades regionais no Brasil**: notas sobre o padrão de intervenção do Estado nos anos 2000-2010. *In*: GUIMARÃES, P. *et al.* **Um olhar territorial para o desenvolvimento** – Nordeste. Rio de Janeiro: BNDES, 2014b.

MONTEIRO NETO, A.; ROMANATTO, E. **Capacidades governativas no ambiente federativo nacional** – Goiás (2000-2012). Brasília: Ipea, 2015.

MONTEIRO NETO, A.; VERGOLINO, J.; SANTOS, V. **Capacidades governativas no ambiente federativo nacional** – Pernambuco (2000-2012). Brasília: Ipea, 2015.

MONTORO, G. C. F. *et al.* **Um olhar territorial para o desenvolvimento** – Região Sul. Rio de Janeiro: BNDES, 2014.

MYRDAL, G. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. Rio de Janeiro: Iseb, 1960.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **How regions grow**: trend and analysis. Paris: OECD, 2009a.

\_\_\_\_\_. **Regions matter: economic recovery, innovation and sustainable growth.** Paris : OCDE, 2009b.

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

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

PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO; IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FJP – FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **O índice de desenvolvimento humano municipal brasileiro: série atlas do desenvolvimento humano no Brasil 2013.** Brasília: Atlas, 2013.

RANDOLPH, R.; SIQUEIRA, H.; OLIVEIRA, A. **Planejamento, políticas e experiências de desenvolvimento regional:** problemáticas e desafios. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2014.

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

SAMPAIO, D. **Desindustrialização e estruturas produtivas regionais no Brasil.** Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, 2016.

SIFFERT FILHO, N. F. *et al.* **Um olhar territorial para o desenvolvimento – Amazônia.** Rio de Janeiro: BNDES, 2014.

SPOSITO, M. E. B. (Org.). **Cidades médias: espaços em transição.** São Paulo, Expressão Popular, 2007.

SQUEFF, G. **Desindustrialização:** luzes e sombras no debate brasileiro. Brasília: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1747).

STEINBERGER, M. **Território, Estado e políticas públicas espaciais.** Brasília: Ler, 2013.

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

WERNER, D. **Estado, capitais privados e territórios no processo de reconfiguração do setor elétrico brasileiro pós-1990.** Tese (Doutorado) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

WORLD BANK. **Reshaping economic geography** – World Development Report. Washington: WB, 2009.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CARNEIRO, R. **Desenvolvimento em crise** – a economia brasileira no último quarto do século XX. Campinas: Unicamp, 2002.

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

EVANS, P.; HELLER, P. **Human development, state and the politics of the developmental state**. Berkely: University of California, 2013.

KARAM, R. **A economia política do desenvolvimento territorial**: uma análise da diversidade institucional na agenda brasileira. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2012.

LESSA, C. Acumulação oligárquica e formação das metrópoles. **Pensamiento Iberoamericano**, Madrid, n. 7, p. 214-216, 1985.

OLIVEIRA, F. **Elegia para uma re(li)gião**. (Sudene, Nordeste) planejamento e conflitos de classe. 5. Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

SANTOS, C. H. M. dos; GOUVÊA R. R. (Org.). **Finanças públicas e macroeconomia no Brasil** – um registro da reflexão do Ipea (2008-2014). Brasília: Ipea, 2014. v. 1; p. 2.





## **NOTAS BIOGRÁFICAS**

### **Aristides Monteiro Neto**

Economista com doutorado em desenvolvimento econômico pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE/Unicamp), em 2005; e mestrado em economia pelo Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal de Pernambuco (Pimes/UFPE), em 1995. É técnico em planejamento e pesquisa do Ipea desde 1997 e atualmente é coordenador da área de estudos regionais da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur). Foi chefe da Assessoria de Planejamento e Articulação Institucional (Aspla) do Ipea no período 2011-2012. Foi secretário de Estado da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente de Pernambuco (Sectma/PE) de janeiro de 2007 a julho de 2009; e assessor especial do governo de Pernambuco, de agosto de 2009 a março de 2010. É especialista em desenvolvimento econômico, economia regional e políticas públicas.

### **Bruno Leonardo Barth Sobral**

Graduado em ciências econômicas pelo Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ); mestre e doutor em desenvolvimento econômico pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE/Unicamp); especialista na área de economia do desenvolvimento, tem experiência particularmente no tratamento de sua dimensão territorial e sua articulação à elaboração de estratégias nacionais e à pactuação federativa. Possui agenda de pesquisa em economia aplicada voltada para a análise de políticas de industrialização e sua relação com processos de urbanização e fortalecimento de sistemas econômicos regionais.

### **Carlos Antonio Brandão**

Professor titular do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (Ippur/UFRJ); professor titular-livre em planejamento urbano e regional pela UFRJ; e professor titular em economia regional e urbana pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Possui doutorado e livre-docência pelo Instituto de Economia (IE) da Unicamp; mestrado pelo

Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Universidade Federal de Minas Gerais (Cedeplar/UFMG); pós-doutorado pelo Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra (CES/UC), em Portugal.

### **César Nunes de Castro**

Graduado em engenharia agrônoma pela Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz da Universidade de São Paulo (Esalq/USP), em 2001; e mestrado em máquinas agrícolas pela Esalq/USP, em 2004. Tem como temas de pesquisa: agricultura, agricultura de precisão, bioenergia, recursos hídricos, desenvolvimento rural e regional. É membro da carreira de especialista em políticas públicas e gestão governamental do governo federal, lotado no Ipea. Desde 2008, trabalha com avaliação de políticas públicas na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

### **Constantino Cronemberger Mendes**

Técnico de planejamento e pesquisa do Ipea a partir de 1996. Doutor em economia pela Universidade de Brasília (UnB), em 2005, na área de economia do setor público. Representante do Ipea para a região Nordeste, no período 2010-2011; *visiting scholar* na Universidade da Califórnia, em Berkeley, pelo Centro para Estudos Latino-Americanos (CLAS), no segundo semestre de 2012; e coordenador de estudos em desenvolvimento federativo da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea, a partir de 2015.

### **Daniel Pereira Sampaio**

Professor de economia na Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes); doutor e mestre pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE/Unicamp); e bacharel em ciências econômicas pelo departamento de economia da Ufes. Tem experiência na área de economia, com ênfase em economia brasileira, economia regional e urbana. Atua principalmente nos seguintes temas: desenvolvimento econômico, economia brasileira contemporânea, desenvolvimento regional e urbana, política de desenvolvimento regional.

### **Danilo Jorge Vieira**

Possui doutorado em desenvolvimento econômico pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE/Unicamp), em 2012. Tem experiência na área de economia, com ênfase nas áreas de finanças públicas, economia regional, desenvolvimento econômico e ciência e tecnologia. Atualmente é chefe da assessoria técnica da presidência da Fundação João Pinheiro (FJP), Belo Horizonte, Minas Gerais.

### **Ernesto Pereira Galindo**

Técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea. Doutorando em geografia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Possui graduação em arquitetura e urbanismo pela Universidade Federal da Bahia (UFSB), em 2003; especialização em gestão pública pela Faculdade Metropolitana de Belo Horizonte (FMBH), em 2008; e mestrado em transportes pela Universidade de Brasília (UnB), em 2009. É autor de publicações nas áreas de mobilidade, transporte, habitação, finanças e orçamento público, desenvolvimento urbano, regional e agrário.

### **Guilherme Mendes Resende**

PhD em economia regional pela London School of Economics and Political Science (LSE/University of London), em 2011; mestre em economia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) em 2005; e graduado em economia, direito e administração de empresas. É técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea desde 2004. Atualmente, é economista-chefe do Conselho Administrativo de Defesa da Concorrência (Cade). Entre 2015 e 2016, foi diretor adjunto da Diretoria de Estudos Regionais, Urbanos e Ambientais (Dirur/Ipea). Foi coordenador de estudos regionais da Dirur/Ipea entre 2013 e 2014.

### **Marco Aurélio Costa**

Economista pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), possui mestrado e doutorado em planejamento urbano e regional pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (Ippur/UFRJ). É técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea, na qual exerceu o cargo de diretor de estudos e políticas regionais, urbanas e ambientais. Coordena os projetos Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (Ipea/Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud)/Fundação João Pinheiro (FJP); Governança Metropolitana no Brasil (Rede Ipea); Mapeamento da Vulnerabilidade Social nas Regiões Metropolitanas Brasileiras (Rede Ipea); Plataforma dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (Ipea/Pnud); e Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas (Rede Ipea).

### **Paola Verri de Santana**

Graduação em ciências econômicas pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), em 1994; mestrado em geografia humana pela Universidade de São Paulo (USP), em 1998; e doutorado em geografia humana pela USP, em 2006. Atualmente é professora adjunta da Universidade Federal do Amazonas (Ufam).

Tem experiência na área de geografia, com ênfase em geografia humana, urbana e econômica, atuando nos seguintes temas: a cidade e o urbano, turismo, metrópole.

#### **Paulo Fernando Cavalcanti Filho**

Graduado em ciências econômicas pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), em 1991; mestre em economia pela UFPE em 1995; e doutor em economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) em 2002. É professor adjunto III do departamento de economia da UFPB. Coordena o Núcleo de Estudos em Tecnologia e Empresas (Nete) e o Núcleo de Estudos sobre a Sociedade do Conhecimento (Nesc). Tem experiência na área de economia, com ênfase em dinâmica tecnológica e modelos macroeconômicos.

#### **Robson Dias da Silva**

Professor da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ); docente permanente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas (PPGDT)/UFRRJ, e do curso de graduação em ciências econômicas (campus Nova Iguaçu). Pós-doutor pela School of International and Public Affairs da Columbia University, no Estados Unidos; doutor e mestre em economia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp); e bacharel em ciências econômicas pela UFRRJ. Suas linhas de pesquisa se concentram em temas relacionados ao desenvolvimento econômico regional brasileiro e latino-americano.

#### **Rodrigo Portugal da Costa**

Graduado em ciências econômicas, em 2012; e mestre, em 2014 em economia na área de desenvolvimento econômico regional pela Universidade Federal do Pará (UFPA); formado em direito na Universidade da Amazônia (Unama); e bolsista Erasmus Mundus na Universität Technische Dresden na Alemanha, no período 2009-2010. Foi economista do Banco da Amazônia S.A., de 2012 a 2014; e pesquisador assistente III do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD/Ipea) entre 2014 e 2016. Atualmente é economista da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) na área de planejamento e avaliação de políticas de desenvolvimento regional.

#### **Tomás Pinheiro Fiori**

Graduado em ciências econômicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) em 2005; mestre em ciência política pela UFRGS, em 2010; mestre em *relaciones internacionales* pelo Institut Barcelona d'Estudis Internacionals, em 2007; e doutor em economia pela UFRGS, em 2015. Atualmente é professor assistente da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS) e pesquisador em economia da Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel

Heuser. Tem experiência na área de economia, com ênfase em economia política e desenvolvimento regional.

#### **Valdeci Monteiro dos Santos**

Graduado em economia pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) em 1986; graduado em administração de empresas pela Universidade Estadual de Pernambuco (UPE), em 1991; mestre em desenvolvimento urbano e regional pela UFPE, em 1994; e doutor em economia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) em 2011. Atualmente, é professor adjunto do departamento de economia da Universidade Católica de Pernambuco (Unicap) e sócio-diretor da Ceplan Consultoria Econômica e Planejamento. Tem experiência na área de planejamento urbano e regional, estudos econômicos setoriais e cenários socioeconômicos.

#### **Vitarque Lucas Paes Coêlho**

Graduado em administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) em 1999; mestrado em administração pela UFBA, em 2001; e doutor em desenvolvimento econômico pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), em 2014. Em 2002, iniciou a carreira de especialista em políticas públicas e gestão governamental no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP). Desde 2003, encontra-se cedido ao Ministério da Integração Nacional para atuar na gestão de projetos de desenvolvimento regional e na formulação, na operação e na acompanhamento da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).

## **Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

### **Editorial**

#### **Coordenação**

Cláudio Passos de Oliveira

#### **Supervisão**

Andrea Bossle de Abreu

#### **Revisão**

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Elaine Oliveira Couto

Laura Vianna Vasconcellos

Luciana Nogueira Duarte

Mariana Silva de Lima

Vivian Barros Volotão Santos

Thais da Conceição Santos Alves (estagiária)

#### **Editoração**

Aeromilson Mesquita

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Carlos Henrique Santos Vianna

Gláucia Soares Nascimento (estagiária)

#### **Capa**

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

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

#### **Brasília**

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,

Térreo – 70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)









## **Missão do Ipea**

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

## **Autores**

**Aristides Monteiro Neto**  
**Bruno Leonardo Barth Sobral**  
**Carlos Antonio Brandão**  
**César Nunes de Castro**  
**Constantino Cronemberger Mendes**  
**Daniel Pereira Sampaio**  
**Danilo Jorge Vieira**  
**Ernesto Pereira Galindo**  
**Guilherme Mendes Resende**  
**Marco Aurélio Costa**  
**Paola Verri de Santana**  
**Paulo Fernando Cavalcanti Filho**  
**Robson Dias da Silva**  
**Rodrigo Portugal da Costa**  
**Tomás Pinheiro Fiori**  
**Valdeci Monteiro dos Santos**  
**Vitarque Lucas Paes Coelho**

ISBN 978-85-7811-292-9



9 788578 112929 >